

Internationales Institut
Libérale Politik Wien



Sozialwissenschaftliche
Schriftenreihe

Internationales Institut
Libérale Politik Wien

Überlegungen zum Thema Gestaltung der Verfassung im Hinblick auf die Sicherung einer rechtsstaatlichen und sparsamen Bewältigung von Staatsaufgaben

von

Gerhart Wielinger

**Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe
Reihe Studien**

Wien, Juli 2009

Internationales Institut für Liberale Politik Wien

SOZIALWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTENREIHE

**Überlegungen zum Thema Gestaltung der Verfassung im
Hinblick auf die Sicherung einer rechtsstaatlichen und
sparsamen Bewältigung von Staatsaufgaben**

von
Gerhart Wielinger



Internationales Institut
Liberale Politik Wien

Board internationaler Konsulenten

Prof. Dr. Hüseyin Bağcı, Middle East Technical University, Ankara

Prof. Dr. Lothar Höbelt, Universität Wien

Dr. Gottlieb F. Hoepli, Chefredaktor, St. Gallen

Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Heimo Hofmeister, Universität Heidelberg

Prof. Dr. Bo Huldt, National Defence College Försvarshögskolan (HS), Schweden

Dir. Andreas Kirschhofer-Bozenhardt, Linz

Prof. Dr. Stefan Pickl, Universität der Bundeswehr München

Prof. Dr. Peter Schmidt, Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin, Universität Mannheim und
Universität Heidelberg

Dr. Urs Schöttli, Korrespondent, Tokio - Hongkong

Prof. Dr. Peter W. Schulze, Universität Göttingen

Prof. Dr. Andrei V. Zagorski, MGIMO, Moskauer staatliches Institut für internationale
Beziehungen

Impressum

Eigentümer und Verleger: Internationales Institut für Liberale Politik Wien

Herausgeber und für den Inhalt verantwortlich: Sektionschef Hon.-Prof. DDr. Erich Reiter

Alle: A-1030 Wien, Custozzagasse 8/2

Wien, Juli 2009

Gesamtherstellung: IILP

ISBN 978-3-902595-31-7

Gefördert aus Mitteln der Republik Österreich
Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung

Die Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe wurde vom Institut für politische Grundlagenforschung
1983 gegründet und 1988 eingestellt.

Sie wird seit 2006 vom Internationalen Institut für Liberale Politik Wien weitergeführt.

SOZIALWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTENREIHE

Gerhart Wielinger

Überlegungen zum Thema Gestaltung der Verfassung im Hinblick auf die Sicherung einer rechtsstaatlichen und sparsamen Bewältigung von Staatsaufgaben	3
Worum geht es – Vorbemerkung zum Thema	3
I. Der Österreich Konvent – Auftrag und Ergebnis	3
II. Die Berichte des Plenums und der Ausschüsse des Konvents als Offenlegung der Ursachen für das Scheitern des Vorhabens einer Verfassungsreform	4
1.) Unbeweglichkeit als Ausdruck von Machtinteressen	4
2.) Mangelnde Einigung darüber, wovon die Rede ist	5
III. Die tatsächlichen Funktionen der österreichischen Bundesverfassung	6
1.) Die der Bundesverfassung ursprünglich zugedachte Funktion	6
2.) Die „traditionelle“ Funktion des Verfassungsrechts im Rahmen der politischen Kultur der zweiten Republik	7
3.) Die Erweiterung der vom Verfassungsrecht erwarteten (und diesem zugemuteten) Funktionen	8
4.) Resümee	10
IV. Verfassung und Staatsaufgaben	11
1. Was sind und was sind nicht Staatsaufgaben?	11
2. Welche Regelungen einer Verfassung sind im Hinblick auf Staatsaufgaben sinnvoll?	13
3. Versuch einer Schlussfolgerung	13
Anmerkungen	14
Bisher erschienen	16



Internationales Institut
Liberale Politik Wien

Univ.-Prof. Dr. Gerhart Wielinger

Geboren in Graz 1941,

Studium (Rechtswissenschaft und Französisch) in Graz und Caen (Frankreich),

Promotion 1966, Gerichtsjahr, Universitätsassistent, Habilitation für Verfassungs- und Verwaltungsrecht 1974, Tätigkeit im Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst,

1977 bis Ende 2006 Beamter des Landes Steiermark, (Leiter des Verfassungsdienstes, seit Mai 1998 Landesamtsdirektor),

Lehrtätigkeit an den Universitäten Graz und Salzburg,

Lehr- und Vortragstätigkeit in Argentinien, Deutschland, Chile, Frankreich, Marokko, Spanien, Ungarn, USA.

Mehrfach Mitglied österr. Delegationen bei zwischenstaatlichen Verhandlungen.

Überlegungen zum Thema Gestaltung der Verfassung im Hinblick auf die Sicherung einer rechtsstaatlichen und sparsamen Bewältigung von Staatsaufgaben

Worum geht es – Vorbemerkung zum Thema

Die Diskussion um Befindlichkeit und Zukunft der österreichischen Staatlichkeit ist seit mehr als 20. Jahren von zwei Schwerpunkten geprägt:

- Die Klage über ein Ausuferndes der vom Staat wahrgenommenen Aufgabenbereiche und die daraus resultierenden Kostenfolgen;
- Die Kritik am Zustand des Verfassungsrechts, wegen seiner Komplexität und Unübersichtlichkeit.

Im Folgenden sollen, ausgehend von dem in Form des Österreich-Konvents unternommenen jüngsten Versuch, durch Schaffung einer neuen Bundesverfassung einen entscheidenden Beitrag zur Behebung weithin beklagter Mängel der österreichischen Staatlichkeit zu leisten, Überlegungen zu einigen Fragen angestellt werden, die im

Zusammenhang mit der gegenständlichen Problematik von zentraler Bedeutung sein dürften.

Zunächst sei auf folgende Fragen eingegangen

Worum ist es beim Österreich-Konvent gegangen?

Was ist aus den Ergebnissen des Konvents über die Ursachen für sein Scheitern zu entnehmen?

Danach seien Fragen nach der Funktion einer Verfassung im Allgemeinen und den intendierten sowie den tatsächlichen Funktionen der österreichischen Verfassung behandelt. Schließlich sei gefragt, ob und unter welchen Voraussetzungen es möglich ist, Kriterien dafür zu finden, zu entscheiden was Staatsaufgabe sein sollte und welche auf Staatsaufgaben bezogene Regelungen in der Verfassung sinnvoll sein könnten.

I. Der Österreich Konvent – Auftrag und Ergebnis

Erklärtes Ziel der Initiative zur Einberufung eines „Österreich-Konvents“ war es, Österreich binnen 18 Monaten eine neue, schlanke Verfassung zu geben, durch welche eine Beschränkung der Staatstätigkeit auf „Kernbereiche“ und eine Reduzierung der für die Erfüllung von Staatsaufgaben erforderlichen Mittel sein sollte¹. Deklariertes Vorbild für einen solchen Österreichkonvent war der „Europa-Konvent“, der den Vorschlag einer Verfassung der Europäischen Union ausgearbeitet hat.

Am 2. Mai 2003 wurde der Konvent durch ein Gründungskomitee eingerichtet. Dieses Komitee nannte als Aufgabe des Konvents „*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*“.²

Als Voraussetzung für die Erreichung dieser Ziele sollte eine Beratung über folgende Bereiche erfolgen:

- Staatsaufgaben – (diese sollten umfassend analysiert werden);
- die Kompetenzverteilung als Grundlage der Erarbeitung eines klaren, nach Aufgabenbereichen gegliederten Kompetenzkatalogs;

○ das Verhältnis zwischen Gesetzgebung und Vollziehung unter dem Gesichtspunkt des Legalitätsprinzips;

○ die Struktur der staatlichen Institutionen, insbesondere unter den Gesichtspunkten des effizienten Mitteleinsatzes, der Bürgernähe sowie der Entwicklung des e-Governments;

○ die Grundzüge der Finanzverfassung, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Zusammenführung von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung und eines bedarfsgerechten Finanzausgleichs;

○ die Einrichtung einer effizienten Kontrolle auf Bundes- und Landesebene und die Gestaltung des Rechtsschutzes unter dem Gesichtspunkt rascher und bürgernahe Entscheidung.

Dem Konvent wurde ausdrücklich die Aufgabe zugewiesen „*Textvorschläge für einen straffen Verfassungstext auszuarbeiten*.“ Als Ziel des Konvents wurde die Schaffung eines neuen Verfassungstextes genannt, der in knapper, aber umfassender Form sämtliche Verfassungsbestimmungen enthält. Ausdrücklich wurde festgehalten, dass diese neue Verfassung auf der Grundlage der „*Baugesetze*“ der österreichischen Bundesverfassung ausgearbeitet werden soll.

Für die Arbeit des Konvents wurde die Vorgabe gemacht, in einer Geschäftsordnung vorzusehen, dass der Konvent einzelne Teile seiner Aufgabe in Ausschüssen erledigen kann und dass er zu bestimmten Themen seiner Beratungen Experten beiziehen oder bestimmte Aufträge an Experten erteilen kann. Weiters wurde vorgeesehen, dass die Plenarberatungen des Konvents öffentlich sind und, dass im Konvent – ausgenommen in Verfahrensfragen und bei der Beschlussfassung über die Geschäftsordnung – keine Mehrheitsabstimmungen durchgeführt werden sollen.

Der Konvent hat seine Tätigkeit mit der Präsentation eines Berichtes am 28. Jänner 2005 abgeschlossen. Zentrales Merkmal dieses Berichtes ist es gewesen, dass der Konvent die ihm gestellte Aufgabe, eine neue Verfassung auszuarbeiten, nicht hat erfüllen können.

Der Bericht des Österreich-Konvents ist dem Nationalrat übermittelt worden, dieser hat einen besonderen Ausschuss zur Vorberatung des Berichtes des Österreichkonvents gewählt. Dieser Ausschuss hat jene Themen herausgearbeitet, hinsichtlich derer eine Chance auf politische Einigung bestanden hat, aber auch jene, zu denen es sehr konträre Standpunkte gibt.

Der dem Konvent erteilte Auftrag, einen Text für eine neue Bundesverfassung auszuarbeiten, wurde nicht weiter verfolgt. Vielmehr wurde im Bundeskanzleramt eine Expertengruppe eingerichtet, die Vorschläge für Neuerungen in Teilbereichen des Verfassungsrechts ausarbeiten sollte. Auf Grundlage der Arbeiten dieser

Expertengruppe wurden in der 23. Legislaturperiode des Nationalrats Verfassungsänderungen beschlossen: Ein sogenanntes Demokratiepaket (Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre, Einführung der Briefwahl)³ die Änderungen der Bestimmungen über das Haushaltsrecht des Bundes⁴ und ein erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz⁵.

Von der Expertengruppe ist zudem jeweils ein Vorschlag zur Reform des Bundesstaates und zur weiteren Bereinigung des Verfassungsrechts vorgelegt worden.⁶

Der Vorsitzende des Konvents, Dr. Fiedler, hat den Entwurf eines neuen Bundesverfassungsgesetzes vorgelegt⁷, der in weiten Teilen auf Überlegungen beruht, die im Zuge der Arbeiten des Konvents vorgebracht worden sind, der aber letztlich doch keine politische Akzeptanz gefunden hat.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Tätigkeit des Österreichkonvents nicht ohne jegliches Ergebnis geblieben ist, dass die genannten Resultate aber weit hinter dem Ziel, das dem Konvent vom Gründungskomitee gesteckt worden ist, zurückgeblieben sind.

