

Die Verfassung und ihre Inszenierung in der Zweiten Republik

Diskussionspapier Nr. 50-R-95

Manfried Welan

Dezember 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

Die Verfassung und ihre Inszenierung in der Zweiten Republik

von M. Welan^{*)}

1 STABILITÄT UND FRAGWÜRDIGKEIT DES POLITISCHEN VERFASSUNGSKERNS

Jede Verfassung hat ihre Geschichte. Unsere Verfassung hat aber eine besondere Geschichte und ihre Entwicklung zu einem besonders komplexen und komplizierten Gebilde ist gerade anlässlich ihres heurigen 75 jährigen Geburtstages mit nicht besonders schmückenden Beiwörtern umschrieben worden. Trotzdem ist die Kontinuität und Stabilität hervorzuheben.

Man kann zurückhaltend und nüchtern feststellen, daß gerade jener Teil der Verfassung, der in der Ersten Republik im Zentrum der Auseinandersetzungen stand, in der Zweiten Republik außer Streit gestellt worden ist. Hatte die Kontroverse über das Verhältnis von Parlament und oberster Vollziehung die Verfassungspolitik der Ersten Republik geprägt und wiederholt zu großen Verfassungsreformen geführt, so wurde in der Zweiten Republik dieses Grundkonzept zum Grundkonsens.

In diesem Sinn hebt auch Klaus Berchtold in seiner Darstellung der „Verfassungsentwicklung seit 1945“ die Stabilität des Verfassungskernes und die der grundsätzlichen Änderungen, die daneben seit 1945 vorgenommen worden sind, hervor. Er geht nicht auf die unendliche Geschichte der Grundrechtsreformdiskussion ein, die bis heute ohne Ergebnis geblieben ist, was man als Dissens hinsichtlich der Grundwerte deuten kann, aber nicht muß. Man könnte diese unendliche Geschichte als Inszenierung eines Dissenses über Grundwerte deuten, gerade weil über das Konzept des Regierungssystems ein so großer Konsens besteht. Von diesen beiden Bereichen zu unterscheiden sind die nicht enden wollenden verfassungspolitischen Auseinandersetzungen über das Verhältnis von Bund und Ländern, Fragen, die seit 30 Jahren im Fluß sind und immer wieder mit Teilantworten und Zwischenlösungen den Erfolg einer ständigen Reformpolitik der kleinen Schritte markieren.

„Der Kern der „politischen Verfassung“, das Regierungssystem, also die Machtverteilung zwischen Gesetzgebung und Vollziehung ist in all diesen Jahren nicht angetastet worden. Nach

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

wie vor ist das klassische parlamentarische System die Grundlage der Politik auf der Ebene des Bundes. So betrachtet hat sich die Bundesverfassung als sehr stabil erwiesen.“

Dieser Sachverhalt ist nicht nur im Lichte der Ersten Republik bemerkenswert, indem Grund und Gegenstand der Konflikte der beiden großen Lager zu ihrer Friedens- und Vertrauensbasis wurden. Das früher Kontroverse wurde zum gemeinsamen Regierungsinstrumentarium.

Die Stabilität dieses politischen Normengeflechts ist auch deshalb merkwürdig, weil es ein aus heterogenen Elementen zusammengesetztes Regierungssystem darstellt, das nur unter besonderen Realbedingungen gut funktioniert. Man hätte Besseres inszenieren können.

Der Kern des politischen Verfassungsrechts ist ein parlamentarisches Regierungssystem. Es wird vor allem von folgenden Elementen getragen: vom Parteiensystem und der Wählerschaft, vom Wahlsystem, vom Parlament und von der Vollziehung. Keines dieser Elemente hat einen isolierten Stellenwert und stationären Charakter. Sie sind ständig in Beziehung zueinander und sie ändern sich. In diesem wechselnden und sich wandelnden Zusammenspiel entstehen immer wieder Anpassungen, Umstellungen und Änderungen. Das Entscheidende dieses Systems liegt in den Beziehungen der Elemente zu- und untereinander und in ihrem Zusammenwirken.

Betrachtet man nun die Elemente des Regierungssystems in ihrem Verhältnis zueinander, so merkt man, daß sie für einen Regierungsfluß zu wenig aufeinander abgestimmt sind:

Im politischen Kern der Verfassung ist nämlich ein Proporzwahlssystem mit einem System des Verhältnisses von Parlament und Regierung nach britischem Muster und nach dem der konstitutionellen Monarchie verbunden. Daß mit diesem System ein volksgewähltes Staatsoberhaupt nach dem Vorbild der Weimarer Reichsverfassung verknüpft ist, macht das Regieren nicht leichter. Die Verfassung verbindet Elemente zu einem Ganzen, die aus unterschiedlichen Regierungskonzepten stammen. Man mag dieses System eine Summe kompromissarischer Lösungen nennen. Es wurden verschiedene Wunschvorstellungen miteinander vermischt. Weil ein Ordnungskonzept, wie der Parlamentarismus oder der Präsidialismus nicht konsequent durchsetzbar war, nahm man von jedem Konzept etwas und gab sich damit jeweils etwas. Der Fehler unserer Verfassungspolitik war und ist, daß die Elemente des Regierungssystems wie Wahlsystem, Parlament, Regierung und Staatsoberhaupt zu isoliert und zu statisch und zu wenig in ihren dynamischen Wechselbeziehungen und

Zusammenhängen gesehen werden. Daher denkt man auch nicht an die Konsequenzen ihres Zusammenspiels im wechselnden politischen Prozeß.

Gustav E. Kafka stellte 1964 fest:

„Das Proporzwahlssystem ist - wie die Schweiz beweist - nicht in sich schlecht, sondern nur, wenn es mit der Gewaltenkonfusion nach englischem Vorbild gekoppelt ist.

Die Verfassung der Eidgenossenschaft und die Verfassung Englands haben jede ihre eigene Logik. Man kann nicht ohne Schaden Elemente beider miteinander mischen.“

Leider ist das in unserer Verfassung geschehen.

Als Kafka die Strukturdefekte unseres politischen Verfassungsrechts diagnostizierte und feststellte, daß das mit einem demokratischen System verbundene politische Problemgefüge von der Verfassung schlecht, weil unlogisch gelöst sei, war dies für viele überraschend. Zu sehr war die in der Ersten Republik so umstrittene Verfassung zum Tabu geworden. „Hände weg von der Verfassung!“ war damals so im Bewußtsein verankert wie „Lassen Sie doch das Staatsoberhaupt aus dem Spiel!“ Außerdem ließ das Duopol der Macht von Schwarz und Rot eher die Unfähigkeit zur Opposition und die Ohnmacht einer Opposition bewußt werden, als die Unfähigkeit zum Regieren aufgrund der Unzweckmäßigkeit des Regierungssystems. Budgetkrisen zeigten allerdings wiederholt die latente Koalitions- und Regierungskrise und damit Strukturdefekte auf.

