

Zur Regierungsbildung

Diskussionspapier Nr. 96-R-02

Manfried Welan*)

November 2002

ISDN: 3-900962-41-3



Institut für Wirtschaft, Politik und Recht
Universität für Bodenkultur Wien

DISKUSSIONSPAPIER

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 welcome.

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

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

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>

Zur Regierungsbildung

Manfried Welan, Wien

„If representative politics is what provides the vital connections between the preference of ordinary individuals and the ambitions of politicians, between elections and party competition, and between legislative politics, policy making, and the governance of the country, then the formation of a government is the focal point at which all these things come together in a parliamentary democracy.“ (Michael Laver/Kenneth A. Shepsle, Making and breaking governments. Cabinets and legislatures in parliamentary democracies. Cambridge 1999, S. 4)

Inhaltsübersicht

| | | |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| I. | Die Regierungsbildung – der wichtigste politische Vorgang | 3 |
| | Die Nationalratswahl ist wichtig. Wichtiger ist die Regierungsbildung. Die Frage: „Wer mit wem?“ | |
| II. | Regierungsbildung und Regierungssystem | 6 |
| | Die Bundesregierung ist das wichtigste Organ des Regierungssystems. Ihre Mitglieder wurden durch den EU-Beitritt „potenzierte Organe“. Der gouvernementale Grundzug des Systems wurde verstärkt. Der Bundespräsident ernennt den Kanzler und auf seinen Vorschlag die übrigen Mitglieder der Bundesregierung. Er ist formell Herr der Regierungsbildung. Deshalb kann er bei ihr initiativ sein. Nach der Ernennung der Regierung ist er durch Vorschlags- und Gegenzeich- nungsbindung ein unselbstständiges und kooperatives Staatsoberhaupt. In der Praxis verlagert sich die Verantwortung für Regierungsbildung und Regierung auf die Parteien, welche die absolute Mehrheit im Natio- nalrat haben. | |
| III. | Das vielfache Schweigen der Verfassung | 9 |
| | Die Fragen: Wann findet die Regierungsbildung statt, wie lange darf sie dauern, wer erhält vom Bundespräsidenten einen Regierungsbil- dungsauftrag, wer wird Kanzler, wie viele Bundesminister soll die Regie- rung haben, wie soll sie zusammengesetzt sein, die Frage der Funktions- periode der Regierung, der Regierungserklärung werden von der Verfassung nicht beantwortet. | |
| IV. | Exkurs: Erinnerung an die Regierungsbildung 1999/2000. mit Literaturangaben | 16 |
| V. | Anhang | 28 |
| | Vier Monate bis zur Regierungsbestellung (2000) | 28 |
| | Von der Nationalratswahl bis zum Regierungsbildungsauftrag und zur Angelobung (1945-2000) | 28 |
| | Regierungsbildungen in Österreich (1945-2000) | 29 |
| | Die einstweiligen Bundesregierungen (1945-2000) |30 |

I. Die Regierungsbildung - der wichtigste politische Vorgang in Österreich

Die Nationalratswahl war wichtig. Aber die Regierungsbildung ist wichtiger. Die Bildung der Bundesregierung ist der wichtigste Vorgang in der österreichischen Politik.

Aufgrund des Wahlrechts hat die Wählerschaft darauf wenig Einfluss. Sie teilt die Karten für das politische Spiel aus, aber sie spielt nicht mit. Die Frage „wer mit wem?“ ist Sache der Parteiführungen. Nach der Verfassung ist der Bundespräsident Herr der Regierungsbestellung. Er ernennt den Bundeskanzler und auf dessen Vorschlag die übrigen Bundesminister. Aber wenn er das Gesetz des Handelns Parteien überlässt, kann er rechtlich nur nachvollziehen, was sie politisch entschieden haben.

Die rasonierende Öffentlichkeit sprach bis vor kurzem von einem besonderen Lagerwahlkampf: Hie Schwarz-Blau, hie Rot-Grün. Rund die Hälfte der Wählerschaft wollte, dass es für Rot-Grün nicht reiche, die andere Hälfte, dass Schwarz-Blau keine Mehrheit mehr habe.

Wie wurde die Frage „wer mit wem?“ vor der Wahl beantwortet:

Schüssel hielt sich Koalitionsoptionen offen; die Freiheitlichen unter Haupt gingen zwar auf Distanz zur ÖVP, schlossen aber eine Koalition mit ihr nicht aus. 15 % sind für Haupt die Grenze. Nur dann könnten die bisherigen Koalitionspartner auch die zukünftigen sein.

Gusenbauer hat zwei Optionen, ÖVP und Grüne mit 50 : 50 formuliert. Voraussetzung für eine Regierungsbeteiligung für ihn sei aber, dass die SPÖ bei der Wahl erste würde.

Van der Bellen sprach sich für eine Koalition mit der SPÖ aus, schloss aber eine mit der ÖVP nicht aus.

Politologen warnen vor einer Festlegung „wer mit wem“ vor der Wahl.

„Grundsätzlich sind Parteien schlecht beraten, wenn sie sich auf eine bestimmte Koalition festlegen,“ sagt Peter Gerlich. In der Bundesrepublik Deutschland seien zwar die Koalitionspräferenzen – mit der Ausnahme der FDP – bereits vor der Wahl deutlich gemacht worden. Für Österreich gelte das nicht. Eine vorzeitige Festlegung bedeutet eine Einschränkung des Spielraumes nach der Wahl. Er verweist auf die letzte Nationalratswahl: Da die SPÖ eine Koalition mit der FPÖ ausgeschlossen habe, habe die ÖVP mehr Spielraum gehabt. „Eine klare Aussage für Rot-Grün würde zu Abwehrreaktionen führen, weil sich Wählergruppen innerhalb der SPÖ noch nicht mit den Grünen angefreundet haben.“ Fritz Plasser ortet insbesondere bei den Gewerkschaftern eine diesbezügliche Skepsis. Wenn SPÖ und Grüne nur die „knappste Mehrheit“ erringen, würden sie nach Plasser allerdings eine Koalition eingehen. Bei einer solchen Mehrheit von ÖVP und FPÖ sei dies nicht so klar. Durch die Unberechenbarkeit der FPÖ sei es nicht sehr realistisch, dass die derzeitige Koalition fortgesetzt werde, stellt Ferdinand Karlhofer fest. Grundsätzlich sei jede Partei gut beraten, sich den Spielraum vor der Wahl nicht einzuengen, um sich für die Zeit nach der Wahl möglichst viele Optionen offenzuhalten.

Allerdings stellte die Politologin Sieglinde Rosenberger fest: „Eine Koalitionsaussage ist in diesem Wahlkampf ein wichtiger inhaltlicher Punkt. Auch deshalb, weil viele Wähler desorientiert sind und nach Orientierung suchen. Lavieren erzeugt da Verunsicherung.“

Ist nicht aus demokratiepolitischen Gründen immer die Auffassung zu vertreten, dass Spitzenpolitiker vor der Wahl sagen sollen, „wer mit wem“? Für die Wählerschaft ist eine klare Koalitionsaussage hilfreich. Busek hat sich einmal für eine große Koalition „ohne Wenn und Aber“ ausgesprochen. Für diese Aussage wurde er aber nicht zuletzt von der eigenen Partei kritisiert. Der Wahlkampf war nicht gerade spannend. Schüssels Grasser-Coup war das spannendste. Spannend kann die Regierungsbildung sein.

Bundespräsident Klestil, formell Herr der Regierungsbestellung, hat sich jedenfalls nicht festgelegt. Er hat im übrigen nie „automatisch den Chef der stärksten Partei“ mit der Regierungsbildung beauftragt, sondern immer zuerst Konsultationen mit allen Parteispitzen gepflogen. Er lud sie ein, um alle Möglichkeiten zu sondieren und auszuloten. Er hat die Sondierungsgespräche zum Zwecke der Auslotung

geradezu zur Konvention gemacht. Er wollte aber immer „eine stabile, handlungsfähige Regierung, die im Ausland Ansehen genießt.“

Jede Koalition hat ihre Risiken. Da für ein klares Gegenüber zwischen regierender Mehrheit und starker Opposition die Voraussetzungen fehlen, bleiben aber nur Koalitionen. Ein mehrheitsförderndes Wahlrecht und eine Aufwertung der Opposition stehen zumindest derzeit nicht zur Diskussion. Ansätze dazu - zuletzt insbesondere von Cap, Gusenbauer, Keller, Neisser, Pojer - sind untergegangen. Auch die Frage der Regierungsform ist offen geblieben. Damit ist auch die Regierungsbildung offen.

