

# Einstweilige Bundesregierung und Minderheitsregierung

Diskussionspapier Nr. 98-R-03

Manfried Welan\*)

Februar 2003



Institut für Wirtschaft, Politik und Recht  
Universität für Bodenkultur Wien

DISKUS  
SIONSP  
APER

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/>

# Einstweilige Bundesregierung und Minderheitsregierung

## Inhalt

### 1. Gemeinsamkeit – Unterschied S 3

Beide werden nicht als normale Regierungen angesehen, haben aber die gleichen Zuständigkeiten wie „normale“. Beide sind „Präsidentialregierungen“ und mehr oder weniger auf Abruf bestellt. Die „einstweilige“ ist aber eine hinsichtlich der Bestellung genau und besonders geregelte Rechtseinrichtung, „Minderheitsregierung“ ist dagegen ein politischer Begriff: Die „Einstweilige“ ist eine regelmäßig wiederkehrende Erscheinung, die Minderheitsregierung eine Ausnahme.

### 2. Entstehung und Entwicklung der Einstweiligen S. 6

Durch die Verfassung 1919 geschaffen; durch Art 71 B-VG 1920 variabler gestaltet; 1986 neu gefasst.

Der Provisorialcharakter des Art 71 bewirkt eine Reduktion der Regierungsstruktur. In der Praxis wurden bisher nur „ehemalige“ Regierungen (unmittelbar vorhergehende) einstweilige. Nie gab es ein Beamtenkabinett. Konventionsbindung des Bundespräsidenten?

### 3. Übergangsregelung – Übergangsregierung; Inland – Ausland S. 9

Wenn es keine Übergangsregierung gäbe, wäre der Bundespräsident verpflichtet, unverzüglich eine neue endgültige zu ernennen.

Wer Mitglied der einstweiligen Regierung werden darf. Keine Regierungserklärung? „Fortführung der Verwaltung.....“ meint „Fortführung der obersten Verwaltungsgeschäfte des Bundes“ Die einstweilige darf wie die definitive regieren; Frage der Politik, nicht des Rechts.

Ausländische Verfassungen bestimmen meist, dass bisherige Regierungen bis zum Amtsantritt der neuen im Amt bleiben. Bei uns ist das nicht Konstitution, sondern Konvention, aber im Gewand der einstweiligen Regierung, die formell eine neue ist.

**4. Wie lange darf eine einstweilige im Amt bleiben? S. 14**

..... „bis zur Bildung der neuen Bundesregierung“ .....

Keine Amtszeit, Amtsende ist der Amtsantritt der neuen Regierung; aber: Sunt certi denique fines. Der Sinn der Verfassung ist nicht, dass eine einstweilige eine ewige Regierung werden darf. Orientierung: zwei bis vier Monate. Was tun? Was dann? Alternativen: Mehrheitswahl, Frist- und Terminsetzung durch die Verfassung und/oder durch den Bundespräsidenten .....

**5. Zusammenfassung S. 18**

Die einstweilige hat die gleiche Stellung und die gleichen Zuständigkeiten wie eine endgültige Regierung, aber die Bestellung ist unterschiedlich. Verschiedene Auffassung über Vorschlag und Gegenzeichnung des Bestellungsrechtes; es spricht mehr für Freiheit des Bundespräsidenten von Vorschlag und Gegenzeichnung.

**6. Minderheitsregierung: Was ist das? S. 20**

Repräsentanten von Partei(en), die im Parlament nicht über die absolute Mehrheit verfügt, Fachleute oder „Unabhängige“ ohne Mehrheit. Bisher in Österreich – anders als in anderen Staaten - kaum Minderheitsregierungen. Die Regierung Vaugoin 1930, die Regierung Kreisky I 1970. Die Technik des Einsiedlerkrebses.

**7. Einstweilige und Minderheitsregierung können rechtlich „normal“ regieren S. 23**

Die vielen Zuständigkeiten der Bundesminister einzeln und als Bundesregierung. Die Hegemonie jeder Regierung. Die rechtliche und politische Gewaltenteilung. Einstweilige Regierung als regelmäßige Wiederkehr der Gleichen, Minderheitsregierung als seltene Ausnahme „von Gnaden des Bundespräsidenten“.

**8. Literatur (Kleine Auswahl) S. 25**

## **1. Gemeinsamkeit - Unterschied**

Einstweilige Bundesregierung und Minderheitsregierung haben Gemeinsamkeiten: Zunächst werden beide in der österreichischen politischen Umgangssprache nicht als „normale“ Regierungen angesehen. Das hat mit dem Mehrheitsprinzip zu tun, das unsere Verfassung durchzieht und die politische Praxis prägt. Das hat auch mit der Unterstützung der endgültigen Regierungen zu tun: Die Regierungen in der Zweiten Republik stützten sich regelmäßig auf dauernde, solide Mehrheiten. Im Gegensatz zu anderen Staaten war das Parteiensystem durch Kontinuität, Stabilität und Konzentration gekennzeichnet.

Bei den vielen einstweiligen Regierungen, die bisher ausschließlich aus den bisherigen gebildet worden sind, war diese Mehrheit im Sinne der ehemaligen politischen Konstellation, oft aber auch im Sinne der aktuellen vorhanden; die Minderheitsregierung Kreisky 1970 konnte sich auf die FPÖ als Unterstützung verlassen.

Ein zweites Element haben die beiden Regierungstypen gemeinsam: Sie sind in der Regel und von vornherein nicht auf Dauer bestimmt, sondern auf Abruf.