Das Wahlsystem ist der archimedische Punkt des Regierungssystems, von dem aus man es politisch am stärksten beeinflussen kann. Deshalb haben Pelinka und ich 1971 in „Demokratie und Verfassung“ als Therapie für die diagnostizierten Strukturdefekte ein anderes Wahlrecht vorgeschlagen. Wie ein roter Faden durchzieht das Buch das Plädoyer für ein mehrheitsförderndes Wahlrecht. Auch andere haben das damals gefordert. Neisser und Pelinka haben „Acht Plädoyers für ein mehrheitsförderndes Wahlrecht in Österreich“ gesammelt und herausgegeben. Darunter findet sich auch Gustav E. Kafka, der zusammenfaßte:

„Mit alledem soll aber nicht mehr gesagt sein, als daß eine minderheitsfördernde Wahlrechtsreform (also ein verfeinertes Proporzwahlrecht, M. W.) die Möglichkeit einer dynamischen Politik verringert und nicht erhöht, es sei denn, man ändere nicht nur das

Wahlrecht, sondern mache die Regierung vom Nationalrat und den Nationalrat von der Regierung unabhängig, wie dies ...im Direktorialssystem der Schweiz vorgebildet ist, ein System, das ich, nebenbei bemerkt, nie zur Rezeption in Österreich vorgeschlagen, sondern nur als eine mit einem Verhältniswahlrecht vereinbare vernünftige Alternative bezeichnet habe.“

„Ein Parlament mit vielen Parteien, schwacher Parteidisziplin und abwechselnd zusammengesetzten ad-hoc-Mehrheiten können sich nur jene Staaten leisten, bei denen die Legislative und die Regierung nicht nur de jure, sondern auch de facto getrennt und voneinander völlig unabhängig sind, so daß während der Amtsdauer keines der beiden Organe das andere gefährden kann.“

Gebe es in der Verfassung der Schweizer Eidgenossenschaft ein Analogon zur Auflösung des Nationalrats durch den Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung und die Enthebung der Bundesregierung über Mißtrauensvotum des Nationalrats und weder die Unvereinbarkeit von Regierungsamt und Abgeordnetenmandat, noch die Verfassungskonvention der Zauberformel, noch die Konventionalregel, daß die Mitglieder der Regierung „über den Parteien“ zu stehen haben und - einmal gewählt - alle vier Jahre wiedergewählt werden, könnte das Schweizer Regierungssystem kaum funktionieren.

In Österreich muß dagegen jede Regierung das Vertrauen des Bundespräsidenten und des Nationalrats haben. Sie braucht vor allem eine Mehrheit im Nationalrat. Will sie eine aktive Regierung sein, braucht sie eine stabile Mehrheit. Reformregierungen brauchen eine starke Mehrheit.

Unser politisches Verfassungsrecht läßt die Frage der Regierungsform offen. In der Praxis sind viele Varianten von der Allparteienregierung bis zur Alleinregierung, von einer großen bis zur kleinen Koalition, von einer Minderheitsregierung bis zu einem Beamten-, Techniker- und Expertenkabinett möglich.. Die Offenheit der Verfassung gibt den verschiedenen politischen Konstellationen verschiedene Ausdrucksmöglichkeiten in Form verschiedener Regierungen.

In unserer variationsreichen Geschichte haben sich bei unverändertem Verfassungsrahmen sechs Formen der Regierung verwirklicht: Der Bürgerblock der Ersten Republik, die Allparteienregierung der unmittelbaren Nachkriegszeit, die große Koalition ÖVP-SPÖ, eine Minderheitsregierung der SPÖ, Alleinregierungen der ÖVP und der SPÖ, kleine Koalition SPÖ und FPÖ, die Koalition SPÖ und ÖVP der Gegenwart. Integrations- und Problemlösungskapazität waren sehr verschieden. Latente Koalitionskrisen führen zu Budget-

und Regierungskrisen. Aber die Wahlen ändern nur die Proportionen, sie ändern nicht den Proporz und nicht den Zwang zum Konsens.

Es ist die innere Problematik unseres Regierungssystems, daß es auf dem Basiskonsens Proporz bei den Wahlen beruht und zur Aufsplitterung führt, in der Spitze der Vollziehung aber auf Konsenszwang hinausläuft. Die Wettbewerbssituation, der Parteien in der Demokratie unterliegen, wird in die Regierung hineingetragen und auch dort ausgespielt. Die Regierungsspitzen müssen zusammenarbeiten, aber als Parteiführer müssen sie gegeneinander arbeiten. Die Wähler wählen Parteien, auf deren Koalitionstaktik sie aber keinen oder wenig Einfluß haben. Sie können die Proportionen im Parlaments- und Regierungsproporz ändern, aber nie bestimmen, wer regiert und wer in die Opposition gehen soll. Das hängt von der Koalitionsstimmung in den Parteien und vom Bundespräsidenten ab, der Herr der Regierungsbildung ist. Das alles ist schon seit langem allen bekannt. Strukturänderungen erfolgten nicht.

Kafka hat sich mit der Frage der Einstimmigkeit und der Frage des Bundespräsidenten im Regierungssystem wenig beschäftigt. Er wußte aber, daß diese beiden Fragen zusammen mit der unlogischen Kombination von Proporz und parlamentarischer Regierung die Problemlösungskapazität und die Reformpolitik erschweren, ja sogar zu Lähmung der Politik führen können. Der Vater der österreichischen Politikwissenschaft schrieb:

„Die Wissenschaft kann freilich nur Zusammenhänge aufdecken und Alternativen möglichen Handelns aufzeigen. Ihr steht weder das Raunzen noch das Prophezeien an, sie kann auch nicht mit unfehlbaren Wundermitteln dienen. Aber sie kann wenigstens das Ihre dazutun, daß die Fehlerquelle nicht an der falschen Stelle gesucht wird. Vielleicht wird diese denn auch einmal einvernehmlich zugestopft werden, bevor es zu spät ist.“

Heute blickt wohl niemand mehr im Zorn oder in Wehmut auf die verpaßte Chance einer Kurskorrektur in den siebziger Jahren zurück. Kafka hat Kreiskys Inszenierung eines neuen Proporzwahlrechts Anfang der siebziger Jahre als einen „Schritt in die falsche Richtung“ bezeichnet. Er hätte ein mehrheitsförderndes und nicht ein minderheitsförderndes Wahlrecht einführen sollen in einer Zeit, in der rund 90 % der Wählerschaft auf SPÖ und ÖVP konzentriert waren. Jetzt werden wohl alle Parteien das Proporzwahlrecht wollen. Aber daß die Kreisky'sche Wahlrechtsreform die Regierungsbildung, die Regierungskonzeption und das

konsequente Regieren selbst in der Folge erschwert hat, in neuer Form erschwert und in Zukunft erschweren wird, wird man sagen müssen.

Auf der anderen Seite hat das Proporzwahlrecht zur Vielfalt des Parteiensystems und damit auch zu einem neuen politischen Pluralismus geführt, der auf die früher blockierte österreichische Gesellschaft geradezu befreiend gewirkt hat. Ein Proporzwahlrecht hat ja in einer freien Gesellschaft regelmäßig eine Mehrheit von Parteien und einen gesellschaftlichen Pluralismus zur Folge, der die Gesellschaft belebt und erneuert. In diesem Sinn kann man die Kreisky'sche Inszenierung des Proporz im Zusammenhang mit der Demokratisierung aller Lebensbereiche auch als eine Befreiung bezeichnen. Endlich hat sich eine Verfassung der Freiheit und ihr Verhältniswahlrecht realisiert. Die faktische Kraft des Normativen hat in einer längeren Entwicklung die normative Kraft des Faktischen überwunden. Die Realverfassung der Zweiparteienherrschaft und Sozialpartnerschaft beugt sich der Realverfassung. „Was ihr wollt“ und „Wie es euch gefällt“ - wir haben in den siebziger und achtziger Jahren und herauf bis jetzt eine Liberalisierung der Gesellschaft, ihre Verwestlichung und damit ihre Normalisierung erlebt. Es war ein „Weg ins Freie“. Doch zurück zur Befreiung 1945 und zur damaligen Inszenierung der Verfassung 1920 in der Fassung 1929.

