

PARLAMENTARISCHE PRÄSIDENTSCHAFTSREPUBLIK?

Diskussionspapier Nr. 23-R-93

Manfried Welan

August 1993



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

PARLAMENTARISCHE PRÄSIDENTSCHAFTSREPUBLIK?

Manfried Welan^{*)}

1) Der Verfassungsgerichtshof hat zu Recht erkannt

Der Verfassungsgerichtshof hat zu Recht erkannt:

Die direkte Wahl des Bürgermeisters durch das Volk ist verfassungswidrig.

Mit Erkenntnis G 75/93-22 vom 1. Juli 1993 hat der Verfassungsgerichtshof eine Reihe einschlägiger Bestimmungen der Tiroler Gemeindewahlordnung 1991, LGBL für Tirol Nr. 79/1991, als verfassungswidrig aufgehoben.

Beim Verfassungsgerichtshof war aufgrund einer Anfechtung einer der wahlwerbenden Parteien der Gemeinderats- und Bürgermeisterwahl in der Tiroler Gemeinde Unterperfuß vom 15. März 1992 u.a. ein Verfahren zur Prüfung der Rechtmäßigkeit der Bürgermeisterwahl in dieser Gemeinde anhängig. Bei der Behandlung dieser Wahlanfechtung entstanden Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der die Wahl des Bürgermeisters durch die Gesamtheit der Wahlberechtigten der Gemeinde regelnden Bestimmungen der Tiroler Gemeindewahlordnung 1991:

Der Verfassungsgerichtshof ging davon aus, daß die Bundesverfassung in ihren die Bestellung und die Verantwortlichkeit des Bürgermeisters betreffenden Bestimmungen an das hergebrachte System der Wahl des Bürgermeisters durch den Gemeinderat anknüpft. Sie habe dieses System bewußt übernommen und festgelegt. Diese bundesverfassungsgesetzliche Systementscheidung komme insbes. in Art. 117 in Verbindung mit der Verantwortlichkeitsbestimmung des Art. 118 Abs. 5 B-VG und der Regelung der verfassungsgerichtlichen Wahlprüfung (Art. 141 Abs. 1 B-VG) zum Ausdruck.

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

Die in Prüfung genommenen Bestimmungen konstituierten ein System der Direktwahl des Bürgermeisters durch die Gesamtheit der Wahlberechtigten der Gemeinde aufgrund des gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Mehrheitswahlrechts. Dies scheine in der konkreten Ausgestaltung der Bürgermeisterwahl durch die Tiroler Gemeindewahlordnung zwar nicht dem Proportionalitätsprinzip des Art. 117 Abs. 2 B-VG zu widersprechen, wohl aber dem Grundsatz der mittelbaren demokratischen Bestellung des Bürgermeisters.

Aus der Systematik der Art. 117 und 118 Abs. 5 B-VG scheine sich die zentrale Stellung des Gemeinderates im demokratischen Aufbau der Gemeindeorganisation zu ergeben. Jener schreibe für die Bestellung des Gemeinderates die freie Wahl aufgrund des gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Verhältniswahlrechts aller wahlberechtigten Staatsbürger, die in der Gemeinde ihren Wohnsitz haben, vor; dieser solle sicherstellen, daß der Bürgermeister, die Mitglieder des Gemeindevorstandes und alle anderen Organe der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich dem Gemeinderat verantwortlich sind.

Dieses System verlange offenbar, daß der Bürgermeister mittelbar demokratisch bestellt wird. Einerseits scheinte nämlich nur so die von der Verfassung vorgesehene zentrale Stellung des Gemeinderates, von dem die weiteren Gemeindeorgane ihre Legitimation zu erhalten haben, gewährleistet zu sein; andererseits dürfte die Verantwortlichkeit des Bürgermeisters gegenüber dem Gemeinderat nur so verständlich und erklärbar sein.

Art. 117 Abs. 7 B-VG, der durch die B-VG-Novelle BGBl 490/1984 angefügt wurde, scheine den Landesgesetzgeber nicht zu ermächtigen, eine Direktwahl des Bürgermeisters vorzusehen.

Die die Organisationsstruktur der Gemeinde vorschreibenden bundesverfassungsrechtlichen Regelungen gingen von einer Bestellung des Bürgermeisters durch den Gemeinderat aus und ordneten diese implizit an. Dieser Befund werde auch durch eine Betrachtung des Art. 141 B-VG erhärtet, welcher die Anfechtung in die mit der Vollziehung betrauten Organe einer Gemeinde regle und dabei von einer mittelbaren Wahl des Bürgermeisters (durch den Gemeinderat) ausgehe.

Abschließend stellte der Verfassungsgerichtshof in seinem Prüfungsbeschluß fest, daß die eine Direktwahl des Bürgermeisters regelnden Vorschriften der Tiroler Gemeindewahlordnung jenen Bestimmungen der Bundesverfassung widersprechen dürften, die eine Wahl des Bürgermeisters durch den Gemeinderat voraussetzen scheinen und damit einer Änderung des Systems der mittelbar - demokratischen Bestellung des Bürgermeisters - ohne entsprechende Änderung der Bundesverfassung - im Wege stehen dürften.

