

JOHANNES VOGGENHUBER

## Das Phantom der Republik – Parlamentarismus in Österreich\*

### I. Parlamentarismus und Gewaltenteilung in Österreich

Dieser Vortrag gibt mir die Gelegenheit, über mein »Lieblingsparadox« in den politischen Verhältnissen dieser Republik zu sprechen, darüber dass Österreich zwar ein Parlament besitzt, aber keinen Parlamentarismus und darüber, dass wir uns dessen ungeachtet ganz ungeniert als eine parlamentarische Demokratie bezeichnen. Das waren wir nie. Der Parlamentarismus in Österreich kann nicht in der Krise sein, wie der Titel dieser Veranstaltung es suggeriert, weil er nicht existiert. Jedenfalls nicht, wenn man darunter eine Verfassungswirklichkeit versteht, in der die gewählte Volksvertretung als tatsächliches Zentrum der politischen Willensbildung, als tatsächlicher Gesetzgeber und als tatsächlich wirksame politische Kontrolle von Regierung und Verwaltung fungiert. Und schon gar nicht, wenn man darunter auch eine demokratische Kultur versteht, in der das Parlament in freier Debatte unter Einbindung der Opposition durch Mehrheitsentscheidung freier Abgeordneter das politische Schicksal eines Gemeinwesens wesentlich bestimmt. Aber nicht einmal dann, wenn man die Erfüllung seiner verfassungsmäßigen Aufgaben ganz eng betrachtet. Dazu ist das österreichische Parlament weder hinreichend unabhängig, noch besitzt es

---

\* Für diesen Beitrag wurde der Vortragsstil beibehalten.

dazu die erforderliche Mindestausstattung, ausreichende eigenständige Expertise, noch gelangt es an die dazu notwendige umfassende Information. Dazu genießt es weder die genügende Achtung in der demokratischen Öffentlichkeit, noch die Furcht der Regierenden. Es besitzt weder die dazu notwendige Aufmerksamkeit der Medien, noch einen ausreichenden Schutz des Verfassungsgerichtshofes. Die zu all dem notwendige Voraussetzung, die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative, existiert nicht. Eine öffentliche Verfassungsdebatte hat sich in Jahrzehnten nur in kurz aufflackernden, sofort wieder erstickten Ansätzen entwickelt, von so etwas wie »Verfassungspatriotismus« ganz zu schweigen. So wird die »Gewaltenteilung« als Bauprinzip einer republikanisch, demokratischen Grundordnung zwar auf unseren Schulen und Universitäten unterrichtet, einen genauen Begriff davon haben wir aber nicht. So ist zwar die Unabhängigkeit der Justiz unbestritten (wenn auch von der Parteipolitik nicht immer wohl gelitten und nicht ohne Versuche zur parteipolitischen Unterwanderung); selbst unter den Eliten findet man aber kaum ein Bewusstsein über die sehr guten Gründe zur Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive. Es fehlt jedes Gefühl dafür, dass es für ein Gemeinwesen nicht gut ist, wenn die zur Ausführung der Gesetze eingerichtete Verwaltung sich diese Gesetze selbst gibt. Es gibt kaum ein Bewusstsein darüber, dass eine solche faktische Arrogierung der Gesetzgebung durch die Exekutive zu Ungleichheiten und Abhängigkeiten führen muss, zur Dominanz von Wirtschaftsinteressen, zur Schwächung von Grund- und Freiheitsrechten, zu immer größeren Ermessensspielräumen der Behörden, zur Anmaßung immer neuer Kompetenzen, zu immer weiteren Ermächtigungen, Rechtsnormen durch Verordnungen zu kreieren, zu Anlassgesetzgebung, Klientelpolitik und Korruption. Es gibt kaum ein öffentliches Problembewusstsein über den schweren Misstand einer fast uneingeschränkten, faktischen Regierungsgesetzgebung und das fatale Fehlen einer unabhängigen parlamentarischen Kontrolle von Regierung und Verwaltung. Als »gelernten Österreicher« – nach zwei Jahrzehnten als Abgeordneter betrachte ich mich sogar als einen »ausgelernten« Österreicher – verblüfft mich dennoch immer wieder dieses allgemein verbreitete Grundgefühl der Normalität gegenüber diesem losen, »guschlamperten« Verhältnis zwischen Verfassung und politischer Praxis. Das Gesetz gilt wohl immer noch eher als Verlautbarung des Willens der Obrigkeit, denn als Ergebnis demokratischer Verfahren. Als geeignetste Darstellungsform der herrschenden politischen

Verhältnisse wird noch immer die Satire, die Karikatur und das Kabarett empfunden. Ich denke, man müsste den politischen und auch den medialen Eliten in Österreich die Demokratie, ihre Prinzipien und ihre konstituierenden Elemente noch einmal ganz langsam buchstabieren. Auch bei ihnen ist das Wissen darüber nur recht vage angekommen. Auch von ihnen wird der offene Feudalismus der österreichischen Politik weitgehend als normal empfunden, soweit sie nicht ohnehin selbst tief darin verstrickt sind.

## II. Das Parteiensystem

Nein, in Österreich herrscht nicht der Parlamentarismus. In Österreich herrschen die Parteien. Sie bedienen sich dazu des Staates, ja sie verwechseln sich mit ihm – seit jeher. Bundespräsident *Fischer* erklärte kürzlich auf die (seltene) kritische Frage einer Journalistin nach der Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung, diese werde in Österreich »durch das Parteiensystem überwölbt«<sup>1</sup> Überwölben kann man nur etwas, indem man sich darüber erhebt. Diese Aussage macht überdeutlich, mit welcher Selbstverständlichkeit die Parteien sich über den Staat und seine republikanische Grundordnung erheben, sich über die Gewaltenteilung buchstäblich hinwegsetzen, ja sich den Staat dienstbar machen, statt ihm zu dienen.

Natürlich reichen die Wurzeln dieser Arroganz der Parteienmacht tief in die Vergangenheit zurück. Wir kennen die Abbrüche und Einbrüche, die Verwerfungen und Abgründe der österreichischen Geschichte, ihre nicht stattgefundenen Befreiungen, ihre im Keim erstickten Revolutionen und ihre verzögerten und verschleppten Emanzipationsprozesse. Wir kennen die vielen Tode der Aufklärung im Neo-Absolutismus, in Diktatur und Totalitarismus und ihre Verdrängung. Niemals ist in Österreich die Demokratie aus der Mitte der Gesellschaft entstanden, nie von unten erkämpft oder errungen worden. Immer kam sie von außen oder von oben wie ein Fatum, als ein dunkles, fremdes Schicksal in das wir subversiv und geradezu verbissen unsere alten Gewohnheiten und Machtinstinkte einschleusten. Das Erbe dieser Vergangenheit ist

---

1 Vgl <<http://www.datum.at/artikel/herr-fischer/>>.

eine chronische Schwäche der Zivilgesellschaft, die sich die Parteien zu Nutze machen. In einer Stärkung der Zivilgesellschaft und ihrer Möglichkeiten zur Partizipation sehen sie keine Aufgabe, sondern wittern darin eine Gefahr für ihren Machtanspruch. Die jahrzehntelange Verweigerung der politischen Bildung an den Schulen ebenso wie die reflexhafte Abwehr direktdemokratischer Entscheidungsprozesse sprechen eine deutliche Sprache. Erhellend dazu ist eine weitere Aussage des amtierenden Bundespräsidenten. Dieser sieht zwar weder in der Regierungsgesetzgebung, noch in der »Überwölbung der Gewaltenteilung durch die Parteien« einen Verfassungskonflikt, warnt jedoch eindringlich vor einer »Schwächung des Parlaments durch bindende Volksabstimmungen« (bei Nichterfüllung von Volksbegehren mit hoher Beteiligung) und deren »Automatik, wo die parlamentarische Verantwortung übersprungen werden kann.«<sup>2</sup> Durch Parteienherrschaft überwölben ja, durch den Souverän überspringen, nein! Nicht die Parteien gefährden also den Parlamentarismus, sondern das Volk. Doch auch wo das Parlament dem Volk zu nahe kommt, entstehen Irritationen. Der Forderung, designierte Regierungsmitglieder nach dem Vorbild des Europäischen Parlaments einem öffentlichen Hearing im Nationalrat zu unterziehen, begegnet der oberste Repräsentant der Republik mit dem Hinweis, ein persönliches Vieraugengespräch mit dem Bundespräsidenten sei wohl geeigneter.<sup>3</sup>

Das Ergebnis dieser tiefen Verhaftetheit in paternalistischem politischen Denken kann nicht verwundern: semper idem, der Obrigkeitsstaat, heute mit demokratischem Antlitz, aber selbst darin noch gezeichnet von den tiefen Spuren der monarchischen, feudalen, autoritären, ständischen, verbändestaatlichen Vergangenheiten. Von den als Landesfürsten posierenden Landeshauptleuten und den von ihnen völlig entmündigten Landtagen, die mehr einem Hofstaat als einem Parlament gleichen, bis zu den Parteiobleuten der Regierungsparteien, die in Gestalt des Kanzlers und Vizekanzlers aus den vergoldeten Flügeltüren des ehemals kaiserlichen Hofes treten und unbekümmert um ihre verfassungsmäßige Unzuständigkeit verkünden, auf welches neue Gesetz sie sich verständigt haben. So erfahren davon die Bürgerinnen und Bürger und so erfährt auch das Parlament davon. Dessen Sache ist

2 Siehe <<http://kurier.at/thema/eurokrise/fischer-nein-zu-mehr-volksabstimmungen/788.585>>.

3 Vgl <<http://orf.at/stories/2190888/2190889/>>.

nur mehr die notarielle Beglaubigung, der bloße Stempel des formellen Gesetzgebers nach einem weitgehend mechanistischen parlamentarischen Scheinverfahren. Jedem Mitglied des Europäischen Parlaments steht mit einem monatlichen Budget in der Höhe von Euro 25.000,- für persönliche Mitarbeiter exakt der zehnfach höhere Betrag eines Abgeordneten des Nationalrates zur Verfügung. Jeder Ausschuss des Europäischen Parlaments besitzt ein legislatives Referat. Da kann es nicht verwundern, dass etwa 90 Prozent aller Regierungsvorlagen den Nationalrat ohne jegliche Abänderung passieren, während vom Europäischen Parlament kaum eine Initiative der Kommission unverändert angenommen wird. Nach einem bösen Wort sarkastischer Abgeordneter ist der Ort des freien Gewissens im österreichischen Parlament die Toilette hinter dem Plenarsaal. Seit der Bundespräsident das Parlament öffentlich aufforderte, dem vom Europäischen Rat beschlossenen Fiskalpakt zuzustimmen und kritischen Abgeordneten riet, einfach nicht an der Abstimmung teilzunehmen, nennt man diesen Abgang »aus Gewissensgründen« im internen Parlamentsjargon »einen Fischer machen...« Und schon dieser Gang zur Toilette, um dem Klubzwang zu entfliehen, gilt den Vertretern der Regierungsmehrheit als Heroismus. Wie man an den Folgen für einzelne ihrer Abgeordneten immer wieder beobachten kann, durchaus nicht zu Unrecht.

Man halte mich bitte nicht für einen Vertreter einer ahistorischen, romantischen Auffassung von Demokratie. Wie sollte ein ausgebildeter Österreicher auch dieser Auffassung verfallen? Dennoch muss ich gestehen, dass ich in den fünfzehn Jahren als Mitglied des Europäischen Parlaments einen Parlamentarismus kennen gelernt habe, den in Österreich zu fordern, einen schnell als romantischen Träumer erscheinen ließe. Die politische Kultur und die Arbeitsweise des Europäischen Parlaments kulminierten für mich in der unerhörten Entdeckung, dass es politische Sphären gibt, in denen ein Argument tatsächlich Gewicht hat, ein so starkes Gewicht, dass nach einer großen Debatte alle mit großer Spannung darauf warten, wie die Abstimmung ausgeht. Die komplementäre Erfahrung im österreichischen Nationalrat gipfelte in dem Kompliment: »Sie haben ja Recht, Herr Kollege, aber wir haben die Mehrheit...« Nein, ich habe keine heroisch idealistische Auffassung von Demokratie. Ich sehe wohl, dass die systematische Schwächung des Parlamentarismus auch im Zusammenhang mit der europäischen Integration und den darin klaffenden »Demokratie- und Legitimationsdefiziten« die allgemeine demokratische Entwicklung im Nachkriegseuropa

kennzeichnet. Und sie führt auch überall zu einer um sich greifenden Vertrauenskrise quer durch alle politischen Lager. Auf europäischer Ebene hat sie zu einem gefährlichen Stillstand des Einigungsprozesses geführt. In Österreich aber hat die Verwahrlosung des Parlamentarismus, von einer ohnehin fragilen historischen Basis ausgehend, eine Schärfe erreicht, die unsere Demokratie ernsthaft beschädigt. Und weil der Verfassungsgerichtshof nicht willens oder nicht in der Lage ist, Schiedsrichter zu sein und dem Demokratiegebot der Verfassung Geltung zu verschaffen, gibt es kaum eine Gegenwehr.

### III. Die »Realverfassung«

An dieser Stelle würde ich gerne der Versuchung nachgeben, ein Loblied über das deutsche Bundesverfassungsgericht anzustimmen, das in letzter Zeit in mehreren Urteilen die Rechte des Bundestages gegenüber der Regierung massiv gestärkt hat. Aber ich würde wohl nur die vielen Anwälte der reinen Rechtslehre auf den Plan rufen. Sie würden etwa die Entscheidung von Karlsruhe, die Ermächtigung der Institutionen des europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) zu weitreichenden Haftungserklärungen durch einen zwischenstaatlichen Vertrag würde die Budgethoheit des Bundestages in verfassungswidriger Weise einschränken, wohl als unzulässige Rechtsschöpfung des Gerichtshofes abtun und dessen Rechtsauffassung als gänzlich »unösterreichisch ...« Obwohl dieses und ähnliche Urteile nach meiner Auffassung lediglich die aus dem Demokratiegebot abgeleitete Klarstellung treffen, dass die Rechte des Parlaments auch verfassungsmäßige Aufgaben darstellen, deren sich ein Parlament auch nicht durch Ermächtigungsgesetze entschlagen kann: Ein lapidares Verbot der Selbstentleibung des Parlaments. Auch der Artikel 1 der Bundesverfassung, nach dem Österreich eine demokratische Republik ist, deren Recht vom Volk ausgeht, ist keine Präambel, sondern das zentrale, verfassungsrechtliche Gebot, das nicht durch bloßen Formalismus erfüllt werden kann, sondern nur durch seine tatsächliche, inhaltliche Verwirklichung, durch Demokratie eben. Aber ich will diesen Fehdehandschuh an dieser Stelle niemandem vor die Füße werfen, nur zur viel beschworenen österreichischen »Spielregelverfassung« eine Behauptung wagen. Auch abstrakte Spielregeln sind einem Grundwert verpflichtet, haben ein inhaltliches Ziel: