

# Der österreichische Bundeskanzler

Diskussionspapier Nr. 81-R-2000

Manfried Welan \*)

August 2000

ISBN 3-900962-25-1



Institut für Wirtschaft, Politik und Recht  
Universität für Bodenkultur Wien

Die WPR-Diskussionspapiere sind ein Publikationsorgan des Instituts für Wirtschaft, Politik und Recht der Universität für Bodenkultur Wien. Der Inhalt der Diskussionspapiere unterliegt keinem Begutachtungsvorgang, weshalb allein die Autoren und nicht das Institut für WPR dafür verantwortlich zeichnen. Anregungen und Kritik seitens der Leser dieser Reihe sind ausdrücklich erwünscht.

Kennungen der WPR-Diskussionspapiere: W - Wirtschaft, P - Politik, R - Recht

WPR Discussionpapers are edited by the Department of Economics, Politics, and Law at the Universität für Bodenkultur Wien. The responsibility for the content lies solely with the author(s). Comments and critique by readers of this series are highly appreciated.

The acronyms stand for: W - economics, P - politics, R - law

\* ) o. Univ. Prof. Dr. Manfred Welan, Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, Universität für Bodenkultur Wien

Bestelladresse:

Institut für Wirtschaft, Politik und Recht  
Universität für Bodenkultur Wien  
Gregor Mendel-Str. 33  
A – 1180 Wien  
Tel: +43/1/47 654 – 3660  
Fax: +43/1/47 654 – 3692  
e-mail: h365t5@edv1.boku.ac.at

Internetadresse:

<http://www.boku.ac.at/wpr/wprpage.html>  
[http://www.boku.ac.at/wpr/papers/d\\_papers/dp\\_cont.html](http://www.boku.ac.at/wpr/papers/d_papers/dp_cont.html)

# Der österreichische Bundeskanzler

M. Welan

## I N H A L T

1 Regierungssystem und Struktur der Regierung	2
2 Das Einstimmigkeitsprinzip	5
3 Das Recht gibt dem Bundeskanzler keine Führerstellung	8
4 Es gibt keine Gesamtverantwortung des Bundeskanzlers	11
5 Bundeskanzler und Bundesministerengesetz	14
6 Die Koordinationskompetenz	18
7 Richtlinienbefugnis für den Bundeskanzler?	24
8 Die Kanzlerdemokratie unter Kreisky	29
9 Bundeskanzler und Bundesminister nach dem EU-Beitritt	35
10 Exkurs: Bundeskanzler Schüssel	39
11 Literatur	51
12 Tabellen	54
1. Regierungsbildungen seit 1945	54
2. Wahlergebnisse bei Nationalratswahlen in der Zweiten Republik	56
3. Übersicht über die Bundespräsidentenwahlen seit 1951	57

M. Welan

## **Der österreichische Bundeskanzler**

### **1 Regierungssystem und Struktur der Regierung**

Das Regierungssystem auf Bundesebene ist ein parlamentarisches mit präsidentialen Elementen. Der parlamentarische Grundzug zeigt sich darin, daß der Nationalrat, die aufgrund des Verhältniswahlrechts gewählte erste Kammer des Parlaments, mit einfachem Mehrheitsbeschluß der Regierung oder einzelnen ihrer Mitglieder das Vertrauen versagen kann. Der Bundespräsident ist hierauf verpflichtet, sie ihres Amtes zu entheben (Art 74 B-VG). Das Instrument des Vertrauensvotums gibt es nicht.

Der Bundespräsident wird vom Bundesvolk gewählt (Art 60).

Der Bundeskanzler und auf seinen Vorschlag die übrigen Mitglieder der Bundesregierung werden vom Bundespräsidenten ernannt. Dieser kann den Bundeskanzler oder die gesamte Bundesregierung entlassen; die Entlassung einzelner Mitglieder erfolgt auf Vorschlag des Kanzlers (Art 70). Darin zeigt sich die präsidentiale Komponente.

Im übrigen ist weder geregelt, wann die Regierung zu bestellen ist, noch wie sie zusammengesetzt sein soll. Es gibt auch keine rechtlich festgelegte Regierungsperiode. Die Parteiliten etablierten aber in der Zweiten Republik Konventionen:

Die Regierungsbildung findet i.d.R. im Anschluß an die Nationalratswahl statt. Diese findet in jener ihren politischen Abschluß. Die amtierende Regierung tritt nach der Wahl zurück, wird vom Bundespräsidenten enthoben - das ist Verfassungspflicht (Art 74) - und wird von ihm als einstweilige Regierung bis zur Bildung der neuen bestellt - er hätte nach der Verfassung auch andere Möglichkeiten, die aber nie wahrgenommen wurden (Art 71).

Die Regierung geht und kommt i.d.R. mit dem Nationalrat. Der Präsident beauftragt dann den Chef der mandatsstärksten Partei mit der Regierungsbildung. Regelmäßig akzeptiert der Präsident die vorgelegte Ministerliste. Auch auf die Regierungserklärung nimmt er keinen Einfluß. Bis zur Ernennung der Regierung Schüssel-Riess-Passer am 4. Februar 2000 wurden diese Konventionen eingehalten.

Der Bundespräsident ist zwar mehrfach verantwortlich (Art 60 Abs 6, 68, 142), aber praktisch unabsetzbar (Müller, 1997, 140). Er ähnelt dem Präsidenten der französischen Verfassung. Vorbild für diese "parlamentarische Präsidenschaftsrepublik" war aber nicht die V. Französische, sondern die Weimarer Republik. Denn im Gegensatz zu anderen Staaten gab sich Österreich 1945 nicht eine neue Verfassung, sondern kehrte zum Bundes-Verfassungsgesetz 1920 in der Fassung 1929 (B-VG) zurück. Dieses legt seit 1929 das Regierungssystem à la Weimar fest.

Indem ein Proporzwahlssystem mit einer politischen Gewaltverbindung von Parlament und Regierung kombiniert ist, besteht ein System, das der Wählerschaft wenig und den Parteien viel Kontrolle in der Politik gibt. Der in dieses Gefüge eingebaute volksgewählte Präsident ändert daran wenig. Die Notwendigkeit parlamentarischer Beschlüsse und die Möglichkeit eines Misstrauensvotums führen idR zu Koalitionsregierungen unterschiedlicher Parteien. Ihre Mehrheit bedeutet politische Identität zwischen Regierung und Parlament. Die Regierung ist die exekutive Spitze des Parlaments und der Bundeskanzler ist die Spitze des politischen Lebens. Aber keine Rechtsnorm im einzelnen und auch kein Regelwerk im Ganzen vermittelt ihm rechtlich eine Führerstellung. Insbesondere hat er eine solche Stellung nicht gegenüber den übrigen Mitgliedern der Bundesregierung.

Österreichs Regierungsstruktur ieS. auf Bundesebene besteht v.a. aus einer Kombination von Minister-(Ressort-) Prinzip und Kollegial-(Kabinetts-)Prinzip. Nur im Ansatz ist durch Vorschlagsrechte und Vorsitz in der Bundesregierung ein Kanzlerprinzip zu erkennen.

Gemäß Art 69 Abs 1 1. S. B-VG sind "mit den obersten Verwaltungsgeschäften des Bundes", soweit diese nicht dem Bundespräsidenten übertragen sind, "der Bundeskanzler, der Vizekanzler und die übrigen Bundesminister betraut."

Neben der Ministerfunktion kommt ihnen auch die eines Mitgliedes der Bundesregierung zu. Sie bilden gemäß Art 69 Abs 1 2. S. B-VG "in ihrer Gesamtheit die Bundesregierung unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers."

Hinsichtlich der Organisation, Arbeitsweise und Willensbildung der Bundesregierung kann man sich nur an das B-VG halten, da es keine anderen Rechtsvorschriften gibt.

Was die Geschäftsführung der Bundesregierung betrifft, so ist im B-VG geregelt, dass der Bundeskanzler den Vorsitz führt (Art 69 Abs 1) und dass die Bundesregierung beschlussfähig ist, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder anwesend ist (Art 69 Abs 3 B-VG, eingeführt durch BVG BGBl 1997/87). Ansonsten gibt es keine Normen über die Geschäftsführung, auch keine Geschäftsordnung.

## **2 Das Einstimmigkeitsprinzip**

Die Bundesregierung als Kollegium spricht nur mit einer Stimme. Der sogenannte Ministerrat beschließt seit eh und je mit Einstimmigkeit.

Da es keine Regel gibt, nach der die Mehrheit der abgegebenen Stimmen als Willenserklärung der Bundesregierung gilt, kann nur die Willensübereinstimmung aller anwesenden Bundesminister jeweils als Wille der Bundesregierung gelten. Wann immer die Bundesregierung als solche Organfunktionen ausübt, ist also für das Entstehen eines Rechtsaktes die Stimmeneinhelligkeit erforderlich. Auf der Ebene der Bundesregierung gibt es kein Überstimmen, sondern nur ein Übereinstimmen.

Historisch gesehen hat dieses Prinzip eine lange Tradition für sich. Die Einstimmigkeit wurde schon im altösterreichischen Ministerrat praktiziert. In der Monarchie war die Regierung die bloße Summe der Minister, die nur kollegial berieten und beschlossen, jeder für sich jedoch, wenn auch aufgrund der Beratung und Beschlusses des Ministerates, seine Verfügungen traf. Nur in bestimmten Fällen war die Regierung als "Gesamtministerium" zu Staatsakten berufen. Die Einhelligkeit war selbstverständlich, weil die Minister nur der verlängerte Arm des Kaisers waren und der Kaiser in sich nicht uneinig sein konnte.

Die Einstimmigkeit der Monarchie setzte sich in der Republik fort, so im Staatsratsdirektorium 1918, in der Staatsregierung 1919 und schließlich auch in der Bundesregierung nach dem B-VG 1920. Die Verfassung schwieg zur Willensbildung der Bundesregierung, sie wurde bewusst nicht geregelt. Den Kaiser gibt es nicht mehr, aber die Einstimmigkeit blieb.

Pfeifer hat in der Nichtregelung der Willensbildung der Bundesregierung nicht ein bededtes Schweigen der Verfassung, sondern ein dem Artikel 18 B-VG widersprechendes verfassungswidriges Schweigen des Gesetzgebers gesehen:

"Entgegen der durch den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit geforderten gesetzlichen Regelung der Willensbildung eines Kollegialorgans, dem die Verfassungen der österreichischen Bundesländer und die Verfassungen anderer Staaten Rechnung getragen

haben, hat es die Gesetzgebung der konstitutionellen Monarchie und der Republik Österreich unterlassen, die Willensbildung der zentralen Regierung .... zu regeln. Diese Unterlassungssünde hat naturgemäß dazu geführt, dass sich anstelle einer klaren gesetzlichen Regelung eine bestimmte Praxis und Theorie, die diese Praxis stützen und decken sollte, entwickelt haben. Eine Entwicklung, die dem fundamentalen Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ..... offenkundig widerspricht. Insoweit muss man .... das Schweigen des Gesetzgebers als verfassungswidrig bezeichnen, weil es mit einem leitenden Grundsatz der Verfassung in Widerspruch steht. Dieser Grundsatz verlangt ....., dass die bestehende Lücke verfassungsmäßig – etwa durch einfaches Bundesgesetz wie in der Schweiz – geschlossen wird" ( Pfeifer, 1964: Welan,1967).

Pfeifer hat mit gutem Grund vermutet, dass die Unterlassung einer ausdrücklichen Regelung mit Absicht erfolgte, weil die politische Situation es als zweckmäßig erscheinen ließ. Am 15. März 1919, dem Tag nach Verabschiedung des von der Staatskanzlei konzipierten Gesetzes über die Staatsregierung, dem Vorläufer der Art 69ff B-VG, trat nämlich an die Stelle der bis dahin bestehenden Dreiparteienregierung eine Zweiparteienregierung von Sozialdemokraten und Christlichsozialen, deren Partner eine Mehrheitsentscheidung nicht wünschten und/oder diese Frage offen lassen wollten. Die Praxis entschied sich, der Tradition folgend, für die Einstimmigkeit. Stimmeneinhelligkeit bei Nichtregelung der Willensbildung von Kollegialorganen wurde ein Muster der österreichischen politischen Kultur. Formen der Sozialpartnerschaft, zB in Gestalt der Paritätischen Kommission bewiesen dies.

Bis zum Inkrafttreten des Art 69 Abs 3 in der neuen Fassung war auch die Anwesenheit aller Bundesminister die *conditio sine qua non* für das Entstehen eines Aktes der Bundesregierung. Insofern hat die Novellierung die Möglichkeit gebracht, dass ein Bundesminister durch Fernbleiben von der an sich zur Anwesenheit verpflichtenden Sitzung die Einstimmigkeit ermöglichen kann. In Koalitionsregierungen, die regelmäßig aufgrund des Verhältniswahlsystems notwendig sind, begünstigt das Einstimmigkeitsprinzip einen kleinen Koalitionspartner. Auch einem einzigen der anwesenden Bundesminister ist damit ein Vetorecht gegeben. Das kann Fernwirkungen auf die Bildung und Zusammensetzung der Regierung haben.



Im übrigen wird das Einstimmigkeitsprinzip nicht nur wie hier mit dem Fehlen einer Zuschreibungsregel und zusätzlich mit einer der Tradition folgenden Konvention begründet. Lange wurde die Auffassung vertreten, dass ein rechtsverbindlicher Beschluss der Regierung, ein "Ministerratsbeschluss", in Anbetracht der Rechtseinrichtung der Ministerverantwortlichkeit nur mit Stimmeneinheit gefasst werden kann. Ein Bundesminister, der sich der Ansicht der übrigen Mitglieder der Bundesregierung im einzelnen Fall nicht anschließen vermag, müsse seine Demission erklären (so Adamovich-Spanner, 1957).

Ein anderer Begründungsversuch leitet das Einstimmigkeitsprinzip aus der Regelung des Art 70 Abs 1 B-VG ab, wonach sowohl die Ernennung als auch die Entlassung eines Bundesministers durch den Bundespräsidenten nur auf Vorschlag des Bundeskanzlers erfolgen kann. Der Bundeskanzler ist Regierungsmacher. Ihm komme ein bestimmender Einfluss darauf zu, wer jeweils ein Ministeramt bekleide, und das wiederum habe zur Folge, dass Meinungsverschiedenheiten, die im Schoße der Bundesregierung nicht bereinigt oder zumindest auf ein politisch erträgliches Ausmaß reduziert werden können, geradezu zwangsläufig zu personellen Veränderungen in der Bundesregierung führen müssen. "Deshalb nämlich, weil der Bundeskanzler die Amtsführung eines von seiner eigenen politischen Generallinie abweichenden Ministers auf Dauer nicht verantworten wollen und eben das den Minister zur freiwilligen Demission oder aber den Kanzler dazu veranlassen wird, dem Bundespräsidenten die Entlassung des Ministers vorzuschlagen" (Ringhofer, 1977.). Aus dem Vorschlagsrecht des Bundeskanzlers kann aber wohl eine Vorrangstellung, nicht die Konsequenz der Einstimmigkeit abgeleitet werden. Da die Ministerverantwortlichkeit keine Kollektivhaftung vorsieht, sondern nur eine Verantwortlichkeit desjenigen, der gesetzwidrig gehandelt hat, kann aus ihr auch nicht das Einstimmigkeitsprinzip abgeleitet werden.

Adamovich-Funk-Holzinger (1998) sprechen von einem verfassungsrechtlichen Gewohnheitsrecht. Dies entspricht im Ergebnis der Konventionsthese, widerspricht aber der Auffassung, dass Gewohnheit kein rechtserzeugender Tatbestand des B-VG ist.

### **3 Das Recht gibt dem Bundeskanzler keine Führerstellung**

Die Bundesregierung ist ein Kollegialorgan, das aus gleichrangigen, einander koordinierten, gleichberechtigt kooperierenden, zu einer rechtlichen Einheit organisierten Organträgern besteht. Sowohl im Verhältnis der Bundesminister zu- und untereinander, als auch im Verhältnis von Bundesministern und Regierung besteht rechtliche Gleichordnung. Dies gilt auch für den Bundeskanzler, der ja selbst Bundesminister ist (vgl. "die übrigen" Art 69 Abs 1). Die Mitglieder der Bundesregierung werden in der Organisationsnorm nicht differenziert behandelt und die Wendung "unter dem Vorsitz" bedeutet nicht, dass der Bundeskanzler "über" den übrigen Mitgliedern steht. Es besteht rechtliche keine Hierarchie. Die Vorsitzstellung und das Vorschlagsrecht hinsichtlich der Ernennung oder Entlassung eines Bundesministers machen ihn nicht zum Vorgesetzten. Das Vorschlagsrecht ist Ausdruck eines Vertrauensgrundsatzes (Kanzlervertrauen) und soll der Homogenität der Arbeit der Regierung dienen. Das Einstimmigkeitsprinzip bringt dies in der Praxis des Regierens zur Konsequenz. Der durch das Proporzwahlrecht institutionalisierte Zwang zu Koalitionsregierungen verschiebt dies in die Politik, die dann nur kompromissarische Entscheidungen zulässt.

