

„Checks and Balances“ in der österreichischen Demokratie

Vortrag am 17. 4. 2013 von **Verfassungsrichterin Dr. Claudia Kahr**: langjähriger Erfahrung im Verfassungsdienst zahlreicher öffentlicher Stellen, seit 1999 Mitglied des Verfassungsgerichtshofes.

Zusammenfassung:

„Checks and Balances“ ist eine Bezeichnung für die gegenseitige Kontrolle (engl. checks) von Verfassungsorganen eines Staates, zur Herstellung eines Systems partieller Gleichgewichte (eng. balances). Die Staatsorganisation unterbindet also Machtakkumulation, ganz im Sinne einer demokratischen Ordnung.

Die österreichische Verfassungsordnung sieht ein ausgeklügeltes System gegenseitiger Kontrolle vor, das einen verlässlichen Schutz vor Willkür und Machtkonzentration gewährleistet. Offene Fragen im Sinne einer Weiterentwicklung der Demokratie stellen sich derzeit in Zusammenhang mit der Rolle der Medien, der Rolle der Gerichte und der Rolle des internationalen Kapitals.

Mehr zum Thema:

Bereits in der Antike war ein **System gegenseitiger Kontrolle** Bestandteil der römischen Rechtsordnung. Wichtige Impulse für die Entwicklung des Systems von „Checks and Balances“ finden sich in Montesquieus 1748 publizierter Schrift „Vom Geist der Gesetze“ sowie in der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika aus dem Jahr 1787. Bereits damals wurde das Prinzip der Gewaltentrennung als Mittel zur Verteilung und Begrenzung von Macht verstanden. Im Gegensatz dazu besteht in einer Diktatur bzw. in einer absoluten Monarchie eine Konzentration von Macht: Ein Monarch des 17. und 18. Jahrhunderts war oberster Herr der Gesetzgebung, Vollziehung sowie Gerichtsbarkeit und keinerlei rechtlicher Kontrolle oder Verantwortung unterworfen („the king can do no wrong“).

Das Ziel der **Gewaltentrennung** ist die Verrechtlichung aller staatlichen Funktionen, an Stelle politischer Macht soll die Herrschaft des Rechts treten. Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit bedingen einander: Alle Staatsfunktionen sind rechtlich definierte Verantwortungsbereiche, alle Aufgaben und Kompetenzen sind in der Verfassung geregelt. Bereits in den konstitutionellen Verfassungen des 19. Jahrhunderts findet sich dieses Prinzip, das heute in allen demokratisch-liberalen Rechtsstaaten angewandt wird: die Trennung der Staatsfunktionen Gesetzgebung, Vollziehung und Gerichtsbarkeit. Die Verfassung sorgt nicht nur für die grundsätzliche Trennung dieser Gewalten, sondern auch für adäquate Verbindungen zur Abstimmung und gegenseitigen Kontrolle.

In Österreich hat das Parlament die zentrale Rolle bei der **Gesetzgebung**. Mit einer Mehrheit von zwei Drittel aller Abgeordneten können Verfassungsgesetze geändert werden; lediglich bei Eingriffen in die Baugesetze der Verfassung – demokratisches Prinzip, republikanisches Prinzip, bundesstaatliches Prinzip und rechtsstaatliches Prinzip – ist eine Volksabstimmung zwingend vorgesehen; aus diesem Grund war vor dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union eine Volksabstimmung notwendig. Einfache Gesetze können mit einfacher Mehrheit beschlossen werden.

Gemäß dem **Stufenbau der Rechtsordnung** muss jeder Rechtsakt (Gesetz, Verordnung, Bescheid, Urteil) allen übergeordneten Rechtsvorschriften entsprechen. Der Verfassungsgerichtshof VfGH achtet gemäß seiner Rolle als „negativer Gesetzgeber“ auf die Verfassungsmäßigkeit aller rechtlichen Entscheidungen. Darüber hinaus fungiert der VfGH als Sonderverwaltungsgerichtshof; er behandelt Gesetzesbeschwerden, wenn im Zuge eines Verfahrens vor einem ordentlichen Gericht behauptet wird, ein dem Streit zugrunde liegendes Gesetz sei verfassungswidrig. Als Staatsgerichtshof kontrolliert der VfGH die Einhaltung der Gesetze durch Staatsorgane, z. B. im Falle einer Ministeranklage. Als Wahlgerichtshof überprüft der VfGH den Ablauf von Wahlen. Als Kompetenzgerichtshof sorgt er für die Klärung von Zuständigkeitsfragen, beispielsweise zwischen Bund und Ländern.

Für die **Vollziehung** sind die Regierung (Bund und Länder) und der Verwaltungsapparat der Gebietskörperschaften zuständig. Artikel 18 des Bundesverfassungsgesetzes bindet alle Staatsorgane an die Gesetze.

Das **Parlament** hat neben seiner Rolle bei der Gesetzgebung auch wichtige Kontrollrechte gegenüber der Vollziehung; dazu zählen die Möglichkeit des Misstrauensvotums gegenüber der Regierung, die Ministeranklage, die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen und das Interpellationsrecht. Das Parlament hat in Österreich gemäß der Verfassung eine sehr starke Rolle, in der Praxis (Realverfassung) ist jedoch eine Übermacht der Exekutive festzustellen: Fast alle Gesetzesbeschlüsse gehen auf Regierungsvorlagen zurück, das Parlament nimmt schwerpunktmäßig Kontrollaufgaben wahr. Volksanwaltschaft und Rechnungshof unterstützen das Parlament bei seinen Kontrollpflichten: Die Volksanwaltschaft kontrolliert Mängel und Missstände der Verwaltung, der Rechnungshof übernimmt die Gebarungskontrolle der Verwaltung und öffentlicher Einrichtungen. Eine stärkere Initiative des Parlaments bei der Entwicklung von Gesetzen wäre wünschenswert.

Oberste Organe der **Gerichtsbarkeit** sind neben dem Verfassungsgerichtshof VfGH, der Oberste Gerichtshof OGH und der Verwaltungsgerichtshof VwGH. Auch die Gerichtsbarkeit hat wesentliche Kontrollaufgaben.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die österreichische Verfassungsordnung ein ausgeklügeltes System gegenseitiger Kontrolle vorsieht, das einen verlässlichen Schutz vor Willkür und Machtkonzentration gewährleistet. Offene Fragen im Sinne einer Weiterentwicklung der Demokratie stellen sich derzeit vor allem im Zusammenhang mit folgenden drei Themen:

Am Mediensektor, besonders bei den sogenannten Neuen Medien, zeigen sich starke Konzentrationsprozesse. Welche Auswirkungen hat dies auf die **Rolle der Medien** und wie kann bei Wahrung der Pressefreiheit der Mediensektor so reguliert werden, dass auch eine adäquate Meinungsvielfalt gewährleistet ist?

Nicht nur im anglo-amerikanischen Raum, sondern auch am Europäischen Gerichtshof spielt das „Richterrecht“ eine wesentlich größere Rolle als an österreichischen Gerichten: Dabei orientiert sich die Rechtsprechung an grundsätzlichen Zielen und es gibt weniger detailliert ausgearbeitete Gesetze. Wie entwickelt sich dadurch die **Rolle der Gerichte** in Österreich und welche Konsequenzen hat diese Entwicklung?

Die Wirtschaftskrise hat deutlich gemacht, dass der internationale Finanzmarkt derzeit rechtlich nicht ausreichend kontrolliert wird. Wie kann die dominierende **Rolle des internationalen Kapitals** kontrolliert werden?

Checks and Balances sind kein Selbstzweck, sondern sollen die Freiheit der Menschen vor Machtkonzentrationen sichern. Daher sind Mittel und Methoden zu finden, um

Entwicklungen kritisch zu begleiten und neue, demokratiegefährdende Formen von Absolutismus zu verhindern bzw. aufzulösen.

Aus der Diskussion:

Es hat mehrere Ursachen, dass das österreichische Parlament bei der Entwicklung von Gesetzen eine geringere Rolle spielt, als es laut Verfassung möglich wäre. Ein Grund ist sicherlich, dass den Abgeordneten kein parlamentseigener Legistikdienst zur Verfügung steht.

Bei der Rechtsprechung ist ein gewisses Maß an Rechtsfortbildung, im Sinne eines Richterrechts, unumgänglich – beispielsweise, wenn die Gesetzgebung mit aktuellen Entwicklungen nicht Schritt hält. Dies verlangt von den RichterInnen ein hohes Maß an Verantwortungsbewusstsein und Berufsethos.

Die ungarische Regierung hat wiederholt Entscheidungen getroffen, die für einen Rechtsstaat mehr als bedenklich scheinen: Der Präsident des Obersten Gerichtshofes wurde demontiert, viele Richter wurden zwangspensioniert und der Regierungseinfluss bei der Ernennung von Richtern ist groß. Ungarn riskiert damit ein Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Union, im schlimmsten Fall den Verlust des Stimmrechts in der EU, denn die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit ist ein Grundprinzip der Europäischen Union.

Das österreichische Bundesverfassungsgesetz sieht ein sehr ausdifferenziertes System von Checks and Balances vor und ist immer noch zeitgemäß. Aus diesem Grund hat die österreichische Verfassung auch für einige osteuropäische Staaten als Vorbild für Verfassungsreformen gedient.

Protokoll: Barbara Smrzka