II. Regierungsbildung und Regierungssystem

Die Bundesregierung ist das wichtigste Organ des Regierungssystems. Ihre Mitglieder haben als Bundesminister die meisten Zuständigkeiten der obersten Vollziehung. Österreich ist eine „Ministerrepublik“. In ihrer Gesamtheit üben sie unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers als Bundesregierung besonders wichtige Aufgaben aus, vom Beschluss einer Regierungsvorlage bis zum Beschluss der Anfechtung eines Bundesgesetzes. Immer aber muss die Bundesregierung einstimmig beschließen.

Seit dem Beitritt zur EU ist der gouvernementale Grundzug unseres Regierungssystems noch stärker geworden:

Der Kanzler wirkt im Rat der Staats- und Regierungschefs und damit an den Leitlinien der EU mit, die Bundesminister und damit auch er sind im Ministerrat und so an der Gesetzgebung der EU beteiligt. Sie wurden „potenzierte Organe“. Der Bundespräsident ging im Bereich der EU leer aus. Das Parlament hat Mitwirkungsrechte, ist aber als Mehrheit mit der Regierung verbunden und von ihr abhängig.

Aus diesen und noch mehr Gründen ist nicht die Bestellung des Nationalrates, sondern die Bestellung der Bundesregierung das politisch Folgenreichste in Österreich. Die Nationalratswahl bringt eine Grundlage, aber wirklich entscheidend für Österreich ist die Regierungsbestellung. Das Verhältniswahlrecht bewirkt, dass die Wahl in aller Regel keine absolute Mehrheit bringt. Die Regierungsbildung hängt davon ab, welche der Parteien miteinander eine absolute Mehrheit bilden. Damit hängt sie politisch mehr von den Parteiführungen ab, weniger als vom Bundespräsidenten, der formell Herr der Regierungsbestellung ist, und noch weniger von der Wählerschaft.

Während für die Bildung des Nationalrates das B-VG und ein eigenes Bundesgesetz, die Nationalratswahlordnung, genauere Regelungen treffen, ist das bei der Regierungsbildung nicht der Fall.

Das B-VG bestimmt nur, dass der Bundespräsident den Bundeskanzler ernennt und auf seinen Vorschlag die übrigen Mitglieder der Bundesregierung (Art 70 Abs 1 B-VG). Alles weitere, Gegenzeichnung, Angelobung, Bestallungsurkunden ist politisch von geringer Bedeutung.

Damit ist der wichtigste politische Vorgang weitgehend ungeregt. Die Rationalisierung der Macht, von der die Verfassung geprägt ist, ist beim wichtigsten politischen Vorgang nicht gegeben.

Die Strukturprinzipien unseres Regierungssystems sind vereinfacht so zusammenzufassen: Auf ein Proporzwahlssystem ist ein parlamentarisches System à la Großbritannien aufgebaut und darauf ist eine Art Weimarer Reichspräsident aufgepfropft.

Alle diese Elemente haben ihre Eigendynamik. Das Proporzwahlrecht führt zu einer Mehrheit von Parteien im Parlament, aber selten zur Mehrheit einer Partei im Parlament. Koalitionen müssen gebildet werden.

Das parlamentarische System führt zur Gewaltverbindung von Regierung und Parlament. Beide sind Teile einer Maschine, die vom selben Motor betrieben wird, der Mehrheit. Nur die Opposition ist das Gegengewicht zur Regierung. Sie ist aber relativ schwach ausgestattet.

Bei der Regierungsbildung kann dem Bundespräsidenten eine Schlüsselrolle zukommen. Er ist der Kanzlermacher und kann auch Regierungsmacher sein. Da die Verfassung keine Zeitstruktur vorgibt, kann er das Zeitmanagement handhaben. Aber er kann das Gesetz des Handelns durch eine be-, ge- und entschlossene Mehrheit verlieren. Wer eine rasche Regierungsbestellung will, muss daher für Fristen plädieren und/oder für die Wahl der Regierung durch das Parlament.

Im übrigen kann der Bundespräsident in diesem System zum Störfaktor werden, zum Kontroll- und Verzögerungselement bei den Akten, bei denen er mit der Regierung zusammenarbeiten muss. Da alle seine Akte – von Ausnahmen abgesehen - nur über Vorschlag und mit Gegenzeichnung der Regierung erfolgen, ist die Zusammenarbeit systemnotwendig. Er ist ein unselbstständiges, kooperatives Staatsoberhaupt und nicht ein selbstständiges und aktives. Doch ist die Regierung

auf ihn angewiesen; denn er ernennt sie und kann sie oder den Bundeskanzler entlassen. Letzteres ist aber noch nie geschehen.

Durch das Proporzwahlrecht, die Einstimmigkeit in der Regierung, das starke Ministersystem und den Bundespräsidenten wird in der obersten Bundesvollziehung eine einheitliche und konsequente Führung erschwert. Die Gewaltenteilung ist an der Spitze auf die Spitze getrieben. Trotzdem ist die Regierung das wichtigste Staatsorgan.

Das Proporzwahlrecht verhindert klare Entscheidung und Verantwortung. Das Wählervolk entscheidet nicht, wer die Regierung bildet und es kann die Regierung nicht abberufen. Sie wird nicht von einer Partei allein gebildet, sondern beruht auf Koalitionen. Damit gibt es kein einheitliches Regieren. Regierung setzt immer Koalition und Konsens zwischen Partnern voraus. Damit verlagert sich die Verantwortung für Regierungsbildung und Regierung auf Parteileitungen. Auf ihr Verhältnis haben weder Volk noch Bundespräsident großen Einfluss.

III. Das vielfache Schweigen der Verfassung

In der Regierungsbildung kommt wie in einem Brennpunkt das Regierungssystem zum Ausdruck. Aber zu diesem wichtigsten Vorgang des politischen Prozesses sagt die Verfassung wenig, sehr wenig, vielleicht zu wenig.

Von der „Bildung der neuen Bundesregierung“ ist nur im Zusammenhang mit der einstweiligen Bundesregierung die Rede.

Art 71 B-VG:

„Ist die Bundesregierung aus dem Amt geschieden, hat der Bundespräsident bis zur Bildung der neuen Bundesregierung Mitglieder der scheidenden Bundesregierung mit der Fortführung der Verwaltung und einen von ihnen mit dem Vorsitz der einstweiligen Bundesregierung zu betrauen. Mit der Fortführung der Verwaltung kann auch ein dem ausgeschiedenen Bundesminister beigegebener Staatssekretär oder ein leitender Beamter des betreffenden Bundesministeriums betraut werden. Diese Bestimmung gilt sinngemäß, wenn einzelne Mitglieder aus der Bundesregierung ausgeschieden sind. Der mit der Fortführung der Verwaltung Beauftragte trägt die gleiche Verantwortung wie ein Bundesminister.“ (Art 76) (Sperrung vom Verfasser)

Gemeint ist in dieser Bestimmung freilich nicht der politische Prozess der Regierungsbildung, sondern die Ernennung der nächsten definitiven Regierung.

Die Verfassung regelt nur den Abschluss des Prozesses, nämlich die Ernennung der Regierung.

„Der Bundeskanzler und auf seinen Vorschlag die übrigen Mitglieder der Bundesregierung werden vom Bundespräsidenten ernannt.“ (Art 70 Abs 1 1. S.) Das Weitere ist Beiwerk:

„Die Gegenzeichnung erfolgt, wenn es sich um die Ernennung des Bundeskanzlers oder der gesamten Bundesregierung handelt, durch den neubestellten Bundeskanzler,“ (Art 70 Abs 1 3. S.)

Durch Vorschlag und Gegenzeichnung ist gewährleistet, dass niemand ohne oder gegen den Willen des Bundeskanzlers Mitglied der Bundesregierung wird. Nach der Ernennung erfolgt die Angelobung. Der Bundeskanzler kann die übrigen

Mitglieder rechtlich erst vorschlagen, wenn er selbst ernannt und angelobt worden ist.

Art 72 B-VG bestimmt:

- (1) Die Mitglieder der Bundesregierung werden vor Antritt ihres Amtes vom Bundespräsidenten angelobt. Die Beifügung einer religiösen Beteuerung ist zulässig.
- (2) Die Bestellungsurkunden des Bundeskanzlers, des Vizekanzlers und der übrigen Bundesminister werden vom Bundespräsidenten mit dem Tag der Angelobung ausgefertigt und vom neubestellten Bundeskanzler gegengezeichnet.
- (3) Diese Bestimmungen sind auch auf die Fälle des Art 71 sinngemäß anzuwenden.