Gemeinsam haben sie jedenfalls das Vertrauen des Bundespräsidenten. Sie sind richtige „Präsidialregierungen“. Sie müssen nicht ausdrücklich vom Vertrauen des Nationalrates getragen sein, aber sein Misstrauensvotum würde zu ihrer Enthebung durch den Bundespräsidenten führen. Keine dieser Regierungen erhielt im übrigen je ein Misstrauensvotum. Auch wurde keine vom Bundespräsidenten entlassen. Aber die Entlassung einer Regierung fand ja bisher überhaupt noch nicht statt.

Schließlich haben beide Regierungstypen gemeinsam, dass sie die gleiche Rechtsstellung und die gleichen Zuständigkeiten haben wie definitive Regierungen. Sie dürfen, können und müssen rechtlich all das tun, was „normale“ tun (s. Punkt 7, S. 23).

Seit 1945 bis heute gab es 23 einstweilige Regierungen, aber nur eine einzige Minderheitsregierung. Diese einzige führte Kreisky. Im übrigen gab es in dieser Zeit nur viermal eine von einfacher Mehrheit getragene Einparteienregierung. Eine davon führte Klaus; drei führte Kreisky.

Einstweilige Bundesregierungen waren also regelmäßig auftretende Erscheinungen. Die Minderheitsregierung war die große Ausnahme. Das ist ein Unterschied in der Realität.

Der wesentliche Unterschied zwischen beiden aber liegt im Recht. Die einstweilige Bundesregierung ist eine Rechtseinrichtung; sie ist sehr genau im B-VG geregelt. Die Minderheitsregierung ist keine Rechtseinrichtung, sondern ein politischer Begriff.

## **Einstweilige Bundesregierungen nach dem B-VG seit 1945**

(Alle einstweiligen Regierungen waren „bisherige“ Regierungen)

<i>Regierung</i>	<i>Ernennung gem. Art 71 B-VG</i>	<i>Funktionsdauer bis</i>
Figl (wie Figl I)	11.10.1949	8.11.1949
Figl (wie Figl II)	28.10.1952	-
Figl (wie Figl III)	25.2.1953	2.4.1953
Raab (wie Raab I)	14.5.1956	29.6.1956
Raab (wie Raab II)	12.5.1959	16.7.1959
Raab (wie Raab III)	3.11.1960	-
Raab (wie Raab IV)	11.4.1961	-
Gorbach (wie Gorbach. I)	20.11.1962	27.3.1963
Gorbach (wie Gorbach II)	2.4.1964	-
Klaus (wie Klaus I)	25.10.1965	19.4.1966
Klaus (wie Klaus II)	3.3.1970	21.4.1970
Kreisky (wie Kreisky I)	19.10.1971	4.11.1971
Kreisky (wie Kreisky II)	8.10.1975	28.10.1975
Kreisky (wie Kreisky III)	9.5.1979	5.6.1979
Kreisky (wie Kreisky IV)	26.4.1983	24.5.1983
Sinowatz (wie Sinowatz)	16.6.1986	-
Vranitzky /wie Vranitzky I)	25.11.1986	21.11.1987
Vranitzky (wie Vranitzky II)	9.10.1990	17.12.1990
Vranitzky (wie Vranitzky III)	11.10.1994	29.11.1994
Vranitzky (wie Vranitzky IV)	18.12.1995	12.3.1996
Vranitzky (wie Vranitzky VI)	20.1.1997	28.1.1997
Klima (wie Klima)	5.10.1999	4. 2. 2000
Schüssel (wie Schüssel I)	26. 10. 2002	

## **Minderheitsregierung seit 1945**

<i>Regierung</i>	<i>Ernennung</i>	<i>Enthebung</i>
Kreisky I	21.4.1970	19.10.1971

## **2. Entstehung und Entwicklung der einstweiligen Bundesregierung**

Die Monarchie kannte keine Übergangsregierung. Die Republik schuf erst in der Märzverfassung 1919 diesbezügliche Regelungen.

„Bis die neue Staatsregierung gebildet wird, hat der Präsident (der Nationalversammlung) entweder die scheidende Regierung unter dem Vorsitz des bisherigen Staatskanzlers oder eines Staatssekretärs mit der einstweiligen Fortführung der Geschäfte zu beauftragen, oder leitende Beamte der Staatsämter unter dem Vorsitz eines dieser leitenden Beamten oder eines eigens hiezu bestellten Beamten mit der einstweiligen Leitung der Verwaltung zu betrauen.“

(Art 3 des Gesetzes vom 14. März 1919 über die Staatsregierung)

Die Schaffung einer provisorischen Regierung war die präsidentielle Ausnahme von der parlamentarischen Regel. Die endgültige Regierung wurde ja von der Nationalversammlung gewählt. „Der Präsident der Nationalversammlung konnte dabei – vorschlags- und gegenzeichnungsfrei – entweder ein „politisches“ aus den bisherigen Mitgliedern der Regierung zusammengesetztes „Übergangskabinett“ oder ein „unpolitisches“ bzw. „bürokratisches“ aus Beamten bestehendes „Leiterkabinett“ mit der einstweiligen Fortführung der Geschäfte (Leitung der Verwaltung) beauftragen.“ (Wieser, Wien 1994, S. 22)

Das B-VG 1920 bestimmte im Art 71:

„Ist die Bundesregierung aus dem Amt geschieden, hat der Bundespräsident bis zur Bildung der neuen Bundesregierung Mitglieder der scheidenden Regierung oder höhere Beamte der Bundesämter mit der Fortführung der Verwaltung und einen von ihnen mit dem Vorsitz in der einstweiligen Bundesregierung zu betrauen. Diese Bestimmung wird sinngemäß angewendet, wenn einzelne Mitglieder aus der Bundesregierung ausgeschieden sind.“

Wieder war das die große präsidentielle Ausnahme in einem extrem parlamentarischen System, in dem die Regierung vom Nationalrat gewählt wurde. Anders als nach der Märzverfassung konnte aber der Bundespräsident die Zusammensetzung der einstweiligen Regierung variabel gestalten. Dabei war der Begriff „Bundesamt“ mit „Bundesministerium“ gleichzusetzen und nicht etwa jede Bundesbehörde darunter zu verstehen.



Die B-VG-Novelle 1929 hat an dieser Regelung nichts geändert, obwohl aus dem extrem parlamentarischen System durch die Aufwertung des Bundespräsidenten ein parlamentarisches Regierungssystem mit präsidentiellen Einschlügen geworden war. Der Bundespräsident bestellt jede Regierung, die einstweilige allerdings vorschlags- und gegenzeichnungsfrei.

Die ständisch-autoritäre Verfassung 1934 enthielt im Art 83 ebenfalls eine Übergangsregelung, danach hat der Bundespräsident, wenn die Bundesregierung aus dem Amt geschieden ist, bis zur Bildung der neuen Bundesregierung Mitglieder der abtretenden Regierung und Staatssekretäre oder höhere Beamte der Bundesämter mit der Fortführung der Verwaltung und einen von ihnen mit dem Vorsitz in der einstweiligen Bundesregierung zu betrauen. Auch hier hatte also der Bundespräsident die Möglichkeit ein Übergangskabinett oder ein Leiterkabinett oder eine Mischform zu bestellen.

1945 wurde das B-VG 1920 i.d.F. 1929 wieder in Kraft gesetzt und damit Art. 71.

Erst die B-VG-Novelle, BGBl 1986/212 fasste Art 71 B-VG neu. Er lautet:

„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 in 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).“

Damit kann mit der Fortführung der Verwaltung auch ein dem ausgeschiedenen Bundesminister beigegebener Staatssekretär oder ein leitender Beamter des betreffenden Bundesministeriums betraut werden. Nunmehr ist

ausdrücklich von Bundesministerium die Rede. Die Mitglieder von einstweiliger und endgültiger Bundesregierung wurden hinsichtlich ihrer staatsrechtlichen Verantwortlichkeit ausdrücklich gleichgestellt.

Nach Art 72 Abs. 3 B-VG sind die Regelungen über die Angelobung der Mitglieder der Bundesregierung und die Ausstellung der Bestallungsurkunden auch auf die Fälle des Art 71 B-VG sinngemäß anzuwenden. „Ein Produkt der B-VG-Novelle, BGBl 1992/470, schließlich ist die in Art 56 Abs. 2 den Mitgliedern einer einstweiligen Bundesregierung eröffnete Möglichkeit der „Reservierung“ eines Nationalrats-Mandates; die genannte Bestimmung nimmt auch - indirekt – auf die Amtsbeendigung der einstweiligen Bundesregierung durch „Enthebung von der Betrauung mit der Fortführung der Verwaltung“ bezug.“ (Wieser aaO 26)

Trotz der Wahlfreiheit hinsichtlich des zu berufenden Regierungspersonals ernannten die Bundespräsidenten bisher nur „ehemalige“ (unmittelbar vorhergehende) einstweilige Regierungen. Noch nie gab es in der Zweiten Republik ein Beamtenkabinett. Daher kann man von einer Konvention sprechen. Das bedeutet selbstredend keine rechtliche Verbindlichkeit, wohl aber eine Konventionsbindung für den Bundespräsidenten. Man wird beim Abgehen eine Begründung dafür erwarten.

### **3. Übergangsregelung – Übergangsregierung; Inland - Ausland**

Der Bundespräsident ist nicht verpflichtet, nach dem aus dem Amt Scheiden einer Bundesregierung unmittelbar eine neue zu ernennen. Gäbe es allerdings nicht die Überbrückungsregelung, müsste er unverzüglich eine neue Regierung bestellen. In der politischen Praxis unserer Republik wäre dies wahrscheinlich kaum möglich. So kann er sich Zeit lassen. Die einstweilige Regierung ist zweckmäßig und bequem. Daher dauern Regierungsbildungen bei uns lang, länger als anderswo.

Das B-VG geht zwar nicht davon aus, dass die sofortige Bestellung einer neuen Regierung absolut nicht möglich sei, trifft aber für den praktischen Regelfall, dass sie unmöglich ist, die Überbrückungsregelung durch die Übergangsregierung.

Der Bundespräsident ist verpflichtet, „bis zur Bildung der neuen Bundesregierung“ eine einstweilige zu bestellen.

Bei der Erfüllung dieser Verpflichtung ist er an keinen Vorschlag und an keine Gegenzeichnung gebunden (Welan, 1965, Wieser 1994).

Hinsichtlich des zu ernennenden Personals ist er allerdings gebunden. Art. 71 nennt einen Kreis qualifizierter Personen, die Erfahrung in den obersten Verwaltungsgeschäften des Bundes haben. All dies macht Sinn im Hinblick auf Raschheit der Bestellung und Kontinuität der Verwaltung.

Der Bundespräsident ist also bei der Ernennung der einstweiligen Regierung einerseits freier (weil er ohne Vorschlag und Gegenzeichnung agiert), andererseits gebundener, weil er nur bestimmte Personen ernennen darf (Mitglieder der scheidenden Regierung, Staatssekretäre und leitende Beamte vom Bundesministerium). Aber auch diesbezüglich hat er eine weitgehende Auswahlfreiheit. Er kann ein reines Übergangskabinett mit den ehemaligen Mitgliedern, ein reines Leiterkabinett (Beamtenübergangskabinett), eine aus beiden Kategorien gemischte Regierung, solche mit Staatssekretären in Kombinationen bestellen. ...

