

APHORISMEN UND SIMPLIFIZISMEN ZUR ÖSTERREICHISCHEN VERFASSUNG

Diskussionspapier Nr. 40-R-95

Manfried Welan

Juni 1995



Institut für Wirtschaft, Politik und Recht
Universität für Bodenkultur Wien

Die WPR-Diskussionspapiere sind ein Publikationsorgan des Instituts für Wirtschaft, Politik und Recht der Universität für Bodenkultur Wien. Der Inhalt der Diskussionspapiere unterliegt keinem Begutachtungsvorgang, weshalb allein die Autoren und nicht das Institut für WPR dafür verantwortlich zeichnen. Anregungen und Kritik seitens der Leser dieser Reihe sind ausdrücklich erwünscht.

Kennungen der WPR-Diskussionspapiere: W - Wirtschaft, P - Politik, R - Recht

WPR Discussionpapers are edited bei the Department of Economics, Politics, and Law at the Universität für Bodenkultur Wien. The responsibility for the content lies solely with the author(s). Comments and critique by readers of this series are highly appreciated.

The acronyms stand for: W - economic, P - politics, R - law

Bestelladresse:

Institut für Wirtschaft, Politik und Recht
Universität für Bodenkultur Wien
Gregor Mendel-Str. 33
A – 1180 Wien
Tel: +43/1/47 654 – 3660
Fax: +43/1/47 654 – 3692
e-mail: h365t5@edv1.boku.ac.at

Internetadresse:

<http://www.boku.ac.at/wpr/wprpage.html>
http://www.boku.ac.at/wpr/papers/d_papers/dp_cont.html

APHORISMEN UND SIMPLIFIZISMEN

zur österreichischen Verfassung

von Manfred Welan^{*)}

I.

Wissen die ÖsterreicherInnen in welcher Verfassung sie sind?

12. Juni 1994: Der Souverän hat dem Sonderermächtigungsgesetz direkt und damit der Gesamtänderung der Bundesverfassung indirekt zugestimmt. Österreich wird europäisiert. Wird Europa austrifiziert?

Totalrevision: Österreich wird entösterreichert!

Vox populi vox dei ex machina?

Gesamtänderung der Bundesverfassung: Nur ein Teil ein unseres Rechts geht vom Volk aus. Und seit 1995 geht nur ein kleiner Teil vom österreichischen Volk aus.

Wissen die ÖsterreicherInnen, daß sie durch ihr Referendum die Dritte Republik eingeläutet haben?

Die Republik Österreich hat jetzt zwei Grundordnungen: Eine Staatsverfassung und eine Überstaatliche. Werden die zwei zu einer werden?

Besser: Gemeinsam statt einsam? Besser international statt national!

Je mehr EU, desto mehr Ö.!

Ist die Europäische Union das bonum comune?

Sollte EU nicht AU heißen?

Auch Verfassungen sind nicht mehr das, was sie einmal waren.

Verfassung war einmal ein politisches Wort. Heute ist das ein persönlicher Wert: Ich will doch schließlich wissen, in welcher Verfassung ich bin.

Das Persönliche ist so politisch geworden, daß das Politische nur mehr vom Persönlichen lebt.

Trotzdem: Politik ist Verfassung im Fluß. Verfassung ist versteinerte Politik.

Die Verfassung von heute ist ein Werk der Welt von gestern.

Unsere Verfassung ist ein politisches Museum der Moderne. Sie ist voll von Mahn- und Denkmälern. Aber sie ist kein Wachfigurenkabinett und besteht nicht aus ausgestopften Exzellenzen.

Die Verfassungsentwicklung von 1848 an ist ein Laboratorium der Staatsrechtslehre:

Absolutismus und Konstitutionalismus, Monarchie und Republik, Demokratie und Diktatur, Liberalismus und Totalitarismus, Unitarismus und Föderalismus, Zentralismus und Partikularismus,

^{*)} o. Univ. Prof. Dr. Manfred Welan, Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, Universität für Bodenkultur Wien

Polizeistaat und Rechtsstaat, Nationalitätenstaat und Nationalstaat, Dismembratio und Integratio, Okkupation und Annexion, Besetzung und Besatzung "Austria docet"

Der Krensiere Entwurf - first draft der Verfassung 1920.

Ohne 1866 hätte 1848 nicht 1867 werden können!

Grundherren waren viele Jahrhunderte an der Macht, Grundrechte sind es erst über 100 Jahre. Und das mit Unterbrechungen!

Die schönste Bestimmung: § 16 ABGB 1811.

"Jeder Mensch hat angeborene, schon durch die Vernunft einleuchtende Rechte und ist daher als Person zu betrachten...." Das nimmt alle späteren Menschenrechtserklärungen und -kataloge vorweg.

Warum sind dann im Umgang "Individuum!", "Person!", "Subjekt!" Schimpfwörter?

"So a Mensch!" ist das ecce homo austriacus?

Woher kommt die Freiheit des Einzelnen? Nur von innen, von selber!

Die österreichische Geschichte ist wie jede Geschichte Leidensgeschichte. Geschichtswissenschaft ist memoria passionis.

Die Verfassungsgeschichte Österreichs ist aber auch eine Geschichte der Befreiung.

War Österreich ein Völkerkerker?

War Österreich ein Volkskerker?

Das große Österreich hatte viele Völker, aber keine Staatssprache. Das kleine Österreich hat nur ein Volk, aber eine Staatssprache. Daher sind Menschen- und Minderheitenrechte so wichtig!