Mit der Ernennung haben die Mitglieder der Bundesregierung das Recht auf das Amt, mit der Angelobung erwerben sie das Amt. Mit der Ausfertigung der Bestellungsurkunden beurkundet der Bundespräsident die erfolgte Amtsübernahme.

Politisch ist nicht so sehr interessant, was im B-VG geregelt ist, sondern das, was nicht geregelt ist.

1) Wann findet die Regierungsbildung statt?

Die Verfassung schweigt. In der Staatspraxis findet die Regierungsbildung in aller Regel im Anschluss an eine Nationalratswahl statt. Die im Amt befindliche Regierung tritt zurück. Sie müsste aber nicht zurücktreten. Der Rücktritt ist Konvention und nicht Konstitution, Gewohnheit, aber nicht Recht. Daraufhin wird die vom Bundespräsidenten dem B-VG gemäß des Amtes enthobene zur einstweiligen Bundesregierung ernannt. Die ausgeschiedene Bundesregierung müsste **nicht** vom Bundespräsidenten wieder als einstweilige Bundesregierung bestellt werden. Er könnte auch anders vorgehen. (s Art 71 B-VG) Auch die Ernennung der aus dem Amt geschiedenen Regierung zur einstweiligen ist Konvention.

2) Wer erhält vom Bundespräsidenten einen Regierungsbildungsauftrag?

Von einem Regierungsbildungsauftrag ist im B-VG nicht die Rede. Ein Auftrag zur Regierungsbildung ist rechtlich auch nicht notwendig. Die Verfassung bestimmt nur: „Der Bundespräsident ernennt den Bundeskanzler und auf seinen Vorschlag die übrigen Mitglieder der Bundesregierung.“ (Art 70 Abs 1 B-VG)

In der Regel betraute der Bundespräsident den Chef der mandatsstärksten Partei mit der Regierungsbildung. Aber das ist Konvention und nicht Konstitution. Oft wird „stimmenstärkste Partei“ gesagt und geschrieben. Es kommt aber auf die Mandate an und nicht auf die Stimmen.

Bei der Ernennung des Bundeskanzlers ist der Bundespräsident rechtlich frei, im Hinblick auf ein mögliches Misstrauensvotum im Nationalrat muss er allerdings regelmäßig auf die dortigen Mehrheitsverhältnisse Rücksicht nehmen. Wenn sich Parteiführungen mit Mehrheit auf eine Person einigen, bleibt ihm in der Praxis kaum etwas anderes übrig als nachzuvollziehen, was sie entschieden haben. Das war das Ergebnis und Erlebnis bei der letzten Regierungsbildung im Winter 2000.

3) Wie lange darf eine Regierungsbildung dauern?

Die Verfassung schweigt. Die Regierungsbildung kann monate-, ja jahrelang dauern.

4) Wer kann Kanzler werden?

Diesbezüglich bestimmt die Verfassung nur: „Zum Bundeskanzler, Vizekanzler oder Bundesminister kann nur ernannt werden, wer zum Nationalrat wählbar ist;...“ (Art 70 Abs 2 1. Halbsatz B-VG)

Bis 2000 wurde in der Zweiten Republik konventionsgemäß der Chef der mandatsstärksten Partei zum Bundeskanzler ernannt.

5) Besteht eine Unvereinbarkeit zwischen Mitgliedschaft zum Nationalrat und Regierungsmitgliedschaft?

Nein. Die Verfassung bestimmt nur, dass die Mitglieder der Bundesregierung nicht dem Nationalrat angehören müssen. (Art 70 Abs 2 2. Halbsatz B-VG)

Es hat sich aber die Konvention etabliert, dass zum Regierungsmitglied ernannte Parlamentarier ihr Mandat zurücklegen. Und im Hinblick auf diese Konvention wurde sogar das B-VG novelliert.

An diese Konvention schließen nämlich die Bestimmungen des Art 56 Abs 2 - 4 B-VG über das „Mandat auf Zeit“ an:

„(2) Hat ein Mitglied der Bundesregierung oder ein Staatssekretär auf sein Mandat als Mitglied des Nationalrates verzichtet, so ist ihm nach dem Ausscheiden aus diesem Amt, in den Fällen des Art 71 nach der Enthebung von der Betrauung mit der Fortführung der Verwaltung, von der zuständigen Wahlbehörde das Mandat erneut zuzuweisen, wenn der Betreffende nicht gegenüber der Wahlbehörde binnen acht Tagen auf die Wiederausübung des Mandates verzichtet hat.

(3) Durch diese erneute Zuweisung endet das Mandat jenes Mitgliedes des Nationalrates, welches das Mandat des vorübergehend ausgeschiedenen Mitgliedes innegehabt hat, sofern nicht ein anderes Mitglied des Nationalrates, das später in den Nationalrat eingetreten ist, bei einer Berufung auf sein Mandat desselben Wahlkreises gegenüber der Wahlbehörde die Erklärung abgegeben hat, das Mandat vertretungsweise für das vorübergehend ausgeschiedene Mitglied des Nationalrates ausüben zu wollen.

(4) Abs 2 und 3 gelten auch, wenn ein Mitglied der Bundesregierung oder ein Staatssekretär die Wahl zum Mitglied des Nationalrates nicht angenommen hat.“

6) Wie soll die Regierung zusammengesetzt sein?

Auch darüber sagt die Verfassung nichts. Sie kann eine Allparteien-, eine Zwei-, eine Einpartei-, eine Präsidential-, eine Minderheits-, eine Experten-, eine Beamtenregierung, usw. sein.

Das Verhältniswahlrecht macht in der Regel eine absolute Mehrheit im Nationalrat nicht möglich. Diese ist aber für Entscheidungen notwendig. Daher sind Koalitionen notwendig. So bilden sich regelmäßig Koalitionen und Koalitionsregierungen aus zwei Parteien. Aber das alles ist offen.

7) Wie viele Bundesminister(ien) soll die Regierung haben?

Über die Zahl der Bundesminister und die Zahl der Staatssekretäre schweigt die Verfassung. Es muss den Bundeskanzler, den Vizekanzler und die sonstigen in der Bundesverfassung genannten Bundesminister geben, so etwa einen Bundesminister für Finanzen, für Inneres, für Landesverteidigung usw; aber darüberhinaus bestehen keine Bindungen.

Davon unabhängig werden die Zahl der Bundesministerien, ihr Wirkungsbereich und ihre Einrichtung durch Bundesgesetz bestimmt. (Art 77 Abs 2 B-VG) In der Regel wird jeder Bundesminister mit der Leitung eines Bundesministeriums betraut. Aber das muss nicht so sein. Ein Bundesminister kann ernannt werden, ohne gleichzeitig ein Ressortchef zu sein.

Art 77 Abs 3 und 4 bestimmt:

„(3) Mit der Leitung des Bundeskanzleramtes ist der Bundeskanzler, mit der Leitung der anderen Bundesministerien je ein Bundesminister betraut. Der Bundespräsident kann die sachliche Leitung bestimmter, zum Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes gehörender Angelegenheiten, uzw auch einschließlic der Aufgaben der Personalverwaltung und der Organisation, unbeschadet des Fortbestandes ihrer Zugehörigkeit zum Bundeskanzleramt eigenen Bundesministern übertragen; solche Bundesminister haben bezüglich der betreffenden Angelegenheiten die Stellung eines zuständigen Bundesministers.

(4) Der Bundeskanzler und die übrigen Bundesminister können ausnahmsweise auch mit der Leitung eines zweiten Bundesministeriums betraut werden.“

Der Vizekanzler als solcher ist zur Vertretung des Bundeskanzlers in dessen gesamtem Wirkungsbereich berufen. (Art 69 Abs 2 1. Satz B-VG) Er ist als solcher kein Ressortchef, wird aber meistens auch mit der Leitung eines Bundesministeriums betraut.

Als Ausnahme und nicht als Regel sieht das B-VG vor, dass der Bundeskanzler und die übrigen Bundesminister mit der Leitung eines zweiten Bundesministeriums betraut werden dürfen.

Mit bestimmten Aufgaben des Bundeskanzleramtes kann vorübergehend ein Bundesminister betraut werden, der „Kanzleramtsminister“ genannt wird. Er hat die

Leitung dieser Angelegenheiten. Die Übertragung ist an seine Person gebunden. Ohne ihn werden diese Angelegenheiten wieder solche des Bundeskanzleramtes.

8) *Wie lange darf eine Regierung im Amt bleiben?*

Auch darüber schweigt die Verfassung.

