

Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtssetzung im demokratischen Rechtsstaat

Professor Dr. Georg Lienbacher, Wien

I. Themenabgrenzung

- (1) Im Blickpunkt steht die klassische Gesetzgebungsfunktion nationaler Parlamente, wobei das Hauptaugenmerk auf die österreichischen Gesetzgebungsorgane gerichtet ist. Mitwirkungs- und Mitentscheidungskompetenzen bei der Erzeugung anderer Rechtsakte und Spezifika des europäischen Gesetzgebungsprozesses sind nicht Gegenstand des Referats.

II. Rationalitätsanforderungen

1. Allgemeines

- (2) Rationalitätsanforderungen lassen sich in verbindliche, diese wiederum in justiziable und nicht-justiziable, und in unverbindliche unterteilen. Damit verbunden ist die rechtliche Sanktionierbarkeit der „bloß“ faktischen Effektivität gegenüberzustellen.

2. Der Begriff „Rationalitätsanforderungen“

- (3) Rationalitätsanforderungen sind vernunftgeleitete Handlungs- und Verhaltenserwartungen. Rationalität betrifft die Modalität menschlichen Verhaltens, welche dadurch gekennzeichnet ist, dass sie dieses an intersubjektiv vermittelbaren, argumentativ abgestützten, die situativen Besonderheiten aufnehmenden und widerspiegelnden Sachrichtigkeiten ausrichtet.
- (4) Rationalität ist ein Sekundärwert, der an einen Primärwert gekoppelt ist und daher nur akzessorisch und relational begriffen und bestimmt werden kann. Daher kann von Rationalität nur im Zusammenhang mit ihrem jeweiligen Bezugsfeld gesprochen werden – oder anders ausgedrückt: es gibt nicht *die* Rationalität an und für sich, sondern eine je nach Referenzgebiet spezifische Rationalität.
- (5) Da und sofern sich das Rationalitätsniveau nicht metrisieren lässt, kann das Erreichen oder Unterschreiten der Rationalitätsanforderungen nicht durch eine objektive Messtechnik bestimmt werden. Vielmehr handelt es sich um einen Akt wertenden Erkennens, bei dem das bewertende Subjekt wesensgemäß eine relativierende Rolle spielt.

3. Leistungserwartungen an Rationalitätsanforderungen

- (6) Rationalitätsanforderungen sollen ein systematisches, integriertes, planvolles, folgenorientiertes, auf empirische Grundlagen abstellendes Vorgehen gewährleisten, welches unreflektierte ad hoc-Maßnahmen zu vermeiden versucht.

4. Rationalitätsanforderungen und demokratischer Prozess

- (7) Rationalitätsanforderungen an die demokratische Rechtssetzung orientieren sich an den Strukturmerkmalen und Systembedingungen, die den politischen Prozess der Gesetzgebung prägen. Sie sind daher nur systemimmanent zu begreifen.

- (8) Die Mehrheitsregel als entscheidendes Element der Willensbildung ist jedenfalls nicht a priori mit Verfahrenspflichten im Vorfeld der Entscheidung kompatibel, wie sie – primär unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten – Entscheidungen in Verwaltungsverfahren oder in der Gerichtsbarkeit prägen. Entscheidungen auf der Ebene der parlamentarischen Rechtssetzung entstehen im von Öffentlichkeit und parteipolitischer Konkurrenz geprägten, rechtlich nur begrenzt determinierten Bereich der staatlichen Machtausübung.
- (9) Rationalitätsanforderungen in Gesetzgebungsverfahren decken sich oft nicht mit den Rationalitätsanforderungen an einen bestimmten Regelungsgegenstand eines Gesetzes (Fachrationalität), sondern nehmen von der Sache her suboptimale Entscheidungen in Kauf. Die Rationalität des Endprodukts „Gesetz“ weicht darüber hinaus zuweilen von der Rationalität des davor liegenden Gesetzgebungsverfahrens ab.
- (10) Durchsetzbare Rationalitätsanforderungen an die demokratische Rechtssetzung können im Sinne von Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums nur auf verfassungsrechtlicher Ebene verankert sein. Alle anderen, auch einfachgesetzliche Rationalitätsanforderungen, haben letztlich lediglich appellativen Charakter. Trotzdem sind gerade sie oft effektiver.