Alle diese Formen der einstweiligen Regierung sind mit Angelobung und Ausstellung der Bestallungsurkunden verbunden.

Im übrigen besteht wie bei der Übernahme öffentlicher Ämter überhaupt das Prinzip der Freiwilligkeit. Keine in die einstweilige Bundesregierung berufene Person ist zur Annahme dieser Funktion verpflichtet.

Regierungserklärungen muss es nicht geben. Während ansonsten eine neu bestellte Bundesregierung sich einer Vorstellung im Nationalrat zu unterziehen hat (dies ist aus Art 70 Abs. 3 B-VG abzuleiten), besteht eine solche Pflicht bei der einstweiligen Bundesregierung nicht (vgl. die Argumentation Wiesers aaO 68ff). Wenn aber die einstweilige nicht aus dem bisherigen Regierungspersonal bestünde, lässt sich die Auffassung vertreten, dass sie sich zumindest „vorzustellen“ hat.

Dauert die Regierungsbildung immer länger, wirft sich allerdings die Frage auf, ob die einstweilige damit nicht auch einer Erklärung bedarf. Das wäre aber weniger eine Sache der einstweiligen als eine Sache des Bundespräsidenten, der ja ihr Schöpfer ist. Dieser darf aber vor dem Nationalrat keine Erklärung abgeben.

Im übrigen haben die Mitglieder einer einstweiligen Bundesregierung die gleiche Rechtsstellung wie die einer endgültigen. Die Verfassung differenziert diesbezüglich nicht. Insbesondere Unvereinbarkeiten, Bezüge, Vertretung, Stellung gegenüber dem Nationalrat, dem Bundesrat und dem Bundespräsidenten und Verantwortlichkeiten sind gleich.

Die einstweilige Bundesregierung und ihre Mitglieder haben die gleichen Zuständigkeiten wie eine endgültige Regierung und ihre Mitglieder.

Aus der Formulierung „Fortführung der Verwaltung“ wurde allerdings eine Beschränkung auf die Besorgung bloß der laufenden Verwaltungsgeschäfte abgeleitet. Eine solche Auslegung steht aber im Widerspruch zur Verfassung, die generell von Verwaltung und nicht von Regierung spricht. Im Gegensatz zu anderen Verfassungen ist auch nicht von der Fortführung lediglich der laufenden oder notwendigen Verwaltungsgeschäfte die Rede. Eine solche rechtspolitische Forderung erhob jüngst Heinz Fischer. Aber dann würde es erst recht Auslegungsprobleme geben. So hängt es von der einstweiligen Regierung wie von jeder Regierung überhaupt ab, was sie tut.

Fortführung der Verwaltung meint Fortführung der obersten Verwaltungsgeschäfte des Bundes, die den einzelnen Bundesministern und der Bundesregierung als ihrer Gesamtheit unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers zugewiesen sind.

Es gibt also zwei verschiedene Arten der Regierung, aber nicht verschiedene Zuständigkeiten. Das ergibt sich auch aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes. Schon in seinem Erkenntnis Slg 1208/1929 sprach er aus, dass die mit der Fortführung der Verwaltung betraute Bundesregierung, da in der Verfassung keine Einschränkung gemacht worden sei, dieselben Befugnisse wie die definitive Bundesregierung hat. Wenn es etwa im Art 140 B-VG heiße, dass der VfGH auf Antrag der Bundesregierung über die Verfassungswidrigkeit von Landesgesetzen zu erkennen hat, so falle auch die einstweilige Bundesregierung darunter.

„Der Art 71 B-VG ist freilich nicht ausdrücklich zitiert, aber ebenso wenig der Art 69, der von der definitiven Bundesregierung handelt. Es sind eben, ganz wie im Art 76 B-VG beide Arten der Bundesregierung durch den letzten Ausdruck zusammengefasst. Auch aus dem Art 76 Abs. 1 B-VG, welche von der Verantwortlichkeit der Bundesregierung gegenüber dem Nationalrat handelt, ergibt sich die völlige Gleichstellung der einstweiligen und der endgültigen Bundesregierung.“

Auch komme zur Erwägung, dass in der Bundesverfassung die Funktion der „Regierung“ nicht neben der „Verwaltung“ besonders erwähnt sei. In der Berechtigung der einstweiligen Bundesregierung zur Fortführung der Verwaltung liege auch die Legitimation, zur Vornahme von eigentlichen „Regierungsakten“. „Inwieweit die jeweilige Bundesregierung allerdings von ihren rechtlichen Befugnissen tatsächlich Gebrauch macht, ist eine Frage der Politik, nicht des Rechts.“ (Welan, Der Staatsbürger, 25/1965, S. 1).

Keine Verfassung der Mitgliedsstaaten der EU kennt hinsichtlich einer Übergangsregierung so umfangreiche Regelungen wie das B-VG. Wohl aber gibt es diesbezügliche Regelungen. So bestimmt das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland im Art 69 Abs. 2::

„Das Amt des Bundeskanzlers oder eines Bundesministers endigt in jedem Falle mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages, das Amt eines Bundesministers auch mit jeder anderen Erledigung des Amtes des Bundeskanzlers.“

Was bei uns Konvention ist, ist also dort Konstitution. Bei uns tritt nach der Wahl des Nationalrates die Bundesregierung konventionsgemäß zurück – was sie nicht müsste - und wird vom Bundespräsidenten des Amtes enthoben. In Deutsch-

land ist gemäß Art 69 Abs. 3 GG der Bundeskanzler auf Ersuchen des Bundespräsidenten, auf Ersuchen des Bundeskanzlers oder des Bundespräsidenten ein Bundesminister verpflichtet, die Geschäfte bis zur Ernennung seines Nachfolgers weiterzuführen. Mehr enthält die Deutsche Verfassung nicht.

Gemäß Art 15 der Verfassung des Königreiches Dänemark führt eine Regierung, die ein Misstrauensvotum erhalten oder um ihre Entlassung ersucht hat, solange die Geschäfte weiter, bis eine neue Regierung ernannt ist. Geschäftsführende Minister dürfen in ihrem Amtsbereich nur Handlungen vornehmen, die zur ungestörten Geschäftsführung erforderlich sind.

Die Verfassung Griechenlands 1975 enthält im Art 37 eine genaue Regelung der Regierungsbildung und regelt darin manches, was bei uns nur Konvention und nicht Konstitution ist; so ist dort ausdrücklich von Sondierungsaufträgen die Rede. (siehe später S.15f)

Im Art 38 ist die Frage der Vakanz des Postens des Ministerpräsidenten behandelt. Danach hat der Präsident der Republik den von der Parlamentsfraktion der Partei, der der Ministerpräsident angehört, vorgeschlagenen zum Ministerpräsidenten zu ernennen, wobei dieser Vorschlag spätestens binnen drei Tagen erfolgen muss. Bis zur Ernennung des neuen Ministerpräsidenten wird das Amt des Ministerpräsidenten von dem ranghöchsten Vizevorsitzenden oder Minister ausgeübt.

Die Verfassung Irlands 1937 enthält im Art 28 die wichtigsten Regelungen über die Regierung. Nach Abs. 11 gelten die übrigen Regierungsmitglieder als von ihrem Amte zurückgetreten, wenn der Taoiseach von seinem Amte zurücktritt. (Bei uns besteht diese Regel nicht. Wenn der Bundeskanzler zurücktritt, wird nur er vom Bundespräsidenten des Amtes enthoben.)

Der Taoiseach und die übrigen Regierungsmitglieder nehmen bis zur Ernennung ihrer Nachfolger ihre Amtspflichten weiterhin wahr. Die Mitglieder der zur Zeit einer Parlamentsauflösung im Amt befindlichen Regierung bleiben bis zur Ernennung ihrer Nachfolger im Amt.

Gemäß Art 189 Abs 4 der portugiesischen Verfassung wird im Falle des Rücktritts der Regierung der scheidende Ministerpräsident am Tag der Ernennung und des Amtsantritts des neuen Ministerpräsidenten entlassen.

Nach der Verfassung des Königreiches Schweden 1975 wird der Ministerpräsident nach der in den §§ 2-4 vorgeschriebenen Ordnung bestimmt. Sind sämtliche Regierungsmitglieder entlassen worden, bleiben sie bis zum Antritt einer neuen Regierung im Amt. Ist ein anderer Minister als der Ministerpräsident auf eigenen Wunsch entlassen worden, bleibt er bis zum Antritt seines Nachfolgers im Amt, wenn der Ministerpräsident dies wünscht (§ 8).

Die Verfassung des Königreiches Spanien 1978 bestimmt im Art 101:

Die Amtszeit der Regierung endet mit der Abhaltung allgemeiner Wahlen, in den von der Verfassung vorgesehenen Fällen des Vertrauensentzuges durch das Parlament oder bei Rücktritt oder Tod des Ministerpräsidenten. Die scheidende Regierung bleibt bis zum Amtsantritt der neuen Regierung im Amt.

In den Mitgliedsstaaten der EU ist es überwiegend Verfassungsregel, dass die bisherige Regierung bis zum Amtsantritt der neuen im Amt bleibt. Bei uns ist das im Gewande der ausdrücklich ernannten einstweiligen Regierung Konvention. Das B-VG ermöglicht aber auch eine Beamtenregierung. Es ist bemerkenswert, dass bisher kein Bundespräsident diesen Weg gewählt hat. Möglicherweise würde die Bestellung einer Beamtenregierung die politischen Akteure der Parteien rascher zur Bildung einer endgültigen Regierung bringen.

#### **4. Wie lange darf eine einstweilige Regierung einst weilen?**

Für die endgültige Bundesregierung enthält die Verfassung keine Funktionsperiode. Sie wird für unbestimmte Zeit ernannt. Sie agiert zeitlich unbegrenzt. Auch für die einstweilige Bundesregierung, die rechtlich die gleichen Befugnisse hat wie die endgültige, ist keine ausdrückliche Amtszeit festgelegt. Sie agiert „bis zur Bildung der neuen Bundesregierung“, d.h. bis zur Ernennung einer endgültigen Regierung. Wie lange das dauert, ist aber auch nicht geregelt. Es bestehen weder Fristen noch Termine. Im Durchschnitt amtierten einstweilige Regierungen rund zwei Monate. Das ist eine Orientierungshilfe. Aber die normale Dauer ist keine Norm.

Kann man daraus den Schluss ziehen, dass die einstweilige Regierung unter Umständen auch unbegrenzt agieren kann?

Würde das nicht gar so schön der Erfahrung entsprechen, dass das Provisorische zum Definitiven wird?