Diese im Prüfungsbeschuß geäußerten Bedenken des Verfassungsgerichtshofes haben sich im weiteren Verfahren als zutreffend erwiesen und erhärtet.

Im Erkenntnis arbeitete der Verfassungsgerichtshof die zu klärenden Fragen heraus:

"Es gilt zu klären, ob die Verfassung die Bestellung des Bürgermeisters nur nach dem hergebrachten System einer Wahl durch ein nach den Grundsätzen des Verhältnismäßigkeitsprinzips gewähltes kollegiales Gemeindeorgan (nach Art eines parlamentarischen Systems) ermöglicht oder ob sie zur Systemänderung offen ist und auch eine direkte Wahl des Bürgermeisters durch das Gemeindevolk zuläßt, also eine Organkreation, die den Bürgermeister nicht mehr als ein vom Gemeinderat (oder von einem von diesen bestelltem und diesem verantwortlichen Gemeindeorgan) bestelltes, sondern als ein von ihm unabhängig bestelltes Organ der Gemeindeselbstverwaltung vorsieht. Oder anders formuliert: Es geht um die Frage, ob es die Bundesverfassung zuläßt, vom System ausschließlich repräsentativ, nach Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit bestellter (oder von solchen ihrerseits bestellter) Gemeindeorgane abzugehen und ein System einzuführen, das neben dieser Art demokratisch-parlamentarischer Organkreation auch Elemente eines direkt gestalteten Vorganges der Bestellung eines monokratischen Führungsorgans enthält."

Ohne auf die Auseinandersetzung des Verfassungsgerichtshofes mit den Argumenten der Bundesregierung und von Landesregierungen näher einzugehen, wird hier nur wiedergegeben, was für den Verfassungsgerichtshof entscheidend war:

Nämlich, "daß in Art. 118 Abs. 5 B-VG im Zusammenhang mit jenen Verfassungsnormen, die die zentrale Stellung des Gemeinderates in der Gemeindeselbstverwaltung zum Ausdruck bringen - anders als die Tiroler Landesregierung meint -, auch eine für die Interpretation wesentliche (vgl. Winkler, Verfassungsrecht und Verfassungsrechtsdenken, in: Verfassungstag 1991, 54 ff., 64 ff.) Systementscheidung zum Ausdruck kommt:

Wenn die Bundesverfassung nämlich zum einen dem Gemeinderat organisatorisch und funktionell die zentrale Stellung in der Gemeindeselbstverwaltung zuweist (vgl. dazu etwa Antonioli - Kojas, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 1986, 413 f.) und zum anderen in Art. 118 Abs. 5 B-VG für alle anderen Gemeindeorgane eine Verantwortlichkeit gegenüber dem Gemeinderat festgelegt wird, so ist damit ein bestimmtes parlamentarisch-demokratisches System der Gemeindeselbstverwaltung konstituiert. Die Bestellung des Bürgermeisters unter Ausschaltung des Gemeinderates verletzt dieses System; sie verändert, ja entleert weitgehend den Begriff der Verantwortlichkeit gegenüber dem Gemeinderat und schafft ein duales, auf zwei von einander unabhängigen Säulen beruhendes Organisationssystem, indem sie den Bürgermeister neben dem Gemeinderat als ein weiteres direkt vom Gemeindevolk gewähltes, sohin unmittelbar demokratisch legitimiertes, mit dem Gemein-

derat daher in dieser Weise nicht mehr verbundenes Organ einrichtet. Das parlamentarisch-demokratische System der Gemeindegewalt wird durch ein sowohl aus Elementen des parlamentarisch-demokratischen Systems als auch aus Elementen eines Systems direkt-demokratisch legitimer monokratischer Leitung bestehendes neues System ersetzt. Ein solcher Systemwechsel ist aber ohne ausdrückliche bundesverfassungsrechtliche Ermächtigung nicht zulässig".

Schließlich hebt der Verfassungsgerichtshof besonders hervor, "daß das Bundesverfassungsrecht vom Grundgedanken der repräsentativen Demokratie und auch der mittelbaren Bestellung der Organe der Vollziehung geprägt ist. Es entspricht der herrschenden Lehre, das demokratische Baugesetz als repräsentativ-demokratisches Grundprinzip mit ausnahmsweise vom Verfassungsgesetzgeber ausdrücklich vorgesehenen direkt-demokratischen Elementen zu verstehen (vgl. etwa Merkl, Die Baugesetze der österreichischen Bundesverfassung, in: Klecatsky (Hg.), Die Republik Österreich - Gestalt und Funktion ihrer Verfassung, 1968, 70 ff). So formuliert Rill (Möglichkeiten und Grenzen des Ausbaus direkt-demokratischer Elemente in der österreichischen Bundesverfassung, 1987, 7 m w H), daß nach herrschender Lehre die "Entscheidung des Bundesverfassungsgesetzgebers für die repräsentative Demokratie... grundlegenden Charakter" hat. In diesem Sinn hat der Verfassungsgerichtshof in VfSlg. 3134/1956 das parlamentarische zu den - den Landesverfassungsgesetzgeber (und somit auch den einfachen Landesgesetzgeber) bindenden - Grundzügen der Bundesverfassung gezählt. Für die Verwaltungsorganisation bedeutet dies die verfassungsrechtliche Notwendigkeit, Verwaltungsorgane - soweit es sich nicht um allgemeine Vertretungskörper handelt - nicht unmittelbar vom Bundes-, Landes- oder wie hier vom Gemeindevolk wählen, sondern sie von den selbst mit direkt-demokratischer Legitimation ausgestatteten Staatsorganen bestellen und diesen gegenüber verantwortlich sein zu lassen (wie dies im übrigen die Vorschriften über die Bestellung des Bundeskanzlers (Art.70 B-VG) und des Landeshauptmanns (Art. 101 B-VG), dessen Stellung die des Bürgermeisters in vielem nachgebildet ist, explizit vorsehen).