Um die rechtliche Stellung des Bundeskanzlers nach dem B-VG zu verstehen, ist es zweckmäßig, die sogenannte Führerstellung des Bundeskanzlers nach der ständisch-autoritären Verfassung 1934 zum Vergleich heranzuziehen. Denn sie brachte dem Bundeskanzler die Richtlinienkompetenz.

Nach Art 81 dieser Verfassung bildeten die Bundesminister in ihrer Gesamtheit die Bundesregierung unter der "Führung" des Bundeskanzlers. Vergleicht man diesen Art mit Art 69 B-VG, so ergibt sich ein kleiner terminologischer Unterschied: Das Wort "Vorsitz" wurde durch "Führung" ersetzt. Merkl stellte die Frage, ob durch diesen Wechsel im Ausdruck die Bundesregierung aus einem Kollegialorgan zu einem monokratischen und bürokratischen Organ geworden sei. Wurde der Bundeskanzler aus einem Vorsitzenden zu einem Vorgesetzten?

Schon in seiner Schrift "Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs" (1935) verneinte er dies. Die Verfassung habe nur in der Terminologie der herrschenden politischen Führerideologie Rechnung tragen wollen. Ungeachtet der Verfassungsanordnung des Art 81 und der im Art 93 festgelegten Richtlinienkompetenz war gemäß Art 94 die Gesamtheit der der Bundesregierung eingeräumten Aufgaben der Kollegialberatung und –abstimmung im Ministerrat unterstellt. Anwesenheit aller Bundesminister und Einstimmigkeit aller Bundesminister waren für das Entstehen eines Aktes der Bundesregierung notwendig. Für Merkl war damit selbst der Bundeskanzler der Verfassung 1934, soweit es um die Stellung innerhalb der Regierung geht, dem Reichskanzler der Weimarer Verfassung (Art 56) gleichgestellt. Er kam zum Ergebnis, dass der Bundeskanzler nach der Verfassung 1934 wohl "das kompetenzreichste unter allen Organen unseres Staatswesens und in diesem Sinne das prominenteste Staatsorgan ist" und er bezweifelte auch nicht, "dass der Wirkungskreis des Bundeskanzlers auf Kosten verschiedener Organe, selbst auch auf Kosten des Kollegiums der Bundesregierung, in der Verfassung 1934 weit über den Stand des B-VG herausgehoben ist". Er erkannte aber die Grenzen der Rechtsstellung des Kanzlers und lehnte die rechtliche Qualifizierung als Führerstellung ab. Sein rechtsdogmatischer Befund lautet: Die Stellung des Bundeskanzlers im Verhältnis zu den Bundesministern ist rechtlich die eines Kollegen unter Kollegen, im Verhältnis zur Bundesregierung die eines Vorsitzenden und nicht die eines Chefs. Der Vorsitzende der Regierung war selbst damals ein Kollege und kein Vorgesetzter (Merkl, 1936).

Merkl's rechtsdogmatischer Befund der Stellung des Kanzlers nach der Verfassung 1934 rückt die Stellung des Bundeskanzlers nach dem B-VG ins rechte Licht: Wenn nämlich rechtsdogmatisch – von einer "Realanalyse" wird hier abgesehen – nicht einmal die Stellung des Bundeskanzlers nach der Verfassung 1934 als "Führerstellung" zu qualifizieren war, so kann die Rechtsstellung des Bundeskanzlers im Rahmen der Bundesregierung nach dem B-VG erst recht nicht als Führerstellung gewertet werden.

Im übrigen ergibt ein Vergleich der Regierungssysteme auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene, dass man, wenn überhaupt, nur beim Bürgermeister von einer Führerrolle sprechen kann. Denn in allen übrigen Bereichen sind das Ressort(Mini-

sterial)Prinzip und das Kollegial(Kabinetts)prinzip so deutlich festgelegt, dass man weder von einer Führerrolle, noch von einer politischen Gesamtverantwortung des jeweiligen Vorsitzenden der Regierung sprechen kann. Das schließt die prominente präsidienähnliche Stellung der Landeshauptleute nicht aus, welche Funktionen eines Staatsoberhauptes mit denen eines Regierungschefs u.a.m. verbinden (Pesendorfer, 1986).

Die Sonderstellung des Bürgermeisters der Bundeshauptstadt Wien steht mit den vom B-VG ansonsten festgelegten Prinzipien in einem von der Verfassung selbst gewollten Widerspruch. Das Konzept der sogenannten Dritten Republik der Freiheitlichen für Österreich scheint geradezu am Bürgermeister Wiens orientiert (Welan, 1992), allerdings ist es ergänzt durch plebiszitäre Elemente.

#### **4 Es gibt keine Gesamtverantwortung des Bundeskanzlers**

Rechtliche Verantwortung setzt Zuständigkeit voraus. Verantwortung kann immer nur für den Bereich getragen werden, für welchen ein Organ zuständig ist. "Aus diesem Grunde ist die Ministerverantwortlichkeit grundlegend nicht eine Verantwortung, die der einzelne an der Regierung Beteiligte für den gesamten Bereich der Regierung trägt, sondern die Verantwortung, die er für den Bereich der Regierung zu tragen hat, für welchen er zuständig ist." (Schambeck, 1971; Korinek 1986). Nur in jenen Fragen, für welche die Regierung in ihrer Gesamtheit zuständig ist, trifft jeden einzelnen in ihr Beteiligten auch ein Teil der Gesamtverantwortung.

Rechtsrelevant wird diese Verantwortlichkeit aber nur, wenn es sich um rechtlich angeordnete Zuständigkeit der Bundesregierung handelt. Ihr Aufgabenbereich ist vielfältig bestimmt; einerseits durch die im B-VG und in anderen Verfassungsregelungen aufgezählten Kompetenzen, andererseits die in anderen Bundesgesetzen und in Verordnungen festgelegten Zuständigkeiten.

Die rechtlich festgelegte Ministerverantwortlichkeit sieht jedoch keine Kollektivhaftung der Bundesminister oder eine Solidarhaftung oder gar eine Gesamtverantwortung des Bundeskanzlers nach dem Prinzip "einer für alle" vor. Es gibt nur eine Verantwortlichkeit desjenigen, der gesetzwidrig gehandelt hat (vgl auch § 3 Abs 3 Amtshaftungsgesetz).

Der Bundeskanzler hat gegenüber den anderen Regierungsmitgliedern weder ein Weisungsrecht wie ein Vorgesetzter noch eine Richtlinienbefugnis wie die Kanzler nach der Weimarer Verfassung (Art 56), nach der Verfassung '34 (Art 93) und nach dem Bonner Grundgesetz (Art 65). Er bestimmt nicht die Richtlinien der Politik. Er trägt auch nicht eine Gesamtverantwortung wie der deutsche Bundeskanzler. Dementsprechend kann zwar in Deutschland ein Misstrauensvotum des Parlaments nur gegen den Bundeskanzler beschlossen werden. In Österreich ist es gegenüber jedem Bundesminister und gegen die Bundesregierung als ganze möglich. Der Bundespräsident kann allerdings nur die Bundesregierung als ganzes oder den Bundeskanzler als solchen entlassen. Unbestritten ist, dass der Wunsch des Bundeskanzlers seines Amtes enthoben zu wer-

den, nur zu seiner Enthebung, aber nicht zur Enthebung der übrigen Mitglieder der Bundesregierung führt. Der Rücktritt des Kanzlers hat nicht den Rücktritt anderer Bundesminister oder der Bundesregierung insgesamt zur Folge (Welan, 1966).

Der Bundesregierung sind vom B-VG insbesondere folgende Angelegenheiten übertragen:

Die Beschlussfassung über Gesetzesvorschläge (Art 41 Abs 1), die als Regierungsvorlagen im Nationalrat besonders behandelt werden, die Erstattung von Vorschlägen an den Bundespräsidenten, die fast alle seine Aufgaben betreffen bzw die Ermächtigung eines Bundesministers zur Erstattung solcher Vorschläge (Art 67 Abs 1).

Mitwirkung an der Landesgesetzgebung, insbesondere durch Erhebung eines Einspruchs gegen Gesetzesbeschlüsse der Landtage (Art 98);

Stellung von Anträgen an den Verfassungsgerichtshof, insbes von Anfechtung von Landesgesetzen wegen Verfassungswidrigkeit (Art 140 Abs 1); Anfechtung von Verordnungen einer Landesbehörde wegen Gesetzwidrigkeit (Art 139 Abs 1) im Rahmen der Staatsgerichtsbarkeit gegen oberste Organe der Länder (Art 142 Abs 2 lit d-g), zur Kompetenzfeststellung (Art 138 Abs 2) sowie Antragstellung nach den Artikeln 126a, 138a B-VG;

Vorschlag zur Erlassung einer Notverordnung, Einvernehmensherstellung mit dem Unterausschuss; Vorlage an den Nationalrat, Außerkraftsetzung (Art 18 Abs 3 und 4).

Anordnung von Wahlen zum Nationalrat (Art 27 Abs 2);

Anordnung der Wahl des Bundespräsidenten (Art 64 Abs 2);

Verlangen auf Einberufung des Nationalrates (Art 28 Abs 2 und 5) und Einberufung einer Sitzung des Bundesrates (Art 36 Abs 3);

Antrag auf Durchführung einer Volksbefragung über eine Angelegenheit von grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung (Art 49 b);

Zustimmung zur Mitwirkung von Bundesorganen an der Vollziehung eines Landesgesetzes (Art 97 Abs 2);

Zustimmung zu einem Landesgesetz, durch das eine Stadt mit eigenem Statut geschaffen wird (Art 116 Abs 3);

Errichtung von Bundespolizeibehörden (Art 78 Abs 2);

Vorschläge in bezug auf Präsidenten, Vizepräsidenten und Mitglieder des Verwaltunggerichtshofes und des Verfassungsgerichtshofes (Art 134 Abs 2 und 147 Abs 2).

Die Vorsitzfunktion des Bundeskanzlers in der Bundesregierung umfasst rechtlich nur jene Aufgaben, die einem Vorsitzenden eines Kollegialorgans obliegen, um dessen Sitzungen ordnungsgemäß und zielführend durchzuführen. Es handelt sich um allein geschäftsleitende Funktionen ohne materielle Entscheidungsbefugnisse, also um chairman functions. So hat der Bundeskanzler insbesondere folgende Aufgaben:

Vorbereitung der Sitzungen, Bestimmung von Zeit und Ort, Erstellung einer Tagesordnung, Versorgung der Mitglieder mit den erforderlichen Unterlagen und Materialien, Vorsorge für einen geordneten Sitzungsablauf, insbesondere Eröffnung, Feststellung der Beschlußfähigkeit, Genehmigung des Protokolls, Führung der Rednerliste, Erteilung des Wortes, Festlegung der Reihenfolge der Abstimmung über die gestellten Anträge, Veranlassung der Protokollierung, Kontrolle des Abstimmungsvorganges, Feststellung des Abstimmungsergebnisses usw. Die Staatspraxis folgt weitgehend einer am 18.10.1919 beschlossenen Geschäftsordnung.

Zu dieser Geschäftsleitung nach innen kommt die Vertretung nach außen, insbesondere die Befugnis, für die Bundesregierung nach außen aufzutreten, für sie zu fertigen, für sie zu sprechen.

Im Gegensatz zu anderen Vorsitzenden von Kollegialorganen in der Verwaltung kommt dem Bundeskanzler nicht die Befugnis zu, dringliche und/oder geringfügige Angelegenheiten für das Kollegialorgan als einzelner zu erledigen. Oft sind solche Sonderbefugnisse des Vorsitzenden in Geschäftsordnungen festgelegt. Insofern ist die Vorsitzfunktion mangels besonderer Regelungen beim Bundeskanzler wesentlich eingeschränkter als bei anderen Vorsitzenden von Kollegialorganen der Verwaltung.

## **5 Bundeskanzler und Bundesministeriengesetz**

Trotz seiner im Verhältnis zu anderen Regierungschefs relativ schwachen Stellung im Rahmen der Bundesregierung und gegenüber den Bundesministern hat der Bundeskanzler von Verfassungs wegen eine Sonderstellung innerhalb der Bundesminister und obersten Organe der Bundesverwaltung überhaupt. Er hat das Vorschlagsrecht bei der Ernennung und Entlassung der übrigen Mitglieder der Bundesregierung (Art 70 Abs 1 B-VG), er ist der Vorsitzende der Bundesregierung (Art 69 Abs 1 B-VG), er ist mit der Leitung des Bundeskanzleramtes betraut (Art 77 Abs 3 B-VG) und damit mit der Leitung eines besonderen Bundesministeriums, das vor allem allgemeine, alle Ressorts betreffende Angelegenheiten besorgt. Er ist Vertreter des Bundespräsidenten, allerdings nur auf bestimmte Zeit (Art 64 Abs 1 B-VG). Ihm obliegt die Übermittlung von Regierungsvorlagen an den Nationalrat (Art 41 B-VG), die Vorlage der Gesetzesbeschlüsse zur Beurkundung durch den Bundespräsidenten, die Gegenzeichnung der Beurkundung (Art 47 B-VG) und die Kundmachung im BGBl (Art 49 Abs 1 B-VG), die Kundmachung von Staatsverträgen im BGBl (Art 49 Abs 1 B-VG) sowie die Kundmachung der Aufhebung von Bundesgesetzen und Staatsverträgen durch den Verfassungsgerichtshof im BGBl (Art 140 Abs 5, Art 141a B-VG), die Einberufung der Bundesversammlung in besonderen Fällen (Art 60 Abs 6, Art 63 Abs 3, Art 68 Abs 2 B-VG) uam. Er ist Kanzler in einem alten Sinn, nämlich als Hüter und Garant des Rechts.

Auf einfach gesetzlicher Ebene sind seine Zuständigkeiten insbesondere durch das Bundesministeriengesetz normiert. Das Bundesministeriengesetz 1986 idF der Bundesministeriengesetz-Novelle 2000, BGBl I 16/2000 nimmt in der Anlage zu § 2 Teil 2 Abschnitt A Z 1-8 auf das Bundeskanzleramt (BKA) ausführlich Bezug, im übrigen aber wenig. Es regelt die Zahl, den Wirkungsbereich, die Wirkungsweise und die Besorgung der Geschäfte der Bundesministerien in den Abschnitten I und II allgemein. § 5 regelt die Vorgangsweise bei Besorgung von Geschäften, die den Wirkungsbereich mehrerer Bundesministerien betreffen, dies aber nur soweit bundesgesetzlich nicht anderes bestimmt ist. § 6 normiert die Pflicht der Bundesministerien, das BKA über die Besorgung bestimmter Geschäfte laufend und zeitgerecht zu unterrichten. Es hat bei Besorgung



bestimmter Geschäfte auf diese Information im Rahmen bestimmter Sachgebiete (A Z 1 und 5 des Teiles 2 der Anlage zu § 2) Bedacht zu nehmen. Abschnitt III regelt allgemein die Einrichtung der Bundesministerien (1. Geschäftseinteilung, 2. Geschäftsordnung, 3. Kanzleiordnung). Auch die übrigen Regelungen des Gesetzes gehen auf das BKA nicht besonders ein. Abschnitt A Z 1ff des Teiles 2 der Anlage zu § 2 "Bundeskanzleramt" zählt Sachgebiete auf, die von ihm als Bundesministerium zu besorgen sind:

*"1. Angelegenheiten der allgemeinen Regierungspolitik einschließlich der Koordination der gesamten Verwaltung des Bundes, soweit sie nicht in den Wirkungsbereich eines anderen Bundesministeriums fällt.*

Dazu gehören insbesondere auch:

Vorbereitung der allgemeinen Regierungspolitik, Hinwirken auf die Wahrung der Einheitlichkeit der allgemeinen Regierungspolitik und auf das einheitliche Zusammenarbeiten der Bundesministerien in allen politischen Belangen.

Hinwirken auf das einheitliche Zusammenarbeiten zwischen Bund und Ländern.

Grundsätzliche Angelegenheiten der Mitgliedschaft Österreichs bei der Europäischen Union; Angelegenheiten des Europäischen Rates.

Wirtschaftliche Koordination.

Zusammenfassende Behandlung der Angelegenheiten der Strukturpolitik; Koordination der finanziellen Abwicklung des europäischen Regionalfonds.

Koordination in Angelegenheiten der Raumforschung, Raumordnung, Raumplanung und Regionalpolitik einschließlich der Koordination von Regionalprogrammen im Rahmen der EU-Strukturfonds.

Koordination in Angelegenheiten der umfassenden Landesverteidigung und des staatlichen Krisenmanagements.

Koordination in Angelegenheiten der Telekommunikation, Informationstechnologien und Medien.

Koordination in kulturellen Angelegenheiten.

