

Verfassung und Verfasstheit der Republik Österreich

Heinz Fischer,* Wien

Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Ich verbinde meine persönliche Einstellung zur österreichischen Bundesverfassung und zur Verfassungsgeschichte mit konkreten Persönlichkeiten. Mit *Hans Kelsen*, den ich im September 1964 in seinem Haus an der kalifornischen Pazifik Küste besuchen und kennenlernen durfte und ihn im darauffolgenden Jahr eine Woche lang bei seinem Österreich-Aufenthalt begleiten konnte. Mit Prof. *Adolf Merkel* oder Prof. *Verdross*, deren Vorlesungen ich als Student besucht habe, mit Sektionschef, Präsident Dr. *Edwin Loebenstein* oder dem Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs *Antoniolli* und allen seither im Amt gewesenen Präsidenten oder Präsidentinnen des Verfassungsgerichtshofes. Die österreichische Bundesverfassung und ihre Geschichte ist somit etwas sehr Lebendiges und sehr Reales für mich und ich versuche mir auch immer die Rahmenbedingungen bei der Entstehung der Verfassung und ihre Weiterentwicklung vorzustellen.

Da stand im Herbst 1918 die damals aus dem Leben nicht wegzudenkende jahrhundertalte Habsburger Monarchie am Rande des Abgrunds und des Zusammenbruchs. Millionen Tote waren im Laufe des Ersten Weltkrieges zu beklagen, Hunger, Spanische Grippe, Chaos, Zerfall der Autorität und vieles andere bedrängte die Monarchie und den jungen noch unerfahrenen Kaiser *Karl*, der zu retten versucht was zu retten ist. Er will den Zerfall der Monarchie im Oktober 1918 durch ein großzügiges Angebot verhindern, indem er allen Volksstämmen und Nationen, die nach nationaler Autonomie strebten, weitestgehende Autonomie unter dem Dach der Monarchie anbietet und zu diesem Zweck zur Wahl von sogenannten Nationalräten aufruft. Aber sein Projekt scheitert. Es beschleunigt sogar den Zerfall der Monarchie und führt zur Gründung der Republik Deutschösterreich:

Erster Schritt der 21. Oktober 1918.

Zweiter Schritt der 30. Oktober 1918

Dritter Schritt der 12. November 1918.

* Dr. Heinz Fischer war vom 2004 bis 2016 Bundespräsident der Republik Österreich. Davor war er von 1983 bis 1987 Wissenschaftsminister, Nationalratsabgeordneter der SPÖ (1971-1983) sowie Präsident (1990-2002) bzw zweiter Präsident des österreichischen Nationalrates (2002-2004). Er studierte Rechts- und Staatswissenschaften an der Universität Wien und habilitierte sich an der Universität Innsbruck in Politikwissenschaft, wo er im Jahr 1993 zum Universitätsprofessor ernannt wurde.

Karl Renner, der dabei eine wichtige Rolle spielt, ist ehrgeizig, ein guter Formulierer und ein kluger Kopf mit einem gesunden Machtinstinkt. Er schaltet sich in die zunächst noch unorganisierten und unkoordinierten Gespräche über die Zukunft Österreichs, über die Gründung einer Republik, über die Erarbeitung eines Verfassungsentwurfes, ein, legt Texte vor, hat gute Kontakte zu anderen politischen Kräften und nutzt die rechtstheoretischen und konzeptiven Fähigkeiten von *Hans Kelsen*. Er verstand es auch, die unspektakuläre Funktion des Leiters der Kanzlei des Staatsrates – ein zunächst vorwiegend administratives Amt, das primär „für die Führung der Staatsratsprotokolle“ verantwortlich war – so zu nützen und auszubauen, dass sich daraus innerhalb kurzer Zeit eine zentrale staatspolitische Funktion, nämlich die Funktion des Bundeskanzlers, entwickelte. Auch bei der definitiven Gründung der Republik am 12. November spielten Formulierungen aus der Feder von *Karl Renner* eine große Rolle. Der Druck der ungelösten Probleme, der Druck von außen, aus allen Himmelsrichtungen, der Druck durch die bolschewistische Revolution in Russland und der Druck aus St. Germain, ließ die Sozialdemokraten, die Christlichsozialen und die Deutschnationalen zusammenrücken. Die gemeinsamen Bemühungen um zukunftstaugliche Lösungen und insbesondere um eine neue Verfassung, die nach der Mehrheitsmeinung demokratisch und republikanisch sein sollte, waren intensiv, aber schwierig.

