

Manfried Welan

Österreichs Weg zum Rechtsstaat

Rechtsstaat ist ein Staat, der seinen Menschen Grund- und Freiheitsrechte (Menschenrechte – „Menschenrechtsstaat“) gewährleistet, der in allen seinen Funktionen an Verfassung und inhaltsbestimmte Gesetze gebunden ist („Verfassungsstaat“, „Gesetzesstaat“) und überdies für die Einhaltung dieser Grundrechte und Grundsätze Kontrollen hat (wie Rechnungshof, Verwaltungsgerichtshof und unabhängige Verwaltungssenate in den Ländern, Verfassungsgerichtshof, Volksanwaltschaft, politische, insbesondere parlamentarische Kontrollen).

Österreich ist den Weg zum Rechtsstaat seit 1848 gegangen. Die Revolution sah in ihren Verfassungsentwürfen neben parlamentarischen und föderalistischen Einrichtungen auch fast alle rechtsstaatlichen Einrichtungen von heute vor. Sie wurde von Franz Josef mit Militärgewalt niedergeschlagen.

Marksteine der Entwicklung waren die Staatsgrundgesetze 1867, wovon das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (Grund- und Freiheitsrechte) noch heute gilt, die Schaffung des Reichsgerichts (1868) mit seinem Nachfolger, dem Verfassungsgerichtshof (1919) und des Verwaltungsgerichtshofs (seit 1875), das Bundes-Verfassungsgesetz 1920 und die Verwaltungsverfahrensgesetze 1925. Der Verfassungsgerichtshof prüft insbesondere die Verfassungsmäßigkeit, der Verwaltungsgerichtshof die Gesetzmäßigkeit von Verwaltungsakten. Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur aufgrund der Gesetze ausgeübt werden. Der Rechnungshof überprüft insbesondere die Gebarung des Bundes, der Länder und der Gemeinden auf Übereinstimmung mit den bestehenden Rechtsvorschriften, ziffernmäßige Richtigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Gebarung. Daneben kann es auch Rechnungshöfe der Länder geben.

Seit 1958 (im Verfassungsrang seit 1964) gilt in Österreich auch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten samt rund einem Dutzend von Zusatzprotokollen. Sie kann man jetzt auch als Grundrechtskatalog der EU bezeichnen.

Die Volksanwaltschaft ist wie der Rechnungshof ein Kontrollorgan der Legislative gegenüber der Verwaltung. Ihre Hauptaufgabe ist die Überprüfung der Verwaltung auf Missstände. Sie wurde 1977 zunächst auf sechs Jahre befristet eingerichtet, 1981 in eine ständige Institution umgewandelt.

Rechtsverfassung und Realverfassung

Die Rechtsverfassung regelt, wer wie Recht erzeugt, wer wie regiert und kontrolliert. Sie enthält Spielregeln des politischen Prozesses und begründet und begrenzt staatliche Macht. Ob und wie das vor sich geht, ist Sache der Machtträger, welche die Verfassungsorgane bilden und in Bewegung halten. Der politische Prozess kann nicht bei einem Machtträger oder Verfassungsorgan lokalisiert werden. Er ist auch nicht zeitlich begrenzt. Er wird von einer Reihe von Machtfaktoren getragen, insbesondere von politischen Parteien, Verbänden, Massenmedien, Bürokratien und er ist auch nicht mit einer Entscheidung beendet. Daher kommt den Parteien, die um die Macht konkurrieren und sie ausüben, eine wichtige Bedeutung zu.

SPÖ und ÖVP sind über Jahrzehnte Regierungsparteien gewesen und darüber hinaus politisch gesehen der Verfassungsgesetzgeber (Zweidrittelmehrheit). In den ersten vierzig Jahren der Zweiten Republik lag ihr Stimmenanteil bei Nationalratswahlen konstant bei 90 %. Erstmals 1994 verloren sie die Zweidrittelmehrheit im Nationalrat. Jetzt haben sie sie wieder.