*2. Informationstätigkeit der Bundesregierung*

Dazu gehören insbesondere auch:

Angelegenheiten der Information der Regierung; Information der Öffentlichkeit über die Arbeit der Regierung.

Pressedienst mit Ausnahme der Angelegenheiten der Presseattachés;

Verbindungsdienst zu den allgemeinen Informationsmitteln, Presse, Hörfunk und Fernsehen.

Angelegenheiten der Wiener Zeitung GmbH; Organisations- und Personalangelegenheiten des Amtes der Österreichischen Staatsdruckerei.

### 3. *Angelegenheiten der staatlichen Verfassung*

Dazu gehören insbesondere auch:

Angelegenheiten der Bundesverfassung mit Ausnahme der Finanzverfassung und der in der Bundesverfassung vorgesehenen Wahlen, Volksbegehren, Volksbefragungen und Volksabstimmungen; verfassungsrechtliche Angelegenheiten der staatlichen Organisation; Wahrnehmung der verfassungsmäßigen Führung der Regierungsgeschäfte des Bundes.

Angelegenheiten der Verfassungs- und der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Angelegenheiten der Grund- und Freiheitsrechte.

Verfassungsrechtliche Angelegenheiten der immerwährenden Neutralität Österreichs.

Angelegenheiten staatlicher Hoheitszeichen, soweit sie nicht in die Zuständigkeit eines anderen Bundesministeriums fallen.

Allgemeine Angelegenheiten der Amts- und Organhaftung.

Kundmachungswesen des Bundes; Rechtsinformationssystem des Bundes.

Angelegenheiten der Landesverfassungen.

Allgemeine Angelegenheiten der Landesgesetzgebung.

### 4. *Personelle Angelegenheiten der obersten Organe der Vollziehung mit Ausnahme des Bundespräsidenten.*

### 5. *Allgemeine Angelegenheiten der staatlichen Verwaltung, soweit sie nicht in den Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen oder des Bundesministeriums für öffentliche Leistung und Sport fallen.*

Dazu gehören insbesondere auch:

Allgemeine Angelegenheiten der Rechtsordnung, der Legistik und Gesetzessprache einschließlich der Wahrung der Einheitlichkeit, der die Rechtsetzung des Bundes vorbereitenden Tätigkeit der Bundesministerien; Angelegenheiten der Rechtsbereinigung.

Allgemeine Angelegenheiten der Organisation und des Verfahrens der Verwaltungsbehörden, Ämter und sonstigen Einrichtungen, die Aufgaben der staatlichen Verwaltung besorgen.

Allgemeine Angelegenheiten des Verwaltungsrechts einschließlich des Verwaltungsverfahrens, des Verwaltungsstrafrechts und des Verwaltungsvollstreckungsrechts.

Vertretung der Republik Österreich vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften und dem Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften.

Angelegenheiten eines Ausweichrechenzentrums des Bundes.

Allgemeine Angelegenheiten der Registraturen, der Behördenbibliotheken und der Statistik.

Zusammenfassende Behandlung und Koordination in Angelegenheiten, die den Wirkungsbereich zweier oder mehrerer Bundesministerien berühren.

6. *Angelegenheiten der Verwaltungsakademie des Bundes, der Personalvertretungs-Aufsichtskommission sowie der Disziplinaroberkommission und der Berufungskommission.*
7. *Angelegenheiten österreichischer staatlicher Auszeichnungen und Titel, soweit sie nicht in den Wirkungsbereich des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten fallen, sowie Angelegenheiten des innerstaatlichen Zeremoniells.*
8. *Führung der Kanzleigeschäfte der Bundesregierung und sonstiger Kollegialorgane, in denen der Bundeskanzler den Vorsitz führt.*

Somit ist festzustellen, dass der Wirkungsbereich des BKA dem anderer Staatskanzleien entspricht, wobei insbesondere seine Zuständigkeit gem Z. 1 und 2 hervorzuheben ist. Dabei kommt oft die Wendung Koordination vor. Die Koordinationskompetenz ist eine der zentralen Obliegenheiten des Bundeskanzlers. Nur ausnahmsweise und für Sonderbereiche ist diesbezüglich die Zuständigkeit eines anderen Bundesministeriums gegeben.

Abweichend von anderen Regierungschefs ist der Bundeskanzler auch Verfassungsminister (Vgl insb oben die Z 3 des Teiles II der Anlage zu § 2). Das hat historische Gründe, war doch schon das Ministerratspräsidium in der Monarchie dafür zuständig. Bald nach Entstehen der Republik wurde über Auftrag des Staatskanzlers Renner eine legislative Gruppe in der Staatskanzlei geschaffen. Die notwendigen Maßnahmen auf dem Gebiete des Verfassungsrechtes und der Verwaltungsreform waren Anlass dafür. Die Staatskanzlei war im übrigen ein Amt, das weder durch die Ressortverwaltung belastet noch durch seinen Ressortstandpunkt voreingenommen war. Weiler hat in seiner Studie über den "Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes" (ÖJZ 1952, S. 281ff und 314ff) auf den Zusammenhang hingewiesen, der zwischen der am 11. Dezember 1918 erfolgten Schaffung des Verfassungsdienstes und der am 19. Dezember 1918 beschlossenen Verfassungsnovelle besteht, nach deren § 11 Abs 1 der Staatskanzler auf das einheitliche Zusammenwirken aller Staatsämter und auf die Wahrnehmung der allen Verwaltungszweigen gemeinsamen Interessen hinzuwirken hat. Damit ist wieder die Koordinationskompetenz gemeint.

## **6 Die Koordinationskompetenz**

Der Bundeskanzler hat keine institutionsimmanente Generalermächtigung in dem Sinn, dass er für alles Mögliche im Bereich der Verwaltung zuständig wäre. Der Bürgermeister der Bundeshauptstadt Wien hat dagegen von Verfassungs wegen eine Totalweisungsbefugnis und kann sich in jede Verwaltungsangelegenheit einschalten. Er hat eine Attraktionszuständigkeit (§ 99ff der Wiener Stadtverfassung, s. a. Welan, 1992). Während der Bürgermeister "an der Spitze der Gemeindeverwaltung steht" und sich die Amtsführenden Stadträte, die Bezirksvorsteher und alle Bediensteten der Stadt "seinen Weisungen unter seiner Verantwortung zu fügen" haben, steht der Bundeskanzler nicht an der Spitze der Bundesverwaltung, sondern nur an der Spitze des Bundeskanzleramtes und nur dessen Ressortsbedienstete sind ihm untergeordnet.

Der Bundeskanzler darf auch gegenüber den übrigen Bundesministern keine allgemeinen Grundsätze für Politik und Verwaltung setzen, welche sie in der Art binden, wie etwa Grundsatzgesetze des Bundes die Landesgesetzgebungen. Er kann auch nicht im einzelnen in den konkreten Ablauf der anderen Ressorts eingreifen. Er hat gegenüber den übrigen Bundesministern weder die Rechtssatzform der Weisung noch die Rechtsatzform einer Richtlinie oder sonst irgendeine normative Rechtsform zur Verfügung. Hätte der Bundesverfassungsgesetzgeber mehr oder anderes gewollt, so hätte er dem Bundeskanzler 1920, 1929 oder 1945 die seit 1919 bekannte Richtlinienbefugnis eingeräumt oder ihn wie einen Präsidenten an die Spitze der Bundesverwaltung gestellt.

Der Bundeskanzler hat aber eine Generalkoordinationskompetenz. Das B-VG spricht nicht davon, der einfache Bundesgesetzgeber aber im gehäuften Ausmaß. Das BMG enthält nämlich in der Anlage zu § 2 "Bundeskanzleramt" unter Z. 1 etwa die Wendung: "allgemeine Angelegenheiten der allgemeinen Regierungspolitik einschließlich der Koordination der gesamten Verwaltung des Bundes, soweit sie nicht in die Zuständigkeit eines anderen Bundesministers fällt" und danach eine demonstrative Aufzählung einer Reihe von Zuständigkeiten des BKA in diesem Sinn.

Das BMG ist ein einfaches Bundesgesetz, das verfassungskonform zu interpretieren ist. Das bedeutet vor allem, dass es keine Über- und Unterordnung unter den Bundesministern festlegen darf. Die Vielfalt der "Koordinationskompetenz", insbesondere das "Hinwirken", ist nicht mit rechtlichen Instrumenten verbunden. Der Bundeskanzler hat de iure keine Mittel. Seine politische Phantasie ist gefordert.

Zur Aufhellung dieses Tatbestandes ist auf die Geschichte der Koordinationskompetenz einzugehen:

Unmittelbarer Vorläufer des Bundeskanzleramtes war die 1918 errichtete Staatskanzlei. Von normativer Bedeutung wurde insbes. das Gesetz vom 19. Dezember 1918, StGBI Nr 139, womit einige Bestimmungen des Beschlusses der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt vom 30. Oktober 1918, StGBI Nr 1, abgeändert oder ergänzt wurden.

§ 11 Abs 1 bestimmte nämlich, dass der Staatskanzler "auf das einheitliche Zusammenarbeiten aller Staatsämter und auf die Wahrung der allen Verwaltungszweigen gemeinsamen Interessen hinzuwirken" hat.

Trotz der unterschiedlichen Verfassungslage – es gab damals den Staatsrat als besonderes Organ der obersten Vollziehung, der Staatskanzler war Chef der Staatskanzlei, die alle mit dem Dienste des Staatsrates zusammenhängende Geschäfte besorgte, und nicht Staatssekretär mit einem eigenen Ressort – kann man doch aus der Gleichheit und Ähnlichkeit der Worte in diesem Zusammenhang einiges zur Sinnermittlung gewinnen:

Damals wie heute ist der Kanzler nicht Vorgesetzter der Bundesminister (damals der Staatssekretäre), sondern diesen koordiniert.

Damals wie heute steht ihm in bezug auf die Koordination keinerlei "imperium" zu. "Er kann in dieser Richtung – soweit die Ressorts .... in Betracht kommen – nur Anregungen geben, Wünsche äußern und Anträge stellen." (Kelsen (Hg), Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich, Wien und Leipzig 1919, 1. T., S. 148).

Die Märzverfassung 1919, StGBI Nr 180, machte die Staatsregierung zum obersten Vollzugsorgan und den Staatskanzler zum Vorsitzenden. Sie bestimmte, dass die Staatskanzlei "mit ihrem bisherigen Wirkungskreis unter der Leitung des Staatskanzlers" ein "Staatsamt mit dauernden Aufträgen und Vollmachten" ist (Art 9 Abs 1). Dieser Wirkungsbereich blieb auch bestehen, als mit dem Inkrafttreten der Bundesverfassung 1920 der Staatskanzler zum Bundeskanzler und die Staatskanzlei zum Bundeskanzleramt wurden (§ 26 ÜG. 1920).

Die kompetenzrechtlichen Normen des § 11 Abs 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 1918, StGBI Nr 139, galten bis zum Inkrafttreten des Bundesministeriengesetzes 1973. Sie waren durch das ÜG 1920 in den Rechtsbestand der neuen Verfassungsordnung übernommen worden, fanden allerdings im Art 149 B-VG, der ausschließlichen Rezeptionsvorschrift für Normen im Verfassungsrang, keine Erwähnung und galten nur als einfachgesetzliche Vorschriften. Das Behörden-Überleitungsgesetz 1945 sah in seinem Art III § 7 die Überleitung von der Staatskanzlei zum Bundeskanzleramt vor. Da der Alliierte Rat aber dem Verfassungs-Übergangsgesetz 1945 nicht zustimmte, wurde in der Staatspraxis auch in diesem Fall die Überleitung durch eine analoge Anwendung des Verfassungs-Übergangsgesetzes 1920 begründet. Mit Ablauf des 31. Dezember 1973 verloren die Rechtsvorschriften des § 11 Abs 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 1918, StGBI Nr 139, ihre Wirksamkeit.

Nunmehr gilt Teil 2 A. Bundeskanzleramt Pkt 1 der Anlage zu § 2 BMG.

Adamovich hat in den Juristischen Blättern 1973 "Die Koordinationskompetenz des Bundeskanzlers in verfassungsrechtlicher Sicht" ausführlich behandelt.

Obwohl dieser Aufsatz dem Bundesministeriengesetz vorausging, ist doch vieles davon weiterhin aktuell.

Außerdem hat sich die verfassungsrechtliche Situation nicht geändert.

Auch Adamovich spricht von einer Prävalenz des Ressort-(Ministerial-)prinzips gegenüber dem Kollegialprinzip auf der Ebene der obersten Organe der Bundesvollziehung.

Unter Zitation von Welan/Neisser, "Der Bundeskanzler im österreichischen Verfassungsgefüge", Wien 1971, S 98: "Die Stellung des Bundeskanzlers innerhalb der Bundesregierung ist rechtlich gesehen die eines primus inter pares." stellt er fest, dass es die Bundesregierung selbst ist, die im Rahmen der laufenden Geschäftsführung koordiniert. Gewiss liege in der Funktion des Bundeskanzlers als Vorsitzender der Bundesregierung auch eine Koordinationsbefugnis. Das gilt aber nur im Rahmen des Kollegiums. Man dürfe sie nicht überbewerten. Dies liefere dem Kollegialprinzip zuwider.

Unter Hinweis auf Barfuss, "Ressortzuständigkeit und Vollzugsklausel", Wien-New York 1958, S 53, stellt Adamovich dementsprechend fest, dass nach dem B-VG zwischen der Kompetenz der Bundesregierung als Kollegialorgan und zwischen der selbstständigen Kompetenz der Bundesminister im Rahmen ihres Ressorts klar zu unterscheiden ist. Aus der Eigenschaft des Bundeskanzlers als Vorsitzenden der Bundesregierung könne eine Koordinationsbefugnis gegenüber den einzelnen Bundesministern in ihrer Eigenschaft als Leiter der Bundesministerien nicht abgeleitet werden.

Auch aus dem Umstand, dass der Bundeskanzler bei der Berufung und Abberufung der Bundesminister mitwirkt, ergebe sich keine unmittelbar aus dem B-VG ableitbare Koordinationsbefugnis. Man könne keinen unmittelbaren und zwingenden Zusammenhang zwischen dieser auf die Auswahl von Organwaltern gerichteten Befugnis und der davon verschiedenen Koordinationskompetenz herstellen.

Es ergebe sich kein zwingender Anhaltspunkt für die Annahme, dem Normenbestand des B-VG sei die Koordinationsbefugnis des Bundeskanzlers gegenüber den einzelnen Bundesministern als Ressortchefs immanent.

Im Hinblick auf den Grundsatz der Trennung des formellen Verfassungsrechts vom einfachen Gesetzesrecht kommt Adamovich zum Ergebnis, "dass die in § 11 Abs 1 G StGBI 1918/139 normierte Koordinationsbefugnis als Ressortkompetenz des Bundeskanzleramtes gemäß Art 77 Abs 2 B-VG zur Disposition des einfachen Bundesgesetzgebers steht." Heute ist dafür das BMG maßgebend.

Über diesen Umweg kommt er zur verfassungskonformen Auslegung des Wortes "hinwirken".

Und das ist im Zusammenhang mit dem BMG von Bedeutung:

"Was immer dieses Wort auch seinerzeit bedeutet haben mag, seit der Überleitung der Bestimmung in die vom B-VG beherrschte Rechtsordnung muss es so ausgelegt werden, dass es mit der Verfassung im Einklang steht; andernfalls hätte die Bestimmung gar nicht die Schleuse des § 1 VÜG 1920 passiert."

Schon Kelsen hat seinerzeit darauf hingewiesen, dass in bezug auf die Vereinheitlichung der Verwaltung dem Staatskanzler gegenüber den Staatssekretären keinerlei "imperium" zustehe. Er verdiene daher den Titel eines vorsitzenden Staatssekretärs und nicht den Titel eines Staatskanzlers im eigentlichen Sinn. "Er kann in dieser Richtung – soweit die Ressorts ... in Betracht kommen – nur Anregungen geben, Wünsche äußern und Anträge stellen." (Kelsen, 1919).

Ohne auf Kelsen zurückzugreifen, kommt Ludwig Adamovich zu folgendem Ergebnis einer verfassungskonformen Auslegung der Aufgabe des Bundeskanzlers, die durch das Wort "hinwirken" umschrieben wird:

"Die mit dem Wort "hinwirken" umschriebene Aufgabe darf also nicht im Sinne eines Über- und Unterordnungsverhältnisses, somit eines versteckten Weisungsrechtes verstanden werden. Andernfalls würde es eine Art Richtlinienkompetenz indizieren, die das B-VG dem Bundeskanzler gerade *nicht* eingeräumt hat."

"Hinwirken" könne daher nur den *Versuch* der Herbeiführung einer Willensübereinstimmung bezeichnen, nicht aber mehr (vgl auch Welan/Neisser, Bundeskanzler, 139).