Der größte österreichische Held war ein Ausländer mit einem europäischen Namen: Prinz Eugenio de Savoy.

Österreichs größter Staatsmann eine Frau: Maria Theresia.

Der größte österreichische Revolutionär? Rechtlich vielleicht Franz Joseph. Wer war es politisch?

Im vorigen Jahrhundert setzte ein Schrumpfungsprozeß Österreichs ein. Es wurde vom zweitgrößten Staat Europas einer der kleinsten.

Das kleine Österreich wurde aber ein größerer Staat als das große Österreich es je war.

Der Prozeß der Reduktion hätte einer der Edukation sein können. Die Erste Republik war es nicht. Aber die Zeit danach.

1918 sind wir ein Volk ohne Staat geworden. Daraufhin wollten wir Deutsch-Österreich und Bestandteil der deutschen Republik sein.

Dann war es ein Staat, den keiner wollte.

Der neue Staat und sein Name wurden oktroyiert.

Für viele wurde die Nationalität erst durch die Neutralität konstituiert.

Wir waren aber doch schon 1918 "quasi-neutral"! Daher waren wir 1918 schon eine "Quasi-Nation".

Das österreichische Dilemma: Der Weg zum Rechtsstaat und zur Demokratie war mit Niederlagen gepflastert.

Identität? Die Diskontinuität der Verfassung spricht dagegen. Die Kontinuität der Beamten dafür.

Die Geburt der kleinen Republik ging aus dem Tod des großen Kaiserreiches hervor.

Ist deshalb die österreichische Identität erst dann entstanden, als das vergessen wurde?

Weder der Name noch der Inhalt des Staates wurden in der Zweiten Republik oktroyiert. Heißt sie deshalb so?

Das erste Wort der Verfassung war einmal ein Oktroi. Heute ist es Heimat.

Österreich ist klein. Das ist der inoffizielle Artikel 1.

"Small is hard", das war die Erste Republik. "Small is beautiful" die Zweite.

Die Erste Republik war schlechte Politik unter guter Verfassung. Und die Zweite? Haben wir soviel aus der Geschichte gelernt?

Das B-VG ist nach dem Ersten, die Realverfassung nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden. Deshalb wurden manche Juristen auch Politologen.

Zeit für eine Reform? Tausend Jahre Österreich? Vielleicht; Tausendmal Änderungen des Verfassungsrechts? Sicher.

Im österreichischen Verfassungsrecht geht es selten um die Wurst, aber häufig um die Wursthaut.

Form ist alles: 1/2 Präsenz, 2/3 Konsens, Etikette, Ritual. Inhalt kann alles oder nichts sein.

Auch die Kernverfassung wurde über 200 mal geändert. Welche Artikel sind seit 1920 gleich geblieben?

Ausländer raus! Mit den Habsburgern hat's begonnen!

Adel enteignen? Vielleicht! Aber gleich abschaffen?

Und das alles heißt Republiksicherung!

Spruch eines Liberalen im alten Österreich: Ich glaube nur an das Staatsgrundgesetz. Einen solchen Glauben habe ich im neuen nie gefunden.

Im Gegensatz zu anderen Staaten ist Österreich nach 1945 wieder in sein altes Verfassungsgebäude eingezogen. Besser sollte man sagen: in seine alte Verfassungshaut, so schmiegte sie sich an den Parteienkörper an.

Durch die Unabhängigkeitserklärung 1945 und den Staatsvertrag 1955 wurde unsere Verfassung aus einer "Verfassung ohne Entscheidung" zu einer "Verfassung gegen Faschismus und Nationalsozialismus". Durch Staatsverträge und Staatsziele hat die Verfassung ihre Wertneutralität verloren.

Die wertneutrale Demokratie wurde zu einer wehrhaften.

Österreich kommt von den Siegermächten 1918, der Grundrechtskatalog aus Altösterreich und Europa, die wehrhafte Demokratie aus dem Staatsvertrag 1955, die umfassende Landesverteidigung von der dauernden Neutralität ... Das sind unsere Grundwerte! Oder?

Die Verfassung war nie eine weltliche Bibel. Dazu war ihre Kirche zu sehr Obrigkeit.

Wir waren eine Hofrats-Nation oder eine Resig-Nation, aber nie eine Verfassungsnation.

Verfassungspatriotismus ist ein deutsches Fremdwort.

Die Österreicher sind eine Realnation geworden, weil sie sich daran gewöhnt haben.

Manche erwarten von der Verfassung eine Machtstatistik, manche ein Grundbuch oder einen Fahrplan der Politik, manche politische Aufträge.

Das Ziel der Verfassung ist ein Weg: die Freiheit der offenen Gesellschaft. Diesen Weg muß das Volk selber gehen. Deshalb geht das Recht von ihm aus.

Aber zu viel und zu wenig!

Im klassischen Stil eines parlamentarischen Rechtsstaates gebaut, war das B-VG 1920 eine systematische Konzeption in der Verknüpfung von Verhältniswahlrecht, Proporzparlamentarismus, Wahl der Regierung, des Staatsoberhauptes und des Verfassungsgerichtshofes durch das Parlament, Bindung der Gesetzgebung an die Verfassung, Bindung der Verwaltung an das Gesetz, Verfassungsgerichtsbarkeit, Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die parlamentarisch-demokratischen und föderalistischen Elemente gingen auf allen Ebenen Kombinationen ein. Es war zu schön, um wahr zu sein.

Unsere Verfassung ist ein Vertrag der großen Lager, aber ein Torso der Klassik.

Sie war das Werk der beiden Großparteien und sie ist das geworden, was sie daraus machten.

