

FÖDOK 33

Esther Seha

Verfassungspolitik in westeuropäischen Demokratien

Finnland, Österreich und die Schweiz
im Vergleich

Verfassungsmessung
Band 33



Institut für Föderalismus

Verfassungspolitik in westeuropäischen Demokratien

**Finnland, Österreich und die Schweiz
im Vergleich**

Föderalismusdokumente
Band 33



Institut für Föderalismus

© **Herausgeber und Verleger:**
Institut für Föderalismus
Maria-Theresien-Straße 38 b, 6020 Innsbruck,
Tel 0512 / 57 45 94 FAX-Nr 0512 / 57 45 94-4

Für den Inhalt verantwortlich:
Institutsdirektor Univ.Doiz. Dr. Peter Bußjäger

Innsbruck 2010

ISBN-Nr 978-3-901965-33-3

Vorwort

Verfassungsreformen sind im Regelfall äußerst sensible Prozesse, da sie an den Grundlagen eines jeden politischen Systems rühren. Nicht selten scheitern Verfassungsreformen an der Innovationsresistenz beharrender Kräfte. Österreich bildet ein leidvolles Beispiel dafür.

Das Institut für Föderalismus hat Verfassungsreformen in Österreich stets in den Mittelpunkt seiner Aktivitäten gerückt. Nicht von ungefähr war Institutsdirektor Peter Bußjäger Mitglied des Österreich-Konvents und Vorsitzender des Ausschusses V, der sich mit der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern befasste.

In diesem Zusammenhang ist auch an das vom Institut für Föderalismus gemeinsam mit dem Forum of Federations abgehaltene Symposium „Können Verfassungsreformen gelingen?“ am 19. und 20. September 2007 im Parlament in Wien zu erinnern. Der von Peter Bußjäger und Felix Knüpling herausgegebene Tagungsband ist als Band 106 der Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus im Februar 2008 erschienen.

Die hier vorgelegte vergleichende Darstellung von Esther Seha zu Verfassungsreformprozessen in Finnland, Österreich und der Schweiz fügt sich sehr gut in diese Aktivitäten. Interessant ist der Vergleich zwischen drei kleineren Staaten Europas, von denen zwei föderal (Österreich, Schweiz) und einer unitarisch (Finnland) verfasst sind. Zwei gehören zur Europäischen Union (Österreich, Finnland), einer (Schweiz) ist mit der EU über bilaterale Verträge verflochten. Die Arbeit basiert auf einer an der Freien Universität Berlin angenommenen politikwissenschaftlichen Diplomarbeit.

Die Untersuchung stellt einmal mehr unter Beweis, dass Verfassungsreformen, unabhängig davon, ob es sich um unitarische oder föderale Systeme handelt, durchaus gelingen können. Entscheidend sind wohl Zielstrebigkeit und die Fähigkeit, ein „window of opportunity“ zu nützen. An beidem hat es bisher in Österreich gemangelt.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	1
1.1.	<i>Thematische Einführung und Fragestellung</i>	<i>1</i>
1.2.	<i>Stand der Forschung</i>	<i>3</i>
1.3.	<i>Methodisches Vorgehen und Aufbau der Untersuchung</i>	<i>5</i>
2.	Verfassungen als Gegenstand politikwissenschaftlicher Analyse – Historische und konzeptionelle Grundlagen	11
2.1.	<i>Zum Begriff der Verfassung</i>	<i>11</i>
2.2.	<i>Verfassung als analytische Kategorie: Möglichkeiten der Klassifikation</i>	<i>12</i>
2.3.	<i>Die Verfassung als abhängige Variable: Konzeptionalisierung und Operationalisierung</i>	<i>15</i>
3.	Verfassungspolitik als „Policy-Reform“ – Analyserahmen und Hypothesen	17
3.1.	<i>Verfassungspolitik als Prozess</i>	<i>17</i>
3.2.	<i>Theoretische Grundlagen für die Analyse von Verfassungsreformen</i>	<i>18</i>
3.2.1.	<i>Institutionelle Variablen (polity-Dimension)</i>	<i>21</i>
3.2.2.	<i>Akteursbezogene Variablen (politics-Dimension)</i>	<i>23</i>
3.2.3.	<i>Inhaltliche Variablen (polity-Dimension)</i>	<i>24</i>
3.3.	<i>Bestimmungsfaktoren für Verfassungsreformen: Analyserahmen und Operationalisierung der Fragestellung</i>	<i>25</i>
3.4.	<i>Arbeitshypothesen</i>	<i>28</i>
4.	Formale Festschreibung der Verfassungspraxis: der Fall Finnland	30
4.1.	<i>Von Fremdbestimmung zur staatlichen Unabhängigkeit: Finnlands verfassungsgeschichtlicher Hintergrund</i>	<i>30</i>
4.2.	<i>Veränderung der politischen Rahmenbedingungen: die Genese der finnischen Reformdiskussion</i>	<i>33</i>
4.3.	<i>Suomen Perustuslaki: das neue Finnische Grundgesetz</i>	<i>36</i>
4.3.1.	<i>„Projekt Grundgesetz 2000“: das Verfahren der finnischen Verfassungsreform</i>	<i>37</i>
4.3.2.	<i>Vom semi-präsidentiellen zum parlamentarischen Regierungssystem: die Inhalte der finnischen Verfassungsreform</i>	<i>40</i>
4.3.3.	<i>Parlamentarisierung als „Leitidee“: konsensorientierte Verhandlungen und Homogenität der Akteursinteressen</i>	<i>42</i>
4.4.	<i>Zusammenfassung</i>	<i>44</i>

5.	Fehlende Leitidee und Konventsmethode: der Fall Österreich	47
5.1.	<i>Die Zweite Republik: Verfassungsrechtliche Kontinuität</i>	<i>47</i>
5.2.	<i>Fortwährender Reformbedarf: der Österreich-Konvent als neuer Schritt zur Staatsreform</i>	<i>50</i>
5.3.	<i>Eine Verfassung für Österreich?: der Österreich-Konvent</i>	<i>53</i>
5.3.1.	<i>Die EU als Modell: Staatsreform durch Konventsmethode</i>	<i>54</i>
5.3.2.	<i>Die Reformagenda: die Bundesstaatsreform als Kernanliegen des Österreich-Konvents</i>	<i>56</i>
5.3.3.	<i>Allgemeiner Konsens ohne politische Leitidee: das Scheitern des Konvents</i>	<i>58</i>
5.4.	<i>Zusammenfassung</i>	<i>61</i>
6.	Verfassungspolitik unter dem Vorzeichen der Konkordanz: die Schweiz	63
6.1.	<i>Vom Staatenbund zur multikulturellen Nation: der verfassungsgeschichtliche Hintergrund der Schweiz</i>	<i>63</i>
6.2.	<i>Die Totalrevision der Bundesverfassung: kontinuierlicher Reformbedarf bei punktuellen Reformauslösern</i>	<i>66</i>
6.3.	<i>Verfassungsnachführung im Konsens: die neue schweizerische Bundesverfassung</i>	<i>69</i>
6.3.1.	<i>Verfassungsreform in Etappen: mit neuem Verfahren zum Erfolg</i>	<i>69</i>
6.3.2.	<i>Reform „ohne Inhalte“?: die Nachführung als Basis für Folge-reformen</i>	<i>73</i>
6.3.3.	<i>So viel wie möglich, so wenig wie nötig: Verfassungsreform im Konsens</i>	<i>76</i>
6.4.	<i>Zusammenfassung</i>	<i>78</i>
7.	Verfassungspolitik im westeuropäischen Vergleich	80
7.1.	<i>Die Institution Verfassung unter veränderten Rahmen- und Funktionsbedingungen?</i>	<i>84</i>
7.2.	<i>Konsequenzen für die politikwissenschaftliche Verfassungsforschung</i>	<i>85</i>
	Literaturverzeichnis	89

1. Einleitung

1.1. Thematische Einführung und Fragestellung

Verfassungen sind Kerndokumente demokratischer politischer Systeme, in denen grundlegende Bestimmungen über die Staatsorganisation und -funktionen, die Staatsaufgaben und -ziele sowie die Rechtsstellung der Bürger niedergelegt sind. Seit den Anfängen des modernen Konstitutionalismus vor nunmehr 200 Jahren bilden Verfassungen den Rahmen demokratischer Politik als höchstrangiges Recht im Staat. Jüngst sind Verfassungen insbesondere im Rahmen der Diskussion über die Konstitutionalisierung der Europäischen Union sowie der Frage nach der Zukunft politischer Ordnung jenseits des Nationalstaates verstärkt in den Mittelpunkt politikwissenschaftlicher Auseinandersetzung gerückt. Dabei werden neben dem Verhältnis supranationalen und nationalen Verfassungsrechts auch die Auswirkungen veränderter Staatlichkeit auf die Verfassung als historische Institution diskutiert.

Gemeinhin ging man lange Zeit von der Stabilität von Verfassungen aus (vgl. Bogdanor 1988).¹ Dabei wurde jedoch die Tatsache verkannt, dass auch Verfassungen als Kerninstitution demokratischer Gemeinwesen selbst zum Gegenstand der Politik werden können und sich, wenngleich sie das grundlegende Ordnungsinstrument moderner Gesellschaften darstellen und als Rahmen und Programm den politischen Prozess durch Verhaltenssicherheit entlasten, als durchaus wandelbar und anpassungsfähig erweisen. So wurde in quantitativen Analysen neueren Datums festgestellt, dass sowohl in etablierten als auch jungen Demokratien in den vergangenen Jahrzehnten eine Vielzahl von Verfassungsreformen stattgefunden hat (vgl. dazu einführend Lorenz 2004). Verfassungen bilden somit nicht nur den rechtlichen Rahmen für politische Prozesse, Entscheidungsträger versuchen zudem über Verfassungsbestimmungen politische Ziele durchzusetzen. Bei Verfassungspolitik handelt es sich folglich im Kern um politische Machtfragen.

1 Insbesondere im Zuge der Auseinandersetzung mit den Verfassungsgebungsprozessen in Mittel- und Osteuropa ist der Fokus verstärkt weg von der Annahme der Stabilität politischer Institutionen hin zu Wandel und Reform der institutionellen Rahmenbedingungen in etablierten Demokratien gerückt.

Gegenstand der folgenden Arbeit sind verfassungspolitische Reformprozesse in etablierten westeuropäischen Demokratien. Dabei wird der Blick auf solche Reformvorhaben gerichtet, deren Ziel die Verabschiedung eines neuen Verfassungsdokuments gewesen ist und die insofern umfassende Verfassungsreformprozesse konstituieren. Es soll untersucht werden, *welche Bedingungsfaktoren sich für eine erfolgreiche bzw. erfolglose Umsetzung der Reformvorhaben verantwortlich zeigen.*² Dabei sollen aus der empirisch-vergleichenden Analyse von drei Untersuchungsfällen Erkenntnisse über die Durchführung verfassungspolitischer Reformprozesse gewonnen werden.

Anhand dieser Fragestellung wird nicht nur der wissenschaftliche Forschungsbedarf aufgegriffen, darüber hinaus sind die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit in Anbetracht der hohen finanziellen und ideellen Kosten von Verfassungsreformen insbesondere aus politikberatender Perspektive relevant. Wenngleich die Auswirkungen von Reformen der Verfassungsordnung für die Bevölkerung oftmals nicht direkt wahrzunehmen sind und auch die Diskussion über Verfassungsreformvorhaben meist ohne die Einbindung der breiteren Öffentlichkeit erfolgt, bezieht die vorliegende Themenstellung ihre Relevanz mitnichten bloß aus wissenschaftlichen Bedeutungszusammenhängen. Ein mögliches Scheitern ist nicht nur angesichts der Arbeits- und Kostenintensität der Reformprojekte gegenüber dem Souverän zu verantworten. Bedenkt man zudem, dass Verfassungen die Grundlage für das politische Gemeinwesen bilden und sowohl formale Entscheidungsstrukturen als auch materielle Zielvorstellungen formulieren, ist die Reformierbarkeit der Verfassungsgrundlagen insbesondere für die Weiterentwicklung und somit die Stabilität politischer Systeme bedeutsam.

Angesichts der Diskussion über veränderte Staatlichkeit kann auf der Grundlage der empirischen Ergebnisse abschließend erörtert werden, ob in den Reformprozessen inhaltliche Konvergenzen festzustellen sind und sich gegebenenfalls ein Wandel in der Bedeutung der Institution Verfassung vollzogen hat.

2 Inwiefern die geplanten Reformen gemäß dem Reformbedarf des politischen Institutionengefüges effizient und zielführend gewesen sind, soll hier nicht untersucht werden. Ebenso soll keine Analyse der normativen wie funktionalen Auswirkungen der Reformen erfolgen.

1.2. *Stand der Forschung*

Die vorliegende Arbeit versucht mehrere politikwissenschaftliche Teilbereiche miteinander zu verbinden und für das vorliegende Thema analytisch gewinnbringend zu verknüpfen. Dazu bedarf es zunächst einer für das Erkenntnisinteresse dieser Untersuchung zielführenden, systematischen Würdigung des Forschungsstandes.

Wenngleich sich Verfassungen und Verfassungspolitik als Kernbereiche der Disziplin für die empirische politikwissenschaftliche Forschung ideal anbieten, ist dieses Potential bislang weitgehend ungenutzt geblieben (vgl. ua Oberreuter 2004; Lorenz 2004; Schultze 1997).³ So hat sich die Vergleichende Regierungslehre auf der *polity*-Dimension zwar mit formal-institutionellen Regelungen wie Regierungs- und Wahlsystemen sowohl hinsichtlich ihrer Auswirkungen als auch ihrer Genese und Reform in etablierten wie jungen Demokratien auseinandergesetzt, die Verfassung als Kerninstitution politischer Gemeinwesen ist in ihrer Gesamtheit, wie auch aus den einschlägigen Lehrbüchern und Überblicksdarstellungen ersichtlich wird, bislang jedoch vernachlässigt worden (vgl. Lauth 2002; Landman 2005; Jesse/Sturm 2003; Abromeit/Stoiber 2006; Helms/Jun 2004).⁴ Zwar liegen neben einer Vielzahl rechtswissenschaftlicher Expertisen, die sich ihrer Provenienz entsprechend mit verfassungsrechtlichen Geltungsfragen auseinandersetzen, für verschiedene westeuropäische Demokratien auch Fallstudien zu Verfassungspolitik vor, diese weisen jedoch zumeist keinen analytischen Untersuchungsansatz auf oder lösen einen solchen, sofern er im Titel der Arbeit angekündigt wurde, nur unzureichend ein.⁵ Dies scheint

3 Allgemein wird insbesondere der deutschen Politikwissenschaft vorgehalten, sie beschäftige sich nur unzureichend mit Themen rechtswissenschaftlicher Provenienz. Die Auseinandersetzung mit Recht und Politik sowie mit dem Verhältnis von Rechts- und Politikwissenschaft hat jüngst ihren Ausdruck in mehreren Publikationen gefunden. Dazu vgl. die Sammelbände von Engel/Héritier (2003) sowie Becker/Zimmerling (2006).

4 Ausnahmen bilden die Einführungswerke von Hague/Harrop (2001) sowie Jahn (2006), die jeweils ein Kapitel über die Verfassung als politische Institution beinhalten. Ungeachtet der noch rudimentären empirischen Verfassungsforschung wird seit längerem eine ausführliche Debatte über politiktheoretische sowie normative Aspekte von Verfassungen demokratischer politischer Systeme geführt, die insbesondere durch die Diskussion um die Konstitutionalisierung der Europäischen Union und durch die Frage nach der Zukunft der Verfassung jenseits des Nationalstaates ausgelöst wurde. Vgl. dazu Grimm (1994), Dobner (2000 und 2002), Schaal (2004) sowie die Sammelbände von Vorländer (2000) und Gebhardt/Schmalz-Bruns (1994).

bedauerlich, schmälert den Wert der Untersuchungen jedoch nicht, da sich bei der systematischen Lektüre empirischer Fallstudien über verfassungspolitische Prozesse bereits mögliche Variablen für ein Erklärungsmodell herauskristallisieren. Darüber hinaus sind einige empirisch-vergleichende Studien erschienen, die, wenngleich nicht alle den Kriterien der Vergleichenden Methode Rechnung tragen, interessante Rückschlüsse für das Forschungsanliegen dieser Arbeit erlauben.⁶

Insgesamt ist folglich festzuhalten, dass die empirisch-analytische politikwissenschaftliche Verfassungsforschung bislang noch ein sehr heterogenes und fragmentiertes, da recht neues bzw neu entdecktes Forschungsfeld⁷ darstellt. Insbesondere lässt dies noch eine zusammenfassende Überblicksdarstellung des Forschungsgegenstandes sowie die Entwicklung eines analytischen Instrumentariums, wie dies für andere Teilbereiche der Vergleichenden Regierungslehre bereits erfolgt ist, vermissen.⁸ Mit der vorliegenden Arbeit kann dies Desiderat der politikwissenschaftlichen Forschung zwar nicht beseitigt werden, obschon die Ergebnisse aus der empirisch-vergleichenden Studie durchaus Impulse für eine thematische Erweiterung der Vergleichenden Regierungslehre um das Thema Verfassung sowie erste analytische Systematisierungsvorschläge des Forschungsgegenstandes liefern kann.

Ebenso wie die Anbindung des Untersuchungsgegenstandes an die Vergleichende Regierungslehre empfiehlt sich die Verknüpfung von Verfassungspolitik mit der im Rahmen des Neo-Institutionalismus diskutierten Frage nach

5 Vgl für die Bundesrepublik Deutschland beispielsweise *Lehmbruch* (2004) und *Scharpf* (2005). Über Verfassungsreformen in Italien, Frankreich und Großbritannien ist ua auf die Studien von *Fusaro* (1998), *Köppl* (2004), *Carcassonne* (1995) und *Laffin* (2000) zu verweisen.

6 Beispielsweise wurde ein Sammelband über den Vergleich von Verfassungspolitik in Deutschland und Großbritannien von *Glaeßner* (2001) herausgegeben. Weitere vergleichende Studien wurden von *Bußjäger/Hrbek* (2005), *Bußjäger/Knüpling* (2008), *Batt* (2006) und *Grotz* (2007) vorgelegt. Darüber hinaus ist der Vortrag von *Abromeit* (2006) auf dem 23. wissenschaftlichen Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft zu nennen.

7 Bedenkt man den Ursprung der bundesdeutschen Politikwissenschaft, die sich insbesondere mit Verfassungs- und Demokratiefragen beschäftigt hat, mag diese Einschätzung widersprüchlich erscheinen. Die Wiederentdeckung dieses Forschungszusammenhangs unter neuen Vorzeichen ist jedoch erst in den letzten Jahren erfolgt.

8 Neben den empirischen Fallstudien gibt es bereits einige analytisch-theoretische Aufsätze, die sich der Systematisierung des Forschungsgegenstandes widmen sowie eine Operationalisierung einzelner Variablen für die quantitativ-vergleichende Forschung unternehmen. Vgl dazu *Schultze* (1997) und *Elster* (1995) sowie *Lutz* (1995) und *Lorenz* (2004 und 2005).

Genese und Entwicklung politischer Institutionen (vgl. Goodin 1996). Beschäftigte sich die politikwissenschaftliche Institutionenforschung zunächst mit den Auswirkungen institutioneller Arrangements (vgl. ua Sartori 1994), so rückten im Zuge des Systemwechsels in Mittel- und Osteuropa sowie anderen Transformationsregionen die Genese und Reform politischer Institutionen in den Mittelpunkt.⁹ Hingegen werden Institutionenreformen in etablierten Demokratien erst jüngst verstärkt thematisiert.¹⁰ Neuere Untersuchungen zur Reform politischer Institutionen können dabei sinnvoll auf den vorliegenden Forschungsgegenstand angewendet und entsprechend angepasst und konkretisiert werden.

Zusammenfassend besteht somit nicht nur hinsichtlich der Konzeptionalisierung des Untersuchungsgegenstandes weiterer Forschungsbedarf. Die konkrete empirische Untersuchung verfassungspolitischer Reformprozesse insbesondere in vergleichender Perspektive bildet das zentrale Desiderat politikwissenschaftlicher Auseinandersetzung. Die vorliegende Arbeit setzt mit ihrem empirisch-vergleichenden Untersuchungsansatz hier an.

1.3. *Methodisches Vorgehen und Aufbau der Untersuchung*

Sozialwissenschaften und insbesondere die Politikwissenschaft haben für die Untersuchung komplexer sozialer Phänomene eine Bandbreite an Methoden entwickelt, wobei in der Literatur meist zwischen qualitativen, quantitativen und vergleichenden Methoden unterschieden wird (Ragin 1994, 48 ff). Zur Beantwortung der vorliegenden Fragestellung ist dabei die Vergleichende Methode besonders brauchbar, deren Grundcharakteristika im Folgenden kurz dargestellt werden sollen.

Der Vergleich ist eine variablenorientierte Untersuchungsmethode mit der Intention, empirisch verallgemeinerbare Erkenntnisse zu erzielen, kausale Zusammenhänge empirisch-gesättigt zu erforschen, sowie Gemeinsamkeiten

9 Beispielhaft sei hier auf Studien zur Genese horizontaler Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa von Rüb (2001) und Bos (2004) verwiesen.

10 Eine umfassende Studie zur Institutionenreform in etablierten Demokratien legten Kaiser (2002) und Grotz (2007) vor. Kaiser vergleicht in seiner Arbeit Institutionenreformen in den Mehrheitsdemokratien Australien, Großbritannien, Kanada und Neuseeland, wohingegen Grotz den Einfluss Europas auf nationale Institutionenpolitik in Bundes- und Einheitsstaaten untersucht.

und Unterschiede sozialer Phänome systematisch herauszuarbeiten und somit gegebenenfalls eine empirisch-angebundene Typenbildung zu ermöglichen (Nohlen 2004, 1080; Ragin 1987, 11 ff; Naßmacher 1991, 17). Die Vergleichende Methode ist ein genuin politikwissenschaftliches Verfahren (von Beyme 1988, 50 f), das anders als von Lijphart und anderen behauptet, nicht nur im Falle einer Nichtanwendbarkeit statistischer Methoden zum Einsatz kommen sollte (Lijphart 1971, 684), sondern im vorhinein Vorteile bietet und für spezifische Fragestellungen und Erkenntnisinteressen besonders nützlich ist.¹¹ Dies gilt vor allem für Untersuchungsgegenstände, die nur wenige Fälle bei einer Vielzahl möglicher Variablen aufweisen (ebd, 685; Peters 1998, 65 ff).

Allgemein lassen sich im Rahmen der Vergleichenden Methode zwei Forschungsstrategien unterscheiden, deren Ziel es ist, die untersuchten Variablen derart zu kontrollieren, dass einzelne kausale Zusammenhänge gezielt isoliert und analysiert werden können. Während die Konkordanzmethode die Ähnlichkeit der operativen Variablen bei heterogenem Kontext erfordert, sind die Kontextfaktoren bei der Differenzmethode homogen, die operativen Variablen hingegen unterschiedlich (Nohlen 2004, 1084 f; Lauth/Winkler 2002, 59 f).

Der vorliegende Vergleich ist auf der Grundlage der Differenzmethode gemäß der *most similar systems*-Logik konzipiert. Dabei handelt es sich um ein Forschungsdesign, bei dem das zu untersuchende Phänomen, also die abhängige Variable, in ähnlichen Kontexten eine Varianz aufweist und die Ursache für diese Differenz in den unabhängigen Variablen zu suchen, dh die Herausarbeitung der entscheidenden Differenzvariablen erforderlich ist. Ein solches Vorgehen bietet sich vor allem aus forschungspraktischen Gründen für den hier zu untersuchenden Gegenstand und die Beantwortung der Frage, warum umfassende Verfassungsreformvorhaben gelingen bzw nicht gelingen, an, da jüngst innerhalb Westeuropas nur in Finnland, Österreich und der Schweiz vergleichbar umfangreiche Reformprozesse stattgefunden haben, die zudem jeweils unterschiedliche Ergebnisse zutage gefördert haben.

Die Strategie, möglichst ähnliche Fälle für einen Vergleich auszuwählen, wird auch von Lijphart befürwortet. In seinem Aufsatz „The Comparable-Cases

11 Insgesamt gilt dennoch vornehmlich die Brauchbarkeit einer Methode bezüglich der Fragestellung und dem gewünschten Erkenntnisinteresse zu prüfen. Die Annahme einer Methodenhierarchie scheint dabei wenig sinnvoll. Vgl dazu Pickel et al (2003) 7 ff.

Strategy in Comparative Research“ spricht er sich ausdrücklich für die Auswahl möglichst ähnlicher Fälle aus, die es erlauben, ein kontrolliertes Untersuchungsdesign zu konzipieren, so dass die Möglichkeit besteht, entscheidende Kausalzusammenhänge zu isolieren (1975, 163 ff). Unbenommen dessen liegt die größte Schwierigkeit einer solchen Vergleichskonzeption in der eindeutigen Bestimmung ursächlicher Kausalmechanismen (Ragin 1987, 40 f). Da eine Vielzahl möglicher Ursachen ein bestimmtes Phänomen bedingen können, muss zur methodischen Sicherung ein Untersuchungsrahmen entwickelt werden, der die Beziehungen zwischen den Variablen theoretisch begründet sowie die abschließende Ergebnisinterpretation ergänzt.

Gemäß dem vorgestellten Erkenntnisinteresse wurden drei Fälle ausgewählt, die sich in Bezug auf die Kontextbedingungen weitgehend ähneln, jedoch auf der abhängigen Variable eine Varianz aufweisen.¹² Da die Fälle noch ausführlich in den jeweiligen Fallanalysen untersucht werden, genügt an dieser Stelle eine kurze inhaltliche Einführung: *Finnland*, das nach dem Ersten Weltkrieg unabhängig wurde und 1919 eine demokratische Verfassung verabschiedete, bemühte sich seit Mitte der neunziger Jahre um eine vollständige formale wie inhaltliche Revision seiner Verfassung. Die neue Verfassung trat zu Beginn des Jahres 2000 in Kraft. Ebenso strebte die *Schweiz* seit nahezu vier Jahrzehnten eine Revision ihrer Verfassung aus dem Jahr 1874 an. Nach längeren Beratungen gelang die Verabschiedung eines neuen Verfassungsdokumentes im Jahr 1999. Weniger erfolgreich verlief der Reformprozess in *Österreich*. Nachdem mit der Einberufung des Österreich-Konvents 2003 ein umfassendes und öffentlichkeitswirksam inszeniertes Reformprojekt initiiert wurde, konnte jedoch kein konsensfähiger Reformvorschlag verabschiedet werden, so dass die Verfassungsreform im parlamentarischen Verhandlungsprozess zum Erliegen kam und bis auf weiteres ergebnislos beendet wurde.

Der Vergleich der drei vorgestellten Länder bietet sich nicht nur aus den bereits genannten empirischen Gegebenheiten an, die Untersuchungsfälle bieten zudem, wenngleich es sich um keinen klassischen *area approach* (Nohlen 1994, 29 f) handelt, eine Vielzahl konstanter Kontextbedingungen. Dabei sind Finnland, Österreich und die Schweiz nicht nur gemäß ihrer demographischen und

12 Wenngleich auch die deutsche Föderalismusreform als umfassender Reformprozess zu charakterisieren ist, wird diese hier nicht berücksichtigt, da eine Neufassung des gesamten Verfassungstextes nicht beabsichtigt war.

wirtschaftlichen Struktur vergleichbare Länder, es handelt sich bei allen Ländern zudem um Verhandlungsdemokratien¹³, deren Verfassungen nach dem Ersten Weltkrieg, im Fall der Schweiz noch im 19. Jahrhundert, in Kraft getreten und in der Vergangenheit keiner umfassenden Reform unterzogen worden sind. Zudem fanden die Reformbemühungen unabhängig von tiefgreifenden Krisenerscheinungen¹⁴ innerhalb derselben Zeitspanne statt. Ungeachtet dessen weisen die Untersuchungsfälle auch markante Unterschiede auf. Während Finnland und Österreich 1995 zeitgleich der Europäischen Union beigetreten sind, hat die Schweiz bislang von einem Beitritt zur Staatengemeinschaft abgesehen. Darüber hinaus sind lediglich die Schweiz und Österreich föderal organisiert, wohingegen Finnland als klassischer Einheitsstaat kategorisiert werden kann.

Ein Vergleich dieser drei Reformprozesse verspricht durch die Einbindung der Gemeinsamkeiten und Unterschiede in einen kohärenten Analyserahmen einige interessante Erkenntnisse über die Bedingungsfaktoren verfassungspolitischer Reformprozesse zu generieren, die auch auf andere Reformkontexte übertragen werden können und aus denen sich wiederum neue Forschungszusammenhänge erschließen.

13 Die modelltheoretische Unterscheidung zwischen Verhandlungs- und Mehrheitsdemokratien wurde von *Lijphart* (1984 und 1999) formuliert. In Verhandlungsdemokratien wird die Entscheidungsfindung nicht wie in Mehrheitsdemokratien primär durch Parteienwettbewerb, alternierende Regierungen und hierarchisch-majoritäres Entscheiden bestimmt. Die Konfliktregelung wird vor allem durch den Modus des Aushandelns dominiert. Für einen Überblick siehe *Croissant* (2002).

14 In seinem Aufsatz über Verfassungsgebungsprozesse bezieht beispielsweise *Elster* nur solche Prozesse mit ein, die sich krisenbedingt ereignet haben. Vgl. *Elster* (1995).

Tabelle 1: Strukturvergleich der Untersuchungsfälle

	Finnland	Österreich	Schweiz
<i>Bis zur Reform geltende Verfassung</i>	Finnische Regierungsform von 1919; weitere Verfassungsdokumente von 1922 und 1928	Verfassung von 1920 seit 1945 wieder in Kraft	Totalrevision der Verfassung von 1848 im Jahr 1874
<i>Reformzeitpunkt</i>	1995 bis 2000	Beginn 2003	Formaler Beginn 1987; seit 1993 Wiederaufnahme; Abschluss im Jahr 2000
<i>Reformbilanz</i>	Umfassende formale und inhaltliche Reform der Verfassung	Reformausgang offen (seit 2005 Beratung im Parlament)	Umfassende formale Reform der Verfassung mit kleineren inhaltlichen Modifikationen
<i>Typ des nationalen Regierungssystems</i>	Verhandlungs-demokratisch	Verhandlungs-demokratisch	Verhandlungs-demokratisch
<i>Form der Staatsorganisation</i>	Unitarisch	Föderal	Föderal
<i>Struktur des Parteiensystems</i>	Fragmentiertes, polarisiertes Parteiensystem mit drei dominierenden Parteien; seit den 90er Jahren Entpolarisierung	Konzentriertes, wenig polarisiertes Parteiensystem; seit Ende der 90er Jahre größere Polarisierung	Fragmentiertes, kaum polarisiertes und sehr stabiles Parteiensystem
<i>Beziehung zur EU</i>	Mitglied seit 1995	Mitglied seit 1995	Keine Mitgliedschaft, jedoch zahlreiche bilaterale Verträge

Quelle: Eigene Darstellung

Den *Untersuchungszeitraum* bildet die Zeitspanne zwischen Beginn der Verhandlungen über die Verfassungsreformen bis zum Inkrafttreten der neuen Verfassungsdokumente bzw für Österreich die Überführung des Konventsentwurfes in die parlamentarische Diskussion im Nationalrat, welche als Zeitpunkt für das vorläufige Scheitern der österreichischen Verfassungsreform festgesetzt werden kann. Es handelt sich bei der Untersuchung folglich um eine Querschnittanalyse, deren Untersuchungszeitraum sich auf die Jahre von 1993 bis 2005 erstreckt. Sofern es darüber hinaus erforderlich erscheint, werden Bezüge zu vergangenen Reformbemühungen in den einzelnen untersuchten Ländern hergestellt.

Die *empirische Basis* der Arbeit beruht im Wesentlichen auf der vorhandenen Sekundärliteratur. Die rechtlichen Grundlagen werden durch die Verfassungen, Ausführungsgesetze und andere gesetzliche Bestimmungen erschlossen. Für

die Erstellung des theoretischen Untersuchungsrahmens liegt in ausreichendem Umfang Literatur vor. Als problematisch gestaltet sich hingegen die Verfügbarkeit der Empirie für zwei der untersuchten Fälle. Ist der österreichische Reformprozess aufgrund seiner öffentlichkeitswirksamen Inszenierung umfangreich dokumentiert, gibt es über Finnland und die Schweiz neben einigen rechtswissenschaftlichen Expertisen nur wenig Material, das die konkreten Reformprozesse dokumentiert. Auf die Erhebung eigener Daten musste im Rahmen dieser Arbeit, abgesehen von kleineren empirischen Nachfragen bei den Parlamentsdiensten der Länder sowie Länderexperten, verzichtet werden.

Dieser Einleitung folgt im zweiten Kapitel zunächst eine historische und konzeptionelle Erläuterung des Untersuchungsgegenstandes sowie der zentralen Konzepte. Daraufhin werden der empirisch-analytische Untersuchungsansatz sowie die zugrunde liegenden Arbeitshypothesen vorgestellt (Kapitel 3). Im Anschluss an den theoretisch-konzeptionellen Teil der Arbeit schließen sich die drei empirischen Fallanalysen zu Finnland (Kapitel 4), Österreich (Kapitel 5) und der Schweiz (Kapitel 6) an. Das siebte Kapitel fasst die Ergebnisse aus der empirischen Untersuchung zusammen und zieht ein vergleichendes Fazit. Dabei werden weiterführende Erkenntnisse aus der empirischen Analyse sowie Konsequenzen für die politikwissenschaftliche Verfassungsforschung diskutiert.

2. Verfassungen als Gegenstand politikwissenschaftlicher Analyse – Historische und konzeptionelle Grundlagen

2.1. Zum Begriff der Verfassung

Die Auseinandersetzung mit Verfassungen politischer Gemeinwesen begann bereits im antiken Griechenland mit Aristoteles' Nachforschungen über Bedingungen guter politischer Ordnung (Schaal 2004, 76 f).¹⁵ Der moderne Konstitutionalismus nahm seine Anfänge jedoch erst mit dem Aufkommen der bürgerlichen Revolutionen in Nordamerika und Frankreich gegen Ende des 18. Jahrhunderts und durch die Konstitutionalisierung politischer Herrschaft durch Recht sowie die Verfassungsgebung durch den Souverän. Indem durch die Verfassung das positive Recht in ein einfaches positives Recht und ein Verfassungsrecht als Recht zweiter Ordnung aufgespalten wurde, das den Prozess der Hervorbringung des Rechtes erster Ordnung strukturiert und steuert, hat sich der Gesetzgeber nunmehr der Bindung an ein höherrangiges Recht unterworfen (ebd., 78 f; vgl. auch Grimm 1994, 11 ff). Die Legitimation für diese besondere Position innerhalb des rechtlichen Normengefüges bezieht die Verfassung dabei aus dem Akt der Verfassungsgebung durch das Volk (Schwegmann 2002, 533 f).

Das Verfassungsrecht weist gegenüber normalen Gesetzen drei charakteristische Merkmale auf: Zum einen ist die Verfassung meist nur durch besondere Quoren abänderbar. Zum anderen bindet sie die öffentliche Gewalt in allen Bereichen und besitzt zudem Prädominanz gegenüber allen anderen staatlichen Rechtsvorschriften. Als Fundament liberaler Demokratien haben Verfassungen spezifische Funktionen. Während man mit Dahl konstatieren kann, dass „every country's constitutional arrangements are unique“ (Dahl 1996, 188), so werden in der Literatur meist folgende Regelungsbereiche unterschieden, die allen liberal-demokratischen Verfassungen gemein sind und die bei aller Unterschiedlichkeit konstituierende Gemeinsamkeiten darstellen: erstens Grund- und Menschenrechte, zweitens die Regelungen zum Regierungssystem

15 Für eine anschauliche Einführung in Idee und Geschichte der Verfassung siehe *Vorländer* (1999). Für die Begriffsgeschichte der Verfassung von der Antike bis zur Gegenwart siehe *Mohnhaupt/Grimm* (1990) und für eine überarbeitete, ungekürzte Fassung *Mohnhaupt/Grimm* (1995).

sowie drittens die Verfahren zur Verfassungsänderung, die zusammengekommen den Rahmen und das Programm eines politischen Gemeinwesens bilden (Elster 1994, 38).¹⁶ Charakteristikum jeder Verfassung ist zudem die Ausübung einer Steuerungsfunktion sowie einer Integrationsfunktion. Als Instrument strukturiert sie den politischen Prozess, als Symbol spiegelt sie den Ordnungs- und Sinngehalt der politischen Kultur wider (Dobner 2002, 22; vgl Gebhardt 1995, 9).

In dieser Studie fungieren die Verfassungen westeuropäischer Demokratien, spezifischer die Verabschiedung neuer Verfassungsdokumente, als abhängige Variable. Dabei soll im Folgenden erörtert werden, welche Möglichkeiten der Klassifikation von Verfassungen bereits vorhanden sind und inwiefern deren Anwendbarkeit für das vorliegende Erkenntnisinteresse zielführend erscheint. Darüber hinaus wird die Konzeptionalisierung der abhängigen Variable für das Untersuchungsdesign dieser Arbeit diskutiert.

2.2. *Verfassung als analytische Kategorie: Möglichkeiten der Klassifikation*

Die Verfassung steht als Kerndokument demokratischer politischer Gemeinwesen im Zentrum vor allem der Rechts- und Politikwissenschaft. Der Terminus Verfassung wird jedoch für eine Vielzahl unterschiedlicher Phänomene verwendet. Wie alle Begriffe sind die vorhandenen Verfassungsbegriffe somit kontextabhängig und in Verbindung mit dem entsprechenden Forschungsgegenstand zu bewerten. Insgesamt kann hingegen konstatiert werden, dass zum Thema Verfassung bislang noch eine wenig ausdifferenzierte Begriffssystematik entwickelt wurde. Eine analytisch präzise Definition sowie eine Operationalisierung der Verfassung, die insbesondere für das vorliegende Forschungsinteresse von Bedeutung ist, sollen auf der Grundlage einer kurzen Begriffsdiskussion und der Darstellung bereits bestehender Klassifikationsversuche formuliert werden.

16 Jahn unterscheidet zwei substanzielle und zwei prozessuale Schwerpunkte. Umfasst der Katalog substanzieller Kompetenzen sowohl die Struktur des Regierungssystems als auch den Katalog von Grund- und Menschenrechten, bilden die Regelungen zur Verfassungsänderung sowie die Bestimmung zur Aussetzung der Verfassung im Ausnahmezustand den prozessualen Funktionskatalog. Vgl Jahn (2006) 71. Lediglich Sartori beschränkt sich in seiner Definition auf eine rein staatsorganisatorische Lesart der Inhalte und Funktionen

Bezeichnet der *materiell-rechtliche* Verfassungsbegriff die Gesamtheit aller für das politische Gemeinwesen grundlegenden Rechtsnormen, normiert das *politisch-soziologische* Verfassungsverständnis den tatsächlichen Zustand eines politischen Ordnungsgefüges (Schwegmann 2002, 533 f).¹⁷ Für das vorliegende Erkenntnisinteresse scheint somit ein weit gefasster Verfassungsbegriff aus analytischen wie forschungspraktischen Gründen wenig brauchbar zu sein. Bei einer Ausweitung des Verfassungsbegriffes auf sämtliche Rechtsätze ginge einerseits das Spezifikum des Verfassungspolitischen verloren, andererseits bedingte eine Ausdehnung des Begriffs auf die Verfassungswirklichkeit sowohl eine Überfrachtung der Untersuchung als auch eine Verzerrung der begrifflichen und analytischen Kategorien. Im Gegensatz zu *empirisch-deskriptiven* Verfassungsverständnissen bietet sich für diese Arbeit somit eine enge, *formell-rechtliche* Verfassungsdefinition an. Diese bezieht sich dabei lediglich auf formelle Regelungen, die in der Verfassung selbst kodifiziert sind.

Neben dieser grundlegenden Systematisierung hat es zudem andere Kategorisierungsversuche gemäß formellen wie inhaltlichen Kriterien gegeben. Dabei werden beispielsweise *kodifizierte* von *nicht kodifizierten* Verfassungen unterschieden.¹⁸ Damit einher geht die rechtswissenschaftliche Unterscheidung zwischen *starren* und *flexiblen* Verfassungen (dazu ausführlich Pace 2001). Eine politikwissenschaftliche Einteilung wurde unter anderem von Lijphart (1999, 216 ff) entlang dem Merkmal der Änderungshürde vorgenommen. Dabei hat er in seiner Studie „Patterns of Democracy“ einen Index entworfen, der vier Grundtypen unterscheidet und zur Messung konstitutioneller Rigidität verwendet wird.¹⁹ Der Entwurf derartiger Indizes mag für die quantitative Politikwissenschaft und die statistische Überprüfung einzelner Kausalzusammenhänge durchaus sinnvoll sein, für eine klassifikatorische Einteilung und die

von Verfassungen. Grund- und Menschenrechte sowie die Bestimmungen zur Verfassungsänderung bezieht er nicht mit ein. Vgl Sartori (1994) 198.

17 Eine gängige Unterscheidung wird auch zwischen formaler und informaler Verfassung etabliert. Unter informaler Verfassung sind dabei alle nichtrechtlichen, sozialen Regeln zu verstehen, die die verfassungsrechtlichen Regeln ergänzen oder konkretisieren. Vgl dazu Görlitz (1998).

18 Dieses Unterscheidungskriterium ist insbesondere für die vorliegende Untersuchung nebensächlich, da es nur wenige Länder mit nicht kodifizierten Verfassungen gibt und dies Charakteristikum auf keinen der hier analysierten Fälle zutrifft.

19 Weitere quantitative Indizes zur Messung konstitutioneller Rigidität wurden zum Teil auf der Grundlage von Lijpharts Index von Lutz (1995) und Lorenz (2005) vorgelegt.

Generierung idealtypischer Verfassungsgruppen für die qualitative Forschung, wie sie beispielsweise für Wahl- und Regierungssysteme bereits erfolgt und gewinnbringend eingesetzt wird, sind diese Systematisierungsansätze nur wenig zielführend. Diese Aufgabe erscheint, verglichen mit der Typologisierung anderer Untersuchungsgegenstände, angesichts der historischen wie inhaltlichen Komplexität der Institution Verfassung jedoch ungleich voraussetzungsvoller. Verfassungen sind Ergebnis einer spezifischen historischen wie politisch-kulturellen Entwicklung und werden nicht unabhängig von politischen Kontexten und Kräftekonstellationen am Reißbrett entworfen (Kimmel 2005, IX). Dies ist zwar auch für andere institutionelle Arrangements wie die horizontale Gewaltenteilung und Wahlsysteme zutreffend, die Schwierigkeit der Typologiebildung für die Institution Verfassung besteht jedoch darin, dass sie die Gesamtheit dieser und weiterer institutioneller Arrangements umfasst.

Einen weiteren politikwissenschaftlichen Systematisierungsversuch hat jüngst Vorländer (2007) vorgelegt, der in seiner Studie argumentiert, dass es innerhalb Europas drei distinkte Verfassungskulturen gibt.²⁰ Die Unterscheidung historischer bzw. politisch-kultureller Verfassungsfamilien innerhalb Europas erscheint zwar durchaus plausibel, ist für die eindeutige Klassifikation aller westeuropäischen Verfassungen jedoch nicht präzise genug, da sie lediglich an den historischen Prototypen England, Frankreich und Deutschland ausgerichtet ist und nur unspezifische wie empirisch schwer systematisierbare Differenzkriterien unterscheidet. Zudem dient diese Klassifikation nicht dem vordringlichen Erkenntnisinteresse dieser Arbeit.

Die vorausgehende Diskussion möglicher Klassifikationen der Verfassung als zu untersuchendes Phänomen hat ergeben, dass bislang keine für die vergleichende politikwissenschaftliche Analyse geeigneten Unterscheidungen vorliegen. Ohne die Lücke der fehlenden Systematisierung und Typologisierung des Untersuchungsgegenstandes an dieser Stelle schließen zu können, kann dennoch versucht werden, einen dem Erkenntnisinteresse dieser Arbeit zuträglichen systematisierenden wie strukturierten Zugriff zu finden.

20 Er unterscheidet den *historisch-evolutionären*, den *rational-voluntaristischen* und den *rational-juristischen* Typ, wobei England, Frankreich und Deutschland jeweils als historische Idealtypen fungieren.

2.3. Die Verfassung als abhängige Variable: Konzeptionalisierung und Operationalisierung

Wie eingangs unterschieden, bietet sich für das vorliegende Forschungsinteresse ein enger Verfassungsbegriff an, der lediglich das schriftlich niedergelegte Verfassungsrecht umfasst. Im Folgenden soll unter Bezug auf den Neo-Institutionalismus die Verfassung als Institution im engeren Sinn konzeptionalisiert werden, wobei zu zeigen sein wird, dass dies für die vorliegende Arbeit und die Untersuchung der Bedingungsfaktoren für verfassungspolitische Reformprozesse analytische Vorteile hat.

Nachdem die Politikwissenschaft Institutionen in den sechziger und siebziger Jahren nur wenig Beachtung geschenkt hat, sind Institutionen seit den achtziger Jahren wieder in den Fokus politikwissenschaftlicher Forschung und Lehre gerückt und werden im Rahmen des Neo-Institutionalismus ausführlich gewürdigt (Göhler 1994, 7 f). Allgemeines Charakteristikum von Institutionen ist einerseits, dass sie auf Dauer angelegt sind und somit auf Stabilität und Kontinuität abstellen, andererseits, dass ihre Einrichtung ein gewisses Maß an Verhaltenssicherheit bietet.

Im Gegensatz zum allgemeinen Institutionenbegriff sind politische Institutionen solche, die sich konkret auf den Raum und die Bedingungen der Politik beziehen. Göhler definiert dabei politische Institutionen wie folgt:

„Politische Institutionen sind Regelsysteme der Herstellung und Durchführung verbindlicher Entscheidungen und Instanzen der symbolischen Darstellung von Orientierungsleistungen einer Gesellschaft.“ (Göhler 2004, 213)

Das neo-institutionalistische Forschungsparadigma rückt Institutionen vorwiegend als unabhängige, aber auch als abhängige Variablen in den Mittelpunkt.²¹ Die Verfassung für das vorliegende Untersuchungsinteresse als politische Institution zu konzeptionalisieren bietet mithin analytische Vorteile (vgl dazu Peters 1999). Wenngleich Institutionen auf Dauer und Stabilität hin ausgerichtet sind, sind sie mitnichten unveränderbar. Sie sind Wandel und Veränderung

21 Die Literatur zum Neo-Institutionalismus ist in den vergangenen Jahren exponentiell angestiegen und kaum noch zu überschauen. Englischsprachige Einführungen und Überblicksdarstellungen finden sich unter anderem bei Hall/Taylor (1996), Peters (1999) und Wilson (2002). Für den deutschsprachigen Raum sind die Einführungen von Helms (2004) und Kaiser (2002) beispielhaft zu nennen.

ausgesetzt. Ebenso ist ihre Entstehung meist auf einen konkreten Anfangspunkt zurückzuführen, an dem sie bewusst eingesetzt wurden. Folglich sind sie Ergebnis zielgerichteten menschlichen Handelns und sind als solche bewusster Veränderung und Gestaltbarkeit zugänglich (Goodin 1996a, 28; Peters 1999, 141; Naßmacher 1991, 33). Indem Institutionen für rationale Gestaltung offen sind, können Alternativen bewusst konstruiert und umgesetzt werden. Diese Eigenschaft von Institutionen kann für die Verfassung analytisch nutzbar gemacht werden. Die Konzeptionalisierung der Verfassung als Institution, die bewusst gestaltet und verändert werden kann, ist für die Analyse verfassungspolitischer Reformen in etablierten Demokratien folglich äußerst zielführend.

Obgleich auf eine eindeutige typologische Kennzeichnung des Forschungsgegenstandes verzichtet wird, kann auf der Grundlage der Konzeptionalisierung der Verfassung als Institution ein Untersuchungsraaster entwickelt werden, das auf alle Fälle der Verfassungsreform anwendbar ist. Dies beinhaltet zunächst die konkrete Festlegung darüber, was als erfolgreiche bzw. erfolglose Reform qualifiziert werden kann.

Da in allen drei Ländern sowohl eine formelle Überarbeitung als auch eine Rechtsbereinigung der Verfassung auf der Agenda standen, kann die Verabschiedung eines neuen Verfassungsdokumentes als Erfolg und die Nichtverabschiedung als Misserfolg gewertet werden. Eine Messung der Reformergebnisse an den vorab von den Akteuren formulierten Reformzielen sowie eine Bewertung der letztlich verabschiedeten bzw. ausgebliebenen Reformen wird nicht durchgeführt. Weiterführende Untersuchungsperspektiven gilt es in Studien aufzugreifen, die sich den Auswirkungen verfassungspolitischer Reformen widmen. Für das hier zu entwickelnde Untersuchungsdesign ist die Anwendung eines formalen Erfolgskriteriums sinnvoll, da die abhängigen und unabhängigen Variablen analytisch voneinander getrennt bleiben sollten und eine Messung des Reformersfolgs anhand inhaltlicher Kriterien eine politische Bewertung der Reformen unabdingbar machen würde.

3. Verfassungspolitik als „Policy-Reform“ – Analyserahmen und Hypothesen

3.1. Verfassungspolitik als Prozess

In etablierten Demokratien hat Verfassungspolitik Prozesscharakter, dh die Verfassung wird gemäß dem dafür vorgesehenen Verfahren reformiert und durchläuft den institutionellen Rahmen politischer Entscheidungsfindung.²² Jüngst sind Verfassungsreformen als „besondere Variante der Policy-Reform“ (Kaiser 2002, 21) bezeichnet worden. Diese Analogie zur Policy-Forschung ist für die vorliegende Untersuchung analytisch sehr brauchbar, da sie den Fokus auf politische Akteure, Inhalte und Verfahren richtet. Gegenstand der Reform sind hingegen nicht materielle, politische Sachfragen, sondern vielmehr die Spielregeln des Gemeinwesens.

Verfassungsreformen werden ebenso wie materielle Politiken im Rahmen des Regierungssystems entschieden, wenngleich die dafür vorgesehenen Entscheidungshürden variieren mögen. Anders als bei genuinen Policy-Reformen stehen bei verfassungspolitischen Reformen jedoch die Eigeninteressen der Akteure zur Disposition, so dass Verfassungsfragen im Kern politische Machtfragen darstellen und über die Machtposition der politischen Entscheidungsträger befinden (Kimmel 1995, 7 f). Folglich erscheint es sinnvoll, der vorliegenden Arbeit eine akteurszentrierte Untersuchungsperspektive zugrunde zu legen, da bewusste Veränderungen des institutionellen Gefüges der Initiierung und Durchführung durch politische Akteure bedürfen.²³ Ebenso bedeutsam sind darüber hinaus die Hinzunahme des Kontextes und der Rahmenbedingungen, in denen die Akteure agieren, sowie die Frage nach den Inhalten, über die die Akteure befinden.

Im Folgenden sollen zunächst die theoretischen Grundlagen für die Analyse von Verfassungsreformen diskutiert werden. In Ermangelung theoretischer Kon-

22 Die enge Auslegung des Verfassungsbegriffs wird ebenso auf den Terminus der Verfassungsänderung bezogen. Unter Verfassungsänderung wird im Folgenden in Abgrenzung zu informellem Verfassungswandel durch Interpretation oder Konvention nur die formale Modifikation des Verfassungstextes bzw die Einführung eines neuen Verfassungsdokumentes als Teil des gesamten Verfassungswandels verstanden. Für eine Diskussion der Terminologie siehe *Bryde* (1982).

23 So auch die Argumentation von *Cortell/Peterson* (1999) 183.

zepte für diesen noch wenig bearbeiteten Forschungszusammenhang ist eine induktive Vorgehensweise geboten, die Bezüge zu bereits vorhandenen theoretischen Annahmen herstellt und diese gemäß den Verfahren der Vergleichenden Regierungslehre aufbereitet.

3.2. *Theoretische Grundlagen für die Analyse von Verfassungsreformen*

Beschäftigt man sich mit Verfassungsreformen in etablierten Demokratien, eröffnen sich zwei Untersuchungsdimensionen. Einerseits stellt sich die Frage nach dem Zustandekommen verfassungspolitischer Reformdiskussionen sowie andererseits die Frage nach Verlauf und Ergebnis der Reformprozesse. Da der Auslöser für eine Verfassungsreform, wie beispielsweise der österreichische Fall verdeutlicht, keine hinreichende Bedingung für die erfolgreiche Umsetzung des Reformvorhabens darstellt, empfiehlt es sich im Folgenden daher beide Ebenen analytisch voneinander zu trennen. Es ist nur wenig zielführend, die Erklärungsfaktoren für Auslöser und Prozess von Verfassungsreformen in einem Analyserahmen zusammenzufassen, da jeweils andere Variablenkonstellationen zum Tragen kommen und sich für die daraus resultierenden Fragestellungen sowohl hinsichtlich der Fallauswahl als auch der Untersuchungsmethodik unterschiedliche Anforderung ergeben. Die Fragestellung dieser Arbeit umfasst somit lediglich die zweite Untersuchungsdimension. Ein konkreter Analyserahmen wird ausschließlich für diese entworfen, die erste Untersuchungsdimension wird jedoch in der nachfolgenden Diskussion sowie in den Fallanalysen deskriptiv mitberücksichtigt.

Um Erklärungsansätze für die Entstehung und das Ergebnis von Verfassungsreformen zu entwickeln, liegt es nahe zu prüfen, ob es in der Forschung bereits geeignete theoretische Konzepte und Argumentationsmuster gibt, die an den vorliegenden Untersuchungsgegenstand angepasst und entsprechend konkretisiert werden können. Für die Generierung theoretischer Grundlagen für die Analyse von Verfassungsreformen empfehlen sich dabei neuere Untersuchungen zur Reform politischer Institutionen. Darüber hinaus soll ebenso Bezug auf einzelne quantitative wie qualitative Studien über Verfassungspolitik in einzelnen Ländern genommen werden, die sich bislang noch nicht gegenseitig zur Kenntnis genommen haben und aufeinander bezogen bzw zu einem

umfassenden Untersuchungsansatz kombiniert worden sind. Diese sollen zunächst systematisiert und diskutiert werden und der daraus induktiv gewonnene Analyserahmen im empirischen Teil der Arbeit Anwendung finden.

Neuere Analyseansätze zur Reform politischer Institutionen wurden in den letzten Jahren sowohl von Andrew P. Cortell und Susan Peterson (1999) sowie von André Kaiser (2002) entwickelt. Anders als bis dahin vorgelegte Untersuchungsrahmen, die lediglich auf krisenbedingten Wandel abheben²⁴, stellen diese Analyseansätze auf inkrementellen Institutionenwandel ab.

Cortell und Peterson haben einen dreigliedrigen Untersuchungsansatz entworfen. Als Grundvoraussetzung für das Zustandekommen von Institutionenreformen bedarf es nach Cortell und Peterson zunächst eines oder mehrerer Reformauslöser, die ein so genanntes „window of opportunity“ für die Durchführung von Reformen schaffen (1999, 183 ff).²⁵ Die Reformauslöser können aus dem internationalen wie nationalen Umfeld kommen und bedingen je nach Umfang die Möglichkeit zur Institutionenreform. Ob der Reformspielraum jedoch genutzt wird, hängt maßgeblich von den Präferenzen der politischen Akteure (ebd, 187 ff) sowie von den institutionellen Rahmenbedingungen des Regierungssystems ab, in denen die Akteure agieren. Die institutionellen Gegebenheiten können dabei eine Reform befördern, aber auch behindern (ebd, 190 f).

Dieser Untersuchungsansatz betont gemäß dem neo-institutionalistischen Forschungsparadigma die Bedeutung der institutionellen Rahmenbedingungen, stellt jedoch gleichzeitig die Rolle der politischen Akteure heraus, die für die Initiierung und Durchsetzung der Reform die maßgebliche Kraft sind. Der akteurszentrierte Fokus ist für den hier zu entwickelnden Analyserahmen zielführend. Ebenso bedeutsam ist auch der Verweis auf die strukturierende Wirkung der institutionellen Rahmenbedingungen. Für die Analyse der Verfassungspolitik in Finnland, Österreich und der Schweiz bedürfen diese Aspekte jedoch einer weiteren Konkretisierung sowie der Herausarbeitung spezifischerer Variablen.

24 Vgl beispielhaft den Analyserahmen zur Untersuchung der Ursprünge, Prozesse und Ergebnisse großer politischer Reformen von *Oksenberg* und *Dickson* (1991), der lediglich krisenbedingte Ursachen für Wandel hervorhebt.

25 Für die Entwicklung des Konzeptes des „window of opportunity“ siehe *Keeler* (1993).

Das Anliegen der empirisch-vergleichenden Habilitationsschrift von André Kaiser über Institutionenreformen in den etablierten Mehrheitsdemokratien Australien, Großbritannien, Kanada und Neuseeland ist es, einen allgemeinen theoretischen Ansatz zur vergleichenden Untersuchung von Institutionenreformen zu entwickeln, der nicht ausschließlich auf mehrheitsdemokratische politische Systeme anwendbar ist (2002, 25). Grundlage von Kaisers Arbeit ist dabei der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, der davon ausgeht, dass soziale Phänomene und somit auch Institutionenreformen als Resultat der Interaktion intentionaler Akteure verstanden werden können. Dabei sind die Interaktionsmuster und Handlungsspielräume und somit auch die Verhandlungsergebnisse durch die bereits bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen wenn nicht determiniert, so doch zumindest strukturiert. Den Akteuren bleibt jedoch ein relativ weiter Handlungsspielraum (ebd, 62 f). Im Gegensatz zum Ansatz von Cortell und Peterson verfolgt Kaiser eine zweigeteilte Fragestellung, die Reformentstehung und Reformverlauf getrennt voneinander untersucht. Allerdings bleibt er einen systematischen Erklärungsansatz für die Genese von Reformdiskussionen schuldig. Ebenso wie Cortell und Peterson hebt Kaiser sowohl auf akteursbezogene als auch auf institutionelle Bedingungsfaktoren ab, die für den hier zu entwickelnden Untersuchungsrahmen produktiv eingesetzt werden können. Zusammenfassend eignen sich somit beide Ansätze als Grundgerüst für ein Erklärungsmodell verfassungspolitischer Reformvorhaben. Eine Präzisierung dieses Grundkonzepts durch weitere Variablen zu einem umfassenden Analyserahmen wird im Folgenden vorgenommen.

In den vergangenen Jahren sind einige Studien erschienen, die sich mit möglichen Bestimmungsfaktoren für Verfassungsreformen auseinandergesetzt haben. Diese sollen zunächst gemäß der Systematik der Vergleichenden Regierungslehre kategorisiert werden und in Verbindung mit den bereits diskutierten Elementen zu einem umfassenden Analyserahmen verknüpft werden. Im ersten Schritt sollen dabei Ansätze vorgestellt werden, die sich mit den *institutionellen Rahmenbedingungen* von Verfassungsreformvorhaben auseinandersetzen. Darüber hinaus werden solche Ansätze diskutiert, die ihren Fokus auf *Inhalte* und *Akteure* legen. Diese Kategorien sind aus dem dreigeteilten Politikbegriff abgeleitet, der im Englischen zwischen *polity*, *politics* und

policy unterscheidet und für eine Systematisierung möglicher Variablen nützlich ist.

3.2.1. Institutionelle Variablen (*polity-Dimension*)

Wie eingangs festgestellt, haben Verfassungsreformen in etablierten Demokratien Prozesscharakter, so dass auf der *polity*-Dimension die Berücksichtigung des institutionellen Rahmens, innerhalb dessen die Reformen stattfinden, maßgeblich ist. Die Komponente wird bei Cortell und Peterson zwar hervorgehoben, bedarf jedoch einer Konkretisierung, da in ihrem Untersuchungsansatz unklar bleibt, inwiefern der institutionelle Rahmen auf die Reformprozesse einwirkt. Auch Kaiser nimmt in seinem Ansatz institutionelle Faktoren nur implizit mit auf.²⁶ Jüngst sind einige Aufsätze erschienen, die sich mit institutionellen Faktoren von Verfassungsreformen befassen. Dabei können einerseits Studien unterschieden werden, die sich mit den in den Verfassungen festgelegten Änderungshürden auseinandersetzen und andererseits solchen, die den Fokus auf die Verfahrensausgestaltung von Reformprozessen legen.

Änderungsmodalitäten von Verfassungen haben bislang vor allem bei der Bildung quantitativer Indizes eine Rolle gespielt (vgl. Lijphart 1999; Lutz 1995; Lorenz 2005). Das Argument der so genannten konstitutionellen Rigidität wird auch von Lorenz (2004, 456 ff) betont.²⁷ Sie untersucht in ihrer quantitativ-vergleichenden Studie den bivariaten Zusammenhang zwischen der konstitutionellen Rigidität und der Häufigkeit von Verfassungsänderungen. Lorenz weist dabei auf die Notwendigkeit, die tradierte Argumentation, dass die Höhe der Reformhürde die Häufigkeit von Verfassungsreformen bedingt, insbesondere in qualitativen Vergleichsstudien zu überprüfen. Diese Variable sollte im Rahmen der vorliegenden Dreiländerstudie folglich berücksichtigt, in den Analyserahmen integriert und systematisch geprüft werden.²⁸

26 Die Diskussion institutioneller Variablen stellt Bezüge zur analytischen Literatur für die Untersuchung von Verfassungsgebungsprozessen in Mittel- und Osteuropa sowie anderen Transformationsregionen her. Eine Anpassung und Konkretisierung für die Analyse von Verfassungsreformprozessen in etablierten Demokratien erscheint sinnvoll. Vgl. dazu *Elster* (1994) 43 ff.

27 Auch Busch führt das Argument der Änderungshürde als Begründungsvariable für die Häufigkeit von Verfassungsänderungen in seiner Studie über die Grundgesetzänderungen von 1945 bis zur Gegenwart an. Vgl. *Busch* (2006) 49.

28 Lorenz argumentiert in ihrer Studie, dass der Ratifikationshürde generell eine zu große Bedeutung beigemessen wird und diese von anderen Variablen überlagert zu sein scheint.

Während die Einbeziehung von Änderungshürden als institutionelle Variable offensichtlich erscheint, ist der Rekurs auf konkrete Änderungsverfahren ein relativ neu entdeckter Forschungszusammenhang. Dabei ist die Wahl des Verfahrens, anders als die Ratifikationshürde, meist, wenn überhaupt, nur optional in der Verfassung festgelegt und unterliegt der Entscheidung durch die Akteure.²⁹ Somit liegt nicht nur der Schluss nahe, dass das Verfahren auf das Gelingen bzw Nichtgelingen von Reformprozessen Einfluss nimmt, sondern begründet gleichsam die Relevanz systematisch-vergleichender Verfassungsreformanalysen, die mit Blick auf die Verfahrenswahl insbesondere aus politikberatender Perspektive wichtig sind. Die Diskussion um Verfahrensfragen hat vor allem im Rahmen des „Europäischen Konvents“ an Bedeutung gewonnen (vgl Hurrelmann 2005) und wurde in empirisch-analytischen Studien von Grotz (2005) und Batt (2006) aufgegriffen. Grotz befasst sich mit der Übertragung des europäischen Konventsmodells auf nationale Reformkontexte in Deutschland und Österreich, während Batt sich mit der bestmöglichen institutionellen Ausgestaltung von Verfassungsreformen am Beispiel der Gemeinsamen Verfassungskommission, der Bundesstaatskommission sowie des Konvents zur Zukunft Europas auseinandersetzt.³⁰ Ob sich deliberative Reformverfahren, wie allseits im Zuge ihrer derzeitigen Konjunktur diskutiert wird, erfolgreich auf Verfassungsreformprozesse auswirken, gilt es in der vorliegenden Arbeit zu prüfen.

Zusammenfassend wird deutlich, dass aufgrund der prozeduralen Dimension von Verfassungsreformen sowie der Vielfalt empirisch beobachtbarer Reformverfahren neben der Variable der Ratifikationshürde ebenso die Variable Reformverfahren in den Untersuchungsrahmen miteinbezogen werden sollte.

29 Ein Blick in die Empirie, über die hier untersuchten Fälle hinaus, verdeutlicht, wie unterschiedlich Reformverfahren gestaltet werden können. Verwiesen sei an dieser Stelle neben dem Konvent zur Zukunft Europas beispielhaft auf die Reform der föderalen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland.

30 Das Anliegen der Studie von Batt ist, wenngleich die Studie empirisch-analytisch angelegt ist, herauszufinden, welches Verfahren ein normativ wünschenswertes Reformergebnis im Sinne eines offenen Gremiums der Deliberation hervorbringt. Er erkennt dabei jedoch die Tatsache, dass die Übertragung eines vermeintlich überlegenen Verhandlungsmodells kontextspezifische Faktoren berücksichtigen muss und unter Umständen nicht für jeden Reformkontext geeignet ist.

3.2.2. Akteursbezogene Variablen (*politics-Dimension*)

Der akteurszentrierte Fokus der vorliegenden Arbeit ist bereits hinreichend begründet worden. Umso mehr erstaunt es, dass akteursbezogene Faktoren in der Literatur bislang kaum thematisiert worden sind. Zwar beziehen sich Cortell und Peterson auf die Präferenzen der Akteure und Kaiser entwirft eigens eine Akteurstypologie für Institutionenreformdebatten, die Konzeptionalisierung akteursbezogener Variablen bedarf allerdings einer Konkretisierung sowie einiger erklärender Vorbemerkungen.

Anders als im Rahmen materieller Politiken unterscheiden sich die Akteurskonstellationen sowie deren Interessen mit Blick auf Verfassungsreformen, da es nicht um die Durchsetzung inhaltlicher Politiken, sondern um die Veränderung von Machtpositionen der Akteure geht. Zudem ist die Beteiligung von Verbänden und anderen Akteuren, wie bei Policy-Reformen üblich, nicht unbedingt gegeben, so dass Verfassungsreformen oftmals auch ohne breitere gesellschaftspolitische Debatten durchgeführt werden. Zudem verweist Grotz auf die Unterschiede der Akteurskonstellationen in unitarischen und föderalstaatlichen Kontexten (2007, 63). Beschränkt sich die Akteursdimension in Einheitsstaaten auf die horizontale Ebene, so wird dieser in Bundesstaaten noch die vertikale Dimension hinzugefügt. Da sowohl Österreich als auch die Schweiz föderal organisiert sind, ist diese Differenzierung auch für die vorliegende Arbeit sinnvoll.

Die bislang einzige Studie, die die Akteursdimension für Verfassungsreformen ausführlich betrachtet, wurde von Abromeit (2006) vorgelegt. Sie bezieht sich dabei auf das formalisierte Vetospieler-Paradigma³¹ und argumentiert, dass das Gelingen oder Scheitern von Reformvorhaben weniger von der Zahl der beteiligten Vetospieler als vom Verhalten der effektiven Vetospieler abhängt.³² Wenngleich dieses Konzept plausibel erscheint und mit seiner Einfachheit besticht, bleibt es für das vorliegende Untersuchungsinteresse jedoch zu unspezifisch. Da es sich bei den vorliegenden Fällen um umfassende Verfassungsreformen handelt, ist zum Beispiel eine Differenzierung der Akteurs-

31 Das Vetospieler-Konzept wurde ursprünglich von Tsebelis entwickelt. Vgl. dazu *Tsebelis* (2002).

32 Als effektive Vetospieler bezeichnet Abromeit diejenigen Vetospieler, deren Zustimmung für die Verabschiedung einer Verfassungsreform unabdingbar ist.

konfigurationen nach Reformbereichen unbedingt erforderlich, weil verschiedene Reformbereiche auch unterschiedliche Interessenkonstellationen generieren. Da Verfassungsreformen ungeachtet ihres prozeduralen Vorlaufs letztlich in parlamentarischen Entscheidungsprozessen verabschiedet werden, gilt es die Akteursinteressen auf der Grundlage der horizontalen Machtverteilung, sprich der Zugehörigkeit zu Regierung oder Opposition sowie in Föderalstaaten auf der Grundlage der Zugehörigkeit zur Bundes- oder Länderebene, zu konzipieren. Darüber hinaus spielt auch die Struktur des Parteiensystems für die Akteursinteressen eine Rolle, insofern als die Konfliktstrukturen im Parteiensystem auch verfassungspolitische Diskussionen bestimmen können.

3.2.3. *Inhaltliche Variablen (policy-Dimension)*

Verfassungspolitik als die Verhandlung über politische Machtfragen zu verstehen, lenkt automatisch den Blick auf die Wichtigkeit inhaltlicher Variablen. Bei Cortell und Peterson werden inhaltliche Aspekte mit den Akteursinteressen zusammengefasst und auch Kaiser nimmt keine inhaltliche Differenzierung der von ihm untersuchten Reformen vor. Auch die bislang erschienenen Studien über Verfassungsreformen machen in Bezug auf inhaltliche Bestimmungsfaktoren keine umfassenden Aussagen. Schultze verweist in seinem Aufsatz zwar auf das Erfordernis typologischer Differenzierungen auch hinsichtlich inhaltlicher Aspekte (1997, 512), trifft jedoch selbst keine systematische Unterscheidung. Bei Lorenz (2004, 460 ff) werden Inhalte von Verfassungsreformen nur am Rande betrachtet, insofern als sie prüft, inwiefern die Regelungsdichte von Verfassungen die Reformwahrscheinlichkeit beeinflusst. Die von Lorenz benannte Variable Regelungsdichte ist somit eher für die Untersuchung der Reformentstehung relevant, da sie auf den Reformbedarf der Verfassung verweist.

Für die Analyse des Reformprozesses spielen die Inhalte, wie hinsichtlich der Akteursdimension bereits verdeutlicht wurde, eine bedeutsame Rolle. Dabei ist es von vordringlicher Bedeutung, welche Regelungsbereiche von der Reform betroffen sind. So ist es zunächst plausibel anzunehmen, dass eine Grundrechtsänderung oder die formale Rechtsbereinigung des Verfassungsdokuments sich in ihrem Schwierigkeitsgrad maßgeblich von der Reform der vertikalen oder horizontalen Staatsorganisation unterscheiden und jeweils andere

Akteursinteressen generiert werden. Diese Annahme gilt es anhand der empirischen Vergleichsstudie zu prüfen.

Neben den konkreten Verhandlungsinhalten spielen ebenso die Erfahrungen mit vergangenen Reformprojekten eine Rolle. So ist zu untersuchen, ob konkrete Reform Erfahrungen auf den Ausgang erneuter Reformversuche Einfluss ausüben. Damit verknüpft schließt sich die Frage nach institutionellem Lernen an, das nicht nur den Rückbezug auf eigene Reform Erfahrungen, sondern auch das Lernen von Reformprojekten außerhalb der eigenen Landesgrenzen aufzeigt (vgl. Rose 2002).

3.3. Bestimmungsfaktoren für Verfassungsreformen: Analyserahmen und Operationalisierung der Fragestellung

Die Systematisierung möglicher Bedingungsfaktoren für Verfassungsreformen entlang der drei Untersuchungsdimensionen erweist sich für die Erstellung des Analyserahmens sowie für die konkrete Operationalisierung der vorliegenden Fragestellung als sinnvoll. In der nachfolgenden Tabelle werden die einzelnen Untersuchungsdimensionen sowie die daraus abgeleiteten Variablen zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 2: Übersicht der Untersuchungsdimensionen für die Analyse der Verfassungsreformprozesse

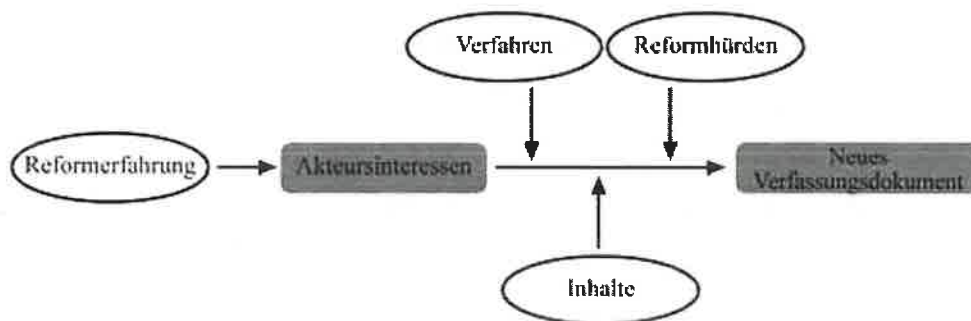
Untersuchungsdimension	Institutionelle Faktoren (polity-Dimension)	Akteursbezogene Faktoren (politics-Dimension)	Materiell-inhaltliche Faktoren (policy-Dimension)
	☐ Ratifikationshürden ☐ Reformverfahren	☐ Akteursinteressen	☐ Reforminhalte ☐ Reform Erfahrung

Quelle: Eigene Darstellung

Nachdem die Relevanz der einzelnen Variablen für den Analyserahmen ausführlich erörtert wurde, ist folglich zu klären, wie die Faktoren einander in einer Argumentationshierarchie zugeordnet werden können, um die Bedingungsfaktoren für Verfassungsreformen angemessen zu untersuchen. Da für die vorliegende Arbeit ein akteurszentrierter Untersuchungszugang gewählt wurde, liegt es zunächst nahe, eine direkte kausale Verknüpfung zwischen Reform-Output und den Akteursinteressen herzustellen. Diese Kausalbeziehung wird sodann, wie das nachfolgende Schaubild verdeutlicht, von den *institutionellen*

wie *materiell-inhaltlichen* Faktoren beeinflusst, wobei die Akteure wiederum über die konkreten Reformverfahren entscheiden können. Die Reformverfahren bilden indes als weitere intervenierende Variable den Reformkontext, der der Generierung der Akteursinteressen vorgelagert ist und den gesamten Reformprozess einrahmt. Im Anschluss an die empirischen Fallanalysen erfolgen gegebenenfalls die Konkretisierung des Analyserahmens sowie die Betonung besonders relevanter Einflussfaktoren.

Schaubild 1: Variablengefüge zur Erklärung von neuen Verfassungsdokumenten



Quelle: Eigene Darstellung

Aufgrund des qualitativen Untersuchungsdesigns der Arbeit kann auf eine Quantifizierung der einzelnen Variablen verzichtet werden. Dennoch sollen auf der Grundlage allgemeiner Annahmen eigene Kategorisierungsvorschläge gemacht und mögliche Klassifikationen vorgeschlagen werden.

Für die Variable Ratifikationshürde soll folglich nicht auf quantitative Indizes zurückgegriffen werden, sondern in Anlehnung an Kriterien, wie sie beispielsweise Lijphart (1999) entwickelt hat, sowie gemäß allgemeiner empirischer Beobachtungen die Klassifikation in die Kategorien 'niedrig', 'mittel' und 'hoch' erfolgen. So ist zunächst zwischen Reformhürden in Einheits- und Föderalstaaten zu unterscheiden. Es ist plausibel, anzunehmen, dass das Zustimmungserfordernis einer subnationalen Ebene den Änderungsprozess zusätzlich erschwert. Darüber hinaus liegt es nahe, die Reformhürden gemäß der Entscheidungsfindung zu kategorisieren und eine Abstimmung mit einfacher Mehrheit von einer mit Zweidrittelmehrheit oder anderen Quoren zu unterscheiden. Ist darüber hinaus noch ein Referendum zur Verabschiedung der Verfassungsreform vorgesehen, so gilt es auch dies zu berücksichtigen. Sofern für die

Verabschiedung der Verfassungsreform eine erneute Abstimmung nach Neuwahlen erforderlich ist, ist anzunehmen, dass die Wahlentscheidung des Volkes einer Abstimmung über die Reform in einem Referendum gleichkommt. Dies erscheint mithin jedoch kontextabhängig, da im Gegensatz zu einer Abstimmung in Form eines Referendums zunächst nicht eindeutig feststeht, ob das Wahlergebnis Spiegel des Meinungsbildes über die Verfassungsreform oder die Regierungspolitik insgesamt ist. Das Kriterium der Neuwahlen wird somit bei der Klassifizierung der Reformhürde ausgespart.

Eine analoge Klassifikation soll auch für die Variable Reformverfahren Anwendung finden. Dabei soll zwischen inklusiven, deliberativen Reformverfahren einerseits und entscheidungseffizienten, am politischen Entscheidungsprozess orientierten Reformverfahren andererseits unterschieden werden. Anhand der empirischen Analyse kann folglich kritisch überprüft werden, ob, wie aus demokratietheoretischer Perspektive zu vermuten, deliberative Entscheidungsverfahren den entscheidungseffizienten Verfahren per se überlegen sind. Vor dem Hintergrund, dass das konkrete Reformverfahren bewusst von den politischen Entscheidungsträgern bestimmt werden kann, erhält dieser Aspekt eine besondere Relevanz.

Hinsichtlich der Variable der Akteursinteressen gilt es zwei Dimensionen zu unterscheiden. Einerseits ist dabei das Verhältnis von Regierung und Opposition sowie in Bundesstaaten zusätzlich das Verhältnis von Bundes- und Landesebene zu berücksichtigen. So ist anzunehmen, dass die machtpolitische Position der Entscheidungsträger die Akteursinteressen maßgeblich beeinflusst, sowie etwaige Konfliktlinien entlang der Bund-Länder-Dimension für den Ausgang der Reformvorhaben bedeutsam sind. Andererseits spielt die Struktur des Parteiensystems eine Rolle für die Akteursinteressen. Dabei ist insbesondere von Bedeutung, inwieweit die Parteien innerhalb der nationalen Parteiensysteme konsensbereit bzw. -fähig sind und der verhandlungsdemokratischen Tradition, die in allen drei Untersuchungsländern vorhanden ist, entsprechen können.

Die materiell-inhaltliche Untersuchungsdimension ist schließlich eng mit der Akteursdimension verknüpft, da die zu verhandelnden Reforminhalte sowie die Erfahrungen mit vergangenen Reformen die Interessen der Akteure maßgeblich beeinflussen können. Neben der Verabschiedung eines bereinigten und verein-

heitlichten Verfassungsdokumentes waren in den Reformprozessen noch weitere Inhalte bedeutsam. Diese sollen folglich in kontroverse und nicht-kontroverse Inhalte unterteilt werden, um mögliche Konfliktlinien herausarbeiten zu können und zu prüfen, welche Rolle die Inhalte einer umfassenden Verfassungsreform für den Erfolg des Vorhabens spielen.

3.4. Arbeitshypothesen

Auf der Grundlage der als relevant befundenen Untersuchungsdimensionen und Variablen lassen sich für die empirische Untersuchung folgende Arbeitshypothesen formulieren:

1. Die Wahl des Reformverfahrens hat maßgeblichen Einfluss auf die Umsetzung politisch-institutioneller Reformvorhaben.

Verfassungsreformen haben in etablierten Demokratien Prozesscharakter und werden meist auf der Grundlage vorhandener politischer Entscheidungsstrukturen organisiert. Nichtsdestoweniger bleibt ein relativ großer Spielraum bei der konkreten Entscheidung für ein Reformverfahren. Die Vermutung, dass die Wahl des Reformverfahrens auf den Ausgang von Verfassungsreformen Einfluss hat, liegt angesichts der Vielfalt empirisch beobachtbarer Verfahren nahe.

2. Es besteht kein automatischer Zusammenhang zwischen dem materiellen Umfang der Reformagenda und einer erfolgreichen bzw. erfolglosen Umsetzung verfassungspolitischer Reformbestrebungen.

Der Erfolg von Reformprozessen ist nicht bloß auf den Umfang der Reformagenda zurückzuführen. Vielmehr ist anzunehmen, dass Erfolg bzw. Misserfolg verfassungspolitischer Verhandlungen durch das Konfliktpotential einzelner Reforminhalte bedingt wird.

3. Niedrige verfassungsrechtliche Reformhürden sind, anders als gemeinhin angenommen, kein Garant für erfolgreiche Verfassungsreformprozesse.

Mögen hohe Reformhürden andere Formen der Verfassungsänderung bedingen, so sind niedrige Änderungshürden kein automatischer Indikator für die Einfachheit der verfassungspolitischen Reform. Ebenso wenig bedeuten jedoch hohe Reformhürden eine Nichtdurchführbarkeit verfassungspolitischer Reformprojekte.

Die Arbeitshypothesen bilden die Basis für die empirische Analyse und werden im Anschluss an die empirische Untersuchung im vergleichenden Fazit diskutiert. Die Fallanalysen im empirischen Teil der Arbeit sind gleichförmig strukturiert. Einem allgemeinen Überblick über die Verfassungsgeschichte folgt die Diskussion der Reformauslöser. Die konkrete Analyse des Reformprozesses wird gemäß der Logik des Analyserahmens durchgeführt und durch ein zusammenfassendes Fazit am Ende der einzelnen Länderstudien ergänzt.

4. Formale Festschreibung der Verfassungspraxis: der Fall Finnland

Finnland liegt im äußersten Nordosten Europas und zählt hinsichtlich der Bevölkerung zu den kleinsten westeuropäischen Demokratien. Im Gegensatz zu den konstitutionellen Monarchien Norwegen, Schweden und Dänemark gehört Finnland zusammen mit Island zu den einzigen nordischen Ländern, in denen die republikanische Staatsform etabliert wurde (Petersson 1989, 21; Husa 2002, 105 f). Unter den westeuropäischen Demokratien zählt Finnland zu den klassischen Einheitsstaaten und ist vor allem durch die dem französischen Regierungssystem ähnliche Doppelsexekutive charakterisiert. Das finnische Parlament, die Eduskunta, besteht aus nur einer Kammer und sieht keine Vertretung subnationaler Gebietskörperschaften vor.

Das finnische Regierungssystem wurde grundlegend durch die Nachbarschaft zur Sowjetunion geprägt, deren Zerfall auch Finnlands politische Rahmenbedingungen maßgeblich modifiziert hat. Die wohl bedeutendste Veränderung war dabei der Beitritt zur Europäischen Union im Jahr 1995 sowie die Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion, die die Einführung einer gemeinsamen europäischen Währung bewirkte. Obgleich Finnlands neutraler Status durch den Beitritt zur Europäischen Union verändert wurde, herrschte sowohl unter führenden politischen Kräften als auch in der Bevölkerung eine pro-europäische Stimmung, die von unkomplizierten Beitrittsverhandlungen begleitet wurde.

Im intra-skandinavischen Vergleich wurden Fragen der Verfassungsreform in den letzten beiden Jahrzehnten vor allem in Finnland prominent diskutiert (vgl. Karvonen 2003, 7 f). Mit dem Inkrafttreten des neuen finnischen Grundgesetzes am 1. März 2000, zeitgleich mit dem Beginn der Amtszeit der neu gewählten Staatspräsidentin Tarja Halonen, wurde seit der schwedischen Verfassungsreform 1974 das bisher einzige umfassende Verfassungsreformvorhaben in den nordischen Demokratien erfolgreich beendet.

4.1. *Von Fremdbestimmung zur staatlichen Unabhängigkeit: Finnlands verfassungsgeschichtlicher Hintergrund*

Finnlands Verfassungsgeschichte reicht mehrere Jahrhunderte zurück, allerdings handelt es sich aufgrund der geschichtlichen Entwicklung dabei um keine eigenen, genuin finnischen Traditionen. Bevor Finnland seine staatliche Unab-

hängigkeit erlangte, war es zunächst mehr als 700 Jahre dem schwedischen und seit 1809 dem russischen Herrschaftsbereich untergeordnet. Diese historische Entwicklung führte dazu, dass die schwedische Rechtstradition bis heute im finnischen Rechtssystem ihren Niederschlag findet und Schwedisch als zweite Amtssprache Finnlands alltäglicher Bestandteil des Landes ist (Blomstedt 1985, 26). Unter der Ägide Russlands wurde Finnland russisches Großherzogtum, genoss jedoch eine relativ weit reichende Autonomie, die es ermöglichte, die schwedischen politischen Traditionen fortzuführen, durch genuin finnische Elemente zu ergänzen und zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Modernisierung des politischen Systems einzuleiten (Arter 1987, 6 ff). Ausgelöst durch die Februar- und Oktoberrevolutionen in Russland, deklarierte Finnland am 6. Dezember 1917 seine Unabhängigkeit. Der Übergang zur republikanischen Demokratie gelang jedoch nicht umgehend. Zwischen monarchistischen Kräften und der Arbeiterbewegung entfachte ein Bürgerkrieg, der zunächst für die Monarchisten entschieden worden war und die Einsetzung eines Königs deutscher Abstammung vorsah (Jussila/Hentilä/Nevakivi 1999, 124 ff). Nachdem jedoch mit Ende des Ersten Weltkrieges das Deutsche Kaiserreich zusammengebrochen war, änderte sich auch die politische Dynamik in Finnland. In Neuwahlen erlangten die republikanischen Kräfte, unterstützt durch die Anerkennung der staatlichen Unabhängigkeit Finnlands vonseiten der westlichen Großmächte, die Dominanz gegenüber den Monarchisten. Zu Beginn des Jahres 1919 wurde folglich ein republikanischer Verfassungsentwurf ausgearbeitet, der mit einiger Verzögerung am 17. Juli 1919 vom amtierenden Reichsverweser Mannerheim bestätigt wurde und den Übergang Finnlands zu einer republikanischen Demokratie markierte (ebd, 143 ff; vgl Hidén 1985, 39 f).

Anders als andere nordische Demokratien wie Schweden, zeichnet sich Finnlands Verfassung durch eine auffällige Kontinuität aus. Bis zur großen Verfassungsreform Mitte der neunziger Jahre fand keine umfassende Revision der verfassungsrechtlichen Grundlagen statt. Die Verfassung wurde nur partiell betreffend einzelner Sachfragen geändert (Pesonen 1985, 11 f; Auffermann 2003, 189 ff). Mit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung im Jahr 2000 erhielt Finnland zum ersten Mal ein einheitliches Verfassungsdokument. Die Verfassungsbestimmungen erstreckten sich bis dahin über mehrere Dokumente mit Verfassungsrang, wobei die 1919 verabschiedete *Regierungsform* sowie die 1928 reformierte *Reichstagsordnung* von 1906 zu den wichtigsten Verfassungs-

dokumenten zählten. Während die Regierungsform die Kompetenzen der Staatsorgane, die Grundrechte der Bürger sowie weitere Bestimmungen zur Funktion des politischen Institutionengefüges enthielt, regelte die *Reichstagsordnung* die Organisationsform und Aufgabenstellung des Parlaments, der Eduskunta (Hidén 1985, 39 f). Weitere Gesetze, die zu den finnischen Verfassungsbestimmungen zählten, sind das *Gesetz über das Reichsgericht* und das *Gesetz über die Verantwortung der Minister* (beide 1922) sowie zwei Gesetze über den Status der Åhlandinseln (ebd, 40; Auffermann 2003, 190 f).

Gemeinhin wird die erste demokratische finnische Verfassung als Kompromiss zwischen monarchistischen und republikanischen Vorstellungen bezeichnet, der sich in der semi-präsidentiellen Struktur des finnischen Regierungssystems niedergeschlagen hat. Dabei ist interessant festzustellen, dass dem Staatspräsidenten eine prominente Rolle mit umfassenden Kompetenzen zugewiesen, auf eine klare Kompetenz- und Machtverteilung im Verfassungstext jedoch weitgehend verzichtet wurde (Paloheimo 2003, 222; Lütticken/Pfeil 2003, 300 f). Die Beziehungen zwischen den Staatsorganen blieben somit in weiten Teilen interpretationsbedürftig.

Die finnische Verfassung kann nur durch bestimmte Quoren geändert werden. § 95 der Regierungsform besagt dazu:

„Diese Regierungsform soll in allen Teilen als unverrückbares Grundgesetz gelten; eine Änderung, Erläuterung oder Aufhebung derselben oder eine Abweichung von ihr darf nur nach Maßgabe der allgemeinen Vorschriften über die Grundgesetze erfolgen.“

Die konkreten Verfahren zur Verfassungsänderung sind hingegen nicht in der Regierungsform, sondern in §§ 67 und 67a der Reichstagsordnung festgelegt. Demnach wird ein reguläres Änderungsverfahren von einem Dringlichkeitsverfahren unterschieden. Das reguläre Änderungsverfahren sieht vor, dass ein Vorschlag mit Stimmenmehrheit verabschiedet wird, das Verfahren bis zur nächsten ordentlichen Sitzungsperiode des Parlaments nach erfolgten Neuwahlen ausgesetzt wird und der Beschluss unverändert mit mindestens zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen erneut verabschiedet wird. Wird eine Verfassungsänderung hingegen von fünf Sechsteln der abgegebenen Stimmen befürwortet, kann die Angelegenheit für dringend erklärt und das Aussetzungsverfahren aufgehoben werden. Nach nochmaliger Abstimmung mit Zweidrittel-

mehrheit kann die Verfassungsänderung noch in derselben Legislaturperiode verabschiedet werden.

Welches der Verfahren gewählt wird, unterliegt dem Ermessen des Gesetzgebers. De facto wurde das Dringlichkeitsverfahren bislang dem „normalen“ Änderungsprozedere vorgezogen, da die finnischen Regierungskoalitionen oftmals sehr instabil und verfassungsändernde Gesetze nach Durchführung von Neuwahlen bereits veraltet gewesen sind (Endemann 1999, 72 ff; Scheinin 2003, 52 f).³³ Direktdemokratische Elemente sind weder im Verfassungsänderungs- noch im normalen Gesetzgebungsprozess vorgesehen. Die Schwierigkeit von Verfassungsänderungen in Finnland ist somit als niedrig zu bezeichnen. Bei der Wahl des langen Verfassungsreformprozederes muss zwar eine erneute Bestätigung durch das neu gewählte Parlament erfolgen. Dieses Kriterium wurde für die Bewertung der Reformhürde jedoch ausgespart. Insgesamt erleichtert das nur eine Kammer umfassende Parlament den verfassungspolitischen Entscheidungsprozess. Die Abwesenheit subnationaler Entscheidungsträger sowie die fehlende direktdemokratische Einbindung der Bevölkerung beschränken zudem den Rahmen der zu beteiligenden Akteure.

4.2. Veränderung der politischen Rahmenbedingungen: die Genese der finnischen Reformdiskussion

Wenngleich es sich bei einer derart umfassenden Verfassungsreform um keinen alltäglichen Vorgang handelt, haben sich Politologen bislang hauptsächlich mit den Auswirkungen der Verfassungsänderungen und weniger mit dem eigentlichen Prozess der finnischen Verfassungsreform auseinandergesetzt.³⁴ Im Folgenden soll zunächst ein kurzer Überblick über die Entstehung des Verfassungsreformprozesses gegeben werden, bevor der eigentliche Reformverlauf analysiert wird.

33 Eine weitere Möglichkeit der Verfassungsänderung bietet das sog Ausnahmegesetz. Ausnahme Gesetze können gemäß § 95 Regierungsform bzw § 94 Reichstagsordnung erlassen werden. Das Ausnahme Gesetz muss im Verfassungsgebungsverfahren verabschiedet werden, kann jedoch durch einfache parlamentarische Mehrheit wieder aufgehoben werden. Durch ein Ausnahme Gesetz wird der Verfassungstext selbst nicht geändert. Da für die Revision der finnischen Verfassung dieses Verfahren nicht relevant ist, beziehen sich die folgenden Ausführungen lediglich auf die im Text genannten Verfassungsänderungsbestimmungen.

34 Für die Diskussion der Auswirkungen der Reformergebnisse auf das Regierungssystem Finnlands siehe ua *Nousiainen* (2001) und *Paloheimo* (2003).

Wie eingangs angedeutet, legte die alte finnische Verfassung die Kompetenzen der Staatsorgane nicht eindeutig fest, so dass die Ausgestaltung der Macht- und Aufgabenverteilung maßgeblich durch die jeweilige politische Konstellation sowie die amtierenden Führungspersönlichkeiten bestimmt wurde. Während in den ersten Jahrzehnten nach der Erlangung der Unabhängigkeit weitgehend parlamentarische Elemente im finnischen Regierungssystem betont wurden, entwickelte sich unter der von 1956 bis 1982 währenden Amtszeit von Staatspräsident Urho Kekkonen ein Regierungssystem heraus, das nahezu einem Präsidialsystem glich. Kekkonen machte dabei von den ihm zugewiesenen Rechten konsequent Gebrauch und weitete seine Kompetenzen sowohl im außen- als auch im innenpolitischen Raum stark aus. Verfassungspolitische Reformvorhaben unterband er bis zum Ende seiner Amtszeit erfolgreich (Lütticken/Pfeil 2003, 302). Wenngleich in den siebziger Jahren eine Regierungskommission zur Überprüfung der Verfassung eingesetzt worden war und 1974 einen Bericht vorlegte, wurde schnell ersichtlich, dass nicht nur das Veto des Präsidenten, sondern auch der mangelnde Konsens der Parteien die Gesamtreform der Verfassung unmöglich machen würden (Sipponen 1995, 55 f; vgl Husa 2002, 114).

Mit dem Amtsantritt des sozialdemokratischen Staatspräsidenten Mauno Koivisto, der von 1982 bis 1994 amtierte, begann eine allmähliche Reparlamentarisierung des finnischen Regierungssystems, die sich in kleineren Verfassungsreformen äußerte, sich jedoch maßgeblich in der weniger dominanten Amtsausübung des Staatspräsidenten manifestierte. Eine umfassende Reform des Verfassungsdokumentes selbst wurde hingegen nicht eingeleitet (Nousiainen 2001, 201).

Bis zu Beginn des umfassenden Reformvorhabens 1995 wurden kleinere Verfassungsänderungen verabschiedet. Das schrittweise Vorgehen bei der Verfassungsreform galt dabei als Garant für das Gelingen der Änderungsvorhaben, nachdem sich der Versuch einer Gesamtreform als wenig zielführend erwiesen hatte (Husa 1999: 916). So wurde 1983 zunächst das Initiativrecht der Abgeordneten erweitert, 1987 die Einschränkung des Vetorechts des Staatspräsidenten vorgenommen sowie 1991 seine Kompetenzen zur Auflösung des Parlaments und zur Entlassung von Ministern beschränkt. Darüber hinaus wurde für den Staatspräsidenten eine Amtszeitbegrenzung auf zwei Legislaturperioden zu

je sechs Jahren festgelegt, die durch seine künftige Direktwahl ergänzt wurde (Jyräki 2001, 119 f). Die wohl umfassendste Einzeländerung der finnischen Verfassungsgrundlagen ereignete sich im August 1995 mit der Erweiterung der Regierungsform um einen umfassenden Grundrechtekatalog (vgl dazu ausführlich Scheinin 1995 und Läsineva 1995). Zudem wurde durch den Beitritt zur Europäischen Union die Kompetenzverteilung zwischen Parlament, Regierung und Staatspräsident überarbeitet, wobei vor allem die Beteiligung der Eduskunta an der europäischen Entscheidungsfindung thematisiert wurde.³⁵

Wenngleich sich die Balance in Richtung auf ein parlamentarisches Regierungssystem bereits durch die kleinen Reformschritte verschoben hatte, wurden konkrete Schritte für eine umfassende Verfassungsreform erst durch wichtige außen- und innenpolitische Ereignisse eingeleitet. Maßgebend waren dabei zunächst die revolutionären Umwälzungen im Ostblock, die das Ende des Ost-West-Konfliktes und den Zusammenbruch der Sowjetunion bedingt haben. Die zentrale Rolle des Staatspräsidenten, die sich aufgrund des besonderen Verhältnisses zur Sowjetunion unter Urho Kekkonen herausgebildet hatte, wurde somit hinfällig und das Primat der Außenpolitik rückte angesichts der weltpolitischen Veränderungen in den Hintergrund (Paloheimo 2003, 220; vgl König/Bräuninger 1999, 43).

Die internationalen Faktoren wurden darüber hinaus durch den Wandel der innenpolitischen Verhältnisse überlagert. Mit dem Wegfall der besonderen Beziehungen zur Sowjetunion orientierte sich Finnland in Richtung auf die Integration in die westeuropäische Staatengemeinschaft und stellte im Anschluss an Schweden ein Gesuch zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen an die Europäische Kommission. Der bevorstehende Beitritt führte zu Diskussionen über die Verteilung von Entscheidungskompetenzen innerhalb des horizontalen Regierungssystems und mündete in einer ausgeprägten Diskussion über den Reformbedarf der finnischen Verfassungsgrundlagen. Wenngleich die Reformnotwendigkeit bereits früher attestiert worden war, sprach sich das Parlament seit Beginn der neunziger Jahre nun dezidiert für eine umfassende Verfassungsreform aus. Dazu verabschiedete sowohl das Parlament insgesamt als auch der Verfassungsausschuss zahlreiche Stellungnahmen zu Händen der

35 Für eine rechtswissenschaftliche Einführung über die Rückwirkungen der Europäischen Union auf das finnische Verfassungsrecht vgl *Ojanen* (2004).

Regierung, die den Auftrag für einen erneuten Versuch der Verfassungsänderung enthielten (Hidén 2000, 102; Nousiainen 2000, 9). Diese Forderung wurde sodann durch Expertisen vonseiten führender finnischer Politologen und Juristen unterstützt (Lütticken/Pfeil 2003, 303). Die Zeit schien nach dem Erfolg mit kleineren Verfassungsreformen reif für die Neuauflage eines umfangreichen Verfassungsreformprojektes.

Mit dem Analyseansatz von Cortell und Peterson ist somit zu konstatieren, dass sowohl durch externe als auch interne Reformauslöser ein „window of opportunity“ hervorgebracht wurde, das den Weg für die Durchführung einer Verfassungsreform geebnet hat. Nachdem die Zentrumspartei in den Parlamentswahlen von 1995 die Regierungsverantwortung an die sozialdemokratische Regierung unter Ministerpräsident Paavo Lipponen abgegeben hatte, setzte dieser die so genannte „Arbeitsgruppe Grundgesetz 2000“ ein, die er mit der Ausarbeitung einer neuen Verfassung betraute. Dies ist vor allem dadurch zu erklären, dass die Sozialdemokraten nach ihrer Zeit als Oppositionspartei die Initiative zur verfassungspolitischen Reform für sich beanspruchen wollten. Darüber hinaus herrschte zudem in allen Parteien allgemeiner Konsens über den Bedarf einer verfassungspolitischen Reform, so dass die Verfassungsreform in den Koalitionsvertrag aufgenommen werden konnte und eine breite Unterstützung genoss (Auffermann 2003, 201).

Zusammenfassend sind für die Initiierung der lange diskutierten Verfassungsreform neben den begünstigenden innen- wie außenpolitischen Rahmenbedingungen somit die politischen Entscheidungsträger verantwortlich gewesen, die die Reformvorschläge vonseiten des Parlaments und der Wissenschaft aufgegriffen und in einen konkreten Reformauftrag gegossen haben (Raunio 2004, 133 f). Maßgeblich war dabei jedoch die neue Bewertung des tatsächlichen Reformbedarfes im Zuge des veränderten politischen Kontextes.

Nachdem die Auslöser für die finnische Verfassungsreform skizziert worden sind, widmet sich der Hauptteil der Analyse im Folgenden der Untersuchung des konkreten Reformprozesses.

4.3. *Suomen Perustuslaki: das neue Finnische Grundgesetz*

Nachdem das finnische Verfassungsreformprojekt 1995 initiiert wurde, konnte im März des Jahres 2000 die neue Verfassung in Kraft treten. Im Folgenden soll

in der qualitativen Fallstudie herausgearbeitet werden, welche Faktoren sich für die erfolgreiche Verabschiedung der neuen Verfassung verantwortlich zeichnen. Dabei sollen die eingangs ausgearbeiteten Analysedimensionen – Inhalte, Verfahren und akteursbezogene Faktoren – berücksichtigt werden.

4.3.1. *„Projekt Grundgesetz 2000“: das Verfahren der finnischen Verfassungsreform*

Der finnische Reformprozess verlief in insgesamt drei Abschnitten, die sich von Beginn der Reformdiskussion im Jahr 1995 bis zur Vorlage des Entwurfs für eine neue Verfassung Finnlands im Parlament am 6. Februar 1998 und deren abschließender Verabschiedung am 4. Juni 1999 nach den erfolgten Neuwahlen erstreckten.

Nachdem aus den Parlamentswahlen vom 19. März 1995 die Sozialdemokraten als stärkste Partei hervorgegangen waren, wurde unter dem designierten Ministerpräsidenten Paavo Lipponen die erste der so genannten „Regenbogenkoalitionen“ ins Leben gerufen. Der Koalition gehörten neben den Konservativen, der Linken Allianz und der Schwedischen Volkspartei auch die Grünen an, die gemeinsam 145 der 200 Parlamentssitze auf sich vereinten (Ettmayer 1999, 51 ff). Noch im Frühjahr des Jahres 1995 setzte Ministerpräsident Lipponen unter der Leitung des Justizministeriums die „Arbeitsgruppe Grundgesetz 2000“ ein, die er mit der Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfes beauftragte. Dabei sollten zentrale staatsrechtliche Probleme identifiziert und mögliche Lösungsvorschläge ausgearbeitet sowie die Struktur und Systematik der Verfassung überprüft werden (Hidén 2000, 103 ff). Die Beratungen wurden umgehend aufgenommen und der erste Abschnitt des Verfassungsreformprozesses eingeläutet.

Die Arbeitsgruppe bestand aus Universitätsprofessoren, Mitarbeitern des Justizministeriums sowie Mitgliedern des Verfassungsausschusses des Parlaments (Endemann 1999, 138; vgl Nousiainen 2001, 105 f). Bereits zu Beginn des Jahres 1996 konnte die Arbeitsgruppe nach weniger als einjährigen Verhandlungen einen Bericht vorlegen, der einen ersten Entwurf für eine neue Verfassung enthielt und als Grundlage für den zweiten Abschnitt des Reformverfahrens, der Beratung in einer parlamentarischen Kommission, fungieren konnte (Tiitinen 1999, 12). Die Leitung der Arbeitsgruppe oblag dem

Justizministerium, das sämtliche Vorhaben koordinierte und organisatorisch unterstützte. In zahlreichen Sitzungen einigte man sich auf Lösungen für die zentralen Sachbereiche. Da es sich um eine erste Bestandaufnahme des Reformbedarfs und möglicher Änderungsvorschläge handelte, wurde in dem Expertengremium nicht formal abgestimmt. Sofern es abweichende Ansichten gegeben hätte, wären diese als Minderheitenvotum in den Bericht aufgenommen worden. Man konnte sich mangels offenkundiger Konfliktlinien jedoch auf eine einvernehmliche Vorlage einigen, die den Rahmen für eine neue Verfassung absteckte und zentrale politische Fragen hervorhob, deren Regelung noch vorgenommen werden musste (Nousiainen 2001: 105).³⁶

Die Regierung setzte unmittelbar nach Verabschiedung des Expertenberichts eine weitere Kommission, das so genannte „Komitee Grundgesetz 2000“ ein, das noch im Januar 1996 auf der Grundlage der ausgearbeiteten Vorlage die Arbeit aufnahm. Der Regierungsentwurf wurde am 18. Januar 1996 an das Komitee überwiesen, das unter der Leitung Paavo Nikulas, dem damaligen amtierenden Justizkanzler, bis zum 17. Juni 1997 seinen Bericht als Basis für den dritten Abschnitt der Verfassungsreform, die parlamentarische Beratung, vorlegte. Das Komitee bestand im Gegensatz zu der Arbeitsgruppe des Justizministeriums vor allem aus Parlamentariern, die durch Spezialisten unterstützt wurden. Insgesamt hatte das Komitee zwölf Mitglieder, worunter alle parlamentarischen Parteien vertreten waren (Jyränki 2001, 121). Ebenso wie die Arbeitsgruppe, die von den Mitarbeitern des Justizministeriums unterstützt wurde, verfügte das Komitee über ein vom Parlament bereitgestelltes organisatorisches Netzwerk, durch das die Arbeiten gelenkt und koordiniert wurden (Endemann 1999, 138 f; Tiitinen 1999, 13).³⁷ Auch die Finanzierung des Komitees erfolgte über den Parlamentshaushalt (Tiitinen 2001, 1).

36 Hinsichtlich des konkreten Ablaufs und der Organisation der Verhandlungen in der „Arbeitsgruppe Grundgesetz 2000“ besteht noch empirischer Forschungsbedarf.

37 Der Bericht liegt, obgleich in Finnland vor allem Dokumente mit europapolitischer Relevanz neben den offiziellen Amtssprachen auch in Englisch publiziert werden, leider nur in finnischer und schwedischer Sprache vor. Einige der in diesem Abschnitt erwähnten Fakten zum organisatorischen Aufbau sowie der Arbeit des Komitees basieren auf der Grundlage einer Übersetzung einzelner Seiten durch die Leiterin des Informationsdienstes der finnischen Parlamentsbibliothek Kristiina Hakala. Vgl. im Original den finnisch- wie schwedischsprachigen Kommissionsbericht Perustuslaki 2000 – Grundlag 2000 (1997).

Analog zur „Arbeitsgruppe Grundgesetz 2000“ fand auch in dieser Kommission keine formale Abstimmung über die Verhandlungsergebnisse statt. In nur 17 Monaten war es dem Komitee gelungen, einen vollständigen Entwurf für das neue Finnische Grundgesetz auszuarbeiten und einstimmig zu verabschieden. Konfliktlinien oder unvereinbare Standpunkte hatte es auch hier nicht gegeben, zumindest keine, die außerhalb der 60 Sitzungen und zahlreichen Expertenanhörungen bekannt geworden wären (Hidén 2000, 102 f).³⁸

Nach einer etwa halbjährigen Überarbeitungszeit durch die Regierung konnte der Eduskunta am 6. Februar 1998 ein vollständiger und überarbeiteter Entwurf der neuen finnischen Verfassung vorgelegt werden. Insgesamt waren an der Vorlage des „Komitees Grundgesetz 2000“ lediglich kleinere Änderungen vorgenommen worden. Für die parlamentarischen Verhandlungen war im Reformzeitplan das gesamte Jahr 1998 vorgesehen worden, in dem der Verfassungsausschuss, an den der Entwurf nach einer einführenden Diskussion im Plenum überwiesen worden war, über die Inhalte ausführlich verhandeln konnte. Am 21. Januar 1999 legte dieser seine Entscheidungsvorlage vor, die im Wesentlichen der Vorlage des „Komitees Grundgesetz 2000“ entsprach und die minimalen Änderungen, die in den Regierungsvorschlag eingefügt worden waren, wieder rückgängig machte. Nachdem der Entwurf drei Lesungen durchlaufen hatte, wurde er am 12. Februar 1999 mit großer Mehrheit verabschiedet. Da die Verfassungsreform nicht im Dringlichkeitsverfahren verabschiedet wurde, war eine weitere Abstimmung nach den Neuwahlen des Parlamentes erforderlich. Im Anschluss an die Neuwahlen im März 1999 wurde die Gesetzesvorlage im April unverändert in den parlamentarischen Entscheidungsprozess eingebracht und konnte nach einer abschließenden Debatte im Plenum am 4. Juni 1999 mit einer Mehrheit von 175 zu 2 Stimmen verabschiedet werden. Nach der Ausfertigung durch den noch amtierenden Staatspräsidenten Ahtissari am 11. Juni 1999 konnte Finnlands neue Verfassung am 1. März 2000, zeitgleich mit dem Amtsbeginn der neuen Präsidenten Tarja Halonen, in Kraft treten. Der vorgesehene Zeitrahmen konnte somit eingehalten werden.

38 Analog zu den Verhandlungen in der vorausgegangenen Arbeitsgruppe bleibt die Reproduktion der Verhandlungsabläufe und der konkreten Arbeitsorganisation an dieser Stelle unvollständig. Da keine öffentlichen Protokolle der Verhandlungen vorliegen, bedarf es weiterer empirischer Nachforschungen, gegebenenfalls durch Experteninterviews.

4.3.2. *Vom semi-präsidentiellen zum parlamentarischen Regierungssystem: die Inhalte der finnischen Verfassungsreform*

Das finnische Verfassungsreformvorhaben umfasste im Wesentlichen drei Komponenten, wobei die erste formaler, die beiden letzteren inhaltlicher Natur waren. Bereits zu Beginn der Verhandlungen in der von der Regierung eingesetzten Arbeitsgruppe kam man überein, dass das Hauptziel der Reform die Korrektur und Pflege der Verfassung darstellte und die Vereinheitlichung des Verfassungsdokumentes erreicht werden sollte (Lütticken/Pfeil 2003, 304). Die zahlreichen Teilreformen hatten dazu geführt, das finnische Verfassungsrecht noch unübersichtlicher zu machen und seine innere Konsistenz zu gefährden (Tiitinen 1999, 11). Neben diesem formalen Reformgegenstand umfassten die inhaltlichen Reformmaterien zum einen die Modifikation des horizontalen Regierungssystems, dh die Reform der Kompetenzen und Beziehungen zwischen Staatspräsident, Regierung und Parlament sowie zum anderen die Integration eines Passus über Internationale Beziehungen und die Europäische Union, durch den der Beitritt Finnlands zur europäischen Staatengemeinschaft sowie die diesbezügliche Entscheidungsfindung im nationalen politischen System normiert werden sollten.³⁹ Im Folgenden soll ausführlich auf die beiden inhaltlichen Reformelemente eingegangen werden.

In der politischen Praxis haben sich die Machtverhältnisse innerhalb des Regierungssystems bereits seit den achtziger Jahren mit der Ablösung Urho Kekkonens durch den sozialdemokratischen Präsidenten Mauno Koivisto vollzogen. Eine formale Niederlegung in der Verfassung war bislang jedoch, mit kleinen Ausnahmen zur Regelung der Wahl des Präsidenten und den Entscheidungsquoren im Parlament, nicht erfolgt, so dass die Veränderung und formale Kodifizierung der Kompetenzen zwischen den Staatsorganen Hauptbestandteil der Reformbemühungen wurde (Nousiainen 2001, 101).

Wie eingangs beschrieben, zeichnete sich das finnische Regierungssystem durch ein unspezifisches Überlappen der Kompetenzen zwischen Staatspräsident und Regierung aus, wobei die konkrete Machtverteilung im historischen Verlauf seit der Unabhängigkeit im Jahre 1917 variierte und maßgeblich durch

³⁹ Weitere inhaltliche Reformen waren nicht vorgesehen. Eine umfassende Reform der Grundrechte und die Schaffung eines umfassenden Grundrechtekatalogs waren bereits 1995 erfolgt, der mit nur kleinen Modifikationen in das neue Verfassungsdokument übernommen werden konnte (siehe Kapitel 2 der Finnischen Verfassung vom 1. März 2000).

die Führungspersönlichkeit im Amt des Staatspräsidenten bestimmt wurde. So legten sowohl Präsident Paasikivi (1946-1956) vor allem aber Präsident Kekkonen in seiner 25-jährigen Amtszeit (1956-1981) die Kompetenzen des Präsidentenamtes sehr weit aus und wurden zur dominierenden Kraft im finnischen politischen System (Ettmayer 1999, 62 ff).⁴⁰ Zu den in der alten finnischen Verfassung normierten Kompetenzen des Staatspräsidenten gehörten vor allem die Befugnisse in der Außenpolitik sowie in der Gesetzgebung. So legte § 30 der Finnischen Regierungsform (RF) die Entscheidungshoheit des Präsidenten für den Bereich der Außenpolitik fest. Gemäß § 30 RF oblag ihm des Weiteren der Oberbefehl über die Streitkräfte. Im Bereich der Gesetzgebung verfügte der Präsident ebenfalls über umfassende Kompetenzen. Demnach hatte der Präsident ein Gesetzesinitiativrecht (§ 18 RF) sowie eine umfassende Vetobefugnis⁴¹ (§ 19 RF). Darüber hinaus konnte der Präsident nahezu uneingeschränkt Parlamentsneuwahlen einberufen (§ 27 RF), Verordnungen erlassen (§ 28 RF), die Verwaltung überwachen (§ 32 RF), sowie wichtige öffentliche Ämter besetzen (§ 87 RF). Bei der Berufung des Ministerpräsidenten und des Staatsrates unterlag der Präsident zwar der Empfehlung des Parlamentes, die eigentliche Wahl der Regierung erfolgte jedoch nicht durch das Parlament selbst (§ 36 RF), so dass der Präsident de facto maßgeblichen Einfluss auf die Regierungsbildung ausüben konnte.

Durch die Verabschiedung des neuen Finnischen Grundgesetzes (FGG) wurden die Befugnisse des Präsidenten stark eingeschränkt.⁴² Die Regierungsbildung erfolgt nunmehr anhand von Wahlen durch das Parlament (§ 61 FGG), so dass die Funktion des Präsidenten bei der Regierungsbildung auf repräsentative Elemente reduziert wurde. Im Bereich der Gesetzgebung wurde das Gesetzesinitiativrecht vollends auf den Staatsrat und das Parlament übertragen (§ 70 FGG) und das Präsidentenveto stark eingeschränkt, so dass

40 Die finnische Regierungsform normierte ungeachtet fehlender Konkretisierung im Bereich der Kompetenzen des Staatspräsidenten in § 2 der Finnischen Regierungsform: „Die oberste vollziehende Gewalt ist dem Präsidenten der Republik übertragen. Neben ihm besteht für die allgemeine Regierung des Staates ein Staatsrat, der aus einem Ministerpräsidenten und der erforderlichen Anzahl von Ministern besteht.“

41 Um das Veto des Präsidenten zu überstimmen, bedurfte es einer erneuten Abstimmung des Gesetzes in unveränderter Form nach erfolgten Parlamentswahlen, was dazu führte, dass Gesetze oft bereits veraltet waren und nicht angenommen wurden.

42 Für eine tabellarische Gegenüberstellung der Kompetenzverteilung zwischen Staatspräsident, Regierung und Parlament vor und nach der finnischen Verfassungsreform siehe *Paloheimo* (2003) 225.

dieser Gesetze zwar aufschieben, aber nicht mehr verhindern kann (§§ 58 und 77 FGG). Außerdem wurde die Kompetenz zum Erlass von Verordnungen grundsätzlich der Regierung übertragen und verbleibt mitunter nur noch in Ausnahmefällen beim Präsidenten (§ 80 FGG).

Das achte Kapitel des Finnischen Grundgesetzes normiert fortan die Internationalen Beziehungen sowie die Angelegenheiten der Europäischen Union, die nunmehr in einem eigenen Abschnitt geregelt sind. Das außenpolitische Monopol des Staatspräsidenten wird abgeschwächt, indem die Außenpolitik fortan in Zusammenarbeit mit der Regierung erfolgt (§ 93 FGG). In Angelegenheiten der Europäischen Union verfügt der Staatspräsident gemäß § 96 FGG nicht mehr über genuine Kompetenzen. Zwar wird Finnland in der politischen Praxis, die sich unter der Präsidentschaft Tarja Halones herausgebildet hat, bei Sitzungen des Europäischen Rates sowohl vom Staatspräsidenten als auch vom Ministerpräsidenten vertreten, die Gestaltung europäischer Politik obliegt jedoch formal dem Staatsrat sowie dem Parlament, das in diesem Zusammenhang an Kompetenzen gewonnen hat (Lütticken/Pfeil 2003, 308).

Die Änderungen, die durch die Verfassungsreform am finnischen Regierungssystem vorgenommen wurden, sind somit recht umfassend und bedeuten eine deutliche Verschiebung der bislang vorherrschenden formalen Kompetenzverteilung.

4.3.3. Parlamentarisierung als „Leitidee“: konsensorientierte Verhandlungen und Homogenität der Akteursinteressen

Der vorgesehene Zeitplan von der Initiierung der Reformdiskussion bis zum Inkrafttreten der Verfassung am 1. März 2000 konnte ohne Schwierigkeiten eingehalten werden. Die Verhandlungen zur Reform der Verfassung verliefen insgesamt äußerst kooperativ und unproblematisch. Für diese Entwicklung gibt es zweierlei Erklärungsfaktoren.

Zum einen gab es innerhalb der politischen Entscheidungsträger keine maßgeblichen Konfliktlinien, die zu inhaltlich entgegengesetzten Positionen hätten führen können. Sämtliche Parteien im Parlament sowie insbesondere die an der Regenbogenkoalition beteiligten Parteien hatten sich seit geraumer Zeit für eine Parlamentarisierung ausgesprochen, die auf dem Weg der formalen Verfassungsmodifikation schließlich durchgesetzt werden konnte. Insgesamt waren

sich alle parlamentarischen Entscheidungsträger über die konsequente Kodifizierung parlamentarischer Elemente sowie die Einschränkung der präsidentiellen Kompetenzen einig. Dennoch gab es in Bezug auf den Bereich der außenpolitischen Kompetenzen Meinungsverschiedenheiten, die sich in einem Kompromiss in der neuen Verfassung niedergeschlagen haben. Vor der Verabschiedung der Verfassung im Parlament im Februar bzw Juni 1999 war noch nicht entschieden, welche Partei bei den Präsidentschaftswahlen als Sieger hervorgehen und den Präsidenten stellen würde. Die Sozialdemokraten, die sich mit ihrer Kandidatin Tarja Halonen gute Chancen auf die Bekleidung des Amtes des Staatspräsidenten ausrechneten, sprachen sich gegen eine vollständige Parlamentarisierung der außenpolitischen Kompetenzen aus (Saravita 2007, 11). Da hinsichtlich der Gesamtreform der Verfassung jedoch ein breiter Konsens bestand, sollte das Projekt nicht gefährdet werden, so dass die Auseinandersetzung schließlich in einem Kompromiss mündete, der den Bereich der Außenpolitik lediglich teilweise parlamentarisierte, den Staatspräsidenten jedoch immer noch mit einbezog.

Zusammenfassend gab es folglich keine Entscheidungsträger, die sich gegen die formale Parlamentarisierung aussprachen, zumal insgesamt sowohl die politische Elite als auch die Bevölkerung eine umfassende Ausdehnung der präsidentiellen Befugnisse, wie sie unter Urho Kekkonen erfolgt war, ablehnte und die Zeit präsidentieller Dominanz, trotz der Verdienste Kekkonens für das politische System Finnlands, historisch als negativ bewertet wurde.⁴³

Die Anknüpfung an monarchische Elemente im finnischen Regierungssystem durch die Installierung eines starken Präsidenten sind auf die historische Angst vor dem Parlamentarismus zurückzuführen gewesen, die bei den Verhandlungen über das neue Finnische Grundgesetz und dem Wunsch sich an den politischen Systemen der anderen westeuropäischen Demokratien zu orientieren, jedoch keine Rolle mehr spielten (Jyränki 2001, 123 f).

Die konsensuale Durchführung und die erfolgreiche Verabschiedung der Verfassungsreform wurden darüber hinaus durch eine strukturelle Veränderung innerhalb des Parteiensystems begünstigt. Diese hatte sich bereits seit den

43 Die genaue Rolle der Bevölkerung im Reformprozess zu rekonstruieren, konnte im Rahmen des vorhandenen empirischen Materials nicht geklärt werden und bedarf weiterer Recherchen.

achtziger Jahren angekündigt, ist jedoch erst seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes vollständig zum Tragen gekommen (Ettmayer 1999, 39). Zwar änderte sich an der hohen Fragmentierung des finnischen Parteiensystems nichts, es blieben weiterhin bis zu zehn Parteien im Parlament vertreten. Nichtsdestoweniger sind die ideologischen Unterschiede zwischen den drei großen Parteien (Sozialdemokraten, Nationale Sammlungspartei und Zentrumspartei) sowie den maßgeblichen Kleinparteien (Schwedische Volkspartei, Grüne und Linksbündnis) verblasst und die Polarisierung des Parteiensystems folglich zurückgegangen (Jahn/Kuitto/Oberst 2006, 145; vgl. Nousiainen 2003, 298).⁴⁴ Die Abschwächung traditioneller Konfliktlinien und deren Substituierung durch pragmatisches Akteursverhalten bedingten eine hohe Koalitionsfähigkeit, die die instabilen, nur kurz bestehenden Regierungen der vorangegangenen Jahrzehnte ablöste (Raunio 2004, 133; Rantala 1987, 40 ff). Das konsensorientierte Regieren in blockübergreifenden Koalitionen, wie es die Regenbogenkoalitionen unter Ministerpräsident Paavo Lipponen von 1995 bis 1999 und von 1999 bis 2003 gewesen sind, ermöglichte die pragmatische Verhandlung der verfassungspolitischen Reform. Der Zusammenschluss stabiler Koalitionen, die die gesamte Legislaturperiode hindurch Bestand hatten, sorgte zudem dafür, dass die Koalitionspartner detaillierte Koalitionsverträge aushandeln und durchsetzen konnten (Jahn/Kuitto/Oberst 2006, 154 f). Die identische Zusammensetzung des Parlaments nach den Parlamentswahlen von 1999 begünstigte darüber hinaus die erforderliche zweite Abstimmung über das Verfassungsdokument, da keine neuen Interessen oder Koalitionspartner berücksichtigt werden mussten, die die erneute Abstimmung hätten erschweren können.

4.4. Zusammenfassung

Mit der Verabschiedung des Finnischen Grundgesetzes hat Finnland ein modernes und übersichtliches Verfassungsdokument erhalten, welches zwar auf die vorhandenen verfassungsrechtlichen Grundlagen aufbaut, jedoch auch neue Elemente aufweist. Damit hat sich Finnland endgültig von der schwedischen Tradition mehrerer Verfassungsdokumente abgewendet (Scheinin

⁴⁴ Nach Wissen der Autorin fehlt es bislang, zumindest in der deutsch- oder englischsprachigen Literatur, noch an einer qualitativen Studie, die den Wandel des finnischen Parteiensystems genau analysiert. Inwieweit sich andere als die genannten Faktoren für diese Veränderungen verantwortlich zeigen, muss an dieser Stelle offen bleiben.

2002, 33; Suksi 1999, 344). Die neue Verfassung normiert zudem ein nahezu vollständig parlamentarisiertes Regierungssystem, das am Ende einer langen Phase der Parlamentarisierung und der Abkehr vom Semi-Präsidentalismus steht. In der Außenpolitik wird der Dualismus zwischen dem Präsidenten und der Regierung zwar aufrechterhalten, so dass die Reform dahingehend als „unentschlossen“ zu qualifizieren ist (Kulovesi 2000, 522), die Rolle des Staatspräsidenten wurde jedoch stark abgeschwächt und seine Kompetenzen für den Bereich der Europäischen Union sogar vollständig aufgehoben.

Inhaltlich hat die Furcht vor einer erneuten präsidentiellen Dominanz, wie sie unter der Präsidentschaft Kekkonens erfolgte, alle Parteien dahingehend geeint, dass sich ein umfassendes Interesse an der Beschränkung der präsidentiellen Macht herausgebildet hat. Ergänzt wurde diese inhaltliche Komponente durch die Veränderungen im Parteiensystem, das sich dahingehend verändert hat, als die Polarisierung zwischen den maßgeblichen Parteien zunehmend in den Hintergrund getreten und seit geraumer Zeit eine große Bereitschaft zur Kompromissbildung und Kooperation sowie zu konsensualen Entscheidungen zu beobachten ist. Die Überwindung der Ratifikationshürde im normalen Verfahren zur Verfassungsänderung war kein Hindernis für die Verabschiedung der neuen Verfassung, insofern als die erforderliche Mehrheit durch das Zustandekommen einer zweiten Regenbogenkoalition unter Paavo Lipponen nicht gefährdet gewesen ist.

Wenngleich nicht ermittelt werden kann, ob die Verfassungsreform auch anhand eines anderen Verfahrens zum Erfolg geführt hätte, bleibt noch die verfahrenstechnische Komponente des Reformprozesses zu betonen. Das dreistufige Verfahren gewährte nicht nur die Einflussnahme aller politischen Entscheidungsträger auf die Verfassungsreform, sondern das konkrete Vorgehen und die Verhandlungskultur bereiteten zudem den Boden für erfolgreiche, konsensorientierte Ergebnisse. Die Ausarbeitung eines vollständigen Verfassungsentwurfes durch das Expertengremium, das die formale Vereinheitlichung der einzelnen finnischen Verfassungsdokumente vornahm, zentrale Verhandlungsgegenstände identifizierte und vorstrukturierte, politischen Regelungsbedarf jedoch bewusst für die nachfolgenden parlamentarischen Verhandlungen offen ließ, bot somit eine ideale Grundlage für die parlamentarische Reformdiskussion.

Zusammenfassend können sowohl die konvergenten Akteursinteressen sowie das konsensorientierte und pragmatische Reformverfahren dafür verantwortlich gezeichnet werden, dass die finnische Verfassungsreform erfolgreich abgeschlossen werden konnte. Hinzu kommt, dass mit der Verfassungsreform Entwicklungen formal nachvollzogen und weitergeführt wurden, die in der Verfassungspraxis längst Anwendung gefunden hatten.

Die Gründung einer neuen Kommission für die Weiterführung des beschrittenen Reformweges ist für den Herbst 2008 vorgesehen. Dabei stehen vor allem die vollständige Aufhebung aktiver präsidentieller Befugnisse und deren Festlegung auf ausschließlich repräsentative Funktionen im Mittelpunkt.⁴⁵

45 Diese Information basiert auf einem Gespräch mit Professor Tuomas Ojanen, der neben seiner Tätigkeit an der Fakultät für Rechtswissenschaften an der Universität Helsinki als Experte den Verfassungsausschuss der Eduskunta berät.

5. Fehlende Leitidee und Konventsmethode: der Fall Österreich

Wie Finnland gehört auch Österreich zu den Ländern, die 1995 Mitglied der Europäischen Union geworden sind. Während ein Blick in das österreichische Verfassungsrecht die Existenz eines semi-präsidentiellen Regierungssystems nahelegt, so ist Österreich de facto ein parlamentarischer Bundesstaat. Österreich gehört zu den zentralisiertesten Föderalstaaten weltweit, deren Bundesstaatlichkeit sich auf nationaler Ebene darin äußert, dass neben dem Nationalrat ein Bundesrat existiert, der als Vertretungsorgan der Bundesländer fungiert. Anders als der deutsche Bundesrat ist dieser keine Vertretung der Länderexekutiven, sondern wird von den Landtagen bestellt und ist, was sich bereits an der rechtlichen Kompetenzausstattung offenbart, in der politischen Praxis relativ unbedeutend. An seiner Stelle hat sich das Gremium der Landeshauptleute, die so genannte Landeshauptleutekonferenz, im politischen System Österreichs etabliert. Für umfassende, vor allem die Länder betreffende Reformen, ist deren Zustimmung, wenngleich nicht rechtlich, so doch realpolitisch unerlässlich. Waren verhandlungsdemokratische Elemente im politischen System Österreichs über Jahrzehnte sehr ausgeprägt, fand seit Ende der achtziger Jahre ein bedeutender Wandel der österreichischen Demokratie statt, der sich insbesondere durch die Einkehr konkurrenzdemokratischer Elemente sowie das Aufbrechen des lange Zeit für Österreich charakteristischen korporatistischen Arrangements der Sozialpartnerschaft äußert.

Die Arbeit des so genannten Österreich-Konvents, der 2003 zum Entwurf einer Grundlage für den darauf folgenden parlamentarischen Gesetzgebungsprozess eingesetzt wurde, beendete im Januar 2005 seine Arbeit. Ein einvernehmlicher Bericht konnte nicht erzielt werden und auch die parlamentarische Diskussion zur umfassenden Staatsreform blieb bislang erfolglos.

5.1. Die Zweite Republik: Verfassungsrechtliche Kontinuität

Wenngleich Österreich erst nach der Wiederherstellung seiner staatlichen Unabhängigkeit durch den Staatsvertrag am 15. Mai 1955 zu einer genuinen, beständigen demokratischen Verfassungsordnung fand, reichen die Wurzeln des modernen österreichischen Konstitutionalismus bis ins 19. Jahrhundert

zurück. Erste konstitutionelle Bemühungen entstanden im Zuge der Märzrevolution 1848, die jedoch durch ein erneutes Aufleben des Absolutismus und der Etablierung der österreichisch-ungarischen Gesamtmonarchie schnell wieder an Bedeutung verloren (Adamovich/Funk/Holzinger 1997, 61 ff). Der endgültige Übergang zur republikanischen Staatsform erfolgte erst nach der Proklamierung des Gesetzes über die Staats- und Regierungsform am 12. November 1918. Durch die Verabschiedung des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) am 1. Oktober 1920 wurde Österreich sodann als demokratische parlamentarische Republik mit bundesstaatlicher Organisationsform konstituiert (Brauneder 2001, 209 ff). Dass die Verfassung verabschiedet werden konnte, ist der Kompromissfähigkeit der maßgeblichen politischen Kräfte, der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei und der Christlich-Sozialen Partei, geschuldet. Während die Sozialdemokraten die Einführung eines Einheitsstaates befürworteten, forderten die christlichsozialen Kräfte den Ausbau bundesstaatlicher Elemente. Ebenso sprachen sie sich für einen umfangreichen Kompetenzkatalog des Staatspräsidenten aus, wohingegen die Sozialdemokraten die parlamentarischen Elemente betont wissen wollten. Als Mittelweg einigte man sich auf die Einführung eines zentralisierten Bundesstaates mit nur schwach ausgeprägten Länderkompetenzen sowie einen Bundespräsidenten mit nur wenigen Funktionen (Pelinka/Rosenberger 2003, 23 f). Um den Verfassungskompromiss nicht zu gefährden, wurden einige Regelungsbereiche, wie die Finanzverfassung und die Verabschiedung eines Grundrechtskatalogs vertagt (Brauneder 2001, 211; Pelinka 2003, 522). Ohnehin wurden durch den Einfluss der Wiener Schule und deren starker rechtspositivistischer Ausrichtung die verfassungsrechtlichen und organisatorischen Abschnitte der Verfassung betont, während normativen Elementen weniger Beachtung zukam (Adamovich/Funk/Holzinger 1997, 15 f).⁴⁶

Nach Verabschiedung der Verfassung gab es noch einige B-VG-Novellen, die unter anderem die Ausweitung der präsidentiellen Elemente bedingten und die verfassungsrechtliche Ordnung weit reichend modifizierten (ebd, 79 ff; Brauneder 2001, 213 f). Jedoch war die republikanische Verfassungsordnung vorerst nur von kurzer Dauer. 1934 wurde die Erste Republik aufgelöst und ging in einen autoritären Ständestaat über, an dessen Ende 1938 der Anschluss an

46 So ist es trotz zahlreicher Anläufe bis heute nicht gelungen, einen umfassenden Grundrechtskatalog in die österreichische Verfassung zu integrieren.

das Deutsche Reich, die Unterordnung unter das nationalsozialistisch regierte Deutschland und die Preisgabe der demokratischen Verfassung standen.

Nach der wiedererlangten Unabhängigkeit Österreichs wurde für die Etablierung der Zweiten Republik auf die Verfassung der Ersten Republik zurückgegriffen. Dies war insbesondere auf die Initiative der beiden Großparteien zurückzuführen, die eine ausführliche Verfassungsdebatte ua aus Angst vor ideologischen Auseinandersetzungen zwischen den politischen Lagern vermeiden wollten (Nick/Pelinka 1993, 17 f; Pelinka 1998, 40). Trotz der Übernahme der Verfassungsdokumente aus dem Jahr 1920 bzw 1929 handelt es sich bei der Zweiten Republik mithin um ein völlig neues politisches Gebilde, das sich insbesondere durch die politische Kultur von der Ersten Republik unterscheidet (Pelinka 1998, 37).

Seit 1945 hat das österreichische Verfassungsrecht zahlreiche Änderungen erfahren, jedoch wurde bislang keine umfassende Verfassungsreform durchgeführt, so dass sich die österreichische Verfassung durch weitgehende Kontinuität auszeichnet (Adamovich/Funk/Holzinger 1997, 104 ff). Zur Änderung der Verfassung bedarf es gemäß Art 44 Abs 1 B-VG der Zustimmung von zwei Dritteln des Nationalrats sowie bei Gesetzen, die die Zuständigkeit der Länder betreffen, der Zustimmung von zwei Dritteln des Bundesrates (Art 44 Abs 2 B-VG). Findet eine Gesamtänderung der Verfassung statt, wenn die so genannten Baugesetze⁴⁷ betroffen sind, bedarf es zusätzlich einer obligatorischen Volksabstimmung vor Beurkundung der Verfassungsänderung durch den Bundespräsidenten (Art 44 Abs 3 B-VG) (Armingeon/Freitag 1997, 15).

Da bei der Beendigung der Arbeit des Österreich-Konvents noch nicht abschließend geklärt worden war, ob die geplante Staatsreform als Gesamtreform der Verfassung qualifiziert werden sollte und somit durch ein obligatorisches Referendum bestätigt werden musste, ist die Bewertung der Reformhürde nur eingeschränkt möglich. Insgesamt ist die Reformhürde in Österreich im Gegensatz zu Finnland jedoch in die Kategorie 'mittel' einzuordnen, da sowohl der Nationalrat als auch die subnationalen Entscheidungsträger zustimmen

47 Baugesetze sind solche Verfassungsnormen, deren Veränderung eine Gesamtänderung der Bundesverfassung konstituieren würde. Dazu gehören ua das Demokratie-, das Rechtsstaats- und das Bundesstaatsprinzip sowie der Grundsatz der Gewaltenteilung. Eine Ewigkeitsklausel gemäß Art 79 Abs 3 GG ist im österreichischen Verfassungsrecht nicht vorgesehen. Vgl dazu Adamovich/Funk/Holzinger (1997) 124.

müssen. Vom Bundesrat ist dabei zwar kein vom Nationalrat abweichendes Abstimmungsverhalten zu erwarten, die Landeshauptleutekonferenz hat jedoch, wie eingangs erörtert, als informelles Gremium umfassende Einspruchsmöglichkeiten bei der Entscheidungsfindung. Diese Einschätzung ist verhältnismäßig unabhängig von dem Kriterium des Referendums. Das Volk muss der Verfassungsänderung zwar zustimmen, als Akteur, der über konkrete Inhalte der Reform zu befinden hat, ist es hingegen nicht bedeutsam.

Ebenso wie das finnische Verfassungsrecht ist die Verfassung Österreichs nicht auf ein Dokument beschränkt. Die wesentlichen Elemente der Staatsorganisation und -funktionen sind zwar im B-VG normiert, allerdings gibt es keine textliche Konzentration, so dass sich das österreichische Verfassungsrecht im Laufe seines Bestehens über mehr als 1200 Rechtsquellen mit Verfassungsrang ausgebreitet hat. Dazu zählen Verfassungsgesetze des Bundes, die außerhalb des B-VG geregelt sind, Verfassungsbestimmungen in einfachen Bundesgesetzen, verfassungsändernde Staatsverträge, Verfassungsbestimmungen in gesetzesändernden Staatsverträgen sowie Gliedstaatsverträge nach Art 15a B-VG. Zu den Verfassungsnormen außerhalb des B-VG zählt unter anderem das Finanz-Verfassungsgesetz (F-VG), das die Finanzverfassung Österreichs normiert (Adamovich/Funk/Holzinger 1997, 43 ff). Die Textzersplitterung des österreichischen Verfassungsrechts führt zu einer Unübersichtlichkeit der Verfassungsbestimmungen, die selbst von Experten nicht mehr ohne weiteres beherrscht werden kann. Eine Reform ist bereits vor der Einberufung des Österreich-Konvents angedacht worden. Diese sah vor, das Bundesverfassungsrecht zusammenzutragen und neu zu kodifizieren und gemäß dem Inkorporationsgebot des Art 79 Abs 1 GG die Einheit der Texte und Quellen des österreichischen Verfassungsrechts zu gewährleisten (ebd, 119). Wie auch die Reform der Grundrechte, konnten die Vereinheitlichung und Bereinigung der Verfassung jedoch nicht umgesetzt werden.

5.2. Fortwährender Reformbedarf: der Österreich-Konvent als neuer Schritt zur Staatsreform

Einen konkreten Reformauslöser für die österreichische Verfassungsreform zu benennen, erweist sich als schwierig, da ein Reformbedarf der Verfassungsordnung Österreichs nahezu konstant sowohl vonseiten der Politik aber auch der Wissenschaft konstatiert wird. Gleichermaßen kann das Land seit der

Wiedererlangung seiner staatlichen Unabhängigkeit durch den Staatsvertrag im Jahr 1955 eine umfassende Bilanz gescheiterter verfassungspolitischer Reformvorhaben verzeichnen (Wiederin 2004, 8; Neisser 2003, 52).⁴⁸ Dazu zählen vor allem die geplante Reform der Grundrechte, die Neuordnung des Bundesstaates sowie die Bereinigung und Vereinheitlichung der Verfassungsdokumente.

Die Grundrechtsreform wurde zuerst 1964 durch ein Expertenkollegium vorbereitet, das schon bald die Arbeit einstellte und 1985 durch ein weiteres Grundrechtskomitee ersetzt wurde, das zwar niemals formal seine Arbeit abgeschlossen hat und aufgelöst wurde, jedoch rasch an Bedeutung verlor (vgl. Adamovich 2005; Holoubek 2004).

Nachdem erste Forderungen zur Reform des Bundesstaates bereits in den fünfziger Jahren verlautet worden waren, misslang die umfassende Strukturreform des Bundesstaates, die 1992 zwischen Bund und Ländern im so genannten „Perchtoldsdorfer Paktum“⁴⁹ vereinbart worden war. Die bereits weit gediehene Bundesstaatsreform wurde Ende 1994 von der Landeshauptleutenkonferenz schließlich abgelehnt und war somit gescheitert.⁵⁰ Bezüglich der Verfassungsrechtsbereinigung wurden ebenfalls einige Versuche unternommen, die aber über den Status von Expertengutachten und internen Regierungspapieren bislang nicht hinausgekommen sind (Adamovich 2004, 8).

Ist der Reformbedarf angesichts der unverrichteten Reformvorhaben somit gleichermaßen konstant geblieben, wurde dieser durch neu hinzugekommene Elemente ergänzt, die zur Initiierung eines weiteren Reformprozesses, dem Österreich-Konvent, führten. Als maßgeblich erwies sich dabei das Erfordernis einer verbesserten Europatauglichkeit (ebd., 9 f.; Neisser 2003, 51). Mit dem Beitritt Österreichs zur Wirtschafts- und Währungsunion wurde im Rahmen der notwendigen Einhaltung der Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes die

48 Für die wissenschaftliche Reformdiskussion siehe Adamovich (2005) sowie Noll (2003) und Öhlinger (2003).

49 In diesem Paktum wurde unter anderem ein Zeitplan für die Reform der bundesstaatlichen Ordnung festgelegt, der vorsah, dass eine entsprechende Regierungsvorlage zur Bundesstaatsreform bis spätestens zur Volksabstimmung über den EU-Beitritt vorliegen und dementsprechend zeitgleich mit der erforderlichen B-VG-Novelle zum EU-Beitritt verabschiedet werden sollte.

50 Für einen Überblick über die Strukturreform des Bundesstaates vgl. ausführlich Fallend (2003).

Effizienz insbesondere des föderalstaatlichen Gefüges zunehmend in Frage gestellt (Fallend 2001, 259 ff). Diese Neubelebung der bundesstaatlichen Reformdiskussion seit Ende der neunziger Jahre führte jedoch bedingt durch zwei kurzfristige Einflussfaktoren zum qualitativen Sprung weg von einer bloßen bundesstaatlichen Kompetenzreform hin zu einer umfassenden Staatsreform (Eberhard 2003, 124).

Grundlegend zeichnete sich dabei die Reform der Institutionen der Europäischen Union, die durch die Arbeit des „Konvents zur Zukunft Europas“⁵¹ seit Beginn des Jahres 2002 vorbereitet wurde, für die Initiierung eines umfassenden Reformprojekts in Österreich verantwortlich. Wurde die Konventsmethode als adäquates Verfahren für die Ausarbeitung eines Verfassungsvertrages für Europa erachtet, so vollzog man bewusst deren Übertragung auf den österreichischen Reformkontext (Grotz 2005, 118; Eberhard 2003, 124).

Darüber hinaus bewirkte ein zweites Ereignis die Initiierung der umfassenden Staatsreform. Bei den vorgezogenen Neuwahlen zum Nationalrat am 24. November 2002 errang die ÖVP ihr bestes Ergebnis seit Bestehen der Zweiten Republik und wurde stärkste Fraktion. Die bereits im Vorfeld aus verschiedenen politischen Lagern sowie aus Wirtschaftskreisen laut gewordenen Vorschläge zur Staatsreform durch Konventsmethode (Bußjäger 2004, 252; Hösele 2003, 236) und die disparaten Bemühungen zur Bundesstaatsreform, die in den Jahren zuvor betrieben worden waren⁵², erfuhren durch den Wahlerfolg der ÖVP einen erneuten Aufschwung (vgl Mühlböck et al 2003, 204; Pollak/Slominski 2005, 344). Im Verlauf der Koalitionsverhandlungen, die im April 2003 in einer Neuauflage der Koalition aus ÖVP und FPÖ mündeten, sprachen sich vor allem der amtierende Bundesratspräsident Hösele sowie der neue Präsident des Nationalrates Khol (beide ÖVP) für die Festschreibung des Konvents im Regierungsprogramm der Koalition aus und beförderten die breite Übereinstimmung hinsichtlich der Einsetzung des Österreich-Konvents anhand eines

51 Auf der Grundlage der „Erklärung von Laeken“, auf der der „Konvent zur Zukunft Europas“ formal eingesetzt wurde, erarbeite dieser vom 28. Februar 2002 bis zum 10. Juli 2003 einen Entwurf für einen Europäischen Verfassungsvertrag. Nachdem durch den Vertrag von Nizza nur eine Minimalreform erreicht werden konnte, sollte durch die neue Methode die umfassende institutionelle Reform der erweiterten Union vollzogen werden. Der Bericht des Konvents diente dabei nicht zur Ersetzung der Verhandlungen im Rahmen der folgenden Regierungskonferenz, sondern sollte diese inhaltlich vorbereiten und ergänzen.

gemeinsamen Arbeitspapiers, dessen Initiierung schließlich im Regierungsprogramm vom 28. Februar 2003 niedergelegt wurde. Während am 2. Mai 2003 das Gründungskomitee aus Bundes- und Ländervertretern auf Einladung des Bundeskanzlers zusammentrat, um die Grundsätze der Arbeit des Österreich-Konvents festzulegen, wurde dessen Einsetzung vom Nationalrat am 18. Juni bestätigt. Die konstituierende Sitzung des Österreich-Konvents fand am 30. Juni 2003 im Sitzungssaal des Bundesrates statt. Insgesamt war ein umfassender Reformoptimismus offenbar geworden, und der Österreich-Konvent wurde als Chance zur bürgernahen Reform des politischen Systems verstanden (vgl. Hösele 2003). Dies manifestierte sich vor allem in der öffentlichkeitswirksamen Umsetzung der Konventsarbeiten sowie deren Vermittlung im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Konventssekretariats.

5.3. Eine neue Verfassung für Österreich?: der Österreich-Konvent

Der Österreich-Konvent tagte von seiner Konstituierung am 30. Juni 2003 bis zum 31. Januar 2005. Die Beratungen endeten mit der Verabschiedung eines Textvorschlags des Konventspräsidenten Franz Fiedler, für den jedoch kein Konsens erzielt werden konnte. Nach der Vorlage des rund 1200 Seiten umfassenden Konventsberichts an die Bundesregierung übermittelte der Bundeskanzler den „Bericht des Österreich-Konvents“ an den Nationalrat, der daraufhin am 31. März 2005 den „Besonderen Ausschuss zur Vorberatung des Berichts des Österreich-Konvents“ installierte. Bis zum Juli des Jahres 2006 hat dieser zehnmal getagt, jedoch bis dato keine Einigung über ein neues Verfassungsdokument erzielen können.⁵³ Da das anfängliche Momentum des Reformprozesses im parlamentarischen Verfahren „versandet“ ist, kann dieser somit als vorläufig gescheitert angesehen werden. Im Folgenden liegt daher der Fokus auf dem ersten Abschnitt des Reformprozesses, der Arbeit des Konvents selbst. Diese soll analog zur Struktur der finnischen Fallstudie untersucht werden.

52 Seit Ende der neunziger Jahre erfuhr die Reform der bundesstaatlichen Ordnung neue Impulse. Dabei wurden teilweise radikale Reformvorschläge unterbreitet, deren Umsetzung jedoch nur marginal erfolgte. Vgl. dazu *Bußjäger* (2002).

53 Der Stand des Gesetzgebungsverfahrens sowie das gesamte Material der Konventsarbeit kann auf der eigens für den Österreich-Konvent eingerichteten Homepage des Konvents unter <http://www.konvent.gv.at> abgerufen werden.

5.3.1. *Die EU als Modell: Staatsreform durch Konventsmethode*

Während schnell Einigkeit über die Anwendung der Konventsmethode für die österreichische Staatsreform herrschte und man hoffte, durch die Konventsmethode Unzulänglichkeiten früherer Reformversuche zu beheben, gab es im Vorfeld der Beratungen des Gründungskomitees noch Divergenzen bezüglich des konkreten Aufbaus und der konkreten Zusammensetzung des Konvents (Eberhard 2003: 130). Man einigte sich in der konstituierenden Sitzung des Gründungskomitees schließlich auf eine Mitgliederzahl von 70 Personen sowie den Aufbau und die Zusammensetzung der Konventsgremien (Bericht des Österreich-Konvents – Teil 1 2005, 9). Für die finanzielle und organisatorische Absicherung wurde eigens ein Bundesgesetz (BGBl I Nr 39/2003) erlassen. Dadurch wurden die Kosten des Konvents in die Bundesfinanzgesetze der Jahre 2003 und 2004 aufgenommen und das Büro des Österreich-Konvents installiert, das sowohl die Ausschussbetreuung als auch die Öffentlichkeitsarbeit organisierte. Formal war der Österreich-Konvent somit mangels Verankerung im Verfassungsrecht in Form einer parlamentarischen Kommission an den Nationalrat angegliedert, de facto jedoch ein außerparlamentarisches Gremium (Hörtenhuber/Steiner 2003, 250 f).

Im Gründungskomitee wurde folgender organisatorischer Aufbau festgelegt, der in der Geschäftsordnung des Österreich-Konvents vom 25. Juli 2003 über die konkrete Arbeitsweise der Konventsgremien ergänzt wurde: Neben dem siebenköpfigen Präsidium unter der Führung des Rechnungshofpräsidenten Franz Fiedler wurden als Gremien das Plenum sowie Ausschüsse vorgesehen. Die Zusammensetzung des Konvents beruhte auf einer breiten Repräsentationsbasis, die Vertreter der unterschiedlichen politischen Ebenen und Organisationen umfasste. Neben Repräsentanten aus Bund und Ländern waren die Höchstgerichte, die Volksanwaltschaft, die kommunalen Interessengruppen, die Sozialpartner sowie neun Virilisten (Verfassungsexperten) vertreten (Bericht des Österreich-Konvents – Teil 1 2005, 6 f). Gemäß der Repräsentationsbasis wurde der Österreich-Konvent vielfach als „Zwischenlösung“ zwischen einem reinen Fachgremium einerseits und einem politischen Gremium andererseits bezeichnet (Peschko-Gruber 2004, 173). Auf diesen Aspekt wird mit Blick auf die akteursbezogenen Faktoren später noch ausführlich einzugehen sein.

In der auf 18 Monate festgelegten Verhandlungszeit kam das Präsidium zu rund 50, das Plenum zu 17 Sitzungen zusammen. Die zwischen elf und 18 Mitglieder umfassenden Ausschüsse versammelten sich zu unterschiedlich vielen Sitzungen. Neben der grundständigen Tätigkeit der Konventsgremien wurde zudem noch eine Expertengruppe des Präsidiums etabliert, Hearings gesellschaftlicher Organisationen durchgeführt sowie Positionspapiere aus dem öffentlichen und politischen Raum berücksichtigt (Bericht des Österreich-Konvents – Teil 1 2005, 35). Grundsätzlich basierte der Österreich-Konvent auf dem Einstimmigkeitsprinzip. Somit waren Mehrheitsbeschlüsse untersagt und Ergebnisse konnten in allen Gremien lediglich auf Konsensbasis erzielt werden. Gemäß der gewünschten Bürgernähe waren alle Sitzungen des Plenums öffentlich und die Beratungsmaterialien insbesondere über die eigens eingerichtete Konventshomepage frei zugänglich (Hörtenhuber/Steiner 2003, 252).

Nach der Konventskonstituierung sowie der Festlegung der Geschäftsordnung wurden zehn Ausschüsse für die inhaltliche Ausarbeitung von Textvorschlägen einberufen, die zwischen September und November 2003 ihre Arbeit aufnahmen. Ihre Mandate erhielten die Ausschüsse vom Präsidium, das nachträglich nochmals Ergänzungsmandate ausarbeitete.⁵⁴ Dabei konkretisierte das Präsidiumsmandat die allgemeine Aufgabenstellung durch detaillierte inhaltliche Fragestellungen, die es den Ausschüssen ermöglichen sollten, bis zum Frühjahr des Jahres 2004 erste Ausschussberichte vorzulegen (ebd, 253). Die eigentliche inhaltliche Sacharbeit fand folglich in den Ausschüssen statt, während das Präsidium als Machtzentrum des Konvents die Steuerung der Konventsarbeit übernahm, für die Aufbereitung der Textvorschläge aus den Ausschuss- und Plenumsberatungen verantwortlich war und letztlich auch den Gesamtbericht zusammenstellen sollte. Das Plenum, das eigentlich als große Diskussionsplattform angelegt gewesen war, fungierte de facto jedoch vielmehr als Informationsgremium denn als breites Austauschforum, zumal die Mehrzahl der Plenumsitzungen für die Hearings der gesellschaftlichen Organisationen verwendet wurde (Bußjäger 2004, 258 ff).

Insgesamt wird bereits aus der Aufbereitung der Verfahrensdimension des Österreich-Konvents offensichtlich, dass der veranschlagte Reformzeitplan,

54 Die Mandate an die Ausschüsse können im zweiten Teil des Berichtes des Österreich-Konvents nachgelesen werden. Vgl Bericht des Österreich-Konvents – Teil 2 (2005).

auch ohne die Hinzunahme inhaltlicher Aspekte, mit einem Verhandlungszeitraum von nur 18 Monaten sehr ambitioniert gewesen ist. Im Folgenden wird die inhaltliche Reformdimension betrachtet.

5.3.2. *Die Reformagenda: die Bundesstaatsreform als Kernanliegen des Österreich-Konvents*

Das Gründungskomitee legte im Mai 2003 die inhaltlichen Grundsätze für die Arbeit des Österreich-Konvents wie folgt fest:

„Der Konvent zur Staatsreform hat die Aufgabe, Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform auszuarbeiten, die auch Voraussetzung für eine effizientere Verwaltung schaffen soll. Die künftige Verfassung soll eine zukunftsorientierte, kostengünstige, transparente und bürgernahe Erfüllung der Staatsaufgaben ermöglichen.

Dabei sollen insbesondere folgende Bereiche beraten werden:

- eine umfassende Analyse der Staatsaufgaben*
- die Kompetenzverteilung mit dem Ziel, einen klaren, nach Aufgabenbereichen gegliederten Kompetenzkatalog zu schaffen*
- das Verhältnis zwischen Gesetzgebung und Vollziehung unter dem Gesichtspunkt des Legalitätsprinzips*
- die Struktur der staatlichen Institutionen, insbesondere unter dem Gesichtspunkt des effizienten Mitteleinsatzes, der Bürgernähe sowie der Entwicklung des E-Government*
- 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 bürgernaher Entscheidungen*

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

Ziel des Konvents ist es somit einen neuen Verfassungstext zu schaffen, der in knapper, aber umfassender Form sämtliche Verfassungsbestimmungen enthält. Die Baugesetze der österreichischen Bundesverfassung (also das demokratische Prinzip, das bundesstaatliche Prinzip, das rechtsstaatliche Prinzip und die republikanische Staatsform) bleiben aufrecht.“ (Bericht des Österreich-Konvents – Teil 1 2005, 5).

Bezeichnet man den auf 18 Monate veranschlagten Verhandlungszeitraum als ambitioniert, so gilt das ebenso für die geplanten Reforminhalte. Wenngleich in der wissenschaftlichen Diskussion über die Zielsetzung des Konvents, Verfassungsneugebung vs. Verfassungsüberarbeitung, keine Einigkeit bestand, so kann die Reformagenda ungeachtet dessen als Festlegung einer umfassenden

Staatsreform betrachtet werden. An diesem inhaltlichen Arbeitsauftrag orientierte sich gleichermaßen die Einrichtung der zehn Konventsausschüsse.⁵⁵ Die Diskussion aller Reforminhalte sowie die Aufarbeitung des Beratungsverlaufs aller Ausschüsse und Materien können im Rahmen dieser Arbeit nicht erfolgen und wären Gegenstand einer ausführlicheren empirischen Analyse. Im Folgenden soll daher auf einzelne, für den Ausgang des Österreich-Konvents besonders relevante Themen fokussiert werden.

In der bislang über den Österreich-Konvent publizierten wissenschaftlichen Literatur wird die Reform des Bundesstaats als umstrittenste Thematik bezeichnet, die durchaus als Indikator für den gesamten Ausgang der Konventsarbeit angesehen werden kann (Bußjäger 2004, 260 f; Holzinger 2004, 82; Hörtenhuber/Steiner 2003, 255). Grundsätzlich besagte schon der Arbeitsauftrag des Gründungskomitees, dass das Baugesetz Bundesstaat nicht zur Disposition stehe. Insofern war die Reformdiskussion nicht durch einen möglichen Pfadwechsel bezüglich der vertikalen Staatsorganisation geprägt. Zur Debatte stand somit lediglich die Reform des Status quo, über deren zukünftige Ausgestaltung allerdings große Unklarheit herrschte (Bußjäger 2005a, 1). Dass die Bundesstaatsreform in den Mittelpunkt der Konventsarbeit rückte, ist unter anderem damit verbunden, dass das Großprojekt der Verfassungsbereinigung und die Kodifizierung des österreichischen Verfassungsrechts in einem übersichtlichen Dokument inhaltlich mit der Reform des Bundesstaates verknüpft waren. Unter anderem hat die diffuse Kompetenzverteilung zu der Unübersichtlichkeit im österreichischen Verfassungsrecht geführt, so dass viele Ausschüsse die Ergebnisse des fünften Ausschusses, der sich mit der Neuverteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern auseinandersetzte, antizipierte (Konrath 2005, 351 f). Themenbereiche wie die Verfassungsbereinigung oder die Reform der Grundrechte, in denen vorab große Einigkeit geherrscht hatten, wurden folglich mit der kontroversen Reform des Bundesstaates verzahnt, das Gelingen der Reform der Verwaltung und der Finanzverfassung gleichsam mit dem Schicksal der Föderalismusreform verknüpft

55 Ausschuss 1: Staatsaufgaben und Staatsziele, Ausschuss 2: Legistische Strukturfragen, Ausschuss 3: Staatliche Institutionen, Ausschuss 4: Grundrechtskatalog, Ausschuss 5: Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Ausschuss 6: Reform der Verwaltung, Ausschuss 7: Strukturen besonderer Verwaltungseinrichtungen, Ausschuss 8: Demokratische Kontrollen, Ausschuss 9: Rechtsschutz, Gerichtsbarkeit, Ausschuss 10: Finanzverfassung.

(Bußjäger 2005b, 420 ff). Als abträglich erwies sich zudem die Offenheit und teilweise auch Widersprüchlichkeit der Grundsätze im Arbeitsauftrag des Österreich-Konvents. Dabei stellten sich die mangelnden politischen Vorgaben aus dem Präsidium als Hemmschuh für richtungsweisende Reformverhandlungen heraus (ebd, 404; Konrath 2005, 353).

Zusammenfassend ist es somit sachgemäß, die Bundesstaatsreform als Kernanliegen des Österreich-Konvents zu bezeichnen, die richtungsweisende Impulse für das Gesamtanliegen der Verfassungsreform gegeben hat.

5.3.3. Allgemeiner Konsens ohne politische Leitidee: das Scheitern des Konvents

Wurde die Einsetzung des Österreich-Konvents zunächst von einer nahezu enthusiastischen Aufbruchstimmung begleitet, die sich in hohen Erwartungen für die Effektivität und die Effizienz des österreichischen politischen Systems manifestierte, so stellte sich im Verlauf der zähen Verhandlungen im Präsidium und in den Ausschüssen eine eher nüchterne Grundstimmung ein (Peschko-Gruber 2004, 169).⁵⁶ Hatte man zunächst die Hoffnung in die Konventsmethode gesetzt und hielt das Aufschnüren eines verabschiedeten Gesamtentwurfes des Konvents im nachfolgenden Gesetzgebungsverfahren für unwahrscheinlich, konnte der Österreich-Konvent nach Ablauf der Verhandlungsfrist keinen konsensualen Verfassungsentwurf verabschieden (Hörtenhuber/Steiner 2003, 259). Neben einzelnen Textentwürfen wurde im Januar 2005 schließlich ein Textvorschlag für eine neue Bundesverfassung von Konventspräsident Fiedler zur Diskussion ins Plenum eingebracht.⁵⁷ Gemäß dem Erfordernis einer konsensualen Abstimmung konnte der Österreich-Konvent jedoch nicht mit einem einstimmig verabschiedeten Entwurf für eine reformierte Verfassung beendet werden. Bei der letzten Sitzung des Konventsplenums am 31. Januar 2005 konnte keine Einigkeit hergestellt werden. Wie dieses Ergebnis aus der Akteursperspektive zu erklären ist, ist im Folgenden näher auszuführen.

56 Im Vorfeld der Gründung des Konvents sprach Bundesratspräsident Hösele von der Verfassungsreform als breiter Österreichbewegung, die die Konventsverhandlungen durch einen breiten Bürgerdialog begleiten sollte. Vgl. Hösele (2003) 245.

57 Die vollständige Textfassung ist im dritten Band des Berichts des Österreich-Konvents abgedruckt. Vgl. Bericht des Österreich Berichts – Teil 4B (2005). Über den Textvorschlag konnte auch im Präsidium keine Einigkeit erzielt werden.

Für die Arbeit des Österreich-Konvents wurde vonseiten aller Parteien zunächst der Leitsatz „Konflikt in der Tagespolitik – Konsenssuche im Konvent“ geprägt. Zunächst wurde sowohl im Präsidium als auch in den Ausschüssen eine breite inhaltliche Diskussion geführt, die Deliberation zugunsten parteipolitischer Interessenwahrung betonte und die polarisierte Kräftekonstellation zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien überbrücken sollte (Faber 2004, 158 f). Nachdem dem Präsidium die ersten Ausschussberichte vorgelegt worden waren, brachen sich die parteipolitischen Positionierungen sowie die alten Konfliktlinien jedoch Bahn (ebd, 163). Die anfänglich konsensuale Erörterung möglicher Reformmodelle wurde insbesondere in Bezug auf die Bundesstaatsreform durch das erneute Aufleben der vielfältigen Interessenlagen zwischen Bund und Ländern, den Ländern untereinander sowie den Parteien auf Bundes- und Landesebene beendet (Konrath 2005, 355). Hinsichtlich der weiteren Reformthemen (va die Grundrechtsreform) erfolgte der politische Bruch vorwiegend zwischen den Regierungsparteien ÖVP und FPÖ sowie der Opposition aus SPÖ und Grünen (Bußjäger 2005b, 405; Gerlich 2005, 57 f).

Die politische Lagerbildung wurde durch drei Faktoren verstärkt. Zum einen erwiesen sich die Experten vielmehr als „Berufspolitiker“, die in der Praxis de facto einer der beiden Volksparteien zugehörig fühlten, zum anderen wurde die Polarisierung der inhaltlichen Positionen in den Sitzungen des Konventsplenums verstärkt. Ein dritter Faktor war die Tatsache, dass sich die politischen Entscheidungsträger in den Ausschüssen und im Plenum durch Nicht-Konventsmitglieder vertreten lassen konnten. Dies trug zusätzlich zur unklaren politischen Positionierung der Verhandlungspartner bei (Faber 2004, 161).⁵⁸ Schnell wurde zudem insbesondere am Thema der sozialen Grundrechte der mangelnde Reformwille der SPÖ offenbar. Angesichts der im Jahr 2006 anstehenden Nationalratswahl wollte diese die positive Resonanz einer erfolgreichen Verfassungsreform nicht der Regierungskoalition überlassen (Bußjäger 2006, 370 f; Peschko-Gruber 2004, 175). Die Konsensfindung wurde insbesondere in Hinblick auf die bundesstaatliche Reformagenda durch eine Flut diffuser Reformverschlüsse vonseiten mehrerer Verhandlungspartner in den letzten Konventswochen erschwert, die insbesondere die Skepsis der Länder

58 Für die Möglichkeit zur Vertretung sowie andere organisatorische Regelungen sei auf die Geschäftsordnung des Österreich-Konvents verwiesen. Diese ist auch auf der Internetseite abrufbar, siehe Fußnote 52.

nährte und zur defensiven Positionierung der Landeshauptleute führte (Konrath 2005, 360 f).⁵⁹

Österreich war lange Zeit durch eine stark ausgeprägte Parteien- und Verbändestaatlichkeit gekennzeichnet (Pelinka 2003, 540). Diese manifestierte sich de facto in einer Verfassungspartnerschaft der beiden Großparteien ÖVP und SPÖ (Öhlinger 2003, 3), die seit den achtziger Jahren im Schwinden begriffen und durch den Amtsantritt der schwarz-blauen Koalition im Jahr 2000 endgültig weggefallen ist. Seither ist für eine umfassende Verfassungsänderung nicht nur die Einigkeit der Koalitionspartner untereinander erforderlich, es bedarf darüber hinaus der Kooperation der Oppositionsparteien. Mithin hat sich folglich der parteipolitische Wettbewerb im österreichischen politischen System gewandelt. Dieser weist nunmehr konkurrenzdemokratische Elemente auf und hat das Duopol aus ÖVP und SPÖ durch eine verstärkte Konfliktintensität des Parteienwettbewerbs ersetzt (Plasser/Ullrich 2006, 351 ff).

Von einer erfolgreichen Behandlung der Verfassungsreform im zweiten Abschnitt, der Verhandlung im Nationalrat, kann ebenfalls nicht gesprochen werden. Der anfänglich große Reformwille ist nicht nur im Österreich-Konvent selbst stark zurückgegangen. Dieser konnte auch im Gesetzgebungsverfahren nicht wiederbelebt werden. Die mangelnde Ernsthaftigkeit im Umgang mit den Konventsergebnissen führte insbesondere in Antizipierung der Parlamentswahlen im Nationalrat somit zum sanften „Entschlafen“ der groß angelegten Staatsreform (Pollak/Slominski 2005, 346; vgl. Bußjäger 2006).

Die abschließende Beurteilung legt nahe, dass die politischen Entscheidungsträger kein grundlegendes Interesse an einer umfassenden Verfassungsreform gehabt haben (Neisser 2003, 50 ff). Während auch nach wie vor große Einigkeit hinsichtlich des Reformbedarfs des österreichischen Verfassungsrechts besteht, sind die Positionen in Bezug auf konkrete Reformschläge kaum auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Der Herausforderung hinsichtlich der Einigkeit im Abstrakten und der Divergenz im Konkreten konnte aufgrund der fehlenden Kompromisshaltung auch durch die inklusive und konsensfördernde Konventsmethode nicht Rechnung getragen werden.

59 Mit Blick auf die Zielsetzung der Bundesstaatsreform war ein Paradigmenwechsel eingetreten. Drehte sich die Diskussion in der vergangenen Reformdiskussion um eine Stärkung der Länder, wurden jetzt die Zentralisierung und der Abbau von Länderkompetenzen prominent vertreten.

5.4. Zusammenfassung

Gemessen an der Zielsetzung des Österreich-Konvents, einen Textentwurf für ein modernes und bereinigtes Verfassungsdokument für das nachfolgende Gesetzgebungsverfahren vorzulegen, kann zusammenfassend lediglich das Scheitern des Jahrhundertprojekts Staatsreform konstatiert werden. Diese reiht sich in die bereits beträchtliche Ahnengalerie gescheiterter Reformvorhaben ein, wenngleich die seit 2006 amtierende neue Koalition unter Bundeskanzler Gusenbauer im Regierungsprogramm für die 23. Gesetzgebungsperiode den Willen zum Abschluss der Verfassungsreform bekundet hat. Ein zweites Ziel, die breite Involvierung der Bürger zu erzielen, konnte ebenfalls nicht erreicht werden. Der Österreich-Konvent blieb im Großen und Ganzen ein Elitendiskurs.

Bereits im Vorfeld und im Verlauf der Konventsarbeit wurde Kritik sowohl an der Organisation sowie dem inhaltlichen Fokus des Österreich-Konvents geübt. Dabei wurde vor der Schwerfälligkeit der aus der Konventsmethode resultierenden Arbeitsweise gewarnt und das Erfordernis einer straffen Diskussionsführung durch das Präsidium angemahnt (Eberhard 2003, 131 ff; Wiederin 2004, 9). Gleichzeitig verdeutlicht die anschließend aufgekommene Diskussion über Zielsetzung und Arbeitsauftrag des Konvents, dass im Vornhinein keine Klarheit über die Reformrichtung geherrscht hat (Faber 2004, 152).

Bei näherer Betrachtung ergibt sich eine zwiespältige Bilanz des Österreich-Konvents. Wenngleich die in dieser Arbeit festgelegten Erfolgskriterien nicht erfüllt wurden, so kann man dem Konvent mitnichten unterstellen, er habe sich nicht intensiv mit den Inhalten der Verfassungsreform auseinandergesetzt. Im Gegenteil wurde deutlich, wie diffizil die Arbeit, insbesondere die Bereinigung und Neuorganisation derart umfassender Verfassungsrechtsgrundlagen, ist (Peschko-Gruber 2004, 178). Die erzielten Textvorschläge sowie der Textentwurf von Konventspräsident Fiedler können somit als Erfolg für sich gewertet werden, die durchaus als Grundlage für weiterführende verfassungspolitische Verhandlungen dienen können. Gemäß dem hier angelegten Erfolgskriterium ist die österreichische Verfassungsreform jedoch gescheitert.

Zusammenfassend ist wohl der Mangel einer politischen Leitidee zur Staatsreform sowie damit einhergehend die fehlende Kompromissbereitschaft der politischen Entscheidungsträger für die negative Bilanz des Reformprozesses

verantwortlich zu zeichnen. Wenngleich spekulativ bleibt, inwiefern ein anderes Reformverfahren dieses Manko hätte aufwiegen können, so verstärkte die konkrete Reformorganisation die Wirkung der fehlenden Leitideen in der österreichischen Verfassungsdebatte. Die unzureichende Arbeitsteilung, der Mangel an politischer Führung durch das Präsidium, der enorme Zeitdruck sowie die inhaltliche Überfrachtung trugen zum Misslingen des Österreich-Konvents bei und bedingten die lustlose Weiterführung der Konventsvorschläge im Nationalrat.

Bislang wurde der Staatsreform noch eine Atempause eingeräumt, dennoch scheint der nahezu ständig auf der politischen Agenda stehende verfassungspolitische Reformbedarf mithin einen festen Platz in der politischen Kultur Österreichs gefunden zu haben. Wenngleich vonseiten der Bevölkerung keine große Ernüchterung ob des abermaligen Scheiterns der Reformbemühungen attestiert werden kann, so ist der Misserfolg des Österreich-Konvents angesichts der materiellen und ideellen Kosten des Projektes bedenklich. Es bleibt abzuwarten, ob es eines „constitutional moment“ (vgl. Ackerman 1991) bedarf, ehe aus der formalen Diskussion unterschiedlicher Reformmöglichkeiten tatsächlich eine tief greifende Diskussion sowie ein Konsens entstehen werden. Die wiederholte Durchführung eines „politischen Kraftaktes“ vergleichbar dem Österreich-Konvent scheint jedoch nicht wahrscheinlich.⁶⁰

60 Diese Vermutung bestätigt sich mit Blick auf die Ergebnisse der seither erfolgten Reformversuche, die jedoch nicht mehr im Untersuchungszeitraum der vorliegenden Arbeit liegen. Sowohl die 2007 von Bundeskanzler Gusenbauer eingesetzte Expertenkommission als auch die von Bundeskanzler Faymann einberufene Arbeitsgruppe konnten bislang nur graduelle Reformerfolge erzielen. Für einen Überblick siehe *Bußjäger* (2008) *Lienbacher* (2008) sowie *Pallaver* (2009).

6. Verfassungspolitik unter dem Vorzeichen der Konkordanz: die Schweiz

Wie Österreich zählt die Schweiz zu den klassischen Bundesstaaten in Westeuropa. Während der österreichische Bundesstaat jedoch starke zentralistische Tendenzen aufweist, gehört der schweizerische Bundesstaat zu den dezentralisiertesten Föderalstaaten weltweit. Das politische System der Schweiz ist in vielerlei Hinsicht ein System *sui generis*, dem mit den herkömmlichen analytischen Kategorien nur schwer beizukommen ist. Zu den Spezifika gehört nicht nur die Organisation des Parlamentes und der Regierung, sondern auch die prominente Position direktdemokratischer Elemente. Während die Schweiz weltwirtschaftlich umfassend eingebunden ist, ist die Integration in internationale politische Organisationen bislang noch recht rudimentär geblieben. So gehört die Schweiz, anders als Finnland und Österreich, nicht zu den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Seitdem der Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum 1992 in einem Referendum abgelehnt wurde, wurden die bis dahin vorhandenen Verträge durch weitere bilateral-sektorielle Abkommen mit der Europäischen Union ergänzt, so dass mittlerweile ein dichtes Vertragswerk entstanden ist, das die Schweiz mit der politischen Gemeinschaft verbindet.⁶¹ Wenngleich somit keine Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union absehbar ist, ist die Schweiz eng mit dem europäischen Gefüge verzahnt.

Nach einem langen Vorlauf wurden die konkreten Verhandlungen zur Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung im Jahr 1993 wieder aufgenommen. Nach ausführlichen Verhandlungen sowohl auf Regierungs- als auch auf Parlamentsebene konnte die neue Verfassung im Jahr 1998 sodann verabschiedet, im April 1999 im Referendum bestätigt und schließlich am 1. Januar 2000 in Kraft gesetzt werden.

6.1. Vom Staatenbund zur multikulturellen Nation: der verfassungsgeschichtliche Hintergrund der Schweiz

Die schweizerische Verfassungsgeschichte reicht bis ins 13. Jahrhundert zurück, der Übergang zum modernen Konstitutionalismus erfolgte jedoch erst

⁶¹ Für eine ausführliche Dokumentation der Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union siehe *Hollmann* (2004) und *Gabriel/Rybach* (2002) sowie *Dupont/Sciarini* (2001).

im Zuge der Französischen Revolution und der damit ausgelösten politischen Entwicklung (Häfelin/Haller 1993, 14). Während zuvor in einem losen Staatenbund zusammengeschlossene Einzelstaaten die *Alte Eidgenossenschaft* konstituierten, wurde 1798 durch den Einmarsch der französischen Streitkräfte ein Einheitsstaat, die so genannte *Helvetische Republik*, gegründet, die sich jedoch nicht konsolidieren konnte und bereits 1803 wieder auflöste. Nachdem man gemäß den durch den Wiener Kongress ausgelösten Restaurationsbemühungen zum Staatenbund zurückgekehrt war, entstanden zunächst auf kantonaler Ebene freiheitliche Verfassungsstrukturen. Die Auseinandersetzung zwischen freiheitlich orientierten und konservativen Kantonen mündete schließlich im Sonderbundskrieg, an dessen Ende als Kompromisslösung die Ausarbeitung einer Verfassung für die Schweiz stand, die am 16. November 1848 in Kraft trat und eine rechtsstaatliche Demokratie sowie die Etablierung einer bundesstaatlichen Organisation festschrieb (Linder 1994, 6; ders 2003: 487 ff). In den darauf folgenden Jahrzehnten schritten die Demokratisierungsprozesse auf Kantons- und Bundesebene voran, so dass die Verfassung im Jahr 1874, nachdem ein Revisionsversuch 1872 gescheitert war, einer Totalrevision unterzogen wurde und fortan vor allem direktdemokratische Elemente verstärkt und die Kompetenzen des Bundes ausgebaut wurden (Fleiner/Misic/Töpperwien 2005, 24; Tschäni 1990, 67 f). Bis zur jüngsten Totalrevision der Verfassung, ist die schweizerische Verfassung bislang nur in Form so genannter Partialrevisionen geändert worden. Die wichtigsten Modifikationen bezogen sich dabei auf die Schaffung des Kantons Jura, den Ausbau der direkten Demokratie sowie die Gleichberechtigung der Geschlechter.⁶²

Im Gegensatz zu Finnland und Österreich, deren Verfassungsrecht nicht auf ein zentrales Textdokument beschränkt ist, kennt die schweizerische Verfassungsordnung neben der Verfassungsurkunde selbst keine weiteren Verfassungsgesetze. Da die Verfassung jedoch historisch gewachsen ist und im Laufe ihres Bestehens über 140 Änderungen erfahren hat, ist das Verfassungsdokument sehr unübersichtlich geworden und enthält zahlreiche Detailbestimmungen, die das Dokument überfrachten und unverständlich haben werden lassen. Besonders ist dabei die Tatsache hervorzuheben, dass das Volk lediglich Verfas-

62 Für eine Übersicht über die Verfassungsänderungen seit 1874 siehe Häfelin/Haller (1993) 20 f. Eine ausführliche Würdigung der schweizerischen Verfassungsgeschichte seit 1848 findet sich bei Kölz (2004).

sungsänderungen, aber keine einfachen Gesetze initiieren kann, so dass eine Vielzahl von Bestimmungen in der Verfassung normiert sind, obgleich sie auch einfachgesetzlich hätten geregelt werden können (Häfelin/Haller 1993, 20 f). Insgesamt hat die schweizerische Verfassung zwar viele Partialrevisionen erfahren, wurde jedoch mit Ausnahme der Totalrevision von 1874 nicht mehr umfassend revidiert. Angesichts der Tatsache, dass die Schweiz, anders als Österreich und Finnland, nicht in das Kriegsgeschehen der beiden Weltkriege eingebunden war, sind in der verfassungsrechtlichen Geschichte keine Brüche zu verzeichnen.

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft sieht mehrere Verfahren zur Verfassungsänderung vor (Armingeon/Freitag 1997, 15). Artikel 118 der alten Bundesverfassung (aBV) besagt dazu, dass die Bundesverfassung jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden kann. Dabei ist unter den Staatsrechtlern jedoch umstritten, ob es Verfassungsbestimmungen gibt, die der Reform entzogen sind oder deren Abänderung Schranken gesetzt sind.⁶³ Die eidgenössische Verfassung sieht sowohl Partial- als auch Totalrevisionen vor, für die jeweils unterschiedliche Änderungsverfahren anzuwenden sind.

Partialrevisionen können durch die Bundesversammlung oder im Auftrag von hunderttausend Stimmberechtigten initiiert werden, wobei jeweils nur ein oder mehrere sachlich verknüpfte Artikel geändert, aufgehoben oder neu erlassen werden können (Art 121 BV). Die letzte Entscheidung über die Durchführung einer Partialrevision obliegt sodann dem obligatorischen Verfassungsreferendum (Art 123 BV).

Eine Totalrevision gemäß Art 119 BV kann auf Initiative der Bundesversammlung, einer Abteilung der Bundesversammlung oder des Volkes eingeleitet werden (Art 120 BV), über die vorerst eine Vorabstimmung stattfinden muss, sofern nicht die gesamte Bundesversammlung eine Totalrevision beantragt. Spricht sich die Mehrheit in diesem Referendum für die Fortsetzung der Totalrevision aus, wird die Bundesversammlung aufgelöst und Neuwahlen anberaumt. Nach erfolgter Neuwahl wird die Ausarbeitung des Verfassungsentwurfes gemäß dem regulären Gesetzgebungsprozess vorgenommen. Dabei müssen sowohl die Mehrheit des National- und Ständerates die Änderung

63 Für die Zusammenfassung der Debatte siehe Häfelin/Haller (1993) 296 f.

befürworten und der Entwurf des Weiteren in einem obligatorischen Referendum durch Volk und Kantone bestätigt werden (Art 123 BV).⁶⁴ Für eine Verfassungsänderung bedarf es in der Schweiz folglich eines aufwändigen Verfahrens, bei dem nicht nur in beiden Kammern des Parlaments ein Konsens erzeugt werden muss, sondern ebenfalls Interessenverbände, Kantone und die Bevölkerung einbezogen werden müssen. Die Bestätigung der Verfassungsreform im obligatorischen Referendum stellt zwar eine weitere institutionelle Hürde dar, die eigentliche Klassifikation der schweizerischen Reformhürde als hoch resultiert jedoch aus dem Konsenserfordernis, das sich bereits im Vorfeld während des Verhandlungsverlaufs und aus den eigentlichen Beratungen ergibt.

6.2. *Die Totalrevision der Bundesverfassung: kontinuierlicher Reformbedarf bei punktuellen Reformauslösern*

Analog zu Österreich reicht die Initiative zur Verfassungsreform in der Schweiz weit in die Vergangenheit zurück. Nahezu unablässig wurde seit den sechziger Jahren der Reformbedarf der verfassungsrechtlichen Grundlagen im Vierkulturenstaat kundgetan. Dieser mündete seit der ersten Initiative zur Totalrevision Mitte der sechziger Jahre jedoch erst nach insgesamt drei Reformanläufen in der am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen neuen Bundesverfassung. Wenngleich der hier untersuchte Reformprozess in die Jahre von 1993 bis 2000 fällt, ist aufgrund der starken formalen und inhaltlichen Verzahnung mit den vergangenen Reformanläufen ein knapper Exkurs über die beiden ersten Versuche zur Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung angebracht.

Beide, dem erfolgreichen dritten Reformvorhaben vorangegangenen Projekte der Totalrevision gingen auf die Initiative prominenter Staatsrechtler zurück. Unter dem Stichwort der „Helvetischen Malaise“ forderte Max Imboden in den sechziger Jahren erstmals die formale wie inhaltliche Überarbeitung der schweizerischen Verfassung, die er für die zunehmende Staatsverdrossenheit und das politische Unbehagen verantwortlich zeichnete (Ehrenzeller 1995, 25 f). Nachdem die Forderung in der Bundesversammlung befürwortet wurde, befasste sich von 1967 bis 1973 die so genannte Wahlen-Arbeitsgruppe mit der

64 Für eine graphische Darstellung des Verfassungsänderungsverfahrens siehe *Tschäni* (1990) 70 f.

Ausarbeitung einer Reformagenda.⁶⁵ Diese mündete nach Abschluss der Vorarbeiten in einer groß angelegten Expertenkommission unter Bundesrat Kurt Furgler, die bis 1977 einen Verfassungsentwurf vorlegte. Im anschließenden Vernehmlassungsverfahren, in dem der Entwurf sowohl den politischen Organisationen als auch der Bevölkerung vorgestellt wurde, erhielt dieser großen Zuspruch, vonseiten der Kantone und der Wirtschaftsverbände wurde ihm jedoch nur wenig Gegenliebe entgegengebracht. Das lange vorbereitete Reformprojekt verlor seine Dynamik und verschwand vorerst von der politischen Agenda.

Der Reformentwurf wurde erneut aufgegriffen, nachdem der Staatsrechtler Kurt Eichenberger sich Mitte der achtziger Jahre in der Neuen Züricher Zeitung für die Fortführung des Reformprojektes aussprach. Dabei mahnte er ein realistisches Vorgehen sowie die Ausarbeitung eines potentiell konsensfähigen Entwurfes für eine neue Bundesverfassung an (ebd, 30 f). Auf der Grundlage des Entwurfes von 1977 sowie einer vom Eidgenössischen Justiz und Polizei Departement erarbeiteten Studie bat der Bundesrat das Parlament um die Entschliebung zur Totalrevision der Bundesverfassung. Diese wurde mit Beschluss vom 3. Juni 1987 von der Bundesversammlung beantragt (Kayser/Richter 1999, 988).

Das erneute Erlahmen des Reformprozesses war diesmal vielmehr durch ein integrationspolitisches Ereignis als durch die Ablehnung der Reformvorschläge herbeigeführt worden. Der Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) zu Beginn der neunziger Jahre sorgte dafür, dass zeitweise alle politischen Kapazitäten des Landes durch die Annäherung an die europäische Staatengemeinschaft gebunden wurden. Der Reform der Verfassung wurde unter diesen Bedingungen der Boden entzogen, wenngleich weiterhin Einvernehmen über die politische Notwendigkeit des Projektes bestand (Biaggini 2003, 31).

Im Jahr 1992 ereignete sich jedoch eine plötzliche Wende in den Ereignissen. Am 6. Dezember 1992 wurde der Beitritt zum EWR von Volk und Ständen abgelehnt. Fungierte dieser zunächst als Bremse der Verfassungsreform, wurde er nach dem negativen Ausgang des Referendums zum Katalysator der Erneuerung der Bundesverfassung. Unter dem Vorzeichen, die schweizerische

65 Für die Arbeit der Wahlen-Kommission vgl ausführlich *Germann* (1975).

Demokratie für die europäische Integration „fit“ zu machen, sollte die Verfassungsreform die Handlungs- und Kooperationsfähigkeit der politischen Institutionen sichern und notwendige Reformen im Staat umsetzen (Ehrenzeller 1999, 649).

Wenngleich zwischen Beginn der Verfassungsreformdiskussion in den sechziger Jahren und dem erneuten Aufleben der Reformdebatte im Jahr 1993 nahezu drei Jahrzehnte vergangen waren, ist der Reformbedarf inhaltlich weitgehend konstant geblieben. So wurde dem schweizerischen Verfassungsgefüge ungeachtet seiner grundsätzlichen Bewährung (Koller, H. 1996, 3 f) eine Vielzahl formeller wie materieller Mängel attestiert (Biaggini 2003, 29). Die formellen Defizite umfassten analog zur finnischen und österreichischen Reformzielsetzung die sprachliche Dimension des bereits sehr alten Verfassungswerkes sowie die Uneinheitlichkeit und Unlesbarkeit der Verfassung. Das neue Verfassungsdokument sollte hingegen gut lesbar, transparent, übersichtlich und bürgernah gestaltet werden. Des Weiteren traten inhaltliche Lücken hinzu, die vor allem im Bereich der Grundrechte und der Staatsorganisation offenbar geworden waren (ders 1999, 436).

Während sich der Reformbedarf nicht geändert hat und grundsätzlich auch nicht angezweifelt wurde, wandelte sich durch den gescheiterten Integrationsschritt mitunter hingegen die Begründung, die für die Verfassungsreform seit Max Imbodens Verweis auf die „Helvetische Malaise“ angebracht worden war. Galt es in den sechziger Jahren noch, das allgemeine Unwohlsein mit der schweizerischen Demokratie zu überwinden, wurde die Verfassungsreform seit 1993 als nötiger Schritt verkauft, das institutionelle Gefüge der Schweiz zukunftsfähig zu machen und das „Haus im Inneren in Ordnung“ zu bringen sowie für mögliche integrationspolitischen Initiativen zu festigen (ders 2003, 31).

Wie noch ausführlich zu betrachten sein wird, hatte sich seit dem Schwinden des Reformelans im ersten Abschnitt der Bemühung um eine Totalrevision die Dynamik des Prozesses gewandelt. Die Vorstellung, die Verfassungsreform als „großen Wurf“ zu vollbringen, wurde seit Ende der achtziger Jahre durch einen bescheideneren und realistischeren Möglichkeitssinn abgelöst, der auch den dritten und letzten Reformanlauf durchgehend prägen sollte (vgl Koller, H. 1996). Der Verlauf dieser jüngsten schweizerischen Verfassungsreformbestrebungen soll im Folgenden ausführlich dargestellt und untersucht werden.

6.3. *Verfassungsnachführung im Konsens: die neue schweizerische Bundesverfassung*

Die neue Bundesverfassung aus dem Jahr 1999 ist die dritte eidgenössische Verfassung seit der Gründung des Bundesstaates 1848. Aus dem unübersichtlichen und unverständlichen Verfassungsdokument war in drei Jahrzehnten bzw etwa fünf Jahren eine moderne, bürgernahe Verfassung geworden. Diese wurde nach der erfolgreichen Schlussabstimmung der Bundesversammlung im Dezember 1998 in der Volksabstimmung im April 1999, wenn auch mit knapper Mehrheit, bestätigt. Mit dem planmäßigen Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung am 1. Januar 2000 fand der langjährige Reformprozess somit vorerst ein Ende, obgleich einzelne Sachbereiche weiterhin in der Diskussion blieben.

6.3.1. *Verfassungsreform in Etappen: mit neuem Verfahren zum Erfolg*

Im Vorfeld des dritten Anlaufs zur Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung fand eine ausführliche Diskussion über mögliche Verfahren sowie die konkrete Arbeitsorganisation statt. Wie bereits erwähnt, orientierte man sich bei der Vorbereitung des erneuten Versuchs an den bisher erfolgten Reforminitiativen und versuchte aus negativen wie positiven Erfahrungen ein geeignetes Vorgehen abzuleiten, das die Reform zum erfolgreichen Abschluss führen würde (Mader 1995; Ehrenzeller 1995). Nachdem bereits der zweite Reformanlauf in Anlehnung an das vom Staatsrechtler Eichenberger lancierte Motto der realistischen Verfassungsreform konzipiert wurde, stand der jüngste Reformversuch ebenfalls unter dem Vorzeichen der Machbarkeit, ging über den bloßen Nachführungsauftrag der späten achtziger Jahre jedoch hinaus. Dies äußerte sich vor allem in der Abkehr von der großen verfassungspolitischen Erneuerung. Anders als in Österreich wurden einzelne Reformprojekte zwar im Rahmen einer umfassenden Staatsreform initiiert, jedoch bewusst als voneinander unabhängige Teilprojekte ausgearbeitet, deren Umsetzung nicht von dem Erfolg oder Misserfolg einzelner Reformmaterien bestimmt wurde. Mit der formalen Trennung einzelner Reformmodule wurde ein zeitlich offener Erneuerungsprozess begonnen, der die Aussparung oder zeitlich verschobene Verabschiedung kontroverser Elemente der Staatsreform ermöglichte (Rhinow 2002, 577). Die Verfassungsreform als fortlaufenden Prozess zu konzipieren,

war dabei insbesondere dem Erfordernis geschuldet, die neue Bundesverfassung „referendumsfest“ zu machen.

Als das zentrale Reformmodul im steten Erneuerungsprozess des schweizerischen Verfassungsrechts ist die formale Nachführung des Verfassungsdokuments hervorzuheben. Analog zu Finnland und Österreich sollte die Verfassung vereinheitlicht, bereinigt und lesbar gemacht werden. Zwar erstreckte sich die schweizerische Verfassung nicht wie die Finnlands und Österreichs über mehrere Verfassungsdokumente sowie Gesetze mit Verfassungsrang, die zahlreichen Partialrevisionen hatten den Text jedoch sehr unübersichtlich werden lassen. Die Nachführung bildete folglich die Basis für die inhaltlichen Verfassungserneuerungen, mathematisch ausgedrückt also die notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine umfassende schweizerische Verfassungsreform (Biaggini 2003, 33 f; Rhinow 2000, 6). In separaten Reformanträgen wurden sodann rechtlich selbständige inhaltliche Teilrevisionen formuliert, deren Gelingen jedoch nicht an den Nachführungsauftrag gekoppelt war.

Angesichts dieser Überlegungen hatte man bereits im Vorfeld die Einsetzung eines groß angelegten Verfassungsrats abgelehnt und sich für das Baukastenprinzip zur Totalrevision der Bundesverfassung entschieden. Da Art 119 der alten Bundesverfassung für eine Totalrevision ohnehin den normalen Gesetzgebungsprozess (Linder 2003, 500 ff) vorsah, konnte das gewählte Reformkonzept somit innerhalb dieser Vorgaben verwirklicht werden. Die einzelnen Etappen im Gesetzgebungsverfahren wurden organisatorisch lediglich an die besonderen Erfordernisse der Verfassungsrevision angepasst, sowie neue Beratungsverfahren angewendet, die sich als durchaus kreativ erwiesen haben (Koller, A. 2002, 7).

Der schweizerische Gesetzgebungsprozess umfasst vier Entscheidungsstufen. An erster Stelle steht der administrative Entscheidungskomplex, bei der der Bundesrat sowie der Verwaltungsapparat der einzelnen Departements einen ersten Entwurf ausarbeiten. Dies erfolgt zumeist unter Rückbezug auf wissenschaftliche Expertise in Form von wissenschaftlichen Beiräten oder wissenschaftlichen Stellungnahmen über die zur Disposition stehenden Sachgebiete. Aufgrund der Vorbereitung auf die plebiszitäre Nachentscheidung ist dem parlamentarischen Entscheidungsprozess eine vorparlamentarische Stufe vorgelagert. Die so genannte Vernehmlassung ist ein schriftliches Konsultations-

verfahren, das vorsieht, vor allem Verbände und gesellschaftliche Organisationen in die Entscheidungsfindung mit einzubinden und ihnen das Recht zur Stellungnahme einzuräumen. Ein Gesetz, das im Vernehmlassungsverfahren abgelehnt wird, erreicht dabei oftmals nicht die nächste Stufe der parlamentarischen Beratungen. Wurde das Gesetz entsprechend befürwortet und durch die Beiträge der interessierten Kreise ergänzt, wird es in beiden Kammern des Parlaments beraten. Dabei findet die Beratung sowohl im Nationalrat als auch im Ständerat in vorberatenden Kommissionen statt, bevor das Gesetz im Plenum einer Abstimmung unterzogen wird. Am Ende des Gesetzgebungsprozesses steht sodann die Zustimmung des Volkes und der Stände im Referendum, auf dessen Grundlage das neue Gesetz in Kraft treten bzw nicht verabschiedet werden kann (Linder 2003, 500 ff).

Wird aus dem Standardverfahren der schweizerischen Gesetzgebung bereits ersichtlich, dass Entscheidungen nur auf einer breiten konsensualen Basis getroffen werden können, so ist dies für eine Reform der Bundesverfassung besonders zu betonen. Die Gewährleistung von Transparenz und glaubwürdigen Verhandlungen sowie die frühe Einbindung der Bevölkerung und der Interessenverbände sind für eine erfolgreiche Verfassungsreform mithin unabdingbar. Aufgrund des breiten Zustimmungserfordernisses wurde das herkömmliche Gesetzgebungsverfahren somit durch weitere konsensfördernde Elemente ergänzt. Die Ausarbeitung des Bundesratsentwurfs wurde durch Hinzunahme weiterer Beratungsebenen auf eine noch breitere Basis gestellt und das herkömmliche Vernehmlassungsverfahren wurde durch eine so genannte Volksdiskussion erweitert. Diese ermöglichte die persönliche Stellungnahme der Bevölkerung zu den konkreten Vorschlägen für die Verfassungsreform und sorgte gleichsam für eine umfassende Aufmerksamkeit für das Reformvorhaben (Biaggini 2003, 34 f).

Nachdem beide vorparlamentarischen Entscheidungsstufen zwischen Juni 1995 und Februar 1996 abgeschlossen worden waren, wurde die Verfassungsreform am 20. November 1996 in die parlamentarische Beratung überführt. Die vorberatenden Kommissionen von National- und Ständerat legten im November 1997 erste Entwürfe vor, nachdem sie ihre Arbeit im Januar 1997 aufgenommen hatten. Dabei bildeten die eingesetzten Kommissionen im National- und Ständerat zusätzlich je drei Subkommissionen, in denen die

Reform beraten wurde.⁶⁶ Nach ungefähr einjähriger Aussprache sowie Behebung der inhaltlichen Differenzen in der Einigungskonferenz zwischen National- und Ständerat wurde über die Nachführung der Bundesverfassung, des so genannten „acquis suisse“, am 18. Dezember 1998 entschieden. Während sich der Ständerat einstimmig für den Entwurf aussprach, wurde der Vorschlag vom Nationalrat mit einer Mehrheit von 134 zu 14 Stimmen verabschiedet. Am 18. April 1999 wurde die neue Bundesverfassung schließlich in der Volksabstimmung bestätigt. Mit einer Zustimmung von nur 59,2 Prozent der Bevölkerung und der Mehrheit der Stände (13:10) bei einer Wahlbeteiligung von 35,39 Prozent fiel das Ergebnis zwar unerwartet knapp aus, die Verfassung konnte jedoch planmäßig zum 1. Januar 2000 in Kraft treten (ebd, 38).

Der eigentliche parlamentarische Entscheidungsprozess hatte somit nur knapp zwei Jahre in Anspruch genommen, was auf die Festlegung eines Zeitfensters zur Beendigung der Verfassungsreform zurückzuführen ist. War zunächst keine Beschränkung des Verhandlungszeitraumes festgelegt worden, bekundete Ständerätin Josi Meier die Absicht, die Verfassungsreform noch im Jubiläumsjahr des 150-jährigen Bestehens des schweizerischen Bundesstaates zu Ende zu führen. Dieser künstlich erzeugte Zeitdruck sorgte für eine zügige Arbeit in den Räten, für die ein recht eigenwilliges Arbeitsverfahren entwickelt wurde. Die Reformagenda wurde demnach in zwei Teile geteilt und die jeweiligen Abschnitte im Überkreuzverfahren im National- und Ständerat beraten. Nach Abschluss der Beratungen über den ersten Reformabschnitt wurden die Beratungsvorlagen ausgetauscht und etwaige Differenzen in der Einigungskonferenz beider Räte geklärt (Kayser/Richter 1999, 997; Biaggini 1999, 462).⁶⁷ Die Ideen aus der schweizerischen „Verfassungswerkstatt“ (Koller, H. 2002, 168) erwiesen sich somit für die zeitnahe und konsequente Umsetzung der Verfassungsreform als äußerst gewinnbringend. Während das begrenzte

66 Diese Information stammt aus den vom Parlamentsdienst der Schweiz zur Verfügung gestellten Kommissionsprotokollen zur Reform der Bundesverfassung, die nach Erledigung der Geschäfte für Zwecke der Wissenschaft und Rechtsanwendung zur Verfügung stehen. Aus Gründen der Vertraulichkeit darf aus den Protokollen jedoch nicht direkt zitiert werden. Vgl. Protokolle der Verfassungskommissionen.

67 Im Vorfeld der parlamentarischen Verhandlungen wurden sogar eigens für die Verfassungsnachführung zwei organisatorische Neuerungen eingeführt. Dabei wurde die Möglichkeit gegeben, dem Volk in der Volksabstimmung Alternativen vorzulegen. Des Weiteren konnte noch vor Abschluss der parlamentarischen Auseinandersetzung eine vorbereitende Volksabstimmung einberufen werden, um Richtlinien für den weiteren Verhandlungsverlauf zu generieren. Letztlich fand keine dieser verfahrenstechnischen Neuerungen im Nachführungsprozess Anwendung.

Reformzeitfenster, das in Österreich für die Konventsberatungen angesetzt worden war, eine Zersplitterung der Reformdiskussion zur Folge hatte, leistete der ambitionierte Zeitplan für den Reformprozess in der Schweiz einen entscheidenden Beitrag für einen erfolgreichen Abschluss der parlamentarischen Beratungen. Das modifizierte Gesetzgebungsverfahren bot im schweizerischen Reformkontext somit die Möglichkeit, die neue Bundesverfassung erfolgreich zu verabschieden, und wurde in der von Partialrevisionen geprägten politischen Kultur zum gelungenen Projekt der Totalrevision (Rhinow, 2000, 7 f).

6.3.2. *Reform „ohne Inhalte“?: die Nachführung als Basis für Folgereformen*

Das vorab erläuterte Reformverfahren war aufgrund der Leitidee, die Verfassungsreform in Etappen zu vollziehen, eng mit der inhaltlichen Schwerpunktsetzung im Reformprozess verknüpft. Hatte keine Neubewertung des Reformbedarfes der schweizerischen Bundesverfassung stattgefunden, so wurde dennoch ein Pfadwechsel in Hinblick auf die Erreichung des Reformziels vollzogen (Schweizer 2000, 264). Die realistische Einschätzung der Machbarkeit verfassungspolitischer Reformprojekte sowie das Konzept der schrittweise umzusetzenden Gesamtreform der schweizerischen Verfassungsgrundlagen führten zu der Trennung bedeutender Reformmaterien. Dabei wurde nicht nur die Nachführung als eigenständiges Projekt hervorgehoben, darüber hinaus wurden die Einzelmaterien jeweils in eigenständige Reformentwürfe gefasst, deren Verabschiedung im Gesetzgebungsprozess vom Erfolg der anderen Reformmaterien unabhängig blieb (Biaggini 2003, 33 f). Im Folgenden liegt der Schwerpunkt lediglich auf dem Projekt der Verfassungsnachführung. Die inhaltlichen Teilreformen werden, sofern zum Verständnis dieser Reform erforderlich, einbezogen, auf deren Verlauf und Ergebnis kann im Folgenden jedoch lediglich verwiesen werden.

Wie bereits aus dem österreichischen Reformprozess ersichtlich wurde, ist die bloße Verfassungsbereinigung eine anspruchsvolle Kleinarbeit, die darüber hinaus stark mit der inhaltlichen Dimension der Verfassungsbestimmungen verknüpft ist. Die Nachführung in eine klare, übersichtliche und moderne Verfassung ist ebenso mit Herausforderungen inhaltlicher Natur verbunden, die materielle Änderungen am geltenden Verfassungsrecht unabdingbar machen (Rhinow 2000, 43 ff; ders 2002, 581 f). Die Botschaft des Bundesrates über

eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 normiert dafür folgendes Leitkonzept:

„Die Aufgabe der Nachführung ist damit umrissen: Die Bundesversammlung möchte die Diskussion über die Verfassungsrevision gestützt auf einen Verfassungsentwurf führen, der klar, übersichtlich und in einer moderneren Sprache aufzeigt, was heute geltendes Recht ist und von seiner inhaltlichen Bedeutung her im Grundgesetz der Schweizerischen Eidgenossenschaft aufgeführt zu werden verdient. Das ist nicht der Endpunkt der Verfassungsreform, sondern der Ausgangspunkt! Zum einen ist das Parlament selbst rechtlich nicht an die auferlegte Beschränkung gebunden. Im Verfahren der Totalrevision nach den Artikeln 118 ff. BV steht das gesamte Verfassungsrecht zur Disposition, und Abweichungen vom geltenden Recht beziehungsweise Abänderungen am Entwurf sind naturgemäss zulässig und systemkonform. Zum anderen ist der Nachführungsauftrag der Bundesversammlung vom 3. Juni 1987 für den Bundesrat nicht als Innovationsverbot, sondern in erster Linie als Transparenzgebot zu verstehen. Der Bundesrat soll Neuerungen vorschlagen, so ist es in der parlamentarischen Debatte ausdrücklich gewünscht worden; er soll solche Neuerungen jedoch in Beziehung setzen zum nachgeführten Verfassungsentwurf.[...]

Die Nachführung erschöpft sich somit nicht in blosser Registrierung, also der Übernahme und Neuformulierung einer vorgegebenen Ordnung. Mit der Vervollständigung und Entschlackung des Inhalts und mit der Neustrukturierung und Neuformulierung des Textes nimmt der Verfassungsentwurf zwangsläufig neue Erkenntnisse der Lehre und die Entwicklungen der Praxis in sich auf (Beispiele sind die Mitwirkungsbefugnisse der Bundesversammlung in der Aussenpolitik oder das Recht des Bundesrates zum selbständigen Abschluss völkerrechtlicher Verträge). Die Verfassung öffnet sich so neuen Strömungen und Herausforderungen (man denke an die zwingend notwendige Aktualisierung des Zweckartikels oder an die gebotene Verfassungsgrundlage für die Entwicklungshilfe). Das erst befähigt sie überhaupt, ihren Geltungsanspruch als "rechtliche Grundordnung" ungebrochen auch in der Zukunft erheben zu können.“ (Bundesblatt 1997 Bd I, 30 und 47).

In der Botschaft des Bundesrates wurde folglich neben dem formellen Änderungsbedarf auch die materielle Dimension bewusst aufgenommen. Darüber hinaus handelte es sich um einen weiten Nachführungsauftrag, der einen relativ großen Spielraum für das parlamentarische Verfahren offenließ (Schweizer 2000, 267). Das so genannte „mise à jour“ der Bundesverfassung konnte angesichts der Herausforderungen mit Blick auf die sprachliche Überarbeitung sowie die Neugliederung als Hybridprojekt zwischen Nachführung und Interpretation bezeichnet werden (Biaggini 1999, 444 f; Kayser/Richter 1999, 1002).

Die inhaltliche Offenheit war dem Konsenserfordernis des Reformvorhabens diametral entgegengesetzt, das eigens in der Auslagerung inhaltlicher Sachthemen bei der Reformkonzeption seinen Ausdruck gefunden hatte. Inhaltliche Neuerungen wurden somit auf unumstrittene Fragen konzentriert. Umstrittene Sachfragen sowie stark politisierte Themen wie die Europafrage und die Föderalismusreform wurden bewusst ausgespart, um die Konsensfähigkeit durch kontroverse Sachfragen nicht zu gefährden (Rhinow 2002, 581 ff; Schweizer 2000, 265). Eine umfassende inhaltliche Komponente erhielt das Nachführungsprojekt, wie anfangs bewusst festgelegt worden war, somit nicht.

Bei bloßer Verfassungskonsolidierung und -pflege blieb es jedoch letztlich nicht. Materielle Erneuerungen und Ergänzungen der Bundesverfassung konnten mithin im Bereich der Grundrechte, des Sozialstaates, der Außenpolitik, der Kultur und der Umwelt erzielt werden. So wurde erstmals ein umfassender Grundrechtskatalog in das schweizerische Verfassungsdokument integriert, das Sozialstaatsprinzip weiter vertieft, die außenpolitische Positionierung der Schweiz in der Völkergemeinschaft in Grundzügen normiert, sowie der Übergang zum ökologischen Verfassungsstaat vollzogen. Darüber hinaus wurden einige Detailbestimmungen geändert, deren Neuregelung und Überarbeitung im Rahmen einer eigens dafür anberaumten Reform wohl nicht wahrscheinlich gewesen wäre (Biaggini 2003, 35 ff).

Parallel zur Vorlage über die Nachführung der Bundesverfassung wurden bereits zwei der inhaltlichen Teilreformpakete von Bundesrat und Verwaltung ausgearbeitet und in den parlamentarischen Gesetzgebungsprozess eingebracht. Dazu zählt erstens die Reform der Volksrechte sowie zweitens die Justizreform. Geplant waren darüber hinaus die Reform der föderalen Ordnung unter besonderer Berücksichtigung des Finanzausgleichs, sowie die Reform der Staatsleitung.⁶⁸

68 Im Gegensatz zur Reform der Volksrechte, die eingestellt wurde, konnte die Justizreform in abgeschwächter Form beschlossen und in einer Volksabstimmung im März 2000 bestätigt werden. Für die Bewertung der Justizreform und deren Auswirkungen auf das Gesamtgefüge des politischen Systems der Schweiz siehe *Rothmayr* (2001) und *Walter* (2002). Für eine politikwissenschaftliche Analyse dieser und weiterer Reformvorhaben siehe *Gebauer* (2004). Die Entwicklung der Föderalismusreform, die als weiteres Projekt geplant war, ist ausführlich bei *Freiburghaus* (2002) nachzulesen. Der Stand der Reformprojekte ist ebenfalls auf der Internetseite des Parlamentes abrufbar, die eine ausführliche Dokumentation aller anhängigen wie abgeschlossenen Gesetzesvorhaben enthält. Siehe <http://www.parlament.ch>

Zusammenfassend steht der addierte Reformumfang der einzelnen Reformpfeiler im Vergleich zu den Reformagenden Finnlands und Österreichs in nichts nach. Die Trennung der formalen Nachführung und den inhaltlichen Kernprojekten trug hingegen, zumindest im direkten Vergleich mit dem österreichischem Reformversuch, nicht zur Überfrachtung des Reformvorhabens bei.

6.3.3. *So viel wie möglich, so wenig wie nötig: Verfassungsreform im Konsens*

Die erfolgreiche Umsetzung der schweizerischen Verfassungsreform ist ungeachtet der Konsensfindung in Regierung und Parlament vor allem von der Zustimmung des Volkes und der Stände abhängig gewesen. Das Reformprojekt der Verfassungsnachführung stand insofern auf wackeligem Grund, als nicht nur ein Kompromiss für die neue Bundesverfassung gefunden werden musste, sondern ebenso die Mobilisierung des öffentlichen Interesses für den Erfolg des Vorhabens unerlässlich war (Kayser/Richter 1999, 990). Die frühe und umfassende Einbindung der Bevölkerung, sowie derjenigen gesellschaftlichen Organisationen, die in der Referendumsdebatte eine Gegenposition hätten vertreten können, war folglich geboten. Im Rahmen der Erarbeitung des Verfassungsentwurfs im Bundesrat, sowie der Beratungen in National- und Ständerat herrschte große Einigkeit über die Notwendigkeit der Reform. Das Erfordernis der Zustimmung durch die Bevölkerung, sowie die ziellos geendeten Reformanläufe der Vergangenheit bildeten die Basis für eine große Selbstdisziplin und Konsensbereitschaft in der Verhandlungsphase. Obgleich im Kontext der Nachführung eine emotionale Debatte aufkam, waren nur wenige politische Gegner der Verfassungsreform auszumachen. Ausgenommen der links- und rechts-extremen Kleinparteien, stimmten alle Parteien dem Verfassungsreformvorhaben zu. Kritik entbrannte lediglich hinsichtlich der Reichweite der Verfassungsreform, die von der Freiheitspartei als zu weit reichend, von den Sozialdemokraten hingegen als nicht umfassend genug kritisiert wurde. Dahingehende Anträge wurden deutlich zurückgewiesen, so dass sich keine dieser Konfliktlinien verfestigen konnte (Année Politique 2005, 10). Wenngleich darüber hinaus Unsicherheiten bezüglich der Reformauswirkungen auf die Verfassungsrechtssprechung, sowie der Konsequenzen für das schweizerische Gemeinwesen bestanden, sorgte dieses Unbehagen nicht für eine weniger zielstrebige Ausarbeitung eines neuen soliden Verfassungsdokumentes (Koller, A. 2002, 6 ff). Inhaltliche Ausbesserungen, die nicht einvernehmlich befürwortet

wurden und drohten, den Ausgang des Gesamtprojektes zu gefährden, wurden konsequent ausgespart, so dass keine politische Opposition gegen das Reformprojekt entstehen konnte (Kayser/Richter 1999, 1003).

Insgesamt fällt es in Hinblick auf das Reformvorhaben schwer, parteipolitische Konfliktlinien und Differenzen zwischen Bundes- und Kantonebene zu identifizieren. Anders als in Österreich, wo die Divergenzen zwischen Regierung und Opposition, sowie zwischen Bund und Ländern deutlich hervorgetreten waren, sind derartige Interessenkonstellationen in der Schweiz nicht vorhanden gewesen und mithin auf die Spezifika des eidgenössischen Regierungssystems zurückzuführen.

Die Praxis direktdemokratischer Verfahren hat im politischen System der Schweiz zur Ausbildung besonderer institutioneller Vorkehrungen, sowie spezifischer konsensdemokratischer Praktiken geführt. Auf die verfahrenstechnischen Elemente wurde bereits ausführlich verwiesen. Wie in anderen politischen Gemeinwesen basiert auch der schweizerische Entscheidungsprozess auf der Rekrutierung politischer Entscheidungsträger durch Parteien. So hat sich das Parteiensystem der Schweiz historisch entlang der gängigen Konfliktlinien herausgebildet, jedoch im Zuge der Entwicklung des Konkordanzsystems, sowie der spezifischen Rahmenbedingungen der schweizerischen Gesellschaft eine charakteristische Entwicklung vollzogen. Die Parteien sind sowohl im gesellschaftlichen, als auch im politischen Kontext relativ schwach, was durch die Dezentralität des Parteiensystems aufgrund der Integrationserfordernis verschiedener Kulturkreise und Religionen, sowie das Konkordanzsystem bedingt ist (Ladner 2006, 397 f). Seit 1959 ist die Kollegialbehörde Bundesrat eine (Fast-)Allparteienregierung, in der gemäß der so genannten Zauberformel die wichtigsten politischen Kräfte vertreten sind. Die Freisinnigen, Christlich-Demokraten und Sozialdemokraten verfügen dabei über je zwei Regierungsämter. Den siebten Posten bekleidet die Volkspartei (Linder 2003, 492). Diese nahezu unveränderte Zusammensetzung der Regierung fördert die Konsensfindung, bedingt jedoch auch eine schwache Profilierungsmöglichkeit der verschiedenen Parteien. Dies wird durch die Tatsache, dass der Bundesrat dem Parlament politisch nicht verantwortlich ist und es somit keine klassische Aufteilung in Opposition und Regierung gibt, noch unterstützt (Ladner 2006, 398). Die zentripetale Wettbewerbsstruktur des schweizerischen

Parteiensystems befördert, wenngleich auch dieses seit neuestem im Zeichen des Wandels steht (ders 2001), die Herstellung umfassender Mehrheiten für politische Entscheidungen, die sich im Referendum durch Volk und Stände bewähren müssen.

Im Rahmen des Nachführungsprozesses konnten die konsensdemokratischen Erfordernisse erfüllt werden. Man einigte sich sowohl im Bundesrat als auch im Parlament auf das politisch Machbare. Man sparte kontroverse Themen, die den Verhandlungsverlauf, sowie den Ausgang des Referendums negativ beeinflussen konnten, aus und erreichte damit das notwendige Maß für eine solide Nachführung der schweizerischen Bundesverfassung. Das Reformprojekt konnte somit auf eine solide Grundlage gestellt und dem Reformauftrag gemäß umgesetzt werden.

6.4. Zusammenfassung

Mit Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung am 1. Januar 2000 konnte das schweizerische Verfassungsreformprojekt erfolgreich beendet werden. Wenn-
gleich ein verfassungspolitischer Bruch mit dem Nachführungsprozess nicht vollzogen worden ist, ist das Verfassungsrecht der Schweiz in zahlreichen materiellen Bestimmungen erweitert und reformiert worden. Die Grundwerte der Bundesverfassung, die demokratische Staatsform, der Föderalismus, sowie das Bekenntnis zum Sozialstaat wurden in der neuen Bundesverfassung unverändert übernommen. Ebenso orientiert sich die Auslegung der neuen Bundesverfassung maßgeblich an der Rechtsprechung über die alte Verfassung (Häfelin/Haller 2000, 5 ff).

Mit der geglückten Nachführung der Bundesverfassung ist das Reformprojekt freilich nicht abgeschlossen. Wesentliche materielle Veränderungen wie die Reform der Justiz, der Volksrechte und der Staatsorganisation stehen noch aus oder konnten auf dem Erfolgsweg des Nachführungsvorhabens, das seit den sechziger Jahren erstmals verwirklicht werden konnte, nicht oder nur mit eingeschränktem Ergebnis folgen. Die Ansicht, die neue Bundesverfassung könne nicht als Resultat einer genuinen Verfassungsreform bezeichnet werden, scheint auf dem Hintergrund der bewusst konzipierten Verfassungsreform in Etappen fehlgeleitet, zumal die Nachführung, wie in der konkreten Analyse offenbar wurde, nicht nur formal ein äußerst arbeitsintensives Unterfangen

gewesen ist, sondern auch materielle Veränderungen verabschiedet wurden. Diese mögen zwar nur in Bereichen erfolgt sein, die außerhalb politischer Kontroversen angesiedelt waren, sicherten jedoch somit den erfolgreichen Abschluss der ersten Reformstufe des offenen und organischen Erneuerungsprozesses der schweizerischen Bundesverfassung. Einvernehmlich wird aus Kreisen der Politik und der Wissenschaft verkündet, dass der Reformbedarf mit der formalen Nachführung der Verfassung nicht gedeckt ist, jedoch eine solide Grundlage für weitere Reformen bildet und in sich bereits das Ziel erreicht wurde, ein bürgernahes, modernes, gut lesbares und verständliches Verfassungsdokument zu schaffen. Als Erfolg wird zudem nicht nur die (Neu-)Regelung kleinerer materieller Sachfragen gewertet, sondern vor allem die Tatsache, dass durch die erste Reformstufe ein Prozess der Bewusstwerdung und Auseinandersetzung über die bewährten Elemente des schweizerischen Gemeinwesens, sowie dessen Reformbedarf und zukünftige Richtung ausgelöst worden ist (Rhinow 2002, 580 ff).

Zusammenfassend hat sich das gewählte Reformverfahren, dh die Verfassungsneugebung in Etappen, sowie die konkrete Arbeitsorganisation in Bundesrat und Bundesversammlung durch die Erweiterung des grundständigen Gesetzgebungsprozesses, als Grundpfeiler für die politische Realisierung der Verfassungsreform erwiesen. Dass dabei ein nahezu ungebrochener Wille zum erfolgreichen Abschluss des Reformprojektes vorhanden war, ist maßgeblich auf die Auseinandersetzung mit der Reformvergangenheit, sowie den einvernehmlich wahrgenommenen Reformbedarf im Zuge des gescheiterten EWR-Beitritts zurückzuführen, der sich durch die betont konsensdemokratische Kultur der Schweiz positiv auf das Reformergebnis ausgewirkt hat.

7. Verfassungspolitik im westeuropäischen Vergleich

Abschließend gilt es auf der Grundlage des Vergleichs der empirischen Fallstudien die Ausgangsfragestellung der Arbeit, welche Bedingungsfaktoren die erfolgreiche bzw. erfolglose Verabschiedung von Verfassungsreformen bestimmen, zu diskutieren. Als Erfolg wurde dabei das Inkrafttreten eines neuen Verfassungsdokumentes verstanden. Während in Finnland und der Schweiz nahezu parallel verlaufende Reformprozesse erfolgreich abgeschlossen werden konnten, erreichte der österreichische Reformprozess kaum die parlamentarische Entscheidungsfindung und blieb bislang unverwirklicht.

In der abschließenden Diskussion der Vergleichsergebnisse und der zugrunde gelegten Arbeitshypothesen gilt es dabei realistische, durch die Empirie gedeckte Verallgemeinerungen über die Bedingungsfaktoren verfassungspolitischer Reformen zu generieren.

Die akteurszentrierte Untersuchungsperspektive, sowie deren Ergänzung durch die induktiv gewonnenen Variablen zu einem kohärenten Analyserahmen haben sich für das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit als zielführend erwiesen. Die nachfolgende Tabelle fasst die empirischen Untersuchungsergebnisse zusammen und dient als Grundlage für die Diskussion der Arbeitshypothesen.

Tabelle 3: Die empirischen Untersuchungsergebnisse im Vergleich

	<i>Finnland</i>	<i>Österreich</i>	<i>Schweiz</i>
<i>Reformbilanz</i>	Positiv	Negativ	Positiv
<i>Reformhürde</i>	Niedrig	Mittel	Hoch
<i>Reformverfahren</i>	Entscheidungseffizient mit einigen deliberativen Elementen	Deliberativ	Entscheidungseffizient mit umfassenden deliberativen Elementen
<i>Inhalte (Umfang/ Bedeutung)</i>	Umfassend/gemeinsame Leitidee hinsichtlich des Reformziels	Umfassend/Bundesstaatsreform als kontroverses Thema	Eingeschränkt/Fokus auf formale, nicht kontroverse Reformthemen
<i>Reform- erfahrung</i>	Erfolg mit Teilreformen nicht jedoch mit Gesamt-reformen	Zahlreiche ge-scheiterte Reform-anläufe	Zwei erfolglose Anläufe zur Totalrevision der Bundesverfassung
<i>Akteurs- interessen</i>	Homogen	Heterogen	Homogen

Quelle: Eigene Darstellung

Deliberative Elemente haben in allen drei Reformprozessen eine Rolle gespielt, obgleich lediglich in Österreich ein bewusst und breit angelegter Verfassungskonvent initiiert wurde. Hingegen ermöglichte das finnische Reformvorhaben zwar eine umfassende und offene Verhandlung der Reformmaterien sowie die Integration wissenschaftlicher Expertisen, blieb als einziger der hier untersuchten Reformprozesse jedoch ohne Anbindung an die Bevölkerung und gesellschaftliche Interessengruppen. Die schweizerische Verfassungsreform wurde zwar hauptsächlich in Regierungs- und Parlamentsgremien ausgearbeitet, durch das Referendumserfordernis wurde es im ausführlichen Vernehmlassungsverfahren sowie der Volksdiskussion jedoch an die Bevölkerung und gesellschaftliche Kräfte rückgebunden. Eine Aussage bezüglich der Überlegenheit deliberativer oder entscheidungseffizienter Verfahren kann dabei nicht getroffen werden. Vielmehr scheint es einer kontextbezogenen Anwendung bestimmter Verfahren auf der Grundlage ausführlicher empirischer Vergleichsstudien zu bedürfen.

Neben dem konkreten Reformverfahren hat sich im empirischen Vergleich hingegen ein weiterer möglicher Bedingungsfaktor herauskristallisiert, der eng mit dem Reformverfahren verknüpft ist, jedoch auf die eigentliche Reformorganisation innerhalb des gewählten Reformverfahrens abhebt. Sowohl in Finnland als auch in der Schweiz verlief die Reformorganisation nahezu problemlos, wohingegen aus der Analyse des österreichischen Reformprozesses zahlreiche inhaltliche wie organisatorische Unstimmigkeiten bezüglich der Reformorganisation ersichtlich wurden. So verdeutlicht der schweizerisch-österreichische Vergleich, dass eine langfristige Planung des Reformverfahrens und der Reformorganisation sich erfolgreich auf die Reformprozesse auswirken kann. Zweifelsohne bedeutet dies nicht, dass deliberative Reformverfahren per se keine entscheidungseffiziente Reformorganisation ermöglichen. Es scheint jedoch plausibel anzunehmen, dass offen angelegte Reformdiskussionen weniger Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten bieten. Das normative Spannungsverhältnis zwischen Repräsentativität und Entscheidungseffizienz kann dabei nicht aufgelöst werden, so dass es sich empfiehlt, ein für den Reformkontext und das Reformziel angemessenes Reformverfahren zu wählen. Wie in der ersten Arbeitshypothese vermutet, gibt es somit einen positiven Zusammenhang zwischen dem Reformverfahren und dem Reformergebnis, der allerdings in weiter-

führenden Studien, gegebenenfalls in Anlehnung an organisations- und verhandlungsoziologische Ansätze vertieft untersucht werden muss.

Mit dem Reformverfahren und der Reformorganisation eng verknüpft sind inhaltliche Einflussfaktoren. Dass der materielle Umfang von Verfassungsreformen die erfolgreiche Umsetzung von Reformbestrebungen nicht zwangsläufig beeinträchtigt, verdeutlicht der finnische Fall. In Finnland wurde neben der formalen Verfassungsbereinigung einvernehmlich eine Reform verabschiedet, mit der die Machtverhältnisse im horizontalen Regierungssystem nahezu vollständig neu ausgerichtet wurden. In der Schweiz wurden die inhaltlichen Reformen angesichts politischer Divergenzen bewusst als eigenständige Reformpakete behandelt und von der Nachführung der Verfassung getrennt, um das Gesamtprojekt der Verfassungsreform, wenn auch schrittweise, umsetzbar zu machen. Hingegen wurde in Österreich versucht, die gesamte Staatsreform in einem umfassenden deliberativen Prozess zu vollziehen. Dabei fehlten dem österreichischen Reformprozess im Vergleich zu Finnland und mit Abstrichen auch der Schweiz hingegen die orientierenden Leitideen. Rückwirkend war weder der Einigungswille zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien vorhanden, noch existierte ein Paradigma für das zentrale Konventionsthema, die Reform des Bundesstaates, auf dessen Grundlage eine Verständigung zwischen Bund und Ländern hätte erfolgen können. Auch ein deliberatives Reformverfahren vermag angesichts derart unversöhnlicher Interessendivergenzen wohl kaum die Gegensätze zu überbrücken. Wie die zweite Arbeitshypothese vermutet, ist somit weniger der materielle Reformumfang als der konkrete Einigungswille in Form geteilter Leitideen für erfolgreiche verfassungspolitische Reformen verantwortlich. Dass auch einzelne Sachfragen den gesamten Ausgang der Reform bedingen können, zeigt der österreichisch-schweizerische Vergleich. Während die Schweiz sozusagen mit dem schrittweisen Reformverfahren „auf Sicherheit“ gesetzt und unter anderem die Reform des Bundesstaates aus dem Nachführungsprozess ausgelagert hat, war der Erfolg der Bundesstaatsreform im österreichischen Reformprozess unmittelbar mit dem Gelingen der Gesamtreform verknüpft. Die Frage, unter welchen Bedingungen auch inhaltlich kontroverse Regelungsmaterien erfolgreich reformiert werden können, gilt es in weiteren, insbesondere vergleichenden Studien zu prüfen. Interessant wäre dabei die Untersuchung von Reformen der vertikalen Staatsorganisation, wie sie jüngst in fast allen westeuropäischen

Bundesstaaten erfolgt sind. Die Reform des vertikalen Beziehungsgefüges zwischen Bundes- und Länderebene scheint, so auch die Bilanz aus den Reformprozessen in Österreich und in Schweiz, besonders voraussetzungsvoll. Eine grundlegende Bewertung des Schwierigkeitsgrades bestimmter Reformthemen ist auf der Grundlage der vorliegenden Untersuchung jedoch nicht möglich.

Aus der bisherigen Diskussion über die Bedingungsfaktoren von Verfassungsreformen ist ersichtlich geworden, dass die Höhe der Reformhürde wie eingangs vermutet und auch in der wissenschaftlichen Literatur häufig diskutiert, keinen maßgeblichen Einfluss auf den Ausgang verfassungspolitischer Reformen ausübt (vgl. Lorenz 2004). Weder ein eindeutig positiver noch negativer Zusammenhang ist aus dem vorliegenden Dreiländervergleich ableitbar. Hingegen scheint auf der Grundlage der empirischen Ergebnisse die Annahme plausibel, dass die Reformhürden von den Akteuren strategisch genutzt werden. So wurde die konkrete Reformorganisation des schweizerischen Reformprozesses maßgeblich gemäß der Logik der hohen Reformhürde konzipiert, die wiederum den Erfolg der Reform nicht beeinträchtigen konnte. Umgekehrt ist die Annahme, dass Akteure ihren Unwillen zur Reform hinter der Ratifikationshürde verstecken, zwar denkbar, bedarf jedoch weiterführender Untersuchungen.

Aus der zusammenfassenden Diskussion ist somit deutlich geworden, dass insbesondere die Reformorganisation als auch das Vorhandensein einer einigenden Leitidee den positiven Ausgang von Verfassungsreformen maßgeblich begünstigen. Dieses Ergebnis ist hinsichtlich der bewussten Steuerbarkeit von Verfahrensfragen insbesondere vor dem Hintergrund politikberatender Möglichkeiten sowie der Frage nach institutionellem Lernen (vgl. Rose 2002) interessant. Des Weiteren werden dadurch in Verbindung mit der prominent geführten Debatte über die Reformfähigkeit politischer Institutionen die Chancen mit der Auseinandersetzung eigener und fremder Reform Erfahrungen unterstrichen. In allen drei Reformprozessen manifestierte sich mithin in unterschiedlicher Ausprägung der Bezug zu vergangenen Reformprojekten. Eine Erweiterung der eigenen Reformperspektive durch Erfahrungen aus dem Ausland kann gegebenenfalls eine produktive Ergänzung darstellen, obgleich zu beachten ist, dass die Übertragung bzw. Nicht-Übertragung bestimmter inhalt-

licher wie formaler Reformverfahren historisch kontingent ist und eine Anwendung im Rahmen neuer Reformkontexte durchaus unbeabsichtigte Konsequenzen nach sich ziehen kann.

7.1. Die Institution Verfassung unter veränderten Rahmen- und Funktionsbedingungen?

Eingangs wurde die Frage nach der inhaltlichen Konvergenz in den Reformprozessen sowie einem etwaigen Bedeutungswandel der Institution Verfassung aufgeworfen. Über das konkrete Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit hinaus sind in der empirischen Analyse dabei Regelmäßigkeiten in den Reformprozessen offenbar geworden, die im Folgenden näher erörtert werden und weiterführende Ideen für die empirische Verfassungsforschung aufzeigen sollen.

Die erste Beobachtung bezieht sich auf inhaltliche Konvergenzen in den drei Reformprozessen. Dabei stand zum einen die Einführung von Grundrechtskatalogen auf der Reformagenda. Zum anderen sollten alle Verfassungsdokumente modern, bürgernah und „lesbar“ gemacht werden. Obgleich die finnische Grundrechte reform bereits im Vorfeld der Gesamtänderung der Verfassung erfolgt ist, ist die Frage nach der konvergenten Entwicklung in den untersuchten Fällen nicht minder interessant. Funktional-juristisch betrachtet sind diese Änderungen am Verfassungstext nicht erforderlich gewesen, zumal insbesondere in Bezug auf die Grundrechte ein umfassender Rechtsschutz durch internationale und europäische Konventionen sowie die Rechtsprechung gewährleistet ist. Dass diese beiden Reformfordernisse in allen Fällen als Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der Verfassung im 21. Jahrhundert betrachtet wurden, verweist auf normative, die Integrationswirkung der Verfassung betonende Aspekte. Es drängt sich folglich die Vermutung nach einem Bedeutungs- und Funktionswandel der Institution Verfassung auf, wobei die Integrationsfunktion gegenüber der Steuerungsfunktion der Verfassung an Bedeutung gewonnen zu haben scheint. Ob diese empirischen Beobachtungen sich bestätigen oder gar mit der allseits behaupteten Entgrenzung des Nationalstaates im Zuge der Internationalisierung (vgl. Dorsen et al 2003) verknüpft sind, gilt es in weiterführenden Studien zu klären. Dabei sollte untersucht werden, inwiefern insbesondere in europäischen Demokratien konvergente Re-

formprozesse zu beobachten sind. Die erzielten Erkenntnisse sollten sodann auf die politiktheoretische, normative Verfassungsforschung rückbezogen werden, die sich maßgeblich mit der Integrationsfunktion von Verfassungen beschäftigt. In diesem Zusammenhang könnte überprüft werden, ob die oftmals konstatierte Erosion politischer Gestaltungsfähigkeit eventuell mit einem verfassungspolitischen Rückbezug nach Innen verknüpft ist.

An diese Überlegungen anknüpfend, stellt sich zudem die Frage nach dem europäischen Einfluss auf die Reform der nationalen Verfassungen. Die sogenannte „Europäisierung“ des Nationalstaates (vgl. Olsen 2002) wurde bislang für materielle Politiken (vgl. zB Knill/Lehmkuhl 2002) und jüngst auch für die vertikale Staatsorganisation untersucht (vgl. Grotz 2007). Hinsichtlich der Rückwirkungen auf nationale Verfassungen sowie Verfassungsreformprozesse bedarf es noch einer politikwissenschaftlichen Ergänzung der zahlreichen rechtswissenschaftlichen Expertisen, die sich vornehmlich mit dem Verhältnis von nationalem und europäischem Verfassungsrecht auseinandersetzen. Ausgangspunkt für politikwissenschaftliche Analysen könnte dabei die Frage nach den Auslösern für Verfassungsreformen sein. Obgleich die Frage nach den Reformauslösern in der vorliegenden Arbeit ausgespart und analytisch bewusst von der Untersuchung der eigentlichen Reformprozesse getrennt wurde, so wird aus der deskriptiven Erläuterung der Reformauslöser mithin deutlich, dass Europa in allen drei Ländern eine prominente Ursache für die Initiierung der Verfassungsreformen gespielt hat. Diese empirischen Beobachtungen sollten Ausgangspunkt für politikwissenschaftliche Vergleichsstudien sein, die die rechtswissenschaftlichen Grundlagen und Erkenntnisse durch bewusst gesuchte Interdisziplinarität (Husa, 2002a, 456 f) aufgreifen und ergänzen.

7.2. Konsequenzen für die politikwissenschaftliche Verfassungsforschung

Verfassungen sind auch im 21. Jahrhundert Strukturmerkmale liberaler Demokratien. Davon zeugen nicht nur die hier untersuchten Reformprozesse, sondern ebenso die Konjunktur des Verfassungsgedankens auf europäischer Ebene. Auf der Grundlage zutage getretener empirischer Regelmäßigkeiten wurden schon einige Aspekte aufgegriffen, hinsichtlich derer weiterführender Forschungsbedarf besteht. Abschließend gilt es darüber hinaus die

Erkenntnisse der vorliegenden Arbeit auf die eingangs formulierte wissenschaftliche und politische Relevanz der Fragestellung rückzubeziehen und somit Perspektiven für die politikwissenschaftliche Verfassungsforschung aufzuzeigen.

Die wissenschaftliche Relevanz des vorliegenden Untersuchungszusammenhangs erscheint unbestritten. In weiterführenden Untersuchungen gilt es nun, die Frage nach den Bedingungsfaktoren verfassungspolitischer Reformen aufzugreifen und vergleichend zu systematisieren. Darüber hinaus ist auch die Untersuchung der Reformauslöser noch nicht hinreichend untersucht worden und sollte bewusst mit der politikwissenschaftlichen Europaforschung verknüpft werden.

Hinsichtlich der politischen Relevanz ergeben sich zwei miteinander verknüpfte Forschungsperspektiven. Zum einen bedarf es angesichts der „demokratischen“ Kosten erfolgloser Reformvorhaben detaillierter Erkenntnisse über deren Bedingungsfaktoren. Daran anschließend stellt sich zum anderen die Frage nach der Reformfähigkeit politischer Institutionen. So ist diese vor allem in Hinblick auf die allseits festgestellte Erosion politischer Gestaltungsfähigkeit für die Stabilität politischer Gemeinwesen bedeutsam. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Übertragung der vorliegenden Erkenntnisse und Forschungsperspektiven auf Kontexte außerhalb der westeuropäischen Demokratien wichtig. So stellen sich für junge Demokratien oder gar Entwicklungsländer ungleich anspruchsvollere Voraussetzungen hinsichtlich des Gelingens von als notwendig erachteten Verfassungsreformen. Es ist anzunehmen, dass das Scheitern verfassungspolitischer Reformvorhaben in noch wenig gefestigten oder im Entstehen begriffener Institutionengefüge schwerwiegende Konsequenzen zeitigen könnte, die in etablierten Demokratien gegebenenfalls durch die stabile demokratische Tradition abgeschwächt werden. Für die jungen Demokratien in Mittel- und Osteuropa stellt sich vor deren spezifischem historischen Hintergrund damit verknüpft die Frage nach den durch die europäische Integration bedingten Rückwirkungen und Reformanforderungen an die nationalen Verfassungen.

Ähnlich wie die fruchtbare Anbindung der Frage nach den Bedingungsfaktoren verfassungspolitischer Prozesse an Untersuchungen zur Reform politischer Institutionen, erscheint eine Erweiterung der Vergleichenden Regierungslehre

um den Gegenstand Verfassung folglich gewinnbringend. Dabei können in Anlehnung an das Instrumentarium der Disziplin analytische Systematisierungsvorschläge gemacht werden, die zur vertieften Untersuchung von Verfassungspolitik in westeuropäischen wie anderen Demokratien beitragen. Die klassifikatorische Einteilung der Vielfalt empirisch beobachtbarer Reformverfahren sowie die Systematisierung von Verfassungspolitik entlang der zu reformierenden Inhalte (Grundrechte vs. horizontale und vertikale Institutionengefüge) erscheint dabei sinnvoll, zumal insbesondere die Reformverfahren bewusst gewählt und gestaltet werden können. Systematische Vergleichsstudien können somit eine theoretisch präzise wie empirisch gesättigte Typologiebildung ermöglichen, die im Zeichen der Systematik der Vergleichenden Regierungslehre steht und das Thema Verfassungspolitik in die wissenschaftliche Debatte über veränderte Staatlichkeit bewusst integriert. Die Umsetzung der genannten Forschungsperspektiven erweist sich dabei als ebenso interessante wie voraussetzungsvolle Aufgabe für die politikwissenschaftliche Verfassungsforschung.

Literaturverzeichnis

- Abromeit, Heidrun*, Was begünstigt und was behindert Verfassungsreformen? Vortrag auf dem 23. wissenschaftlichen Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster vom 25. – 29. September 2006
- Abromeit, Heidrun/Stoiber, Michael*, Demokratien im Vergleich, Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme, Wiesbaden 2006, Verlag für Sozialwissenschaften
- Ackerman, Bruce A.*, *We the People*, Cambridge 1991, Belknap Press
- Adamovich, Ludwig K.*, Eine neue Republik? Gedanken zur Verfassungsreform, Wien 2004, Holzhausen Verlag
- Adamovich, Ludwig K.*, Verfassungsreform, Ein gewaltiges Vorhaben, Schriftenreihe der Niederösterreichischen Juristischen Gesellschaft, Wien 2005, LexisNexis Verlag
- Adamovich, Ludwig K./Funk, Bernd-Christian/Holzinger, Gerhart*, Österreichisches Staatsrecht, Band 1: Grundlagen, Wien 1997, Springer
- Adamovich, Ludwig K./Funk, Bernd-Christian/Holzinger, Gerhart*, Österreichisches Staatsrecht, Band 3: Grundrechte, Wien 2003, Springer
- Année Politique*, Schweizerische Politik von 1990-2003. Ein Überblick über die wichtigsten Ereignisse und Entscheidungen, Universität Bern 2005, Institut für Politikwissenschaft, Pdf-Dokument zum Download auf der Internetseite der Universität Bern unter <http://www.anneepolitique.ch/docu/CHPolitik1990-2003.pdf> [Zugriff am 26. Januar 2008]
- Armingeon, Klaus/Freitag, Markus*, Deutschland, Österreich, Schweiz, Die politischen Systeme im Vergleich, Opladen 1997, Leske + Budrich
- Arter, David*, Politics and Policy-Making in Finland, Sussex 1987, Wheatsheaf Books
- Auffermann, Burkhard*, Das politische System Finnlands, in: Ismayr, Wolfgang (Hg), Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen 2003, Leske + Budrich, 187-223
- Batt, Helge*, Institutionalisierung und Verfahren konstitutioneller Aushandlungsprozesse in der Europäischen Union und der Bundesrepublik Deutschland, in: Becker, Michael/Zimmerling, Ruth (Hg), Politik und Recht, Wiesbaden 2006, VS-Verlag, 333-354
- Becker, Michael/Zimmerling, Ruth* (Hg), Politik und Recht, Wiesbaden 2006, VS-Verlag
- Bericht des Österreich-Konvents*, 4 Bände, Büro des Österreich-Konvents (Hg), Wien 2005, Ueberreuter
- von Beyme, Klaus*, Der Vergleich in der Politikwissenschaft, München 1988, Piper

- Biaggini, Giovanni*, Verfassungsreform in der Schweiz. Die neue schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999 im Zeichen von „Verfassungsnachführung“ und Verfassungspolitik, in: Zeitschrift für öffentliches Recht 54, 1999, 433-474
- Biaggini, Giovanni*, Erfahrungen mit Projekten der Verfassungsrevision, Die Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung, in: Journal für Rechtspolitik 1/11, 2003, 29-38
- Blomstedt, Yrjö*, A Historical Background of the Finnish Legal System, in: Uotila, Jaakko (Hg), The Finnish Legal System, Helsinki 1985, Finnish Lawyers Publishing Company, 26-38
- Bogdanor, Vernon*, Introduction, in: Ders (Hg), Constitutions in Democratic Politics, Aldershot 1988, Gower, 1-13
- Bos, Ellen*, Verfassungsgebung und Systemwechsel. Die Institutionalisierung von Demokratie im postsozialistischen Osteuropa, Wiesbaden 2004, VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Brauneder, Wilhelm*, Österreichische Verfassungsgeschichte, Wien 2001, Manz
- Bryde, Brun-Otto*, Verfassungsentwicklung, Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1982, Nomos
- Busch, Andreas*, Verfassungspolitik, Stabilität und permanentes Austarieren, in: Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut (Hg), Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2006, VS-Verlag, 33-56
- Bußjäger, Peter*, Der sklerotische Bundesstaat. Modernisierungsprobleme im österreichischen föderalen System, in: Zeitschrift für Politik 49, 2002, 149-170
- Bußjäger, Peter*, Der Österreich-Konvent als Chance oder Inszenierung? Der Bundesstaat Österreich vor einem neuen Anlauf der Verfassungsreform, in: EZFF (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2004, Baden-Baden 2004, Nomos, 248-263
- Bußjäger, Peter*, Legislative Bundesstaatsreform?-Reformoptionen für die föderative Aufgabenverteilung zwischen Bundes- und Landesgesetzgeber, in: Ders/Hrbek, Rudolf (Hg), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, Band 96, Wien 2005a, Braumüller, 1-14
- Bußjäger, Peter*, Klippen einer Föderalismusreform – Die Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neojosephinismus, in: EZFF (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2005, Baden-Baden 2005b, Nomos, 403-426
- Bußjäger, Peter*, Der Schein der Normalität – Österreich ein Jahr nach dem Konvent, in: EZFF (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2006, Baden-Baden 2006, Nomos, 370-384

- Bußjäger, Peter*, Die Staats- und Verwaltungsreform ist das Herzstück des Regierungsübereinkommens – Österreich vor einem wiederholten Anlauf zur Verfassungsreform, in: EZFF (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2008, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2008, Nomos, 350-365
- Bußjäger, Peter/Hrbek, Rudolf* (Hg), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, Band 96, Wien 2005, Braumüller
- Bußjäger, Peter/Knüpling, Felix* (Hg), Können Verfassungsreformen gelingen? Wien 2008, Braumüller
- Carcassonne, Guy*, The Constraints on Constitutional Change in France, in: Hesse, Jens Joachim/Johnson, Nevil (Hg), Constitutional Policy and Change in Europe, Oxford 1995, Oxford University Press, 152-177
- Cortell, Andrew P./Peterson, Susan*, Altered States: Explaining Domestic Institutional Change, in: British Journal of Political Science 29/1, 1999, 177-203
- Croissant, Aurel*, Regierungssysteme und Demokratietypen, in: Lauth, Hans-Joachim (Hg), Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung, Wiesbaden 2002, Westdeutscher Verlag, 131-155
- Dahl, Robert A.*, Thinking about Democratic Institutions, Conclusions from Democratic Experience, in: Shapiro, Ian/Hardin, Russel (Hg), Political Order, New York 1996, New York University Press, 175-206
- Dobner, Petra*, Constitutionalism and the Transformation of the State, in: Schultze, Rainer Olaf/Sturm, Roland (Hg), The Politics of Constitutional Reform in North America, Coping with New Challenges, Opladen 2000, Leske + Budrich, 33-44
- Dobner, Petra*, Konstitutionalismus als Politikform. Zu den Effekten staatlicher Transformation auf die Verfassung als Institution, Baden-Baden 2002, Nomos
- Dorsen, Norman/Rosenfeld, Michel/Sajó, András/Baer, Susanne* (Hg), Comparative Constitutionalism, Cases and Material, St. Paul, Minnesota 2003, West Group
- Dupont, Cédric/Sciarini, Pascal*, Switzerland and the European Integration Process: Engagement without Marriage, in: West European Politics 24/2, 2001, 211-232
- Eberhard, Harald*, Der „Österreich-Konvent“: was kann er leisten?, in: Journal für Rechtspolitik 1/11, 2003, 123-135
- Ehrenzeller, Bernhard*, Konzeption der Verfassungsreform, in: Ders/Hangartner, Yvo (Hg), Reform der Bundesverfassung, St. Gallen 1995, Dike Verlag, 21-48
- Ehrenzeller, Bernhard*, Konzept und Gründe der Verfassungsreform, in: Aktuelle Juristische Praxis, Sondernummer 6, 1999, 647-655

- Elster, Jon*, Die Schaffung von Verfassungen: Analyse der allgemeinen Grundlagen, in: Preuß, Ulrich K. (Hg), Zum Begriff der Verfassung, Frankfurt am Main 1994, Fischer, 37-57
- Elster, Jon*, Forms and Mechanisms in the Constitution-making Process, in: Duke Law Journal 45/2, 1995, 364-396
- Endemann, Helen*, Das Regierungssystem Finnlands, Frankfurt am Main 1999, Peter Lang
- Engel, Christoph/Héritier, Adrienne* (Hg), Linking Politics and Law, Baden-Baden 2003, Nomos
- Ettmayer, Wendelin*, Finnland. Ein Volk im Wandel, Berlin 1999, Berlin Verlag Arno Spitz
- Faber, Ronald*, Das war der Konvent, in: Khol, Andreas/Ofner, Günther/Burkert-Dottolo, Günther/Karner, Stefan (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik, Wien 2004, Verlag für Geschichte und Politik, 151-168
- Fallend, Franz*, Zwischen politischer Dynamisierung und finanziellen Beschränkungen, Veränderungen im föderalen Gefüge Österreichs 1999/2000, in: EZFF (Hg), Jahrbuch für Föderalismus 2001, Baden-Baden 2001, Nomos, 250-264
- Fallend, Franz*, Föderalismus – eine Domäne der Exekutiven? Die Bundesländer-Verhandlungen über die Länderförderungsprogramme und die Bundesstaatsreform in Österreich seit 1945, in: Dachs, Herbert (Hg), Der Bund und die Länder. Über Dominanz, Kooperation und Konflikte im österreichischen Bundesstaat, Wien ua 2003, Böhlau Verlag, 17-68
- Fleiner, Thomas/Misic, Alexander/Töpperwien, Nicole*, Swiss Constitutional Law, The Hague 2005, Kluwer Law International
- Freiburghaus, Dieter*, Neuer Finanzausgleich und Föderalismus in der Schweiz, in: EZFF (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2002, Baden-Baden 2002, Nomos, 374-387
- Fusaro, Carlo*, The Politics of Constitutional Reform in Italy, A Framework for Analysis, in: South European Society & Politics 3, 1998, 45-74
- Gabriel, Jürg Martin/Rybach, Manuel*, Die Schweiz in der Welt, in: Klöti, Ulrich et al (Hg), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 2002, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 35-51
- Gebauer, Bernt*, Verfassungsreformprozesse in Großbritannien und der Schweiz, (Modell-)Demokratien im Wandel, Berlin 2004, Philo Verlag
- Gebhardt, Jürgen*, Die Idee der Verfassung: Symbol und Instrument, in: Kimmel, Adolf (Hg), Verfassungen als Fundament und Instrument der Politik, Baden-Baden 1995, Nomos, 9-23
- Gebhardt, Jürgen/Schmalz-Bruns, Rainer* (Hg), Demokratie, Verfassung und Nation, Die politische Integration moderner Gesellschaften, Baden-Baden 1994, Nomos
- Gerlich, Peter*, The Constitutional Convention in Austria. A Parallel Campaign with Ambivalent Results, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 3/1, 2005, 52-69

- Germann, Raimund E.*, Politische Innovation und Verfassungsreform. Ein Beitrag zur schweizerischen Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1975, Verlag Paul Haupt
- Glaeßner, Gert-Joachim* (Hg), Verfassungspolitik und Verfassungswandel: Deutschland und Großbritannien im Vergleich, Wiesbaden 2001, Westdeutscher Verlag
- Göhler, Gerhard*, Einleitung, in: Ders (Hg), Die Eigenart der Institutionen, Zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden 1994, Nomos, 7-15
- Göhler, Gerhard*, Institution, in: Ders/Iser, Mattias/Kerner, Ina (Hg), Politische Theorie, 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung, Wiesbaden 2004, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 209-226
- Görlitz, Axel*, Informale Verfassung, in: Ders/Burth, Hans-Peter (Hg), Informale Verfassung, Baden-Baden 1998, Nomos, 19-24
- Goodin, Robert E.* (Hg), The Theory of Institutional Design, Cambridge 1996, Cambridge University Press
- Goodin, Robert E.*, Institutions and Their Design, in: Ders (Hg), The Theory of Institutional Design, Cambridge 1996a, Cambridge University Press, 1-53
- Grimm, Dieter*, Die Zukunft der Verfassung, Frankfurt am Main 1994, Suhrkamp
- Grotz, Florian*, „Europäisierung“ der Bundesstaatsreform? Zur Übertragung des EU-Konventsmodells in Deutschland und Österreich, in: Politische Vierteljahresschrift 46/1, 2005, 110-131
- Grotz, Florian*, Europäisierung und nationale Staatsorganisation, Institutionenpolitik in föderalen und unitarischen EU-Staaten, Baden-Baden 2007, Nomos
- Häfelin, Ulrich/Haller, Walter*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1993, Schulthess Polygraphischer Verlag
- Häfelin, Ulrich/Haller, Walter*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Supplement zur 4. Auflage „Die neue Bundesverfassung“, Zürich 2000, Schulthess Polygraphischer Verlag
- Hague, Rod/Harrop, Martin*, Comparative Government and Politics, An Introduction, Basingstoke 2001, Palgrave
- Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C. R.*, Political Science and the Three New Institutionalisms, in: Political Studies 44/5, 1996, 936-957
- Helms, Ludger*, Einleitung: Politikwissenschaftliche Institutionenforschung am Schnittpunkt von Politischer Theorie und Regierungslehre, in: Ders/Jun, Uwe (Hg), Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung, Frankfurt 2004, Campus, 13-44
- Helms, Ludger/Jun, Uwe* (Hg), Politische Theorie und Regierungslehre. Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung, Frankfurt 2004, Campus

- Hidén, Mikael*, The Constitution, in: Uotila, Jaakko (Hg), The Finnish Legal System, Helsinki 1985, Finnish Lawyers Publishing Company, 39-59
- Hidén, Mikael*, Verfassung 2000 und das Parlament, in: Finnisches Parlament (Hg), Das Finnische Parlament. Demokratie Gestern, Heute und Morgen, Helsinki 2000, WSOY, 86-127
- Hörtenhuber, Helmut/Steiner, Wolfgang*, Der Österreich-Konvent, Vorgeschichte, Aufgaben, Erwartungen, in: Khol, Andreas/Ofner, Günther/Burkert-Dottolo, Günther/Karner, Stefan (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik, Wien 2003, Verlag für Geschichte und Politik, 247-260
- Hösele, Herwig*, Der Österreich-Konvent. Vorgeschichte, Aufgaben, Erwartungen, in: Khol, Andreas/Ofner, Günther/Burkert-Dottolo, Günther/Karner, Stefan (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik, Wien 2003, Verlag für Geschichte und Politik, 233-245
- Hollmann, Anna*, Die Schweizer und Europa. Wilhelm Tell zwischen Bern und Brüssel, Baden-Baden 2004, Nomos
- Holoubek, Michael*, Grundrechtskompilation oder Grundrechtsreform?, in: Berka, Walter/Schäffer, Heinz/Stolzlechner, Harald/Wiederin, Ewald (Hg), Verfassungsreform, Überlegungen zur Arbeit des Österreich-Konvents, Wien 2004, NWV, 31-47
- Holzinger, Gerhart*, Aktuelle Fragen des Bundesstaatsprinzips, in: Berka, Walter/Schäffer, Heinz/Stolzlechner, Harald/Wiederin, Ewald (Hg), Verfassungsreform, Überlegungen zur Arbeit des Österreich-Konvents. Wien 2004, NWV, 71-83
- Hurrelmann, Achim*, Verfassung und Integration in Europa, Wege zu einer supranationalen Demokratie, Frankfurt am Main 2005, Campus
- Husa, Jaakko*, Montesquieu's Separation of Powers and the Semi-presidential Constitution – Finland's Past and Future?, in: Tidsskrift for Rettsvitenskap, 112/5, 1999, 904-920
- Husa, Jaakko*, Nordic Reflections on Constitutional Law, A Comparative Nordic Perspective, Frankfurt am Main 2002, Peter Lang
- Husa, Jaakko*, Constitutional Transformation in Europe, Mixing law and politics?, in: Europarättslig Tidskrift 5/3, 2002a, 456-471
- Jahn, Detlef*, Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft, Wiesbaden 2006, Verlag für Sozialwissenschaften
- Jahn, Detlef/Kuitto, Kati/Oberst, Christoph*, Das Parteiensystem Finnlands, in: Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard/Haas, Melanie (Hg), Die Parteiensysteme Westeuropas, Wiesbaden 2006, VS-Verlag, 135-159
- Jesse, Eckhard/Sturm, Roland* (Hg), Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich, Historische Zugänge, Gegenwartsprobleme, Reformperspektiven, Opladen 2003, Leske + Budrich
- Jussila, Osmo/Hentilä, Seppo/Nevakivi, Jukka*, Politische Geschichte Finnlands seit 1809, Vom Großfürstentum zur Europäischen Union, Berlin 1999, Berlin Verlag Arno Spitz

- Jyränki, Antero*, Die neue Verfassung Finnlands, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, 56/1, 2001, 113-127
- Kaiser, André*, Mehrheitsdemokratie und Institutionenreform. Verfassungspolitischer Wandel in Australien, Großbritannien, Kanada und Neuseeland im Vergleich, Frankfurt 2002, Campus Verlag.
- Karvonen, Lauri*, Constitutional Reform in Scandinavia, The Political Conditions of Constitutionalism, Occasional Paper Series 20, 2003, Åbo, Department of Political Science Åbo Akademi University
- Kayser, Martin/Richter, Dagmar*, Die neue schweizerische Bundesverfassung, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 59, 1999, 985-1063
- Keeler, John T.S.*, Opening the Window for Reform: „Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making, in: Comparative Political Studies 25/4, 1993, 433-486
- Kimmel, Adolf*, Vorwort des Herausgebers, in: Ders (Hg), Verfassungen als Fundament und Instrument der Politik, Baden-Baden 1995, Nomos, 7-8
- Kimmel, Adolf* (Hg), Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten, München 2005, Deutscher Taschenbuchverlag
- Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk*, The National Impact of European Union Regulatory Policy, Three Europeanization Mechanisms, in: European Journal of Political Research 41, 2002, 255-280
- Koller, Arnold*, Zur Entstehung der neuen Bundesverfassung, in: Gauch, Peter/Thürer, Daniel (Hg), Die neue Bundesverfassung, Analysen, Erfahrungen, Ausblick, Zürich 2002, Schulthess, 1-8
- Koller, Heinrich*, Die Reform der Bundesverfassung als Weg in die Zukunft, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 97/1, 1996, 2-20
- Koller, Heinrich*, Verfassungsreform: Was bleibt zu tun?, in: Gauch, Peter/Thürer, Daniel (Hg), Die neue Bundesverfassung, Analysen, Erfahrungen, Ausblick, Zürich 2002, Schulthess, 149-170
- Kölz, Alfred*, Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004, Stämpfli Verlag
- König, Thomas/Bräuninger, Thomas*, Finnland auf dem Weg zum Mehrheits-system? Eine vergleichende Analyse der politischen Willensbildung vor und nach den finnischen Verfassungsreformen der 90er Jahre, in: Politische Vierteljahresschrift 40/1, 1999, 40-64
- Köppl, Stefan*, Italien, Transition ohne Reform? Gescheiterte Anläufe zur Verfassungsreform 1983-1998 im Vergleich, Stuttgart 2003, Ibidem-Verlag
- Konrath, Christoph*, Dann bleibt es eben so: Föderalismus und Kompetenzverteilung als Themen des Österreich-Konvents, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 34/4, 2005, 351-366
- Kulovesi, Kati*, International Relations in the New „Constitution of Finland“, in: Nordic Journal of International Law 69/4, 2000, 513-522

- Ladner, Andreas*, Swiss Political Parties, Between Persistence and Change, in: West European Politics 24/2, 2001, 123-144
- Ladner, Andreas*, Das Parteiensystem der Schweiz, in: Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard/Haas, Melanie (Hg), Die Parteiensysteme Westeuropas, Wiesbaden 2006, VS-Verlag, 351-372
- Lämsineva, Pekka*, Property and the Fundamental Rights Reform, in: Pohjola, Kirsi (Hg), Constitutionalism in Finland – Reality and Perspectives, Helsinki 1995, The Finnish Society of Constitutional Law, 48-53
- Laffin, Martin*, Constitutional Design, A Framework for Analysis, in: Parliamentary Affairs 53, 2000, 532-541
- Landman, Todd*, Issues and Methods in Comparative Politics, An Introduction, London 2005, Routledge
- Lauth, Hans-Joachim* (Hg), Vergleichende Regierungslehre, Eine Einführung, Wiesbaden 2002, Westdeutscher Verlag
- Lauth, Hans-Joachim/Winkler, Jürgen*, Methoden der Vergleichenden Regierungslehre, in: Lauth, Hans-Joachim (Hg), Vergleichende Regierungslehre, Eine Einführung. Wiesbaden 2002, Westdeutscher Verlag, 41-79
- Lehmbruch, Gerhard*, Strategische Alternativen und Spielräume bei der Reform des Bundesstaates, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 2/1, 2004, 82-93
- Lienbacher, Georg*, Staatsreform – Die Ergebnisse der Expertengruppe im Jahr 2007, in: Ders/Wielinger, Gerhart (Hg), Öffentliches Recht – Jahrbuch 2008, Wien 2008, NWV, 23-43
- Lijphart, Arend*, Comparative Politics and the Comparative Method, in: The American Political Science Review 65/3, 1971, 682-693
- Lijphart, Arend*, The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research, in: Comparative Political Studies 8/2, 1975, 158-177
- Lijphart, Arend*, Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, New Haven 1984, Yale University Press
- Lijphart, Arend*, Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven 1999, Yale University Press
- Linder, Wolf*, Swiss Democracy, New York 1994, St. Martin's Press
- Linder, Wolf*, Das politische System der Schweiz, in: Ismayr, Wolfgang (Hg), Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen 2003, Leske + Budrich, 487-520
- Lorenz, Astrid*, Stabile Verfassungen? Konstitutionelle Reformen in Demokratien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 35/3, 2004, 448-468
- Lorenz, Astrid*, How to Measure Constitutional Rigidity, Four Concepts and Two Alternatives, in: Journal of Theoretical Politics 17/3, 2005, 339-361
- Lütticken, Florian/Pfeil, Florian*, Finnlands neue Verfassung, Abschied vom semi-präsidentiellen System, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 34/2, 2003, 296-310

- Lutz, Donald S.*, Toward a Theory of Constitutional Amendment, in: Levinson, Sanford (Hg), Responding to Imperfection, The Theory and Practice of Constitutional Amendment. Princeton 1995, Princeton University Press, 237-274
- Mader, Luzius*, Verfahrensfragen der Verfassungsreform, in: Hangartner, Yvo/Ehrenzeller, Bernhard (Hg), Reform der Bundesverfassung, St. Gallen 1995, Dike Verlag, 183-202
- Mohnhaupt, Heinz/Grimm Dieter*, Verfassung, in: Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck, Reinhart (Hg), Geschichtliche Grundbegriffe, Bd 6, Stuttgart 1990, Klett-Cotta, 831-899
- Mohnhaupt, Heinz/Grimm Dieter*, Verfassung. Zur Geschichte des Begriffs von der Antike bis zur Gegenwart, Zwei Studien, Berlin 1995, Duncker & Humblot
- Mühlböck, Armin/Neunherz, Alexander/Strasser, Andreas/Tyma, Christine*, Föderalismus in Österreich – Jänner 2002 bis Februar 2003, Zwischen Stillstand und Umbruch, in: EZFF (Hg), Jahrbuch für Föderalismus 2003, Baden-Baden 2003, Nomos, 204-221
- Naßmacher, Hiltrud*, Vergleichende Politikforschung, Eine Einführung in Probleme und Methoden, Opladen 1991, Westdeutscher Verlag
- Neisser, Heinrich*, Wie könnte eine Verfassungsrevision in Österreich funktionieren?, in: Journal für Rechtspolitik 1/11, 2003, 50-53
- Nick, Rainer/Pelinka, Anton*, Österreichs politische Landschaft. Innsbruck 1993, Haymon Verlag
- Nohlen, Dieter*, Area Approach, in: Ders/Kriz, Jürgen/Schultze, Rainer-Olaf (Hg), Politikwissenschaftliche Methoden, München 1994, Verlag C.H. Beck, 29-30
- Nohlen, Dieter*, Die Vergleichende Methode, in: Ders/Schultze, Rainer-Olaf (Hg), Politikwissenschaft, Theorien – Methoden – Begriffe, 2 Bde, München 2004, Verlag C.H. Beck, 1080-1090
- Noll, Alfred J.*, Braucht Österreich eine neue Verfassung?, in: Journal für Rechtspolitik 11/1, 2003, 7-29
- Nousiainen, Jaakko*, The Finnish System of Government, From a Mixed Constitution to Parliamentarism, 2000. Pdf-Dokument zum Download auf der Internetseite des Finnischen Justizministeriums unter <http://www.om.fi/en/Etusivu/Perussaannoksia/Perustuslaki> [Zugriff am 10. Januar 2008]
- Nousiainen, Jaakko*, From Semi-Presidentialism to Parliamentary Government, Political and Constitutional Developments in Finland, in: Scandinavian Political Studies 24/2, 2001, 95-109
- Nousiainen, Jaakko*, Finland, The Consolidation of Parliamentary Governance, in: Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare (Hg), Coalition Governments in Western Europe, Oxford 2003, Oxford University Press, 264-299
- Oberreuter, Heinrich*, Verfassung, in: Helms, Ludger (Hg), Politische Theorie und Regierungslehre, Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenforschung, Frankfurt am Main 2004, Campus, 45-73

- Öhlinger, Theo*, Braucht Österreich eine neue Verfassung?, in: *Journal für Rechtspolitik* 11/1, 2003, 1-7
- Ojanen, Tuomas*, The Impact of EU Membership on Finnish Constitutional Law, in: *European Public Law* 10/3, 2004, 531-564
- Oksenberg, Michel/Dickson, Bruce J.*, The Origins, Processes, and Outcomes of Great Political Reform. A Framework of Analysis, in: Rustow, Dankwart A./Erickson, Kenneth Paul (Hg), *Comparative Political Dynamics, Global Research Perspectives*, New York 1991, Harper Collins, 235-261
- Olsen, Johan P.*, The Many Faces of Europeanization, in: *Journal of Common Market Studies* 40, 2002, 921-952
- Pace, Alessandro*, Starre und flexible Verfassungen, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts, N.F. Bd 49*, 2001, 89-101
- Pallaver, Günther*, Österreich 2008 – Ein föderalistisches Übergangsjahr?, in: EZFF (Hg), *Jahrbuch des Föderalismus 2009, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden 2009, Nomos, 300-311
- Paloheimo, Heikki*, The Rising Power of the Prime Minister in Finland, in: *Scandinavian Political Studies* 26/3, 2003, 219-243
- Pelinka, Anton*, *Austria. Out of the Shadow of the Past*, Boulder, Colorado 1998, Westview Press
- Pelinka, Anton*, Das politische System Österreichs, in: Ismayr, Wolfgang (Hg), *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen 2003, Leske + Budrich, 521-552
- Pelinka, Anton/Rosenberger, Sieglinde*, *Österreichische Politik, Grundlagen, Strukturen, Trends*, Wien 2003, WUV
- Perustuslaki 2000 – Grundlag 2000*, Komiteanmietintö – Kommittébetänkande 1997, 3. Helsinki 1997, Oikeusministeriö – Justitieministeriet
- Peschko-Gruber, Katharina*, Der Österreich-Konvent, in: Khol, Andreas/Ofner, Günther/Burkert-Dottolo, Günther/Karner, Stefan (Hg), *Österreichisches Jahrbuch für Politik*, Wien 2004, Verlag für Geschichte und Politik, 169-180
- Pesonen, Pertti*, Finland: The Country, the People, and the Political System, in: Uotila, Jaakko (Hg), *The Finnish Legal System*, Helsinki 1985, Finnish Lawyers Publishing Company, 11-25
- Peters, B. Guy*, *Comparative Politics, Theory and Methods*, New York 1998, New York University Press
- Peters, B. Guy*, *Institutional Theory in Political Science, The 'New Institutionalism'*, London 1999, Continuum
- Petersson, Olof*, *Die politischen Systeme Nordeuropas, Eine Einführung*, Baden-Baden 1989, Nomos

- Pickel, Susanne/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlef/Pickel, Gert*, Vergleichende Methoden in der amerikanischen und deutschen Politikwissenschaft, Debatten und Entwicklungen, in: Dies (Hg), Vergleichende politikwissenschaftliche Methoden, Neue Entwicklungen und Diskussionen, Wiesbaden 2003, Westdeutscher Verlag, 7-18
- Plasser, Fritz/Ullrich, Peter A.*, Das Parteiensystem Österreichs, in: Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard/Haas, Melanie (Hg), Die Parteiensysteme Westeuropas, Wiesbaden 2006, VS-Verlag, 351-372
- Pollak, Johannes/Slominski, Peter*, „Konstitutioneller Moment“ und Verfassungsreform, Eine Einschätzung des Österreich-Konvents, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 34/4, 2005, 337-350
- Protokolle der Verfassungskommissionen – Procès-verbaux des Commissions de la Révision Constitutionnelle*, Geschäftsnummer 96.091, Erhalten vom Parlamentsdienst der Schweiz, CD-Rom Nr 23/50
- Ragin, Charles C.*, The Comparative Method, Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies, Berkeley 1987, University of California Press
- Ragin, Charles C.*, Constructing Social Research, Thousand Oaks 1994, Pine Forge Press
- Rantala, Onni*, Changing Features in the Finnish Party System from the 1960s to the Present, An Overview, in: Mylly, Juhani/Berry, R. Michael (Hg), Political Parties in Finland, Essays in History and Politics, Turku 1987, University of Turku, 35-57
- Raunio, Tapio*, The Changing Finnish Democracy, Stronger Parliamentary Accountability, Coalescing Political Parties and Weaker External Constraints, in: Scandinavian Political Studies 27/2, 2004, 133-152
- Rhinow, René*, Die Bundesverfassung 2000, Eine Einführung, Basel 2000, Helbig & Lichtenhahn
- Rhinow, René*, Die Neue Verfassung der Schweiz, in: Der Staat 41/4, 2002, 575-596
- Rose, Richard*, Ten Steps in Learning Lessons from Abroad, EUI Working Paper RSC Nr 2002/5, San Domenico 2002
- Rothmayr, Christine*, Towards the Judicialisation of Swiss Politics?, in: West European Politics 24/2, 2001, 77-94
- Rüb, Friedbert W.*, Schach dem Parlament! Regierungssysteme und Staatspräsidenten in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas, Wiesbaden 2001, Westdeutscher Verlag
- Saravita, Ilka*, Semi-presidential aspects in the year 2000 Constitution of Finland, 2007. Pdf-Dokument zum Download auf der Internetseite der Universität Lapland unter <http://www.ulapland.fi/?deptid=22512> [Zugriff am 15. Januar 2008].
- Sartori, Giovanni*, Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, New York 1994, New York University Press

- Schaal, Gary S.*, Vertrauen, Verfassung und Demokratie, Über den Einfluss konstitutioneller Prozesse und Prozeduren auf die Genese von Vertrauensbeziehungen in modernen Demokratien, Wiesbaden 2004, VS-Verlag
- Scharpf, Fritz W.*, Föderalismusreform, neuer Versuch bei veränderter Ausgangslage?, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 3/1, 2005, 97-108
- Scheinin, Martin*, Constitutional Law and Human Rights, in: Pöyhönen, Juha (Hg), An Introduction to Finnish Law, Helsinki 1993, Finnish Lawyers' Publishing, 27-58
- Scheinin, Martin*, Minorities, Human Rights and the Welfare State – The 1995 Fundamental Rights Reform in Finland, in: Pohjolainen, Kirsi (Hg), Constitutionalism in Finland – Reality and Perspectives, Helsinki 1995, The Finnish Society of Constitutional Law, 30-47
- Scheinin, Martin*, Constitutional Law and Human Rights, in: Pöyhönen, Juha (Hg), An Introduction to Finnish Law, Helsinki 2002, Finnish Lawyers' Publishing, 31-57
- Schultze, Rainer-Olaf*, Verfassungsreform als Prozeß, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 97/3, 1997, 502-520
- Schwegmann, Friedrich G.*, Verfassung, in: Nohlen, Dieter (Hg), Kleines Lexikon der Politik, Bonn 2002, Bundeszentrale für politische Bildung, 533-534
- Schweizer, Rainer J.*, Die erneuerte schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, N.F., 2000, Bd 48, 263-280
- Sipponen, Kauko*, The Finnish Constitution in the Throes of Change, in: Pohjolainen, Kirsi (Hg), Constitutionalism in Finland – Reality and Perspectives, Helsinki, The Finnish Society of Constitutional Law, 1995, 54-59
- Suksi, Markku*, Finland. The Constitution 2000, in: European Public Law 5/3, 1999, 338-349
- Tiitinen, Seppo*, The Reform of the Finnish Constitution, in: Niemivuo, Matti/Majuri, Tuula (Hg), Outlooks on Democratic Institutions in the Baltic Sea Region, Helsinki 1999, Ministry of Justice, 8-19
- Tiitinen, Seppo*, Political decision-making under Finland's New Constitution, in: Ders, Puheita Ja Artikkeleita 1992-2004, Helsinki 2001, Edukunnan Kirjasto, 1-10
- Tschäni, Hans*, Das neue Profil der Schweiz, Konstanz und Wandel einer alten Demokratie, Zürich 1990, Werd Verlag
- Tsebelis, George*, Veto Players. How Political Institutions Work, New York 2002, Russel Sage Foundation
- Vorländer, Hans*, Die Verfassung, Idee und Geschichte, München 1999, Beck
- Vorländer, Hans* (Hg), Integration durch Verfassung, Baden-Baden 2000, Nomos

- Vorländer, Hans*, Europas multiple Konstitutionalismen, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 5/2, 2007, 160-180
- Walter, Hans Peter*, Justizreform, in: Gauch, Peter/Thürer, Daniel (Hg), Die neue Bundesverfassung, Analysen, Erfahrungen, Ausblick, Zürich 2002, Schulthess, 129-148
- Wiederin, Ewald*, Der Konvent zwischen Verfassungsgebung und Verfassungsänderung, Eine Einleitung, in: Ders/Berka, Walter/Schäffer, Heinz/Stolzelechner, Harald (Hg), Verfassungsreform, Überlegungen zur Arbeit des Österreich-Konvents, Wien 2004, NWV, 7-9
- Wilson, Frank L.*, The Study of Political Institutions, in: Wiarda, Howard J. (Hg), New Directions in Comparative Politics, Boulder, Colorado 2002, 189-210

FÖDERALISMUS - DOKUMENTE

- FÖDOK 1 Materialien zur Bundesstaatsreform. Innsbruck 1998. ISBN 3-901965-00-9 (€ 6,54)
- FÖDOK 2 Parlamentarische Enquete des Vorarlberger Landtages zum Thema „Föderalismus“ am 27.2.1980 in Bregenz. Innsbruck 1999. ISBN 3-901965-01-7 (€ 5,09)
- FÖDOK 3 **Peter Pernthaler/Stefan Ebensperger**, Die rechtlichen Auswirkungen völkerrechtlicher Abkommen und Normen der Europäischen Union auf die Kompetenzverteilung und Vollziehung des Naturschutzrechts. Innsbruck 1999. ISBN 3-901965-02-5 (€ 6,54)
- FÖDOK 4 **Peter Pernthaler/Anna Gamper**, Verfassungsrechtliche Probleme einer regionalen Beitragsautonomie und der Vertretung kleiner Gebietskrankenkassen im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. Innsbruck 1999. ISBN 3-901965-03-3 (€ 3,63)
- FÖDOK 5 **Peter Pernthaler**, Die steirische Wasserentnahmesteuer. Verfassungsrechtliche Probleme einer ökologischen Lenkungsabgabe auf Landesebene. Innsbruck 1999. ISBN 3-901965-04-1 (€ 3,63)
- FÖDOK 6 **Christian Ranacher**, Die Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung 1999. Ein Überblick über den Reformprozess und die wesentlichen Neuerungen. Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-05-X (€ 3,63)
- FÖDOK 7 **Peter Pernthaler**, Der Einfluss der geplanten Erweiterung der EU auf die Entwicklung des „europäischen Föderalismus“ und die Stellung der Regionen in der EU. Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-06-8 (€ 3,63)
- FÖDOK 8 **Christian Smekal/Erich Thöni**, Österreichs Föderalismus zu teuer? Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-07-6 (€ 3,63)
- FÖDOK 9 **Peter Pernthaler/Ernst Wegscheider**, Der Konsultationsmechanismus in der österreichischen Finanzverfassung, Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-08-4 (€ 3,63)
- FÖDOK 10 **Peter Pernthaler/Anna Gamper**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als verfassungswidriges Element des Finanzausgleichs, Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-09-2 (€ 5,09)
- FÖDOK 11 **Helmut Kramer**, Internationale Vergleichbarkeit der Aufwandsdaten des Staatssektors nach Aufgabenbereichen und Ebenen der Staatstätigkeit, Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-10-6 (€ 5,09)
- FÖDOK 12 **Peter Bußjäger** (Hg), Neue Wege der Verwaltungsreform? Innsbruck 2001. ISBN 3-901965-11-4 (€ 3,63)
- FÖDOK 13 **Peter Bußjäger**, Reform und Zukunft des Föderalismus, Innsbruck 2002. ISBN 3-901965-12-2 (€ 5,00)
- FÖDOK 14 **Peter Bußjäger** (Hg), Zukunft der regionalen Wirtschafts- und Sozialpolitik, Innsbruck 2003. ISBN 3-901965-13-0 (€ 5,00)
- FÖDOK 15 **Helmut Kramer**, Internationaler Vergleich der Verwaltungskosten. Volkswirtschaftliche und wirtschaftspolitische Interpretation, Innsbruck 2004. ISBN 3-901965-14-9 (€ 6,50)

- FÖDOK 16 **Peter Bußjäger/Daniela Larch**, Landesgesetzgebung und Europäisierungsgrad – eine Untersuchung über die Bindungsdichte der Landesgesetzgebung durch das EU-Recht, Innsbruck 2004. ISBN 3-901965-15-7 (€ 5,00)
- FÖDOK 17 **Gioachino Fraenkel**, Eine kritische Analyse des neuen italienischen Steuerföderalismus, Innsbruck 2004. ISBN 3-901965-16-5 (€ 5,00)
- FÖDOK 18 **Roberto Anero Ordóñez**, Reformprozess und Zukunft des spanischen Finanzausgleichssystems – ein gebundenes Trennsystem für Spanien?, Innsbruck 2004. ISBN 3-901965-17-3 (€ 5,00)
- FÖDOK 19 **Peter Bußjäger/Peter Pernthaler**, Verfassungsbegründung und Verfassungsautonomie – Beiträge zur Entwicklung des österreichischen Bundesstaates, Innsbruck 2004. ISBN 3-901965-18-1 (€ 5,00)
- FÖDOK 20 **Peter Bußjäger/Daniela Larch** (Herausgeber), Die Neugestaltung des föderalen Systems vor dem Hintergrund des Österreich-Konvents, Innsbruck 2004. ISBN 3-901965-19-X (€ 5,00)
- FÖDOK 21 **Peter Bußjäger/Daniela Larch**, Grundlagen und Entwicklungen der bundesstaatlichen Instrumente in Österreich, Innsbruck 2005. ISBN 3-901965-20-3 (€ 5,00)
- FÖDOK 22 **Peter Bußjäger**, Klippen einer Föderalismusreform – Die Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neojosephinismus, Innsbruck 2005. ISBN 3-901965-21-1 (€ 5,00)
- FÖDOK 23 **Peter Bußjäger/Silvia Bär/Ulrich Willi**, Kooperativer Föderalismus im Kontext der Europäischen Integration, Innsbruck 2006. ISBN 3-901965-22-X, 978-3-90165-22-7 (€ 7,00)
- FÖDOK 24 **Vladislava Hristozova**, Die Europäische Integration: Vorteile oder Nachteile für die subnationalen Gebietskörperschaften. Eine vergleichende Fallstudie von Österreich und der Tschechischen Republik, Innsbruck 2007. ISBN 3-901965-23-4 (€ 7,00)
- FÖDOK 25 **Oskar Peterlini**, **Föderalistische Entwicklung und Verfassungsreform in Italien**, Ein Streifzug von den gescheiterten Föderalismusdiskussionen in den 90er Jahren, über die neue Verfassung von 2001, den Weg zu einem neuen Wahlgesetz zum Steuerföderalismus, Innsbruck 2007. ISBN 978-3-901965-24-1 (€ 7,00)
- FÖDOK 26 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Dienstrechtsreformen im Bundesstaat, Innsbruck 2007. ISBN 978-3-901965-25-8 (€ 7,00)
- FÖDOK 27 **Oskar Peterlini**, **Evoluzione in senso federale e riforma costituzionale in Italia**. Un percorso dalle discussioni sul federalismo degli anni '90, passando dalla nuova Costituzione del 2001, fino alla nuova legge elettorale ed il federalismo fiscale, Innsbruck 2008. ISBN 978-3-901965-26-5 (€ 7,00)
- FÖDOK 28 **Peter Bußjäger/Karl Kössler**, Die Föderalismusreform in Deutschland und ihre Erkenntnisse für die Verfassungsreform in Österreich. Innsbruck 2008. ISBN 978-3-901965-27-2 (€ 7,00)
- FÖDOK 29 **Niklas Sonntag**, Europaausschüsse in Bund und Ländern. Innsbruck 2008. ISBN 978-3-901965-28-9 (€ 7,00)
- FÖDOK 30 **Christina Schön**, Zur EU-Politik der österreichischen Bundesländer – unter besonderer Berücksichtigung ihrer regionalpolitischen Interessen. Innsbruck 2009. ISBN 978-3-901965-29-6 (€ 7,00)
- FÖDOK 31 **Stefan Waschmann**, Transposition von EU-Richtlinien auf Ebene der österreichischen Bundesländer. Innsbruck 2009. ISBN 978-3-901965-30-2 (€ 7,00)

FÖDOK 32 **Peter Bußjäger/Jens Woelk** (Herausgeber), Selbständigkeit und Integration im Alpenraum. Streiflichter zu einem komplexen Projekt. Innsbruck 2009.
ISBN 978-3-901965-31-9 (€ 7,00)

FÖDOK 33 **Esther Seha**, Verfassungspolitik in westeuropäischen Demokratien. Finnland, Österreich und die Schweiz im Vergleich. Innsbruck 2010.
ISBN 978-3-901965-33-3 (€ 7,00)

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

erschienen bei:

Wilhelm Braumüller

Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.

A-1092 Wien, Servitengasse 5

<http://www.braumueller.at>

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. ISBN 3-7003-0479-X (€ 7,21)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (€ 4,94 vergriffen)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (€ 28,71 vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (€ 11,99)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (€ 4,21 vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer/Guy Heraud/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (€ 11,63 vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (€ 18,17)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (€ 17,44)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (€ 10,17 vergriffen)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (€ 10,03)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (€ 10,03 vergriffen)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (€ 7,99)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (€ 12,21)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (€ 21,66)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (€ 14,39)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. ISBN 3-7003-0247-9 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. ISBN 3-7003-0250-9 (€ 20,35 vergriffen)

- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. ISBN 3-7003-0251-7 (€ 34,88 vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (€ 28,34)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (€ 20,35)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (€ 13,66)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (€ 10,76 vergriffen)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. ISBN 3-7003-0308-4 (€ 24,20)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (€ 13,44)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (€ 14,39)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler/Irmgard Kathrein/Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (€ 49,42 vergriffen)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (€ 11,63)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (€ 20,35)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des **Bundesrates** der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (€ 14,54)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell/Karl Fink/Werner Plunger/Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. ISBN 3-7003-0524-9 (€ 34,88)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (€ 26,96 vergriffen)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (€ 33,07)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (€ 19,62)
- Bd. 35 **Christian Smekal/Manfried Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 – 1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (€ 52,32 vergriffen)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 – 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (€ 47,96)

- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (€ 37,79)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (€ 14,17)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (€ 23,26)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompetenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (€ 13,08)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation und Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien, zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (€ 59,59)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (€ 20,35)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 44 **Stefan Huber/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (€ 11,63 vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (€ 18,17)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (€ 24,71)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (€ 21,08)
- Bd. 48 **Wolfgang Burtscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (€ 21,08 vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (€ 23,98)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (€ 23,26)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (€ 23,26)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk/Joseph Marko/Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (€ 16,71)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (€ 15,26)
- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (€ 31,61)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (€ 18,89)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (€ 42,44)

- Bd. 57 **Heinz Schäffer/Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (€ 17,49)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung – eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (€ 15,99)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (€ 35,61)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (€ 37,79)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler**, Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (€ 23,26)
- Bd. 62 **Karl Weber/Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (€ 23,26)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (€ 23,26)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945 – 1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (€ 13,08)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler/Georg Lukasser/Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe – Landwirtschaft – Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompetenzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (€ 20,35)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl/Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (€ 13,44)
- Bd. 67 **Karl Weber/Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (€ 20,35)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (€ 16,42)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (€ 15,99)
- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (€ 31,83)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen – Praxis – Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (€ 33,14 vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragsungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (€ 23,26)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (€ 27,62)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (€ 27,62)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (€ 45,78)

- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (€ 27,62)
- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (€ 21,66)
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (€ 40,70)
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (€ 20,35)
- Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (€ 20,35)
- Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (€ 18,89)
- Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1261-6 (€ 18,00)
- Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (€ 21,00)
- Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (€ 20,00)
- Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9 (€ 26,00)
- Bd. 86 **Christian Ranacher**, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1420-5 (€ 49,90)
- Bd. 87 **Stefan Mayer**, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. 2002. ISBN 3-7003-1396-9 (€ 47,90)
- Bd. 88 **Harald Stolzlechner**, Zur rechtlichen Behandlung von Sportanlagen. 2002. ISBN 3-7003-1425-6 (€ 10,90)
- Bd. 89 **Peter Bußjäger**, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat. 2003. ISBN 3-7003-1431-0 (€ 23,90)
- Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisation der Länder. 2003. ISBN 3-7003-1435-3 (€ 42,90)
- Bd. 91 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Staat und innovative Verwaltung. 2003. ISBN 3-7003-1445-0 (€ 21,00)
- Bd. 92 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (editors), The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems. 2003. ISBN 3-7003-1453-1 (€ 24,90).
- Bd. 93 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Föderalistische Lösungen für die Finanzierung des Gesundheitswesens. 2004. ISBN 3-7003-1486-8 (€ 13,90)
- Bd. 94 **Peter Bußjäger/Jürgen Weiss** (Herausgeber), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. 2004. ISBN 3-7003-1487-6 (€ 20,90)
- Bd. 95 **Helmut Kramer**, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform. 2004. ISBN 3-7003-1491-4 (€ 18,90)
- Bd. 96 **Peter Bußjäger/Rudolf Hrbek** (Herausgeber), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich. 2005. ISBN 3-7003-1528-3 (€ 18,90 vergriffen)

- Bd. 97 **Ulrich Willi**, Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“, 2005. ISBN 3-7003-1563-5, 978-3-7003-1563-6 (€ 22,90)
- Bd. 98 **Anna Gamper/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietà applicata: Regioni, Stati, Unione Europea. 2006. ISBN 3-7003-1580-5, 978-3-7003-1580-3 (€ 32,90)
- Bd. 99 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand. 2006. ISBN 3-7003-1589-9, 978-3-7003-1589-6 (€ 20,90)
- Bd. 100 **Peter Bußjäger**, Homogenität und Differenz – Zur Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich. 2006. ISBN 3-7003-1595-3, 978-3-7003-1595-7 (€ 32,90)
- Bd. 101 **Werner Schroeder/Karl Weber**, Die Kompetenzrechtsreform. Aus österreichischer und europäischer Perspektive, 2006. ISBN 3-7003-1608-9, 978-3-7003-1608-4 (€ 29,90)
- Bd. 102 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Katastrophenschutz als Aufgabe und Verantwortung im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1631-2 (€ 22,90)
- Bd. 103 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Beiträge zum Länderparlamentarismus. Zur Arbeit der Landtage im Bundesstaat und in der EU. 2007. ISBN 978-3-7003-1632-9 (€ 27,90)
- Bd. 104 **Gerhard Lehner**, Länderausgaben. Tendenzen in wichtigen Aufgabenbereichen. 2007. ISBN 978-3-7003-1653-4 (€ 19,90)
- Bd. 105 **Stefan Hammer/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Außenbeziehungen im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1668-8 (€ 22,90)
- Bd. 106 **Peter Bußjäger/Felix Knüpling** (Herausgeber), Können Verfassungsreformen gelingen? 2008. ISBN 978-3-7003-1671-8 (€ 32,90)
- Bd. 107 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Sozialkapital, regionale Identität und Föderalismus. 2008. ISBN 978-3-7003-1675-6 (€ 22,90)
- Bd. 108 **Astrid Berger**, Netzwerk Raumplanung – im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung. 2008. ISBN 978-3-7003-1685-5 (€ 32,90)
- Bd. 109 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle, 2009. ISBN 978-3-7003-1708-1 (€ 26,90)
- Bd. 110 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Parlamentarische Kontrolle und Ausgliederung, 2009. ISBN 978-3-7003-1738-8 (€ 24,90)
- Bd. 111 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern. 2010. ISBN 978-3-7003-1748-7 (€ 27,90)

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (€ 26,16)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler/Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (€ 19,62)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (€ 26,16)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger - Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (€ 21,08)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegefreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (€ 28,34)
- Bd. 7 **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil I: Abgabenverfahrensrecht. 2001. ISBN 3-7003-1383-7.
Harald Kraft, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil II: Materielles Abgabenrecht. 2001. ISBN 3-7003-1384-5 (€ 58,--)
- Bd. 8 **Klaus Heißenberger**, Das NÖ Landesgesetzblatt – Ein Modell für eine Konsolidierung von Rechtsvorschriften. 2005. ISBN 3-7003-1537-6 (€ 39,90)

SCHRIFTENREIHE POLITISCHE BILDUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union. 25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (€ 10,76)
- Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6 (€ 10,76)
- Bd. 3 **Peter Bußjäger**, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich: Basisdaten und Grundstrukturen. 2004. ISBN 3-7003-1469-8 (€ 9,90)
- Bd. 4 **Anna Gamper**, Legislative and Executive Governance in Austria. 2004. ISBN 3-7003-1504-X (€ 7,90)
- Bd. 5 **Peter Bußjäger/Andreas Rosner**, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder. 2005. ISBN 3-7003-1564-3, 978-3-7003-1564-3 (€ 12,90)
- Bd. 6 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), 60 Jahre Länderkonferenzen 1945 – Die Länder und die Wiederbegründung der Republik. 2006. ISBN 3-7003-1582-1, 978-3-7003-1582-7 (€ 12,90)
- Bd. 7 **Peter Bußjäger/Ferdinand Karlhofer/Günther Pallaver** (Herausgeber), Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945. 2008. ISBN 978-3-7003-1703-6 (€ 16,90)
- Bd. 8 **Peter Bußjäger/Ferdinand Karlhofer/Günther Pallaver**, Föderalistisches Bewusstsein in Österreich. Regionale Identitätsbildung und Einstellung der Bevölkerung zum Föderalismus. 2010. ISBN 978-3-7003-1751-7 (€ 9,90)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

Maria-Theresien-Str. 38 b
A-6020 Innsbruck

Tel. +43/512/574594
www.foederalismus.at

Fax +43/512/574594-4
e-mail: institut@foederalismus.at

Direktor: Univ.-Doz. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Eduard PESENDORFER, Oberösterreich
Landtagsdirektor Mag.Dr. Wolfgang STEINER, Oberösterreich
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Peter SONNBERGER, Oberösterreich
Hofrat Dr. Gerald GRABENSTEINER, Oberösterreich
Landesamtsdirektor Dr. Josef LIENER, Tirol
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Dietmar SCHENNACH, Tirol
Dr. Christian RANACHER, Tirol
Mag. Christine SALCHER, Tirol
Landesamtsdirektor Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg
Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg
Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg
Dr. Harald SCHNEIDER, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg und Oberösterreich. Es befasst sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über den Föderalismus in Österreich sowie ein periodisches Mitteilungsblatt heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.