Die extrem kasuistische und detaillierte Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, die komplizierte und extreme Dichte des Bundesverfassungsrechts und die Verstreutheit der Verfassungsbestimmungen auf viele Normen, die mit Verfassung nichts zu tun haben, erklären sich aus der Instrumentalisierung des Verfassungsrechts durch SPÖ und ÖVP.

Verfassung ist der rechtliche Aus- und Abdruck einer bestimmten soziopolitischen Konstellation. Von Betrachtern wird der Zusammenhang von Politik und Verfassung meist vernachlässigt. Man trennt Recht und Wirklichkeit und stellt der normativen Idealität die politische Realität als Gegensatz gegenüber. Dann wird die rechtlose Wirklichkeit einerseits, das wirkungslose Recht andererseits kritisiert oder verfassungslose Wirklichkeit gegenüber wirkungsloser Verfassung registriert. Die Methode ist einfach: Man unterstellt den Regeln der Verfassung einen bestimmten Inhalt und stellt dann die große Kluft zwischen „Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit“ fest.

Die realen Machträger sind meist auch die Träger von Verfassungsorganen und halten sich an die Spielregeln der Verfassung. Meist entwickeln sie aber auch Gewohnheiten und Konventionen in der Staatspraxis, welche manchmal zu Spielregeln werden, und damit eine „Realverfassung“ bilden. Jedenfalls ergänzen, konkretisieren und präzisieren sie die „Rechtsverfassung“.

Der komplizierte und vielschichtige ständige Prozess der Politik wird vom B-VG nur ausschnittsweise geregelt. Die Regelungen haben eine unterschiedliche Dichte. Sie gebieten die Einhaltung bestimmter Formvorschriften bei Berufung und Abberufung von Verfassungsorganen, sie legen ihre Aufgaben fest und begrenzen ihre Funktionen. Die Verfassung regelt vor allem die Organe und das Verfahren der obersten Staatswillensbildung und setzt durch die Bestimmungen der Grundrechte und der Zuständigkeiten Schranken. Sie ist weder ein politisches Grundbuch noch eine Machtstatistik. Sie gibt von vornherein einen großen Teil der Politik frei und in diesem Spiel der Kräfte außerhalb der Verfassungsregelungen finden Machtbildung und Machtausübung jeden Tag statt. Diese nichtkonstitutionalisierte Macht und ihre Praktiken verlangen politologische Analysen.

Das gilt auch für die Frage der Verwirklichung der Verfassung.

Beispiele sollen das reflektieren. Das B-VG kennt vier Formen der Gesetzesinitiative (Art 41 B-VG): Anträge von Mitgliedern des Nationalrates (Initiativanträge – 5 Abgeordnete – Anträge eines Ausschusses), Gesetzesanträge des Bundesrates oder eines Drittels der Mitglieder des Bundesrates, Volksbegehren und Regierungsvorlagen (Vorlagen der Bundesregierung). Diese vier Wege sind gleichwertig, aber sie werden nicht in gleicher Weise begangen. 80 % der Initiativen gehen von der Regierung aus, der Rest vor allem vom Nationalrat, Volksbegehren finden selten statt und noch seltener Anträge des Bundesrates.

Bei der Landesgesetzgebung ist die Initiative noch stärker bei der Regierung.

Vereinfacht kann man daher sagen, dass hinsichtlich der Verwirklichung des Initiativrechtes die Regierung in der Realität des politischen Alltags die Initiative ausübt. Das ist nicht verfassungswidrig, sondern Verwirklichung des Verfassungsrechts.

Ein weiteres Beispiel: Der Bundeskanzler und auf seinen Vorschlag die übrigen Mitglieder der Bundesregierung werden vom Bundespräsidenten ernannt. So regelt die Verfassung im Art 70 die Regierungsbildung. Während sie für den Nationalrat eine Legislaturperiode und für den Bundespräsidenten eine Amtsperiode von sechs Jahren bestimmt, fehlt eine solche

Bestimmung für die Regierung. Es fehlt auch eine Bestimmung darüber, wann die Regierung zu bestellen ist. Selbst die Zusammensetzung der Regierung ist nicht bestimmt. Politik wird aber nicht nur vom Recht gesteuert, sie ist immer auch eine Fortsetzung von Traditionen. Konventionen ergänzen die Regeln der Verfassung in diesem Fall folgendermaßen:

Die Regierungsbildung findet im Anschluss an die Nationalratswahl statt. Sie findet in ihr geradezu ihren Abschluss. Die Regierungsbildung schließt also nicht an die Bundespräsidentenwahl an, sondern erfolgt unabhängig davon. (Das Rücktrittsangebot der Regierung gegenüber dem neugewählten Bundespräsidenten ist nur Courtoisie ohne rechtliche Konsequenzen.)

Die Amtsperiode der Regierung hängt nicht mit der Amtsperiode des Bundespräsidenten zusammen. Die Regierung kommt und geht nicht mit dem Bundespräsidenten, sondern regelmäßig mit dem Nationalrat. Zur unmittelbaren Bedeutung der Nationalratswahlen ist eine weitere im politischen Prozess hinzugekommen: Sie sind indirekt auch Kanzlerwahlen.

Daher ist der politische Prozess der Regierungsbildung mit den Verhältnissen im Nationalrat und den zwischen den Parteien verknüpft. Diese Verhältnisse, besonders die Mehrheitsverhältnisse, muss der Bundespräsident zur Kenntnis nehmen. Schon vor seiner Entscheidung muss er auf die Parlamentsparteien Bedacht nehmen. So wirken an der Regierungsbildung mehrere Machträger mit.

So ist auch eine weitere Konvention zu verstehen: Der Bundespräsident beauftragt im Anschluss an die Nationalratswahlen den Chef der mandatsstärksten Partei mit der Regierungsbildung. Bei absoluter Mehrheit des Kanzlerkandidaten ist der Entscheidungsspielraum des Bundespräsidenten auf Null reduziert, auch wenn er rechtlich völlig frei ist. Bei relativer Mehrheit eines Kanzlerkandidaten schrumpft der Spielraum um so mehr, je mehr der Kandidat sich auf eine verhandelte sichere Koalitionsmehrheit stützen kann. In jedem Fall ist der Bundespräsident rechtlich frei. Aber auch in jedem Fall hat die Möglichkeit eines Misstrauensvotums und die Notwendigkeit eine Mehrheit im Parlament zu finden, eine beschränkende Vorwirkung auf den Spielraum des Bundespräsidenten.

Der Bundespräsident wirkt regelmäßig auf die Zusammensetzung der Regierung nicht ein. Er akzeptiert regelmäßig die vom designierten Kanzler ihm präsentierte Regierungsliste und ernennt die vorgeschlagenen Bundesminister und Staatssekretäre. Er wirkt auch nicht auf die Regierungserklärung der Kanzler ein.

Das alles steht nicht in der Verfassung, ist aber nicht verfassungswidrig, sondern die Verwirklichung der Verfassung in der Zweiten Republik.

Der Bundespräsident könnte aber auch anders handeln. Da er die Regierung und den Kanzler jederzeit entlassen kann, bedarf sie nicht nur für ihr Entstehen, sondern auch für ihr Bestehen seines ständigen Vertrauens. Er hat durch die Freiheit der Ernennung und Entlassung Einflussmöglichkeiten auf die Zusammensetzung der Regierung und deren Geschäftsführung. Wenn er sie nicht wahrnimmt, so ist das aber nicht verfassungswidrig.

