

Dynamik des Stillstandes GASTKOMMENTAR VON BERND-CHRISTIAN FUNK (Die Presse) 11.11.2006 **Sind die Probleme mit der Regierungsbildung auch eine Krise des Staatsrechts? Eher eine der Politik.**

Auch Stillstand hat seine Dynamik. Er muss aufrecht erhalten werden. Auch dafür ist Energie aufzuwenden. Im Moment sprechen die Indizien für ein Fortdauern der Unterbrechung der Koalitionsgespräche zwischen SPÖ und ÖVP. Die wesentlichen Fakten der Vorgeschichte sind bekannt. Das Wahlergebnis vom 1. Oktober, das Verhandlungsmandat des Bundespräsidenten an Dr. Gusenbauer, die beiden parlamentarischen Untersuchungsausschüsse, die Reaktion des (Nicht-)Partners ÖVP, der vorläufige Stillstand für die Dauer der Tätigkeit der Ausschüsse.

Nie zuvor ist in so breiter Öffentlichkeit der verfassungsrechtliche Rahmen politischen Handelns in Erinnerung gerufen und diskutiert worden. Die Akteure und ihre Möglichkeiten sind nach allen Richtungen hin beleuchtet und bewertet worden.

Zur Erinnerung: Der Bundespräsident ernennt den Bundeskanzler und auf dessen Vorschlag die übrigen Mitglieder der Bundesregierung. Der Bundespräsident kann den Bundeskanzler oder die gesamte Bundesregierung aus eigenem, das heißt ohne Vorschlag, entlassen. Einzelne Mitglieder der Bundesregierung kann der Bundespräsident nur über Vorschlag des Bundeskanzlers entlassen. Im Falle eines Misstrauensvotums hat der Bundespräsident die Bundesregierung oder die davon betroffenen Mitglieder ihres Amtes zu entheben. Eine amtierende Bundesregierung muss es jedenfalls geben und sei es auch nur eine vorläufige. Staatssekretäre sind zwar keine Mitglieder der Bundesregierung, sie werden aber hinsichtlich der Bestellung und Abberufung wie solche behandelt.

Ein vorzeitiges Ende der Legislaturperiode des Nationalrates kann von diesem mit einfacher Mehrheit durch Gesetz beschlossen werden. Auch der Bundespräsident kann den Nationalrat auflösen, er benötigt dazu aber einen Vorschlag der Bundesregierung, und er darf das aus dem gleichen Anlass nur einmal tun.

So viel in Kürze über die beteiligten Akteure und ihre Zuständigkeiten. Bewegung und Stillstand des politischen Prozesses werden durch die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten maßgebend bestimmt.

Der Bundespräsident verfügt über weit reichende Kompetenzen. Seine politischen Aktionsmöglichkeiten sind aber kleiner als das Potenzial seiner Zuständigkeiten. Er kann Entwicklungen initiieren und beeinflussen, Kommunikation fördern, Impulse und Zeichen setzen. Die Entscheidungen über Regierungskoalitionen oder andere Allianzen bleiben aber bei den im Parlament vertretenen Gruppierungen und damit bei den politischen Parteien. Einigung kann der Bundespräsident nicht erzwingen, Nichteinigung

nicht überspielen. Die Grenzen seiner politischen Möglichkeiten sind wie eine gläserne Wand präsent. Ein Ausreizen seiner Kompetenzen, ein Überziehen seiner politischen Möglichkeiten kann zu Autoritätsverlusten führen.

Die Entscheidungen mitsamt der staatspolitischen Verantwortung bleiben bei den im Nationalrat vertretenen politischen Parteien. Künftige Änderungen sind nach zwei Richtungen hin vorstellbar: als Stärkung der Möglichkeiten des Parlaments, etwa durch parlamentarische Wahl des Bundeskanzlers, oder als Stärkung der Möglichkeiten des Staatsoberhauptes in Richtung Präsidentschaftssystem, etwa durch Auflassung von Bindungen an Regierungsvorschläge. Nach meiner Einschätzung besteht keine Notwendigkeit, das System zu ändern. Die bestehende Verteilung der Zuständigkeiten und Machtchancen bietet genügend Möglichkeiten, um eine Staatskrise zu vermeiden. Der Schlüssel liegt bei den politischen Parteien. Es liegt nicht an zu wenigen oder gar falschen verfassungsrechtlichen Regelungen.

Das BZÖ ist in Kärnten mit einer anderen Bezeichnung angetreten als im übrigen Österreich. Es ist strittig, ob die Zusammenrechnung der Stimmen im dritten Ermittlungsverfahren zulässig war. Die Bundeswahlbehörde hat den Bundeswahlvorschlag als den derselben wahlwerbenden Partei akzeptiert. Ohne Zusammenrechnung der Stimmen und Anrechnung auf den Bundeswahlvorschlag hätte das BZÖ den Einzug in den Nationalrat verfehlt. Die Verteilung der Mandate wäre eine andere. SPÖ und Die Grünen kämen gemeinsam auf 92 von 183 Mandaten und damit auf die rechnerisch kleinste aller möglichen Mehrheiten.

Die Frist für eine Anfechtung der Wahl durch eine der wahlwerbenden Parteien, die Wahlvorschläge rechtzeitig vorgelegt haben, läuft bis einschließlich 17. November 2006. Die Entscheidung läge beim Verfassungsgerichtshof (VfGH). Er hätte zu prüfen, ob die mit der Anfechtung behauptete Rechtswidrigkeit des Wahlverfahrens erwiesen wurde und - wenn ja - ob sie auf das Wahlergebnis von Einfluss war. Dem entsprechend und je nach Anfechtungsantrag wären entweder das ganze Wahlverfahren oder Teile davon aufzuheben.

Der Ausgang eines solchen Verfahrens wäre aus mehreren Gründen ungewiss. Die Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen über die Parteibezeichnung kann zweifelhaft erscheinen. Dazu kommen Risiken im Verfahren. Sie eröffnen für das Ergebnis eine Bandbreite des Möglichen, die von einer Abweisung der Anfechtung über eine Neuverteilung der Mandate bis hin zu einer Wiederholung der Wahlen reicht. Eine einigermaßen verlässliche Risikenabschätzung ist nicht in Sicht.

Verschiedentlich wird eine Reform des Wahlrechts gefordert, die eine stärkere Akzentuierung von Mehrheiten begünstigt. Im Gespräch sind auch Kombinationen aus Mehrheits- und Verhältniswahlrecht. Die republikanisch-demokratische Tradition in Österreich ist dem Proportionalssystem verpflichtet. Aus Traditionen lassen sich keine Argumente gegen Reformen gewinnen. Sie sprechen aber auch nicht für Reformen. Die Kraft an repräsentativer Identität, die vom Verhältniswahlrecht ausgeht, sollte nicht

unterschätzt werden, mag auch die Regierungsbildung in Mehrheitssystemen einfacher sein.

Das parlamentarische Wahlrecht verpflichtet die Wahlbehörden zu einem strikt am Wortlaut des Gesetzes orientierten Vollzugsverhalten. "Klarer" Wortlaut darf nicht gegen zweckfunktionale Gesichtspunkte abgewogen und ausgespielt werden. Das funktioniert dort, wo der Wortlaut "klar" ist und zu keinerlei Zweifeln Anlass geben kann. Wortlaut kann aber nie anders als zweckbezogen verstanden werden. Die Klarheit eines Wortlautes kann sich von den Zwecken der Regelung her als brüchig erweisen - ein gedanklicher Kreis ist eröffnet.

Nicht selten gibt das Gesetz klare Antworten, wo keine Fragen sind, und es lässt an Klarheit zu wünschen übrig, wo Probleme auftreten. Das wäre weiters nicht schlimm. Dann müssen sich eben die Wahlbehörden um möglichst gut vertretbare Lösungen bemühen. Das Problem liegt in einer dysfunktionalen Verteilung der Risiken. Die Entscheidungen der Wahlbehörden sind erst nach der Wahl auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüfbar. Und zwar regelmäßig durch den Verfassungsgerichtshof auf Grund und im Rahmen von Wahlanfechtungen im Nachhinein.

Eine Vorwegkontrolle, die risikenmindernd und stabilisierend wirkt, ist im derzeitigen System nicht enthalten. Entlastende Mechanismen könnten in Form von Eilentscheidungen des Verfassungsgerichtshofes geschaffen werden. Mit Rechtskonflikten im Wahlverfahren, die Ausdruck intensiver politischer Konflikte sind, ist auch in Zukunft zu rechnen. Technische Reformen im Wahlrecht können zur Krisenprävention beitragen.

Zurück zur eingangs gestellten Frage: "Krise des Staatsrechts?" Das nicht. Wohl aber eine Krise der Politik.

Bernd-Christian Funk ist Universitätsprofessor für Staats- und Verwaltungsrecht am Juridicum der Universität Wien.