III. Justiziable Rationalitätsanforderungen

1. Allgemeine Fragestellungen

- (11) Der Gesetzgeber ist nur an die Verfassung gebunden, im Übrigen ist er frei und darf Rationalitätsanforderungen, die nicht auf verfassungsrechtlicher Ebene verankert und von ihm an sich zu beachten sind, ändern.
- (12) Die Diskurslinien verlaufen in Österreich und Deutschland angesichts der unterschiedlichen, von der verfassungsgerichtlichen Judikatur bestimmten rechtspolitischen Gestaltungsspielräume für den Gesetzgeber in verschiedenen Bahnen. Deswegen hat die Diskussion über gesetzgeberische Gestaltungsspielräume und deren verfassungsrechtliche Eingrenzung in Österreich eine andere Bedeutung.
- (13) Ausgehend vom formellen Verfassungsbegriff der österreichischen Rechtsordnung können einfachgesetzliche Regelungen, auch wenn sie erhöhten parlamentarischen Beschlussfassungserfordernissen unterliegen, oder materielles Verfassungsrecht, das nicht zugleich auch formelles Verfassungsrecht ist, keine Bindungswirkungen für den Gesetzgeber entfalten.
- (14) Das Demokratiekonzept der österreichischen Bundesverfassung knüpft im Wesentlichen an die parlamentarische Mehrheitsregel an. Einschränkend kann ihm nur auf Verfassungsebene begegnet werden.
- (15) Selbst solche Einschränkungen unterliegen den Grenzen des demokratischen Grundprinzips, die anders als die Ewigkeitsgarantien in Deutschland mit einer obligatorischen Volksabstimmung im Verfassungsgebungsprozess überwunden werden können (Gesamtänderung der Bundesverfassung). Änderungen des Mehrheitsprinzips und der Repräsentativität der Demokratie etwa bedürften einer solchen Gesamtänderung.

2. Prozessuale Rationalitätsanforderungen

(16) Verfassungsrechtliche Beschränkungen prozessualer Natur wie z.B. bei der Gesetzesinitiative konzentrieren sich – von Ausnahmen abgesehen und unbeschadet aller Zuordnungsprobleme im Einzelfall – auf politische Kräfte und sind vorwiegend der politischen Rationalität und nicht der Fachrationalität des Regelungsgegenstandes des zu erzeugenden Gesetzes geschuldet.

3. Materielle Rationalitätsanforderungen

(17) Das Sachlichkeitsgebot des Gleichheitssatzes verlangt vom Gesetzgeber nicht formaliter eine Begründung, sondern materialiter die Begründbarkeit seiner Maßnahme. Die Unzulässigkeit eines Regelungsziels ist zu begründen, nicht dessen Zulässigkeit.

(18) Eingesetzte Mittel überschreiten immer dann verfassungsrechtliche Schranken, wenn sie per se ungeeignet sind oder wenn sie zu einer sachlich nicht begründbaren Differenzierung führen.

(19) Systembrüche, Inkohärenzen und Inkonsistenzen als solche sind unter Berücksichtigung wohlerworbener Rechte im Rahmen der Verfassung zulässig.

(20) Die Verständlichkeit von Gesetzen kann eine justiziable Rationalitätsanforderung bilden. Das Effizienzgebot für sich genommen nicht.

4. Kontrollinstrumente als „indirekte Rationalitätsanforderungen“

(21) Im Gesetzgebungsprozess integrierte Rationalitätsanforderungen wie z.B. die Einspruchsrechte des Bundesrates oder der Bundesregierung (im Bereich der Landesgesetzgebung) dienen der Absicherung des politischen Prozesses, gewährleisten in der Regel aber keine Fachrationalität.

(22) Das Beurkundungsrecht des Bundespräsidenten und die Gegenzeichnung des Bundeskanzlers sowie derartige Regeln in den Landesgesetzgebungsprozessen vermögen auf Grund des eingeschränkten Prüfungsrechtes solches kaum zu leisten.