"Jede andere Deutung stünde im Widerspruch zu dem Umstand, dass nach der österreichischen Verfassungsordnung jeder Bundesminister für den Bereich seines Bundesministeriums oberstes Organ und selbst für seine Geschäftsführung verantwortlich ist.... Angesichts der unbeschränkten Bindung in der Verwaltung an das Gesetz (Art 18 Abs 1 B-VG) kann weiters eine vollwirksame Koordination nur unmittelbar durch das Gesetz und nicht durch die Tätigkeit eines Vollzugsorganes herbeigeführt werden."



Mit Adamovich muss man also betonen, dass die Tragweite der Koordinationsbefugnis bei verfassungskonformer Interpretation "nur eine eher bescheidene sein kann, einerlei, ob sie nun den Bundeskanzler zusteht oder einem anderen Bundesminister."

Dem Bundeskanzler ist mit dem Wort "hinwirken" im Rahmen seiner Zuständigkeit nur die Möglichkeit eingeräumt, Anregungen zu geben, zu raten, zu warnen, Wünsche zu äußern, zu ermuntern, zu ermutigen, Versuche zu unternehmen, u.ä. Imperativ darf er nicht eingreifen.

Es geht grundsätzlich um die Koordination für die gesamte Verwaltung des Bundes und nicht für bestimmte Aufgaben. Der Bundeskanzler soll zusammenführen und einen; aber das Wie ist seine Sache. Regieren heißt auch Koordinieren, aber das Recht überlässt die Art und Weise dem Bundeskanzler. Es ist seiner Phantasie überlassen, welche faktischen Mittel er dafür einsetzt.

## **7 Richtlinienbefugnis für den Bundeskanzler?**

Bundeskanzler Klima hat im Wahlkampf 1999 eine Regierungsreform postuliert. Dabei hat er sich insbesondere für eine Richtlinienbefugnis des Bundeskanzlers ausgesprochen. Andere folgten ihm. Dabei war der Öffentlichkeit kaum bewusst, dass die Richtlinienbefugnis des Bundeskanzlers schon einmal in das österreichischen Verfassungsrecht Eingang gefunden hat, nämlich in die ständisch-autoritäre Verfassung 1934. Art 93 normierte: "Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister den ihm anvertrauten Geschäftszweig selbstständig." Diese Bestimmung hatte ihr Vorbild im Art 56 der Weimarer Reichsverfassung 1919, entbehrte aber, der autoritären Verfassung entsprechend, einer parlamentarischen Verantwortlichkeitsregelung. Art 56 der Reichsverfassung 1919 bestimmte dagegen: "Der Reichskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür gegenüber dem Reichstag die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Reichsminister den ihm anvertrauten Geschäftszweig selbstständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Reichstag."

Art 65 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland 1949 bestimmt:

"Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung. Über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministerien entscheidet die Bundesregierung. Der Bundeskanzler leitet ihre Geschäfte nach einer von der Bundesregierung beschlossenen und vom Bundespräsidenten genehmigten Geschäftsordnung."

Woher kommt die Richtlinienkompetenz? Sie hat ihren Ursprung im monokratischen Kanzlerprinzip der Bismarck-Verfassung 1871. Dort war es Tatsache, dass der Reichskanzler die leitenden Grundsätze der Reichsverwaltung bestimmte. Die Konkretisierung oblag seinen Stellvertretern, den Staatssekretären. Der deutsche Staatsrechtslehrer Hugo Preuß gilt als Schöpfer der Richtlinienkompetenz im Rahmen der Weimarer Verfassung. Am Leitbild des Reichskanzlers und des britischen Premiers orientiert, der schon Ende des 19. Jhdts im Rahmen einer ungeschriebenen Verfassung die Stellung

eines führenden, für das Staatsganze verantwortlichen Staatsmannes erlangt hatte, suchte Preuß diesen Organisationstyp in Deutschland rechtlich einzuführen. Dies gelang 1919, nachdem er in seiner Funktion als Reichsstaatssekretär bzw Reichsminister des Innern an der Schaffung der Weimarer Verfassung maßgeblich beteiligt war. Wegen der politisch heterogenen Regierungen und wegen des besonders starken Reichspräsidenten kam aber Art 56 der Reichsverfassung nicht so zur Entfaltung wie das Kanzlerprinzip nach dem Bonner Grundgesetz.

Im Rahmen der Verfassung 1934 war die Richtlinienkompetenz in der von Dollfuß etablierten Kanzlerdiktatur nicht notwendig, wenn auch zweckmäßig.

Das deutsche Grundgesetz 1949 machte den Kanzler zum politischen Führer der Regierung und der diese Regierung tragenden Mehrheit im Parlament. Seit Adenauer spricht man von "Kanzlerdemokratie". Freilich bedeutet auch diese nicht ein Regieren "par ordre de mufti". Trotzdem vermitteln das Grundgesetz und die Richtlinienbefugnis, die Geschäftsordnung und die übrige Amtsausstattung dem deutschen Kanzler ein Stück Führungsautonomie, von der ein österreichischer Bundeskanzler nur träumen kann.

Die Richtlinienkompetenz darf nicht durch Rechtsnormen eingeschränkt werden. Der Kanzler kann sich aber tatsächlich in Koalitionspakten und –gesprächen verpflichten, die Richtlinien in einem bestimmten Set von Vereinbarungen zu bestimmen. Diese "Pflicht" ist freilich gerichtlich nicht einklagbar, wohl aber von politischer Bedeutung.

Die Richtlinien sind für jeden Bundesminister verbindlich, da er sein Ressort nur "innerhalb dieser Richtlinien" leiten darf. § 1 I 1 der Geschäftsordnung der Bundesregierung konkretisiert den Begriffsinhalt, indem sie von "Richtlinien der inneren und äußeren Politik" spricht. Damit ist aber der Begriffsinhalt noch nicht präzisiert. Auch die Form der Richtlinien ist nicht festgelegt.

Was sind also Richtlinien? Merkl hat sie als allgemeine Weisungen, sog Verwaltungsverordnungen charakterisiert (Merkl 1936). Damit könne der Kanzler nicht in eine konkrete Ressortangelegenheit eingreifen, denn diese sei verfassungsmäßig dem Minister vorbehalten. Er sprach vom "Richtlinienweisungsrecht" des Bundeskanzlers. Formal

dürfen sie nur allgemein sein, materiell nur politische Fragen zum Gegenstand haben. Der Kanzler sei danach legitimiert, den Ministern allgemeingültig vorzuschreiben, sowohl in ihrem Ressort als auch im Ministerrat eine bestimmte Haltung einzunehmen. Insoweit hätte der Kanzler eine formell und inhaltlich beschränkte Führerrolle gegenüber den einzelnen Ministern und deren Gesamtheit. Im übrigen wäre die Verbindlichkeit der Richtlinien nicht bei Gericht, insbesondere nicht beim Verfassungsgericht durchsetzbar, da es sich nicht um eine Gesetzesverletzung handelt. Der Vorschlag des Kanzlers gegenüber dem Bundespräsidenten, einen Minister zu entlassen, sei nicht eine Sanktion, denn dieser Vorschlag kann immer gemacht werden und sei durch Rechtswidrigkeit nicht bedingt. Der Vorschlag konnte freilich auch bei Nichteinhaltung von Richtlinien gemacht werden.

Durch die Richtlinienkompetenz hat der deutsche Kanzler Teil an der staatlichen Planung und kann die Regierungsplanung im Sinne ressortübergreifender und ressortkoordinierender Rahmenbedingungen festlegen. Diese Rahmenbedingungen sind ausführungsbedürftig und ausfüllungsfähig. Der Bundeskanzler darf aber nicht laufend in die Arbeit der einzelnen Bundesminister eingreifen und er darf in der Regel auch nicht eine Richtlinie der Politik in einem Einzelfall bestimmen. Er hat aber das Recht und die Pflicht, auf die Durchführung seiner Richtlinien zu achten. Die Bundesminister haben wieder die Möglichkeit, den Bundeskanzler um eine Erweiterung oder Änderung der Richtlinien zu ersuchen, sofern sie es für erforderlich halten. Sie sind verpflichtet, dem Bundeskanzler über Maßnahmen und Vorhaben aus ihren Geschäftsbereichen zu unterrichten, die für die Bestimmung der Richtlinien der Politik von Bedeutung sind. All das ist in der Geschäftsordnung geregelt.

Im übrigen gibt die Richtlinienbefugnis dem Bundeskanzler keine Führungsbefugnis gegenüber dem Bundestag. Diesem gegenüber trägt allerdings er allein die Verantwortung für die Richtlinien der Politik und damit verbunden für die Regierungspolitik ganz allgemein. Diese Alleinverantwortung entspricht seiner Alleinwahl durch den Bundestag. Der Bundeskanzler wird ja als einziges Regierungsmitglied vom Parlament gewählt. Dem korrespondieren die Regelungen über das Misstrauensvotum und die Vertrauensfrage. Nur der Bundeskanzler kann die Vertrauensfrage stellen und nur dem

Bundeskanzler allein kann der Bundestag das Misstrauen aussprechen. Da er zur Durchsetzung der Richtlinien auch das Recht in Anspruch nehmen könnte, dem Bundespräsidenten die Entlassung eines Ministers vorzuschlagen, steht die Einhaltung der Richtlinien nach der deutschen Verfassung unter Sanktion.

Außer der Richtlinienkompetenz hat der Bundeskanzler die Geschäftsleitungsbefugnis (Art 65 GG). Er hat auf die Einheitlichkeit der Geschäftsführung in der Bundesregierung hinzuwirken und zu diesem Zwecke ein Unterrichtsrecht gegenüber den Bundesministern. Er leitet die Geschäfte des Kollegialorgans Bundesregierung und führt den Vorsitz in den Sitzungen. Diesbezüglich ist er dem österreichischen Kanzler gleich.

Die Richtlinienkompetenz wertet aber auch die Vorsitzendenfunktion auf.

Die Einzelführung hat allerdings auch die Konsequenz einsamer Entschlüsse und einer besonderen Verantwortung. Der Politologe Theodor Eschenburg formulierte: "Gleichgültig, ob der Bundeskanzler die Richtlinien selbst bestimmt oder sie von anderen übernimmt, ob er sich dem Mehrheitsbeschluss des Kabinetts fügt oder diesen umstößt, immer trägt er allein die Verantwortung."

Ein weiterer wesentlicher Unterschied zum österreichischen Bundeskanzler besteht darin, dass der deutsche die Organisationsgewalt für den Bereich der Bundesregierung hat. Er kann die Zahl, den Umfang und den Wirkungsbereich der Bundesministerien bestimmen.

Zusammenfassend ist hinsichtlich des Kanzlerprinzips nach dem Grundgesetz festzustellen: Der Bundeskanzler wird als einziges Regierungsmitglied vom Bundestag gewählt. Er bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür allein die Verantwortung und damit für die Politik der Regierung insgesamt gegenüber dem Bundestag. Seine Alleinverantwortung findet auch ihren Ausdruck in den Regelungen über das Misstrauensvotum und über die Vertrauensfrage. Nur dem Bundeskanzler kann der Bundestag das Misstrauen aussprechen. Nur der Bundeskanzler kann die Vertrauensfrage stellen. Das Grundgesetz kennt keine Ministeranklage und keine selbstständige parlamentarische Verantwortung der Bundesminister. Sie sind nur über den Bundeskanzler verantwortlich. Er kann sie rügen oder ihre Entlassung beantragen. Der Bundeskanzler hat

nicht nur die Richtlinienbefugnis, sondern auch die Organisationsgewalt. Für bestimmte Einzelfälle oder Aufgabengebiete kann er sich seine Endentscheidung vorbehalten.

Von den drei Gestaltungsprinzipien der Regierung ist das Kanzlerprinzip gegenüber dem Ressortprinzip und dem Kollegialprinzip de jure besonders entwickelt.

Die starke rechtliche Stellung des deutschen Kanzlers macht die schwache des österreichischen augenfällig. Er hat keine Richtlinienbefugnis, keine Organisationsgewalt in bezug auf die Bundesministerien, er trägt nicht die Alleinverantwortung für die Regierung, er ist nur so verantwortlich wie jeder andere Bundesminister. Das Einstimmigkeitsprinzip in der Regierung wertet die Bundesminister als einzelne besonders auf. In Österreich gibt es auch keine Geschäftsordnung, sondern nur eine eingespielte Praxis, die sich an einer 1919 beschlossenen Geschäftsordnung orientiert. Schließlich hat der österreichische Bundespräsident im Verhältnis zu seinem deutschen Amtskollegen allein schon durch sein freies Ernennungs- und Entlassungsrecht in bezug auf den Kanzler eine diesen in seiner Entfaltung hemmende Position. Insgesamt gesehen ist in Österreich durch die starke Stellung des Bundespräsidenten, der Bundesminister und auch durch das Einstimmigkeitsprinzip in der Bundesregierung die Gewaltenteilung gerade im Bereich der obersten Vollziehung buchstäblich auf die Spitze getrieben. Durch die Erteilung einer Richtlinienbefugnis allein würde die Stellung des Kanzlers nur ein wenig aufgewertet, aber nicht wesentlich stärker werden. Dazu bedarf es darüber hinaus einer weiteren Amtsausstattung durch die Verfassung und einer ihr entsprechenden Geschäftsordnung für die Bundesregierung. Die Anlage zu § 2 Teil 2 Abschnitt A zum BMG allein ist zu wenig.

## **8. Die Kanzlerdemokratie unter Kreisky**

Die Rechtsanalyse ergibt, dass der Bundeskanzler trotz einer Sonderstellung und einiger Sonderkompetenzen keine Führerstellung innerhalb der Regierung und gegenüber den Bundesministern hat. Daher kann man rechtlich kaum von einem Regierungschef sprechen. Kelsen hat ja seinerzeit schon hinsichtlich des Staatskanzlers festgestellt, dass er zwar den Titel eines vorsitzenden Staatssekretärs, aber nicht den Titel eines Staatskanzlers im eigentlichen Sinn verdiene.

Ergibt die Rechtsanalyse das Ergebnis, dass man kaum von einem "Chef" sprechen kann, so kann dies durchaus aufgrund einer Realanalyse der Fall sein. Zunächst ist es zur Regel geworden, dass der Bundeskanzler Chef einer Partei ist und zwar bis 2000 Chef der mandatsstärksten Partei. Damit nimmt er die politische Stärke als Parteichef in das Verfassungamt hinein. Wenn er über die absolute Mehrheit im Nationalrat und über eine starke Stellung als Obmann seiner Partei verfügt, so erlangt er eine führende Stellung im Bereich der obersten Vollziehung und darüber hinaus. Kreisky hat das über ein Dutzend Jahre bewiesen. Klaus hatte es diesbezüglich von 1966-1970 aufgrund der Struktur der ÖVP schwerer. Aber auch er war mehr Regierungschef als alle anderen Kanzler von Koalitionsregierungen.

Das B-VG beruft den Bundeskanzler nicht nur zum Regierungsbildner und Regierungsvorsitzenden, sondern auch zu Agenden, die ihn als Garanten des Verfassungsvollzuges ausweisen. Ähnlich wie der Bundespräsident ist er eine integrierende, zentrale Schlüsselfigur im komplizierten System der Gewaltenteilung und Gewaltenverbindung, der Inter- und Intraorgankontrollen.

Im übrigen sieht die Verfassung im Bundeskanzler auch einen Bundesminister und beruft ihn zur Leitung eines Bundesministeriums, des Bundeskanzleramtes. Das Bundeskanzleramt und das ihm eingegliederte Kabinett des Kanzlers sind die wichtigsten Hilfsinstrumente des Bundeskanzlers in allen seinen staatlichen Funktionen. Dazu können noch Staatssekretäre kommen. Die Verfassung gibt dem Bundeskanzler in Gestalt des Vizekanzlers einen ständigen Vertreter im gesamten Wirkungsbereich. Damit wird der Bedeutung des Bundeskanzlers in besonderer Weise Rechnung getragen. In einer

Alleinregierung dient er vor allem der Unterstützung des Kanzlers. Zu diesem staatlichen Regierungsapparat kommt noch der Parteiapparat. Das alles nützte Kreisky für sich aus. In Koalitionsregierungen ist der Vizekanzler regelmäßig der Chef der gegenbeteiligten Koalitionspartei. Es entsteht daher ein Duumvirat, eine Kanzlerdemokratie ist damit kaum möglich.

Das Bundesministerengesetz 1973 machte das Bundeskanzleramt zum qualitativen und quantitativen Superministerium. Diesbezüglich sind insbesondere die Zuständigkeiten betreffend Planung und Gestaltung der Regierungspolitik, Information und Massenmedien hervorzuheben. Das blieb auch in späteren Koalitionsregierungen so.