2 DIE INSZENIERUNG DER VERFASSUNG 1945

Der Meister der Verfassungsinszenierungen war Dr. Karl Renner. Er setzte auch die Zweite Republik in Szene und gab ihr den Namen.

Als er im April 1945 aus siebenjähriger Abgeschlossenheit hervortrat, dachte er zunächst daran, als Erster Präsident des letzten Nationalrates 1933 die Überlebenden dieses letztgewählten demokratischen Parlaments der Republik Österreich einzuberufen. Das wäre analoge Inszenierung zur Ersten Republik gewesen. Die Verhältnisse waren aber nicht danach. Vor allem waren Sowjets und Kommunisten präsent. Trotzdem gibt es Analogien. Wie 1918 wurde die demokratische Republik gegründet, in Bewegung gesetzt und gehalten.

Der erste Verfassungsakt war eine Renner's Handschrift verratende von den Repräsentanten der drei politischen Parteien unterzeichnete Proklamation vom 27. April 1945. Sie wurde im Staatsgesetzblatt Nr. 1/1945 kundgemacht.

Die einen Teil der Proklamation bildende Unabhängigkeitserklärung erinnert an den Beschluß über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt vom 30. 10. 1918, StGBI Nr. 1/1918. Ihr Artikel 1 lautet:

„Die demokratische Republik Österreich ist wiederhergestellt und im Geiste der Verfassung von 1920 einzurichten.“

Einige Tage später später erging das Verfassungsgesetz vom 1. Mai 1945, StGBI Nr. 4, über das neuerliche Wirksamwerden des B-VG in der Fassung von 1929, das Verfassungs-Überleitungsgesetz. Die durch Art III der Unabhängigkeitserklärung unter Teilnahme aller antifaschistischen Parteirichtungen eingesetzte Provisorische Staatsregierung beschloß danach, das B-VG in der Fassung von 1929 sowie alle übrigen Bundesverfassungsgesetze und in einfachen Bundesgesetzen enthaltenen Verfassungsbestimmungen nach dem Stande der Gesetzgebung vom 5. März 1933 im Sinne der Regierungserklärung, StGBI Nr. 3 von 1945,

wieder in Wirksamkeit zu setzen. Weiters wurde alles nach dem 5. März 1933 ergangenes Verfassungsrecht aufgehoben.

Damit wurde Verfassungsrecht in Kraft gesetzt, das zumindest zum Teil durchaus nicht im Geiste der Verfassung von 1920 war. Die Novelle 1929 hatte ja eine Veränderung in die Richtung der Weimarer Verfassung gebracht und bedeutete eine Kurskorrektur der rein parlamentarischen Republik in die Richtung der präsidential-parlamentarischen oder parlamentarischen Präsidentschaftsrepublik.

Diese Vorgänge sind doppelt merkwürdig. Im Gegensatz zu fast allen anderen Staaten kehrte nämlich die Republik Österreich nach dem Zweiten Weltkrieg in die nach dem Ersten Weltkrieg erlassene Verfassung zurück. Dabei wurde nicht das B-VG 1920 in der ursprünglichen Fassung gewählt, sondern das B-VG in der Fassung der Novelle 1929, die ja den Sozialdemokraten anfangs nicht sympathisch gewesen war, in weiterer Folge unsympathisch geworden sein mußte und durch die Tragödien der Ersten und der Weimarer Republik geradezu empirisch als Fehlkonstruktion entlarvt worden ist.

Die einleuchtendste Erklärung für diese beiden Merkwürdigkeiten findet sich bei Adolf Schärf. In „Österreichs Erneuerung 1945-1955“ weist er darauf hin, daß Renner zunächst nur zu den Grundsätzen der Bundesverfassung von 1920 habe zurückkehren wollen. Er habe aber durchaus eine neue Verfassung ausarbeiten wollen. Er habe alte programmatische Forderungen der Sozialdemokratie verwirklichen und eine zentralistische, auf der Grundlage einer demokratischen Kreisverwaltung aufgebaute, Verfassung entwerfen wollen. Man darf ja in diesem Zusammenhang nicht vergessen, daß auch die Bundesverfassung 1920 ein kompromissarisches Gebilde gewesen ist, das nicht zuletzt wegen des föderativen Aufbaues und des Zweikammersystems nicht im Sinne sozialdemokratischer Programmatik gewesen ist.

Adolf Schärf erblickte im Renner'schen Konzept die Gefahr, daß sich insbesondere die westlichen Bundesländer von der Provisorischen Staatsregierung und von der sowjetischen Besatzungszone abwenden und eigene Wege gehen könnten. Er sah auch die Gefahr, daß die Ausarbeitung einer neuen Verfassung den Kommunisten die Möglichkeit eröffnen könnte, mit Hilfe der Sowjets eigene verfassungspolitische Vorstellungen einer Volksdemokratie zu verwirklichen.

Der Pragmatiker Renner schaltete und waltete seines Amtes als Staatskanzler und Meisterregisseur. Es kam zum Kompromiß in Gestalt der Übergangsregelungen, welche die Rückkehr zur Verfassungsordnung vor 1933, also in der Fassung 1929 vorsahen.

Warum aber in dieser Fassung? Warum schon wieder Weimar?

Wieso sagten die Sozialdemokraten ja zur Verfassung 1929?

Adolf Schärf merkt dazu an, daß die Novelle 1929 zwar auf das Drängen der Christlichsozialen und der Heimwehr zurückgegangen sei, aber doch in der endgültig beschlossenen Form eine Vereinbarung mit der Sozialdemokratie gewesen sei. Sie sei außerdem eine Abkehr vom Föderalismus der frühen zwanziger Jahre in die Richtung einer Stärkung einer Zentralgewalt und damit durchaus im Sinne der Sozialdemokraten gewesen (und damit ein sacrilegium intellectus der Christlichsozialen, um insbesondere Wien und damit die Sozialdemokratie zu schwächen). Eine neue Verfassung hätte langwierige Auseinandersetzungen bedeutet. Die Alliierten, vor allem die UdSSR, hätten entscheidend Einfluß darauf genommen. Daher kehrten die zwei großen Lager im großen Konsens in die alte, umstrittene Verfassung zurück.

Klaus Berchtold notiert in seiner „Verfassungsentwicklung seit 1945“:

„In der sechsten Sitzung des Kabinettsrates vom 13. Mai 1945 wurde - zurückdatiert auf den 1. Mai - sowohl das Verfassungs-Überleitungsgesetz als auch die Vorläufige Verfassung beschlossen. Ersteres setzte das B-VG in der Fassung 1929 nach dem Stand der Gesetzgebung von 5. März 1933 wieder in Wirksamkeit. Der Artikel 4 Abs 1 sah aber vor, daß an die Stelle der tatsächlich undurchführbaren Bestimmungen des B-VG einstweilen jene der Vorläufigen Verfassung treten. Es sollte sich noch als ein glücklicher Umstand erweisen, daß damals schon das B-VG in Kraft gesetzt worden war.“

Denn diese Inszenierung war durchaus nicht im Sinne der vier Alliierten und Besatzungsmächte, die ja damals als Quasi-Kollektivprotektorat „Staatsvormund“ waren.

In der Zwischenzeit wurden in den Ländern Parallelaktionen inszeniert. Die Länder bildeten Landesregierungen. Desintegrationserscheinungen drohten wie in der Ersten Republik. Um die Einheit des Staates zu wahren, blieb nur der Weg der Einigung mit den Ländern. Renner ergriff

die Initiative und lud wie in alten Zeiten in den Niederösterreichischen Landtag ein. Am 26. September 1945 nahm diese erste Länderkonferenz einstimmig mehrere Resolutionen an, die u.a. Wahlen und eine Föderalisierung des Staates betrafen.