Die Willensbildung der Regierung: Der Bundeskanzler, der Vizekanzler und die übrigen Bundesminister bilden „in ihrer Gesamtheit die Bundesregierung unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers“ (Art 69 Abs 1 B-VG). Obwohl die Bundesregierung das wichtigste Organ des politischen Prozesses ist, gibt es keine näheren Regelungen über ihre Organisation, über ihre Willensbildung, über eine etwaige Geschäftsordnung. Seit eh und je wird davon ausgegangen, dass ein Beschluss der Bundesregierung nur mit Stimmeneinhelligkeit aller Mitglieder gefasst werden kann. Auf der Ebene der Bundesregierung gibt es im Gegensatz zur Ebene der Landesregierungen kein Überstimmen, sondern nur ein Übereinstimmen.

Das Einstimmigkeitsprinzip ist eine der Fortsetzungen der Monarchie in der Republik. Es wurde schon im altösterreichischen Ministerrat praktiziert. Die Einhelligkeit war selbstverständlich, weil die Minister nur der verlängerte Arm des Kaisers waren. Der Kaiser konnte ja in sich nicht uneinig sein. Die Einstimmigkeit setzte sich in der Republik fort und ist bei Nichtregelung der Willensbildung zur Selbstverständlichkeit geworden.

Man könnte aber auch aus dem die Bundesverfassung durchziehenden Prinzip der Mehrheit ableiten, dass auch im Rahmen der Bundesregierung das Mehrheitsprinzip zu gelten habe. Die Praxis aber entschied sich für die Einstimmigkeit und das ist nicht verfassungswidrig.

Die Realverfassung zeigt sich vor allem in Zusammenarbeit und kooperativer Konfliktregelung.

Während in der Ersten Republik die Gegnerschaft der politischen Lager bis zum Bürgerkrieg führte, haben die politischen Führungsschichten nach 1945 den Weg der Zusammenarbeit gesucht. Diese Kooperation führte zu zwei Institutionen: Zur Regierungsform der großen Koalition auf Dauer – Ausnahmen bilden die Alleinregierungen von 1966 – 1983 und die Kleine Koalition SPÖ-FPÖ 1983-1986 – und zur Sozialpartnerschaft, die vor allem in der Zusammenarbeit der vier großen Wirtschaftsverbände Österreichischer Gewerkschaftsbund, Wirtschaftskammer, Arbeiterkammern und Landwirtschaftskammern besteht und in verschiedenen Formen in Erscheinung tritt (auf der Ebene der Betriebe, auf der Ebene der Kollektivverträge, in Beiräten und Kommissionen, insbesondere in der Paritätischen Kommission für Lohn- und Preisfragen).

Große Koalition und Sozialpartnerschaft sind zwei Formen der Zusammenarbeit, welche die Realverfassung der ersten beiden Jahrzehnte der Zweiten Republik gebildet haben und noch heute fortwirken.

Im großen und ganzen bestand zwischen dieser Realverfassung und der Rechtsverfassung kein Widerspruch. Das was wirklich ist, ist nicht deshalb verfassungswidrig. Allerdings waren diese Formen der Zusammenarbeit im Rahmen der Realverfassung in einem von der Rechtsverfassung nicht erfassbaren Raum. Die Rechtsverfassung hatte zwar auf sie eine gewisse Fernwirkung, aber regelte sie nicht. Die Formen der Zusammenarbeit setzten die Rechtsverfassung auch nicht außer Kraft, aber sie um- und überlagerten sie und nahmen ihr die politische Wirksamkeit.

Sowohl als Gesetzgeber wie als Kontrollor der Regierung wurde die Rolle des Parlaments durch die große Koalition geschwächt. Die große Koalition ist als Inhaberin der Zweidrittelmehrheit im Nationalrat der Verfassungsgesetzgeber und benützt die Verfassung als Instrumentarium ihrer Regierungspolitik.

Alles, was der König Midas angriff, wurde Gold, alles, was die große Koalition an problematischen Regelungen im Verfassungsrang traf, war damit verfassungsrechtlich abgesichert.