Das Verfassungsrecht durchzieht ein schwarz-roter Faden des Ver- und Mißtrauens.

Unter den politischen Institutionen finden sich auch manche Kompro-Mißgeburten.

Es gab viele formale Kompromisse, aber keinen Fundamentalkonsens.

Demokratie und Republik waren für die einen "der Weg zum Sozialismus", für die anderen gerade nicht "die wahre Demokratie".

Parteienprüderie: Obwohl die Verfassung von Parteien für Parteien geschaffen worden ist, ignorierte sie diese wie in der Monarchie.

Konstitutionalisierung wegen Finanzierung: Die Institutionalisierung der Parteien erfolgte erst mit dem Parteiengesetz 1975.

Die Großparteien waren nach dem Ersten und nach dem Zweiten Weltkrieg pouvoir constituant und Partner des Verfassungsvertrages.

Die erste Verfassung der Ersten Republik erklärte den Anschluß, die erste Verfassung der Zweiten Republik die Unabhängigkeit!

Die Verfassung 1920 wird Kelsen-Verfassung genannt. Das ist hinsichtlich der Form, der Formen und der Formulierungen richtig. Der schwarz-rote Inhalt aber stammt nicht von ihm.

Heute ist von der Schönheit des Kelsen'schen Werks nur mehr wenig vorhanden. Verfassungsrecht ist von Unübersichtlichkeit, Zersplitterung und Rechtsunsicherheit geprägt.

Politischer Inkrementalismus und opportunistische Verfassungsreform der kleinen Schritte in Permanenz haben das Verfassungsrecht zu einer flüssigen Materie und zu einem komplizierten Flickwerk gemacht.

Unsere Verfassung wurde als Torso bezeichnet, als baufällig, als Ruine, als ausgehöhlt usw. Aber sie funktioniert! Sie funktioniert besser als früher, weil die Koalition ihre Verfassungsmehrheit verloren hat.

Die Verfassung ist wie manche moderne Kunstwerke. Sie ist unbekannt und unverständlich. Aber sie funktioniert doch als Verfassung der Freiheit!

Wir haben viel aus der Geschichte gelernt. Aber was?

Aus der Casa d'Austria wurde Casino Austria.

Die Welt ist ein Dorf geworden. Österreich ist ein Dorf geblieben.

Der Weg der neueren Bildung ging nach Grillparzer von der Humanität durch die Nationalität zur Bestialität. Können wir nicht den umgekehrten Weg gehen? Oder wenigstens über Nationalität zur Internationalität kommen?

II.

Schwarz-gelb wurde schwarz-rot.

Die Entstehung der Bundesverfassung erfolgte in einem Prozeß von Parallelaktionen.

Der Entstehungsprozeß setzte sich in großen Verfassungsreformen fort.

Das Ende war die Diktatur.

Die Verfassung 1920 wurde mehr rot als schwarz gesehen. Deshalb versuchten die Schwarzen immer wieder Reformen.

Die schwarzen Verfassungsreformen brachten eine Stärkung des Bundes auf Kosten der Länder. Dieses sacrilegium intellectus war der Preis, den die Christlichsozialen für die Schwächung Wiens und der Sozialdemokratie gerne bezahlten.

Die bürgerlichen Parteien wollten eine Präsidialdemokratie. Die Sozialdemokraten eine parlamentarische. Wurde Österreich durch die Novelle 1929 eine Präsidentschaftsrepublik? Wenn ja, dann leben wir unter einer verfassungswidrigen Verfassung. Die Reform hätte einer Volksabstimmung bedurft.

Unsere Verfassung hat schwarz-rote und schwarz-gelbe Grundmuster, steht aber in der Tradition der Aufklärung. Dialektik der Aufklärung?

Verfassung der Aufklärung - wurde sie deshalb hierzulande nicht heimisch?

Schwarz-rot und schwarz-gelb: die Verfassung ist Gegen- und Fortsatz der Monarchie.

Verfassung als politische Aufklärung: Vor lauter rot-weiß-roter Unwissenheit, Desinteresse und Bequemlichkeit sehen viele nicht das Schwarz-rote und schon gar nicht das Schwarz-gelbe der Verfassung.

Von Staatsjuristen für einen Juristenstaat geschrieben war sie ein Meisterstück.

Dem Meisterstück fehlte das Herzstück: die Grund- und Freiheitsrechte.

Die Verfassung beginnt mit einem alten Wort und sie endet mit dem Verweis auf altes Recht: Österreich und das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger.

Da Schwarz und Rot in Grundwerten nicht übereinstimmten, wurden die Grundrechte des Liberalismus übernommen.

Zwei soziale Parteien, die Sozial-Demokraten und die Christlich-Sozialen, und keine sozialen Grundrechte!

Beide bekämpften den politischen Liberalismus, übernahmen aber dessen Grundrechte!

Die Einigung zweier heterogener Ideologien auf eine dritte zeigt die Fähigkeit zum formalen und die Unfähigkeit zum fundamentalen Konsens.

Nicht die substantiellen Kompromisse, sondern die funktionellen in Form von Lücken, Provisorien, Rezeptionen und Promessen prägen eine Unvollendete: die Verfassung.

Wo und weil sich die beiden großen Lager über neue Regelungen nicht einigten, blieb die demokratische Republik bei denen der Monarchie.

Die Monarchie setzt sich überhaupt mehr in der Republik fort als man glaubt, z.B. im Verhältnis von Regierung und Parlament, in der Rechtsstaatlichkeit, im Staatsoberhaupt, in der Nomenklatura.