Die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers war unter Kreisky in der Staatspraxis darauf reduziert, daß er der Opposition Rede und Antwort stehen mußte. Damit hatte er auch die meisten Chancen, seine Politik im Parlament öffentlich zu rechtfertigen. Er hatte das letzte Wort, die letzte Selbstdarstellung in allen Angelegenheiten, er erinnerte daran, daß er die Wahlen gewonnen hatte. Die Reduktion der parlamentarischen Verantwortlichkeit, verbunden mit der massenmedialen Transformation des Parlaments gab der parlamentarischen Verantwortlichkeit eine plebiszitäre Note. Frage und Antwort gingen zum Fenster hinaus, um das Volk über Qualität des Kanzlers zu informieren. Alles war auf die Motivation des Wählers ausgerichtet. Die formelle parlamentarische Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers ist von einer Verantwortlichkeit informeller Art gegenüber dem Wählervolk ergänzt, ja ersetzt worden. Diese personalplebiszitäre Verantwortlichkeit wurde bei jeder größeren Wahl aktualisiert. Alle größeren Wahlen fungierten als Kanzlerplebiszite.

In der SPÖ-Alleinregierung unter Kreisky hatte man den Eindruck, daß die alte Ministerverantwortlichkeit überhaupt tot war, und daß die politische Kontrolle, die im Kanzlervertrauensprinzip liegt, besonders lebendig war. Das Kanzlervertrauensprinzip war zum Kanzlerprinzip geworden.

Die Struktur der obersten Exekutive auf Bundesebene beruht auf einem Dualismus von Staatsoberhaupt und Regierung, die Struktur der Regierung als solcher beruht auf einer komplizierten Kombination von Ressort-(Ministerial-)prinzip, Kollegial-(Kabinetts-



)prinzip, und einem im Ansatz vorhandenen Kanzlerprinzip. So wie hier aufgezählt, kommt die Rangordnung der Prinzipien im Verfassungswortlaut zum Ausdruck. Man muß sie aber in der politischen Praxis dynamisch sehen. Beobachtet man die Konkretisierung dieser Prinzipien in der Staatspraxis, so kann man je verschiedene Reihungen feststellen.

Auch der Dualismus Staatsoberhaupt-Regierungschef stellt sich in der Staatspraxis anders dar, als man aufgrund des Verfassungswortlautes annehmen würde. Von der Verfassung her ist der Bundespräsident typisch plebiszitär konzipiert, der Bundeskanzler repräsentativ. In der Staatspraxis war aber Kreisky als Bundeskanzler durch die absolute Mehrheit nicht nur plebiszitär legitimiert, er agierte auch plebiszitär. Der Bundespräsident wurde dagegen zum "repräsentativen Repräsentanten". Der Verfassungswortlaut spricht für einen starken Bundespräsidenten. In der Staatspraxis kann er "dignified part" der Verfassung werden. Dies trifft auch weitgehend auf das Parlament zu. Die Regierung und besonders der Bundeskanzler sind "efficient parts".

Das Rollenbild des Bundeskanzlers war von Anfang an das eines parlamentarischen Regierungschefs. Das haben selbst die sonst so zurückhaltenden Hauptvertreter der "Reinen Rechtslehre", die bei der Verfassungswerdung dabei waren und das Verfassungswerk kommentierten, schon beim Bundeskanzler nach der Verfassung 1920 außer Streit gestellt. Also schon vor der Verfassungsnovelle 1929, die eine bedeutende Aufwertung des Bundeskanzlers, insbesondere durch das Kanzlervertrauensprinzip brachte. Ebenso stand hinter dem Bundespräsidenten von Anfang an das Bild eines parlamentarischen Staatsoberhauptes. Die Staatspraxis der Zweiten Republik entsprach weitgehend diesem Rollenbild. In beiden Rollenbildern konnte man die Verkörperung je eines Archetypus der Autorität erkennen, wie sie der französische Politologe *Bertrand de Jouvenel* typisierend umschreibt. Im Bundespräsidenten erkannte man den "rex", den Träger der statischen, bewahrenden, politisch-integrierenden Autorität, den "Passivkönig", im Bundeskanzler den "dux", den Träger der aktiven, initiativen, dynamischen, politisch inspirierenden Autorität, den "Aktivkönig".

Da der Bundespräsident in der Rolle des "rex" sehr zurückhaltend agierte und reagierte und sie in der Staatspraxis nicht ausfüllte, ließ er einen Raum offen, den der Bundes-

kanzler ausfüllen konnte. Kreisky nahm Rollenelemente des "rex" in die Rolle des "dux" hinein. Der Bundeskanzler wurde in der Staatspraxis eine Spielart des amerikanischen Präsidenten, hinter dem eine Spielart des britischen Parlaments stand. Der Bundeskanzler war Regierungschef und dazu noch ein wenig Staatsoberhaupt. Kreisky wurde eine Art Landesvater, kurz „der Alte“.

Das Heraufkommen der Kanzlerdemokratie Kreiskys hing auch mit dem Strukturwandel des Parlamentarismus und dem Übergang zur Alleinregierung zusammen. Das politische Steuerungspotential hatte sich im Zuge der parteienstaatlichen, verwaltungsstaatlichen und massenmedialen, insbesondere televisionären Transformation des Regierungssystems vom Parlament auf die Regierung und auf den Bundeskanzler verlagert. Die Expansion der Staatsaufgaben und der pluralitäre, interessengegensätzliche Charakter des Gemeinwesens verlangten nach zentralisierter und personalisierter Koordination, Information, Lenkung und Leitung. Die Regierung dominierte das Parlament. Und Kreisky dominierte die Regierung.

Kreisky hatte aufgrund seiner innerparteilich vermittelten Autorität, gestärkt durch die Erfolgserlebnisse mehrerer Wahlsiege, als Chef einer von einer absoluten Nationalratsmehrheit gestützten Alleinregierung, eine dem britischen Premierminister vergleichbare Stellung.

Die Kanzlerdemokratie Kreiskys entsprach dem Trend der Annäherung parlamentarischer Systeme an das amerikanische Präsidialsystem. Sie war die österreichische Variante einer Erscheinung, die woanders schon lange als Prime-Ministerial Government bekannt war.

Die Personalisierung der Politik sprach "Schau-Traditionen" an. Kreisky war ein Telekrat wie keiner vor oder nach ihm. Er beherrschte die Regeln des Fernsehens wie die des Rundfunks und der Printmedien. Er kam gut an, weil er sich fast allen überlegen fühlte und diese Überlegenheit auch sicher und seriös zeigte.

Die Personalisierung der Politik sprach in Österreich tradierte politische Verhaltensweisen an. Einerseits bewirkte die Auflösung traditioneller Bindungen und Ordnungen zunehmend Wünsche nach neuer Identifikation und Orientierung, andererseits hatte sich ein Obrigkeitsdenken, ein Warten auf "Oben", von der absoluten über die konstitutionelle Monarchie, von der Ersten Republik über die Diktaturen und die Zweite Republik erhalten. Kreisky nützte auch diese Traditionen.

Er hatte eine Zugangspriorität zu den Medien und damit zur Öffentlichkeit, ein publizitäres Dauermonopol. Sein Stil bestimmte den politischen Stil überhaupt. Die Person des Bundeskanzlers stand im Lichte ununterbrochener Publizität. Ihm wurden alle wichtigeren politischen Entscheidungen zugerechnet. An ihn wendete man sich in allen wichtigen kontroversiellen Fragen. Er war der große Koordinator und Integrator, der große Schlichter und Schiedsrichter, der wahre Volksanwalt im Volksempfinden. Er wurde als "publizitärer Princeps" zur Spitze einer von ihm durch die Medien formierten informellen "Hierarchie", die freilich labil und variabel war. Aber seine "Staatsberedsamkeit" und "Selbstdarstellungsfähigkeit" waren einmalig.

Die Technik der permanenten Demoskopie und eine auf die Massenmedien ausgerichtete Regierungstechnik ermöglichten es Kreisky, daß er sich als Sensorium und Exekutor des empirischen Volkswillens darstellte und oft unter Hintansetzung intermediärer und repräsentativer Elemente als Agentur der Basis fungieren konnte.

Notwendige Voraussetzung für das Funktionieren der plebiszitären Kanzlerdemokratie war der ungebrochene Informationskreislauf zwischen der Wählerschaft, dem Volk, dessen aktuelle und konkrete Interessenartikulation ja letzte Instanz ist und dem plebiszitären Führer. Kreisky nutzte Demoskopie und Massenmedien wie niemand vor und nach ihm. Man sprach vom „Journalistenkanzler“ und „Sonnenkönig“, von "Telekratie" und "Logokratie". Dazu gehörte auch Kreiskys Fähigkeit, mit jedem in seiner Sprache reden zu können. Er beherrschte das politische Esperanto.

Ein besonderes persönliches Nahverhältnis zu wichtigen Journalisten und zu wichtigen Meinungsforschern war für ihn selbstverständlich. Zu dieser Regierungstechnik gehörte auch die Bildung von Kommissionen, die personell eine gewisse Objektivität zum Ausdruck brachten und in den Dienst einer eher auf Integration denn auf Konfrontation eingestellten Politik gestellt wurden.

Der plebiszitäre und publizitäre Kanzler, der sein Image ständig nach den jeweiligen Bedürfnissen der Bevölkerung orientierte und die Erwartungsstruktur beeinflusste, hatte eine neue Art der Unabhängigkeit gegenüber den Partei- und Verfassungsinstitutionen.

1976 stellte ich die Frage und versuchte die Antwort:

"Hat die Kanzlerdemokratie Zukunft? Unser verfeinertes Proporzwahlssystem erschwert ja bei hinkendem Dreiparteiensystem die Mehrheitsbildung im Parlament. Es verringert die Chancen einer absoluten Nationalratsmehrheit der an Wählerstimmen stärksten Partei. Es verringert die Chance einer Alleinregierung und damit einer Kanzlerdemokratie auf Dauer. Es kann daher sein, daß gerade der Kanzler, für den die Kanzlerdemokratie geradezu maßgeschneidert zu sein scheint, durch seine Wahlrechtsreform den weiteren Ausbau dieser Regierungsform verbaut hat. Es kann freilich auch sein, daß die SPÖ weiterhin die Mehrheitspartei bleibt und neue Parteiführer in die von Kreisky etablierte Kanzlerdemokratie hineinführt, insbesondere auch mit einer kleinen Koalition. Unabhängig von der Regierungsreform stellt sich aber die Frage der politischen Kontrolle".

Auf die Fehler und Schwächen der Ära Kreisky braucht hier nicht eingegangen zu werden. Die vorangetriebene Staatsverschuldung und die auch als Folge der Demokratisierung eingetretene Verrechtlichung und Verstaatlichung brachten eine Fülle von Problemen für nachfolgende Regierungen. Die durch ihn bewirkte Liberalisierung des öffentlichen Lebens aber blieb eine positive Tradition.

## **9 Bundeskanzler und Bundesminister nach dem EU-Beitritt**

Die durch alte obrigkeitsstaatliche Traditionen und den parteienstaatlichen Charakter des parlamentarischen Regimes entwickelte Hegemonie der Regierung zeigte sich besonders beim Beitritt zur EU.

Die damalige Koalitionsregierung Vranitzky - Busek gab Parlament, Ländern und Gemeinden im Rahmen der Rechtsetzung der EU Mitwirkungsrechte. Dagegen ging der Bundespräsident selbst bei den Bestellungen von EU-Organen leer aus. Da er dem französischen Staatspräsidenten ähnelt, erwartete er im Europäischen Rat eine ähnliche Position. Dem wurden seitens des Bundeskanzlers entgegengehalten, daß nur ihm aufgrund seiner Rechtsstellung als Vorsitzender der Bundesregierung die Angelegenheiten der allgemeinen Regierungspolitik einschließlich der Koordination zustehen. Die Teilnahme am Europäischen Rat als dem Leitungsorgan der EU sei auf das politische Leitungsorgan der mitgliedsstaatlichen Regierung abgestellt. Im Gegensatz zum französischen Staatspräsidenten führe der Bundespräsident nicht den Vorsitz in der Bundesregierung. Schließlich fehle es ihm durch die Bindung an Vorschlag und Gegenzeichnung an der erforderlichen Entscheidungsautonomie. Die Politik der EU und die der Republik Österreich in der EU könne auch nicht dem Tatbestand "Vertretung der Republik nach außen" unterstellt werden, da die Republik ein Glied eines Staatenverbundes geworden sei.

Mit dem Beitritts-Begleit-BVG wurde ausdrücklich festgelegt, daß die Vertretung im EU-Rat „keine auswärtige Angelegenheit“ ist. Der jeweils zuständige Bundesminister kann gemäß Art.73 Abs. 2 die Befugnis, an den Tagungen des Rates der EU teilzunehmen und in diesem Rahmen zu einem bestimmten Vorhaben die Verhandlungen zu führen und die Stimme abzugeben, einem anderen Bundesminister oder Staatssekretär übertragen. Daraus wurde abgeleitet, daß in diesem Bereich die horizontale Koordination dem Bundeskanzler als Koordinationsorgan der Bundesregierung zukomme. In der Staatspraxis wird die Koordination grundsätzlicher integrationspolitischer Angelegenheiten, die Vorbereitung der Tagungen des Europäischen Rates usw. vom Bundes-

kanzleramt und vom Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten gemeinsam wahrgenommen.

Die Mitglieder der Bundesregierung wurden durch den Beitritt zur EU "potenzierte Organe". Sie sind aufgrund ihrer nationalen Organstellung auch Organe der EU geworden. Der Bundeskanzler ist in der EU durch seine Mitgliedschaft zum Europäischen Rat das wichtigste politische Leitungsorgan Österreichs geworden. Dieser Aufwertung des Kanzlers steht damit im Ergebnis eine Abwertung des Präsidenten gegenüber. Der EU-Politisierung des Kanzlers entspricht die Entpolitisierung des Präsidenten. Der Bundeskanzler wurde diesbezüglich zum Regierungschef.

Im Rahmen des Europäischen Rates hat der Bundeskanzler mit den übrigen Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und gemeinsam mit den Außenministern, einem Kommissionsmitglied und dem Präsidenten der Kommission als politisches Leitungsorgan zu agieren. Indem der Europäische Rat als oberstes politisches Führungsorgan der EU fungiert, ihr die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse gibt, und die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung festlegt, bestimmt auch der Bundeskanzler die wichtigste Politik der Gemeinschaften mit. Dies umso mehr als die Beschlußfassung wie in der Bundesregierung auf der Grundlage der Einstimmigkeit erfolgt. Die Einstimmigkeit in der Regierung wertet ihn national als Regierungschef ab, supranational als Mitglied des Europäischen Rates aber auf.

Der ausschließlich von den Regierungen der Mitgliedsstaaten beschickte Rat der Europäischen Union tritt in unterschiedlichen Formen zusammen. Dem Rat "allgemeine Angelegenheiten" (Außenministerrat) stehen "Fachräte" in der Zusammensetzung der folgenden Fachminister gegenüber: Landwirtschaft, Haushalt, Verbraucherschutz, Kultur, Entwicklungszusammenarbeit, Wirtschaft und Finanzen, Bildung, Energie, Umwelt, Industrie, Justiz und Inneres, Binnenmarkt, Fischerei, Forschung, Gesundheit, Telekommunikation, Verkehr, Arbeit und Soziales. Der Rat der allgemeinen Angelegenheiten koordiniert die Fachräte.

Die Bundesminister, die als Mitglieder des Rates fungieren, haben umfassende Gesetzgebungsbefugnisse. Die nationale Exekutive ist also durch die zuständigen Bundesminister die Legislative der EU. Sie ist das nicht über Initiativen allein wie im nationalen Bereich, sondern auch formell. Somit wird auch hier die Ministerialbürokratie zur Legiferokratie. Die Aufwertung der Bundesminister und besonders des Kanzlers teilt sich den Beamten mit. Sie nehmen an den Fachräten, im Ausschuß der ständigen Vertretung der Mitgliedsstaaten sowie in Ratsarbeitsgruppen teil. Die durch das B-VG festgelegte Einbindung des Parlaments im Rechtsetzungsprozeß durch Stellungnahme-rechte ändert an der Dominanz der Bundesregierung und des Kanzlers im besonderen ebenso wenig wie die vorgesehene Unterrichtung und Konsultation der Länder und Gemeinden.

Die Bundesminister wirken im Rat der EU weiters bei Organbestellungen und bei der Ausübung besonderer Exekutiv-, Bestellungs- und Kontrollbefugnisse mit. Schließlich wirkt das zuständige Regierungsmitglied im Rat auch bei der Gestaltung der Außenbeziehungen der Gemeinschaften mit, insbesondere bei Abschluß von Staatsverträgen und bei der Aufnahme neuer Mitglieder. Die österreichische "Ministerdemokratie" wurde so noch verstärkt.

Da der Europäische Rat gegenüber dem Rat der allgemeinen Angelegenheiten eine Aufwertung erfuhr, ist der Bundeskanzler im Verhältnis zum Außenminister aufgewertet worden. Dies gilt auch für den Finanzminister im Zuge der Bildung der Wirtschafts- und Währungsunion. Im Hinblick auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik könnte die Bedeutung der Außenminister wieder wachsen (Pelinka/Rosenberger 2000, S. 89).

Durch die Einbindung der Regierungsmitglieder in die Organisation der EU ist die gouvernementale Hegemonie insgesamt wesentlich verstärkt worden. Hat schon die bisherige Staatspraxis nicht zuletzt aufgrund der starken Parteienstaatlichkeit das formelle System der Gewaltenteilung nach dem B-VG auf den Kopf gestellt, so gilt dies seit dem Beitritt noch verstärkt.

Der gouvernementale Grundzug des Regierungssystems bewirkte schon in der Ersten Republik, daß der Bundeskanzler die politische Spitzenposition wurde (Welan/Neisser, 1971). In der kurzen ständisch-autoritären Systemzeit 1933-1938 etablierte sich dementsprechend konsequent eine Kanzlerdiktatur. In der Zweiten Republik rückte der Kanzler unter demokratischen Vorzeichen wieder in demokratische Führungserwartungen ein, so daß für Parteiführer nie der Bundespräsident, sondern immer der Bundeskanzler das Ziel ihres Wollens ist. Die institutionellen Änderungen seit dem Beitritt Österreichs zur EU haben dies durch die Aufwertung des Kanzlers im gesamten Organisationsgefüge noch wesentlich weiterentwickelt.

Die Weichen, die als Folge der Erosion des Parteiensystems durchaus in die Richtung des Präsidialismus sich hätten stellen können, wurden nach dem Beitritt wieder parlamentarisch-gouvernemental fixiert. Die einzige politische Befugnis des Bundespräsidenten, nämlich die Ernennung des Bundeskanzlers, in der er rechtlich frei ist, ist ihm zwar geblieben, doch die Regierungsbildung 1999/2000 zeigte auch hier die Grenzen selbst eines aktiven Bundespräsidenten auf. Gegenüber einer entschlossenen Koalitionsmehrheit im Parlament hat er keine oder nur wenige Möglichkeiten (Welan, Regierungsbildung 1999/2000). Er wollte die Regierung Schüssel-Riess-Passer nicht. Aber er hatte keine Alternative.



### **10. Exkurs: Bundeskanzler Schüssel**

Die Rolle des Bundeskanzlers ist die Rolle seines Lebens. In jungen Jahren fiel er durch seine vielseitige Begabung auf. Politik aber wurde Berufung und Beruf. Er lernte von und unter großen Alten der Zweiten Republik. Er erwarb polity-, policy- und politics-Erfahrungen wie keiner seiner unmittelbaren Vorgänger. Er ist im Unterschied zu ihnen im parlamentarischen Betrieb zu Hause und ein parlamentarischer Kanzler. Durch frühere Funktionen ist er auf zwei Gebieten Spezialist, auf denen ein Kanzler besonders beschlagen sein soll: in der Wirtschaft und in der Außenpolitik.

Die Ämter des Wirtschaftsministers, des Vizekanzlers, des Außenministers und die Parteiobmannschaft waren ein besonderes Training für die Kanzlerschaft. Ausrutscher im Sinne von nicht geradezu „sound bites“ und das Leugnen von Lügen sind vergessen. Auch das gehört zur Politik. Aber Schüssel ist disziplinierter geworden. Er ist cool.

Er stellte noch 1999 fest, dass mit den Freiheitlichen kein Staat zu machen sei. Das schloss aber in der spezifischen Situation Ende Jänner 2000 die Regierungsbildung mit ihnen nicht aus. Vielleicht wird man einmal erfahren, ob er die Regierungsbildung mit den Freiheitlichen und seine Bestellung zum Kanzler bewusst vorbereitete oder „nur“ den richtigen Zeitpunkt für seine Entscheidung nutzte. Kanzler werden wollte er allemal. Aber das wollten im Herbst 1999 auch Klima und Haider. Durch seine Erklärung vor der Wahl, im Falle eines dritten Platzes in die Opposition zu gehen, versperrte er aber zunächst der ÖVP und sich den Gang in die Regierung. Vor der Wahl wusste man nicht „Wer mit wem?“. Nach der Wahl fragte man lange: „Was will Schüssel?“ Der Schlüssel war Schüssel; aber wer hatte den Schlüssel für Schüssel?

Der Bundespräsident hatte ihn nicht. Er wollte ihn nicht als Kanzler. Eine Ernennung hätte auch nicht der Konvention entsprochen. Die rot-schwarze Koalition erhielt bei der Nationalratswahl 1999 mit 65 und 52 ebenso viele Mandate wie 1994. Die SPÖ unter Klima hatte vor den anderen potentiellen Regierungsparteien 13 Mandate Vorsprung. Viele sahen in dem Votum ein solches für die Fortsetzung der bisherigen Koalition. Auch der Bundespräsident war dieser Auffassung, welche durch Meinungsbefragungen

mehrfach bestätigt wurde. Die Festlegung der ÖVP machte es ihm allerdings schwer, eine direkte Linie bei der Regierungsbildung zu finden. Er beschränkte sich aber auf die rot-schwarze Regierungskoalition und arbeitete darauf hin. Andere Varianten wollte er nicht, insbesondere wollte er die Freiheitlichen nicht in der Regierung.

Nachdem er nach Vorgesprächen Klima als Chef der mandatsstärksten Partei mit Sondierungsgesprächen im Hinblick auf die künftige Regierungsbildung betraut und dafür Vorgaben festgelegt hatte, wurde zwischen SPÖ und ÖVP wochenlang verhandelt. Am 9. Dezember 1999 erteilte Klestil Klima endlich den Auftrag zur Regierungsbildung. Mit 67 Tagen war die bisher längste Zeit zwischen Nationalratswahl und Regierungsauftrag verstrichen. Der Bundespräsident hatte auf Zeit gesetzt und gehofft, dass die ÖVP einlenken würde. Tatsächlich stellte Schüssel am 12. Dezember die Weichen von der Oppositions- zur Regierungsrolle. Das schien ein Erfolg für den Bundespräsidenten zu sein.

Er hatte früher jede im Parlament vertretene Partei für regierungsfähig gehalten und dies mehrmals öffentlich erklärt. Aber im Gegensatz zu früheren Bundespräsidenten wollte Klestil nicht nur eine bestimmte Koalition und die Aufnahme der Freiheitlichen in die Regierung verhindern. Er wirkte auch auf die Bildung einer bestimmten Koalition aktiv hin und machte Vorgaben. Während die politische Lage früher verhindert hatte, dass der Bundespräsident aktiv auf das Entstehen einer bestimmten Koalition hinarbeiten konnte, bewirkte die Konstellation im Herbst und Winter 1999/2000, dass der Bundespräsident dazu herausgefordert wurde. Er agierte als Katalysator einer rot-schwarzen Koalition. Für manche überschritt er damit seine Rolle. Zwar waren in der Zweiten Republik Bundespräsidenten wiederholt „oberste Ausgrenzer“ gewesen, aber damals ging es nicht um eine Freiheitliche Partei mit 52 Mandaten. Andererseits hatten die Parteien trotz ihrer Selbstfesselungen vieles offen gelassen. Sie hatten auch nicht von einem Wechsel gesprochen. Die SPÖ wollte nicht auf rot-grün oder rot-blau, die ÖVP nicht auf schwarz-blau oder schwarz-grün umsteigen. Beide Regierungsparteien hatten im Wahlkampf Entrüstung geäußert, wenn sie mit den Freiheitlichen als Koalitionspartner ins Gespräch gebracht worden waren und verwendeten diese Variante zum wechselseitigen Vorwurf.

Beide Regierungsparteien probten Rollenverweigerungen. Die ÖVP bejahte wiederholt die Oppositionsrolle. Nur die FPÖ war für alle Fälle eingestellt. Sie war bereit, mit jeder anderen potentiellen Regierungspartei die Regierung zu bilden.

Ohne auf die verschiedenen Deutungen des Verhaltens des Bundespräsidenten einzugehen, soll hier nur auf seine konsequente Haltung hingewiesen werden „zum Wohle des Landes“ eine Regierung „mit klarer, solider Mehrheit im Parlament und damit Stabilität und mit Ansehen im In- und Ausland“ zu bilden. Mehrmals drängte er, dass zügig verhandelt werde. Aber gerade Kreise, die einen aktiven Bundespräsidenten wollten, warfen ihm seinen Aktivismus vor. Mehrmals appellierte er in öffentlichen Erklärungen an die verhandelnden Parteien. Aber er hat nicht viele Möglichkeiten, wenn er eine bestimmte Koalition will. Er kann zwar den Kanzler frei ernennen und entlassen und die ganze Regierung; er kann den Nationalrat auflösen, aber nur über Vorschlag der Regierung. Unter den gegebenen Umständen blieben nur Appelle und Mahnungen. Er kann eine von ihm nicht gewollte Koalition verhindern, aber nur kurzfristig. Mittel- oder gar langfristig kann er gegen eine Mehrheit im Nationalrat keine Regierung bilden. FPÖ und ÖVP hatten aber lange weder sich zur Mehrheit verbunden noch verhandelt oder gar Vereinbarungen getroffen. Es gab zwar Gespräche, aber nicht mehr.

Als am 21. Jänner 2000 die Verhandlungen zwischen SPÖ und ÖVP abgebrochen wurden, obwohl über die großen Probleme inhaltliche Einigung erzielt worden war, wurden wieder einmal die Grenzen der Möglichkeiten des Bundespräsidenten bewusst. Er beauftragte zwar Klima zum zweiten Mal mit einer Regierungsbildung. Er sollte nach Gesprächen mit allen Parlamentsparteien eine Minderheitsregierung mit Einschluss auch von freiheitlichen Experten bilden. Aber nach dem Scheitern der Verhandlungen zwischen SPÖ und ÖVP ergriff Parteiboss Haider für die Freiheitlichen die Initiative und führte Verhandlungen mit der ÖVP. Sie hatten sich schon in den sogenannten Zukunftsgesprächen angekündigt. Daher wurden die Verhandlungen zwischen SPÖ und ÖVP rückblickend als „Scheinverhandlungen“ denunziert und von parallel vor sich gehenden „Geheimverhandlungen“ zwischen ÖVP und FPÖ gesprochen. Dies wurde aber von der ÖVP bestritten.

In der letzten Jännerwoche begann ein Wettlauf zwischen der offiziellen Regierungsbildung durch Klima und der inoffiziellen von FPÖ und ÖVP. Klima scheiterte. FPÖ und ÖVP nutzten die Erfahrung, dass der Bundespräsident gegen eine entschlossene parlamentarische Mehrheit praktisch keinen Handlungsspielraum hat. Das Gesetz des Handelns war auf die zukünftigen Regierungsparteien übergegangen. Dabei entlastete die Entscheidung Haiders, in Kärnten zu bleiben, die beabsichtigte Koalition unter Kanzler Schüssel. Schüssel ergriff das Gesetz des Handelns. Er rechnete damit, dass der Bundespräsident normativ nachvollziehen müsste, was die beiden Koalitionspartner vorgezogen hatten. Dem immer gut informierten Schüssel dürften die von den anderen vierzehn Mitgliedsstaaten beabsichtigte Demarche grundsätzlich, wenn auch vielleicht nicht im Detail vor der Regierungsbildung bekannt gewesen sein. Auch der Bundespräsident informierte ihn darüber. Aber Schüssel riskierte die Maßnahmen der Vierzehn und hoffte, die Freiheitlichen durch Institutionalisierung in der Regierung zu domestizieren. Wenn man mit ihnen schon keinen Staat machen könnte, so könnte man doch mit ihnen eine Regierung machen, in der das Einstimmigkeitsprinzip bindet. Daher ließ ihn die Demarche der vierzehn EU-Staaten kalt.

Schüssel hatte schon seit Monaten Klestil, vor allem indirekt, zu beeinflussen versucht, ihn mit der Regierungsbildung zu betrauen. Das tat der Bundespräsident aber nicht einmal dann, als er vor vollendete Tatsachen gestellt wurde. Durch die weltweiten Proteste kam er in das Dilemma, entweder der parlamentarischen Mehrheit die Regierungsbildung zu verweigern oder als Vertreter der Republik nach außen eine Diskriminierung Österreichs nicht verhindern zu können. Er signalisierte Distanz zur blau-schwarzen Koalition, aber auch zu den früheren Regierungsparteien, insbesondere zur ÖVP. Im übrigen erklärte er am 3. Februar, dass es rechtlich nicht erforderlich sei, einen Regierungsauftrag zu erteilen. Die Unterlassung eines offiziellen Regierungsauftrages war ein politisches Signal des Bundespräsidenten nach außen.

Schüssel war im Konflikt mit dem Bundespräsidenten Sieger geblieben. Politik als Technik beherrscht er mehr als andere politische Akteure. Durch seine Ernennung zum Bundeskanzler wurde die Konvention, dass nur ein Chef der mandatsstärksten Partei das Amt erlangt, zum erstenmal in der Zweiten Republik durchbrochen. Ebenso die Konvention, wonach der Bundespräsident dem zukünftigen Bundeskanzler einen Regierungsauftrag erteilt. Andererseits wirkte Bundespräsident Klestil beim Treffen der Koalitionsführer am 3. Februar 2000 auf die vorgelegte Ministerliste wie kein anderer Bundespräsident vor ihm ein, indem er zwei der Vorgeschlagenen ablehnte. Auch das Regierungsprogramm wurde durch die sogenannte „Klestil-Präambel“ in seinem Sinne formuliert, bevor es am Nachmittag des 3. Februar in den Redoutensälen der in- und ausländischen Presse präsentiert wurde. Auch die Klestil-Präambel und die Ablehnung zweier Minister bedeuten eine Abkehr von Konventionen bei der Regierungsbildung. Trotzdem war Schüssel nicht zuletzt deshalb erfolgreich, weil der Bundespräsident ans In- und Ausland appellierte, der neuen Regierung eine Chance zu geben. Ob die schwarz-blaue Regierung unter Schüssel länger regieren wird als die rot-blaue Regierung unter Sinowatz ist wahrscheinlich, aber nicht sicher. Durch diese Regierungsform kam es zu einer neuen Politisierung. Manche erhofften auch eine Reformpolitik auf längere Zeit.

Ein Dutzendmal hätte sich in der Zweiten Republik schon eine schwarz-blaue Koalition formieren können. Aber frühere Bundespräsidenten schlossen eine solche Koalition aus, sodass sie von der ÖVP nicht ernsthaft erwogen wurde. Bei den Freiheitlichen gab es seinerzeit „lieber Rot als Schwarz“-Parolen, die katholische und sozialpartnerschaftliche Grundierung der ÖVP verhinderte oder hemmte ein offenes Agieren. Die Bussek'sche Formel „Große Koalition ohne Wenn und Aber“ und der Khol'sche Verfassungsbogen schlossen bis vor kurzem die schwarz-blaue Option aus. Der frühere VP-Obmann Taus verwies in einem Vortrag in Salzburg am 26. Mai 2000 auf Koalitionsversuche früherer Obmänner. Er stellte fest, dass sie diese Koalition „in den Gremien“ nicht „derhoben“ haben. Schüssel sei der erste, der es „derhoben“ habe. Manche blieben skeptisch, ob Schüssel die Freiheitlichen und insbesondere Haider „derhebt“. So lange aber die Klammer des inneren und vor allem des äußeren Widerstandes gegen

die schwarz-blaue Regierung diese zusammenhält, braucht Schüssel noch nicht viel Energie, um zusammenzuführen. In der eigenen Partei und darüber hinaus hat er sich durch sein taktisches Geschick, nach einer Wahlniederlage die frühere Siegesprämie einer Wahl, nämlich das Amt des Bundeskanzlers, zu übernehmen, mehr als nur Respekt verschafft. „Das muss ihm erst jemand nachmachen,“ erklärte etwa Taus. Schüssel hielt die Wende schon wegen der zu treffenden Reformen für notwendig und richtig. Die Demoskopie bestätigte ihn. Aber Gegensätze zwischen den Koalitionsparteien bleiben bestehen.

Das Zusammengehen von ÖVP und FPÖ wurde durch Klestils Wort von der Regierungsfähigkeit aller parlamentarischen Parteien möglich und durch das Taktieren Schüssels wirklich. Er vermittelt seiner Partei nach 30 Jahren sozialistischer Kanzlerschaft wieder das Selbstbewusstsein einer Kanzlerpartei. Als solche und als erfahrenere Regierungspartei profitierte die ÖVP im Laufe des Frühlings 2000 auch in den Meinungsbefragungen. Einige Zeit nach der Regierungsbildung gab es eine besondere Politisierung durch Polarisierung und eine neue Protestbewegung von individualistischer Vielfalt gegen die Regierungsbeteiligung der Freiheitlichen. Kanzler Schüssel kalkulierte aber damit, dass die Proteste von außen und von innen kurzfristig sind und die Koalition eher zusammenhalten als auflösen. Misstrauensanträge im Parlament erinnerten in ihrer Konsequenz daran, wer die Regierungsbildung gewonnen hat.