Dort wo das B-VG von diesem Grundkonzept abweicht, ist dies ausdrücklich festgelegt. Es ist also systematisch verfehlt, aus dem Stillschweigen der Verfassung auf die Zulässigkeit der einfachesetzlichen Einführung einer direkt-demokratischen Bestellung von Verwaltungsorganen schließen zu wollen. "

Dies werde für die Gemeinden auch durch eine Bedachtnahme auf die Bestimmung des Art. 117 Abs. 7 B-VG und seine Entstehungsgeschichte bestätigt.

Zusammenfassend stellte der Verfassungsgerichtshof fest, daß für den umschriebenen Systemwechsel die notwendige bundesverfassungsrechtliche Ermächtigung fehlt, weshalb die geprüften Bestimmungen als verfassungswidrig aufzuheben waren.

Wenn ein verfassungspolitisches Bedürfnis bestehe, auf Gemeindeebene ein solches duales Verwaltungssystem zu errichten, so dürfe dies nicht mittels einfachen Gesetzes befriedigt werden; eine solche Änderung bedürfe vielmehr - wie auch die anderen verfassungsgesetzlichen Ausnahmen vom repräsentativ-demokratischen Grundprinzip der Verfassung - der bundesverfassungsgesetzlichen Verankerung gem. Art. 44 Abs. 1 B-VG.

Besteht ein solches verfassungspolitisches Bedürfnis?

Ist es notwendig oder auch nur zweckmäßig, im organisatorischen Aufbau der Gemeinde von einem System parlamentarisch-demokratischer Organkreation zu einem dualen, auch Elemente einer direkt-demokratisch gestalteten Bestellung eines monokratischen Führungsorgans enthaltenden System überzugehen?

Da der Verfasser vielleicht allzusehr der auf seiner Erfahrung beruhenden Meinung ist, daß sich das österreichische System vor allem im Gemeindebereich bewährt hat, muß er zuerst Argumente hervorheben, die für den Systemwechsel vorgebracht werden:

Gegen das jetzige System der Parteien- und Proporzdemokratie wird ein partizipatorisches Demokratieverständnis ins Treffen geführt. Es begnügt sich nicht damit, daß die Wählerschaft einmal in vier oder fünf Jahren "ein Kreuz macht" und "denen da oben einen Denkkzettel verpaßt", sondern verlangt mehr, unmittelbarere und bessere Mitwirkungen an der Willensbildung der Gemeinde. Zu mehr und besserer Demokratie gehört danach auch, daß das Haupt und exekutive Führungsorgan der Gemeinde direkt gewählt wird. Zu mehr Volksabstimmungen, -befragungen, -begehren, -versammlungen und ähnlichen Möglichkeiten der direkten Demokratie soll auch die Direktwahl des Bürgermeisters kommen. Diese Direktwahl biete sich vor allem im Hinblick auf die starke Stellung des Bürgermeisters in der Gemeinde an.

Seit der Durchsetzung des Prinzips der freien Gemeinde im freien Staat ist der Bürgermeister das Haupt der Gemeindeverwaltung: Gemeindeoberhaupt, Gemeinderegierungschef, Träger des vom Staat, sei es Bund oder Land, übertragenen Wirkungsbereiches, Verwaltungschef, Vorgesetzter des Gemeindepersonals, Vorsitzender des Gemeinderates u.a. Kollegialorgane u. a. m., kurz, das in unserer Gemeindeverfassung festgelegte Modell exekutiver Führerschaft macht den Bürgermeister schon allein von der Aufgabenfülle her stark. Direktwahlen würden durch den notwendigen Wahlkampf nicht nur die Kandidatenrekrutierung für dieses Amt öffentlicher und politischer machen, "sie hätten auch den politisch

wie moralisch durchaus "heilsamen" Effekt, die Eignung für das Amt schon vor den Wahlen ausloten zu können, wenn die Person und ihre bisherige Problemlösungskapazität in politischen Ämtern sowie ihr sonstiges Verhalten als "Vorbild" für die Öffentlichkeit einen Maßstab für Wahlentscheidungen abgeben müssen." (Joseph Marko)

Eine solche Entscheidung zwischen Personen wird für rationaler gehalten als die zwischen Parteien und Parteiprogrammen. Die durch Direktwahlen persönlich aufgebürdete politische Verantwortung würde wieder "ein Gesicht" bekommen und nicht länger zwischen Partei und Bürokratie versickern. "Moralisch integre Persönlichkeiten und ihr darauf aufgebautes politisches Charisma" seien "eine bessere Gewähr für Regierungsfähigkeit und politische Stabilität" als das Konsensklima des Proporz und "die hohle Ultrastabilität des österreichischen neokorporatistischen Systems" (so Joseph Marko in: der Standard, 13. August 1993, S. 27).