Und auch der Proporz war nichts Neues!

Neu war nicht der Proporz, sondern das Proportionalwahlrecht.

Das Frauenwahlrecht wurde vor allem von den Roten erkämpft; genützt hat es den Schwarzen.

Anders war es beim Bundespräsidenten. Gewollt haben ihn die Schwarzen, genützt hat er den Roten; aber erst in der Zweiten Republik.

Schwarz-rot war die Rechtsverfassung in der Ersten Republik.

Schwarz-rot wurde die Realverfassung in der Zweiten Republik.

Solange jeder von seiner Partei sich fesseln ließ, war das ganze Volk eine schwarz-rote Marionettengesellschaft.

Zweiparteiengesellschaft und Kammerstaat waren das Plebiszit der Praxis.

Schwarz und rot konnten unter den Besatzungsmächten Österreich an der Basis besetzen. Alles Organisierbare organisieren, integrieren, polarisieren, neutralisieren.....

Alles, was organisierbar war, wurde organisiert; und was nicht organisierbar war, wurde organisierbar gemacht.

Die Proportionen ändern sich, der Proporz bleibt.

Rouge ou noir? Rouge et noir!

III.

Erste - Zweite - Dritte - Vierte Republik

1918-1920 - Erste Republik; 1920-1933 Zweite Republik; 1934-1938 Dritte Republik; 1945-1955 Vierte Republik; 1955-1994 Fünfte Republik; 1995-... Sechste Republik!

Erste Republik: Der Staat, den andere wollten. Zweite Republik: der Staat, den alle wollten.

Erste Republik: Die Parteien strebten die Mehrheit an, nicht um sich in den Dienst des Staates zu stellen, sondern um den Staat in den Dienst der Partei zu stellen.

Res publica res privata partium?

Man legitimierte sich damit, daß man die faktische oder fiktive Gefahr einer Diktatur der anderen abzuwehren behauptete.

Und in der Zweiten Republik?

Die Tragödie der Ersten Republik ergab sich aus Apperzeptions- und Kommunikationsverweigerung; die success story der Zweiten Republik aus Realpolitik und Partnerschaft.

Die Erste Republik hatte viel Möglichkeitssinn und wenig Wirklichkeitssinn. Die Zweite viel Wirklichkeitssinn und wenig Möglichkeitssinn.

Die Erste Republik bestand aus großen Verfassungsreformen; die Zweite Republik bestand aus kleinen Schritten.

Unter allen Staaten ist doch die Erste der Zweiten Republik am ähnlichsten. Und doch ist sie so anders.

Tragödie und success story fanden unter der gleichen Verfassung statt. Die gleichen Worte trafen ungleiche Wirklichkeiten. Die gleiche Verfassung wurde unterschiedlich verwirklicht.

So viel Text die Verfassung auch hat, noch mehr hat der Kontext.

Die Verfassung konnte die Diktatur nicht verhindern, weil das Volk sie ermöglicht hat.

Vielleicht ist das Verfassungsbewußtsein bei uns so klein, weil die Möglichkeiten der Verfassung für die Politik so groß sind. Das Volk muß politisch sein, auch wenn es sich ständig privatisiert.

Die österreichische Geschichte ist eine Geschichte von Befreiungen, weil sie eine Geschichte von Unterdrückungen war.

Nach der Befreiung der Befreiten wurde die Freiheit schwarz-rot Wie oft muß ein Volk befreit werden, bis es frei ist?

Merke Merk! "Der Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich - eine Geschichtslegende." Soweit rechtlich; faktisch schauen die Dinge etwas anders aus.

Es gibt in unserer Geschichte wenige Entweder-oder, aber viele Sowohl-als-auch:

Sowohl Opfer als auch Täter, sowohl Befreier als auch Befreite, sowohl alte Kämpfer als auch Widerstandskämpfer, sowohl Unabhängige als auch Abhängige, sowohl Vergessende als auch Erinnernde, sowohl Vernehmende als auch Vergebende

Nach dem doppelten Bürgerkrieg: schwarz gegen rot, schwarz gegen braun, braucht man eine polychrome Geschichtsschreibung!

Zeitgeschichte muß polyperspektivisch sein.

Glücklich ist, wer vergißt ?

Glücklich icht, wer verzicht!

Frei wird, wer sich erinnert!

Es gibt nur ein Gewissen und das ist schlecht.

Amnesie oder Amnestie? Amnesie nein, Amnestie ja!

Vergessen und vergeben? Nie vergessen und nicht immer vergeben!

Eine komplexe Geschichte verlangt eine komplexe Schau.

Wir haben aus der Geschichte gelernt. Wir sind ein bißchen europäischer, internationaler, ja sogar kosmopolitischer geworden. Aber menschlicher?

In der Zweiten Republik zog man mit dem Geist der Verfassung 1920 ihre Fassung 1929 an. Die Sozialdemokraten haben davon am meisten profitiert, obwohl sie dagegen am meisten protestiert haben.

Seit Kreisky hat das österreichische Volk keinen Minderwertigkeitskomplex mehr.

Rot-ich weiß-rot - Ära Kreisky.

Merkwürdig war, daß bei uns die Hymnen so oft gespielt und so selten gesungen wurden.

In der Ära Kreisky wußte man einige Zeit, wer in Österreich regiert. Seine Konstitution wurde zur Verfassung, die Politik wurde persönlich.

In der Ära Kreisky vergaß man, daß die Verfassung durch ihr Wahlsystem Mehrheiten und Regieren erschwert. Man wurde vielmehr daran erinnert, wie sehr die Verfassung durch ihr Regierungssystem die Herrschaft der Mehrheit erleichtert.

Nach Kreisky lernte man wieder, wie sehr die Verfassung die Mehrheitsbildung und Regierungsfähigkeit erschwert.

Während jahrzehntelang die normative Kraft der Realverfassung immer stärker geworden war, bewirkte die Erosion der Großparteien die normative Kraft des Normativen.

Die faktische Kraft des Normativen hat sich gegenüber der normativen Kraft des Faktischen durchgesetzt. Das Normative wurde normal.

Normalisierung: Freiheitsrechte und Verhältniswahlrecht führen zum Mehrparteiensystem.

Durch die Liberalisierung der Gesellschaft kam es zur Normalisierung der Verfassung.

IV.

Verfassung und Realverfassung

Verfassung - das ist Recht, schön und gut! Aber was ist Realverfassung?

Ist die Realverfassung die Verfassungswirklichkeit? Ist sie die verwirklichte Verfassung oder die normative Wirklichkeit?

Ist es der Kontext, der den Text bestimmt? Ist es der Ton, der die Musik macht?

Realverfassung, das kann auch Umgebung und Umgehung der Verfassung sein.

Nicht jeder Umgang mit der Verfassung ist eine Umgehung der Verfassung.

Aber Umgang mit der Verfassung führt leicht zu einer Realverfassung.

Unsere Verfassung ist eine Prozeßordnung der Politik. Nicht eine Grundordnung der Gesellschaft.

Sie regelt mehr das Spiel der Politiker als die Werte der Politik. Aber sind nicht die Spielregeln die höchsten Werte der Politik?

Unsere Verfassung regelt, wer wie Recht erzeugt und wer wie das kontrolliert.

Österreich ist eine demokratische Republik. Darin liegt Hellas und Rom, demos und res publica.

Ihr Recht geht vom Volk aus. Nur das Recht der Republik Österreich Daher kann es so viel anderes geben!

Ihr Recht geht vom Volk aus. Ihr Recht geht zum Volk hin. Ihr Recht geht am Volk aus. Dazwischen? Parteien, Verbände, Ämter, vor allem viele Ämter.

Österreich ist eine bürokratische Partikratie.

Österreich ist eine Republik der Funktionäre und Mandarine. Von ihnen geht alles Recht aus.

Herrschaft ist im Alltag Verwaltung. Auch wenn sie an Gesetze gebunden ist. Republik ist das Hauptwort, demokratisch das Eigenschaftswort. Wo bitte sind die Tätigkeitswörter?

Republik, Demokratie, Bundesstaat stehen ausdrücklich in der Verfassung. Der Rechtsstaat ist ihr beredtes Schweigen.

Republik und Rechtsstaat entstehen nicht schon dann, wenn jeder schreit, weil ihm auf die Zehen getreten wird, sondern erst dann, wenn jeder schreit, wenn anderen auf die Zehen getreten wird.

Die österreichische Erbsünde? Nach Max Burckhard dieser Mangel an Freiheits- und Rechtssinn!

Heute ist der größte Mangel der Republik der Mangel an Republik.

Warum sind wir mehr Demokraten als Republikaner?

Föderalismus kommt von foedus, Vertrag. Verträge verlangen ertragen und vertragen.

Die Verfassung entsteht aus Verträgen, besteht aus Verträgen, läßt Verträge entstehen und bestehen.

So entstand die Koalition, so die Sozialpartnerschaft, so der kooperative Föderalismus.

Die Gliederung in Bund, Länder und Gemeinden, in Gebietskörperschaften und Berufskörperschaften, das ist Gewaltenteilung.

Bundesstaat bedeutet vor allem Kompetenzverteilung und das ist Machtverteilung zwischen Bund und Ländern. Sie ist unitarisch, zentralistisch, kasuistisch und kompliziert.

Warum schaut die Verfassung wie Verwaltungsrecht, nicht wie Verfassungsrecht aus? Sie wurde zur bürokratischen Partitur der bürokratischen Partikratie.

Kummer mit der zweiten Kammer: Die Länderkammer ist eine Parteienkammer. Der Bundesstaat ist ein Parteienbundesstaat.

Verfassungsautonomie: Früher ähnelten die Verfassungen der Bundesländer einander wie ein Ei dem anderen; heute wie ein Osterei dem anderen.

Druckfehler enthalten manchmal mehr Wahrheit. Deshalb liest man so oft "Förderalismus".

Liest man auch Sumpfvationen statt Subventionen? Nein. Aber Subsidiarität kommt von Subsidien.

Die Bundesverfassung ist auch Landesverfassung und Gemeindeverfassung. Sie ist nicht nur ein Weg der Gesetzgebung, sondern vor allem Verwaltungsverfassung.

Die Verfassung teilt Macht und entspannt Spannungen: Die von Mensch und Staat, die der Parteien, die von Regierung und Opposition, von Parlament und Regierung, von Bund und Ländern, von Selbstverwaltungen und Staat, von Staat und Kirchen, von Gesetzgebung und Vollziehung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit, Regierung und Kontrolle.....

Politisch ist oft nicht die Frage Trennung oder Teilung der Gewalten interessant, sondern die Gewaltenverbindung.

Auch in unserer Verfassung streitet Rousseau mit Montesquieu weiter.

Die Verfassung enthält eine Ordnung des Wettbewerbs, den das Volk als Preisrichter entscheidet und aus dem der Bundespräsident Konsequenzen zieht: den Siegespreis des Regierens.

Die Verfassung regelt das Spiel um die Macht und das Spiel der Macht, indem sie den Machthabern Anregungen gibt und ihnen Schranken setzt. Dabei ermächtigt sie mehr als sie beauftragt. Damit ermöglicht sie vieles und verhindert nur wenig.

Der Kampf um die Macht ist ein Kampf um die Mehrheit bei Wahlen, im Parlament, in Kollegien aller Art.

Das Volk wählt. Es wählt immer mehr. Es hat immer mehr Bedürfnisse, die immer mehr nach Befriedigung rufen. Es will immer mehr Staat. Er wird immer größer. Ihr Recht geht vom Volk aus, aber es kehrt immer wieder zum Volk zurück. Wann wird das Volk das lernen?

Mehr Rechte bedeuten nicht mehr Freiheit!

Die Verfassung enthält weniger Schranken als Eingangstüren und Einfallspforten.

Die Verfassung ist weitgehend leer, weil sie so frei ist. Aber die Gesetze sind voll, übervoll.

Unsere Verfassung ist eine Superverfassung. Deshalb kommt es so auf die Subverfassungen an.

Die Verfassung gewährleistet durch Grundrechte Freiheit, aber sie erlaubt der Mehrheit, sie zu beschränken. Schrankenlos bis zum Wesen. Aber auch das entscheidet die Mehrheit: Im Verfassungsgerichtshof.

Die Gesetze sollten nur nach Maßgabe der Grundrechte gelten. Hierzulande gelten die Grundrechte seit eh und je nach Maßgabe der Gesetze. In der Beschränkung zeigt sich erst die Freiheit!

Unsere Verfassung ist liberal; aber ihre Früchte?

Unsere Verfassung ist liberal; aber sind wir nicht alle Sozialisten und ist nicht der, der es weiß, klug?

"Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur aufgrund der Gesetze ausgeübt werden". Das ist primär liberal, sekundär demokratisch. In der Praxis ist der Satz primär demokratisch, sekundär liberal.

Grundkonsens Legalität: Die Gesetze geben nicht nur der Verwaltung Inhalt und Schranken vor, sondern auch dem Bürger:

Die gesamte bürgerliche Freiheit darf nur aufgrund der Gesetze ausgeübt werden.

Die Zukunft wird von Gesetzen regiert, welche die Vergangenheit erlassen hat und nicht von jenen, die sie aufgehoben hat.

Die Demokratie kann die Freiheit durch ihre Gesetzgebung immer mehr auffressen. Der Schutz besteht dann nur mehr in der Einnahmen- und Ausgabenrechnung des Staates.

Soziale Marktwirtschaft? Aber ja! Aber wie? Ökosoziale Marktwirtschaft? Öko - ja, sozial - ja! Aber was ist Marktwirtschaft? Und warum?

Wenn die Worte der Verfassung dem unbefangenen Betrachter ein anderes Bild als die Verfassungswirklichkeit vermitteln, dann muß sich entweder die Verfassung oder die Wirklichkeit oder der Betrachter ändern.

Verfassungswirklichkeit - Verfassungswidrigkeit? Nicht alles, was wirklich ist, ist verfassungswidrig.

Wenn aber Organe der Rechtsverfassung nur das nachvollziehen, was Organe der Realverfassung entschieden haben, dann sind sie nur mehr für leere Formen zuständig. Die Verfassung kann dann Volkstheater und Rechtsritual sein, sie hat aber ihren Sinn verloren: Ordnung und Kontrolle.

Wenn die Realverfassung immer mehr wird, dann muß man auch immer mehr Politikwissenschaftler werden.

Die Rituale der Politik laufen fast überall im Sinne einer die Verfassung überwölbenden Superstruktur und der sie unterbauenden Substrukturen ab; aber kann man von Verfassungswidrigkeit sprechen?

Nicht alles, was im Einzelfall politischer ist als die Verfassung, muß in die Verfassung.

Was dauernd auf den politischen Entscheidungsprozeß einwirkt, ohne verfaßt zu sein, wird zur Frage der Verfassung!

Die Verfassung traut keinem Einzelnen eine Staatsfunktion an und zu. Sie vertraut selten einem Einzelnen in einer Staatsfunktion.

Das B-VG geht davon aus, daß Gruppenentscheidungen die beste gesellschaftliche Organisationsform sind.

Die Verfassung setzt nicht auf einen großen Führer, sondern auf viele kleine. Vielleicht auf zu viele.

Die Verfassung gibt uns nicht den großen weisen Führer. Sie will verhindern, daß ein Einzelner zu großen Schaden anrichtet.

Österreichs Beiträge zu den politischen Institutionen? Bürokratie, Sozialpartnerschaft, Garantien der Verfassung und Verwaltung, kurz: unsere Höfe, Kammern und Räte.

V.

Politia mixta - lex rex

In unserer Verfassung ist vieles gemischt: So demokratische, aristokratische, oligarchische, monokratische Elemente: Volk, Volksvertretungen, Funktionäre, Beamte und Richter, Hauptmänner und Minister.

Ein Proporzwahlssystem nach Schweizer Art ist mit einem Verhältnis von Parlament nach britischem und konstitutionellen Muster gemischt und dann ein volksgewählter Präsident nach Weimarer Vorbild aufgepfropft.

Ist das nicht eine Quadratur von Parlamentarismus und Präsidialismus?

Können Strukturprinzipien Strukturdefekte einer Verfassung sein?

Auch eine Vielfalt von Rechtsträgern ist Pluralismus. In Österreich ist es Staatspluralismus. Auch das ist Mischung.

Die Verfassung legt nicht den Gegensatz von Staat und Gesellschaft fest, sondern ihre Unterscheidung durch den Rechtsstaat und ihre Vermischung durch die Demokratie.

Elemente eines parlamentarischen Regierungssystems sind mit solchen eines präsidentiellen verknüpft; das System der Gewaltenteilung von Gesetzgebung und Vollziehung ist mit der Gewaltenverbindung von Parlament und Regierung kombiniert; die repräsentativdemokratischen Komponenten sind durch direktdemokratische ergänzt; das Verhältniswahlssystem und der Proporz stehen im Vordergrund, aber der Majorz überwiegt; in der Regierung ist das Ressort- mit dem Kollegialitätsprinzip gemischt; beim Regieren sind die Bundesminister und der Bundespräsident gemischt.

Mixed and tempered governmen, checks and balances, schön und gut. Alles, was Recht ist. Aber muß das im Bereich der obersten Vollziehung auf die Spitze getrieben werden?

Unser Regierungssystem ist mehr auf Kompromiß und Sicherheit als auf Entscheidung und Raschheit ein- und ausgerichtet.

Die Gewaltenteilung zwischen Regierung und Parlament ist eine Sache der Form, die zwischen Gesetz und Verwaltung eine des Prinzips. Das Legalitätsprinzip herrscht über das Opportunitätsprinzip.

Das Spannungsverhältnis von Parlament und Regierung ist die Polarität von regierenden und oppositionellen Parteien. Parlament kommt von parlare, nicht von Papier!

Die Abgeordneten sind unabhängig - am meisten von sich selber.

Die contradictio in adjecto "freies Mandat" kann nur ein falsches Bewußtsein erzeugen: den unparteiischen Volksvertreter.

Die Verfassung legt manches fest. Aber die Regierungsform ist offen.

Regierungsform? Regierungsformen!

Präsidenschaftsrepublik? Nein!

Kanzlerdemokratie? Nein!

Ministerrepublik? Ja!

Die Bundesminister sind generell, der Bundespräsident nur speziell zuständig. Die Abgrenzung bedeutet Regel und Ausnahme.

Ein Kanzlerprinzip ist durch Vorschlag und Vorsitz nur Ansatz. Trotzdem: Gerade weil über den Bundespräsidenten viel in der Verfassung steht, gehört er zu den statischen Elementen; gerade weil über den Kanzler wenig in der Verfassung steht, gehört er zu den dynamischen.

Der Kanzler ist Aktivkönig, der Präsident Passivkönig.

Vorschlag und Gegenzeichnung sind Krücken, mit denen der Bundespräsident gehen lernen muß.

Nur in bestimmten Fällen kann er als "deus ex machina" Mittel- und Angelpunkt des Systems sein.

Die Regierung ist vom Parlament und vom Bundespräsidenten abhängig. Er ist auf ihre Vorschläge angewiesen und sie kann nur einstimmig. Wie klingt das?

Wenn die oberste Vollziehung nicht harmoniert, besteht sie aus improvisierenden Solisten. Der Dirigent ist längst weggegangen.

Was die Rollen am Theater sind die Zuständigkeiten in der Politik.

Auch Verfassungsämter können Masken auf dem Jahrmarkt der Eitelkeit sein.

Die Verfassung ist ein Konfektionsanzug geworden, der von allen getragen werden kann.

Die beste Verfassung ersetzt nicht den Charakter.

Die Verfassung verlangt von den Amtsträgern nur, daß sie die Gesetze einhalten. Anständig müssen sie schon selber sein.

Das Menschenbild der Verfassung ist eine Mischung von Optimismus und Skeptizismus.

Vertrauen ist gut - daher Demokratie und Mehrheitsherrschaft; Mißtrauen ist besser, daher Freiheits-, Minderheits- und Minderheitenrechte; daher Bindung an Verfassung und Gesetz. Kontrolle ist am besten, daher viele Kontrollen.

Das Argument für Freiheit und Demokratie: Unwissenheit.

Wir wissen wenig, was dem Menschen frommt, deshalb hat er Freiheitsrechte, weil er es am besten wissen muß.

Wir wissen wenig über das Gemeinwohl. Deshalb dient der demokratische Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. Mehrheiten sind Wege zum Gemeinwohl. Diese sind aber mit Kompromissen gepflastert.

Irren ist menschlich, Politik ist sehr menschlich. Deshalb enthält die Verfassung viele Kontrollen.

Österreich ist ein Mutterland der Rechtskontrolle und ein Musterland der Inter- und Intraorgankontrolle.

Mutter- und Musterland der Kontrolle: Drei Hauptstücke der Bundesverfassung dienen ihr und die übrigen fünf dienen auch ihr.

Die Verfassung enthält einen europäischen Traum: die Herrschaft von Gesetzen und nicht von Menschen.

Mit Hilfe Kelsens inthronisierte sich die Verfassung als Rechtsnorm-Erzeugungsnorm.

Ihre Herrschaft ist die Nomokratie.

Die Nomokratie wird durch die Normenkontrolle aus einer lex imperfecta zur lex perfecta.

Nomos - basileos, lex - rex, rule of law and not of men. Das ist Freiheit von Willkür.

Kelsen ging es mehr um Rechtssouveränität als um Volkssouveränität. Deshalb geht nur das Recht der Republik Österreich vom Volk aus, u. zw. nur von den Volksvertretungen und das nur unter nachprüfender Kontrolle des Verfassungsgerichtshofes.

Die Gewaltlosigkeit der Zweiten Republik wurde auch durch Kelsens Rechtskategorien geistig vorbereitet. Er hat mehr als die alte Gewaltterminologie beseitigt.

Freiheit von Willkür ist Grundkonsens. Die Verführung liegt in der positiven Willkür. Willkür zugunsten einer Partei.

"Justitia regnorum fundamentum", heißt es am Heldenplatz. "Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur aufgrund der Gesetze ausgeübt werden," heißt es in der Verfassung. Deshalb "Garantien der Verfassung und Verwaltung". Was sind die Garantien der Gerechtigkeit?

Die Garantie der Gerechtigkeit ist die lebendige Demokratie.

Durch die Bindung der Verwaltung an das Gesetz sollte einmal Freiheit gewährleistet sein. Je mehr Gesetze aber erlassen werden, desto mehr entsteht aus Freiheit durch Gesetze Herrschaft der Verwaltung aufgrund der Gesetze mit dem Ergebnis der Abhängigkeit.

Die Herrschaft von Gesetzen ist in Österreich Wirklichkeit geworden; aber durch die Herrschaft von Menschen kann sie wieder zur Möglichkeit werden. Negative Willkür ist ausgeschlossen. Aber positive?

Wovor muß man sich mehr fürchten: Vor der Verwaltung oder vor der Gesetzgebung? Vor beiden. Denn beide beschränken die individuelle Freiheit und damit die Moral. Die Gesetzgebung fängt an und die Verwaltung führt aus.

Die Gesetzgeber müssen "gut" sein, denn sie wollen wieder gewählt werden. Aber die von ihnen erlassenen Gesetze müssen "schlecht" sein, denn sie sollen befolgt und vollzogen werden.

Die politische Freiheit kann die individuelle Freiheit verdrängen und umgekehrt.

Die Verfassung sagt nicht, wie Politik gemacht werden soll. Sie sagt nur, wie ein Gesetz erzeugt und aufgehoben wird.

Die Parteien sind weder Volk noch Staat. Aber wehe, wenn sie weder Volk noch Staat sind.

Vorrechte der Klasse, auch wenn sie eine politische ist, sind ausgeschlossen.

Der Verfassungsgesetzgeber ist wie der König Midas. Was der angriff, wurde Gold. Was der Verfassungsgesetzgeber angreift, wird Verfassung. Und der Verfassungsgerichtshof ist ausgeschlossen.

Wer aber ist der Verfassungsgesetzgeber und was greift er an? Solange die beiden Großparteien die Verfassungsgesetzgeber waren, griffen sie alles an.

Die Verfassung enthält viel Staatsorganisation und fast keine Freiheit.

Die Verfassung enthält viel vom Verwaltungsstaat, aber wenig vom Menschenrechtsstaat.

Frei nach Lec: Die Verfassung enthält viel vom organisierten, aber wenig vom organischen Leben. Deshalb braucht die Umwelt eine eigene Verfassung.

Vom Naturstand hat uns der Rechtsstaat entfernt. Zum Naturstaat soll er uns bringen.

Die Verfassung eines Staates sollte so werden, daß sie die Verfassung des Lebens nachhaltig fördert.

Die Selbstverwaltung ist so voll Verwaltung, daß man das selbst nicht mehr merkt.

Was ist freier als die Autonomie der Selbstverwaltung? Die Privatautonomie.

Warum war wohl die Rechtsanwaltschaft so gegen die Volksanwaltschaft? Noch dazu in einem Staat, dessen Recht vom Volk ausgeht!?

Der Rechtsstaat ist ein Rechtswegestaat. Muß er deshalb Rechtsumwegestaat sein?

Der Rechnungshof und die Volksanwaltschaft sind wie Hunde, die nur bellen, aber nicht beißen. Ist dies ein Zeichen von hoher oder von niedriger Rechtskultur?

Die Verwaltung ist 99 %. Trotzdem ist die Justiz im Staat wichtiger.

Ist für die Menschen der Unterschied von Justiz und Verwaltung so wichtig?

Der Verfassungsgerichtshof ist der Hüter der Verfassung. Indem er sie deutet, gibt er ihr Bedeutung. Dieses Wortspiel ist auch Machtspiel.

Der Verfassungsgerichtshof läuft manchmal Gefahr, daß er rechtfertigt, was die Politik an Recht fertigt, oder daß er aufhebt, was der Politik Recht ist. In dem einen Fall wird er als Rechtfertiger kritisiert, im anderen als Ersatzgesetzgeber. Immer aber ist er politisch.

Wir sind immer politisch, wer es weiß, ist klug.

Ohne Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit wäre die Bindung an Verfassung und Gesetz ein frommer Wunsch.

Andererseits: ohne Verfassungsgerichtshof keine verfassungswidrigen Gesetze, ohne Verwaltungsgerichtsbarkeit keine gesetzwidrige Verwaltung!?

Der Verfassungsgerichtshof ist wie die Sozialpartnerschaft etwas echt Österreichisches: Konfliktvermeidend und konfliktregelnd. Und das zentral. Und noch dazu Krone! Krone des Rechtsstaates!

Ob er die Verfassung restriktiv oder extensiv auslegt, ob seine Mitglieder sich als strict constructionalists oder als Richterkönige verstehen, immer ist er politisch tätig.

Wer wird die Wächter bewachen? Die Wächter bewachen sich selbst.

Wer wird die Wächter bewachen? Die dissenting opinion.

Wer wird die Wächter bewachen? Ich, Du, er, sie, es, wir, Ihr, Sie.