Die Einladung zu dieser Konferenz in historischen Räumen und an einer historischen Stätte hatte besonderen Stil:

Getreu der feierlichen Zusage, welche die Provisorische Staatsregierung der Republik Österreich am Tage ihrer Konstituierung gemacht hat, und nach dem Vorbild der Länderkonferenzen, welche im Jahre 1919 unter ähnlichen Umständen die Regierung der Ersten Republik zur Regelung aller den Bundesländern gemeinsamen Angelegenheiten abgehalten hat, beruft die Provisorische Staatsregierung, nachdem endlich der Verkehr sämtlicher Bundesländer mit der Bundeshauptstadt frei geworden ist, eine Länderkonferenz ein, die Montag, den 24. September 1945, halb drei Uhr nachmittags im Sitzungssaal des Niederösterreichischen Landtages, Wien 1, Herrngasse 13, zusammentreten und in dreitägiger Dauer die aktuellen Fragen des österreichischen Staatslebens beraten soll.“

Diese Einigung und Einheit führten zum Memorandum des Alliierten Rates, das die Provisorische Staatsregierung für ganz Österreich anerkannte.. Die Provisorische Staatsregierung beschloß darauf das unbedingt Notwendige für das Zusammentreten des Nationalrates und der Landtage und die Wahl des Bundespräsidenten mit dem Zweiten Verfassungs-Überleitungsgesetz vom 13. Dezember 1945.

Aber auch dieses wurde vom Alliierten Rat nicht genehmigt. Auch nicht das am 19. Dezember 1945 vom Nationalrat beschlossene Übergangsgesetz.

Der Alliierte Rat einigte sich am 25. März 1946 nur darauf, daß die Verfassung von 1929 zwar unannehmbar sei, war aber - abgesehen von der UdSSR - bereit, sie einstweilen als Provisorische Verfassung zu genehmigen.

Die österreichische Bundesregierung aber ging davon aus, daß dem Inkrafttreten des B-VG vom Alliierten Rat ja bereits durch die Genehmigung der Proklamation vom 27. April 1945, des ersten Verfassungs-Überleitungsgesetzes und der Vorläufigen Verfassung zugestimmt worden war. Mit dem Wegfall der bisherigen Hindernisse und durch den Zusammentritt der

gesetzgebenden Organe und Bund und Ländern sowie der Wahl des Bundespräsidenten sei nunmehr das B-VG voll in Kraft getreten. Die Nichtgenehmigung des vom Nationalrat am 19. Dezember 1945 beschlossenen Verfassungs-Übergangsgesetzes könne praktisch nicht als Ablehnung des B-VG in der Fassung 1929 angesehen werden.

Dementsprechend stellte Bundeskanzler Figl in der Sitzung des Nationalrates am 12. April 1946 fest, daß auch ohne Rücksicht auf den Beschluß des Nationalrates vom 19. Dezember 1945 über das Verfassungs-Übergangsgesetz die alte Verfassung schon Bestandteil der geltenden Rechtsordnung sei.

Österreich habe also schon derzeit eine definitive Verfassung und zwar die Verfassung von 1929.

Die KPÖ war dagegen. Sie habe zwar für die Verfassungs-Überleitungsgesetze gestimmt; die Kommunisten hätten aber keinen Zweifel daran gelassen, daß sie „diese Verfassung als ein Provisorium betrachten“ und daß sie „eine neue wirklich demokratische Verfassung für eine Lebensfrage Österreichs halten.“

Dem erwiderte Adolf Schärf, alle Parteien des Nationalrates seien einheitlich auf den Verfassungszustand zurückgegangen, der vor der Ausschaltung des Parlaments 1933 bestanden habe. Die österreichische Verfassung gründe im übrigen auf demokratischen Prinzipien.

Gegen die kommunistischen Stimmen wurde der Rechtsauffassung der Bundesregierung vom Nationalrat zugestimmt und im Bundesrat bekräftigt.

Klaus Berchtold resümiert:

„Die Angelegenheit verlief schließlich im Sand. Das geplante Verfassungs-Übergangsgesetz kam nicht zustande. Die Rechtsauffassung der Bundesregierung setzte sich durch. Spätere Querschüsse im Alliierten Rat vermochten daran nichts zu ändern.“

3 STRUKTURPROBLEME DES REGIERUNGSSYSTEMS UND INSZENIERUNGSVERSUCHE DAGEGEN

Die Rückkehr zur Verfassung 1920 in der Fassung 1929 besiegelte den historischen Kompromiß der beiden großen Lager. Sie ergriffen damit ein Regierungsinstrumentarium, das ihre Akteure schon gut kannten. Sie hatten damit ja schon in jüngeren Jahren gearbeitet. Sie konnten diese Verfassung leicht ertragen und sich damit leicht vertragen. Das bedeutete Ersparnis an Zeit und Energie, die man für andere Arbeiten brauchte. Dieser historische Kompromiß schaltete die Kommunisten aus und brachte eine Zweiparteienherrschaft. Unter dem Quasi-Protectorat der vier Besatzungsmächte inszenierten die zwei Lager die Besetzung aller Gesellschaftsbereiche durch ihr „Protectorat“.

Politikwissenschaft und Staatsrechtslehre in Deutschland haben sich nach 1945 intensiv mit dem Weimarer Modell auseinandergesetzt und über seine Widersprüche aufgeklärt. Karl Loewenstein bezeichnete die Weimarer Lösung als „Quadratur des Zirkels zwischen westlichem Parlamentarismus und amerikanischem Präsidialismus.“ Dem traditionellen Parlamentarismus, der den Deutschen im übrigen völlig unbekannt gewesen sei, habe man einen vom Volk gewählten Präsidenten aufgepfropft. Dieser von Regierung und Parlament unabhängige Machträger sei als Gegengewicht zu dem vom Volk gewählten Parlament und zu der von der Parlamentsmehrheit getragenen Regierung gedacht gewesen. Diese Widersprüche hätten zu verhängnisvollen Fehlentwicklungen des Machtprozesses geführt.

Ernst Fraenkel stellte fest, daß die Weimarer Republik an einem Geburtsfehler gelitten habe, an dem sie zugrundegegangen sei. Die Inkorporierung des „echten“ Parlamentarismus mit dem volksgewählten Staatsoberhaupt als Gegenspieler sei vulgärdemokratischen Unterströmungen, die bei der Linken, und antidemokratischen Unterströmungen, die bei der Rechten lebendig gewesen seien, entgegengekommen. Man sei von einem unrealistischen einheitlichen Volkswillen ausgegangen und habe das Parteiwesen und den pluralistischen Charakter der Gesellschaft verkannt. Da die Weimarer Verfassung der Antwort auf die Frage, ob die Republik ein Parteienstaat sein solle, ausgewichen sei, habe sie eine politische Schizophrenie erzeugt.

Carl Schmitt stellte fest, daß die Schöpfer der Weimarer Verfassung davon ausgegangen seien, daß an der Spitze des Staates eine starke Macht stehen müsse und zwar umso stärker, je stärker die Rechte des Parlaments seien. So konnte sich der Reichspräsident auf eine direkte

demokratische Legitimation gleichermaßen wie das vom Volke gewählte Parlament berufen. Sicher einer der verhängnisvollsten Fehler der Weimarer Verfassung. Sie zeigen an den konkreten Beispielen der Folgen, wie oft gerade das Gute, das man anstrebt, das Böse, das man nicht will, möglich macht.

In Österreich hat man unser an Weimar orientiertes System bis in die jüngste Zeit kaum in der Politik diskutiert und daher auch nicht revidiert. Die politischen Praktiker waren mit diesem Grundkonzept des Regierungssystems zufrieden, nicht zuletzt deshalb, weil die Majoritäten der Zweiparteienherrschaft die Bundesverfassung ohnedies zur Disposition stellten.

Im übrigen muß man annehmen, daß Sozialdemokraten wie Renner und Schärff bei der Wiederinkraftsetzung des B-VG 1920 in der Fassung 1929 nicht an den Untergang der Weimarer und der Ersten Republik dachten, sondern an die großen Möglichkeiten, die ihnen über und durch den Bundespräsidenten offenstanden. Der von der Bundesversammlung aufgrund von Sonderbestimmungen gewählte Karl Renner ging dementsprechend als Philosophenkönig in die imperiale Hofburg. Er beendete damit das Untermietersein der Bundespräsidenten der Ersten Republik im Bundeskanzleramt am Ballhausplatz. Es war eine Ironie der Geschichte, und gut inszeniert, daß das sozialistische Lager, das in der Ersten Republik so gegen ein eigenes Staatsoberhaupt und erst recht gegen seine Aufwertung in die Richtung des Weimarer Reichspräsidenten gewesen war, in der Zweiten Republik bis 1986 seine Kandidaten durchsetzte, von der Institution politisch profitierte und schon allein deshalb erst nach 1986 gegen Person und Institution auftrat. Die Kritik begann erst wieder als andere Kandidaten zum Zuge kamen. Bis dahin war das Staatsoberhaupt für sie tabu und war ihrer Auffassung nach „aus dem Spiel zu lassen.“

Die Republik Österreich ist nicht die Weimarer Republik. Aber die frühere Zweiparteienherrschaft, die manche institutionelle Spannungen der Verfassung überdeckte und unsichtbar machte, besteht nicht mehr. Diese Zweiparteienherrschaft war unter besonderen äußeren Umständen und Verhältnissen trotz des Verhältniswahlrechts entstanden und stellte eine lang andauernde Anomalie dar. Die bipolare Parteiengesellschaft ist regelmäßig die Konsequenz eines Mehrheitswahlrechts. In Österreich ist sie trotz des Verhältniswahlrechts entstanden.

Das Zweiparteiensystem hat sogar unter besonderen Umständen wegen der Olah-Krise in der SPÖ der ÖVP unter Josef Klaus 1966 die Inszenierung einer Kanzlerdemokratie ermöglicht. Ein prime ministerial government, ja ein plebiszitäres Prinzipat wurde aber erst unter der Regie und durch das Genie Bruno Kreiskys inszeniert. Die Wählerschaft wollte diese Wende in die Richtung des britischen Regierungssystems. Der Übergang von der zwei Jahrzehnte dauernden Koalition zur Alleinregierung einer Partei mit großer Opposition war durch das Votum der Wähler bestimmt.

Heute bemerkt Norbert Leser zu dieser Wende:

„Es wäre Sache der politischen Verantwortlichen in den staatstragenden Parteien gewesen, rechtzeitig eine Vorsorge für eine funktionsfähige demokratische Zukunft zu treffen und sich freiwillig und friedlich voneinander zu verabschieden. Doch leider blieb Herman Withalm mit seinen diesbezüglichen Vorstößen isoliert; vor allem die SPÖ konnte sich mit dem Gedanken eines mehrheitsfördernden Wahlrechtes nicht anfreunden, obwohl sie wahrscheinlich von einem solchen später ebenso profitiert hätte wie von der seinerzeit abgelehnten Volkswahl des Staatsoberhauptes. Dabei wäre es angesichts zweier annähernd gleich starker Parteien durchaus naheliegend gewesen, ein Wahlrecht und auf diesem Weg auch ein Regierungssystem herbeizuführen, das einer Partei die Rolle der Regierung, der anderen die der Opposition zuweist.“

Die wachsenden Wahlsiege und Mehrheiten Kreiskys in den siebziger Jahren haben übersehen lassen, daß seine Wahlrechtsreform zumindest damals ein „Schritt in die falsche Richtung“ war. Die Konzentration des Parteiensystems und der Wählerentscheidungen auf zwei große Lager hätte „polito-logisch“ ein mehrheitsförderndes Wahlrecht verlangt. Es wäre staatspolitisch klüger gewesen. Wie Leser betrachte ich die rasche und klare Bildung und die Funktionsfähigkeit einer Regierung als höheren Wert als eine abstrakte Wahlrechtsgerechtigkeit. Deutsche Politologen und Staatsrechtslehrer haben aufgrund der Empirie darauf hingewiesen, daß die Weimarer Republik nicht nur an einer verhängnisvollen institutionellen Kombination von Parlamentarismus und Präsidialismus gescheitert ist, sondern auch an einem extremen Proporzwahlrecht. Unter der Geltung des Mehrheitswahlrechtes wäre etwa nach Meinung F.A. Hermens Hitler nicht zur Macht gekommen. In diesem Zusammenhang sei an Karl Popper erinnert, der das Wesentliche einer Demokratie darin sieht, daß man die Regierung gewaltlos absetzen kann. Wenn man ein Proporzwahlssystem hat, wird das Absetzen von schlechten Regierungen nicht erleichtert, sondern erschwert. Das Volk wählt

Parteien, auf deren Koalitionstaktik es keinen oder nur wenig Einfluß hat. Deshalb haben Politologen die Verhältniswahl auch als „Fahrt ins Blaue“ bezeichnet.

Hatte man in Zeiten der großen Koalition vor allem mit Kafka die Unfähigkeit zur Opposition erkannt, so mußte die ÖVP in der Zeit der Kreisky'schen Alleinregierungen die Ohnmächtigkeit der Opposition erkennen. Sie wollte daher, daß sich der durch das Wahlsystem vermittelte Parlamentsproporz in der Regierung als Regierungsproporz fortsetzt.

Mitte der siebziger Jahre versuchte die ÖVP unter Taus die Konzentrationsregierung zu inszenieren. Proporzwahlrecht, Proporzparlament, Proporzregierung - ist das nicht „politologisch“. Das Verhältniswahlsystem beruht auf der Vorstellung, daß das Parlament ein gerechtes Spiegelbild der Meinungen des Volkes sein soll. Dementsprechend ist es nur recht und billig, daß das Volk durch diese seine Repräsentanten die Regierung bilden und regieren soll. Doch die Versuche führten nicht einmal zu einer Generalprobe, geschweige denn zu einer Premiere. Die vor allem von Khol und mir entworfenen Verfassungsänderungen in die Richtung der Konzentrationsregierung verschwanden in der Schublade. Nach diesen Konzepten wäre eine Änderung der Verfassung dergestalt vorgeschlagen worden, daß die Regierungsform festgelegt worden wäre, die Regierungsbildung verändert worden wäre und die Regierungsorganisation und Willensbildung neu geordnet worden wäre. Aber alle Versuche, eine Konzentrations- oder Kooperationsregierung in der Verfassung zu institutionalisieren, schlugen fehl. Heute sind diese Reformvorschläge vergessen.

Der Weg ins Freie führte über ein hinkendes Dreiparteiensystem zu einem Fünfparteiensystem. Die Inszenierung der kleinen Koalition 1983-1986 war kein großer Erfolg. Das Parteiensystem hat sich noch mehr aufgesplittert. SPÖ und ÖVP sind aber 1986 wieder als Regierungsparteien angetreten. Allerdings haben sie nach der Nationalratswahl 1994 außer der Zweidrittelmehrheit auch andere Kompetenzen verloren.

Der derzeit amtierende Bundespräsident wurde 1992 mit 57 % gewählt und hat mit der Berufung auf diese Legitimation mehr politische Partizipation beansprucht. Thomas Klestil wollte stark, dynamisch und aktiv sein und bereitete sich darauf vor. Er beanspruchte von Anfang an eine andere Verfassungswirklichkeit als seine Vorgänger. Er hat die früher oft zurückhaltende Amtsauffassung und -ausübung der Bundespräsidenten aufgegeben und

versuchte als Kontrolle und Korrektiv der Parteien vor allem in den Bereich der Staatspersonalpolitik hinzuwirken und die ihm zustehende Vertretung der Republik nach außen als Kompetenz auch wirklich auszuschöpfen. Man mußte annehmen, daß das Regierungssystem des B-VG präsidential inszeniert werden sollte. Wenn die regierenden Parteien immer kleiner werden, sich kein Parteiführer auf die absolute Mehrheit stützen kann, Koalitionen zu wenig Leadership entwickeln, dann kann das Amt des Bundespräsidenten von einer Nebenrolle zu einer Hauptrolle im politischen Prozeß werden. Ja, die Umstände können dem Bundespräsidenten dazu zwingen, aktiv zu werden. Freilich wurden den Inszenierungen des Bundespräsidenten und seiner extensiven Amtsausübung Widerstand geleistet. Nicht nur Sozialdemokraten traten dem neuen Amtsverständnis vehement entgegen und sprachen sich wiederholt gegen ein „(Hinein)Regieren“ des Bundespräsidenten aus, sondern auch die Grünen und die Liberalen.

Die ÖVP, deren Kandidat er war, hat grundsätzlich das neue Amtsverständnis mitgetragen, von Fall zu Fall aber nicht. Nur die Freiheitlichen sind für die extensive Amtsausübung und darüber hinaus für eine große Aufwertung eingetreten.. Die Grünen und die Liberalen sind immer wieder gegen einen starken Präsidenten aufgetreten: Es steht parteienmäßig 3:2 für den Parlamentarismus. Die Mehrheit von ÖVP und Freiheitlichen ist aber eher für den Präsidenten. Gegen den Bundespräsidenten formierte sich eine sogenannte Ampelkoalition SPÖ-Grüne-Liberale und trat unterschiedlich für die Schwächung seiner Kompetenzen bis hin zur Abschaffung auf. ÖVP und Freiheitliche haben ihrerseits aber keine Koalition für den Präsidentialismus formiert.

Die Szenarios änderten sich. Man war überrascht, daß es zu einer besonderen parlamentarischen Inszenierung kam. Auf einmal wurde aus einem Anlaßfall heraus die Verfassung wie so oft auf anderen Gebieten ausgerechnet bei der Bestellung der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes geändert. Während bis vor kurzem der Bundespräsident sechs Mitglieder und drei Ersatzmitglieder des Verfassungsgerichtshofes aufgrund von Dreivorschlägen des Nationalrates bzw. des Bundesrates ernannte, wodurch er ein Auswahlrecht in bezug auf die drei Vorgeschlagenen hatte, wurde ihm dieses Auswahlrecht kurzerhand genommen. Anstelle des Wortes „Dreivorschläge“ trat das Wort „Vorschlägen“. Bei dieser parlamentarischen Inszenierung war es bemerkenswert, daß der Bundespräsident

nicht in die Öffentlichkeit ging und gegen die Verkürzung seines Auswahlrechtes lauthals protestierte. Viele hätten es erwartet.

Die Gründe für dieses Stillhalten sind nicht bekannt. Thomas Klestil hat zwar im Wahlkampf versprochen, kein „Zwischenrufer in der Tagespolitik“ zu werden, aber er hat doch auch darauf hingewiesen, daß er von Zeit zu Zeit ein „Rufzeichen“ geben werde. Diese Verfassungsänderung ist wohl keine Tagespolitik.

Die Bundesverfassung läßt einen aktiveren Bundespräsidenten im Verhältnis zur Haltung der Zurückhaltung mancher Vorgänger zu. Es ist ihm unbenommen, die ihm von der Verfassung eingeräumten Zuständigkeiten auch wirklich auszuschöpfen und immer wieder an die Grenzen zu gehen. Wenn er dabei das Risiko eingeht, daß andere Akteure der Politik und Teile der Öffentlichkeit ihn kritisieren und ihn in die Schranken rufen, die das parlamentarische Regierungssystem ihrer Auffassung nach setzt, so ist das seine Sache.

Meinungsbefragungen haben anfangs 1995 ergeben, daß nur ein Minderheit für eine Erweiterung der formellen Möglichkeiten des Bundespräsidenten ist. Man will ihn mehrheitlich zum „Repräsentieren“ und nicht zum „Regieren“. Versuche, aktiver und dynamischer zu werden als manche seiner Vorgänger, haben aber eine heterogene Gegenbewegung hervorgerufen, die offenbar bei ihm zumindest für einige Zeit wieder zur „Haltung der Zurückhaltung“ geführt hat. Jedenfalls ist das Amt schwieriger, komplizierter und mühevoller geworden.

Auch das Regieren ist schwieriger, komplizierter und mühsamer geworden. Der Staat ist ungeheuer gewachsen. Die Verwaltung unüberschaubar, teuer und schwer steuerbar. Die herkömmliche Führung, Koordination und Kooperation erweisen sich zur Lösung der vielen Probleme kaum fähig. Zu erinnern ist an die systematische Budgetsanierung, den Abbau der Staatsschulden, die Finanzierung des Gesundheits- und Bildungswesens, der Landesverteidigung. Des Umweltschutzes, des Pensionswesens usw. Diese großen Probleme hätten schon vor zehn Jahren gelöst werden sollen.

In der Ära Kreisky wurde bewußt, wie viel eine Partei mit einfacher Mehrheit als Alleinregierung machen kann. In den letzten Jahren mußte man lernen, wie wenig eine Koalition mit Verfassungsmehrheit oder gar mit nur einfacher Mehrheit machen kann.

Die „Polykratie“ in Form von über einem Dutzend Bundesministerien und ihren Interessen, Kunden und Klientelen, die Einstimmigkeit in der Bundesregierung, Vorschlags- und Gegenzeichnungsbindung aller Akte des Bundespräsidenten ... eine Vielzahl politischer Kräfte muß sich zusammenstreiten, damit das Regierungssystem funktionsfähig ist. Wir können keine energische Regierung haben, weil wir keine einheitliche Regierung mehr haben können. Wer wie Herbert Dax oder Friedrich Koja gegen hochgradig übersteuerte, überbremste und überkontrollierte Politiksysteme auf Landesebene ist, der muß erst recht für die Reform des Regierungssystems auf Bundesebene sein. Denn hier müssen in den Entscheidungsprozeß unterschiedlichste Entscheidungspositionen eingebunden werden und für die ausgehandelten Kompromisse sind klare Verantwortlichkeiten kaum deutlich zu machen. Entschiedene Reformmaßnahmen und Kehrtwendungen bilden auch bei Notwendigkeit die Ausnahme. Die Regierungssysteme auf Bundes- und Landesebene bringen eben die Gewaltenteilung auf die Spitze.