Die Proteste haben wichtige Fragen aufgeworfen, so die Frage der Legitimität und Legalität, mit der sich vor allem Isolde Charim auseinandergesetzt hat. Aber der Kanzler wusste, dass solche Fragen nur Minderheiten von Minderheiten interessieren. Er setzte auf Zeit und Gewohnheit und auf die normative Kraft des Faktischen. Er sprach daher wiederholt von Normalisierung. Die Entwicklung gab ihm recht.

Wie seine Vorgänger als Parteiobmänner scheut Kanzler Schüssel im allgemeinen große Worte. Er weiß zu sehr, dass Politik mit dem Kopf gemacht wird. Das ist seine Stärke, vielleicht aber auch seine Schwäche. Denn Politik braucht auch Emotionen. Gegner der Regierung haben mehr Politisierung erwartet. Manches an Polarisierung war aber

Wasser auf die Mühlen Schüssels. Er predigte Gelassenheit und Distanz und hatte einen guten Umgang mit der Zeit. Nach hundert Tagen seiner Regierung hielt er die traditionelle ÖVP-Rede „zur Lage der Nation“ in der Wiener Hofburg. Anlässlich des 45. Jahrestages der Unterzeichnung des Staatsvertrages vom 15. Mai 1955 begründete er, warum die ÖVP den Koalitionswechsel vollzogen habe. Die Wende sei notwendig gewesen, da die Arbeit mit der SPÖ „ausgereizt“ gewesen und Strukturreformen notwendig geworden seien. Allerdings hatte er diese Wende vor der Wahl weder versprochen noch für sie plädiert. Im Hinblick auf die Angelobung durch den Bundespräsidenten stellte er fest, „Wunschkindern waren wir sicher nicht.“

Schüssels Leitmotiv ist Reform auf allen Politikfeldern, wo dies aufgrund von seit Jahren erkennbaren Strukturzwängen notwendig ist, aber auch darüber hinaus. Anlässlich der Steuerreform in den achtziger Jahren war sein Motto „weniger Staat, mehr privat, weniger Steuern“. Aufgrund des Problemstaus wäre dieses Motto in einer neoliberalen Ära aktuell. Die Regierungserklärung, die technisch gut gemacht ist, lässt sich auch in diesem Sinne deuten. Aber wollen die Leute das? Will der Koalitionspartner das? Will das die Volkspartei? Will das Schüssel? Vieles ist aufgrund von Strukturzwängen notwendig. Aber ist die Regierung neoliberal oder liberal im traditionellen Sinn?

Schüssel regierte seit Jahren in einer Regierung mit, welche die Strukturprobleme kannte, aber zu wenig Reformpolitik realisierte. Er beschloss eine nicht sinnvolle Steuerreform mit. Er wusste, dass die Regierung durch ihre Budgetpolitik in ein Dilemma geführt hat, das jetzt durch strukturelle Konsolidierungsmaßnahmen Jahr für Jahr gelöst werden muss usw.. Empfehlungen in- und ausländischer Experten verlangen mehr Konsequenzen als die schon jetzt wegen ihrer „sozialen Härte“ kritisierte Regierung ansatzweise versucht. Die Rechtsstaatlichkeit auf allen Gebieten muss dem Kanzler als Verfassungsminister ein besonderes Anliegen werden. Wir sind zwar Spitze im Menschenrechtsschutz, aber wir stehen in Gefahr, dass der Begriff des Rechtsstaates einem dialektischen Bedeutungswandel unterliegt.

Von manchen wird Schüssel als Marionette seines Koalitionspartners Haider angesehen. Das ist er freilich ebenso wenig wie früher als Vizekanzler der rot-schwarzen Regierung. Aber so wie damals das Mitregieren Probleme geschaffen hat, welche die jetzige Regierung bewältigen muss, schafft heute das Mitregieren Probleme. Dabei will die Regierung vom Nachzügler zum Vorreiter werden. Die wichtigste Aufgabe aber eines Bundeskanzlers ist es, zusammenzuführen und zu einen. Heute scheint die Einigkeit über die Gemeinsamkeit des Staates zu fehlen. Die Suche nach dem Grundkonsens kann auch durch Reformpolitik geschehen, insbes wenn sie als Suche nach dem Gemeinwohl Gemeinschaftsgefühl erzeugt. Aber das ist bisher zu wenig geschehen.

Anlässlich der Bilanz über die ersten hundert Tage der Regierung stellte Schüssel fest: „Die Zusammenarbeit ist gut, die Qualität stimmt, das Vertrauen ist gegeben.“ Trotz aller Kritik habe Österreich eine „Regierung und keine Reagierung. Führen ist gefragt.“ Der sozialdemokratische Chef Gusenbauer sprach dagegen von hundert verlorenen Tagen, hundert Tagen der Isolation, der sozialen Kälte, der Einschränkung demokratischer Meinungsvielfalt und des aggressiven Kurses gegen die Opposition.

In seiner Rede zur Lage der Nation stellte Schüssel die Werte seiner Politik dar. „In unserer Liebe zu Österreich und Europa darf und soll und wird uns auch niemand hier in Österreich je übertreffen: Die Werte, um die die Vierzehn angeblich zittern, sind unsere christdemokratischen Werte: Toleranz, die Bewahrung der Menschenwürde, das Bekenntnis zu den Schwachen in unserer Welt, zur Demokratie. Herberge geben, wer auf der Flucht ist, Kleidung geben, wer Nachbar in Not ist, Wärme und Gastlichkeit dem anbieten, der aus der Kälte kommt, das ist die gelebte Bergpredigt, und wer, wenn nicht wir Christen, ist ein Garant dafür, dies zu leben?“ Er lasse sich nicht nachsagen, dass sein Österreich nichts aus seiner Geschichte gelernt habe. Über eine halbe Million ehemalige Nationalsozialisten seien nach dem Krieg auf schwarze Listen gekommen. Es habe 136.829 Vorerhebungen gegeben, 28.148 Anklagen, 23.477 Urteile und 13.667 Schuldsprüche, 70.000 von rund 300.000 Beamten haben ihren Arbeitsplatz verloren, in der Privatwirtschaft rund 60.000 Belastete. Sein Europa sei ein partnerschaftliches Europa und das verträge kein Diktat von oben oder von außen, wie die



österreichische Bundesregierung auszusehen hat. Sein Europa sei ein Freundbild und kenne keine Feindbilder. „Brechen Sie diese Blockade auf, damit wir uns endlich wieder mit den wichtigen Themen beschäftigen können. Angeblich beobachtet uns die Kommission sowieso. Sie soll einen Bericht vorlegen, damit wir die Chance haben, zur Normalität zurückzukehren.“

Schüssel wusste vor der Regierungsbildung, was er wollte: Er wollte Kanzler werden, die Freiheitlichen und nicht Haider in der Regierung haben und sie verändern. Die angesagte Quarantäne der anderen vierzehn Mitgliedsstaaten der EU stand er durch. Vielseitig begabt, urban gebildet, verbirgt Schüssel seine Brillanz oft hinter einem Understatement. Bei großen Reden steigert er sich allerdings zu einer übertriebenen christlichen Rhetorik, die im Gegensatz zum politischen Alltag steht, ja stehen muss. Sprachliche Übertreibungen und entgleisende Emotionalität wirken bei Schüssel unangebracht. Aber das gehört zu seiner Persönlichkeit, die manchmal mitten in die Professionalität etwas Familiäres, Privates, ja Intimes einbringt. Ein Nichtpopulist wird durch solche Aktivitäten nicht immer populärer. Die Populisten der ÖVP sitzen schon lange nicht mehr in Wien.

Indem die ÖVP durch Schüssels Kanzlerbonus und ihr Regierungsprofil an Attraktivität gewinnt, verliert die FPÖ durch Domestizierung in der Regierung ihr Protestprofil. Beide Regierungsparteien schneiden aber in der Wählergunst besser ab als Rot-Grün. Nach Peter Pelinka muss man den Hut vor Schüssel ziehen, falls die FPÖ eine normale, von Haider emanzipierte Partei wird. „Wenn nicht, wenn der Hasardeur Schüssel als Dompteur Haiders versagt, könnte die düstere Prognose Thurnhers Wirklichkeit werden: Der kleine Prinz wird nicht zum guten König; er küsst bloß den Drachen wach.“ Aber Schüssel ist auf Eiertänze zwischen Interessen und auf Balanceakte zwischen unterschiedlichen Auffassungen nicht nur durch die Bünde- und Länderstruktur der ÖVP trainiert. Er hat schon viele Events als Regisseur inszeniert und viele Rollen durchprobiert. Als Kanzler einer schwarz-blauen Koalition konnte er seine Fähigkeit des Kommunizierens und Koordinierens bisher mehr realisieren als in der ermüdeten und erstarrten rot-schwarzen Koalition. Ein Zauberer im Positiven und ein Entzauberer im

Negativen wird er wahrscheinlich nicht werden. Aber er könnte manche der jahrzehntealten Strukturprobleme zur Lösung bringen.

Die Maßnahmen der Vierzehn haben ihn wahrscheinlich persönlich besonders betroffen, ja getroffen, obwohl die Koalition davon profitierte. Er kennt Apperzeptions- und Kommunikationsverweigerung in der Politik. Er weiß, dass die gewendete Republik außenpolitisch nur beschränkt handlungsfähig ist. Ein semisouveräner Staat mit beschränkter Handlungsfähigkeit kann einem Regierungschef nicht Freude bereiten. Merkwürdig wird daher bleiben, dass er nicht von Anfang an alle rechtlichen und politischen Mittel gegen die „Sanktionen“ einsetzte, sondern in einem Zickzackkurs erst nach und nach. Er war am Anfang gegen Rechtsmittel, nach einiger Zeit für den Einsatz aller möglichen Rechtsmittel. Zunächst war er gegen die Volksbefragung, die Haider vorschlug, später war er dafür. Er präsentierte in einem Aktionsplan ein ganzes Bündel von Regierungsinitiativen gegen die Maßnahmen, wenn bis Ende Juni nichts seitens der Vierzehn getan wird. Als aber von den Vierzehn die Möglichkeit einer Aufsicht Österreichs ins Gespräch gebracht wurde, lehnte er ab; er wollte eine Aufhebung oder eine zeitweise Suspendierung der Maßnahmen, ehe eine Überwachung einsetzt. Ein wenig später präsentierte er selbst einen offiziellen Vorschlag Österreichs, den Artikel 6 des EU-Vertrages, der Maßnahmen bei schwerwiegender Verletzung der Menschenrechte usw vorsieht, zu erweitern. Schon beim Verdacht auf Verletzung solle die EU mit einer Prüfung und Überwachung tätig werden können. Das solle für alle Mitgliedsstaaten gelten. Aber solche Änderungen verlangen lange Vorbereitungs- und Vorberatungszeit.

Am 15. Juni 2000 forderte das Europäische Parlament in einer Resolution von der portugiesischen Ratspräsidentschaft, die Beziehungen zwischen vierzehn Mitgliedsstaaten und Österreich zu bewerten und mit allen betroffenen Parteien in der EU ein Verfahren zu entwickeln, das zu einer akzeptablen Lösung führt.

Am 14. Juni hatte Schüssel festgestellt, dass ein Prozess zur Beendigung der von den anderen vierzehn EU-Mitgliedern beschlossenen Maßnahmen gegen Österreich auf dem Dialog-Prinzip aufbauen müsse. Bis 30. Juni 2000, dem Ende der Ratspräsidentschaft Portugals, müsse ein Ausstiegsszenario erkennbar sein. Ansonsten würde sich die Regierung Anfang Juli über andere Maßnahmen beraten. Eine Volksbefragung gehöre dazu. Differenzen zwischen den Koalitionspartnern gebe es nicht; die Abhaltung sei im Aktionsplan beschlossen worden.

Trotz stiller und schriller Diplomatie gelang es Österreich nicht, dass die Vierzehn ihre bilateralen Maßnahmen aufhoben. Am 30. Juni 2000 brachte die Tageszeitung Kurier auf S. 1 die Schlagzeile: „Sanktionen: Schüssel beißt in den sauren Apfel.“ Der amtierende EU-Ratspräsident Guterres hatte am 29. Juni mitgeteilt:

„Der portugiesische Ministerpräsident erhielt das Mandat, den Präsidenten des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte darum zu bitten, drei Persönlichkeiten zu nominieren, die auf der Grundlage einer detaillierten Prüfung einen Bericht zu folgenden Punkten erstellen sollen:

- die Haltung der Regierung bezüglich der gemeinsamen europäischen Werte und insbesondere bezüglich der Rechte von Minderheiten, Flüchtlingen und Einwanderern;
- die Entwicklung und politische Natur der FPÖ.

Auf der Grundlage der Schlussfolgerungen dieses Berichts werden die vierzehn EU-Staaten ihre bilateralen Beziehungen zu Österreich einer erneuten Prüfung unterziehen.“

Dieser Erklärung folgte bald darauf eine Ergänzung, in der es heißt:

„Die Maßnahmen bezüglich der bilateralen Beziehungen mit der österreichischen Regierung, auf die sich die vierzehn Mitgliedsstaaten am 31. Jänner geeinigt haben, bleiben in Kraft.“

Der Bundeskanzler stellte fest, dass die richtige Lösung die bedingslose und ersatzlose Aufhebung der Sanktionen gewesen wäre. Der Brief Guterres an den Präsidenten des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, in dem dieser ersucht werde, drei Persönlichkeiten zu nominieren, die einen Bericht über die Lage in Österreich erstellen sollen, sei mit ihm nicht abgesprochen worden. Der Vorschlag enthalte auch keinen

konkreten Zeitpunkt zur Aufhebung der Sanktionen. Daher bleibe der Aktionsplan der Bundesregierung einschließlich der Volksbefragung aufrecht. Ein Bericht sei noch im Sommer möglich. Im übrigen habe er Guterres seine Bedenken gegenüber der Nichtaufhebung der Sanktionen zum jetzigen Zeitpunkt, dem Fehlen eines Zeitplanes und dem unklaren Mandat sehr deutlich mitgeteilt. Vizekanzlerin Riess-Passer trat für die Abhaltung einer Volksbefragung ein, wie dies auch im Aktionsplan der Bundesregierung vorgesehen sei.

Damit war zum Zeitpunkt des Abschlusses dieser Arbeit schon wahrscheinlich, dass es im Herbst zu einer Volksbefragung kommen werde. Freilich wussten beide Kanzler und Vizekanzler um die Problematik einer Volksbefragung. Sie kann nur über eine Angelegenheit von grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung stattfinden, zu deren Regelung der Bundesgesetzgeber zuständig ist. Sie hat stattzufinden, sofern der Nationalrat dies aufgrund eines Antrages seiner Mitglieder oder der Bundesregierung nach einer Vorberatung im Hauptausschuss beschließt. Wahlen sowie Angelegenheiten, über die ein Gericht oder eine Verwaltungsbehörde zu entscheiden hat, können nicht Gegenstand einer Volksbefragung sein. Die Bundeswahlbehörde hat das Ergebnis einer Volksbefragung dem Nationalrat sowie der Bundesregierung vorzulegen (Art 49b). Weitere rechtliche Konsequenzen hat die Volksbefragung nicht. Es entscheidet die unbedingte Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen, ohne dass ein bestimmtes Quorum über die Teilnahme festgelegt ist.

Da der Bundespräsident die Volksbefragung aufgrund des Beschlusses des Nationalrates anordnet, hat er ein Prüfungsrecht auch in bezug auf den Vorschlag für die der Volksbefragung zugrunde zulegende Fragestellung. Diese darf keine Suggestivfragen enthalten und hat entweder aus einer mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortenden Frage oder aus zwei alternativen Lösungsvorschlägen zu bestehen.

Bundespräsident Klestil, der auf stille Diplomatie setzt und die laute der Außenministerin ablehnt, hatte sich schon früh gegen die Abhaltung einer Volksbefragung ausgesprochen. Der Guterres-Vorschlag vom 29. Juni entsprach aber nicht seinen Vorstellungen. Er stelle zwar den Ansatz einer möglichen Beendigung der Maßnahmen dar,

sei jedoch der Qualität der Beziehungen zwischen Österreich und seinen Partnern nicht angemessen. Die Erstellung eines Berichtes über die Lage Österreichs ohne gleichzeitige Suspendierung der Maßnahmen und ohne Angabe einer zeitlichen Perspektive sei eine Vorgangsweise, die nicht seinen Erwartungen entspreche. Trotzdem ersuchte Klestil die Bundesregierung, den aufgezeigten Lösungsansatz in konstruktiver Weise aufzugreifen. Die Zukunft Österreichs liege in Europa. Daher sei es vordringlich, den Schwerpunkt der Regierungsarbeit auf die bestmögliche Vertretung der österreichischen Interessen in der EU zu legen.

