

Verfassungsgeschichte der Republik Österreich – ein Überblick

Vortrag am 19. 9. 2012 von **Bundespräsident Dr. Heinz Fischer**, zum Einstieg in das Jahresthema 2012/2013 „Verfassung und Demokratie“.

Zusammenfassung:

Politische Systeme sind so individuell wie Menschen, ein jedes unterscheidet sich von allen anderen. Die Verfassung ist gleichsam das Rückgrat eines politischen Systems, aber auch andere Faktoren haben Einfluss darauf, wie z. B. die Geschichte und Kultur eines Landes, die ökonomische Entwicklung, seine Nachbarstaaten und vieles mehr. Diese anderen Faktoren können dazu beitragen, dass selbst bei gleicher Verfassung das politische System eines Landes in unterschiedlichen historischen Phasen ganz anders ausgeprägt erscheint. Österreich ist ein typisches Beispiel für so eine Entwicklung, denn die Unterschiede zwischen erster und zweiter Republik sind doch sehr erheblich, trotz großer Kontinuität der Verfassung.

Eine Verfassung muss fest genug sein, um dem politischen System Halt zu geben, und elastisch genug für wechselnde politische Machtverhältnisse, für neue politische und ökonomische Entwicklungen. Die Österreichische Bundesverfassung entspricht diesen Ansprüchen in vieler Hinsicht.

Mehr zum Thema:

Österreich war – und ist es teilweise bis heute noch – sehr stark vom Absolutismus der österreichisch-ungarischen Monarchie geprägt. Eine erste Erschütterung des Absolutismus erfolgte durch die Revolution 1848, aber erst in den 1860er Jahren setzte sich der Konstitutionalismus durch: 1867 wurde das Staatsgrundgesetz erlassen, das auch heute noch in Geltung ist und Grund- und Freiheitsrechte festlegt.

Der politische Umbruch zum Ende der Monarchie 1918 erfolgte unter großem Zeitdruck. Die Abgeordneten deutschsprachiger Regionen des Reichsrates konstituierten die Nationalversammlung Deutsch-Österreichs, als Staatsoberhaupt fungierte zunächst ein dreiköpfiger Staatsrat. Rasch begann die Arbeit an der Verfassung, daran wesentlich beteiligt waren Hans Kelsen, Karl Renner, Ignaz Seipel, Otto Bauer und Franz Dinghofer. Am 1. Oktober 1920 wurde das Bundesverfassungsgesetz vom Nationalrat einstimmig beschlossen. Dies war für mehrere Jahre der letzte große politische Konsens, denn bereits vor der Abstimmung hatte die sozialdemokratische Partei ihre Mehrheit bei Neuwahlen verloren, kurz nach der Abstimmung zerbrach die Koalition und es gelang nicht mehr, sich auf einen neuen Grundrechtskatalog zu einigen. Somit blieb es beim Staatsgrundgesetz von 1867 – ein Provisorium das bis heute in Kraft ist. Mit der Verfassung von 1920 wurde auch das Amt des Bundespräsidenten geschaffen, dieser wurde allerdings damals vom Parlament gewählt, seine Amtsperiode betrug vier Jahre und die Kompetenzen des Amtes waren erheblich geringer als heute.

Das Pendel der Geschichte bewegte sich im Lauf der 1920er Jahre weg vom Parlamentarismus, der Ruf nach einer „starken Hand“ wurde lauter – nicht nur in Österreich, sondern in vielen europäischen Ländern. Viele Christdemokraten wollten Österreich zu

einem Präsidialstaat machen, die Sozialdemokratie war dagegen. Als letzter politischer Kompromiss der ersten Republik einigte man sich auf die Verfassungsänderung 1929, die das Amt des Bundespräsidenten aufwertete: die Wahl erfolgt nun direkt durch das Volk, eine Amtsperiode beträgt sechs Jahre und die Befugnisse des Amtes sind umfassender. Der Bundespräsident ist zwar bei vielen Entscheidungen an Vorschläge der Bundesregierung gebunden, aber z. B. die Ernennung des Bundeskanzlers und die Entlassung der gesamten Bundesregierung zählen zu seinen neuen Kompetenzen, die keines Vorschlags bedürfen.