Machen wir ein Gedankenexperiment:

Die Sondierungsgespräche, die alle Möglichkeiten ausloten sollen – diese von Bundespräsident Klestil in den politischen Sprachgebrauch eingeführte Formulierung wurde von politischen Akteuren und Massenmedien übernommen – dauern schon Monate. Nehmen wir an, sie dauern so lange, dass die darauf folgenden Koalitionsverhandlungen sich bis zur Wahl des neuen Bundespräsidenten hinziehen. Aus Courtoisie bietet dann die einstweilige Regierung dem neuen Bundespräsidenten ihren Rücktritt an, er ersucht sie, auch in Erfüllung der üblichen Courtoisie, dass sie im Amt bleibt..... Kann so aus einer einstweiligen Regierung eine bleibende werden? Kann gar, wie es schon jemand formuliert hat, Schüssel Klestil auch so politisch überleben? Wie es kürzlich Adamovich treffend formulierte, entspräche das aber sicher nicht dem Sinn der Verfassung. Das wäre verfassungswidrig.

Wenn alle mitspielen, also untätig bleiben, insbesondere der Bundespräsident selbst, könnte man die Frage vielleicht bejahen, wenn die Wahl des Bundespräsidenten bald stattfände. Sie findet aber voraussichtlich erst 2005 statt. Dann wäre die einstweilige Regierung Schüssel schon über zwei Jahre im Amt.

Aber auch ein Jahr entspricht nicht dem Sinn der Verfassung. Sunt certi denique fines. Es gibt in der Verfassung unsichtbare Grenzen.



Die längsten Regierungsbildungen von fast einem halben Jahr bilden eine zu weite Orientierung. Schon vorher müsste der Bundespräsident nach wohlwogenem Ermessen einschreiten, um dieser unsichtbaren Grenze Genüge zu tun. Das Auftreten Klestil im Ausland mit der Einmahnung der Regierungsbildung war ein solcher Schritt. Ob er zweckmäßig war, ist zweifelhaft. Aber Worte des Bundespräsidenten im Ausland haben erfahrungsgemäß mehr Gewicht als im Inland.

Was tun, wenn eine einstweilige zu lange amtiert? Was tun, wenn Sondierungen und Regierungsbildungen zu lange dauern? Manche verlangen vom Bundespräsidenten Fristsetzungen. Manche erwarten Termine und Fristen schon von der Verfassung.

So trat die FPÖ kürzlich für eine Verfassungsänderung ein, die ein Monat für Sondierungen und ein Monat für Verhandlungen vorschreibt. Damit orientiert sich die FPÖ an der durchschnittlichen Dauer von Regierungsbildungen. Auf kommunaler Ebene besteht eine solche Beschränkung in Graz, wo die Parteien 60 Tage Zeit haben, eine Stadtregierung zu bilden.

Die anderen Parteien sprachen sich aber gegen eine solche Fristsetzung aus. Heinz Fischer stellte die Frage, was nach Ablauf einer solchen Frist geschehen solle. Das Land müsse auch dann regiert werden. Er sprach sich aber dafür aus, die Befugnisse der mit der Fortführung der Amtsgeschäfte betrauten Regierung zu beschneiden. Das führt aber, wie gesagt, zu Auslegungsproblemen.

Unbestritten ist, dass der Bundespräsident keine Frist gesetzt hat. Was kann er tun? Außer gutem Zureden und strengen Mahnungen bleiben ihm nicht viele Möglichkeiten. Er kann schließlich den Regierungsbildungsauftrag zurückziehen und eine andere Persönlichkeit mit der Regierungsbildung betrauen.

Einen bemerkenswerten Weg zeichnet in diesem Sinn die Verfassung der Republik Griechenland vor.

Ihr Art 37 bestimmt:

- (1) Der Präsident der Republik ernennt den Ministerpräsidenten; auf dessen Vorschlag ernennt und entlässt er die übrigen Mitglieder der Regierung und die Vizeminister.
- (2) Zum Ministerpräsidenten wird der Vorsitzende der Partei ernannt, die im Parlament über die absolute Mehrheit der Sitze verfügt. Verfügt keine Partei über die absolute Mehrheit, so erteilt der Präsident der Republik dem Vorsitzenden der Partei mit der relativen Mehrheit einen Sondierungsauftrag, um die Möglichkeit

der Bildung einer Regierung, die das Vertrauen des Parlaments genießt, zu erkunden.

- (3) Besteht diese Möglichkeit nicht, so erteilt der Präsident der Republik dem Vorsitzenden der zweitstärksten Parlamentspartei einen Sondierungsauftrag; bleibt dieser Versuch weiter erfolglos, so erteilt er dem Vorsitzenden der drittstärksten Partei einen Sondierungsauftrag. Jeder Sondierungsauftrag gilt für drei Tage. Bleiben alle Sondierungsaufträge erfolglos, so ruft der Präsident der Republik alle Parteivorsitzenden zusammen und erstrebt die Bildung einer aus allen im Parlament vertretenen Parteien bestehenden Regierung zur Durchführung von Wahlen, falls die Unmöglichkeit der Bildung einer das Vertrauen des Parlaments genießenden Regierung bestätigt wird; im Falle des Misserfolgs beauftragt er den Präsidenten des Staatsrates oder des Kassationsgerichtshofes (Areopags) oder des Rechnungshofes mit der Bildung einer Regierung auf möglichst breiter Grundlage zur Durchführung von Wahlen und er löst das Parlament auf.
- (4) In den Fällen, in denen nach den vorigen Absätzen einem Parteivorsitzenden ein Auftrag zur Regierungsbildung oder ein Sondierungsauftrag erteilt werden sollte und die Partei keinen Vorsitzenden oder Stellvertreter hat oder falls dieser nicht zum Abgeordneten gewählt wurde, erteilt der Präsident der Republik dem von der Parlamentsfraktion der Partei vorgeschlagenen den Auftrag. Der Vorschlag zur Auftragserteilung erfolgt binnen drei Tagen, nachdem der Parlamentspräsident oder sein Stellvertreter dem Präsidenten der Republik die Stärke der Parteien im Parlament mitgeteilt hat. Diese Mitteilung muss vor jeder Erteilung eines solchen Auftrags erfolgen.

