

# Kann Staatsreform gelingen?



TECHNISCHE  
UNIVERSITÄT  
DARMSTADT

Symposium Staatsrecht, 09. Mai 2019, Wien

Prof. Dr. Nathalie Behnke



# Struktur des Vortrags

---

1. Einführung
  1. Was sind Staatsreformen?
  2. Können Staatsreformen gelingen?
2. Formen von Reformen
  1. Formale konstitutionelle Reform
  2. Sub-konstitutioneller Wandel
3. Bedingungen erfolgreicher Verfassungsreformen
4. Fazit

# 1.1 Einführung: Was sind Staatsreformen?

Staatsreformen als Verfassungsreformen

- formale Akte der Verfassungsänderung

Gegenstand der Staatsreform

- hauptsächlich föderale Kompetenz-, Aufgaben- und Finanzverteilung

⇒ Staatsreform als föderale Verfassungsreform

# 1.2 Einführung: Können Staatsreformen gelingen?

Zweigeilte Antwort

## 1. Theoretische Perspektive

- Föderale Verfassungsreform als Notwendigkeit zur Sicherung von Stabilität und Flexibilität ('das föderale Dilemma') ⇒ nicht 'kann', sondern 'muss'

## 2. Empirische Perspektive

- Föderale Verfassungen werden häufig geändert, sie sind nicht 'rigider' als nicht-föderale Verfassungen

# 1.2 Einführung: Können Staatsreformen gelingen?

## 1. Theoretische Perspektive: Das föderale Dilemma

Ideal: Gleichzeitigkeit von Stabilität und Flexibilität

- zentrifugale oder zentripetale Kräfte, inhärente Instabilität (Bednar)
- Stabilität schafft Erwartungssicherheit durch Zuweisung von Kompetenzen an Ebenen
- Aber: Verfassungen sind unvollständige Verträge  
⇒ flexible Anpassung an reale Veränderungen nötig

# 1.2 Einführung: Können Staatsreformen gelingen?

## 2. Empirische Perspektive: Änderungshäufigkeit trotz Rigidität

- Schutz der Stabilität von Verfassungen: Änderungshürden
  - zu hohe Hürden: Rigide Verfassung, hat Anpassungsfähigkeit verloren (Bsp. Kanada; USA)
- Aber föderale Verfassungen sind nicht typischerweise rigider als nicht-föderale Verfassungen
  - D: 70 Jahre Grundgesetz, 63 Verfassungsänderungen (Stand März 2019)
  - CH: Seit Totalrevision von 1999: 30 Änderungen



Staat	Verfassung in Kraft seit	Anzahl der Reformen (davon SR, NV)	Reformpunkte	Häufigkeit der Betroffenheit von Kernbereichen der Verfassung		
				Regierungssystem	Verhältnis zwischen nationaler Ebene und territorialen Einheiten	Repräsentation
<i>Demokratien vor 1989</i>						
Belgien	1831	16 (1 SR)	18	10	5	4
Dänemark	1953	0	0	–	–	–
Deutschland	1949	13 (1 SR)	15	9	8	2
Finnland	1919 <sup>1</sup>	15	20	11	1	6
	2000	0 (+ 1 NV)		–	–	–
Frankreich	1958	6	6	5	1	3
Griechenland	1975	1 (1 SR)	3	1	1	1
Großbritannien	ungeschrieben	ja (SR) <sup>2</sup>	k.A.	ja	ja	ja
Irland	1937	9	9	5	1	–
Italien	1948	7 (2 SR)	11	4	2	5
Kanada	1867, 1982 <sup>3</sup>	7 <sup>4</sup>	7	–	7	–
Niederlande	1815, 1983 SR	6	6	6	1	1
Norwegen	1815	1	1	1	–	1
Österreich	1920, 1929 SR	21	21	20	10	5
Portugal	1976	2 (2 SR)	6	2	2	2
Schweden	1975	11	11	9	–	4
Schweiz	1848	13	23	2	4	1
	2000	5 (+ 1 NV) <sup>5</sup>		5	3	1
Spanien	1978	0	0	–	–	–
USA	1789	0	0	–	–	–
<i>Demokratien nach 1989</i>						
Bulgarien	1991	0	0	–	–	–
Litauen	1992	3	3	1	3	–
Polen	1992	3	8	3	–	2
	1997	0 <sup>6</sup> (+1 NV)		–	–	–
Slowenien	1991	2	2	1	–	2
Tschechien	1993 <sup>7</sup>	5	5	4	1	3
Ungarn	1949	10	10	6	2	6
k.A. keine Angabe    SR signifikante Reform    NV neue Verfassung						

Quelle: Lorenz (2004): 451

# 1.2 Einführung: Können Verfassungsreformen gelingen?

---

Ja, aber ...

- auf welche Weise und
- unter welchen Bedingungen?



## 2. Formen von Reformen

Zwei Formen des Wandels

1. Reform (expliziter Wandel, formale Verfassungsreform)
2. Fortentwicklung der Verfassung (impliziter Wandel, sub-konstitutioneller Wandel)

## 2.1 Explizite Reform

- Findet statt, wenn als Ergebnis eines formalen Reformprozesses der Verfassungstext geändert wird
- Vorbedingung: schriftlicher Verfassungstext (UK!)
- zentrale Variable: Rigidität
  - Quoren
  - Formale Beteiligung sub-nationaler Einheiten
  - Mehrheiten verschiedener 'demoi'
- Randbedingung: Akteurskonstellation
  - z.B. parteipolitische Kongruenz oder Inkongruenz föderaler und sub-nationaler Regierungen
  - 'Verhandlungskultur'

## 2.2 Impliziter Wandel

- Findet statt, wenn Anpassungen in der Interpretation des Verfassungstextes oder in föderalen Aushandlungsprozessen vorgenommen werden (Bsp. Kan)
- Häufig zeitliche Sequenz zur Reform
- Ermöglicht notwendige Flexibilität
- Nicht notwendig zweitbeste Lösung, sondern eigene demokratische Qualität (Hueglin)
  - dauerhafter Prozess des Aushandelns macht unüberbrückbare Konflikte bearbeitbar

# 3. Bedingungen erfolgreicher Verfassungsreformen

---

1. Dilemmata der internen Organisation
2. Externe Einflüsse

# 3. Bedingungen erfolgreicher Verfassungsreformen

---

## 1. Dilemmata der internen Organisation des Reformprozesses

- Öffentlichkeit oder Geheimverhandlungen?
- Großer Wurf oder Inkrementalismus?
- Starke Führung oder Parität in Verhandlungen?
- Expertenrat oder politische Paketlösungen?

# 3. Bedingungen erfolgreicher Verfassungsreform

## 2. Externe Einflüsse: Zeit

- langfristige Zeithorizonte begünstigen Konsens (Bsp. CH)
  - abstrakter Zwang zur internen Konsistenz
  - Entwicklung von Reziprozität und Vertrauen
  - Eigenlegitimität des Reformprozesses jenseits politischer Konstellationen
- Sequenzierung (Bsp. D)
  - Trennung von Deliberation, Verhandlung und Entscheidung
  - Trennung von Teilaspekten (Reduktion von Komplexität)
  - Schaffung von Pfadabhängigkeiten

---

# 3. Bedingungen erfolgreicher Verfassungsreform

---

## 2. Externe Einflüsse: 'sticks and carrots'

- Glaubwürdige Drohungen
- Zustimmung 'einkaufen'

## 4. Fazit

Chancen für eine österreichische Verfassungsreform?

- Langer Atem
- Gelegenheitsfenster nutzen
- Impliziter Wandel als Alternative?