Es ist nicht Zeit genug, um einzelne Schritte zwischen der Gründung der Republik am 12. November 1918 und der Beschlussfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz am 1. Oktober 1920 im Detail zu schildern. Fest steht aber, dass die Chancen für eine gemeinsame Lösung zunächst nicht wuchsen, sondern geringer wurden. Sie näherten sich dem Nullpunkt, als die Koalition von Sozialdemokraten und Christlichsozialen im Juni 1920 an einer nicht sehr wichtigen Frage, nämlich einem umstrittenen Erlass des Heeresministers *Julius Deutsch* über die Rechte der Soldatenräte, scheiterte. Staatskanzler *Renner* trat zurück, eine Übergangsregierung wurde gebildet und vorzeitige Neuwahlen wurden für den 17. Oktober 1920 ausgerufen. Der Sommer 1920 war somit ein Wahlkampfsummer.

In dieser Situation vereinbarten die drei Parteien den Kampf um eine neue Verfassung, für die noch nicht einmal eine fertige Regierungsvorlage vorlag, nicht aufzugeben, sondern sogar zu intensivieren. *Otto Bauer*, der aufsteigende Stern in der Sozialdemokratie, *Ignaz Seipel*, der starke Mann bei den Christlichsozialen und ein Vertreter der Großdeutschen einigten sich auf die Einsetzung und auf die Zusammensetzung eines parlamentarischen Unterausschusses im Verfassungsausschuss und machten sich an die Arbeit. Sie hatten eigentlich keine Chance, aber sie hatten Erfolg. Das Bundesverfassungsgesetz wurde am Freitag, dem 1. Oktober 1920, 10 Tage vor der Kärntner Volksabstimmung und 17 Tage vor der Nationalratswahl des 17. Oktober 1920, einhellig beschlossen.

Es ist eine unleugbare Tatsache, dass dieses heute zu Recht gefeierte und als elegant bezeichnete Bundesverfassungsgesetz damals noch beträchtliche Lücken und Schwächen hatte. So konnte man sich zum Beispiel auf keinen neuen Grundrechtskatalog einigen und hat deshalb das Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger als Provisorium zum Bestandteil der republikanischen Verfassung gemacht. Es muss aber auch darauf hingewiesen werden, dass vieles, was in unserer republikanischen

Verfassung steckt, bereits in der Monarchie erdacht und zum Teil auch formuliert und praktiziert wurde. Das gilt übrigens auch für die Geschäftsordnung der provisorischen und der konstituierenden Nationalversammlung, sowie des Nationalrates, die über weiteste Strecken mit der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses der Monarchie übereinstimmte. Als die provisorische Nationalversammlung im Oktober 1918 erstmals zusammentrat, wurde zu Beginn der Sitzung beschlossen, bis auf weiteres die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses des Reichsrates sinngemäß anzuwenden. Und nachdem die Republik gegründet und die konstituierende Nationalversammlung gewählt war, beschloss diese am 5. März 1919 volle Kontinuität mit der Geschäftsordnung aus der Zeit der Monarchie. Der Berichterstatter zur Geschäftsordnung der konstituierenden Nationalversammlung *Karl Seitz* führte in diesem Zusammenhang wörtlich aus: „Schon bei oberflächlicher Betrachtung werden sie sich überzeugt haben, dass dieser Entwurf sich im Allgemeinen vollkommen mit dem Gesetz deckt, das wir von dem alten Abgeordnetenhaus des Staates Österreich, in der provisorischen Nationalversammlung übernommen haben.“ Und das Gleiche wiederholte sich im Nationalrat am 18. November 1920 beim Übergang zum neuen Bundesverfassungsgesetz, wo der Berichterstatter zum Thema Geschäftsordnung ausführte: „Als Grundlage der Beratungen über die neue Geschäftsordnung diente ein Elaborat, welches die Kanzlei des Präsidenten des Nationalrates gemeinsam mit der Kanzlei des Bundeskanzlers hergestellt hatte, indem sie in die Geschäftsordnung der konstituierenden Nationalversammlung jene Änderungen aufnahmen, die sich aus dem Bundes-Verfassungsgesetz automatisch ergaben.“

Und auch im Jahr 1945 gab es keinen Neuanfang in Bezug auf die parlamentarische Geschäftsordnung, sondern diese wurde nahtlos aus der Zeit der Ersten Republik genommen und blieb bis 1975 in Kraft.

Es gibt mehr Kontinuitäten als man denkt. Neun Jahre nach der einstimmigen Beschlussfassung über das B-VG 1920, also im Jahr 1929, hatte sich die politische und gesellschaftliche Situation enorm verändert. Viele waren von der jungen Demokratie enttäuscht und das nicht nur in Österreich. Die Demokratie kam in Mitteleuropa immer mehr unter Druck, der Führerstaat auf Basis autoritärer Denkmodelle gewann immer mehr Anhänger. Auf der rechten Seite des politischen Spektrums in Österreich entwickelte sich die Hoffnung, durch grundlegende Änderungen der Bundesverfassung und besonders durch eine Stärkung der Rolle des Bundespräsidenten in Richtung eines Staatsführers eine Wendung zum Besseren herbeizuführen. Die damals neugebildete Regierung mit Bundeskanzler *Johannes Schober* an der Spitze hatte die Aufgabe in diesem Sinn eine neue Verfassung auszuarbeiten. Dazu war allerdings – sollte sie auf regulärem Weg beschlossen werden – die Zustimmung der Sozialdemokraten erforderlich. Wieder standen schwierige Verhandlungen bevor. Diesmal hieß das Duo *Johannes Schober* (Bundeskanzler von September 1929 bis September 1930) und Abgeordneter *Robert Danneberg* von den Sozialdemokraten. Tatsächlich gelang es den beiden unter größtem Druck von rechts und links, über eine Verfassungsreform und insbesondere über eine neue Gewichtsverteilung im Verhältnis zwischen Bundespräsident, Bundesregierung, Nationalrat und Bundesversammlung Einvernehmen zu erzielen. Die wichtigsten Elemente

der Verfassungsreform von 1929 sind bekannt. Keine Seite war zufrieden, aber in der Disziplin der Kunst des Möglichen war eine Meisterleistung erbracht worden. Später sollte sich herausstellen, dass die Struktur der Machtbalance nach dem Verfassungsmodell 1929 tatsächlich besser war als jene nach dem Modell von 1920. Politische, ökonomische und ideologische Probleme der damaligen Zeit konnten jedoch selbst durch die klügste Verfassungsänderung nicht behoben werden.

Nicht die Verfassung war krank, sondern die Gesellschaft.

Schober wurde bald darauf abserviert, *Seipel* verstarb und das schlimmste Schicksal sollte in weiterer Folge *Robert Danneberg* haben: Nachdem *Hitler* in Deutschland im Jänner 1933 zur Macht kam, begannen in Österreich die schlimmsten Jahre seit der Gründung der Republik. Die Ausschaltung des Nationalrats im März 1933, der Bürgerkrieg vom Februar 1934, der Anschluss Österreichs an Hitlerdeutschland im März 1938.

Und der Zweite Weltkrieg, mit weltweit circa 65 Millionen toten Soldaten und Zivilisten, von denen etwa 230.000 Tote auf die damalige Ostmark, also das Gebiet der Republik Österreich entfielen.

Wie dann im April 1945 die Wiedergeburt Österreichs und der österreichischen Verfassung stattfand und bis Ende 1945 das politische System als Ganzes wieder in Kraft gesetzt wurde, weckt bei mir grenzenlose Bewunderung, so oft ich mich damit beschäftige.

Ich will es nur ganz kurz in Erinnerung rufen:

- Rote Armee überschreitet die Grenze Österreichs im Südburgenland
- Renner
- Parteienverhandlungen
- Unabhängigkeitserklärung
- Provisorische Regierung
- Regierungsprogramm
- Verfassung
- in den folgenden Monaten: Anerkennung dessen, was in Wien im April 1945 beschlossen wurde

Das Außerordentliche am Ende des Jahres 1945 und nach Überwindung der allergrößten Schwierigkeiten nach der Wiedererrichtung eines selbstständigen Österreich, war

- die Tatsache, dass es eine Verfassung gab
- ab November ein gewähltes Parlament existierte
- ab Dezember 1945 auch ein gewählter Bundespräsident an der Spitze stand
- und dieser eine Bundesregierung ernannte

Aber als alleroberste Instanz war ein alliierter Rat vorgesehen, der sich auf die Macht der vier Besatzungsmächte stützen konnte. Diese Situation zu beenden und durch einen Staatsvertrag die Besatzungszeit hinter uns zu lassen, war der große Wunsch der Österreicherinnen und Österreicher, der erst nach 10 Jahre mit dem Staatsvertrag vom 15. Mai 1955 in Erfüllung ging.

In der Zweiten Republik gab es keine einzige echte Verfassungskrise und auch keinen Verfassungskampf, wenn auch viele Verfassungsdiskussionen. Vielleicht kann man sagen, dass die geschriebene Verfassung und die sogenannte Realverfassung nicht immer in höchster Präzision übereinstimmten; aber das ist – innerhalb vernünftiger Grenzen – in einer lebendigen Demokratie vertretbar, wenn nicht sogar unvermeidbar.

Es geht ja nicht um ein Agieren im Widerspruch zur Verfassung, sondern um die Ausnützung von Spielräumen, um ungeschriebene Spielregeln, um ungeschriebenes Gewohnheitsrecht etc. Die sog Sozialpartnerschaft zB steht nicht in der Verfassung, ist aber auch nicht verfassungswidrig und ist ein Bestandteil unseres politischen Systems. Eine gute demokratische Verfassung muss fest genug sein, um der politischen Entwicklung einen stabilen, verlässlichen Rahmen zu geben und die Demokratie schützen zu können. Sie muss aber auch flexibel genug sein, um auf neue Situationen anwendbar zu sein und mit der gesellschaftlichen Entwicklung mitwachsen zu können.

Seit der Gründung der Zweiten Republik sind mehr als 76 Jahre vergangen und unsere Verfassung ist permanent, aber systemimmanent weiterentwickelt worden. Die Europäische Menschenrechtskonvention ist im Verfassungsrang zum Teil unserer Rechtsordnung gemacht worden. Die parlamentarischen Kontrollrechte sind ausgebaut worden. Neue Institutionen, wie zum Beispiel die Volksanwaltschaft, sind geschaffen worden. Viele Sachmaterien wurden auf Verfassungsebene neu geregelt, wie zum Beispiel die Schulorganisation, die Gemeindeverfassung oder die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Und auch der Beitritt Österreichs zur EU hatte umfassende Verfassungsänderungen zur Folge, die sogar als Gesamtänderung der Verfassung mit obligatorischer Volksabstimmung qualifiziert wurden.

Wenn ich den Text der *Kelsen* Verfassung vom 1. Oktober 1920 mit dem Text des heute geltenden B-VG vergleiche, dann komme ich – geschätzt – zum Ergebnis, dass der heute geltende Verfassungstext nur mehr weniger als 1/3 mit dem Text vom 1. Oktober 1920 identisch ist.

Unsere Verfassung hat sich also stark verändert und weiterentwickelt – das hat sich bewährt. Es sind auch mehrere Anläufe für die Ausarbeitung eines ganz neuen homogenen Verfassungstextes unternommen worden. Zuletzt der Verfassungskonvent des Jahres 2002, dessen stellvertretender Vorsitzender ich war. Aber alle diese Anläufe sind gescheitert – zum Teil an unüberwindbaren inhaltlichen Meinungsverschiedenheiten bei wichtigen verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Fragen. Zum Teil aufgrund folgender Erkenntnis: Die Vorteile einer neuen, auf der Höhe der Zeit befindlichen Verfassung sind kleiner als die Nachteile des Ausstieges aus einer bewährten auf breiter Basis entstandenen und langsam gewachsenen Verfassung mit einer entsprechenden Staatspraxis, zu der auch eine umfassende Judikatur vorliegt.

Die österreichische Bundesverfassung ist somit weltweit eine der ältesten geschriebenen Verfassungen und an diesem Zustand wird sich auf absehbare Zeit voraussichtlich nichts ändern.

Es bleibt mir nach diesen Ausführungen zu unserer Verfassung noch die Aufgabe zur Verfasstheit unserer Republik, also zum derzeitigen Zustand, einige Sätze zu sagen. Ich tue das stenogrammartig. Es gehört zum Wesen der Demokratie, dass es keine perfekte Demokratie gibt. Sie wird von Menschen gemacht, von Menschen gelebt und gehandhabt und ist als Menschenwerk auch nicht unzerstörbar. So wie auch jede Diktatur von Menschen gemacht wird und ebenfalls nicht zerstörbar ist. Das Streben der Menschen nach Freiheit und Gleichberechtigung ist die starke und verlässliche Antriebskraft für Demokratie und Pluralismus. Und die jedem Menschen und jeder Organisation von Menschen innewohnende Tendenz nach Erhaltung und Ausdehnung von Macht ist die Antriebskraft für autoritäre Strukturen und Diktatur. Die Erhaltung der Demokratie ist daher eine Daueraufgabe, eine Sisyphusarbeit, die zu leisten es allerdings gute Gründe gibt. Und die Demokratie bleibt nur dann stabil, wenn eine Mehrheit der Bevölkerung bereit ist, sich an dieser Sisyphusarbeit für die Demokratie zu beteiligen. Und so glaube ich, dass man zur Verfasstheit unsere Demokratie Folgendes sagen kann: Sie hat jedenfalls eine bewährte Verfassung zur Grundlage. Und die Lehren, aus den tragischen Abschnitten unserer Geschichte haben immer noch ein gewisses Maß an Wirksamkeit. Daher schneidet meines Erachtens die Demokratie in Österreich in internationalen Rankings im Vergleich mit anderen europäischen Staaten durchaus nicht schlecht ab, obwohl immer wieder Warnsignale sichtbar werden.

Für diese Warnsignale, Schwächezeichen oder Fehlentwicklungen dürfen wir nicht blind und taub sein. Wir dürfen Angriffe auf den Rechtsstaat nicht kommentarlos hinnehmen. Es muss uns klar sein, dass wir unsere Demokratie schwächen, wenn wir uns auf Erfolgen der Vergangenheit ausruhen und uns an den verschiedensten Bemühungen um eine Festigung und Stärkung unserer Demokratie nicht beteiligen. Und zwar einer pluralistischen Demokratie als Basis einer offenen Gesellschaft.

Das ist meines Erachtens eine der wichtigsten Lehren aus der Geschichte der Zeit seit 1920.