(23) Die Befugnis der Bundesregierung und der Landesregierungen zur wechselseitigen Gesetzesanfechtung und die „Drittelfanfechtungen“ der Parlamente im abstrakten Normenkontrollverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof werden vorwiegend zur politischen Positionierung eingesetzt, auch wenn Absicht und Wirkung im Einzelfall auseinanderfallen mögen.

(24) Die verfassungsgerichtliche Gesetzesprüfung ist die stärkste indirekte Rationalitätsanforderung, weil die Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes durch verallgemeinerungsfähige Aussagen über den Einzelfall hinaus wirken. Sie haben ihre Bedeutung insbesondere im nicht-justiziablen Bereich, z.B. in den Begutachtungsverfahren.

(25) Der Verfassungsgerichtshof ist in seiner Kontrolle mehrfach beschränkt, sodass der Zugewinn an Fachrationalität lückenhaft bleibt. Er ist reaktive Normenkontrollinstanz ohne Selbstbefassungsbefugnis: er kann nur punktuell und auf Antrag tätig werden.

(26) Die Entscheidungsfindung in der Legislative und in der Verfassungsgerichtsbarkeit unterliegt unterschiedlichen Rationalitäten. Die Verfassungsmäßigkeitsprüfung muss systemkohärent, i.e. in Rückbezug auf die Staatsfunktion Gesetzgebung erfolgen und darf nicht von Eigenrationalitäten der Gerichtsbarkeit überlagert werden.

(27) Die Rechnungshofkontrolle ist keine Rationalitätsanforderung an die parlamentarische Rechtssetzung, weil die Staatsfunktion Gesetzgebung von ihr nicht erfasst ist. Prüfungen im Vorstadium der Gesetzgebung, wie sie in jüngerer Zeit vorkommen, stellen Kompetenzüberschreitungen dar.

IV. Nicht-justiziable Rationalitätsanforderungen

(28) Die Gesetzesbegutachtung und „Legistische Richtlinien“ rücken die Fachrationalität in den Vordergrund und gehören prozessual zu den wichtigsten nicht-justiziablen Rationalitätsanforderungen.

(29) Unter den zahlreichen im Begutachtungsverfahren befassten Stellen und Institutionen kommt dem Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes besondere Bedeutung zu. Seine fachliche Autorität dokumentiert sich in der Umgehungspraxis, wenn politisch nicht gewünschte Ergebnisse erwartet werden. Die Gesetzesinitiative durch Regierungsvorlage, in der die Begutachtung eingebettet ist, wird durch einen Wechsel zum Initiativantrag ersetzt. Nicht selten begegnen dem Verfassungsdienst so beschlossene Gesetze in Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof wieder, die er dann als Prozessvertreter der Bundesregierung zu verteidigen hat.

(30) Die „Legistischen Richtlinien“ sind formale, nicht-justiziable Rationalitätsanforderungen. Das „automatische Screening“ im Rahmen der Begutachtung durch den Verfassungsdienst verleiht ihnen aber große praktische Bedeutung.

V. Nicht verbindliche Rationalitätsanforderungen

(31) Die Veröffentlichung der Stellungnahmen im Begutachtungsverfahren macht sie zur „scharfen Waffe“ in den Händen von Medien und Opposition.

(32) Das Projekt des „elektronischen Rechtserzeugungsprozesses“ („E-Recht“) birgt nicht nur in formaler Hinsicht große Rationalitätseffekte in sich.

VI. Schluss

(33) Justiziable Rationalitätsanforderungen stehen mit Ausnahme der Grundrechte vielfach im Dienst der Absicherung der politischen Rationalität der Demokratie. Nicht-justiziable und nicht verbindliche Rationalitätsanforderungen vermitteln demgegenüber auf faktischer Ebene Fachrationalität, weil die fehlende Bindung sie akzeptabler machen.

(34) Vor allem: Die Verfassung selbst ist zentrale Rationalitätsfolie für den einfachen Gesetzgeber, den sie allererst konstituiert und limitiert.