1933 führten die politischen Spannungen schließlich zur Ausschaltung des Nationalrates: Renner legte das Amt des 1. Nationalratspräsidenten zurück, um bei einer knappen Abstimmung mitstimmen zu können, was – wie sich zeigen sollte – ein schwerer Fehler war. In Folge legte der 2. und dann auch der 3. Präsident die Präsidentschaft zurück, das Präsidium war nun nicht mehr besetzt; dann marschierte die Polizei ins Parlament und verhinderte eine weitere Sitzung – ein gravierender Verfassungsbruch. Der Verfassungsgerichtshof wurde mittels Notverordnung durch die Bundesregierung aufgelöst (obwohl dieser eine international anerkannte Instanz war, als ältester Verfassungsgerichtshof in Europa, mit exzellenten Juristen). Damit endete die erste Periode des Parlamentarismus für Österreich. Nach dem Bürgerkrieg vom Feber 1934 wurde am 1. Mai 1934 die Verfassung des Ständestaates erlassen, 1938 erfolgte der Anschluss an das nationalsozialistische Deutsche Reich.

Nach dem Ende des zweiten Weltkriegs, im April 1945 wurde Österreich als selbständiger Staat wieder errichtet. Den Entscheidungsträgern der nun wieder zugelassenen politischen Parteien – zunächst SPÖ, ÖVP und KPÖ – stellte sich die Frage, ob man auf die Verfassung der ersten Republik zurückgreifen oder eine neue Verfassung erarbeiten solle. (Deutschland beispielsweise entschied sich für eine neue Verfassung.) Schließlich setzte sich die Meinung durch, dass nicht die Verfassung der ersten Republik zum Totalitarismus geführt hatte, sondern der verantwortungslose Umgang mit politischer Gewalt. Da viele drängende Probleme zu lösen waren – die Zerstörungen des Krieges, die Besatzung –, entschied sich die provisorische Bundesregierung im Frühjahr 1945 dafür, das Bundesverfassungsgesetz 1920 in der Fassung von 1929 zu übernehmen. Diese Entscheidung wurde gemeinsam mit der Österreichischen Unabhängigkeitserklärung verlautbart, in der Renners Handschrift klar erkennbar ist. In dieser Unabhängigkeitserklärung wurde Österreich aber auch als „erstes Opfer“ des Nationalsozialismus dargestellt, damit wurden Mitschuld und Mitverantwortung an NS-Gräueln und Krieg relativiert, gleichsam weggeschrieben. Eine Haltung, die lange Jahre prägend für die zweite Republik sein sollte.

Trotz der gemeinsamen Verfassung unterscheidet sich das politische System der zweiten Republik von Anfang an deutlich von der ersten Republik: die Parteien sind konsensorientierter und verzichten auf Gewaltdemonstrationen und paramilitärische Verbände, überparteiliche Organisationen werden gegründet, wie z. B. der ÖGB; viele Entscheidungsträger waren bereit, aus der Geschichte, aus der Erfahrung des Totalitarismus zu lernen.

Eine Verfassung muss fest genug sein, um dem politischen System Halt zu geben, und elastisch genug für wechselnde politische Machtverhältnisse, für neue politische und ökonomische Entwicklungen. Die Österreichische Bundesverfassung entspricht diesen Ansprüchen in vieler Hinsicht. Zudem hat die große Kontinuität der Verfassung den Vorteil, dass zu vielen Fragen eine abgerundete Judikatur der Höchstgerichte existiert. Da Verfassungsänderungen relativ leicht möglich sind (2/3 Mehrheit des Nationalrates; falls Länderinteressen bestehen, auch Zustimmung des Bundesrates), gab es seit 1945 eine Fülle von Verfassungsänderungen, im Schnitt ein bis zwei pro Jahr. Wesentliche Verfassungs-

änderungen der zweiten Republik betrafen z. B. die Neutralität Österreichs, die Einführung der Volksanwaltschaft, des Zivildienstes, die Verankerung der Freiheit der Kunst in der Verfassung und natürlich die Verfassungsänderungen im Zusammenhang mit dem Beitritt zur Europäischen Union 1995.

Durch viele weitere Änderungen ist das Verfassungsrecht allerdings unübersichtlich geworden und es gibt immer wieder Diskussionen über grundlegende Reformen, wie z. B. im Rahmen des Österreich Konvents 2002–2007, der aber keine große Änderung bewirkte.

Aus aktuellem Anlass (Staatsvertrag über den Europäischen Fiskalpakt) macht der Bundespräsident den Vorschlag, dass der Bundespräsident vor der Unterzeichnung eines Staatsvertrags ein Gutachten des Verfassungsgerichtshofs zum Vertrag einholen kann, was derzeit nicht vorgesehen ist. Da Staatsverträge mit der Unterzeichnung durch das Staatsoberhaupt völkerrechtlich verbindlich werden, sollte die Verfassungsmäßigkeit des Vertrages vor der Unterzeichnung (Ratifizierung) verbindlich geklärt sein.

Aus der Diskussion:

Unterschiede zwischen österreichischer und deutscher Verfassung: Das deutsche Grundgesetz enthält einige Punkte, die aus der Erfahrung des Totalitarismus erklärbar sind, z. B. enthält es „unabänderliche“ Bestimmungen, um bestimmte Grundsätze vor Änderungen zu sichern, und es kennt keinerlei Referenden auf Bundesebene, wohl um dem Druck der Straße, dem Populismus keinen Spielraum zu geben. So ist es erklärlich, dass auch der deutsche Bundespräsident nicht vom Volk gewählt wird, sondern von einer Körperschaft aus Bundestag, Bundesrat und Wahlpersonen der Regionen, insgesamt über 1000 Personen.

Zum Wahlrecht: Artikel 26 des BVG legt den Rahmen der Wahlordnung fest, innerhalb dieser Grenzen sind Änderungen möglich. Beispielsweise wurde 1970 die Zahl der Wahlkreise reduziert, um die Wahlgerechtigkeit zu verbessern. Bis dahin war die Stimmenzahl pro Mandat und Partei sehr unterschiedlich gewesen, die seither größeren Wahlkreise gewährleisten einen demographischen Ausgleich zwischen ländlichen und städtischen Regionen. Generell sorgt ein Verhältniswahlrecht, wie das österreichische, für Wahlgerechtigkeit, kann aber die Regierungsbildung erschweren. Aber auch ein Mehrheitswahlrecht ist kein Garant für eine einfache Regierungsbildung, wie das Beispiel Großbritanniens zeigt. Interessant ist das Wahlrecht Griechenlands, es ist grundsätzlich ein Proportionalwahlrecht, sieht aber für die stimmenstärkste Fraktionen einen Mandatsbonus vor, der in vielen Fällen für eine Alleinregierung ausreicht. Der griechische Staatspräsident wird vom Parlament mit 2/3-Mehrheit gewählt; gibt es im 3. Wahlgang noch keine ausreichende Mehrheit, würde das zur Auflösung des Parlaments führen. Da dies nicht im Sinne der Regierungspartei wäre, wird oft ein Kompromisskandidat der Opposition gewählt.

Die Aufgaben des österreichischen Bundespräsidenten haben sich im Laufe der Zeit verändert, beispielsweise haben sowohl Renner als auch Körner das Territorium der Republik während ihrer Amtszeit nie verlassen, Staatsverträge sind heute viel häufiger zu unterzeichnen als früher. Die Befugnisse des Bundespräsidenten sind grundsätzlich weit reichend, wurden aber im Sinne einer zurückhaltenden Amtsführung bisher noch von keinem Amtsinhaber voll ausgeschöpft. Im politischen System von „checks and balances“ ist die Macht ausbalanciert verteilt auf Bundesregierung, Parlament, Bundespräsident und oberste Gerichte. Diese Machtverteilung ist sinnvoll und sorgt für Sicherheit und Korrekturmöglichkeiten.

Der österreichische Bundesrat ist das Ergebnis eines Kompromisses in der Frage Föderalismus vs. Zentralismus: es gibt zwar eine Länderkammer, ihr Wirkungsbereich ist

jedoch sehr gering. Die Bundesländer sind aber nicht bereit auf den Bundesrat zu verzichten, der Bund möchte keine zweite, gleichberechtigte Kammer neben dem Nationalrat, daher ist bisher keine vernünftige Reform (weder Aufwertung noch Abschaffung) gelungen. Im politischen System spielt der Bundesrat keine wesentliche Rolle.

Zur Habsburger-Frage: Zu Beginn der ersten Republik bestand tatsächlich eine Restaurationsgefahr, daher gab es gute Gründe für ein Einreiseverbot und den Ausschluss vom Amt des Bundespräsidenten für Mitglieder der Familie Habsburg. Aus heutiger Sicht scheinen diese Gründe aber überholt, daher wurde das sogenannte Habsburgergesetz abgeschafft.

Die Menschenrechte sind in Österreich durch das Staatsgrundgesetz 1867 festgelegt, das allerdings die Grund- und Freiheitsrechte entsprechend der damaligen Zeit (Freiheit vom Staat) festlegt. Darüber hinaus sind moderne (auch soziale) Menschenrechte (Verpflichtungen des Staates), wie sie im 20. Jahrhundert formuliert wurden, durch die Unterzeichnung internationaler Abkommen weitreichend gewährleistet: Österreich hat die Menschenrechtserklärungen der Vereinten Nationen und der Europäischen Union unterzeichnet.

Protokoll: Barbara Smrzka