Zu Anfang Juli übernahm Frankreich die EU-Ratspräsidentschaft. Sowohl Staatspräsident Chirac als auch Ministerpräsident Jospin erklärten, dass die Maßnahmen der Vierzehn unter der französischen Präsidentschaft bleiben werden.

Eine Umfrage des IMAS-Instituts weist die ÖVP als derzeit bei 36 % (im Vorjahr 27 %), die SPÖ bei 33 %, die FPÖ bei 17 % (im Vorjahr 27 %), die Grünen bei 11 %. 58 % der Befragten sind derzeit mit der Arbeit der Regierung zufrieden, 43 % unzufrieden. (Institut für strategische Markt- und Meinungsforschung – IMAS-APA 9. 7. 2000)

Abgeschlossen am 15. Juli 2000

## **11. Literatur (Auswahl)**

- Adamovich, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts, 6. Aufl., 1971, S. 241ff
- Adamovich, Die Koordinationskompetenz des Bundeskanzlers in verfassungsrechtlicher Sicht, Juristische Blätter, 1973, S. 239ff
- Adamovich-Funk-Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Bd. 2, Staatliche Organisation, 1998
- Barfuß, Ressortzuständigkeit und Vollzugsklausel, 1968
- Berchtold, Die Regierung, in: Fischer (Hg.), Das politische System Österreichs, 3. Aufl., 1982, S. 151
- Dickinger, Der Bundespräsident im politischen System Österreichs, 1999
- Doering-Manteuffel, Strukturmerkmale der Kanzlerdemokratie, Der Staat 1/91, S. 1-18
- Doering, Präsidialisierung des parlamentarischen Systems? Aus: Politik und Zeitgeschichte, B 28/91, S. 3-13
- Ermacora-Baumgartner-Strejcek, Österreichische Verfassungslehre, 1998
- Esterbauer, Demokratiereform – Volkswahl der Regierung und Bundesstaatsreform, 1991
- Hartmann-Kämpf, Staatsoberhäupter in westlichen Demokratien, 1989
- Hartwich/Wewer (Hg.): Regieren in der Bundesrepublik 1, 1990
- Haungs, Kanzlerprinzip und Regierungstechnik im Vergleich: Adenauers Nachfolger, aus: Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/89, S. 28-39
- Ismayr (Hg.), Die politischen Systeme Westeuropas, 1997
- Junker, Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, 1965
- Merkel, Die Führerstellung des Bundeskanzlers, Juristische Blätter 1936, S. 177-183
- Müller, in: Dachs u.a. (Hg.) Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik, 1997, S. 71ff, S. 122ff
- Müller-Philipp, Prime Ministers and Other Government Heads, in: Blondel-Thiewault (Hg.), The Profession of Government. Minister in Western Europe, 1991
- Oberreuter (Hg.), Stimmungsdemokratie. Strömungen im politischen Bewusstsein, 1987
- Pelinka A.-Plasser-Meixner (Hg.), Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien, Wien 2000
- Pelinka A.-Rosenberger, Österreichische Politik, 2000
- Pelinka A.-Welan, Demokratie und Verfassung in Österreich, 1971
- Pelinka Peter, Österreichs Kanzler. Von Leopold Figl bis Wolfgang Schüssel, 2000
- Pfeifer, Über die Beschlussfassung der Regierung und die Verantwortlichkeit der Minister, Juristische Blätter 1964, 485
- Plasser, Tele-Politik, Tele-Image und die Transformation demokratischer Führung, ÖZPW, H. 4/1993, S. 409-423

- Plasser-Ullram-Sommer (Hg.), Das österreichische Wahlverhalten, 2000
- Raschauer, Die obersten Organe der Bundesverwaltung, in: Ermacora et al. (Hg.), Verwaltungsrecht, 1985
- Riklin, Regierungsreform, FS Arnold Koller, 1993, S. 435-450
- Ringhofer, Die österreichische Bundesverfassung 1977, S. 222
- Ritter (Hg.), Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart, 1983
- Rose, Prime Ministers in Parliamentary Democracies, Studies in Public Policy Nr. 185, 1990, S. 1-28
- Rose, The Postmodern President. The White House Meets the World, 1993
- Sarcinelli (Hg.), Politikvermittlung. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur, 1987
- Schambeck, Das österreichische Regierungssystem – Ein Verfassungsvergleich, 1995
- Scharpf, Regieren in Europa, 1994
- Thun-Hohenstein-Cede, Europarecht, 1995
- Thun-Hohenstein, Der Vertrag von Amsterdam 1997
- Walter-Mayer, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 9. Aufl., 2000
- Weissensteiner-Weinzierl, Die österreichischen Bundeskanzler. Leben und Werk, 1983
- Weissensteiner (Hg.), Die österreichischen Bundespräsidenten. Leben und Werk, 1982
- Welan, Die Kanzlerdemokratie in Österreich, in: FS Maleta, 1976, S. 169
- Welan, Der Bundesparteiobmann, in: FS Alois Mock, 1984
- Welan, Der Vizekanzler, in: FS Schambeck, 1994, S. 635
- Welan, Regierungssystem, WPR-Diskussionspapier Nr. 28-R-94, 1994
- Welan, Das österreichische Staatsoberhaupt, 3. Aufl., 1997
- Welan, Demokratie auf Österreichisch oder die erstarrte Republik, 1999
- Welan, Regierungsbildung, insb. 1999/2000, WPR-Diskussionspapier Nr. 80-R-2000, 2. Aufl., 2000
- Welan-Neisser, Der Bundeskanzler im österreichischen Verfassungsgefüge, 1971
- Wieser, Der Staatssekretär, 1997
- Wieser, Die einstweilige Bundesregierung, 1994
- Wieser, Zur Vertretung des Vizekanzlers, Zeitschrift für Verwaltung, 1995, S. 289

## 12. Tabellen

### 1. Regierungsbildungen seit 1945

<i>Renner</i>	(IV)	27.4.1945 – 20.12.1945	Provisorische Staatsregierung Allparteienregierung der antifaschistischen Parteien (SPÖ – ÖVP – KPÖ)
<i>Figl</i>	(I)	20.12.1945 – 11.10.1949	Mit der Fortführung der Geschäfte betraut bis 8.11.1949 Allparteienregierung bis 1947, ab 1947 Koalitionsregierung ÖVP - SPÖ
<i>Figl</i>	(II)	8.11.1949 – 28.10.1952	Koalitionsregierung ÖVP - SPÖ
<i>Figl</i>	(III)	28.10.1952 – 25.2.1953	Mit der Fortführung der Geschäfte betraut bis 2.4.1953 Koalitionsregierung: ÖVP – SPÖ
<i>Raab</i>	(I)	2.4.1953 – 14.5.1956	Mit der Fortführung der Geschäfte betraut bis 29.6.1956 Koalitionsregierung: ÖVP - SPÖ
<i>Raab</i>	(II)	29.6.1956-12.5.1959	Mit der Fortführung der Geschäfte betraut bis 16.7.1959 Koalitionsregierung ÖVP - SPÖ
<i>Raab</i>	(III)	16.7.1959-3.11.1960	Koalitionsregierung ÖVP - SPÖ
<i>Raab</i>	(IV)	3.11.1960-11.4.1961	Koalitionsregierung ÖVP – SPÖ
<i>Gorbach</i>	(I)	11.4.1961-20.11.1962	Mit der Fortführung der Geschäfte betraut bis 27.3.1963 Koalitionsregierung ÖVP - SPÖ
<i>Gorbach</i>	(II)	27.3.1963-2.4.1964	Koalitionsregierung ÖVP - SPÖ
<i>Klaus</i>	(I)	2.4.1964-25.10.1965	Mit der Fortführung der Geschäfte betraut bis 19.4.1966 Koalitionsregierung ÖVP - SPÖ
<i>Klaus</i>	(II)	19.4.1966-3.3.1970	Mit der Fortführung der Geschäfte betraut bis 21.4.1970 Einparteienregierung der ÖVP
<i>Kreisky</i>	(I)	21.4.1970-19.10-1971	Mit der Fortführung der Geschäfte betraut bis 4.11.1971 Minderheitsregierung der SPÖ
<i>Kreisky</i>	(II)	4.11.1971-8.10.1975	Mit der Fortführung der Geschäfte betraut bis 28.10.1975 Einparteienregierung der SPÖ
<i>Kreisky</i>	(III)	28.10.1975-9.5.1979	Mit der Fortführung der Geschäfte betraut bis 5.6.1979 Einparteienregierung der SPÖ



<i>Kreisky</i>	(IV)	5.6.1979-26.4.1983	Mit der Fortführung der Geschäfte betraut bis 24.5.1983 Einparteienregierung der SPÖ
<i>Sinowatz</i>		24.5.1983-16.6.1986	Koalitionsregierung SPÖ - FPÖ
<i>Vranitzky</i>	(I)	16.7.1986-25.11.1986	Mit der Fortsetzung der Geschäfte betraut bis 21.1.1987 Koalitionsregierung SPÖ - ÖVP
<i>Vranitzky</i>	(II)	21.1.1987-9.10.1990	Mit der Fortführung der Geschäfte betraut bis 17.12.1990 Koalitionsregierung SPÖ - ÖVP
<i>Vranitzky</i>	(III)	17.12.1990-11.10.1994	Mit der Fortführung der Geschäfte betraut bis 29.11.1994 Koalitionsregierung SPÖ - ÖVP
<i>Vranitzky</i>	(IV)	29.11.1994-19.12.1995	Mit der Fortführung der Geschäfte betraut bis 12.3.1996 Koalitionsregierung SPÖ - ÖVP
<i>Vranitzky</i>	(V)	12.3.1996-20.1.1997	Mit der Fortführung der Geschäfte betraut bis 28.1.1997 Koalitionsregierung SPÖ - ÖVP
<i>Klima</i>	(I)	28.1.1997 – 3. 10. 1999	Mit der Fortführung der Geschäfte betraut bis 4. 2. 2000 Koalitionsregie- rung SPÖ – ÖVP
<i>Schüssel</i>	(I)	4. 2. 2000	Koalitionsregierung ÖVP-FPÖ

Quelle: Welan Demokratie auf Österreichisch oder Die erstarrte Republik, Wien 1999;  
ergänzt

## 2. Wahlergebnisse bei Nationalratswahlen in der Zweiten Republik

2. Republik	ÖVP		SPÖ		FPÖ <sup>6</sup>		KPÖ		ALÖ		VGÖ		LIF	
	%	Sitze	%	Sitze	%	Sitze	%	Sitze	%	Sitze	%	Sitze	%	Sitze
1945	49,8	85	44,6	76	-	-	5,4	4	-	-	-	-	-	-
1949	44,0	77	38,7	67	11,7	16	5,1	5	-	-	-	-	-	-
1953	41,3	74	42,1	73	11,0	14	5,3	4	-	-	-	-	-	-
1956	46,0	82	43,3	74	6,5	6	4,4	3	-	-	-	-	-	-
1959	44,2	79	44,8	78	7,7	8	3,3	-	-	-	-	-	-	-
1962	45,4	81	44,0	76	7,1	8	3,0	-	-	-	-	-	-	-
1966 <sup>7</sup>	48,3	85	42,6	74	5,4	6	- <sup>8</sup>	-	-	-	-	-	-	-
1970	44,7	78	48,4	81	5,5	10	1,4	-	-	-	-	-	-	-
1971	43,1	80	50,0	93	5,5	10	1,2	-	-	-	-	-	-	-
1975	43,0	80	50,4	93	5,4	10	1,2	-	-	-	-	-	-	-
1979	41,9	77	51,0	95	6,1	11	1,0	-	-	-	-	-	-	-
1983	43,2	81	47,6	90	5,0	12	0,7	-	1,4 <sup>9</sup>	-	2,0	-	-	-
1986	41,3	77	43,1	80	9,7	18	0,7	-	4,8 <sup>9</sup>	8	-	-	-	-
1990	32,1	60	42,8	80	16,6	33	0,5	-	4,8 <sup>9</sup>	10	2,0	-	-	-
1994	27,7	52	34,9	65	22,5	42	0,3	-	7,3 <sup>10</sup>	13	0,1	-	6,0	11
1995	28,3	53	38,1	71	21,9	40	0,3	-	4,8 <sup>10</sup>	9	-	-	5,5	10
1999	26,9	52	33,2	65	26,9	52	0,2	-	7,4	14	-	-	2,8	-

### Fußnoten:

6 1949 und 1953 kandidierte die Vorgängerorganisation der FPÖ, die Wahlpartei der Unabhängigen (WdU)

7 Bei dieser Wahl erreichte die DFP (Franz Olah) 3,28 % der Stimmen

8 Die KPÖ kandidierte nicht bundesweit.

9 1983 kandidierten ALÖ und VGÖ getrennt; 1986 gemeinsam unter dem Namen „Die Grüne Alternative“. Die VGÖ hatte sich von der „Grünen Alternative“ wiederum abgespalten. Die 1990 als „Grüne Alternative“ kandidierende Liste, die in den Nationalrat einzog, ist somit nicht mehr als Bündnis von ALÖ und VGÖ zu sehen. 1993 nahm diese Liste offiziell den Namen „Die Grünen“ an.

10 offizielle Liste „Die Grünen“

Quelle: Amtliche Wahlergebnisse

3. Übersicht über die Bundespräsidentenwahlen seit 1951

<b>Wahlgang Datum</b>	<b>Kandidaten</b>	<b>Wahlberechtig- te/ Stimmenanteil absolut</b>	<b>Wahlbeteiligung/ Stimmenanteil in Prozent</b>
<b>1. Wahlgang 6. Mai 1951</b>		4,513.597	97,0 %
	Dr. Burghard Breitner	662.501	15,41 %
	Gottlieb Fiala	219.969	5,12 %
	Dr. Heinrich Gleißner	1,725.451	40,14 %
	Ludovica Hainisch	2.132	0,05 %
	Dr. Theodor Körner	1,682.881	39,15 %
	Dr. Johannes Ude	5.413	0,13 %
<b>2. Wahlgang 27. Mai 1951</b>		4,513.597	97,0 %
	Dr. Heinrich Gleißner	2,006.322	47,94 %
	Dr. Theodor Körner	2,178.631	52,06 %
<b>5. Mai 1957</b>		4,630.997	97,2 %
	Dr. Adolf Schärf	2.258.255	51,1
	Dr. Wolfgang Denk	2.159.604	48,9
<b>28. April 1963</b>		4,869.603	95,6 %
	Dr. Adolf Schärf	2.473.349	55,4 %
	Dr. Julius Raab	1.814.125	40,6 %
	Dr. Josef Kimmel	176.646	4,0 %
<b>23. Mai 1965</b>		4,874.928	96,0 %
	Franz Jonas	2.324.436	50,7 %
	Dr. Alfons Gorbach	2.260.888	49,3 %
<b>25. April 1971</b>		5,024.323	95,3 %
	Franz Jonas	2.487.239	52,8 %
	Dr. Kurt Waldheim	2.224.809	47,2 %

<b>23. Juni 1974</b>		<b>5,031.772</b>	<b>Wahlbeteiligung 94,1 %</b>
	Dr. Rudolf Kirchschräger DDr. Alois Lugger	2.392.367 2.238.470	51,7 % 48,3 %
<b>18. Mai 1980</b>		<b>5,215.875</b>	<b>91,6 %</b>
	Dr. Rudolf Kirchschräger Dr. Wilfried Gredler Dr. Norbert Burger	3.538.748 751.400 140.741	79,9 % 16,9 % 3,2 %
<b>1. Wahlgang 4. Mai 1986</b>		<b>5.215.875</b>	<b>89,5 %</b>
	Dr. Kurt Steyrer Dr. Kurt Waldheim Dr. Otto Scrinzi Freda Blau-Meissner	2.061.104 2.343.463 55.724 259.689	43,7 % 49,6 % 1,2 % 5,5 %
<b>2. Wahlgang 8. Juni 1986</b>		<b>5,436.846</b>	<b>87,3 %</b>
	Dr. Kurt Waldheim Dr. Kurt Steyrer	2.464.787 2.107.023	53,9 % 46,1 %
<b>1. Wahlgang 26. April 1992</b>		<b>5.676.903</b>	<b>84,4 %</b>
	Dr. Rudolf Streicher Dr. Thomas Klestil Dr. Heide Schmidt Robert Jungk	1,888.599 1,728.234 761.390 266.954	40,7 % 37,2 % 16,4 % 5,7 %
<b>2. Wahlgang 24. Mai 1992</b>		<b>5,676.903</b>	<b>80,9 %</b>
	Dr. Rudolf Streicher Dr. Thomas Klestil	1.915.380 2.528.006	43,1 % 56,9 %
<b>19. April 1998</b>		<b>5848.584</b>	<b>74,4 %</b>
	Dr. Thomas Klestil Knoll Dr. Heide Schmidt Richard Lugner Nowak	2.644.625 566.551 464.825 413.066 81.043	63,4 % 13,6 % 11,2 % 9,9 % 1,9 %

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt