

Verfassungen erfolgreich reformieren: Verfassungspolitik im westeuropäischen Vergleich

Esther Seha

Jüngst sind sowohl in Finnland, Österreich und der Schweiz umfassende Verfassungsreformprozesse initiiert worden. Während in Finnland und der Schweiz neue Verfassungsdokumente verabschiedet werden konnten, wurde die österreichische Staatsreform zunächst ergebnislos beendet. Der folgende Beitrag untersucht die Bedingungsfaktoren für den Erfolg bzw. Misserfolg verfassungspolitischer Reformbemühungen aus systematisch vergleichender Perspektive. Dabei steht die Entwicklung eines analytischen Instrumentariums sowie die Identifizierung möglicher erklärender Variablen im Mittelpunkt. Es wird argumentiert, dass vorhandene Ansätze der Vergleichenden Politikwissenschaft gewinnbringend an den Untersuchungsgegenstand angepasst und unter Berücksichtigung der Dimensionen des verfassungspolitischen Prozesses zu einem Analyserahmen verknüpft werden können.

1. Einleitung

War man gemeinhin von der Stabilität von Verfassungen ausgegangen, erleben wir gegenwärtig in etablierten wie jungen europäischen Demokratien eine Vielzahl verfassungspolitischer Reformprozesse. Verfassungen, die als grundlegendes Ordnungsinstrument moderner Gesellschaften fungieren und als Rahmen und Programm den politischen Prozess durch Verhaltenssicherheit entlasten, erweisen sich dabei als durchaus wandelbar und anpassungsfähig (vgl. Lorenz 2004). Galten Verfassungsthemen lange Zeit als Domäne der Rechtswissenschaft, widmet sich jüngst auch die Politikwissenschaft der Untersuchung von Auslösern, Bedingungsfaktoren und Konsequenzen verfassungspolitischer Reformen. Da es sich bei der politikwissenschaftlichen Verfassungsforschung bislang noch um ein heterogenes, da neu entdecktes Forschungsfeld handelt, bieten sich in Hinblick auf analytische wie konzeptionelle Überlegungen ebenso interessante wie voraussetzungsvolle Untersuchungsperpektiven.

Der folgende Beitrag widmet sich der Analyse verfassungspolitischer Reformprozesse in etablierten westeuropäischen Demokratien. In den vergangenen Jahren wurden in Finnland, Österreich und der Schweiz nahezu zeitgleich umfassende Verfassungsreformprozesse initiiert, deren Ziel es gewesen ist, neue Verfassungsdokumente zu verabschieden. Finnland bemühte sich seit Mitte der neunziger Jahre um eine vollständige formale wie inhaltliche Revision seiner Verfassung. Die Reformbemühungen konnten erfolgreich abgeschlossen werden und die neue Verfassung zu Beginn des Jahres 2000 in Kraft treten. Ebenso strebte die Schweiz seit nahezu vier Jahrzehnten eine

Revision ihrer Verfassung 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 öffentlichkeitswirksam inszeniertes Reformprojekt zur Ausarbeitung einer umfassenden Staatsreform initiiert wurde, konnte jedoch kein konsensfähiger Reformvorschlag verabschiedet werden, so dass die Verfassungsreform im parlamentarischen Verhandlungsprozess zum Erliegen kam und zunächst ergebnislos beendet wurde.

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive ist die Untersuchung dieser Verfassungsreformen aus zweierlei Hinsicht aufschlussreich: Zum einen stellt sich die Frage nach der parallelen Genese umfassender Verfassungsreformvorhaben in westeuropäischen Demokratien. Zum anderen legt der unterschiedliche Reформаusgang in Finnland, Österreich und der Schweiz die Frage nahe, welche Bedingungsfaktoren sich für eine erfolgreiche bzw. erfolglose Umsetzung der Reformvorhaben verantwortlich zeigen. Der vorliegende Aufsatz sucht die Frage nach den Bedingungsfaktoren verfassungspolitischer Reformprozesse auf der Grundlage empirisch-vergleichender Fallstudien systematisch zu beantworten.¹ Dabei widmet sich der erste Abschnitt in Ermangelung theoretischer Konzepte für diesen noch wenig bearbeiteten Forschungszusammenhang zunächst der Aufgabe, anhand einer induktiven Vorgehensweise Bezüge zu bereits vorhandenen politikwissenschaftlichen Instrumenten herzustellen und diese gemäß den Verfahren der Vergleichenden Politikwissenschaft aufzubereiten (2.). Die Überlegungen münden in ein Erklärungsmodell, anhand dessen verfassungspolitische Reformen systematisch untersucht werden können. Ergänzend werden zur Anleitung der empirischen Fallstudien dabei Arbeitshypothesen formuliert. Im empirischen Abschnitt werden die finnischen, österreichischen und schweizerischen Reformprozesse vor dem Hintergrund der theoretisch-analytischen Grundlagen reflektiert (3.) und im abschließenden Fazit vergleichend diskutiert. Neben der Ergebnisdiskussion werden dabei einige Perspektiven für die politikwissenschaftliche Verfassungsforschung zusammengetragen (4.)

2. Verfassungspolitik als Prozess: Zentrale Konzepte und Analyserahmen

In etablierten Demokratien hat Verfassungspolitik Prozesscharakter (vgl. Schultze 1997). Die Verfassung wird gemäß dem dafür vorgesehenen Verfahren reformiert und durchläuft den

¹ 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. 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.

institutionellen Rahmen politischer Entscheidungsfindung. Wenngleich nicht materielle, politische Sachfragen, sondern vielmehr die „Spielregeln“ des Gemeinwesens Gegenstand der Reform sind, ist es durchaus sinnvoll, Verfassungsreformen als „besondere Variante der Policy-Reform“ (Kaiser 2002: 21) zu bezeichnen. Die Analogie zur Policy-Forschung ermöglicht dabei die Berücksichtigung der verfahrensbezogenen, akteursbezogenen und inhaltsbezogenen Ebenen des verfassungspolitischen Prozesses.

Ausgehend von diesen einführenden Überlegungen bietet es sich zunächst an, die Verfassung gemäß des neo-institutionalistischen Paradigmas für das vorliegende Untersuchungsinteresse als politische Institution zu konzeptionalisieren. Wenngleich Institutionen auf Dauer und Stabilität hin ausgerichtet sind (Göhler 2004), sind sie mitnichten unveränderbar. Sie sind Wandel und Veränderung 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 1996: 28; Peters 1999: 141; Naßmacher 1991: 33). Indem Institutionen für rationale Gestaltung offen sind, können Alternativen bewusst konstruiert und umgesetzt werden. Die Wahl eines „engen“ Verfassungsbegriffs sowie die Konzeptionalisierung der Verfassung als Institution ist für die Analyse verfassungspolitischer Reformen in etablierten Demokratien somit äußerst zielführend.²

Anders als für andere Teilbereiche der Vergleichenden Regierungslehre, ist für die Themen Verfassung und Verfassungspolitik bislang noch kaum systematisches analytisches Instrumentarium entwickelt worden. Angesichts der Ermangelung theoretischer Konzepte für den noch jungen Forschungsgegenstand bietet sich daher eine induktive Vorgehensweise an, die bestehende Ansätze der Vergleichenden Politikwissenschaft auf ihre Erklärungskraft überprüft und an den Untersuchungsgegenstand anpasst. Neben dem Rückbezug auf den Neo-Institutionalismus zur Konzeptionalisierung der Verfassung, bieten sich dabei vor allem neuere Studien zur Reform politischer Institutionen an. Solche sind in den vergangenen Jahren sowohl von Cortell und Peterson (1999) sowie Kaiser (2002) entwickelt worden.

Cortell und Peterson haben einen dreigliedrigen Untersuchungsansatz entworfen. Demnach bedarf es als Grundvoraussetzung für das Zustandekommen von Institutionenreformen zunächst eines oder

² 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.

mehrerer Reformauslöser, die ein sogenanntes „window of opportunity“³ für die Durchführung von Reformen schaffen (1999: 183ff.). 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.: 187ff.) 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.: 190f.). Das Anliegen der empirisch-vergleichenden Habilitationsschrift von André Kaiser über Institutionenreformen in etablierten Mehrheitsdemokratien ist es, einen allgemeinen theoretischen Ansatz zur vergleichenden Untersuchung von Institutionenreformen zu entwickeln, der nicht ausschließlich auf mehrheitsdemokratische politische Kontexte 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.: 62f.).

Beide Ansätze betonen gemäß des neo-institutionalistischen Forschungsparadigmas die Bedeutung der institutionellen Rahmenbedingungen, vertreten jedoch eine akteurszentrierte Perspektive, da die Akteure sowohl für die Initiierung als auch für die Durchführung der Reform die maßgebliche Kraft sind. Während Kaiser eine zweigeteilte Fragestellung verfolgt, die Reformentstehung und Reformverlauf analytisch trennt, fassen Cortell und Peterson beide Dimensionen zusammen. Grundsätzlich bietet sich bei der Untersuchung von Verfassungspolitik die Trennung in zwei Untersuchungsebenen an: einerseits stellt sich die Frage nach dem Zustandekommen verfassungspolitischer Reformdiskussionen; andererseits die Frage nach Verlauf und Ergebnis der Reformprozesse. Da die Entstehung einer verfassungspolitischen Reform noch keine Aussagen über deren Ausgang zulässt, empfiehlt es sich 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 Anforderungen ergeben.

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

Zusammenfassend eignen sich die neueren Studien zur Institutionenreform somit als Rahmen für ein verfassungspolitisches Erklärungsmodell. Dabei erscheint insbesondere die Übernahme der akteurszentrierten Perspektive und eine direkte kausale Verknüpfung zwischen Reform-Output und den Akteursinteressen sinnvoll. Ergänzend bedarf es jedoch der Hinzunahme weiterer Einflussfaktoren, die den verfassungspolitischen Prozess strukturieren. Hier greift der Rückbezug auf den Prozesscharakter von Verfassungsreformen, der neben den Akteuren sowohl Verfahren als auch Inhalte als Bedingungsfaktoren identifiziert. Zudem sind in den letzten Jahren 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 Ansätzen zu einem umfassenden Analyserahmen verknüpft werden. Die Orientierung an dem dreigeteilten Politikbegriff, der im Englischen zwischen *polity*, *politics* und *policy* unterscheidet, erweist sich für die Systematisierung der möglichen Einflussfaktoren dabei als brauchbar.

Jüngst sind einige Aufsätze erschienen, die sich mit Verfahrensaspekten von Verfassungsreformen (*polity*-Dimension) befassen. Dabei werden einerseits die Ratifikationshürden und andererseits die konkreten Reformverfahren diskutiert. Bislang haben Änderungsmodalitäten von Verfassungen vor allem bei der Bildung quantitativer Indizes eine Rolle gespielt (Lijphart 1999, Lutz 1995), allerdings verweist insbesondere Lorenz (2004) auf die Notwendigkeit in qualitativen Vergleichsstudien den Zusammenhang zwischen konstitutioneller Rigidität und der Häufigkeit von Verfassungsänderungen systematisch zu überprüfen. Während die Einbeziehung von Änderungshürden als institutionelle Variable offensichtlich erscheint, ist der Rekurs auf konkrete Änderungsverfahren ein relativ neu entdeckter Forschungszusammenhang (vgl. u. a. Grotz 2005, Batt 2006). 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.⁴ 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. Beide Variablen müssen folglich in das Erklärungsmodell integriert werden.

Wurde die akteurszentrierte Untersuchungsperspektive (*politics*-Dimension) bereits hinreichend begründet, bedarf es bei der Konzeptionalisierung der Akteursvariablen allerdings einer

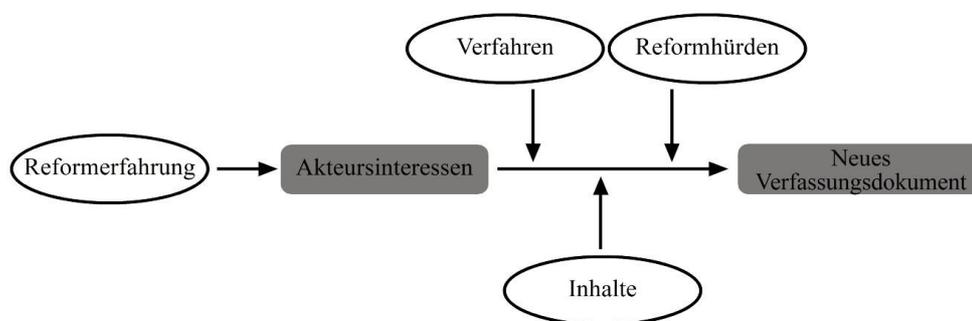
⁴ Ein Blick in die Empirie, über die hier untersuchten Fälle hinaus, verdeutlicht, wie unterschiedlich Reformverfahren gestaltet werden können. Verwiesen sei an dieser Stelle neben dem Konvent zur Zukunft Europas beispielhaft auf die Reform der föderalen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland.