Allerdings wird hinsichtlich der direkt gewählten Exekutivorgane eine besondere Abberufung vorgeschlagen, wie es in den Grundzügen für den Bundespräsidenten in der Bundesverfassung vorgesehen ist.

Zusätzlich wird eine Verstärkung der Elemente der Kontrolle verlangt, nämlich eine Stärkung der Funktion der allgemeinen Vertretungskörper, also auf der Gemeindeebene der Gemeinderäte. Die Funktion der Kandidatenrekrutierung sollte den Parteispitzen entzogen werden und die politischen Kontrollinstrumente der Gemeinderäte sollten zu echten Minderheitsrechten ausgebaut werden.

Vor Jahren hat der Verfasser den Vorschlag gemacht, die österreichische Selbstverwaltung in Kommunen und Kammern zu "entparteilichen". Durch diese "Entpolitisierung" könnte es zu einer neuen "Politisierung" der Selbstverwaltung kommen.

Eine solche Selbstverwaltung ohne wahlwerbende Parteien, sondern mit wahlwerbenden Personen und Namenslisten, hat sich in einer Reihe von Gemeinden in der Praxis bewährt. Aus dieser Erfahrung könnte man die rechtspolitische Konsequenz ziehen. Im übrigen könnten sich die politischen Parteien von sich aus der territorialen Selbstverwaltung zurückziehen. Diese Selbstbeschränkung der Parteien würde sie zur Konzentration auf Bund und Länder, also auf den Staat zwingen. Sie sind in zu viele gesellschaftliche Bereiche eingedrungen. Ein geordneter Rückzug, insbesondere aus allen Selbstverwaltungen, würde ihnen nicht schaden. Das alles gilt im übrigen auch unabhängig von einer Direktwahl der Bürgermeister.

2.) Zur Direktwahl der Landeshauptmänner

Der Verfassungsgerichtshof ist bei der Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Direktwahl des Bürgermeisters als Hüter des demokratischen Baugesetzes in seiner repräsentativen und parlamentarischen Ausprägung aufgetreten. Eine Direktwahl schaffe eine neue Beziehung, und zwar zur Wählerschaft, und durchbreche damit das repräsentativ-demokratische System und die damit verbundene unmittelbare Verantwortlichkeit des Bürgermeisters gegenüber dem allgemeinen Vertretungskörper, dem Gemeinderat.

Nach diesem System war unser Gemeinwesen nach dem B-VG von der Gemeinde- über die Landes- bis hin zur Bundesebene aufgebaut. Der gebietskörperschaftliche Aufbau ist mit einem bestimmten Aufbau der Demokratie verbunden, wonach die Wählerschaft der jeweiligen Gebietskörperschaft einen allgemeinen Vertretungskörper wählt; dieser Vertretungskörper wählt die obersten Organe der Vollziehung, welche der jeweiligen Volksvertretung verantwortlich sind. Auf allen Ebenen werden die obersten Organe der Vollziehung vom Vertrauen der Volksvertretung getragen und stehen unter besonderer Verantwortlichkeit.

Dieses System wurde auf Bundesebene durch die Verfassungsnovelle 1929 grundlegend verändert: Nicht mehr das Parlament bestellt die Regierung, sondern der volksgewählte Bundespräsident. Dadurch und durch eine Reihe anderer Aufgaben sollte er als Gegengewicht zum Parlament wirken. Aber nach wie vor ist die Regierung dem Parlament politisch und rechtlich verantwortlich und nach wie vor ist der Bundespräsident durch das Antrags- und Gegenzeichnungsprinzip für alle seine Akte gebunden. Es kann daher dahingestellt bleiben, ob diese Verfassungsänderung eine Gesamtänderung der Bundesverfassung gewesen ist, die einer obligatorischen Volksabstimmung bedurft hätte.

Würde die Direktwahl des Landeshauptmannes durch das B-VG vorgeschrieben werden, so wäre das aber als Gesamtänderung der Bundesverfassung anzusehen. Denn der Landeshauptmann ist sowohl Staatsoberhaupt des Bundeslandes als auch Regierungschef; er vertritt sein Land nach innen und außen; er ist der wichtigste Träger der Bundesverwaltung im Land und wichtigster Verwaltungs- und Personalchef; so ist er Vorstand des Amtes der Landesregierung und der Bezirkshauptmannschaft; er ist überdies Präsident des Landeschulrates usw. Er ist also durch vielfache Funktionen ein potenziertes Organ. Mehr als der Bund sind also die Länder in die Richtung einer Präsidentschaftsrepublik gegangen. Das ist ähnlich wie beim Bürgermeister für viele der Grund, für die Direktwahl zu plädieren.

Dieser Systemwechsel würde sich nicht im Bereich der Selbstverwaltung, sondern im Bereich der Länder, also im Staatsbereich, abspielen. Außerdem wird nicht ein Organ der Verwaltung einer wesentlichen Aufgabe entkleidet, sondern ein Organ der Gesetzgebung,

wenn man den Landeshauptmann nicht mehr vom Landtag, sondern vom Landesvolk wählen läßt. Schließlich darf nicht übersehen werden, daß bei einem solchen Systemwechsel nicht ein oberstes Organ der staatlichen Verwaltung mit Staatsoberhauptfunktionen gewählt würde, sondern das e x e k u t i v e Führungsorgan des Landes. Schon jetzt ist der Landeshauptmann ein übergewichtiger Faktor gegenüber dem Landtag. Durch die Direktwahl würde er das stärkste oberste Organ der Vollziehung unseres Staates.

Man darf den Befürwortern der Direktwahl nicht unterstellen, das parlamentarische Regierungssystem nicht zu verstehen; aber sie schütten meines Erachtens das Kind mit dem Bade aus. Schon längst sind Gemeinderatswahlen Bürgermeisterwahlen, Landtagswahlen Landeshauptmannwahlen und Nationalratswahlen Kanzlerwahlen. Das ist in den meisten parlamentarischen Demokratien so und trotzdem tritt man dort kaum für die Direktwahl der Regierungsorgane ein. Manches an unserer politischen Kultur ist eben noch stark gouvernemental bestimmt.

Parlamentarische Regierung heißt auch, daß man als Regierungsorgan in erster Linie Parlamentarier ist. Die Regierung ist gewissermaßen die exekutive Spitze des Parlaments. Überwiegend wird man deshalb Regierungsmitglied, weil man Parlamentmitglied ist.

Sicher, das stärkste Parlament liegt nicht an der Themse, sondern am Potomac. Das heißt aber nicht, daß in jeder Präsidialdemokratie das Parlament stark ist. Das Gegenteil ist häufiger der Fall. Außerdem kann man die Parlamente anders besser stärken. Die Vertretungen auf Gemeinde- und Landesebene hätten durch "Direktwahl" der Abgeordneten schon längst "personalisierter" werden können. Dazu ist es aber notwendig, den Ländern durch das B-VG Möglichkeiten zu geben, eigene Landtagswahlordnungen und Gemeinderatswahlordnungen zu schaffen, welche der Wählerschaft mehr und bessere Wahlmöglichkeiten bringen.

Wenn man den Regierungsproporz - sieben von neun österreichischen Ländern haben ihn auf der Ebene der Regierungen festgelegt - beseitigen will, um der Spannung zwischen regierender Mehrheit und opponierender Minderheit Rechnung zu tragen, so können das die Landesverfassungen ermöglichen. Im Bundesregierungsbereich kam es seit 1945 einige Male zum Wechsel in der stärksten Position. In den meisten der Bundesländer gab es keinen solchen Wechsel.

Aber dieser Übergang vom Regierungsproporz zum Parteienwettbewerb zwischen regierender Mehrheit und opponierender Minderheit, die nicht in der Regierung, sondern nur im Parlament sitzt, ist wohl zu überlegen. Die Größe - oder besser gesagt - die Kleinheit der österreichischen Bundesländer, ihre Schwäche in der kompetenzmäßigen Aufteilung

gegenüber dem Bund, aber auch ihre Stärke in der Verwaltung u.a. m, lassen Regierungen der Zusammenarbeit durchaus zweckmäßig erscheinen.

Die Mitwirkung maßgeblicher politischer Kräfte an der Verwaltung von Angelegenheiten des Landes und vor allem des Bundes hat nicht nur eine integrative, sondern vor allem auch eine repräsentativ-demokratische Funktion.

Die Mitwirkungsmöglichkeiten von Minderheitsparteien auf parlamentarischer und auf Regierungsebene sollten gerade im Verwaltungsstaat von heute nicht gering geschätzt werden. Partizipation von Minderheiten auf Gesetzgebungs- und Verwaltungsebene ist nicht das schlechteste System.

Bei einer Direktwahl von Bürgermeistern und Landeshauptmännern würden diese wohl "ihre Regierungsmitglieder" selbst bestimmen. Mit dem Verlust der Kreationfunktion für den Bürgermeister und den Landeshauptmann gehen den Volksvertretungen auch andere Bestellungs- und Kontrollmöglichkeiten verloren. Von einer Stärkung kann wohl so nicht die Rede sein.

Die Befürworter der Direktwahl wollen ein starkes Parlament, eine starke Regierung und starke Volksrechte. Parlament und Regierung sollen über substantielle Mitwirkungsrechte an das Volk rückgekoppelt sein und darüber hinaus soll das Volk mehr und bessere direkte Demokratie ausüben können.

Die Erfahrung lehrt uns, daß wir zumindest auf der Gemeinde- und Landesebene überwiegend starke Regierungen haben. Es geht nicht darum, die Regierungen in diesem Bereich zu stärken, sondern die Volksvertretungen.

Dazu gehört die Umwandlung der parlamentarischen Kontroll- und Mitwirkungsrechte zugunsten der Minderheit und der Opposition insgesamt. In ihren Kontrollfunktionen sollten die Volksvertretungen endlich Oppositionskammern werden. Mehrheitsbestimmte Kontrollrechte wie Frage-, Untersuchungs- und Entschließungsrecht sollten zu ausschließlichen Minderheitsrechten oder zum Recht der Opposition insgesamt werden. Auch das Recht der Durchführung einer "aktuellen Stunde", der Durchführung von Hearings und der Geltendmachung der rechtlichen Verantwortlichkeit gehören in die Hand der Minderheit und der Opposition. Die Argumentation dafür kann nie genug wiederholt werden: Es wird mehr und anders regiert und verwaltet als früher, es muß daher mehr und anders kontrolliert werden.

Was die direkte Demokratie betrifft, so sind oft weniger mehr Einrichtungen als besser und einfacher zu handhabende Instrumente für die unmittelbare Mitwirkung des Volkes festzulegen. Komplizierte und mit bürokratischen Barrieren verbundene Volksrechte widersprechen einer demokratischen Republik, deren Recht vom Volk ausgeht.

Abschließend soll Grundsätzliches ausgeführt werden, das sich auf die getrennte demokratische Legitimation und das parlamentarische Regierungssystem bezieht:

Es kann zutreffen, daß eine getrennte demokratische Legitimation einer Volksvertretung einerseits und der Regierung andererseits "direktere" Aufträge des Volkes an die jeweilige Organgruppe möglich macht. Aber es kann sich daraus immer wieder die Frage ergeben: Wer ist "besser und demokratischer" legitimiert? Beide Organgruppen können je eigene Wege gehen. Die Konflikt- und Problemlösung ist schwieriger als im parlamentarischen Regierungssystem.

Dieses verlangt, daß die Spitzen der Vollziehung ständig vom Vertrauen der Volksvertretung getragen und ihr auch ständig verantwortlich sind. Ein direkt gewähltes Exekutivorgan hat nicht direkt das Vertrauen der Volksvertretung. Es kann von ihr weniger leicht verantwortlich gemacht werden. Besonders "Wahlmonarchen" sind kaum von einem Kollegium "verantwortlich" zu machen, das sie nicht gewählt hat, sie nicht abberufen kann und das sie kaum kontrollieren kann.

Damit ist die oberste Vollziehung gestärkt, die Volksvertretung geschwächt. Diese Schwächung ist umso deutlicher, je vielfältiger die Volksvertretung zusammengesetzt ist. Der Direktgewählte kann sich auf die Mehrheit berufen. In der Volksvertretung gilt die Verhältnismäßigkeit und damit der Pluralismus. Der Direktgewählte kann sich als über den Parteien stehend darstellen, die Volksvertretung stellt in der Praxis die Parteien dar. Der Direktgewählte kann sich als der wahre Vertreter des Volkes präsentieren, die Volksvertretung wird immer die Wirklichkeit der Gegensätze und Widersprüche repräsentieren.

So verhüllt jeder "Wahlmonarch" die Tatsache, daß das Volk nicht nur gemeinsame, sondern auch unterschiedliche, ja gegensätzliche Interessen hat. Er kommt der Illusion der Harmonie und der Gemeinschaft in Einheit entgegen. Aber auch er kann nur mit Mehrheiten in der Volksvertretung allgemeine Regelungen erreichen. Ohne Mehrheit bleiben die besten Konzepte ohne Konsequenzen. Daher muß ein direktgewählter Bürgermeister oder Landeshauptmann im Gemeinderat bzw. im Landtag Mehrheiten suchen. Dabei wird es wahrscheinlich zu unterschiedlich gebildeten Mehrheiten kommen. Es mag sein, daß beides helfen würde, "die eine oder andere partei- und/oder interessenspolitische Barriere zugunsten einer stärker an der Sach- und Problemstruktur orientierten Rationalität zu durchbrechen", wie es Christian Brünner meint. Es mag auch in seinem Sinne wahrscheinlich sein,

"daß im Fall der Direktwahl der da oder dort feststellbare "Postenschacher" wegfällt." Aber es könnte auch sein, daß das Aleatorische und Showmäßige der Politik durch die Direktwahl verstärkt wird. Und nicht selten haben Direktgewählte für alles, was sie getan, unterlassen oder geduldet haben, Rechtfertigungen, Entschuldigungen und Ausreden gegenüber dem Volk gefunden. Eine davon ist der Hinweis auf die Volksvertretung.

Politische Entscheidungen können heute nur im Wege der Kooperation, des Kompromisses und der Integration gefällt werden. Dafür bietet unser parlamentarische Regierungssystem durchaus gute Mittel und Wege. Die Volkswahl von Einzelpersonen führt dazu, daß sie als Einzelne gestärkt werden und das System der Zusammenarbeit geschwächt wird. Der Stufenbau des demokratischen Vertrauens vom Volk über die Volksvertretung zum Vollzugsorgan wird verändert, ohne daß die Entscheidungs- und Integrationskapazität gestärkt wird. Die Regierungsfähigkeit kann sogar geringer werden. Die Kontrollfähigkeit und das System der Verantwortlichkeit werden nach allen Erfahrungen geringer.

3. Parlamentarische Präsidentschaftsrepublik oder "cohabitation Autrichienne"

Die BV-Novelle 1929 sollte nach der Absicht ihrer Initiatoren aus einer konsequent parlamentarisch eingerichteten Republik eine Präsidentschaftsrepublik machen. In den parlamentarischen Verhandlungen gelang es den Sozialdemokraten gegenüber den bürgerlichen Parteien einen Kompromiß auszuhandeln. Dieser Kompromiß bedeutet ein gemischtes System: Je nach Sichtweise überwiegen im Text der Verfassung die parlamentarischen oder die präsidentiellen Teile des Ganzen. Deshalb bezeichneten seinerzeit die Vertreter der bürgerlichen Regierungsparteien dieses gemischte System als "Präsidentschaftsrepublik" und "gewaltentrennende Demokratie", die sozialdemokratische Opposition sprach hingegen vom "Wortspiel der Präsidentschaftsrepublik" und hob die parlamentarische Konstanten hervor.

Wer im Text entsprechend sucht, findet mehr "Parlamentarisches" oder mehr "Präsidentielles". Es kommt aber wie bei allen Rechtstexten auf den gesellschaftlichen Kontext an; in diesem Zusammenhang vor allem auf das Parteiensystem und dessen politische Kultur. Beide haben bisher durch eine Reihe von Konventionen das Regierungssystem im großen und ganzen als parlamentarisches qualifiziert.

Schauen wir uns aber die Verfassung an. Wir können sie gewissermaßen als "Suchbild" ansehen, als "Vexierbild".

Schauen wir uns den Text der Verfassung an, so fällt vor allem der Bundespräsident mit seinen vielen Aufgaben auf. Er erlangt durch unmittelbare Volkswahl eine besondere Legitimation. Durch die Direktwahl und durch die Regierungsbestellung erfuhr der Bundespräsident 1929 eine große Aufwertung. Zu seinen vielen bereits bestehenden Aufgaben kamen überdies das Parlamentsauflösungsrecht, der Oberbefehl über das Bundesheer und das Notverordnungsrecht hinzu. Dieses direkt gewählte Staatsoberhaupt vertritt die Republik schlechthin nach außen und ihm obliegt der innenpolitisch wichtigste Akt, die Ernennung des Bundeskanzlers und die Bestellung der Bundesregierung überhaupt. Da er den Kanzler und die gesamte Regierung auch entlassen kann, müssen sie ständig von seinem Vertrauen getragen sein. Sie sind ihm gegenüber politisch verantwortlich.

Schauen wir die Bundesverfassung "parlamentarisch" an, so ist die Regierung geradezu die exekutive Spitze des Nationalrates: Die Regierung ist dem Nationalrat politisch und rechtlich verantwortlich; Minister- und Abgeordnetenamt sind vereinbar (keine Gewaltentrennung); die Parlamentsauflösung über Vorschlag der Regierung gehört wie das Mißtrauensvotum zum Instrumentarium eines parlamentarischen Systems; der Bundespräsident ist durch das, nur durch wenige Ausnahmen durchbrochene, Antrags- und Gegenzeichnungs-

prinzip für alle seine Akte an die Bundesregierung gebunden; nach wie vor sind auch im Zweifel die Bundesminister und die Bundesregierung für eine Angelegenheit und einen Akt zuständig, während die Aufgaben des Bundespräsidenten erschöpfend aufgezählt sind.

Von der gewaltentrennenden Präsidentschaftsdemokratie á la U.S.A. ist dieses System also grundverschieden.

Dazu kommt, daß die Bundespräsidenten in der bisherigen Staatspraxis nicht jene politische Hauptrolle spielten, welche die Initiatoren der Novelle 1929 erwartet haben. Sie haben sich nicht als Gegengewicht zum Nationalrat, sondern als parlamentarische Staatsoberhäupter entwickelt. Das lange Zeit herrschende Zweiparteiensystem stellte den Bundespräsidenten in den Schatten der Parteiführer.

In der Ära Kreisky wurde das praktizierte Regierungssystem sogar in vielem dem britischen so ähnlich, daß man von dort Anregungen für Reformen holte. Staatsrechtslehrer und Politikwissenschaftler haben damals auch für die Einführung des Mehrheitswahlsystems plädiert: Das hätte nicht nur ein Persönlichkeitswahlrecht für die Parlamentarier bedeutet, sondern vor allem klare Verhältnisse geschaffen. Jede Nationalratswahl hätte darüber entschieden, wer regiert und wer opponiert.

Ein Proportionalwahlrecht ist hinsichtlich der Regierungsbildung meistens eine Fahrt ins Blaue. Die Wählerschaft bestimmt meistens nicht, wer in die Regierung kommt und wer in die Opposition kommt, sondern es hängt von den Parteiführungen ab, wer miteinander regiert und wer opponiert. Ein Mehrheitswahlsystem hätte auch klare Verhältnisse für den Bundespräsidenten geschaffen: Der Chef der Partei mit der absoluten Mehrheit im Parlament wird von ihm zum Bundeskanzler ernannt.

Trotz des Zweiparteiensystems kam es aber nie zu einem Mehrheitswahlsystem, ja nicht einmal zu einem mehrheitsfördernden Wahlsystem. Im Gegenteil: die Kreisky'sche Wahlrechtsreform führte zu einer Verfeinerung des Verhältniswahlsystems. Das Verhältniswahlsystem bewirkt meistens eine Vielfalt von Parteien. In Österreich blieb diese Wirkung lange Zeit aus. Denn Kreisky errang trotz des Wahlsystems absolute Mehrheiten und etablierte eine "Kanzlerdemokratie". Er regierte wie ein britischer Premier.

Im Laufe der Zeit zeigte aber das Verhältniswahlsystem Wirkung: die großen Parteien wurden kleiner, die frühere Kleinpartei wurde größer, neue Parteien entstanden. Diese faktische Kraft der Normen verdrängte die normative Kraft des Faktischen von gestern.

Einer Regierung gegenüber, welche über die absolute Mehrheit im Nationalrat verfügt, ist der Aktionsspielraum des Bundespräsidenten klein. Wenn er der ehemalige Chef dieser Partei ist und als Autorität in dieser anerkannt ist, so könnte sogar etwas wie ein Gaullismus oder Pompidoulismus entstehen. Vielleicht hätte ein Bundespräsident Kreisky mit einem Bundeskanzler Gratz so regieren können.

Aber ein solcher Fall ist in Österreich noch nie eingetreten. Im allgemeinen ist der Bundespräsident gegenüber einer Regierung mit absoluter Mehrheit im Nationalrat eher schwach. Er ist zwar nicht machtlos - die Macht des Bundespräsidenten auch gegenüber einer absoluten Mehrheit hat Jonas gegenüber der Regierung Klaus bewiesen - aber im großen und ganzen ist der Aktionsspielraum reduziert.

Anders ist es in einem System von Parteien ohne eine absolute Mehrheit. Hier erweitert sich der Aktionsspielraum des Bundespräsidenten. Wenn die führenden Parteien kleiner werden und sich kein Parteiführer auf eine ständige absolute Mehrheit stützen kann, so gibt es nur mehr einen politischen Akteur, der eine absolute Mehrheit hinter sich hat; es gibt nur noch einen, der direkt-demokratisch legitimiert ist und zumindest 6 Jahre lang stabil und sicher agieren kann: den Bundespräsidenten.

Er kann Herr der Regierungsbildung werden. Er kann bei der Regierungsbildung auf die Regierungserklärung Einfluß ausüben. Er kann die Abhängigkeit der Regierung von ihm politisch umsetzen. Allerdings sind die Verhältnisse noch nicht so.

Aber die politische Landschaft hat sich verändert: die Großen wurden kleiner und es gibt mehr Kleine. Nach den bisherigen Daten werden auch die nächsten Nationalratswahlen daran nichts ändern. Auch dann, wenn die beiden Koalitionsparteien in die Richtung einer strukturellen Koalitionsregierung steuern, können sie nicht mehr die Zweiparteienherrschaft von einst ausüben. Zu vieles ist im Fluß.

Wenn der Bundespräsident sich "in Zeiten wie diesen" für eine Hauptrolle in der Politik vorbereitet, so entspricht er damit den geänderten Tatsachen. Der Verfassungstext ist freilich gleich geblieben, aber die Verhältnisse sind nicht mehr so wie früher. Die Realität kann die Elemente auch des Verfassungsrechts drehen und wenden, sodaß wie in einem Kaleidoskop die Elemente des Ganzen sich neu versammeln und ein neues Gesamtbild ergeben. So kann sich das österreichische Regierungssystem durchaus als "parlamentarische Präsidentschaftsrepublik" darstellen. Eine "gewaltentrennende Präsidentschaftsdemokratie" á la U.S.A. kann es aufgrund der Verfassung nicht geben. Eine "cohabitation Autrichienne" hatten und haben wir schon.

Durch eine Änderung des Textes der Bundesverfassung über die Gemeinden und Länder könnte es zu Präsidentschaftsdemokratien auf den unteren Ebenen kommen. Es könnte aber auch ohne Änderung des Textes der Bundesverfassung aufgrund der Änderung ihres Kontextes zu einer Art Präsidentschaftsrepublik auf Bundesebene kommen.

Das Parteiensystem hat sich geändert, die politische Kultur weniger und dementsprechend auch nicht die Konventionen der Staatspraxis. Die wichtigste davon besagt, daß der Bundespräsident nicht eine Person seiner freien Wahl zum Bundeskanzler ernennt und mit der Regierungsbildung betraut, sondern den Chef der nach der Nationalratswahl mandatstärksten Partei. Solange die Machträger nicht von dieser Konvention abgehen, wird man nicht von einer Präsidentschaftsrepublik sprechen können. Bundespräsident, Bundeskanzler und Vizekanzler und vielleicht noch andere Machträger sollten jedenfalls über mögliche neue Konventionen aufgrund neuer Realitäten diskutieren und einen neuen Konsens der Gewalten- und Arbeitsteilung finden. Ansonsten kann es zu unangenehmen Konflikten kommen.