Der Nationalrat hat eine Legislaturperiode, 4 Jahre, der Bundespräsident hat eine Amtsperiode, 6 Jahre, die Bundesregierung hat keine vorgeschriebene Funktionsperiode.

Ebenso wie die definitive Regierung ist auch für die einstweilige keine Amtsperiode in der Verfassung festgelegt. Da sie dieselben Befugnisse wie die definitive Regierung hat, kann sie rechtlich problemlos monate-, ja jahrelang im Amt bleiben. Sie agiert bis zur Bildung der neuen Regierung.

9) *Muss sich die neuernannte Regierung einem Vertrauensvotum im Parlament stellen?*

Nein.

Im Gegensatz zu vielen parlamentarischen Demokratien gibt es nach der österreichischen Bundesverfassung nicht das Instrument des Vertrauensvotums. In anderen Ländern steht dem Parlament das Recht zu, etwa anlässlich der Regierungserklärung die Regierung ausdrücklich zu bestätigen. Erhält sie kein Vertrauensvotum, muss sie gehen. Der Nationalrat hat kein solches Bestätigungsrecht, sondern nur das schwieriger zu handhabende Misstrauensvotum.

Art 74 B-VG lautet diesbezüglich:

- (1) Versagt der Nationalrat der Bundesregierung oder einzelnen ihrer Mitglieder durch ausdrückliche EntschlieÙung das Vertrauen, so ist die Bundesregierung oder der betreffende Bundesminister des Amtes zu entheben.
- (2) Zu einem Beschluss des Nationalrates, mit dem das Vertrauen versagt wird, ist die Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder des Nationalrates erforderlich. Doch ist, wenn es die im Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates festgesetzte Anzahl der Mitglieder verlangt, die Abstimmung auf den zweitnächsten Werktag zu vertagen.

Eine neuerliche Vertagung der Abstimmung kann nur durch Beschluss des Nationalrates erfolgen.

- (3) Unbeschadet der dem Bundespräsidenten nach Artikel 70 Abs 1 sonst zustehenden Befugnis sind die Bundesregierung oder ihre einzelnen Mitglieder vom Bundespräsidenten in den gesetzlich bestimmten Fällen oder auf ihren Wunsch des Amtes zu entheben.

10) Was sagt die Bundesverfassung über die Regierungserklärung?

Der Begriff „Regierungserklärung“ kommt in der Verfassung nicht vor. Sie schreibt nur vor, dass sich die neuernannte Regierung dem Nationalrat „vorstellen“ muss. Sie bestimmt nämlich im Art 70 Abs 3:

„Wird vom Bundespräsidenten eine neue Bundesregierung zu einer Zeit bestellt, in welcher der Nationalrat nicht tagt, so hat er den Nationalrat zum Zwecke der Vorstellung der neuen Bundesregierung zu einer außerordentlichen Tagung (Art 28 Abs 2) einzuberufen, und zwar so, dass der Nationalrat binnen einer Woche zusammentritt.“

Daraus ist abzuleiten, dass sich die neuernannte Regierung immer vorstellen muss. Da ja die Vorstellung der Bekanntgabe der politischen Zielsetzungen dienen soll¹ und nicht der persönlichen Bekanntschaft, soll sie eine Regierungserklärung abgeben.

¹ Zu den Regierungserklärungen vgl. Gottschlich-Panagl-Welan, Was die Kanzler sagten, Regierungserklärungen der Zweiten Republik 1945-1987, Wien-Köln, 1989

IV. Exkurs

Die junge Politologin Stefanie Brandl hat in ihrer Magisterarbeit „Österreich auf dem Weg von einer erstarrten zu einer dynamischen Republik?“ den Prozess der Regierungsbildung nach den Nationalratswahlen vom 3. Oktober 1999 nachgezeichnet und analysiert. Sie schloss mit dem Titel an Manfred Welans „Demokratie auf Österreichisch oder Die erstarrte Republik“ (Wien 1999) an.

Hinter dem Titel ihrer 150 Seiten umfassenden Arbeit steht allerdings ein Fragezeichen. „Erweisen sich die Freiheitlichen nämlich nicht als verlässlicher Partner oder macht es sich die neue Regierung ebenfalls in einem System des Proporz und der informellen Absprachen bequem, so wird sich auf Dauer keine Demokratie des regelmäßigen Wechsels und der Erneuerung durchsetzen können.“

Im übrigen folgt sie insbesondere den Koalitionsforschern Michael Laver und Kenneth A. Shepsle und fragt: „Welches waren die zentralen Aspekte des Regierungsbildungsprozesses, welches die wichtigsten Strategien der Akteure? Was sagt sein Verlauf über die politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse des Landes und seine zukünftige Entwicklung aus?“ und beantwortet diese Fragen ausführlich.

Ausführlich wurde die Regierungsbildung 1999/2000 auch in Österreich behandelt.

Insbesondere sind die beiden Bände Fritz Plasser, Peter A. Ulram und Franz Sommer, Das österreichische Wahlverhalten, Wien 2000 (= Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung; Band 21),

sowie Anton Pelinka, Fritz Plasser und Wolfgang Meixner, Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien, Wien 2000 (= Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22) hervorzuheben;

weitere sind Anton Pelinka, Austria Revisited, Demokratie und Verfassung in Österreich, Wien 2000;

Peter Pelinka, Wozu noch Österreich, Wien 2001

Günther R, Burkert-Dottolo und Bernhard Moser (Hg.), Die Regierungsbildung in Österreich 1999/2000, Anatomie eines Wechsels, Wien 2000;

Gerfried Sperl, Der Machtwechsel. Österreichs politische Krise zu Beginn des 3. Jahrtausends, Wien 2000;

Alfred Payrleitner (Hg.), Die Fesseln der Republik, Ist Österreich reformierbar?, Wien 2002;

Caspar Einem, Ein anderes Österreich, Wien 2001;

Michael Fleischhacker, Wien. 4. Februar 2000, Wien 2001

Rubina Möhring, Österreich allein zuhause, Wien 2001

Joachim Riedl, Der Wendekanzler. Die unerschütterliche Beharrlichkeit des Wolfgang Schüssel, Wien 2001;

Armin Thurnher, Heimgniederlage. Nachrichten aus dem neuen Österreich, Wien 2000 sowie Das Trauma ein Leben. Österreichische Einzelheiten, München 2000;

Frank Decker, Parteien unter Druck. Der neue Rechtspopulismus in den westlichen Demokratien, Opladen 2000;

Lothar Höbelt, Republik im Wandel, Wien 2001

Andreas Khol, Die Wende ist geglückt. Der schwarz-blaue Marsch durch die Wüste Gobi, Wien 2001, zu nennen;

last but not least, Khol ua (Hg), Das österreichische Jahrbuch für Politik, Wien 2001.

Die Nationalratswahl vom 3. Oktober 1999 brachte eine Neustrukturierung der Wählerschaft zum Ausdruck. Der Zerfall traditioneller Parteibindungen ließ das lange auf zwei Parteien zentrierte, versäulte politische System Vergangenheit werden.

Mehr als die Wahl brachte aber der Koalitions- und Regierungswechsel im Februar 2000 eine Veränderung der politischen Konstellation. Er war die einschneidende Zäsur in der Geschichte des österreichischen Parteiensystems.

Wieder einmal zeigte es sich, dass die Regierungsbildung der wichtigste politische Vorgang ist.

Die Wahlen 1999, die Regierungsbildung 2000 und ihre Folgen waren ein politisches Lehrstück und können wie das Wahlergebnis, das Verhalten der Parteien, die Vorgangsweise des Bundespräsidenten und die Reaktionen der ausländischen Staaten unterschiedlich gedeutet werden. Hier werden nicht alle unterschiedlichen Wertungen weitergegeben, sondern nur einige bei bestimmten Vorgängen.

Vor der Wahl hatte der Bundespräsident festgestellt, dass alle im Parlament vertretenen Parteien regierungsfähig seien. Der Klestil'sche Verfassungsbogen war weiter als der seinerzeit von Khol definierte. Dieser schloss Freiheitlichen wegen ihrer Einstellung zu Fragen der EU und der Ausländer aus.

Andererseits hatte der Bundespräsident mehrmals auf Kontinuität, Stabilität und Ansehen im Ausland Wert gelegt. Keine der Regierungsparteien plädierte vor der Wahl ausdrücklich für eine Wende und einen Wechsel. Die präsidentiale Aussage konnte so als Fortsetzung der rot-schwarzen Koalition gedeutet werden. Sie genoss nach Meinungsbefragungen auch die Präferenz der Wählerschaft. Aber der Bundespräsident ging mit seinen festen Absichten nicht an die Öffentlichkeit.

Auch die Parteien blieben relativ offen. Die Regierungsparteien warfen sich gegenseitig im Wahlkampf vor, mit der FPÖ koalieren zu wollen.

Die Frage „Wer mit wem?“ wurde nicht definitiv beantwortet. Zwar versprach Klima, die ÖVP als ersten Ansprechpartner zu behandeln, aber das schloss andere Partner nicht aus. Knapp vor der Wahl legte sich Schüssel darauf fest, als drittstärkste Partei die Oppositionsrolle zu wählen.

Somit verweigerten sich die Regierungsparteien ganz oder teilweise der Regierungsbildung. Die Grünen wollten die Oppositionsrolle. Nur die Freiheitlichen waren für jede Rolle offen. Nach Meinungsumfragen waren sie aber mehr als Opposition denn als Regierungspartei gefragt.

Die Wahl brachte für die rot-schwarze Koalition mit 65 (SPÖ) und 52 (ÖVP) ebenso viele wie Mandate 1994. Daher sahen viele in diesem Votum eines für die Fortsetzung der rot-schwarzen Koalition. Der Bundespräsident schloss sich durch sein Verhalten dieser Auffassung an, welche durch Meinungsbefragungen mehrfach bestätigt wurde. Er erklärte wiederholt öffentlich, er wolle eine Regierung auf breiter Basis, die Ansehen im Ausland genießt. Das war offenbar sein Bekenntnis gegen eine Regierungsbeteiligung der FPÖ:

Hätte Klestil schon am 12. Oktober, als der Mandatsstand endgültig war, eine Regierungsbestellung versucht, so wäre nur eine rote oder blaue Minderheitsregierung möglich gewesen. Denn Klima und Schüssel waren damals noch Gefangene ihrer wiederholt getätigten Aussagen. Diese Selbstfesselung der Parteien machte es dem Bundespräsidenten schwer, eine klare Linie zu finden. Er setzte auf Zeit.

Trotz der geringen Verluste der Regierungsparteien wurde das Wahlergebnis von den meisten Kommentatoren als Erdbeben gewertet. Numerisch erhielten die „Rechts-Parteien“ FPÖ und ÖVP 104 Mandate, die „Links-Parteien“ SPÖ und Grüne 79. Nach manchen hätten daher diese 104 Mandate für Klestil von Anfang an maßgebend sein müssen. Andere erwarteten eine Dreier-Koalition aus allen drei potentiellen Regierungsparteien. Und manche wollten eine rot-blaue Regierung. Das Ausland sprach von Rechtsruck. Damit deuteten sich schon Reaktionen der anderen Mitgliedsstaaten der EU an. Die SPÖ blieb bei ihrer Festlegung, keine Koalition mit der FPÖ einzugehen.

Der Bundespräsident wollte eine rot-schwarze Koalition, keine Freiheitlichen in der Regierung und setzte auf Zeit, da die ÖVP weiterhin auf der Oppositionsrolle beharrte.

Er wusste, dass Schüssel Kanzler werden wollte. Aber er wollte ihn nicht. Auch Haider und Klima wollten Kanzler werden. Dieser war der Chef der mandatsstärksten Partei mit einem Vorsprung von 13 Mandaten gegenüber den anderen. Entsprechend seiner Konvention und Sympathie betraute der Bundespräsident ihn zunächst mit Sondierungsgesprächen und später zweimal mit der Regierungsbildung.

Kommentatoren haben vereinzelt den Erfolg der rot-schwarzen Koalition „trotz jahrzehntelanger und teils ungenierter Machtausübung als Sensationserfolg“ bezeichnet. „Die Wähler honorierten damit die Tatsache, dass es der Rot-Schwarzpartei gelungen ist, was weltweit seinesgleichen sucht: nämlich ein Land unter Beibehaltung erträglicher Sozialstandards konstant auf Wirtschaftswachstumskurs und unter den reichsten Ländern der Welt zu halten.“ (Franz C. Bauer, Die neue Zeit, Wien 2000; 1; 1)

Aber SPÖ – sie fiel von 38,1 auf 33,2 % - und ÖVP – sie rutschte von 28,3 auf 26,9 % - hatten einen historischen Tiefstand erreicht. Insofern hatte die Wahl symbolhafte Bedeutung. Die große Kontinuität und Stabilität war zu Ende. Die für österreichische Verhältnisse geringe Wahlbeteiligung von 80,42 % konnte auch nicht für eine „Normalisierungs-These“ herangezogen werden.

Bei dieser Stimmen- und Mandatsverteilung und der dadurch entstandenen Stimmung wurde Österreich Gegenstand der internationalen Medienöffentlichkeit. Dafür war nicht der Übergang zu einem tripolaren System von drei Mittelparteien und den Grünen entscheidend, sondern der Aufstieg der Freiheitlichen unter der Führung Haiders zur potentiellen Regierungspartei. Als dieser zum Landeshauptmann gewählt wurde, also zum Staatsoberhaupt und Regierungschef eines Bundeslandes, gab es allerdings weder eine starke internationale Medienöffentlichkeit noch eine offensive Reaktion der übrigen EU-Mitgliedsstaaten. Das beweist, dass die föderative Struktur eines Staates mit seinen Konsequenzen in der EU- und Weltöffentlichkeit wenig wahr- und ernstgenommen wird.

Ein scheinbarer Gewinner war nicht an der Wahl beteiligt: der Bundespräsident. Er hatte fast zwei Drittel der Wählerschaft hinter sich, musste sich keiner Wahl mehr stellen und war und ist dadurch besonders unabhängig. Mit der Parlamentswahl hatte seine Stunde geschlagen. Ob eine Zeit des Präsidenten kommen würde, wusste man nicht. Seine legitimatorische Ausgangsposition war optimal. Seine operationalen Möglichkeiten waren aber wegen der Haltung der Parteien alles andere als gut. Hatten Bundespräsidenten wegen deren Stärke meist einem Rollenverzicht gehuldigt, musste Klestil 1999 wegen ihrer Rollenverweigerung seine ihm übertragenen Befugnisse ausschöpfen.

Unmittelbar nach der Wahl lud er nach der von ihm eingeführten Konvention alle Chefs der im Parlament vertretenen Parteien zu Vier-Augen-Gesprächen ein. Er sondierte und lotete Möglichkeiten aus.

Nach diesen Gesprächen betraute er den Chef der mandatsstärksten Partei mit Sondierungsgesprächen und legte Vorgaben fest. Damit hatte er seine Rolle politisch neu wahrgenommen. Seine Legitimation und die besondere Situation, aber auch die Konstellation der Parteien machten ihn stärker, als er selbst hätte werden wollen. Klestil hatte als WählerInnen vor allem Anhänger aller drei potentiellen Regierungsparteien hinter sich. Er hatte außerdem alle im Parlament vertretenen Parteien als regierungsfähig anerkannt. Aber er wollte nicht alle drei in der Regierung, sondern nur Rot-Schwarz. Aber das erklärte er zu wenig öffentlich.

Nachdem Klima am 9. Dezember 1999 den Auftrag zur Regierungsbildung erhalten hatte – mit 67 Tagen war die bisher längste Zeit zwischen Wahl und Regierungsauftrag verstrichen – stellte die ÖVP am 12. Dezember die Weichen von der Opposition zur Regierung. Das schien ein Erfolg des Bundespräsidenten zu sein.

Wie die Nationalratswahl kann man das Vorgehen des Bundespräsidenten unterschiedlich deuten. Für viele war er endlich „aktiv“ geworden, für andere hatte er schon im Oktober „versagt“, weil er nicht von vornherein rasch von seinen Befugnissen Gebrauch gemacht hatte und/oder gleich andere Regierungsformen wie eine SPÖ-Minderheitsregierung, Blau-Schwarz, Rot-Blau-Schwarz, eine Allparteienregierung unter dem Motto *viribus unitis*, ein Experten-, ein Beamtenkabinett oder sonst eine Präsidialregierung installiert hat. Er hätte auch darauf hinwirken können, dass die alte Regierung nicht zurücktritt, sondern ihre nicht erfüllten Aufgaben erledigen muss. Aber auch das versuchte er nicht.

Einige JournalistInnen haben ihn als „Puppenspieler“ gedeutet, der die politischen Akteure am Faden hielt, andere als „Mitspieler“ im Sinne der taktierenden Politiker, manche meinten sogar, er sei von bestimmten Personen der SPÖ in „Geiselhaff“ genommen worden, für andere verletzte er durch seine Koalitionspräferenz die durch das Amt gebotene Objektivität, andere sahen in ihm ein Opfer einer geheimen FPÖ-ÖVP-Absprache und als ihre Marionette.

Der Bundespräsident hat nicht viele Möglichkeiten, wenn er eine bestimmte Koalition durchsetzen will. Er kann zwar den Kanzler frei ernennen, aber der muss

wollen, er kann ihn entlassen, auch die ganze Regierung, er kann den Nationalrat auflösen, aber nur über Vorschlag der Bundesregierung und aus demselben Anlass nur einmal. Unter den gegebenen Umständen blieben nur Appelle, Mahnungen, Ratschläge, Ermunterungen, Ermutigungen, um die rot-schwarze Regierung zu bilden.

Der Bundespräsident kann allerdings eine von ihm nicht gewollte Koalition verhindern. Aber das geht nur kurzfristig. Mittel- oder gar langfristig kann er gegen eine entschlossene und geschlossene Mehrheit im Nationalrat keine Regierung bilden. Trotzdem arbeitete Klestil lange auf die Erhaltung der rot-schwarzen Koalition hin. Er wurde geradezu zum Gewissen der langjährigen Koalitionsparteien. Für manche hat er mit dieser einseitigen Festlegung auf eine Regierungsform seine Rolle, insbesondere als *pouvoir neutre*, überschritten. Zwar waren in der Zweiten Republik Bundespräsidenten wiederholt oberste Ausgrenzer des dritten Lagers, aber damals ging es nicht um eine Partei mit 52 Mandaten. Er versuchte zu motivieren und erinnerte an einen modernen Lehrer, der nur wenige Möglichkeiten gegenüber seinen Schülern hat. Der letzte Ausweg, die Drohung mit dem eigenen Rücktritt, wurde im übrigen von ihm nicht wahrgenommen.

Wie frühere Bundespräsidenten schränkte Klestil auch die politischen Möglichkeiten der ÖVP bis auf weiteres ein. Allerdings war sie in der Frage Schwarz-Blau früher nie ganz einig gewesen. Im Gegensatz zur SPÖ verband sie sich auf Bundesebene nie zu einer Koalition mit den Freiheitlichen. Auch kein Bundespräsident setzte sich bisher aktiv für diese Regierungsform ein und zwar gleichgültig, ob er aus dem roten oder aus dem schwarzen Lager kam.

Dementsprechend wurde er wegen seiner längeren aktiven Verhinderung der Freiheitlichen als Regierungspartei von den Grünen gelobt, von den Freiheitlichen getadelt. Während also die Grünen früher gegen und die Freiheitlichen für einen starken Bundespräsidenten waren, waren die Rollen wenigstens zeitweise vertauscht. Die Freiheitlichen wollten auf einmal einen Staatsnotar, der die Parteien frei koalieren lassen und dementsprechend nur auf das Verhalten der Parlamentsparteien reagieren solle, ja es wurde von ihnen sogar die Abschaffung des Amtes verlangt wie früher von den Grünen. Es kam nicht nur bei diesen Gruppen zu einer „präsidialen Umkehr“. Die SPÖ, die z.T. sehr kritisch ihm gegenüber agiert hatten, wurden geradezu zu seiner Anhängerschaft, die ÖVP, die ihn aufgestellt

hatte, zu seiner Kritikerin, ja Gegnerin. Ähnliches lässt sich von JournalistInnen sagen.

Das in der Verfassung angelegte Spannungsverhältnis Präsidialismus versus Parlamentarismus hatte sich im Gegensatz zu seiner Vergangenheit entwickelt. Vereinfacht: Linke setzten auf den Präsidenten, Rechte auf das Parlament als Mehrheit.

Klima hatte vom Bundespräsidenten Klestil den Auftrag, „zum Wohle des Landes“ eine Regierung „mit klarer solider Mehrheit im Parlament und damit Stabilität und mit Ansehen im In- und Ausland“ zu bilden. Klestil erwartete sich „rasche und zügige Verhandlungen“ und bis zum Jahresende einen Zwischenbericht. Diesen erstatteten beide Noch-Regierungsparteien am 30. Dezember 1999.

In seiner Neujahrsansprache forderte der Bundespräsident einen „Verzicht auf überholte ideologische Positionen“, eine „Reformgesinnung, die den Notwendigkeiten des neuen Jahrhunderts entspricht“ und einen „Rückzug der Parteien aus jenen Bereichen, in denen sie in einer modernen Demokratie eigentlich nichts zu suchen haben“. Es habe sich nie gelohnt, persönliche Interessen vor das Wohl des Staatsganzen zu stellen, es entspreche nicht dem Geist einer modernen demokratischen Gesinnung, Parteienegoismus in den Vordergrund zu rücken. Er werde weiter darauf drängen, dass zügig verhandelt werde. Wichtig sei aber nicht die Dauer der Gespräche, sondern, ob ein gemeinsam erarbeitetes Programm eine gute Politik in der Zukunft möglich mache. Schließlich appellierte er auch an die Medien „Kritik und Korrektiv, wo angebracht, gut und notwendig – aber auf der Grundlage von Fairness und Objektivität“ zu üben.

Mitte Jänner appellierte er wiederum mit Nachdruck an die verhandelnden Parteien. Er warnte davor, die Gespräche scheitern zu lassen und damit die Gefahr vorzeitiger Neuwahlen heraufzubeschwören. Er sprach aus, was die Bevölkerung wollte, nämlich einen raschen Abschluss der Verhandlungen. Er wurde wegen dieses „Aktivismus“ kritisiert. Journalisten warfen ihm sogar vor, eine SPÖ-Minderheitsregierung für die Auflösung des Nationalrates einzusetzen und durch Notverordnungen regieren zu wollen, ja es wurde sogar die Frage gestellt, „Will Klestil putschen?“ (Die Presse vom 15. Jänner 2000)

Am 21. Jänner 2000 wurden die Regierungsverhandlungen abgebrochen, obwohl über die großen Probleme inhaltliche Einigung erzielt worden war. Um vier Uhr früh informierte Klima Schüssel darüber, dass bestimmte Forderungen der ÖVP für die SPÖ unzumutbar seien. Darauf berichtete er Klestil über das Scheitern der Verhandlungen. Um 9.00 trat Schüssel gemeinsam mit ÖVP-Landeschefs beim Bundespräsidenten auf und forderte den Auftrag zur Regierungsbildung. Klestil weigerte sich und informierte über Sorgen des Auslandes wegen einer blau-schwarzen Koalition. Später wurde Klima von Klestil beauftragt, nach Gesprächen mit den anderen Parlamentsparteien innerhalb einer Woche eine Minderheitsregierung mit eventuell freiheitlichen Experten zu bilden. Die Art und Weise, wie dieser Auftrag formuliert wurde, war zunächst verwirrend. Deswegen und wegen der Beauftragung Klimas zur Bildung einer Minderheitsregierung wurde Klestil wieder heftig kritisiert.

Am 24. Jänner kamen Haider und Schüssel hintereinander zu Klestil und teilten ihm als fait accompli mit, dass die FPÖ mit der ÖVP eine Regierung bilden werde und Verhandlungen aufgenommen würden. Davon nahm Klestil Kenntnis, wartete aber den Bericht Klimas in der nächsten Woche ab und erteilte keinen neuen Regierungsbildungsauftrag. Freiheitliche und ÖVP begannen darauf Verhandlungen über ihre Koalition. Am 27. Jänner 2000 teilte Klima Klestil mit, dass eine Minderheitsregierung keine Chance habe. Klestil nahm dies zur Kenntnis, erteilte aber niemandem einen Regierungsbildungsauftrag.

Während also Klima noch den offiziellen präsidentialen Auftrag hatte, nahmen FPÖ und ÖVP ohne Auftrag Verhandlungen über eine Koalition auf. Damit begann ein Wettlauf zwischen dieser „Parteien-Regierungsbildung“ und der „präsidentialen“. Die Parteien-Verhandlungen ohne präsidentialen Auftrag waren erfolgreicher und für die Medien interessanter. Dabei bestand das Gerücht über eine schon viel frühere Absprache.

Die Parallelaktion entsprach dem Spannungsverhältnis zwischen den parteimäßigen, parlamentarischen und den präsidentialen Elementen in der Verfassung. FPÖ und ÖVP nutzten die Erfahrung, dass der Bundespräsident gegen eine be- und entschlossene parlamentarische Mehrheit praktisch keinen Handlungsspielraum hat. Klima scheiterte. FPÖ und ÖVP wussten, dass das politische Gesetz des Handelns auf sie übergegangen war und der Bundespräsident

rechtlich nachvollziehen müsste, was sie politisch schon früher vollzogen hatten. Sie rechneten mit der normativen Kraft des Faktischen. Dabei entlastete die Entscheidung Haiders, in Kärnten zu bleiben, die beabsichtigte gemeinsame Regierung unter Kanzler Schüssel. Zwei Parteien wurden Regierungspartner, von denen die eine zunächst die Oppositionsrolle gewählt hatte, die andere laut Umfragen vom Großteil ihrer Wähler als Opposition gewollt war.

Der Bundespräsident hat sich in die Richtung einer rot-schwarzen Koalition bemüht. Er hat es im Hinblick auf die Reaktionen des Auslands gut gemeint. Aber er hat sein Wollen von Anfang an zu wenig öffentlich ausgedrückt. Klar drückte er es in den Aufträgen an Klima aus. Er wollte eine Mehrheit und Regierung seiner Präferenz bilden. Das gelang nicht.

Ende Jänner bezog die SPÖ definitiv die Rolle einer Opposition. So waren in der bis 4. Februar im Amt befindlichen einstweiligen Bundesregierung eine im Hinblick auf die zu erwartende Regierung ehemalige und eine neue Opposition vereinigt, die alte rot-schwarze Koalition. Der Bundespräsident blieb in der Warterolle in seinem Sinne konsequent. Sein Unterlassen eines Regierungsbildungsauftrages signalisierte dies auch gegenüber dem Ausland. Aber ein solcher Auftrag wird von der Verfassung nicht verlangt.

Am 31. Jänner 2000 kam es zur historisch einmaligen Demarche der anderen 14-EU-Staaten unter Führung der portugiesischen Präsidentschaft. Darin wurde mitgeteilt, dass im Falle der Regierungsbeteiligung der FPÖ die Regierungen der EU-Staaten keine bilateralen Kontakte auf politischer Ebene akzeptieren, österreichische Bewerbungen bei internationalen Organisationen nicht unterstützen und Kontakte mit den Botschaften der Republik Österreich nur auf technischer Ebene abwickeln werden.

Beim Treffen der Koalitionsführer mit dem Bundespräsidenten am 3. Februar wurde die vorgelegte Ministerliste von diesem zum Teil abgelehnt. Prinzhorn als geplanter Infrastrukturminister wurde durch Landesrat Schmid aus der Steiermark, der Wiener Spitzenpolitiker Kabas durch den freiheitlichen Klubobmann Scheibner als Bundesminister für Landesverteidigung ersetzt. Damit wirkte Klestil wie kein Bundespräsident vor ihm aktiv auf die Ministerliste ein. Auch das Regierungsprogramm wurde durch die Präambel in seinem Sinne formuliert, bevor

es am Nachmittag des 3. Februar in den Redoutensälen der in- und ausländischen Presse präsentiert wurde.

Die Deklaration „Verantwortung für Österreich – Zukunft im Herzen Europas“ (Menschenrechts- und EU-Bekennnisse, kurz „Klestil Präambel“) wie die Ablehnung zweier Minister waren Signale nach innen und nach außen. Beides wurde trotz mancher Anerkennung der guten Absicht von anderen kritisiert. Der Inhalt sei recht schön und gut, aber schon längst Inhalt der österreichischen Rechtsordnung. Es handle sich um überflüssige Wiederholungen, die als Schuldbekennnis gedeutet werden könnten. Es wurde auch die Frage gestellt, ob es dem Bundespräsidenten bei dieser Formulierung von Selbstverständlichkeiten etwa nur auf eine Geste der Unterwerfung der Bundesregierung angekommen sei. Andererseits sind solche Präambeln bei vielen Partnerschaftsabkommen üblich und politische Konsenssymbolik. Der Bundespräsident wollte damit ein besonderes Zeichen setzen (lassen).

Am 4. Februar 2000 wurde das Kabinett Schüssel-Riess-Passer vom Bundespräsidenten ernannt. Die vierzehn EU-Partnerstaaten froren ihre bilateralen Kontakte zu Österreich ein. Die EU-Ratspräsidentschaft teilte mit, dass die Mitgliedsstaaten der EU von Anfang an klar gemacht hätten, was Österreich bei einer Regierungsbeteiligung der Freiheitlichen zu erwarten habe.

Die Reaktionen der vierzehn EU-Staaten gegenüber Österreich waren rechtlich problematisch, insbesondere unverhältnismäßig, eine Vorverurteilung aufgrund von Vorurteilen. Aber sie waren aufgrund von Äußerungen freiheitlicher Politiker verständlich. Für viele hat sich in der Wahl und in den Sanktionen der alte Satz „all politics is local“ ebenso bewahrheitet wie die Formel „foreign policy is about national interests“.

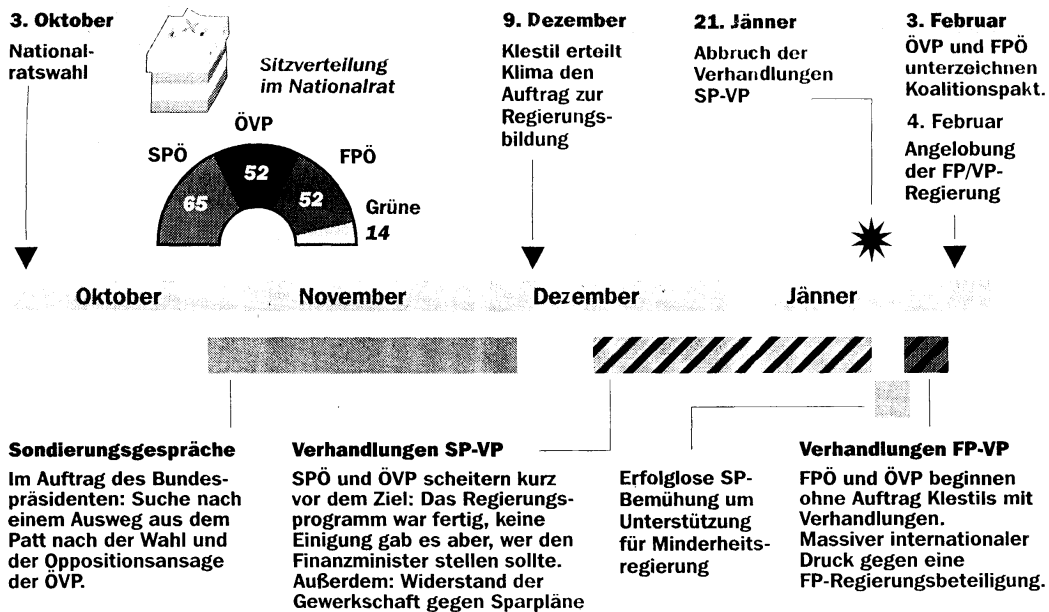
So wurde die Frage der Regierungsbildung auch zur politischen Bildung. Macht und Ohnmacht des Bundespräsidenten wurden diskutiert. Diese Diskussion wird weitergehen. Diesbezügliche Änderungen der Verfassung werden aber wahrscheinlich ebenso wenig erfolgen wie solche des Wahlrechts und der offenen Regierungsform.

In der Regierungserklärung vom 9. Februar 2000 hieß es: „Der Machtwechsel, der in diesen Tagen erfolgte, ist legitim.“ Die Regierungsbestellung war aber so

ungewöhnlich, daß sie kein Beispiel in der österreichischen Geschichte hat. Sie erfolgte unter außerordentlichen Vorzeichen, Umständen, Demonstrationen – der Weg zwischen Hofburg und Bundeskanzleramt wurde bei der Ernennung von den Regierungsmitgliedern durch den unterirdischen Geheimgang zurückgelegt – und hatte unvorstellbare Folgen. Der Bundespräsident stand unter dem Eindruck der von ihm vorausgesehenen Sanktionen und der Demonstration am Heldenplatz. Seine Körpersprache bei der Ernennung brachte dies zum Ausdruck. Er wollte die Regierung zunächst nicht, aber er ernannte sie mangels Alternative. Er hat sie ernannt und angelobt.

Die Vorgänge entsprachen der Konstitution, aber nicht der Konvention. Die Regierungsbildung erfolgte zum ersten Mal ohne Regierungsbildungsauftrag des Bundespräsidenten. Er hat den späteren Bundeskanzler nicht mit der Regierungsbildung betraut. Schüssel war auch nicht der Chef der mandatsstärksten Partei, was bisher Konvention auf dem Weg zum Kanzler war. Auf der anderen Seite akzeptierte der Bundespräsident die ihm vorgelegte Ministerliste nicht, sondern eliminierte zwei Kandidaten. Durch die sogenannte Klestil-Präambel versuchte er, das Regierungsprogramm über die verfassungsrechtliche Legalität hinaus mit Legitimität im Sinne der EU-Wertegemeinschaft zu ergänzen. Die Legitimation durch wertneutrales Verfahren sollte durch ein wertrationales Bekenntnis zu den Grundwerten einen höheren und tieferen Sinn erhalten. Schließlich hatte er schon Monate vorher die Parteien zu Sondierungsgesprächen in Sachfragen aufgefordert, was so noch nie der Fall gewesen war. Sachpolitik in diesem Sinne und die Aufforderung dazu ist i.R. eine Aufgabe des Nationalrates. Alles in allem wurden im Zuge der Regierungsbildung 1999/2000 alte Konventionen verlassen, ohne dass man sagen kann, neue seien an ihre Stelle getreten. Damit ist die zukünftige Staatspraxis weniger vorhersehbar als bisher.

Vier Monate bis zur Regierungsbildung



Grafik: APA, Quelle: APA

APA

(Regierungsbildung 2000)

Von der Nationalratswahl bis zum Regierungsauftrag und zur Angelobung

(1945 – 2000)

| NR-Wahl | Auftrag | Tage von Wahl | Angelobung |
|--------------|----------------------------|---------------|--------------|
| 25. 11. 1945 | | | 20. 12. 1945 |
| 9. 10. 1949 | | | 8. 11. 1949 |
| 22. 12. 1953 | | | 2. 4. 1953 |
| 13. 5. 1956 | | | 29. 6. 1956 |
| 10. 5. 1959 | | | 16. 7. 1959 |
| 18. 11. 1962 | 20. 11. 1962 | 2 | 27. 3. 1963 |
| 6. 3. 1966 | | | 19. 4. 1966 |
| 1. 3. 1970 | | | 21. 4. 1970 |
| 10. 10. 1971 | | | 4. 11. 1971 |
| 5. 10. 1975 | | | 28. 10. 1975 |
| 6. 5. 1979 | | | 5. 6. 1979 |
| 24. 4. 1983 | 18. 5. 1983 | 24 | 24. 5. 1983 |
| 23. 11. 1986 | 26. 11. 1986 | 3 | 21. 1. 1987 |
| 7. 10. 1990 | 9. 10. 1990 | 2 | 17. 12. 1990 |
| 9. 10. 1994 | 14. 10. 1994 | 5 | 29. 11. 1994 |
| 17. 12. 1995 | 20. 12. 1995 | 3 | 12. 3. 1996 |
| 3. 10. 1999 | 9. 12. 1999 | 67 | |
| 3. 10. 1999 | 21. 1. 2000 | 110 | |
| 3. 10. 1999 | Eigeninitiative FPÖ-ÖVP | 111 | |
| | 22. 1. 2000 | | 4. 2. 2000 |

Regierungsbildungen in Österreich (1945 – 2000)

| Koalition | Parteien im Parla- ment | Geschei- terte Versuche von Reg.- bildungen | Parteien, die an den Versuchen beteiligt waren | Dauer der Reg.bildung in Tagen |
|---------------------------|----------------------------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| SPÖ-ÖVP-KPÖ 1945 | (3) | 0 | - | 7 |
| ÖVP-SPÖ-KPÖ 1945 | 3 | 0 | - | 25 |
| ÖVP-SPÖ 1947 | 3 | 0 | - | 0 |
| ÖVP-SPÖ 1949 | 4 | 0 | - | 30 |
| ÖVP-SPÖ 1953 | 4 | 0 | ÖVP-[SPÖ]-VDU ² | 39 |
| ÖVP-SPÖ 1956 | 4 | 0 | | 47 |
| ÖVP-SPÖ 1959 | 3 | 0 | | 67 |
| ÖVP-SPÖ 1963 | 3 | 0 | | 129 |
| ÖVP 1966 | 3 | 1 | ÖVP-SPÖ | 44 |
| SPÖ 1970 | 3 | 1 | SPÖ-ÖVP | 51 |
| SPÖ 1971 | 3 | 0 | | 25 |
| SPÖ 1975 | 3 | 0 | | 23 |
| SPÖ 1979 | 3 | 0 | | 30 |
| SPÖ-FPÖ 1983 ³ | 3 | 2 | (1) SPÖ-ÖVP (2) ÖVP-FPÖ | 30 |
| SPÖ-ÖVP 1987 | 4 | 0 | - | 59 |
| SPÖ-ÖVP 1990 | 4 | 0 | 1 | 171 |
| SPÖ-ÖVP 1994 | 5 | 0 | 2 | 51 |
| SPÖ-ÖVP 1996 | 5 | 0 | 2 | 86 |
| ÖVP-FPÖ 2000 | 4 | 2 | (1) SPÖ-ÖVP (2) SPÖ (3) ÖVP-FPÖ | 123 |

Anmerkungen:

1. Zeit zwischen Wahltag und formellem Amtsende, mit der Ausnahme von 1945 (Anzahl der Tage zwischen der ersten Verhandlungsrunde zwischen den Parteien und dem Datum des Amtsantritts).

2. Die ÖVP strebte eine ÖVP-SPÖ-VdU-Koalition an und verhandelte mit dem VdU; die SPÖ lehnte diese Koalition ab.

3. Das Resultat der Koalitionsverhandlungen von 1983 war weitgehend vorhersehbar. Per Präsident hatte den Repräsentanten der SPÖ, Fred Sinowatz, offiziell mit der Regierungsbildung betraut. Die SPÖ strebte eine Koalition mit der FPÖ an, nahm aber Verhandlungen sowohl mit der ÖVP als auch der FPÖ auf. Die Verhandlungen zwischen SPÖ und ÖVP dienten beiden Parteien hauptsächlich der Außendarstellung. Die SPÖ wollte der Wählerschaft durch Verhandlungen mit der ÖVP ihr Streben nach einem breiten Konsens signalisieren. Die ÖVP nahm das SPÖ-Verhandlungsangebot nicht ernst. Sie sah keine realistische Chance auf einen positiven Abschluss der Verhandlungen und wollte daher bei keinem ihrer Wahlversprechen nachgeben.

Quelle: Müller; Strøm (Hg), Koalitionsregierungen in Westeuropa, Wien 1999, S. 22

Die einstweiligen Bundesregierungen (1945-2000)

| Regierung | Ernennung | Enthebung nach Rücktritt | Betrauung nach 71 B-VG bis |
|------------------|------------------|---------------------------------|-----------------------------------|
| Figl I | 20.12.1945 | 11.10.1949 | 8.11.1949 |
| Figl II | 8.11.1949 | 28.10.1952 | - |
| Figl III | 28.10.1952 | 25.2.1953 | 2.4.1953 |
| Raab I | 2.4.1953 | 14.5.1956 | 29.6.1956 |
| Raab II | 29.6.1956 | 12.5.1959 | 16.7.1959 |
| Raab III | 16.7.1959 | 3.11.1960 | - |
| Raab IV | 3.11.1960 | 11.4.1961 | - |
| Gorbach I | 11.4.1961 | 20.11.1962 | 27.3.1963 |
| Gorbach II | 27.3.1963 | 2.4.1964 | - |
| Klaus I | 2.4.1964 | 25.10.1965 | 19.4.1966 |
| Klaus II | 19.4.1966 | 3.3.1970 | 21.4.1970 |
| Kreisky I | 21.4.1970 | 19.10.1971 | 4.11.1971 |
| Kreisky II | 4.11.1971 | 8.10.1975 | 28.10.1975 |
| Kreisky III | 28.10.1975 | 9.5.1979 | 5.6.1979 |
| Kreisky IV | 5.6.1979 | 26.4.1983 | 24.5.1983 |
| Sinowatz | 24.5.1983 | 16.6.1986 | - |
| Vranitzky I | 16.6.1986 | 25.11.1986 | 21.11.1987 |
| Vranitzky II | 21.11.1987 | 9.10.1990 | 17.12.1990 |
| Vranitzky III | 17.12.1990 | 11.10.1994 | 29.11.1994 |
| Vranitzky IV | 29.11.1994 | 18.12.1995 | 12.3.1996 |
| Vranitzky VI | 12.3.1996 | 20.1.1997 | 28.1.1997 |
| Klima I | 28.1. 1997 | 5.10.1999 | 4. 2. 2000 |