Konkretisierung sowie einiger erklärender Vorbemerkungen. Zunächst gilt es zu erwähnen, dass es in Verfassungsreformen nicht um die Durchsetzung inhaltlicher Politiken, sondern um die Veränderung der Machtpositionen der Akteure geht. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Beteiligung von Verbänden und anderen Akteuren nicht unbedingt gegeben ist und Verfassungsreformen oftmals auch ohne breitere gesellschaftspolitische Debatten durchgeführt werden. Zudem sind die Unterschiede der Akteurskonstellationen in unitarischen und föderalstaatlichen Reformkontexten zu berücksichtigen (Grotz 2007: 63). Beschränkt sich die Akteursdimension in Einheitsstaaten auf die horizontale Ebene, wird dieser in Bundesstaaten noch eine vertikale Dimension hinzugefügt. Da es sich bei den vorliegenden Fällen um umfassende Verfassungsreformen handelt, ist zum Beispiel eine Differenzierung der Akteurskonfigurationen nach Reformbereichen unbedingt erforderlich, weil verschiedene Reformbereiche auch unterschiedliche Interessenkonstellationen generieren. Verfassungsreformen münden ungeachtet ihres prozeduralen Vorlaufs letztlich in parlamentarischen Entscheidungsprozessen. Daher 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.

Schließlich lenkt die Tatsache Verfassungspolitik als die Verhandlung über politische Machtfragen zu verstehen automatisch den Blick auf die Wichtigkeit inhaltlicher Variablen (*policy*-Dimension). Die bislang erschienenen Studien über Verfassungsreformen machen in Bezug auf inhaltliche Bestimmungsfaktoren keine umfassenden Aussagen. 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. 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).

Nachdem die Relevanz der einzelnen Variablen für den Analyserahmen erörtert wurde, ist 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, wird zunächst eine direkte kausale Verknüpfung zwischen Reform-Output und den Akteursinteressen angenommen. 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.

Schaubild 1: Variablengefüge zur Erklärung von neuen Verfassungsdokumenten



Quelle: Eigene Darstellung.

Ziel des induktiv gewonnenen Analyserahmens ist es, die empirischen Fallstudien anzuleiten und somit erste analytische Systematisierungsvorschläge des Forschungsgegenstandes zu erzielen. Dabei verspricht ein Vergleich der finnischen, österreichischen wie schweizerischen Reformprozesse durch die Einbindung der Gemeinsamkeiten und Unterschiede in einen kohärenten Analyserahmen interessante Erkenntnisse über die Bedingungsfaktoren umfassender verfassungspolitischer Reformprozesse zu generieren.

Die folgenden Arbeitshypothesen leiten die empirische Untersuchung an:⁵

- (1) Die Wahl des Reformverfahrens übt weitreichenden Einfluss auf die Umsetzung politisch-institutioneller Reformvorhaben aus.
- (2) Nicht der materielle Umfang sondern das Konfliktpotential einzelner Reforminhalte bedingt

⁵ Im Folgenden wird lediglich eine Auswahl der meiner Diplomarbeit zugrunde liegenden Arbeitshypothesen berücksichtigt. Der Fokus auf die Variablen *Verfahren* und *Inhalte* ist dabei besonders aufschlussreich, da diesen in der bisherigen Forschung nur wenig Aufmerksamkeit zukam.

die erfolgreiche bzw. erfolglose Umsetzung verfassungspolitischer Reformbestrebungen.

Die empirische Prüfung dieser Annahmen erfolgt anhand gleichförmig strukturierter Fallanalysen, die im abschließenden vergleichenden Fazit systematisch diskutiert werden. Einem allgemeinen Überblick über die verfassungsrechtlichen Grundlagen sowie die Reformauslöser folgt die theoretisch angeleitete Analyse der Reformprozesse.

3. *Verfassungspolitik in Westeuropa: drei Fallstudien*

3.1 Formale Festschreibung der Verfassungspraxis: der Fall Finnland

Unter den westeuropäischen Demokratien zählt die finnische Republik zu den klassischen Einheitsstaaten, der vor allem durch die dem französischen Regierungssystem ähnliche Doppelsexekutive charakterisiert ist. Nach einer mehr als sieben Jahrhunderte andauernden Phase der schwedischen Fremdherrschaft, war Finnland seit 1809 dem russischen Einflussbereich untergeordnet. Als Finnland am 6. Dezember 1917 seine Unabhängigkeit deklarierte, schlugen sich neben genuin finnischen Elementen vor allem schwedische politische Traditionen in der Verfassung nieder (Blomstedt 1985: 26).

Anders als die übrigen nordischen Demokratien, 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: 11f.; Auffermann 2003: 189ff.). 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 Verfassungsdokumenten zählten.⁶

Die alte finnische Verfassung hat die Kompetenzen der Staatsorgane nicht eindeutig festgeschrieben, so dass die Ausgestaltung der Macht- und Aufgabenverteilung maßgeblich durch

⁶ 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: 39f.). 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: 190f.).

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). 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).⁷

Wenngleich sich somit 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 innenpolitischen Ereignisse eingeleitet. Maßgebend war dabei das Ende des Ost-West-Konfliktes und das Hinfälligwerden der zentralen Rolle des Staatspräsidenten im finnisch-sowjetischen Verhältnis und der damit einhergehenden Schwächung des Primats der Außenpolitik (Paloheimo 2003: 220; König/Bräuninger 1999: 43). Durch den Wegfall der besonderen Beziehungen zur Sowjetunion orientierte sich Finnland in Richtung auf die Integration in die westeuropäische Staatengemeinschaft.⁸ Der bevorstehende Beitritt bedingte 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 Regierung, die den Auftrag für einen erneuten Versuch der Verfassungsänderung enthielten (Hidén 2000: 102;

7 Bis zu Beginn des umfassenden Reformvorhabens im Jahr 1995 wurden kleinere Verfassungsänderungen verabschiedet. Dazu zählten die Erweiterung des Initiativrechts der Abgeordneten (1983), die Einschränkung des Vetorechts des Staatspräsidenten (1987) sowie die Beschränkung seiner Kompetenz zur Auflösung des Parlaments und zur Entlassung von Ministern ebenso wie seine Direktwahl mit einer Amtszeitbegrenzung auf zwei Legislaturperioden zu sechs Jahren (1991). Die größte Einzeländerung der Verfassung erfolgte im August 1995 mit der Einführung eines umfassenden Grundrechtokatalogs.

8 Im Anschluss an Schweden stellte Finnland ein Gesuch zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen an die Europäische Kommission und ist seit 1995 Mitglied der Europäischen Union.

Nousiainen 2000: 9). Nachdem die Zentrumsparlei in den Parlamentswahlen von 1995 die Regierungsverantwortung an die sozialdemokratische Regierung unter Ministerpräsident Paavo Lipponen abgegeben hatte, setzte dieser die sogenannte „Arbeitsgruppe Grundgesetz 2000“ ein, die er mit der Ausarbeitung einer neuen Verfassung betraute. Während die Sozialdemokraten nach ihrer Zeit als Oppositionspartei die Initiative für eine verfassungspolitische Reform für sich beanspruchen wollten, herrschte in allen Parteien breiter Konsens über den Bedarf eine umfassenden Verfassungsreform (Auffermann 2003: 201). Nachdem das finnische Verfassungsreformprojekt 1995 initiiert wurde, konnte im März des Jahres 2000 die neue Verfassung in Kraft treten. Die anschließende Untersuchung des finnischen Reformprozesses folgt dabei den eingangs ausgearbeiteten Analysedimensionen (Inhalte, Verfahren, Akteure).

Der finnische Reformprozess verlief in insgesamt drei Abschnitten, die sich von Beginn der Reformdiskussion im Jahr 1995 bis zur parlamentarischen Verabschiedung des neuen Verfassungsdokumentes im Juni 1999 erstreckten. Auf Verwaltungsebene wurde unter der Leitung des Justizministeriums zunächst die „Arbeitsgruppe Grundgesetz 2000“ eingesetzt, die die zentralen staatsrechtlichen Probleme identifizieren und mögliche Lösungsvorschläge aufzeigen sollte (Hidén 2000: 103ff.). Unmittelbar nach der Verabschiedung des Expertenberichts wurde eine weitere Kommission auf Regierungsebene eingesetzt, das sogenannte „Komitee Grundgesetz 2000“, das eine konkrete Vorlage für den nachfolgenden parlamentarischen Entscheidungsprozess ausarbeiten und dabei insbesondere die parteipolitischen Interessen im Parlament berücksichtigen sollte (Jyränki 2001: 121). Das Parlament nahm in der abschließenden Phase des Reformprozesses nur wenige Änderungen vor, so dass das neue Verfassungsdokument gemäß der verfassungsrechtlichen Änderungsbestimmungen nach erfolgten Neuwahlen erneut verabschiedet werden konnte und am 1. März 2000 plangemäß in Kraft treten konnte.

Das finnische Verfassungsreformvorhaben umfasste im wesentlichen drei Komponenten: erstens sollte das auf mehrere Rechtsquellen verteilte Verfassungsrecht formal vereinheitlicht und bereinigt, zweitens, das horizontale Regierungssystem modifiziert und schließlich der europäischen Integration in einem eigenen Passus über Internationale Beziehungen und die Europäische Union Rechnung getragen werden (Tiitinen 1999: 11) Die inhaltlichen Änderungen, die durch die Verfassungsreform neben der formalen Überarbeitung erfolgt sind, sind umfassend und bedeuten eine deutliche Verschiebung der bislang vorherrschenden formalen Kompetenzverteilung. Die neue Verfassung normiert ein nahezu vollständig parlamentarisiertes Regierungssystem, das am Ende einer langen Phase der informellen Parlamentarisierung und der Abkehr vom Semi-

Präsidentialismus steht und sich prominent in der Kompetenzverteilung im Rahmen der Europäischen Union niederschlägt (Lütticken/Pfeil 2003). Auf der politischen Entscheidungsebene herrschte ein breiter Konsens über die Notwendigkeit der Verfassungsreform und insbesondere der Parlamentarisierung des finnischen Regierungssystems, so dass die Verhandlungen insgesamt äußerst kooperativ und unproblematisch verliefen. Kleine inhaltliche Divergenzen mündeten in Kompromissen, um das Gesamtprojekt nicht zu gefährden. Die pragmatische Verhandlungsführung wurde zudem durch eine strukturelle Veränderung im Parteiensystem begünstigt. War das finnische Parteiensystem zunächst hoch fragmentiert und polarisiert, kehrte sich diese Entwicklung nach Ende des Ost-West-Konfliktes um. Durch die Abschwächung traditioneller Konfliktlinien wurde ein konsensorientiertes Regieren in blockübergreifenden Koalitionen möglich, deren Stabilität die Ausarbeitung und Durchsetzung detaillierter Koalitionsverträge ermöglichte und die instabilen, nur kurz bestehenden Regierungen der vorangegangenen Jahrzehnte ablöste (Raunio 2004: 133; Rantala 1987: 40ff.).

Mit der Verabschiedung des Finnischen Grundgesetzes hat Finnland somit ein modernes und übersichtliches Verfassungsdokument erhalten, welches zwar auf die vorhandenen verfassungsrechtlichen Grundlagen aufbaut, jedoch auch neue Elemente integriert und sich endgültig von der schwedischen Tradition mehrerer Verfassungsdokumente abwendet. Zusammenfassend können sowohl die konvergenten Akteursinteressen sowie das konsensorientierte und pragmatisch organisierte Reformverfahren für die erfolgreiche Umsetzung der Reform verantwortlich gezeichnet werden. Das Vorhandensein einer einheitlichen Leitlinie für die Reform wurde dabei durch die Tatsache begünstigt, dass die Verfassungsreform die in der Verfassungspraxis längst Anwendung findenden Entwicklungen lediglich formal nachvollziehen und weitergeführen musste.⁹

3.2 Fehlende Leitidee und Konventsmethode: der Fall Österreich

Ebenso wie Finnland ist auch Österreich seit 1995 Mitglied der Europäischen Union. Während ein Blick in das österreichische Verfassungsrecht die Existenz eines semi-präsidentiellen Regierungssystems nahelegt, so ist Österreich de facto ein parlamentarischer Bundesstaat, der weltweit zu den zentralisiertesten Föderalstaaten zählt. Wenngleich Österreich erst nach der

⁹ In einem Gespräch wie Professor Tuomas Ojanen, der neben seiner Tätigkeit an der Fakultät für Rechtswissenschaften an der Universität Helsinki als Experte den Verfassungsausschuss der Eduskunta berät, darauf hin, dass für Herbst 2008 eine Weiterführung des beschrittenen Reformweges durch Gründung einer neuen Kommission vorgesehen ist. Dabei soll die vollständige Aufhebung aktiver präsidentieller Befugnisse und deren Festlegung auf ausschließlich repräsentative Funktionen verhandelt werden.

Wiederherstellung seiner staatlichen Unabhängigkeit durch den Staatsvertrag vom 15. Mai 1955 zu einer genuinen, beständigen demokratischen Verfassungsordnung fand, reichen die Wurzeln des modernen österreichischen Konstitutionalismus bis ins 19. Jahrhundert zurück. Für die Etablierung der Zweiten Republik wurde auf die Verfassung der Ersten Republik zurückgegriffen, die als Kompromiss der maßgebenden politischen Kräfte die Einführung eines zentralisierten Bundesstaates mit nur schwach ausgeprägten Länderkompetenzen sowie einen Bundespräsidenten mit nur wenigen Funktionen festlegte (Pelinka/Rosenberger 2003: 23f.). Seit 1955 hat das österreichische Verfassungsrecht mithin zahlreiche Änderungen erfahren, jedoch kam es bislang zu keiner umfassenden Verfassungsreform (Adamovich/Funk/Holzinger 1997: 104ff.). Wie das finnische Verfassungsrecht auch, erstrecken sich die Verfassungsbestimmungen Österreichs über mehrere Rechtsquellen mit Verfassungsrang, was zu einer Unübersichtlichkeit der Verfassungsbestimmungen geführt hat, die selbst von Experten nicht mehr ohne weiteres überschaut werden kann.

Während der Reformbedarf der Verfassungsordnung nahezu fortwährend vonseiten der Politik und der Wissenschaft konstatiert wurde, verzeichnet Österreich seit der Wiedererlangung seiner staatlichen Unabhängigkeit eine stattliche Bilanz gescheiterter verfassungspolitischer Reformvorhaben.¹⁰ Ausgangspunkt für die Idee einer umfassenden Staatsreform bildete der „Konvent zur Zukunft Europas“, dessen Verfahren bewusst auf den österreichischen Reformkontext übertragen wurde (Grotz 2005: 118) und durch den Wahlsieg der ÖVP in vorgezogenen Neuwahlen eine reformpolitische Dynamik erhielt. Der sogenannte Österreich-Konvent wurde als Chance zur bürgernahen Reform des politischen Systems verstanden und ging mit einem umfassenden Reformoptimismus einher (vgl. Hösele 2003).

Die Beratungen des Österreich-Konvents endeten mit der Verabschiedung eines Textvorschlages des Konventspräsidenten Franz Fiedler, für den im Rahmen des Konvents jedoch kein Konsens erzielt werden konnte. Im anschließenden parlamentarischen Verfahren kam die Staatsreform im Laufe des Jahres 2005 zum Erliegen und wurde zunächst ergebnislos beendet. Hatte man gehofft, dass Unzulänglichkeiten früherer Reformversuche durch die Konventsmethode zu beheben seien, wurden schon im Verlauf des 18-monatigen Verhandlungszeitraumes zahlreiche organisatorisch-konzeptionelle Mängel des Reformgremiums offenbar, die insbesondere durch den ambitionierten Reformzeitplan zutage traten (vgl. Hörtenhuber/Steiner 2003). Der Anspruch eines umfassenden,

¹⁰ Dazu zählen vor allem zwei umfassende Anläufe zur Reform der Grundrechte sowie zahlreiche Bemühungen zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung. Zudem ist die Verfassungsrechtsbereinigung über den Status von Expertengutachten bislang nicht hinausgekommen.

bürgernahen Verfassungsdiskurses schlug sich ebenfalls in der Reformagenda nieder. Der inhaltliche Reformkatalog enthielt nicht nur die bislang gescheiterten Reformmaterien, sondern wurde zu einer umfassenden Verfassungsrevision ergänzt (Bericht des Österreich-Konvents – Teil 1 2005). Als Kernanliegen der Staatsreform firmierte dennoch die Bundesstaatsreform, die als umstrittenste Thematik des Österreich-Konvents insgesamt gehandelt wurde, die inhaltliche Arbeit der anderen Ausschüsse maßgeblich beeinflusste und letztlich mit dem Ergebnis der Föderalismusreform verknüpfte (Bußjäger 2005: 420ff.). Der Mangel an richtungsweisenden politischen Vorgaben aus dem Präsidium erwies sich dabei nicht nur für das Kernanliegen „Bundesstaatsreform“ als hinderlich, sondern erzeugte zudem Divergenzen für vormals nicht-kontroverse Themenbereiche (Konrath 2005: 351f.).

Die anfänglich enthusiastische Aufbruchstimmung wich bald einer nüchternen Grundstimmung. Hatte man sich zunächst vom Konvent einen Gesamtentwurf für ein Verfassungsdokument versprochen, sah man sich nach Ablauf der Verhandlungsfrist mit der Tatsache konfrontiert, dass kein konsensualer Verfassungsentwurf vorgelegt werden konnte. Der vom Konventspräsidenten eingebrachte Textvorschlag für eine neue Bundesverfassung konnte nicht einstimmig verabschiedet werden und bewirkte denkbar schlechte Ausgangsbedingungen für den parlamentarischen Entscheidungsprozess. Während für die Arbeit des Österreich-Konvents zunächst vonseiten aller Parteien der Leitsatz „Konflikt in der Tagespolitik – Konsenssuche im Konvent“ geprägt wurde, brachen sich die parteipolitischen Positionierungen nach Vorlage der ersten Zwischenergebnisse erneut Bahn (Faber 2004: 158f.). Das Aufleben der vielfältigen Interessenlagen zwischen Bund und Ländern, den Ländern untereinander sowie den Parteien auf Bundes- und Landesebene wurde zusätzlich durch die organisatorischen Rahmenbedingungen des Konvents bedingt. Die Einigkeit hinsichtlich des Reformbedarfes im Abstrakten mündete in einer Divergenz im Konkreten. Die fehlende Kompromissbereitschaft der politischen Entscheidungsträger resultierte dabei aus dem Mangel politischer Leitideen zur Staatsreform, wobei selbst im Präsidium des Konvents keine eindeutigen Vorgaben über die Reformrichtung festgelegt und in der Konventsarbeit durchgesetzt wurden (Eberhard 2003). Zudem konterkarierten reformorganisatorische Mängel die deliberative Ausgangsidee des Österreich-Konvents und bedingten die erneute Atempause österreichischer staatspolitischer Bemühungen. Der weiterhin auf der politischen Agenda stehende verfassungspolitische Reformbedarf scheint mithin einen festen Platz in der politischen Kultur Österreichs gefunden zu haben. Es bleibt abzuwarten, ob es eines „constitutional moment“ (Ackerman 1991) bedarf, ehe aus der formalen Diskussion unterschiedlicher Reformmöglichkeiten tatsächlich eine tiefgreifende Diskussion sowie ein Konsens zur Staatsreform entstehen wird.

3.3 Verfassungspolitik unter dem Vorzeichen der Konkordanz: die Schweiz

Wie Österreich zählt die Schweiz zu den klassischen Bundesstaaten Westeuropas. Während der österreichische Bundesstaat starke zentralistische Tendenzen aufweist, gehört die Schweiz zu den dezentralisiertesten Föderalstaaten weltweit. Anders als Finnland und Österreich ist die Schweiz kein Mitglied in der Europäischen Union, wenngleich ein dichtes Vertragswerk existiert, welches die Schweiz mit der politischen Gemeinschaft verbindet. Die schweizerische Verfassungsgeschichte reicht bis ins 13. Jahrhundert zurück, der Übergang zum modernen Konstitutionalismus erfolgte jedoch erst im Zuge der Französischen Revolution und der damit ausgelösten politischen Entwicklung (Häfelin/Haller 1993: 14). Die als Kompromiss aus dem Sonderbundkrieg entstandene Verfassung von 1848 wurde nach erfolglosen Versuchen im Jahre 1874 einer Totalrevision unterzogen, wurde seitdem jedoch lediglich in Form sogenannter Partialrevisionen geändert. 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. Im Laufe ihres Bestehens hat die Verfassung jedoch über 140 Einzeländerungen erfahren und enthält somit zahlreiche Detailbestimmungen, die das Dokument überfrachten und unverständlich haben werden lassen.

Analog zu Österreich reicht die Initiative zur Verfassungsreform auch in der Schweiz weit in die Vergangenheit zurück. Nahezu unablässig wurde seit den sechziger Jahren der Reformbedarf der verfassungsrechtlichen Grundlagen im Vierkulturenstaat kundgetan. Bis zum Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung am 1. Januar 2000 bedurfte es jedoch insgesamt dreier Reformanläufe.¹¹ Wurde der zweite Reformversuch durch die Diskussion um den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum in den Hintergrund gedrängt, so beförderte die Ablehnung des EWR-Beitritts im Jahr 1992 erneut die verfassungspolitische Reformdiskussion. Unter dem Vorzeichen, die schweizerische Demokratie für die europäische Integration „fit“ zu machen, sollte die Verfassungsreform die Handlungs- und Kooperationsfähigkeit der politischen Institutionen sichern und notwendige Staatsreformen umsetzen (Ehrenzeller 1999: 649).

Während der umfassende Reformbedarf der Verfassung grundsätzlich nicht angezweifelt wurde, änderte sich die Reformdynamik beim dritten Reformanlauf hingegen grundlegend. Die Vorstellung, die Verfassungsreform als „großen Wurf“ zu vollbringen wurde seit Ende der

¹¹ Die Bemühungen um eine Totalrevision der schweizerischen Verfassung ging bei den ersten beiden Reformanläufen auf die Initiative prominenter Staatsrechtler zurück. Aus unterschiedlichen Gründen kam der Reformprozess in beiden Fällen zum Erliegen. Dazu ausführlich u. a. Ehrenzeller 1995 und Kayser/Richter 1999.

achtziger Jahre durch einen bescheideneren und realistischeren Möglichkeitssinn abgelöst (vgl. Koller 1996). Das Ziel, eine moderne, bürgernahe Verfassung zu formulieren sollte nunmehr mit einem neuen Verfahren zum Erfolg gebracht werden. Anstelle von einer großen Gesamtreform entschied man sich, die Verfassungsreform in einzelnen Etappen zu vollziehen. Die umfassende Staatsreform wurde als zeitlich offener Erneuerungsprozess konzipiert, im Rahmen dessen einzelne Reformmaterien in Teilprojekte untergliedert wurden. Die formale Trennung der Reformabschnitte sollte dazu beitragen, dass die Gesamtreform nicht vom Erfolg oder Misserfolg einzelner Materien bestimmt wurde. Negative wie positive Reform Erfahrungen der vergangenen verfassungspolitischen Bemühungen wurden bewusst bei der Konzipierung der Totalrevision berücksichtigt (Rhinow 2002: 577). Insbesondere wurden in diesem Zusammenhang die einzelnen Etappen des Gesetzgebungsverfahrens organisatorisch an die besonderen Erfordernisse der Verfassungsrevision angepasst (vgl. dazu Biaggini 2003).

Die Leitidee der „Machbarkeit“ bewirkte die Aufteilung der Gesamtreform in einzelne, voneinander unabhängige Bausteine. Das zentrale Reformmodul bildete dabei die formale Nachführung des Verfassungsdokumentes, die als notwendige aber keine hinreichende Bedingung für die umfassende schweizerische Verfassungsreform bezeichnet wurde.¹² Nichtsdestoweniger erwies sich die Verfassungsbereinigung als anspruchsvolle Kleinarbeit, die neben den formalen Aspekten ebenfalls stark mit der inhaltlichen Dimension der Verfassungsbestimmungen verknüpft war (vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996; Bundesblatt 1997 Bd. I, 30 und 47). Während materiellen Reformen im Reformauftrag des Bundesrates gleichsam wenig Grenzen gesetzt wurden, sparte man umstrittene Themen wie die Europafrage im Zuge des Nachführungsverfahrens bewusst aus, um das Basisprojekt der Gesamtreform nicht zu gefährden (Schweizer 2000: 265). Materielle Erneuerungen und Ergänzungen wurden lediglich in Bereichen vorgenommen, die als unkontrovers deklariert worden waren.¹³

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

12 Die maßgeblichen inhaltlichen Teilprojekte (Reform der Volksrechte, Justizreform sowie Föderalismusreform) können im Rahmen dieser Arbeit nicht berücksichtigt werden.

13 Dazu zählten die Grundrechte, der Sozialstaat, die Außenpolitik, Kultur sowie der Bereich der Umwelt.

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 und 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. 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). Parteipolitische Konfliktlinien sowie Differenzen zwischen Bundes- und Kantonebene blieben durch die spezifisch konsensdemokratische Praxis des schweizerischen Regierungssystems im Rahmen des Nachführungsprojektes aus (Ladner 2001).

Mit Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung am 1. Januar 2000 konnte das schweizerische Verfassungsreformprojekt erfolgreich beendet werden und das Verfassungsrecht der Schweiz in zahlreichen materiellen Bestimmungen erweitert und reformiert werden. 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.¹⁴ 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 beinhaltete/umfasste. 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. Zusammenfassend hat sich das gewählte Reformverfahren, d. h. die Verfassungsneugebung in Etappen, sowie die konkrete Arbeitsorganisation in Bundesrat

14 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>

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.

4. Verfassungspolitik im westeuropäischen Vergleich: Ergebnisdiskussion und Forschungsperspektiven

In der abschließenden Diskussion der Vergleichsergebnisse und der zugrunde gelegten Arbeitshypothesen sollen im Folgenden realistische, durch die Empirie gedeckte Verallgemeinerungen über die Bedingungsfaktoren verfassungspolitischer Reformen herausgearbeitet werden. Wie in der ersten Arbeitshypothese vermutet, kann ein positiver Zusammenhang zwischen Reformverfahren und Reformergebnis festgestellt werden. In Ergänzung zu dem konkreten Reformverfahren hat sich im empirischen Vergleich zudem ein weiterer möglicher Bedingungsfaktor herauskristallisiert, der eng mit dem Reformverfahren verknüpft ist, jedoch auf die eigentliche Reformorganisation 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 ersichtlich wurden. 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. In weiterführenden Studien sollte dieser Aspekt vertieft untersucht werden und vor allem in Verbindung mit einem substanziellen Erfolgskriterium operationalisiert werden.

Hinsichtlich inhaltlicher Einflussfaktoren hat der empirische Vergleich verdeutlicht, dass der materielle Umfang einer Verfassungsreform die erfolgreiche Umsetzung der Reformbestrebungen nicht zwangsläufig beeinträchtigt. Wie die zweite Arbeitshypothese vermuten lässt, ist weniger der materielle Reformumfang als der konkrete Einigungswille in Form geteilter Leitideen für erfolgreiche verfassungspolitische Reformen verantwortlich. Dass auch einzelne Sachfragen den gesamten Ausgang eines Reformvorhabens bestimmen 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 der Schweiz, besonders voraussetzungsvoll. Eine grundlegende Bewertung des Schwierigkeitsgrades bestimmter Reformthemen ist auf der Grundlage der vorliegenden Untersuchung jedoch nicht möglich.

Über das konkrete Erkenntnisinteresse des vorliegenden Beitrags hinaus sind in der empirischen Analyse Regelmäßigkeiten in den Reformprozessen offenbar geworden. Dabei sind erstens inhaltliche Konvergenzen¹⁵ in den drei Reformprozessen zu konstatieren, die funktional-juristisch betrachtet nicht erforderlich gewesen wären. Dass diese inhaltlichen Reformerfordernisse 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. Zweitens stellt sich die Frage nach dem europäischen Einfluss auf die Reform nationaler Verfassungen. Die sogenannte „Europäisierung“ des Nationalstaates (vgl. Olsen 2002) wurde bislang für materielle Politiken (vgl. z. B. 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

15 Zum einen stand die Einführung von Grundrechtekatalogen auf der Reformagenda, zum anderen sollten alle Verfassungsdokumente modern, bürgernah und „lesbar“ gemacht werden.

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 aufgreifen und ergänzen.

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. Dabei ergeben sich neben den bereits genannten Aspekten weitere interessante wie voraussetzungsvolle Perspektiven für die politikwissenschaftliche Verfassungsforschung. In weiterführenden Untersuchungen gilt es einerseits die Frage nach den Bedingungsfaktoren verfassungspolitischer Reformen aufzugreifen und vergleichend zu systematisieren sowie andererseits die Untersuchung der Reformauslöser bewusst mit der politikwissenschaftlichen Europaforschung zu verknüpfen. 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.

Zusammenfassend hat sich die Anbindung der Frage nach den Bedingungsfaktoren verfassungspolitischer Prozesse an Untersuchungen zur Reform politischer Institutionen als sinnvoll erwiesen, so dass eine Erweiterung der Vergleichenden Regierungslehre um den Gegenstand der Verfassung gewinnbringend erscheint. Systematische Vergleichsstudien können dabei eine theoretisch präzise wie empirisch gesättigte Typologiebildung ermöglichen, die im Zeichen der Vergleichenden Regierungslehre steht und das Thema Verfassungspolitik in die wissenschaftliche Debatte über veränderte Staatlichkeit bewusst integriert.

Literatur

- Ackerman, Bruce A.* (1991): *We the People*. Cambridge: Belknap Press.
- Adamovich, Ludwig K./Funk, Bernd-Christian/Holzinger, Gerhart* (1997): *Österreichisches Staatsrecht. Band 1: Grundlagen*. Wien: Springer.
- Auffermann, Burkhard* (2003): *Das politische System Finnlands*, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen: Leske + Budrich, 187-223.
- Batt, Helge* (2006): *Institutionalisierung und Verfahren konstitutioneller Aushandlungsprozesse in der Europäischen Union und der Bundesrepublik Deutschland*, in: Becker, Michael/Zimmerling, Ruth (Hrsg.), *Politik und Recht*. Wiesbaden: VS-Verlag, 333-354.
- Bericht des Österreich-Konvents* (2005): 4 Bände. Büro des Österreich-Konvents (Hrsg.), Wien: Ueberreuter.
- Biaggini, Giovanni* (2003): *Erfahrungen mit Projekten der Verfassungsrevision: Die Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung*, in: *Journal für Rechtspolitik* 1/11, 29-38.
- Blomstedt, Yrjö* (1985): *A Historical Background of the Finnish Legal System*, in: Uotila, Jaakko (Hrsg.), *The Finnish Legal System*. Helsinki: Finnish Lawyers Publishing Company, 26-38.
- Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996*, *Bundesblatt* 1997 Bd. I, 30 und 47.
- Brauneder, Wilhelm* (2001): *Österreichische Verfassungsgeschichte*. Wien: Manz.
- Bußjäger, Peter* (2005): *Klippen einer Föderalismusreform – Die Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neojosephinismus*, in: EZFF (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2005*. Baden-Baden: Nomos, 403-426.
- Cortell, Andrew P./Peterson, Susan* (1999): *Altered States: Explaining Domestic Institutional Change*, in: *British Journal of Political Science* 29/1, 177-203.
- Dorsen, Norman/Rosenfeld, Michel/Sajó, András/Baer, Susanne* (Hrsg.) (2003): *Comparative Constitutionalism. Cases and Material*. St. Paul, Minnesota: West Group.
- Eberhard, Harald* (2003): *Der „Österreich-Konvent“: was kann er leisten?*, in: *Journal für Rechtspolitik* 1/11, 123-135.
- Ehrenzeller, Bernhard* (1995): *Konzeption der Verfassungsreform*, in: Ders./Hangartner, Yvo (Hrsg.), *Reform der Bundesverfassung*. St. Gallen: Dike Verlag, 21-48.

- Ehrenzeller, Bernhard* (1999): Konzept und Gründe der Verfassungsreform, in: Aktuelle Juristische Praxis, Sondernummer 6, 647-655.
- Faber, Ronald* (2004): Das war der Konvent, in: Khol, Andreas/Ofner, Günther/Burkert-Dottolo, Günther/Karner, Stefan (Hrsg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik. Wien: Verlag für Geschichte und Politik, 151-168.
- Göhler, Gerhard* (2004): Institution, in: Ders./Iser, Mattias/Kerner, Ina (Hrsg.), Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 209-226.
- Goodin, Robert E.* (1996): Institutions and Their Design, in: Ders. (Hrsg.), The Theory of Institutional Design. Cambridge: Cambridge University Press, 1-53.
- Grotz, Florian* (2005): „Europäisierung“ der Bundesstaatsreform? Zur Übertragung des EU-Konventsmodells in Deutschland und Österreich, in: Politische Vierteljahresschrift 46/1, 110-131.
- Grotz, Florian* (2007): Europäisierung und nationale Staatsorganisation: Institutionenpolitik in föderalen und unitarischen EU-Staaten. Baden-Baden: Nomos.
- Häfelin, Ulrich/Haller, Walter* (1993): Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.
- Hidén, Mikael* (1985): The Constitution, in: Uotila, Jaakko (Hrsg.), The Finnish Legal System. Helsinki: Finnish Lawyers Publishing Company, 39-59.
- Hidén, Mikael* (2000): Verfassung 2000 und das Parlament, in: Finnisches Parlament (Hrsg.), Das Finnische Parlament. Demokratie Gestern, Heute und Morgen. Helsinki: WSOY, 86-127.
- Hörtenhuber, Helmut/Steiner, Wolfgang* (2003): Der Österreich-Konvent. Vorgeschichte, Aufgaben, Erwartungen, in: Khol, Andreas/Ofner, Günther/Burkert-Dottolo, Günther/Karner, Stefan (Hrsg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik. Wien: Verlag für Geschichte und Politik, 247-260.
- Hösele, Herwig* (2003): Der Österreich-Konvent. Vorgeschichte, Aufgaben, Erwartungen, in: Khol, Andreas/Ofner, Günther/Burkert-Dottolo, Günther/Karner, Stefan (Hrsg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik. Wien: Verlag für Geschichte und Politik, 233-245.
- Jyränki, Antero* (2001): Die neue Verfassung Finnlands, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, 56/1, 113-127.
- Kaiser, André* (2002): Mehrheitsdemokratie und Institutionenreform. Verfassungspolitischer Wandel in Australien, Großbritannien, Kanada und Neuseeland im Vergleich. Frankfurt: Campus Verlag.

- Kaysers, Martin/Richter, Dagmar* (1999): Die neue schweizerische Bundesverfassung, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 59, 985-1063.
- Keeler, John T. S.* (1993): Opening the Window for Reform: „Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making, in: Comparative Political Studies 25/4, 433-486.
- Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk* (2002): The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms, in: European Journal of Political Research 41, 255-280.
- Koller, Heinrich* (1996): Die Reform der Bundesverfassung als Weg in die Zukunft, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 97/1, 2-20.
- König, Thomas/Bräuninger, Thomas* (1999): Finnland auf dem Weg zum Mehrheitssystem? Eine vergleichende Analyse der politischen Willensbildung vor und nach den finnischen Verfassungsreformen der 90er Jahre, in: Politische Vierteljahresschrift 40/1, 40-64.
- Konrath, Christoph* (2005): Dann bleibt es eben so: Föderalismus und Kompetenzverteilung als Themen des Österreich-Konvents, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 34/4, 351-366.
- Ladner, Andreas* (2001): Swiss Political Parties: Between Persistence and Change, in: West European Politics 24/2, 123-144.
- Lijphart, Arend* (1999): Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven: Yale University Press.
- Lorenz, Astrid* (2004): Stabile Verfassungen? Konstitutionelle Reformen in Demokratien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 35/3, 448-468.
- Lütticken, Florian/Pfeil, Florian* (2003): Finnlands neue Verfassung: Abschied vom semi-präsidentiellen System, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 34/2, 296-310.
- Lutz, Donald S.* (1995): Toward a Theory of Constitutional Amendment, in: Levinson, Sanford (Hrsg.), Responding to Imperfection: The Theory and Practice of Constitutional Amendment. Princeton: Princetoon University Press, 237-274.
- Naßmacher, Hiltrud* (1991): Vergleichende Politikforschung. Eine Einführung in Probleme und Methoden. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Nousiainen, Jaakko* (2000): The Finnish System of Government: From a Mixed Constitution to Parliamentarism. 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* (2001): From Semi-Presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland, in: *Scandinavian Political Studies* 24/2, 95-109.
- Olsen, Johan P.* (2002): The Many Faces of Europeanization, in: *Journal of Common Market Studies* 40, 921-952.
- Paloheimo, Heikki* (2003): The Rising Power of the Prime Minister in Finland, in: *Scandinavian Political Studies* 26/3, 219-243.
- Pelinka, Anton/Rosenberger, Sieglinde* (2003): *Österreichische Politik. Grundlagen, Strukturen, Trends.* Wien: WUV.
- Pesonen, Pertti* (1985): Finland: The Country, the People, and the Political System, in: Uotila, Jaakko (Hrsg.), *The Finnish Legal System.* Helsinki: Finnish Lawyers Publishing Company, 11-25.
- Peters, B. Guy* (1999): *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'.* London: Continuum.
- Rantala, Onni* (1987): Changing Features in the Finnish Party System from the 1960s to the Present. An Overview, in: Mylly, Juhani/Berry, R. Michael (Hrsg.), *Political Parties in Finland. Essays in History and Politics.* Turku: University of Turku, 35-57.
- Raunio, Tapio* (2004): The Changing Finnish Democracy: Stronger Parliamentary Accountability, Coalescing Political Parties and Weaker External Constraints, in: *Scandinavian Political Studies* 27/2, 133-152.
- Rhinow, René* (2002): Die Neue Verfassung der Schweiz, in: *Der Staat* 41/4, 575-596.
- Rose, Richard* (2002): Ten Steps in Learning Lessons from Abroad. EUI Working Paper RSC Nr. 2002/5. San Domenico.
- Schultze, Rainer-Olaf* (1997): Verfassungsreform als Prozeß, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 97/3, 502-520.
- Schweizer, Rainer J.* (2000): Die erneuerte schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts, N. F., Bd. 48,* 263-280.
- Tiitinen, Seppo* (1999): The Reform of the Finnish Constitution, in: Niemivuo, Matti/Majuri, Tuula (Hrsg.), *Outlooks on Democratic Institutions in the Baltic Sea Region.* Helsinki: Ministry of Justice, 8-19.