In der Folge soll in einem ersten Schritt überlegt werden, welche Hindernisse einem Erfolg des dem Konvent zugrunde liegenden Vorhabens entgegengestanden sind. Dabei soll auf die Ergebnisse der Arbeiten des Plenums und der Ausschüsse, wie sie im Bericht des Konvents dargelegt sind, zurückgegriffen werden.

II. Die Berichte des Plenums und der Ausschüsse des Konvents als Offenlegung der Ursachen für das Scheitern des Vorhabens einer Verfassungsreform

1.) Unbeweglichkeit als Ausdruck von Machtinteressen

In den Berichten der Ausschüsse und des Plenums des Konvents zeigt es sich, dass die Mitglieder des jeweiligen Gremiums in sehr vielen wesentlichen Punkten nur darüber einig gewesen sind, dass zwischen ihnen in inhaltlichen Fragen keine Übereinstimmung erzielt werden konnte. Dazu kommt, dass in nicht seltenen Fällen dann, wenn in einem Ausschuss Einigung auf eine bestimmte Position erzielt werden konnte, im Plenum ein anderer Standpunkt vertreten worden ist. Einigung konnte am ehesten über strukturell-organisatorische Themen erzielt werden. So z. B. über den Wunsch nach einer formellen Bereinigung des Bundesverfassungsrechts, aber auch über die Beibehaltung der mittelbaren Bundesverwaltung. (Letzteres ist insofern bemerkenswert als die Abschaffung dieser Form der Vollziehung von Bundesgesetzen in den Ländern in der jüngeren

Vergangenheit zu den Kernpunkten jedes Vorhabens zu einer Verfassungsreform gezählt hatte.)

Für die Unmöglichkeit Einigung zu erzielen, hat es mehrere Ursachen gegeben. Zum Teil war die Ursache schlicht und einfach fehlende Bereitschaft der Beteiligten, eine bezogene Position aufzugeben. So wurde auch in diesem Fall sichtbar, dass institutionalisierte Strukturen politischer Macht in vielen Fällen eine nicht zu überwindende „Vetomacht“ verkörpern. Das heißt, dass sie selbst nicht die Absicht mitunter sogar nicht die Fähigkeit haben, Vorstellungen über eine Veränderung von Bestehendem zu entwickeln, dass sie aber die Macht haben, Änderungen zu verhindern. Derartiges darf nicht Wunder nehmen. Aus welchen Gründen sollten die Inhaber von Machtpositionen aus denen Vorteile gezogen werden oder durch welche wenigstens Nachteile verhindert werden können, diese aufgeben? So wird aus den Berichten des Konvents und seiner Ausschüsse

erkennbar, dass das Gründungskomitee und damit von die in diesem vertretenen politischen Kräften bei Erklärung der Absicht, eine neue Bundesverfassung zu schaffen, die tatsächlichen politischen Wirkkräfte und Interessenslagen nicht ausreichend in Rechnung gestellt haben.

2.) Mangelnde Einigung darüber, wovon die Rede ist

Aus den Materialien des Konvents wurde aber auch eine andere, scheinbar banale Ursache ersichtlich: Man konnte sich nicht darüber verständigen, wovon man redet. Dahinter standen zum Teil unterschiedliche weltanschauliche Positionen oder gegensätzliche Interessen der Teilnehmer an der jeweiligen Diskussion. Zum Teil war dies aber darauf zurückzuführen, dass es im Diskurs über Phänomene der Staatlichkeit und damit zusammenhängend, der Politik keine Gemeinsamkeit des Verständnisses von der Bedeutung der verwendeten Begriffe gibt. Darauf sei im Folgenden näher eingegangen.

Am Beispiel der „Verständigungsschwierigkeiten“ der Mitglieder des Konvents ist – einmal mehr – die eminent politische Dimension des aus den 20er Jahren des vorigen Jahrhunderts stammenden Programmsatzes der Wiener Schule der Sprachphilosophie sichtbar geworden. Dieser war folgend formuliert: *„Früher fragte die Philosophie nach dem Urgrund des Seienden, nach der Existenz Gottes, der Unsterblichkeit und Freiheit der Seele, nach dem Sinn der Welt und der Richtschnur des Handelns – wir fragen weiter gar nichts als: ‚Was meinst du eigentlich?‘ Jedem, wer es auch sein mag und wovon er auch sprechen mag, stellen wir die Frage: ‚Was ist der Sinn deiner Rede?‘“*⁸ Die Materialien des Konvents belegen eindrucksvoll, dass erste Voraussetzung für eine Auseinandersetzung über Verfassungsinhalte wäre, zwischen den Teilnehmern die Frage zu klären: Was meinst du eigentlich, wenn du ein bestimmtes Wort verwendest?

Das Fehlen eines gemeinsamen Verständnisses darüber was gemeint ist, wenn über ein bestimmtes Thema geredet wird, ist beispielsweise in folgenden Zusammenhängen deutlich geworden:

a.) Mangelnde Klarheit von Aufträgen als Folge einer Begriffsverwirrung

In den Berichten der Ausschüsse des Konvents wird ein Problem angesprochen, das sich während der Arbeit des Konvents gezeigt hat, nämlich die in vielen Fällen bestehende Überschneidung der Aufgabenbereiche der Ausschüsse und mangelnde Klarheit über den Inhalt des jeweiligen Mandats. Dies ist besonders deutlich geworden, im Fall der Ausschüsse I (Staatsaufgaben und Staatsziele) und IV (Grundrechtskatalog), sowie der Ausschüsse III (Staatliche Institutionen), VI

(Reform der Verwaltung), VII (Strukturen besonderer Verwaltungseinrichtungen).

Die Ursache dafür ist nicht primär in einer ungenügenden Vorbereitung der Aufgabenzuweisung an die Ausschüsse, sondern in einigen Fällen darin zu suchen, dass die im Bezug auf Phänomene der Staatlichkeit verwendete Terminologie – nicht nur in Österreich – durch eine „babylonischen Sprachverwirrung“ belastet ist: D.h. es werden in einer Diskussion von allen Teilnehmern bestimmte Worte verwendet, die einen Begriff ausdrücken sollen, es gibt aber kein gemeinsames Verständnis über den Inhalt des jeweiligen Begriffs. Ja, manchmal haben nicht nur die Teilnehmer ein jeweils unterschiedliches Verständnis vom Begriffsinhalt, sondern einzelne Teilnehmer haben keine einigermaßen präzise Vorstellung darüber, was der Inhalt eines von ihnen verwendeten Begriffes sein soll. So vermittelt die Verwendung eines bestimmten Vokabels nur, dass der Sprecher damit eine positive oder negative Emotion verbindet, nicht aber, dass damit eine bestimmte inhaltliche Vorstellung verbunden ist.

Dies hat sich besonders krass am Beispiel der Begriffe „Grundrechte“ und „Staatsziele“ gezeigt. Der Grund für diese Verwirrung dürfte folgender sein: Durch das Abgehen vom traditionellen „liberalen“ Verständnis des Begriffs Grundrechte, nach welchem es das Wesen dieses Begriffes gewesen ist, einer Person (physische oder juristische) einen durchsetzbaren Anspruch auf Unterlassung staatlicher Eingriffe zu vermitteln, ist der Begriff schwammig und letztlich nicht mehr fassbar geworden. Binahe jede Debatte über das Thema Grundrechte zeigt – nicht nur in Österreich – das als „Grundrecht“ gern all das bezeichnet wird, was dem jeweiligen Postulator als für möglichst alle Menschen kulturell, politisch, sozial und wirtschaftlich wünschenswert und als vom Staat einzufordern erscheint. Daher können „Grundrechte“, die über das hinausgehen, was nach traditionellem, liberalen Verständnis als Inhalt dieses Begriffes angesehen wird, nicht vom Begriff der „Staatsziele“ als Umschreibung dessen, was die staatliche Politik anstreben und gewährleisten soll, unterschieden werden.⁹ (Zudem bleibt in vielen Fällen auch dann, wenn zwar geklärt werden kann, dass etwas, was als „Grundrecht“ bezeichnet wird, als eine Zielvorgabe für politisches Handeln verstanden werden soll, im Dunkeln, was der Inhalt dieser Zielsetzung sein soll.) So darf es nicht Wunder nehmen, dass die Abgrenzung der Aufgabenbereiche der Ausschüsse I und IV nicht gelingen konnte.

In anderen Fällen waren die Ursachen für Schwierigkeiten bei der Identifizierung der Aufgaben nicht so evident. Mangelnde Klarheit von Begriffen bzw. ein jeweils unterschiedliches Verständnis über den Inhalt von Begriffen

spielte aber eine nicht zu unterschätzende Rolle. Dies betraf schon das Mandat des Konvents als solches. Wie dargelegt, war eines der dem Konvent vorgegebenen Ziele die Schaffung verfassungsrechtlicher Grundlagen und Vorgaben für eine „effiziente Verwaltung“ und eine „bürger-nabe“ Besorgung von Staatsaufgaben. Darüber was diese Vokabeln konkret bedeuten sollen, bestand aber keine Einigkeit.

b.) Das Fehlen eines gemeinsamen Verständnisses über die Funktion der Verfassung

Aus dem Auftrag an den Konvent wird deutlich, dass die Mitglieder des Gründungskomitees – als Repräsentanten der wesentlichsten politischen Kräfte – mit der bestehenden Verfassung und der von ihr in der politischen Realität Österreichs erfüllten Funktionen nicht zufrieden sind. Darüber bestand augenscheinlich Einigkeit. Es wurde aber nicht dargelegt, was als die tatsächliche Funktion der derzeitigen Verfassung gesehen und was daran als mangelhaft kritisiert wird. Aussagen zur tatsächlichen Funktion der

österreichischen Verfassung finden sich auch nicht in den vom Konvent publizierten Materialien. Es wird an manchen Regelungen der Verfassung Kritik geübt; es werden auch Änderungsvorschläge formuliert. Die einschlägigen Aussagen beziehen sich aber jeweils auf bestimmte Bereiche. Zur Verfassung insgesamt wird zum Ausdruck gebracht, diese könne nicht bloß so etwas wie eine „Spielregel“ sein. Das heißt, die Verfassung sollte sich nicht darauf beschränken, eine Festlegung von Zuständigkeiten, Verfahrensregeln für den politischen Prozess und Regeln für die Gewährleistung der Wirksamkeit der Verfassung, insbesondere der in der Verfassung festgelegten Begrenzungen von Zuständigkeiten und damit von Machtchancen zu sein. Welche Funktion die Verfassung aber über die einer „Spielregel“ hinaus erfüllen sollte, wurde nicht gesagt.

Im Folgenden sei versucht, im Sinne einer Aufbereitung von Grundlagen für rechtspolitische Überlegungen zur Funktion einer österreichischen Verfassung die von der Bundesverfassung tatsächlich erfüllten Funktionen zu skizzieren.

III. Die tatsächlichen Funktionen der österreichischen Bundesverfassung

Analysiert man das heutige österreichische Verfassungsrecht so erkennt man rasch, dass es aus Teilen besteht, denen zwar der formale Charakter des Verfassungsrechts gemeinsam ist, die aber keine gemeinsame Funktion haben. Dies ist ein Ergebnis der jüngeren Verfassungsentwicklung als Folge eines Abgehens von dem der Bundesverfassung ursprünglich zu Grunde gelegenen Verständnis von der Funktion einer Verfassung. Diese Entwicklung sei im Folgenden skizziert

1.) Die der Bundesverfassung ursprünglich zugeordnete Funktion

Das Verfassungsrecht der ersten Republik war gekennzeichnet durch große Nüchternheit und Technizität, das Fehlen jeglicher Solennität und – abgesehen von der Charakterisierung der Republik als demokratisch – ideologisch-politischer Aussagen. Die Ursache dafür lag einerseits darin, dass die Bundesverfassung von 1920, aber auch die Novellen von 1925 und 1929 jeweils Ergebnis eines mühsam ausgehandelten Kompromisses zwischen einander in zunehmendem Maße feindlich gegenüber stehenden politischen Kräften gewesen sind. Dass Kompromisse erzielt werden konnten, war in hohem Masse durch den Druck äußerer Rahmenbedingungen, auf deren Gestaltung Österreich kaum Einfluss hatte, bewirkt worden. Andererseits war das geschilderte Merkmal des Verfassungsrechts Ausdruck der trotz aller Gegensätze zwischen den politischen Lagern bestehenden Bereitschaft, das tradierte Verständnis von der

Funktion einer Verfassung wenigstens zu akzeptieren. So beschränkte sich das Verfassungsrecht darauf, zu normieren, welche Organe welche Zuständigkeit haben sollten, welche inhaltlichen Schranken der Ausübung dieser Zuständigkeit gezogen sind, wie diese Schrankenziehung geltend gemacht und schließlich, wie die Organe für ihr Tun zur Verantwortung gezogen werden können. Die Verfassung war als „Rechts-erzeugungsregel“ konzipiert, hatte aber selbstverständlich zentrale Bedeutung für die Sphäre der Politik, denn – unter dem Blickwinkel des Politischen gesehen – waren diese Regeln solche über die Zuweisung und Begrenzung von Machtchancen.

Grundlage für die Erzielung von Kompromissen war in einigen Fällen die gemeinsame Erfahrung der politischen Lager mit dem Verfassungsrecht der Monarchie: So wurde im Fall der Grundrechte auf das „Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger“ aus der Dezemberverfassung von 1867 zurückgegriffen, weil dieses allen politischen Lagern als das im Vergleich mit den Grundrechtskonzepten der jeweiligen Gegner geringere Übel erschien. Zudem gab es zwischen den politischen Lagern insofern eine Gemeinsamkeit, als sie die Einschätzung teilten, einige politische Konflikte in der Zeit der Monarchie hätten ihre Ursache darin gehabt, dass es im Verfassungsrecht keine Instrumente zu ihrer rechtlichen Bewältigung gegeben hat. In diesem Sinne war es zum Beispiel nicht schwer, Einigung über die Einrichtung einer Verfassungsgerichtsbarkeit zu erzielen.

Grundlage für die Ermöglichung einer Einigung war – wie gesagt – aber auch, dass den Vertretern aller politischen Lager jenes Verständnis von der Funktion einer Verfassung geläufig gewesen und als akzeptabel erschienen ist, das den österreichischen Staatsgrundgesetzen von 1867 zu Grunde gelegen war. Auch diese Gesetze sind ja, politisch gesehen, Ausdruck eines Kompromisses gewesen und sollten die Funktion haben, durch Regeln über Zuweisung und Begrenzung von Zuständigkeiten, Verfahren bei der Ausübung von Ermächtigungen und die Verantwortlichkeit für die Wahrnehmung von Zuständigkeiten, politische Machtchancen zuzuweisen und gleichzeitig zu begrenzen. Nach diesem Verfassungsverständnis wird die Verfassung als ein „technisches“ Instrument angesehen, welches die Umsetzung der Ergebnisse des politischen Prozesses in Akte unterschiedlicher Formen ermöglichen soll. Durch die Verfassung sollen zwar Schranken errichtet werden, um Exzessen vorzubeugen, im Übrigen soll der politische Prozess durch die Verfassung inhaltlich aber nicht determiniert werden. Es ist selbstverständlich, dass in einem solchen Verfassungsverständnis der Gedanke der rechtlichen Durchsetzbarkeit des in der Verfassung Normierten eine wesentliche Rolle spielt.

Nicht übersehen werden darf, dass die Verfassung der Vereinigten Staaten von 1787 Ausdruck eines solchen Verständnisses von der Funktion einer Verfassung ist.

2.) Die „traditionelle“ Funktion des Verfassungsrechts im Rahmen der politischen Kultur der zweiten Republik:

In der zweiten Republik hatten die politischen Kräfte durch lange Zeit das selbe Verständnis über die Funktion der Verfassung wie in der ersten Republik. Der im Verhältnis zur ersten Republik fundamentale Wandel der politischen Kultur hat diesbezüglich keine Änderung bewirkt. Die Besonderheiten der politischen Geschichte und Tradition der Republik Österreich haben unter den Rahmenbedingungen der politischen Verhältnisse der zweiten Republik dazu geführt, dass in der Praxis die Funktion der Verfassung als Regel über die Zuweisung von Machtchancen an politische Akteure intensiv und in spezifischer Weise genutzt wurde und wird.

Die Bundesverfassung erfüllt auch in der zweiten Republik – jedenfalls auch – die ihr ursprünglich zugeordnete Funktion. Der fundamentale Unterschied zwischen der politischen Kultur der ersten und jener der zweiten Republik hatte aber Auswirkungen darauf, was in der politischen Realität, die jeweilige konkrete Funktion von Regelungen in Verfassungsform ist. In diesem Zusammenhang ist auf zwei Spezifika hinzuweisen:

a.) Das Verfassungsrecht als Instrument zur Garantie und zur Abgrenzung von Einflussbereichen politischer Kräfte

In der politischen Kultur der zweiten Republik sind die großen Parteien daran gewöhnt, jeweils über beträchtliche Einflussphären zu verfügen und von dem Wunsch beseelt, diese möglichst abzusichern. Sie erwarten aber auch wechselseitig, dass Machtchancen zum Schaden des jeweils anderen genutzt werden. So bedienen sie sich im wechselseitigen Einverständnis der Verfassung, um die Grenzen der jeweiligen Einflussbereiche festzulegen und damit so etwas wie politische „claims“ abzustecken. Daher hat die Bundesverfassung in der politischen Wirklichkeit Österreichs in nicht wenigen Fällen tatsächlich eine Funktion, die jener eines Koalitionsabkommens gleichkommt. Das Wesen derartiger Übereinkommen ist es ja festzulegen, dass bestimmte Angelegenheiten jeweils einem der Partner als „Hausmacht“ zugewiesen, andere aber nur gemeinsam entschieden werden sollen. Die Verfassung wird in diesem Sinne instrumentalisiert. Dies kann seinen Ausdruck finden in Regelungen über Zuständigkeiten oder spezifische Beschlusserfordernisse aber auch in Änderungen bisher bestehender, als politisch beengend empfundener Regelungen und zwar typischerweise in folgenden Formen:

- Die Verteilung von Zuständigkeiten zur Gesetzgebung und Vollziehung zwischen dem Bund und den Ländern, ist, politisch gesehen, eine Verteilung von Gestaltungsmöglichkeiten zwischen den jeweils die Gebietskörperschaften dominierenden politischen Kräften. (Dies ist schon in der ersten Republik in der heftigen Auseinandersetzung über Kompetenzzuweisungen sichtbar geworden.) Dabei kann es auch eine Rolle spielen, dass eine Partei ihre Chance auf Machterhalt in einem Land oder in einigen Ländern als stabiler einschätzt als ihre Chance auf Machterhalt oder Machtgewinn im Bund. Es kann auch sein, dass eine mächtige Landesorganisation einer Partei es durchsetzt, dass ihre Interessen und Vorstellungen über Kompetenzzuweisungen, maßgeblich für die in der Frage einer Kompetenzzuweisung von der jeweiligen Bundespartei eingenommen Position wird. Derartige Überlegungen stehen z.B. hinter der seltsam anmutenden, komplexen Regelung über die Verteilung der Zuständigkeit auf dem Gebiet des Vergabewesens (Art 14 b B-VG).
- Die Verfassungsform wird gewählt um festzuschreiben, dass in einer umstrittenen und von beiden Parteien jeweils als sehr wesentlich qualifizierten Angelegenheit, der Inhalt eines mühsam erzielten Kompromisses nur gemeinsam verändert werden kann. Dies geschieht durch detaillierte Regelungen des

Gegenstandsbereiches auf den sich der Kompromiss bezieht und die Festlegung besonderer Erfordernisse, nämlich Zweidrittelmehrheit, für Gesetzesbeschlüsse auf diesem Gebiet. Als Beispiel können die Regelungen des Art 14 Abs 10 B-VG über Regelungen, die das Schulwesen betreffen, sowohl in seiner ursprünglichen als auch in seiner geltenden Fassung, genannt werden.

- Eine Regelung in Verfassungsform wird geändert, um Machtchancen jeder an der Regierung beteiligten Partei zu vergrößern, indem ein Hindernis für die Ausübung von Macht beseitigt wird. Das augenfälligste Beispiel hierfür ist die Einfügung der Abs 5 und 6 in den Art 21 B-VG gewesen. Dadurch wurde die Möglichkeit geschaffen, die Betrauung eines Beamten mit einer Leitungsfunktion zeitlich zu begrenzen und keinen Anspruch auf Betrauung mit einer gleichwertigen Funktion vorzusehen. So können unschwer Beamte gegenüber politisch motivierten Zumutungen gefügig gemacht werden.

b.) Das Verfassungsrecht als Instrument zur Begrenzung der Entscheidungsbefugnis des Verfassungsgerichtshofs

In der politischen Realität Österreichs zählt zu den Akteuren, deren Handlungsmöglichkeiten durch die Schaffung von Regelungen in Verfassungsform begrenzt werden sollen, auch der Verfassungsgerichtshof. Die Verfassungsform wird in diesen Fällen nicht gewählt, um das Ergebnis einer politischen Einigung über einen bestimmten Gegenstand gegenüber einem politischen Mitbewerber durch eine Begrenzung der Gestaltungsmöglichkeit der einfachen Parlamentsmehrheit festzuschreiben. Diese Form wird gewählt, um ein auf eine Begrenzung der Entscheidungsmöglichkeiten des Verfassungsgerichtshofs abzielendes politisches Paktum von Parteien, die gemeinsam die für eine Verfassungsänderung erforderliche Mehrheit im Parlament repräsentieren, wirksam werden zu lassen und um ihm gegenüber dem VfGH Bestandskraft zu verleihen.

Die Instrumentalisierung der Verfassungsform im beschriebenen Sinn ist zum Teil Ausdruck des Willens gewesen, den Primat der Politik gegenüber der Verfassungsgerichtsbarkeit zu unterstreichen. So etwa im Fall der als Reaktion auf ein Erkenntnis des VfGH erfolgten Festsetzung unterschiedlicher Altersgrenzen für männliche und weibliche Versicherte in der Pensionsversicherung durch Verfassungsgesetz.¹⁰ In manchen Fällen ist der Einsatz der Verfassungsform aber Reaktion auf oder Vorkehrung gegenüber einer Judikatur des VfGH, deren Sinnhaftigkeit nicht nur von politischen Kräften in Frage gestellt worden ist, gewesen. Dies gilt z.B. für die zahlreichen

Verfassungsbestimmungen, die bis in die 70er Jahre angesichts einer weithin unverständlich und unvorhersehbar gewordenen Judikatur zum Legalitätsprinzip geschaffen worden sind. Heute ist die Judikatur zum Gleichheitssatz immer wieder Anlass zu einer Verfassungsbestimmung

3.) Die Erweiterung der vom Verfassungsrecht erwarteten (und diesem zugemuteten) Funktionen

a.) Die Beeinflussung durch das in Deutschland vorherrschende Verfassungsverständnis

Seit den Siebzigerjahren werden in Österreich von der Verfassung nicht mehr nur die beschriebenen, traditionellen Funktionen erwartet: Die Verfassungspolitik Österreichs ist unter den Einfluss des in Deutschland vorherrschenden „politischen“ Verfassungsverständnisses gelangt und dies hatte spezifische Konsequenzen:

Nach diesem Verfassungsverständnis wird die Funktion der Verfassung nicht nur in dem oben beschriebenen Sinn gesehen, sondern folgend: Die Verfassung wird nicht bloß als Determinante von Handlungen der Staatsorgane verstanden, sondern als Auftrag an das ganze Volk, sie soll nicht bloß Schranke gegen unerwünschte Ergebnisse des politischen Prozesses sondern positive inhaltliche Determinante des gesamten politischen Prozesses sein. Dieses Verfassungsverständnis wurde prägnant wie folgt formuliert: „Eine Verfassung muss vor allem als Programm und Plan gesehen werden, gemäß denen eine Nation ihre Gesamtexistenz zu verwirklichen und Gesamtleistungen hervorzubringen sich entschlossen hat“.¹¹

Dass in Deutschland ein derartiges Verfassungsverständnis entwickelt und akzeptiert worden ist, kann aus der Geschichte erklärt werden. Nach dem zweiten Weltkrieg ist die Ansicht vertreten worden, eine „positivistische“ Verfassungsrechtslehre in der Zeit der Weimarer Republik sei mitschuldig an der Katastrophe dieses Staates gewesen. Es wurde die Ansicht vertreten, die Rechtsordnung habe als Folge der Beeinflussung durch eine „positivistische“ Rechtswissenschaft zuwenig Absicherungen der Demokratie enthalten, insbesondere habe es die Verfassung unterlassen, die politischen Kräfte auf Grundwerte des Staates und der Gesellschaft zu verpflichten. So wurde der Verfassungsdogmatik der Vorwurf gemacht, sie habe, weil sie in der Verfassung nur eine prozedurale Regel sehen wollte, zur Wehrlosmachung des demokratischen Staates beigetragen.

Für die Akzeptanz eines politischen Verfassungsverständnisses in der Bundesrepublik Deutsch-

land war nicht die Textierung des Grundgesetzes entscheidend. Dieses enthält zwar Bestimmungen, die sich unschwer als politische Programmsätze deuten lassen (so etwa die Präambel, Artikel 1, 20 Abs. 1 und 4), ist aber überwiegend im Sinne einer „obersten Rechtserzeugungsregel“ textiert. Von entscheidender Bedeutung für den Durchbruch des spezifisch politischen Verfassungsverständnisses ist es gewesen, dass die zur Anwendung der Verfassung zuständigen Organe – voran das Bundesverfassungsgericht – in ihrer Praxis von einem derartigen Verfassungsverständnis bestimmt worden ist und bestimmt werden.

In diesem Zusammenhang darf freilich Folgendes nicht übersehen werden: Die in Deutschland verbreitete Neigung, dem Grundgesetz gleichsam den Charakter einer heiligen Schrift beizumessen, dürfte nicht nur Reaktion auf die Erfahrung mit schrecklichen Irrwegen sein. Darin dürfte eine für Deutschland spezifische Tradition wirksam werden: Der Wunsch nach Heilsgewissheit. Ursprünglich als Suche nach Seelenheil im christlichen Sinn verstanden, hat sich dieses Streben im 19. Jahrhundert ins Diesseits gewendet und ist zum Wunsch geworden, eine Autorität zu finden, die den Weg zum allgemeinen Glück auf Erden weist. So dürfte hinsichtlich des Verfassungsverständnisses der „deutsche Sonderweg“ zu erklären sein, der dahin geführt hat, im Grundgesetz eine Handlungsanleitung gleichsam metaphysischer Qualität und im Verfassungsgericht die legitime Autorität zur Auslegung dieser heiligen Schrift zu sehen.¹²

In der Praxis hat das spezifische Verfassungsverständnis in Deutschland zweierlei bewirkt: Die Verfassung hat zum einen die Funktion bekommen, als Legitimationsgrundlage für politische Programme – im Alltag wie in Regierungserklärungen – herangezogen zu werden, verbunden mit dem Anspruch, das jeweils Postulierte oder Verheißene gegen Kritik zu immunisieren. Zum anderen erfüllt die Verfassung auf Grund des beschriebenen Verständnisses von ihrer Funktion eine „klassische“ Funktion als Zuweisung von Machtchancen: Sie dient als Legitimation für den Anspruch des Bundesverfassungsgerichts auf schier unbegrenzte Zuständigkeiten. (Auf Grund im Vergleich zum österreichischen Nationalrat typischerweise anderer Mehrheitsverhältnisse im deutschen Bundestag aber auch auf Grund einer anderen politischen Kultur wird – zum Unterschied von Österreich – in Deutschland das formelle Verfassungsrecht nicht zur „Eingrenzung“ des Verfassungsgerichts instrumentalisiert.)

b.) Die Auswirkungen auf Österreich: Die Verfassung als Erbauungsliteratur und Nobilitierungsdiplom

In Österreich ist das skizzierte „politische“ Verfassungsverständnis zwar nicht uneingeschränkt wirksam geworden. Die Verfassung wird nach wie vor nicht als „politisches Über-Ich“ und nicht schlechthin als Programm, dessen Wirklichung den politischen Kräften aufgegeben wäre, verstanden. Der Verfassungsgerichtshof nutzt das österreichische Verfassungsrecht nicht in ähnlicher Weise wie das Bundesverfassungsgericht das Grundgesetz – dies auch als Folge der oben geschilderten Praxis einer spezifischen Verfassungsgesetzgebung. Der VfGH sieht sich aber in höherem Maße als ehemals zu einer wertenden Korrektur der Ergebnisse des politischen Prozesses berufen und benutzt dazu insbesondere den Gleichheitssatz des Art 7 B-VG. Dabei bezieht er mitunter Positionen, die ihm den Vorwurf eintragen, in höherem Maße Politik zu machen als ihm zusteht.¹³

Das Vordringen dieses Verfassungsverständnisses zeigt sich vor allem in folgender Weise: In Texten, die formell Teile der Bundesverfassung sind, finden sich seit den 70er Jahren „Bekanntnisse“. Das erste dieser Bekanntnisse war jenes zur umfassenden Landesverteidigung im Art. 9a B-VG. Gerade dieses „Bekanntnis“ macht aber die Problematik derartiger Texte im Verfassungsrang deutlich, denn es drängt die Frage auf, was soll ihre Funktion sein und wem gegenüber soll ein derartiges „Bekanntnis“ welche Wirkung haben? Österreichs Landesverteidigung ist seit dem Abdruck des Art. 9a Abs. 1 B-VG im Bundesgesetzblatt und der Versendung des betreffenden Stückes dieses Gesetzblatts, also seit dem formellen Inkrafttreten dieser Bestimmung, um nichts effektiver geworden als ehemals. Sie ist nach wie vor Gegenstand heftiger innenpolitischer Auseinandersetzungen und populistischer Polemik. Die Klage über ungerechtfertigt hohe Aufwendungen, die durch militärische Beschaffungsmaßnahmen angeblich verursacht werden, ist ein beliebtes Mittel der politischen Auseinandersetzung. Welche Wirkung hat also eine Verfassungsbestimmung wie die genannte?

Dass die tatsächliche Situation im Zusammenhang mit dem jeweiligen Gegenstand anderer „Bekanntnisse“ wie etwa jenem zur Gleichstellung von behinderten und nichtbehinderten Menschen eine andere ist als jene im Fall des Bekanntnisses zur Landesverteidigung, liegt daran, dass das Thema nicht umstritten ist. Dies kann aber nicht darauf zurückgeführt werden, dass in diesem Fall das „Bekanntnis“ in der Verfassung irgend etwas bewirkt hätte.

Ähnliches gilt für das „Bekenntnis“ zum umfassenden Umweltschutz und jenes zur „tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau.“ Beim letztgenannten Beispiel kann als Funktion der Verfassung die partielle Außerkraftsetzung des Gleichheitsgebotes gesehen werden. Was aber im Übrigen die Funktion dieses Bekenntnisses – und der übrigen einschlägigen Texte im Verfassungsrecht – sein sollte, bleibt dunkel.

Dass es zur Bewirkung von Ergebnissen der Politik derartiger Verfassungsinhalte keineswegs bedarf, zeigt die österreichische Sozialgesetzgebung: Es darf nicht übersehen werden, dass die Schaffung eines ansehnlichen Systems der sozialen Sicherheit in Österreich ohne jedes „Bekenntnis“ hiezu, ohne jeden „Verfassungsauftrag“ und ohne einschlägige „Staatszielbestimmung“ erfolgt ist. Und dass eine Aussage darüber, dass der jeweilige Staat eine bestimmte Qualität beansprucht, keinerlei Effekt haben muss, ist durch den Weg der ersten Republik deutlich geworden. Österreich hat sich bekanntlich in seiner Bundesverfassung als „demokratische Republik“ bezeichnet. Wie schon von den ersten Kommentatoren dieser Verfassung festgestellt worden ist: einen normativen Sinn haben derartige Selbstbezeichnungen nicht¹⁴. Und da sich in der ersten Republik die bestimmenden politischen Kräfte zwar darauf verständigen konnten, was sie mit „Republik“ meinen, nicht aber darüber was „demokratisch“ bedeuten soll, haben sie diesen Staat, trotz der erzielten Einigung, ihn in der Verfassung als „demokratisch“ zu bezeichnen, in den Abgrund geführt

So ergibt eine nüchterne Analyse der erwähnten Bekenntnisse: Die einzige rational zu erkennende Funktion derartiger Texte, die formal Teil des Verfassungsrechtes sind, ist die Befriedigung von Bedürfnissen nach Erbauung und Schaffung einer Gelegenheit zur Demonstration moralischer Selbstgerechtigkeit.

Was hier für die österreichische Verfassung aufgezeigt wird, findet sich freilich nicht nur in dieser. Vielmehr enthalten Texte einiger Staaten Passagen, die aus schönen der seelischen Erhebung dienenden Worten bestehen. Was sonst sollte etwa der Sinn jener Passage in Art. 1 der Verfassung der italienischen Republik von 1947 sein, welcher lautet: „Italien ist eine demokratische auf die Arbeit gegründete Republik.“ (*L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro*) Gleiches gilt für die Aussage in Art. 2 der Verfassung der V. französischen Republik von 1958, in der es heißt, „das Prinzip der Republik sei „Regierung des Volkes, durch das Volk und für das Volk.“ (*Son principe est: gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple*)¹⁵.

Damit soll nicht gesagt sein, dass nur Verfassungsinhalte, die eine relativ exakte normative Anordnung ausdrücken, eine Funktion haben,

die mehr ist als die Vermittlung von Empfindungen. Anders verhält es sich nämlich mit Aussagen einer Verfassung darüber, aus welchen Motiven diese geschaffen worden ist. (Solches findet sich schon in der Verfassung der Vereinigten Staaten von 1787 (*in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquillity*)) und in jüngster Zeit in der Verfassung der Schweizer Eidgenossenschaft von 1999.) Derartige Passagen sind nicht Poesie, denn sie können als Aussage über den „Sinn des Gesetzes“ verstanden werden.

Die österreichische Verfassung hat zudem seit den 80er Jahren noch die Funktion bekommen, dem Prestigebedürfnis von juristischen Personen, die nicht durch sie eingerichtet sind, genüge zu tun: So wurde 1988 (BGBl Nr. 685) im Art 115 Abs 3 B-VG dem österreichischen Gemeindebund und dem österreichischen Städtebund in der Verfassung bescheinigt, dass sie zur Erfüllung ihrer statutenmäßigen Aufgaben, nämlich zur Vertretung der Interessen der Gemeinden, berufen sind. (Anders verhält es sich mit der Regelung im Art 23d B-VG, durch welche diesen Vereinen Funktion übertragen worden ist, für die Gemeinden Stellungnahmen zu Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union abzugeben. Eine solche Regelung hat eine konkrete Funktion.) Im Jahr 2008 wurde im Bundesgesetzblatt I Nr. 2 als Art. 120a Abs 2 B-VG den Sozialpartnern die Anerkennung der Republik für ihre Rolle ausgesprochen.

4.) Resümee

Ein Vergleich mit anderen Verfassungen zeigt, dass die österreichische in besonders hohem Maße Texte enthält, deren rechtliche Funktion ausschließlich darin besteht festzulegen, dass für jegliche Änderung des jeweiligen Wortlauts, die Abwicklung des für Verfassungsänderungen Verfahrens erforderlich ist. Eine darüber hinaus gehende rechtliche oder politische Funktion, (sieht man Erbauung der Seele nicht als solche an,) solcher Texte ist nicht erkennbar. Daher – und dies wird durch die Erfahrung des Scheiterns des Konvents bestätigt – wäre Voraussetzung für ein Erfolg versprechendes Vorhaben einer Verfassungsreform, die nicht bloß legistische Bereinigung und Reduzierung der Menge der Texte mit formaler Verfassungsqualität sein soll, ein rationaler Diskurs und eine Einigung darüber, was die Funktion einer Verfassung sein soll. Dabei könnte es hilfreich sein, zunächst die Frage zu stellen, weshalb es dazu kommen konnte, dass sich die Gestalt der österreichischen Verfassung in so hohem Maße von jener der Verfassungen von Staaten desselben politischen Kulturkreises unterscheidet. (Dabei dürfte es sich rasch zeigen, dass der Grund dafür nur zu einem verschwindenden Teil das Fehlen eines „Inkorporationsgebotes“,

also der Möglichkeit, Verfassungsrecht außerhalb der „Verfassungsurkunde“ zu schaffen, ist.) Weiters sollte geprüft werden, weshalb es erforderlich sein sollte, in der spezifischen

Verfassungsform anderes festzulegen als das, was zur Zuweisung und Begrenzung jener Machtchancen, deren Wahrnehmung rechtsförmlich erfolgen soll, erforderlich ist.

IV. Verfassung und Staatsaufgaben

1. Was sind und was sind nicht Staatsaufgaben?

a.) Die Diskussion im Konvent

In den im Konvent geführten Diskussionen hat das Thema „Staatsaufgaben“ zentrale Bedeutung gehabt und dies nicht nur im Ausschuss I, dem dies ausdrücklich als Aufgabe zugewiesen war.

Im Bericht des Konvents findet sich die Aussage, die Mitglieder des Ausschusses I haben überwiegend die Auffassung vertreten, eine Unterscheidung zwischen Staatsaufgaben und Staatszielen sei entbehrlich, „da Staatsaufgaben als verdichtet formulierte Staatsziele – auch unter dem Aspekt der wechselseitigen Bedingtheit – zu verstehen und daher mit Politik gleichzusetzen sind“.¹⁶ Daran ist bemerkenswert, dass augenscheinlich von den Ausschussmitgliedern weitgehend übereinstimmend die Ansicht vertreten worden ist, es sei Sache der Politik, darüber zu entscheiden, welche Aufgaben der Staat wahrnehmen soll. (Bemerkenswerterweise hat es im Präsidium hinsichtlich der angesprochenen Unterscheidung geteilte Auffassungen gegeben.) Hinsichtlich der Frage, ob es so etwas wie von anderen Staatsaufgaben zu unterscheidende „Kernaufgaben“ des Staates, d.h. Aufgabe, die jedenfalls von Organen, die formell Staatsorgane sind, wahrgenommen werden müssen, gibt, wurde im Ausschuss überwiegend die Ansicht vertreten, eine solche Unterscheidung sei nicht möglich. Im Sinne der wiedergegebenen Aussage, dass die Festlegung dessen, was Staatsaufgabe sein soll, Sache der Politik sei, wurde nicht weiter über eine inhaltliche Bestimmung solcher Aufgaben diskutiert. Wohl aber wurde von Ausschussmitgliedern die Verankerung jeweils eine Verankerung bestimmter „Staatsziele“ – und damit von Staatsaufgaben – in der Verfassung gefordert. Einigung wurde nicht erzielt. Mehrheitlich wurde zwar die Auffassung vertreten, eine verfassungsrechtliche Festlegung von Staatsaufgaben und Staatszielen sollte nicht bloße Deklaration sein, sondern einen normativen Gehalt haben. Darüber, was die normative Wirkung aber sein sollte, gingen die Meinungen weit auseinander. Im Präsidium konnte zur Frage eines Staatszielkataloges in der Bundesverfassung kein Konsens erzielt werden.

Auch in diesem Zusammenhang wurde deutlich, dass ein Mangel an Klarheit darüber, was die Funktion der Verfassung sein soll, Hindernis für eine Verständigung gewesen ist.

Wenn auch keine Übereinstimmung darüber, was als Staatsziel in der Verfassung „verankert“ werden sollte, erreicht werden konnte, so verständigten sich die Ausschussmitglieder doch über die Form der Besorgung von Staatsaufgaben. Dazu heißt es im Bericht: „dass die Festlegung einer Staatsaufgabe nicht eo ipso bedeutet, dass diese Aufgabe unmittelbar von staatlichen Organen besorgt werden muss. Der Staat kann seine Verantwortung auch dadurch erfüllen, dass er sicherstellt, dass diese Aufgabe überhaupt – z.B. auch von Privaten oder von einer außerhalb der Staatsorganisation bestehenden Einrichtung – besorgt wird“.¹⁷

Diese Aussage ist insofern sehr bemerkenswert, als damit der in Österreich weit verbreiteten Ansicht eine Absage erteilt wird, etwas werde nur dann als Staatsaufgabe wahrgenommen, wenn die Besorgung durch die als Organe der staatlichen Verwaltung bestellte Personen oder durch die Gerichtsbarkeit erfolgt. Unklar bleibt in der wiedergegebenen Passage aber, unter welcher Voraussetzung eine von Privaten besorgte Angelegenheit als „Staatsaufgabe“ zu qualifizieren sein sollte. (Dies zeigt einmal mehr die Bedeutung der Forderung, immer und immer die Fragen zu stellen: Wie meinst du etwas? Was ist der Sinn deiner Rede?)

Im Folgenden sei versucht die Frage zu klären, unter welchen Voraussetzungen kann gesagt werden, etwas sei eine Staatsaufgabe.

b.) Die Klärung des Begriffs „Staat“ als Voraussetzung der Klärung des Begriffs „Staatsaufgabe.“

Die Frage nach der Klärung dessen, was unter dem Wort „Staat“ sinnvollerweise verstanden werden kann, ist bekanntlich ein zentrales Thema der Staatslehre. Die im deutschen Sprachraum und darüber hinaus weithin übliche der Bestimmung des Phänomens Staat nach den drei Elementen „Staatsgebiet“, „Staatsvolk“ und „Staatshoheit“¹⁸ übersieht, dass dabei der Inhalt dessen, was den Begriff Staat ausmacht, als bekannt vorausgesetzt wird.

Intensiv mit dem Begriff „Staat“ hat sich auch die Wiener Rechtstheoretische Schule befasst. Von Hans Kelsen ist der Begriff Staat mit jenem einer Rechtsordnung gleich gesetzt worden.¹⁹ Dieser Staatsbegriff ist zwar geeignet gewesen, manches in der Vergangenheit im Zusammenhang mit dem Phänomen Staat entwickelte, ideologische Beiwerk als solches erkennbar zu machen, erweist sich aber als zu eng. Er kann

den Staat als normatives Phänomen beschreiben, aber auch nur als das. Daher ist eine Kritik dieses Staatsbegriffs als „reduktionistisch“ nicht unberechtigt. Dies deshalb, weil dieser Begriff des Staates es nicht erlaubt, das spezifisch „staatliche“ an solchen Tätigkeiten zu erkennen, die nicht in der Schaffung oder inhaltlichen Konkretisierung von Rechtsakten bestehen und deren Inhalte sich nicht von den Inhalten solcher Akte unterscheidet, die von „nicht staatlichen“ Rechtssubjekten gesetzt werden.

Bemerkenswerterweise hat ein anderer Angehöriger der Wiener Schule der Rechtstheorie, auf Grund einer umfassenden Analyse des Phänomens Staat und der Versuche, dessen Wesen zu bestimmen, eine auf den ersten Blick wahrscheinlich verblüffende, letztlich aber überzeugende Lösung gefunden. Nach Adolf Merkl ist Staat *„ein aus einem zentralen, aus rechtlich geregelten Einnahmsquellen gespeisten Fonds in Funktion gehaltener Organkomplex“*.²⁰

Merkl ist sich dessen bewusst, dass diese Charakterisierung des Staates als „Kostendeckungsverband“ allen traditionellen Vorstellungen widerspricht. Er legt jedoch dar, dass jeder Versuch, das Wesen des Staates durch die Inhalte der von ihm erfüllten Funktionen zu bestimmen, scheitern muss. Merkl weist darauf hin, dass zwar bestimmte Rechtsfunktionen, wie Gesetzgebung, Gerichtsbarkeit und Verwaltung typischer Weise Staatsfunktionen sind, dass diese aber nur durch ihre spezifische Form als Staatsfunktionen charakterisiert werden können, jedoch nicht durch ihren Inhalt. Er betont zudem, dass es, abgesehen von der Eheschließung oder der Testamenterrichtung keine Rechtsfunktion gibt, die nicht bei unverändertem Inhalt auch Staatsfunktion sein könnte (und tatsächlich als solche wahrgenommen worden ist.) Sohin stellt er die Frage nach einem spezifischen Kriterium zur Unterscheidung zwischen „staatlichen“ und „nichtstaatlichen“ Tätigkeiten. Er kommt zu dem Ergebnis, dass eine Unterscheidung des Phänomens „Staat“ von anderen, Rechtsfunktionen ausübenden, Subjekten letztlich nur dadurch möglich ist, dass jeweils in Betracht gezogen wird, auf welche Weise die zur Erfüllung der Funktionen erforderlichen Mittel aufgebracht werden. Merkl unterstreicht, dass es dabei um jene Mittel geht, die zur Erbringung der jeweiligen Leistungen erforderlich sind und zwar unabhängig davon, ob derjenige, der die Leistung erbringt, für diese Leistungserbringung entlohnt wird oder nicht. In diesem Zusammenhang verweist er auf das Beispiel des Wählers, der seine Stimme abgibt und dadurch als Staatsorgan handelt: Die für Vorbereitung, Durchführung und Auswirkung der Wahl erforderlichen Mittel, also die Mittel, die notwendig sind, damit die spezifische Organfunktion des Wählers überhaupt ausgeübt werden kann, stammen aus Steuereinnahmen.

c.) Der Begriff „Staatsaufgabe“

Wenn aber der Begriff des Staates in der dargelegten Weise bestimmt wird, kann auch der Begriff der „Staatsaufgabe“ nur nach formalen Kriterien bestimmt werden. „Staatsaufgabe“ ist demnach jede Aufgabe, die vom Menschen besorgt wird, die die Mittel für die Besorgung ihrer Aufgaben aus folgenden Quellen erhalten: Abgaben, Darlehen oder Anleihen, die aus Steuermitteln getilgt werden, Ertrag von Unternehmen, deren Risiko letztlich der Steuerzahler trägt. Der konkrete Inhalt von Staatsaufgaben ist stets Ergebnis einer politischen Entscheidung. Die historische Erfahrung zeigt, dass alles bis auf, die von Merkl genannten personenrechtlichen Rechtsakte, Staatsaufgabe sein kann. Die Erfahrung zeigt aber auch, dass abgesehen von der allgemeinen Ermächtigung zur Rechts-erzeugung, nichts Staatsaufgabe sein muss.

Trotz der Unmöglichkeit, das Wesen des Begriffs „Staatsaufgabe“ inhaltlich zu bestimmen, ist eine rationale Diskussion darüber, was Staatsaufgabe sein soll, möglich. Freilich kann diese nicht allgemein, sondern nur im Hinblick auf eine konkrete staatliche Ordnung geführt werden.

Für eine solche Diskussion kommen folgende, aus dem Begriff der Staatsaufgabe abzuleitende, Kriterien in Betracht:

- Vom Staat soll als seine Aufgabe eine Angelegenheit besorgt werden, die politisch als so wesentlich qualifiziert wird, dass für ihre Besorgung der Einsatz von „öffentlichen“ Mitteln als geboten erscheint.
- Staatsaufgabe soll sein, aber auch nur sein, was in befriedigender Weise und mit befriedigenden Ergebnissen nur ohne das Wirksamwerden von Marktgesetzen besorgt werden kann. Die Entscheidung darüber, was eine befriedigende Besorgung und was befriedigende Ergebnisse sind, ist eine politische.

Nicht aus dem Begriff der Staatsaufgabe aber aus der Tradition mittel- und westeuropäischer Staatlichkeit kann ein weiteres Kriterium gewonnen werden:

- Staatsaufgaben sollen jene Angelegenheiten sein, die – nach den innerhalb einer konkreten politischen Ordnung akzeptierten Wertentscheidungen – möglichst unparteiisch, unter gleichmäßiger Wahrung der Rechte aller Betroffenen besorgt werden sollen.

2. Welche Regelungen einer Verfassung sind im Hinblick auf Staatsaufgaben sinnvoll?

Wie ausgeführt, ist die Bestimmung dessen, was als „Staatsaufgabe“ wahrgenommen werden soll, Inhalt einer politischen Entscheidung. Es ist zu fragen, ob es sinnvoll sein kann, jene Gegenstandsbereiche in der Verfassung anzuführen, die auf Grund einer Einigung aller maßgeblichen Kräfte jedenfalls als vom Staat wahrzunehmende Aufgaben gelten können. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Verfassung die Funktion haben soll, Machtchancen zuzuweisen oder zu begrenzen. Wenn aber die Funktion der Verfassung sich nicht Deklaration von Worten erschöpfen soll, was sollte eine Nennung von „Staatsaufgaben“ bewirken?

Dazu folgende Überlegung: Es gibt in Österreich Gegenstandsbereiche, hinsichtlich derer es einen breiten Konsens darüber gibt, dass für ihre Besorgung grundsätzlich öffentliche Mittel eingesetzt werden sollen, dass also die betreffenden Angelegenheiten Staatsaufgaben sind. Was sollte eine Erwähnung derartiger Angelegenheiten in der Bundesverfassung bewirken? Die Erwartung, sie könnte insbesondere garantieren, dass in Zeiten knapper Budgetmittel, die zur Besorgung dieser Aufgaben zur Verfügung gestellten Mittel nicht gekürzt werden, ist wohl unrealistisch. Die Nennung einer Staatsaufgabe in der Verfassung könnte auch nicht bewirken, dass dann, wenn es sich als erforderlich erweist, aus dem Budget für bestimmte Gegenstandsbereiche in höherem Maße Mittel zur Verfügung zu stellen, als bisher, keine „Umschichtung“ von Budgetmitteln erfolgen darf. Zudem ist zu fragen, ob die Nennung einer „Staatsaufgabe“ im B-VG irgendeine Wirkung dahingehend haben sollte, dass für Angelegenheiten, die in der Verfassung nicht genannt sind, Budgetmittel nicht verwendet werden dürften?

Sinnvoll sind hingegen verfassungsrechtliche Regelungen, die darauf abzielen, einen „sparsamen“ Einsatz von Budgetmitteln für die Besorgung von „Staatsaufgaben“ zu gewährleisten. D.h. Regelungen in der Verfassung sind im Hinblick auf Staatsaufgaben sinnvoll, als es um die Festlegung von Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung solcher Aufgaben geht. Freilich müssen derartige Regelungen mehr enthalten, als die Postulierung eines „Effizienzprinzips“. Die Erfahrung lehrt, dass Regelungen über die Organisation und das Prozedere der Besorgung von Aufgaben am ehesten geeignet sind, eine sinnvolle Mittelverwendung zu behindern oder zu fördern.

3. Versuch einer Schlussfolgerung

Bezogen auf die Gegebenheiten in Österreich und auf die hierzulande geführte Diskussion über Staatsaufgaben, kann auf der Grundlage des bisher Dargelegten gesagt werden, Verfassungsrechtliche Regelungen in Bezug auf die Besorgung von Staatsaufgaben sind nur dann sinnvoll, wenn sie Folgendes zum Gegenstand haben:

a.) Normierung einer Verpflichtung, jene Organisationsform zu wählen, die die sparsamste Besorgung von Aufgaben gewährleistet

Wie oben wiedergeben, ist im Konvent die Ansicht vertreten worden, Staatsaufgaben müssten nicht notwendigerweise von „staatlichen Organen“ besorgt werden. Wenn damit gemeint ist, dass eine Angelegenheit auch dann Staatsaufgabe bleibt, wenn sie durch Rechtsträger erfolgt, die in Rechtsformen des Unternehmensrechtes organisiert sind, die aber nicht dem Marktgesetzen unterliegen, deren Personal – und Sachaufwand aus Steuermitteln gedeckt wird und deren Risiko letztlich vom Steuerzahler getragen wird oder deren Darlehen aus Steuermitteln bezahlt werden, ist dagegen nichts einzuwenden. In diesem Fall ist aber jeweils die Frage zu stellen, ob eine in dieser Form erfolgende Besorgung von Staatsaufgaben tatsächlich weniger Mittel erfordert als eine Besorgung durch Organe, die formell Teile der staatlichen Verwaltung sind.

Aus den einschlägigen Berichten des Rechnungshofs lässt sich entnehmen, dass derartiges typischer Weise nicht der Fall ist. Dagegen könnte in der Verfassung eine Vorkehrung getroffen werden: Es könnte als Bedingung für die rechtliche Zulässigkeit der Einrichtung derartiger Rechtsträger das Erfordernis normiert werden, nachzuweisen, dass die Besorgung durch einen „ausgegliederten Rechtsträger“ weniger Ressourcen erfordert, als die Besorgung im Rahmen der staatlichen Verwaltungsorganisation. Es müssten auch Vorkehrungen getroffen werden, dass die Überprüfung der Richtigkeit eines solchen Nachweises gewährleistet ist.

Dagegen könnte der Einwand erhoben werden, dass ein solches Nachweisverfahren sehr aufwändig und kostenintensiv wäre. Dies trifft zu. Aber die Verpflichtung, ein solches Verfahren als Voraussetzung für die rechtliche Wirksamkeit einer Ausgliederung durchzuführen, könnte bewirken, dass Ausgliederungen nicht aus Opportunitätsabwägungen oder noch weniger zu rechtfertigenden Motiven erfolgen. Verfahrensregeln zwingen bekanntlich zur Sorgfalt.

b.) Schaffung einklagbarer verfassungsrechtlicher Regelungen über den Aufbau und die Organisation der Verwaltung

Die Erfahrung lehrt, dass die Besorgung von Staatsaufgaben immer dann „teuer“ wird, wenn beim tatsächlichen Vorgang, der der Besorgung dieser Aufgaben dienen soll, Aspekte eine wesentliche Rolle spielen, die an sich nichts mit der Aufgabe zu tun haben.²¹ Dabei ist insbesondere an Organisationsentscheidungen zu denken, die nicht aus sachgerechten Motiven erfolgen. Als Beispiele dafür sind Entscheidungen zu nennen, deren Sinn es ist, die Zahl der eingesetzten Personen zu erhöhen oder Entscheidungen, die darauf abzielen, bestimmte Personen, etwa durch Schaffung neuer Organisationseinheiten, zu versorgen.

Aus diesem Grund wären in der Verfassung Vorkehrungen dagegen zu treffen, dass Organisations- und Personalentscheidungen unschwer aus machtpolitischen Opportunitätsabwägungen erfolgen können. Die Erfahrung lehrt, dass die im Vergleich mit Zentralstellen des Bundes grundsätzlich höhere Effizienz der Aufgabenbesorgung in den Ämtern der Landesregierungen darauf zurückzuführen ist, dass es spezifische verfassungsrechtliche Vorgaben über die Organisation der Ämter der Landesregierungen gibt. Auf Bundesebene fehlen vergleichbare Regelungen. (In Vorwürfen zur Bundesverfassung war

demgegenüber für Bundesministerien, eine ähnliche Organisationsstruktur vorgesehen, wie für Ämter der Landesregierung.) Und es ist gewiss kein Zufall, dass die EU-Kommission jüngst sehr genaue „Regeln für die Zusammensetzung der Kabinette der Kommissionsmitglieder und die Sprecher“ geschaffen hat²². Deren Sinn ist es, Entscheidungen, die aus Opportunitätsabwägungen und zu Versorgungszwecken getroffen werden, zu behindern.

In diesem Fall wären Regeln in Verfassungsform geboten, denn die Erfahrung aus den Ländern lehrt, dass nur der Verfassungsrang der Regeln über die Ämter der Landesregierungen einfachgesetzliche Regelungen verhindert hat, die auf eine Zerstörung der Qualität der Landesverwaltungen hinausgelaufen wäre und parteipolitisch motivierte Willkürakte erleichtert hätte. Dass Derartiges beträchtliche Kostenfolgen nach sich gezogen hätte, versteht sich.

Freilich – und auch dies lehrt die Erfahrung – eine Regelung in der Verfassung, die nicht durch eine Beschwerdemöglichkeit garantiert ist, hat sehr begrenzte Wirkung. Daher wäre es angezeigt, den Bürgern einen Rechtsanspruch auf die Einhaltung von Organisationsregeln einzuräumen. Weshalb sollte „Recht auf den gesetzlichen Richter“, das ja als Grundrecht nur gegenüber der Verwaltung wirkt, nicht auch einen Anspruch auf Einhaltung von Regeln über Organisation und Bestellung von Organwaltern vermitteln?

Anmerkungen:

- ¹ Die folgenden Hinweise auf die Materialien des Konvents beziehen sich auf den Bericht des Konvents. Dieser ist im Internet publiziert unter http://www.konvent.gv.at/K/Willkommen_Portal.shtml
- ² Siehe: <http://www.konvent.gv.at/K/ZD/grunds.pdf>
- ³ BGBl I 2007/27
- ⁴ BGBl I 2008/1
- ⁵ BGBl I 2008/2
- ⁶ 168 ME (XXIII.GP)
- ⁷ Dieser Entwurf findet sich unter den Materialien des Konvents als Teil 4 B des Berichtes des Konvents.
- ⁸ Zitiert nach: Moritz Schlick, Gesammelte Aufsätze, Wien 1938, Vorwort von Friedrich Waismann, S. XXIII.
- ⁹ Dies wird z.B. in folgender Passage im Bericht des Konvents (Teil 3 Beratungsergebnisse S. 17) deutlich: „Viele Inhalte standen sowohl als Staatsziele als auch als Grundrechte, insbesondere soziale Grundrechte im Konvent in Beratung. Das Präsidium verständigte sich darauf, sich in diesen Fällen in einem ersten Schritt mit der Verankerung als Grundrecht zu befassen, weil damit die Dimension als Staatsziel mitabgedeckt sei.“
- ¹⁰ BGBl 1992/832
- ¹¹ Herbert Krüger, Der Verfassungsgrundsatz, in: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, S. 187, hier S. 197
- ¹² Dazu aus letzter Zeit: Uwe Volkmann, Verfassungsrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität, in: VVDStRL Bd 67 (2008), S.58. Der Autor spricht von einem „Mythos Verfassung“, der im Grundgesetz lebendig sei.
- ¹³ Dazu zusammenfassend: Magdalena Pöschl, Gleichheit vor dem Gesetz, (2008) S.894 ff.
- ¹⁴ Kelsen-Froehlich-Merkl, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, S. 65.
- ¹⁵ Diese Worte sind aus der berühmt gewordenen Gettysburg-Address von Abraham Lincoln entlehnt. Diese Rede zum Gedenken an die Opfer der entscheidenden Schlacht des amerikanischen Bürgerkrieges sollte auch der seelischen Erhebung dienen. Solches ist eine respektable Funktion einer Gedenkrede. Aber sollte dies zur Funktion einer Verfassung werden?
- ¹⁶ Bericht des Konvents, Teil 3, S. 15.

¹⁷ Bericht des Konvents, Teil 3, S. 16.

¹⁸ Dies geht auf Georg Jellinek zurück; siehe: Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., S. 144.

¹⁹ So Hans Kelsen, z.B. Das Problem der Souveränität, 1920, Vorrede S. V.

²⁰ Adolf Merkl, Allgemeines Verwaltungsrecht, (1927 – Nachdruck 1999), S. 295.

²¹ Das letzte einschlägige Beispiel ist die Entscheidung der Unterrichtsministerin, die Sektion V ihres Ministeriums einfach aufzulösen. Siehe dazu die Beilage zur Wiener Zeitung „Verwaltung Innovativ“ vom 8.4.2009, S. 2 und 4

²² Quelle: Beilage zur Wiener Zeitung vom 8.4.2009, S. 2.

Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe – bisher erschienen

HEFT 1 (1981)

Albert Kadan: Parteifinanzierung in Österreich und der Bundesrepublik Deutschland

Erich Reiter: Vorschläge zur Neuregelung der Parteifinanzierung in Österreich
(vergriffen)

HEFT 2 (1982)

Wilhelm Brauner: Staatsausgaben
(vergriffen)

HEFT 3 (1984)

Erich Reiter: Reform des Bundesrates
(vergriffen)

HEFT 4 (1984)

Eva Steindl: Die Fremdenverkehrsgesetze der Bundesländer
(vergriffen)

HEFT 5 (1985)

Erich Reiter (Hg.): Die friedenserhaltenden Operationen im Rahmen der Vereinten Nationen. Der Beitrag der neutralen Staaten Europas
(vergriffen)

HEFT 6 (1985)

Heinz Vetschera: Die Rüstungsbeschränkung des österreichischen Staatsvertrages aus rechtlicher, politischer und militärischer Sicht
(vergriffen)

HEFT 7 (1986)

Lothar Höbelt: Die Bundespräsidentenwahlen in der Ersten und Zweiten Republik
(vergriffen)

HEFT 8 (1986)

Helmut Berger: Verfahrensökonomie zum Verfahren 1. Instanz nach AVG und BAO
(vergriffen)

HEFT 9 (1986)

Anton Pelinka: Grün-alternative Aspekte in Ideologie und Programmatik der SPÖ

Manfried Welan: Grün-alternative Aspekte in Ideologie und Programmatik der ÖVP

Erich Reiter: Fortschritts- und Wachstumsverständnis in Ideologie und Programmatik der FPÖ
(vergriffen)

HEFT 10 (1987)

Ulrike Leopold-Wildburger: Ökonomie und Ökologie im Test der Meinungen
(vergriffen)

HEFT 11 (1987)

Heinrich Schneider: Akzeptanzprobleme der österreichischen Landesverteidigung
(vergriffen)

HEFT 12 (1988)

Ulrike Leopold-Wildburger: Österreich am Weg nach Europa. Modelle – Stichproben – Methoden. Eine arbeitsökonomische Studie zum Meinungsbild der Österreicher

HEFT 13 (2006)

DIE ZUKUNFT EUROPAS

Franco Algieri: Zustand und Entwicklungsszenarien der EU im Lichte der Krise

Peter Schmidt: Die weltpolitischen Herausforderungen für die Europäische Union und die Vereinigten Staaten von Amerika: Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Herbert Scheibner: Friedensprojekt „EUropa“ vor neuen Herausforderungen

Erich Reiter: Die Aufnahme der Türkei – eine sicherheitspolitische Überdehnung?

HEFT 14 (2006)

Waldemar Hummer: Zum weiteren Schicksal des Vertrages über eine Verfassung für Europa

HEFT 15 (2006)

STEUERPOLITIK

Ernst Gehmacher: Im Zyklus gefangen zwischen Wachstum und Krise

Erich E. Streissler: Steuerpolitik und Umverteilung

Oliver Ginthör: Steuergerechtigkeit aus Sicht der Steuerzahler

Herbert Scheibner: Überlegungen zur Steuerpolitik

HEFT 16 (2006)

KAMPF DER KULTUREN?

EUROPA UND DER ISLAM

Elsayed Elshahed: Zwischen Menschenrechten und Menschenwürde. Einige Gedanken zur Rezeptionsproblematik der Meinungsfreiheit

Hans Winkler: Toleranz ist keine Einbahnstraße

Herbert Scheibner: Ist ein „Kampf der Kulturen“ vermeidbar?

Erich Reiter: Integration und/oder Kulturkampf

KINDER UND GEWALT: OPFER UND TÄTER

Herbert Scheibner: Kinder und Gewalt: Opfer und Täter

Katharina Beclin: Erfordert die Entwicklung der Kriminalität Unmündiger neue Antworten?

Karin Gastinger: Ein politisches Statement zum Thema Kinder und Gewalt

Gabriele Zierung: Kinder und Gewalt: Opfer und Täter

Astrid v. Friesen: Kinder und Gewalt. Opfer und Täter

HEFT 17 (2006)

BEGLEITHEFT ZUR AUSSTELUNG

LIBERALE POLITIK IN ÖSTERREICH

Manfried Welan: Unwissenheit als Grund von Freiheit und Toleranz. Drei Weisungen aus dem alten Österreich: Friedrich August von Hayek, Karl Raimund Popper, Hans Kelsen

Lothar Höbelt: Das Schicksal des politischen Liberalismus in Österreich

Walter M. Iber, Erich Reiter: Die Soziale Marktwirtschaft als Ausdruck wirtschaftsliberalen Denkens. Programmatische Positionen der politischen Parteien seit 1945

Alfred Gerstl: Der verspätete Liberalismus im Österreich nach 1945. Politische, gesellschaftliche und „liberale“ Ursachen

Walter M. Iber: Der „Raab-Kamitz-Kurs“: Liberale Wirtschaftspolitik?

Friedhelm Frischenschlager, Erich Reiter: Teilweise überarbeitete Auszüge aus: Liberalismus in Europa

Anhang: Wirtschaftspolitische Positionen der österreichischen Parteien seit 1945: ÖVP, SPÖ, FPÖ/BZÖ und die Grünen

HEFT 18 (2006)

VOM LIBERALEN ZUM SOZIALEN STAAT

Erich Reiter: Einbegleitung: Über den politischen Gebrauch des Wortes „Liberalismus“

Manfried Welan: Liberales im Verfassungsrecht des Bundes

Urs Schöttli: Vom liberalen zum sozialen Staat. Eine ostasiatische Perspektive

Andreas Unterberger: Bürgerlich: Was ist das?

Gunther Tichy: Die neue Unsicherheit

Ernst Gehmacher: Die Gesellschaftsordnung des Erfolges. Der liberale Sozialstaat

Wolfgang Neumann: Welche Zukunft für den Sozialstaat? Europäischer und internationaler Vergleich

Jörg Schütze: Mittelstandsförderung und

Fremdkapitalbedarf. Basel II und die Folgen

Werner Pleschberger: Generationenvertrag – (noch) sozial gerecht?

HEFT 19 (2006)

DER LANGSAME WEG ZU EINER

EUROPÄISCHEN SICHERHEITSPOLITIK

Lothar Rühl: Entwicklung und Möglichkeiten der ESVP

Reinhardt Rummel: Das Ende des Provinzialismus? Europäische und transatlantische Perspektiven der ESVP

Erich Reiter: Europas Sicherheitspolitik nimmt nur sehr langsam Gestalt an

Heinz Gärtner: Die Zukunft europäischer Armeen: Traditionalisten und Modernisierer. Woran orientiert sich Österreich?

Günter Hochauer: Verteidigungspolitische Erfordernisse. Konsequenzen aus dem stagnierenden Prozess einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Erich Eder: Miliz – Zukunftsträchtig für moderne Streitkräfte? Die Nationalgarde in den Vereinigten Staaten von Amerika

Helge Lerider: Die Türkei und die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union

HEFT 20 (2007)

DIE GENERATIONENFRAGE

AUS LIBERALER PERSPEKTIVE

Wolfgang Mazal: Brauchen wir einen neuen Generationenvertrag?

Urs Schoettli: Die alternde Gesellschaft. Eine zentrale Herausforderung an die liberale Politik

Werner Pleschberger: Perspektiven des Generationenvertrages. Realistische Solidaritätskultur, neue Rechtsnormen und Institutionen

Thomas Neumann: Der Nachhaltigkeitsfaktor. Ein Instrument zur Generationengerechtigkeit im österreichischen Pensionssystem

Andreas Kirschhofer-Bozenhardt: Spurensuche nach den großen Problemen

HEFT 21 (2007)

Schwerpunkt:

FÖDERALISMUS ALS GESTALTUNGSPRINZIP

Franz Fiedler: Föderalismus als Gestaltungsprinzip

Peter Bußjäger: Streiflichter zum österreichischen Föderalismus

Gerhart Wielinger: Legenden, Glaubenssätze und die österreichische Wirklichkeit. Bemerkungen eines langjährig praktizierenden Föderalisten

Günter Voith: Schein und Sein im österreichischen Föderalismus

Martin Malek: *Russlands „Energieaußenpolitik“ und der Südkaukasus.* Geopolitik, „frozen conflicts“ und europäische Abhängigkeiten

HEFT 22 (2007)

Schwerpunkt:

GENFORSCHUNG, GENTECHNIK UND GENMEDIZIN

Andreas Kirschhofer-Bozenhardt: Statt eines Vorwortes: Genforschung verliert Schrecken.

Ergebnisse einer IMAS-Umfrage im Auftrag des Internationalen Instituts für Liberale Politik Wien

Michael Stormann: Genmedizin in Europa

Clemens Leitgeb: Genmedizin in der Onkologie

Wolfgang Schallenberg: „Genmedizin“. Gentechnik in der Medizin aus wirtschaftlicher Sicht

Iris Kempe: Die europäisch-russischen Beziehungen und die *Russlandpolitik der EU*

HEFT 23 (2007)

LIBERALE POLITIK IN ÖSTERREICH.

Ein Nachheft zur Ausstellung des Internationalen Instituts für Liberale Politik vom 19. – 29.

September 2006. Liberale Politik in Österreich.

Eine Ausstellung des Internationalen Instituts für Liberale Politik vom 19. – 29. September 2006 in der Säulenhalle des Parlamentsgebäudes in Wien

Erich Reiter: Über den politischen Gebrauch des Wortes „Liberalismus“

Lothar Höbelt: Das Schicksal des politischen Liberalismus in Österreich

HEFT 24 (2008)

KLIMAWANDEL UND ATOMENERGIE

Erich Reiter: Einführung in die Thematik Klimawandel, Schadstoffenergie und Atomenergie

Helmut Stubner: CO₂-Emissionszertifikatehandel – ein liberaler Standpunkt

Volkmar Lauber: Kyoto-Protokoll, Emissionshandel und Energiewende

Stefan Pickl: Der internationale Emissionszertifikatehandel im Spannungsfeld von ökonomischen und ökologischen Zielsetzungen

Dieter Drexel: Ökologie und Ökonomie im Spannungsfeld des Kyoto-Protokolls

Erich Gornik: Klimaschutz und Kernenergie

HEFT 25 (2008)

Schwerpunkt:

ÜBERLEGUNGEN ZUR NEUTRALITÄT

Erhard Busek: Neutralität Österreichs – Herz oder Museumsstück

Heinz Gärtner: Eine moderne Neutralität ist flexibel

Erich Reiter: Neutralität als österreichische Ideologie

Gottlieb F. Hoepfli: Neutralität in der Schweiz

Peter W. Schulze: Elf Thesen *zur russischen Innen- und Außenpolitik* am Ende der zweiten Amtsperiode Putins

Günther Ofner: Die *EU als Energiemanager*

HEFT 26 (2008)

Schwerpunkt:

ASIEN UND DIE AUßENPOLITIK DER EU

Urs Schoettli: Chinas Rückkehr auf die Weltbühne

Gustav C. Gressel: „Brothers in Evil“ oder „Apfel und Birne“: Übersicht über die Menschenrechtsverletzungen, Demokratie- und Rechtsstaatsdefizite in der Volksrepublik China und Burma

Franco Algieri: Die Zentralasienpolitik der Europäischen Union: Interessen und Konflikte

Eugene Kogan: Die Beziehungen *Israels* zur *NATO*

HEFT 27 (2008)

Schwerpunkt:

GEORGIENKONFLIKT

Gustav C. Gressel: Der Krieg im Kaukasus vom 07.08.2008 bis 14.08.2008

Aschot Manutscharjan: Georgien suchte Krieg mit Russland

Eugene Kogan: The Russian-Georgian Conflict: An Assessment

Peter Schmidt: Der Georgische Knoten – Mögliche Beiträge der EU zur Beilegung des Konflikts

Gerhard Will: Permanenter Ausnahmezustand

Birmas leidvoller Weg ins 21. Jahrhundert

Gudrun Harrer: Zur Rolle von Stammesstrukturen in Konfliktlagen: Das Beispiel **Irak** und die US-amerikanische „Using the Sheikhs“-Politik

HEFT 28 (2009)

Schwerpunkt:

Hat die Marktwirtschaft Zukunft?

Gerald Schöpfer: Ist die freie Marktwirtschaft zum Untergang verurteilt?

Erhard Fürst: Ursachen der Finanz- und Wirtschaftskrise: Marktversagen? Staatsversagen?

Helmut Kern: Hat die Marktwirtschaft noch Zukunft? – Staatliche Regulierung löst die Probleme nicht

Bernhard Martin: Entwicklungschancen für Politischen Liberalismus in Österreich in Folge der weltweiten Finanzkrise. Eine makrosoziologische Diagnose

Rainer E. Schütz: Hat die Marktwirtschaft eine Zukunft?

Walter Schragel: Schadenersatz für behindertes Kind?

Henriette Riegler: Der Staat Kosovo – wirklich ein Projekt Europäischer Sicherheit?

HEFT 29 (2009)

Ostasien – Geostrategischer Schwerpunkt der Welt

Urs Schöttli: Brennpunkte in Ostasien – Sicherheitspolitische Herausforderungen

Gudrun Wacker: Auf der Suche nach Harmonie: China als regionaler und globaler Akteur

Rudolf Logothetti: Die Rolle der USA in Ostasien – eine europäische Sicht

Eugene Kogan: The Russian-Chinese Disconnect in the Defence Industry Field

Sebastian Harnisch: The Korean Conundrum: Moderating Expectations and Containing Nuclear Extortion

Urs Schöttli: Japans Rolle in Ostasien und in der Welt

Yuan-hsiung Chen: The Security Situation of the Republic of China

Chong-pin Lin: Melting the Ice: Beijing's Emerging Taiwan Policy

Bill Keh-ming Chen: The Role and Influence of the United States in East Asia

Gustav C. Gressel: Anmerkungen zu den politischen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Taiwan

HEFT 30 (2009)

Überlegungen zu Staatsreform und Europapolitik

Heimo Hofmeister: Staat und Individuum

Christian Stadler: Österreichische Staats- und Verwaltungsreform aus liberaler Perspektive

Roland Vaubel: Nie sollst Du mich befragen?

Weshalb Referenden in bestimmten Politikbereichen – auch in der Europapolitik – möglich sein sollten.

Bücher

Johann Frank

Perspektiven der europäischen militärischen Integration

– Entwicklungsszenarien und Konsequenzen für Österreich –

Verlag: Ing. Harald Kurz 95 Seiten ISBN 978-3-9501854-9-2

Schriftenreihe zur internationalen Politik

Band 1

Erich Reiter (Hg.)

Die Sezessionskonflikte in Georgien

mit Beiträgen von:

Klaus Becher – Gustav C. Gressel – Egbert Jahn – Jörg Himmelreich

Iris Kempe – Eugene Kogan – Aschot Manutscharjan – Jürgen Schmidt

Peter Schmidt – Peter W. Schulze – Andrei Zagorski

Verlag: böhlau 330 Seiten ISBN 978-3-205-78325-1

Band 2

Erich Reiter (Hg.)

Der Krieg um Bergkarabach – Krisen- und Konfliktmanagement in der Kaukasusregion

mit Beiträgen von:

Meliha Benli Altunisik – Aser Babajew – Uwe Halbach – Egbert Jahn –

Eugene Kogan – Helge Lerider – Aschot Manutscharjan – Erich Reiter –

Peter W. Schulze – Oktay F. Tannrisever – Andrei Zagorski

Verlag: böhlau 280 Seiten ISBN 978-3-205-78404-3

Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe

Reihe Studien

Klaus Becher	Die USA als Faktor des Konfliktmanagements in Georgien	September 2007
Erich Reiter	Die Einstellung der Österreicher zu der Sicherheits- und Verteidigungspolitik und zur EU; Bewertung der Ergebnisse einer IMAS-Umfrage vom April 2007 und anderer Erhebungen	Oktober 2007
Peter W. Schulze	Energiesicherheit – ein Europäischer Traum. Russland als Energiemacht	Oktober 2007
Heinz Gärtner	Die Zukunft der Rüstungskontrolle	November 2007
Klaus Becher	Ziel und Zweck der US-Raketenabwehr und die europäische Interessenslage	Dezember 2007
Andrei Zagorski	Die Kontroverse über amerikanische Raketenabwehr in Europa: Lösungsversuche in der Sackgasse?	Dezember 2007
Egbert Jahn	Optionen für die Politik der EU gegenüber Georgien und den De-facto-Staaten Abchasien und Südossetien	Dezember 2007
Erich Reiter	Die Einstellung der Österreicher zu Kernenergie, Klimawandel und Genforschung Auswertung u. Kommentierung der Ergebnisse einer Meinungsumfrage	Jänner 2008
Erich Reiter	Bewältigung sozialer Probleme und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit – Details einer Studie über „politische Denkmuster“ der Österreicher	Jänner 2008
Erich Reiter	Meinungsfreiheit – Details einer Studie über „Meinungsfreiheit in Österreich“	Februar 2008
Peter W. Schulze	Zieloptionen russischer GUS-Politik: Geopolitische Neuordnung des Sicherheits- und Kooperationsraumes oder vernachlässigte Konfliktzone?	März 2008
Oliver Ginthör Martin Haselberger Sandra Schreiblehner	Die steuerliche Entlastung des Mittelstandes zwecks besserer Vorsorgemöglichkeiten	März 2008
Stefan Pickl	Investitionsverhalten in internationalen Emissionshandelssystemen Ökologie und Ökonomie im Spannungsfeld des Kyoto-Protokolls	April 2008
Eugene Kogan	Sicherheitspolitik im Nahen Osten Israels Lehren aus dem Libanonkrieg – Russlands Rolle im Nahen Osten	Juni 2008
Urs Schöttli	China: Was hat sich seit 1976 ereignet?	August 2008
Hannes Adomeit Peter W. Schulze Andrei Zagorski	Russland, die EU und „Zwischeneuropa“ Drei Studien	Oktober 2008
Eugene Kogan	Military and Energy – Security Situation Around the Black Sea Area	November 2008
Gudrun Harrer	Souveränität und Nachkriegszeit: Der Irak nach dem Abschluss des Status of Forces Agreement mit den USA	Jänner 2009
Uwe Halbach Peter W. Schulze Andrei Zagorski Eugene Kogan	Machtpoker am Kaukasus Nachlese zum „Fünf-Tage-Krieg“ in Georgien im Sommer 2008 Vier Studien	Februar 2009
Peter W. Schulze Andrei Zagorski	Russische und europäische Energiepolitik im Zeichen der globalen Krise Die strategische Orientierung Russlands zu Europa?	Mai 2009
Hüseyin Bağcı	Changing Geopolitics and Turkish Foreign Policy	Juni 2009
Gerhart Wielinger	Überlegungen zum Thema Gestaltung der Verfassung im Hinblick auf die Sicherung einer rechtsstaatlichen und sparsamen Bewältigung von Staatsaufgaben	Juli 2009

Österreichische Post AG /
Sponsoring Post
Verlagspostamt 1010 Wien
GZ: 06Z037014 S
IILP – ZVR Zahl 425665530

ISBN 978-3-902595-31-7

Das Internationale Institut für Liberale Politik Wien (IILP) wurde im Herbst 2005 gegründet und bezweckt die Förderung liberaler Politik, insbesondere in den Bereichen der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik, internationalen Beziehungen, Europapolitik, Außen- und Sicherheitspolitik sowie hinsichtlich aktueller Fragen der österreichischen Politik.

Das IILP versteht sich als bürgerlicher und pro-europäischer Think-Tank für Österreich. Im Rahmen seines wissenschaftlichen und gesellschaftspolitischen Programms lädt es zu zahlreichen Veranstaltungen.

Neben anderen Publikationen gibt es die „Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe“ heraus.

www.iilp.at



Internationales Institut
Liberale Politik Wien

SOZIALWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTENREIHE

Gesamtherstellung: Offsetdruck Ing. H. Kurz GmbH, Industriepark 2, A-8682 Mürzzuschlag/Hönigsberg