Gerade dort, wo es Konzepte mit Konsequenzen geben soll, gerade dort, wo energisch Reformen betrieben werden sollen, gerade dort, wo es rasch und zweckmäßig zugehen soll, ist alles auf ein großes Versicherungssystem auf Gegenseitigkeit im Konsenszwang ausgerichtet. Die Mischung von präsidentiellen, Ressort-, Kollegial- und Kanzlerelementen funktioniert nur gut bei einer politisch wirklich einheitlichen und homogenen Zusammensetzung. Als in der Ära Kreisky alle Amtsträger des vielgliedrigen Systems der obersten Vollziehung Vertrauensleute des Kanzlers waren, ging die Reformpolitik - und anderes kann Regieren heute nicht mehr sein - in Wien besser vor sich als in London. Aber diese Zeiten kommen nie mehr wieder.

Beim derzeitigen Mehrparteiensystem ist wahrscheinlich eine Minderheitsregierung die einzige, die leicht und rasch klare Konzepte erstellen und einheitliche Beschlüsse fassen kann. Will sie aber längere Zeit tätig sein und sollten ihre Konzepte auch gesetzliche Konsequenzen haben, so muß sie darauf achten, daß sie nicht durch einen Mißtrauensantrag gestürzt wird und daß sie für ihre Vorlagen im Parlament Mehrheiten hat. Einen drohenden Mißtrauensvotum kann sie freilich dadurch entgehen, daß sie den Bundespräsidenten die Auflösung des Parlaments vorschlägt und er dementsprechend vorgeht. Aber ein solches Risiko geht niemand heute leicht ein. So oder so, eine Minderheitsregierung muß den richtigen Zeitpunkt erkennen, um von der Minderheit zur Mehrheit zu werden. Kreisky hat das 1970 glänzend inszeniert. Aber die Verhältnisse sind nicht mehr so wie anfangs der siebziger Jahre. Heute steht jede Regierung

unter ungeheurem Entscheidungsdruck und Konsenszwang. Im Wahlkampf und in der Öffentlichkeit kann man scharfe Konfrontationen und Richtungskämpfe austragen. Beim Regieren muß man sich aber zusammensetzen, um trotz der Auseinandersetzung zusammenzuarbeiten. Unser Regierungssystem verlangt in besonderer Weise das Max Weber'sche zähe Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich. Sie verlangt eine besondere Geduld und Ausdauer, weil es kein Überstimmen, sondern nur ein Übereinstimmen geben kann. Nur diejenigen, die diese Geduld, Zähigkeit und Ausdauer haben, können in Koalitionsregierungen tätig sein. In unserer variationsreichen Geschichte haben sich sechs Formen der Regierung verwirklicht: der „Bürgerblock“ der Ersten Republik, die Allparteienregierung der unmittelbaren Nachkriegszeit, die große Koalition ÖVP und SPÖ, die kleine Koalition SPÖ-FPÖ, die Koalition SPÖ und ÖVP der Gegenwart. Integrations- und Problemlösungskapazität waren unterschiedlich. Latente Partei- und Koalitionskrisen führten zu Budget- und Regierungskrisen. Der Zwang zum Konsens nach innen verführt zur Flucht in den Dissens nach außen. Personelle Veränderungen sind leicht, sachliche schwer. Wenn man aber Konzept, Energie und Konsequenz beim Regieren vermißt, vermißt man es bei der Demokratie.

Es ist die Problematik unseres Regierungssystems, daß es auf dem Proporz bei den Wahlen beruht, der sich über das Parlament in mehrere Parteien und zwar größere und kleinere Minderheiten ausdrückt, und in der Spitze der Vollziehung auf Konsenszwang hinausläuft. Das Einstimmigkeitsprinzip in der Regierung bedeutet überdies ein liberum veto für jeden Minister, sodaß eine kleine Partei in der Regierung aufgewertet wird.

Man kann freilich sagen, daß die Vielherrschaft auf der Spitze etwas Gutes hat, dem Pluralismus der Gesellschaft widerspiegelt und demokratischer ist als eine Konzentration auf einen Kanzler oder einen Präsidenten. Die komplizierte Organisation der Vollziehung treibt aber die Suche nach dem Ausgleich so auf die Spitze, daß dieser phantastische Pluralismus im Lichte der Erfahrungen eher kritisiert als gelobt gehört.

Daher sind die Reformvorschläge zu diskutieren, welche die Regierungskapazität erhöhen. Dabei sollte man ihnen nicht von vornherein Demokratiegegnerschaft unterstellen, sondern fragen, was davon tatsächlich das System verbessert.

Der bekannteste Reformvorschlag ist der der Freiheitlichen. Jörg Haider wollte eine Dritte Republik inszenieren, hat aber dieses Schlagwort zugunsten einer Forderung nach grundlegender Staatsreform und Demokratisierung fallengelassen. Die Staatsreform soll mit einer Totalreform des Verfassungsrechts erreicht werden, wobei grundsätzlich dem Wahl- vor dem Ernennungsprinzip der Vorrang gegeben wird. Danach sollten auch die obersten Organe der Verwaltung wie Bürgermeister und Landeshauptmänner durch direkte Volkswahl bestellt werden. Der volksgewählte Bundespräsident soll aufgewertet werden und den Vorsitz im Ministerrat führen, ohne aber daß er einem eigenen Ressort vorsteht. Er sollte dem Wahlvolk und dem Parlament gemeinsam politisch und rechtlich verantwortlich sein, weshalb sowohl für die Anklage vor dem Verfassungsgerichtshof wie auch für die Einleitung einer Volksabstimmung zur Absetzung qualifizierte Beschlußquoren in beiden Kammern des Parlaments erforderlich sind. Die Absetzung sollte wie bisher durch das Bundesvolk erfolgen.

Die Bundesminister bilden unter dem Vorsitz des Bundespräsidenten die Bundesregierung. Ihre Zahl sei durch Verfassungsbestimmung festzulegen. Sie werden nicht mehr über den Vorschlag des Bundeskanzlers, der nach diesem Konzept abgeschafft wird, vom Bundespräsidenten ernannt, sondern über Vorschlag von Abgeordneten des Nationalrates von diesem gewählt. Sie sind nur mehr dem Nationalrat und nicht mehr dem Bundespräsidenten politisch verantwortlich. Jeder Bundesminister hat aufgrund einer ausdrücklichen Verfassungsbestimmung zumindest ein Ressort zu führen. Das Beistellen von Staatssekretären ist nur dergestalt möglich, daß leitende Beamte des jeweiligen Bundesministeriums eine solche unselbständige Regierungsfunktion ausüben. Zwischen den obersten Organen der Vollziehung und der Mitgliedschaft zum Parlament besteht strenge Unvereinbarkeit.

Die Vorschläge zielen auf eine Mischung von deutschen, französischen und schweizerischen Regierungselementen. Die Richtlinienkompetenz kommt aus der deutschen Verfassung, der Vorsitz des Präsidenten im Ministerrat aus der französischen. Die Vorschläge sind ein großer Schritt zur Gewaltentrennung im Verhältnis von Exekutive und Legislative, bei Beibehaltung der politischen Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament. Wesentlich ist, daß der volksgewählte Bundespräsident zum Ministerpräsident mit Richtlinien-, aber ohne Ressortkompetenz werden soll. Allerdings stellt sich die Frage, ob die Entscheidungskapazität des Regierungssystems durch diese Vorschläge, die mit einer Erweiterung der direkten Demokratie auf allen Ebenen verbunden sind, erreicht wird. Die grundlegende Schwäche in

diesem Lichte ist die Wahl der Bundesminister durch den Nationalrat. Sie werden über Vorschlag von Abgeordneten gewählt, wobei über den Ablauf dieses Vorgangs nichts gesagt wird. Werden sie nach Proporz gewählt, dann wäre aber die Regierung noch heterogener als jetzt. Man wird an die seinerzeitigen Vorschläge der ÖVP in die Richtung der Konzentrationsregierung erinnert. Ist aber der Majorz maßgebend, kann der Bundespräsident einer parteimäßig unterschiedlichen Mehrheit von Bundesministern vorstehen, gegen die ihm auch seine Richtlinienkompetenz nichts nützt. Er hat nämlich weder ein Vorschlagsrecht, noch ein Entlassungsrecht. Damit sind die Minister nicht von seinem Vertrauen abhängig und unterstehen nicht seiner politischen Kontrolle. Die Einheitlichkeit der obersten Exekutive wäre bei diesem System nur bei politisch homogener Mehrheit vom Bundespräsident einerseits und Bundesregierung andererseits im Parlament möglich, wie dies bei Chirac in Frankreich der Fall ist.

Der Innsbrucker Staatsrechtler Fried Esterbauer hat schon vor Jahren für die Direktwahl und ein gewaltentrennendes Regierungssystem nach dem Vorbild von Schweizer Kantonen plädiert. Er will einen Dualismus durch getrennte direkte Wahl von Regierung und Parlament. Der harte Kern dieser Reform wäre die Abkehr von der derzeit indirekt demokratischen Legitimation der Regierung über ihre Vertrauensabhängigkeit gegenüber Parlament und Bundespräsident durch eine vom Parlament unabhängige direkt demokratische Legitimation durch Volkswahl. Er sieht die grundlegende Schwäche des parlamentarischen Regierungssystems im Fehlen von Gewaltenteilung im Verhältnis von Regierung und Parlament und im faktischen Verlust der Gesetzgebungshoheit des Parlaments. Nur dualistische Regierungssysteme, in denen die demokratische Legitimation der Regierung bzw. des Regierungschefs ohne Umweg über das Parlament durch die Volkswahl direkt vom Volk zustandekommen, wiesen diese Schwäche nicht auf. Es komme zur Gewaltenteilung und Kontrolle und nicht zu einer Disziplinierung der Parlamentarier durch Klub und Partei. Eine freie parlamentarische Willensbildung ohne Gefahr für den Bestand und die weitergehende Fähigkeit der Regierung könne so entstehen, wobei auch das freie Mandat aufleben würde. Auch wenn die Mehrzahl der Gesetzentwürfe von der Regierung aufgearbeitet werde, habe das Parlament in einem solchen System die tatsächliche Entscheidungshoheit, die Entwürfe anzunehmen oder abzulehnen oder zu verändern, ohne daß die Regierung stürze. Stabilität und Regierungsfähigkeit seien Vorzüge dieses Systems.

Ebenso wenig wie die Vorschläge der Freiheitlichen gehen diese auf die Einstimmigkeit in der Bundesregierung ein. Beide könnten nur beim Übergang vom Einstimmigkeits- zum Mehrheitsprinzip die Funktionsfähigkeit wirklich steigern.

Ohne großen Aufwand könnte aber schon jetzt durch einen dementsprechenden Gesetzesbeschluß oder durch eine verfassungsunmittelbare Geschäftsordnung der Bundesregierung erreicht werden, ohne daß große Verfassungsänderungen notwendig wären.

Der Grazer Staatsrechtler Christian Brünner geht davon aus, daß unser Regierungssystem nach wie vor ein Nachkriegssystem sei. Das B-VG sei nach dem Ersten Weltkrieg, die Realverfassung nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden. Es sei höchste Zeit, die politischen Institutionen und Kulturen fortzuentwickeln. Das gelte sowohl für die Parlamente, aber auch für die Regierungen. Insbesondere sei es fragwürdig, ob und inwieweit die Proporzregierung, welche die meisten Bundesländer haben, noch den politischen Bedürfnissen entsprechen. Im übrigen habe die steirische Volkspartei schon in den siebziger und achtziger Jahren von der Notwendigkeit einer „Dritten Republik“ geredet. Terminologische oder Berührungängste in bezug auf „Präsidentialrepublik“ oder „Dritte Republik“ zu haben, sei falsch. Brünner spricht sich für eine offene Diskussion aus. Heute gehe es vor allem darum zu prüfen, ob die Aufgaben der Gegenwart und Zukunft mit den Institutionen unseres politischen Systems überhaupt erfüllt werden können. Seine Antwort darauf ist ein klares Nein. Daher plädiert er für die Reform der Institutionen des Regierungssystems. Das System müsse Integrations- und Entscheidungskapazität haben. Es gehe um Effizienz und Effektivität der Regierung, ohne daß deshalb die Konsensfindung und die demokratische Legitimation an den Rand gedrängt werden. Er plädiert für Unvereinbarkeiten zwischen Spitzenfunktionären der Sozialpartner auf der einen Seite und Regierung und Parlament auf der anderen Seite. Weiters plädiert er für eine Gewaltentrennung in die Richtung einer parlamentarischen Präsidentschaftsrepublik.

Meine Vorschläge für die Entwicklung des Regierungssystems gehen vor allem in die Richtung der Stärkung der Regierung und des Parlaments. Ich stelle mir ein Regierungssystem vor, in dem das Parlament und die Regierung die zwei Brennpunkte sind. Mit der Abschaffung des Bundespräsidenten würde die oberste Exekutive einheitlicher und parlamentarischer. Die Zuständigkeiten des Bundespräsidenten könnten zum Teil auf die Präsidenten des Nationalrates, zum Teil auf die Bundesminister einzeln oder in ihrer Gesamtheit als

Bundesregierung sowie auf den Bundeskanzler aufgeteilt werden. Gibt man dem vom Parlament zu wählenden Kanzler ein Vorschlagsrecht hinsichtlich der von jenem zu berufenden und abzuberufenden Bundesminister und wertet man ihn durch einige Generalzuständigkeiten auf, so wird er jenes Staatsorgan, das zusammenführt und eint. Er könnte auch ohne diese Befugnis eine energische oberste Exekutive mit Konzept und Konsequenz bilden. Das Parlament aber wäre durch das Regierungsbildungsrecht und die Staatsoberhauptsfunktionen seiner Spitzen so aufgewertet wie noch nie.

Aufgrund der Erfahrung wird man annehmen müssen, daß über alle diese Vorschläge nicht diskutiert wird. Es besteht offenbar ein Konsens darüber, daß die „Polykratie auf der Spitze“ gut ist. Wenn man aber gegen die Demokratiereform auf oder an der Spitze ist, so bedarf es einer Änderung bei den Beteiligten und Betroffenen. Sie müßten mehr nach innen und dürften nicht so sehr nach außen gehen. Sie müssen eine besondere Gesprächskultur mit Einschluß der besonderen Streitkultur üben. Kontakt und Sympathie sind interdependente Größen. Unser System verlangt ein besonderes Klima, einen höflichen Stil und liebenswürdige Umgangstöne. Je mehr vertrauensbildende und -fördernde Verhaltensweisen gepflegt werden, desto eher gelingt die Zusammenarbeit. Ohne Vertrauen zu- und aufeinander fehlt die Basis des Erfolges, ohne das stete Miteinanderredenkönnen und Miteinanderreden fehlen die Mittel zum Erfolg. So verbietet der Kern der politischen Verfassung den politischen Spitzenakteuren Apperzeptions- und Kommunikationsverweigerung. Er gebietet Realitätssinn und das Miteinanderreden bis zur Einigung.