Auslegende Erklärung: Besitzen Parteien dieselbe Anzahl von Parlamentssitzen, so wird bei den Sondierungsaufträgen der Partei der Vorzug gegeben, welche die meisten Stimmen bei den Wahlen erhalten hat. Einer neugegründeten Partei, die eine Parlamentsfraktion gemäß der Geschäftsordnung bildet, wird die ältere mit der gleichen Anzahl der Sitze vorgezogen. In beiden Fällen, dürfen nicht mehr als an vier Parteien Sonderungsaufträge erteilt werden.

Sollen wir solche komplizierten Prozeduren Verfassungsrecht werden lassen? Die provisorische Regierung und vor allem der Übergangskanzler stehen im Laufe der Zeit mehr und mehr unter dem Druck der öffentlichen Meinung. Daher ist eine Regierungsbildung jedenfalls spätestens in drei bis vier Monaten nach einer Wahl zu erwarten.

Schließlich verliert die einstweilige Regierung ihr Amt nicht nur durch die Bildung einer definitiven Regierung; sie kann ihr Amt auch aus den gleichen Gründen verlieren wie die endgültige Regierung. Die Wege, die zum Aus dem Amt scheiden führen, sind Rücktritt, bestimmte Verurteilungen, Geltendmachung der politischen und/oder rechtlichen Ministerverantwortlichkeit – sie führen zu einer Enthebung – und die Entlassung. Sie ist der einfachste Weg und Sache des Bundespräsidenten allein. Dieser Weg wurde allerdings noch nie gegangen, weder bei einer definitiven, noch bei einer Interimsregierung.

Ohne Vorschlag und ohne weitere Voraussetzungen kann der Bundespräsident wie den „Übergangskanzler“ jeden Bundeskanzler auch oder die ganze einstweilige Bundesregierung wie jede Bundesregierung entlassen. Anruf genügt? Es bestehen keine Formvorschriften. Man wird aber eine „öffentliche“ Entlassung erwarten. Einzelne Mitglieder der einstweiligen Bundesregierung kann der Bundespräsident im übrigen nur über Vorschlag des „Übergangskanzlers“ entlassen. Was wäre aber nach einer Enthebung oder Entlassung? Dann wäre u.U. weder eine provisorische noch eine definitive sofort da. Könnte der Bundespräsident wieder die bisherige Regierung zur einstweiligen machen? Das ist wohl rechtlich und politisch zu verneinen. Der Bundespräsident würde sein Gesicht verlieren. Daher käme nur ein Beamtenkabinett oder eine Mischform in Betracht.

Die ultima ratio an Möglichkeiten ist für den Bundespräsidenten die Drohung mit dem eigenen Rücktritt. Allerdings wäre dieser vielleicht sogar manchem recht. Die einstweilige Regierung würde dann die Wahl zum neuen Bundespräsidenten ausschreiben (müssen).

Die jetzige einstweilige Regierung ist in ihrem Bestand jedenfalls mehr vom Bundespräsidenten abhängig als vom Parlament. Solange nämlich die FPÖ diese Regierung und insbesondere die freiheitlichen Mitglieder (unter)stützt, kann ihr vom Parlament her nichts passieren; Misstrauensvotum und Ministeranklage, also die Geltendmachung der politischen und der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit, sind ja Sache der Mehrheit.

Wie war es 1999 und 2000? Da war die Amtsdauer der einstweiligen Bundesregierung besonders lange. Das Übergangskabinett Klima agierte etwas weniger als vier Monate. Die lange Dauer kennzeichnete die Schwierigkeit einer Regierungsbildung. Das ist auch jetzt der Fall. Möglicherweise wird sie schwierig bleiben.

## **5. Zusammenfassung:**

Die einstweilige Bundesregierung und die endgültige sowie ihre Mitglieder sind rechtlich, insbesondere kompetenzrechtlich, gleichgestellt. Unterschiede bestehen nicht in der Stellung, sondern in der Bestellung. Der Bundespräsident bestellt alle Mitglieder der einstweiligen Bundesregierung ohne Vorschlag. Gleiches gilt, wenn einzelne Mitglieder der einstweiligen Regierung ausscheiden und ihre Ämter zu besetzen sind. Es erfolgt auch keine Gegenzeichnung. Der Bundespräsident ist also in dieser Beziehung anders als bei der endgültigen Bundesregierung völlig frei. Amtsübernahmepflicht besteht aber auch hier nicht.

Im übrigen wurde das Schweigen der Verfassung hinsichtlich Vorschlag und Gegenzeichnung auch anders und unterschiedlich gedeutet (vgl. die Hinweise darauf bei Wieser, aaO S. 62, der meiner Auffassung vom vorschlags- und gegenzeichnungsfreien Vorgehen des Bundespräsidenten bei der Bestellung der einstweiligen Regierung mit weiteren Argumenten gefolgt ist.).

Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass die einstweilige Bundesregierung keinen ständigen Vertreter für den Übergangskanzler kennt: Es gibt keinen „einstweiligen Vizekanzler“. Ist der Übergangskanzler vorübergehend verhindert, so ist die Vertretungsregelung für Bundesminister anzuwenden. Auch Kanzleramtsminister, Minister ohne Portfeuille und Staatssekretäre fallen weg. Der Provisorialcharakter des Art 71 B-VG bewirkt eine Reduktion und Vereinfachung der Regierungsstruktur (Wieser aaO 49).

Der Kontinuitätscharakter des Art 71 B-VG hat eine Reduktion des in Frage kommenden Personals zur Folge: Während bei der endgültigen Bundesregierung jede Person ernannt werden kann, die zum Nationalrat wählbar ist, können Mitglieder der einstweiligen Bundesregierung nur solche der scheidenden Regierung, Staatssekretäre und leitende Beamte von Bundesministerien werden. Hinsichtlich der leitenden Beamten des betreffenden Bundesministeriums hat der Bundespräsident ein freies Auswahlrecht.

Trotz der rechtlich grundsätzlichen Gleichstellung der einstweiligen Bundesregierung mit der endgültigen besteht in der Regel ein grundsätzlicher politischer Unterschied:

Die einstweilige Regierung repräsentiert die politische Welt von Gestern, wie sie sich bei der vorletzten Wahl im Nationalrat in Mandaten dargestellt hat. Je länger sie sich im Amt befindet, desto mehr wird dieser politische und im Zusammenspiel mit dem Nationalrat auch rechtlich relevante Unterschied bewusst. Sind allerdings die Mehrheitsverhältnisse der parlamentarischen Welt von Heute die gleichen wie die der parlamentarischen Welt von Gestern, so fällt der Unterschied wenig auf. Besteht aber ein solcher Unterschied, so kann die einstweilige Bundesregierung auch zur Minderheitsregierung werden.

## **6. Minderheitsregierung: was ist das?**

Im Gegensatz zur einstweiligen Regierung ist Minderheitsregierung kein Rechtsbegriff, sondern ein politischer Begriff.

Eine Minderheitsregierung besteht i.d.R. aus Repräsentanten einer Partei, die im Parlament nicht über die absolute Mehrheit verfügt. Auch wenn eine Regierung ganz oder zum Teil aus Fachleuten oder „Unabhängigen“ gebildet wird, kann man von Minderheitsregierung sprechen. So oder so muss sie aber das Vertrauen des Bundespräsidenten haben.

Der Bundespräsident ernennt sie und er kann den Kanzler oder die ganze Regierung entlassen. Da in Österreich kein sog. Vertrauensvotum nach der Bestellung der Regierung notwendig ist, muss sie nur darauf achten, dass sie im Parlament nicht gleich nach ihrer Vorstellung ein Misstrauensvotum erhält. Sie muss also vor allem so agieren, dass es nicht aufgrund eines Misstrauensantrages zu einem solchen Beschluss kommt.

Es gab in der Geschichte der Zweiten Republik nur eine Minderheitsregierung. Sie wurde von Kreisky gebildet und von Bundespräsident Jonas ernannt. Sie agierte vom 21. April 1970 bis 19. Oktober 1971 und als einstweilige mit der Fortführung der Geschäfte betraut bis 4. November.

Als der Verfasser 1969 „Regierungsbildung 1970“ in der „republik“ publizierte, waren Meinungsbefragungen, Wählerschaft, Bundespräsident und Sozialpartnerschaft für eine große Koalition. Daher sagte er diese Regierungsform voraus, wurde aber durch die Realität widerlegt. Jonas hatte zwar Kreisky als Chef der mandatsstärksten Partei mit der Regierungsbildung auf der Grundlage einer großen Koalition beauftragt; nachdem aber sieben Wochen ohne Ergebnis verhandelt worden war, beauftragte er Kreisky neuerlich eine Bundesregierung zu bilden, und zwar auf einer anderen Grundlage.

Kreisky bildete die erste und einzige Minderheitsregierung der Zweiten Republik. Kurz vorher publizierte der Verfasser im Neuen Forum „Minderheitsregierung?“ und legte dar, wie viel eine Minderheitsregierung aufgrund

der Verfassung machen kann; nämlich das gleiche wie eine Regierung, die von der Mehrheit des Nationalrats getragen ist. Das war damals noch nicht so allgemein bewusst wie heute.

Aus der Ersten Republik ist das abschreckende Experiment der Minderheitsregierung Vaugoin bekannt. Sie wurde von Bundespräsident Miklas ernannt und agierte vom 30. September 1930 bis 29. November 1930, als einstweilige bis 4. Dezember 1930.

Die Regierung Vaugoin schlug Miklas im Sinne der damals neuen Verfassungsnovelle 1929 vor, das Parlament aufzulösen und schrieb verfassungsgemäß Neuwahlen aus. Diese brachten einen Sieg der Sozialdemokraten und eine Niederlage der Christlichsozialen. Die Premiere der präsidentialen Parlamentsauflösung war gleichzeitig ihre Derrniere. Seit damals hat das Auflösungsrecht des Bundespräsidenten, das über Vorschlag der Bundesregierung verwirklicht wird, aufgehört, lebendiger Teil der Verfassung zu sein.

Kreisky wählte für die Nationalratswahl nicht den Weg zum Bundespräsidenten, sondern den über das Parlament und gewann die absolute Mehrheit.

Eine Minderheitsregierung ist in der Regel eine Alleinregierung, eine Einparteienregierung. Daher kann sie auch die einzige sein, die rasch Reformkonzepte aus einem Guss herstellt. Ob diese Konzepte auch Konsequenzen in Gesetzen oder anderen Maßnahmen haben, ist eine Frage von Verhandlungen. Sie muss Mehrheiten suchen. Aber auch bei anderen Regierungsformen muss man verhandeln, meist schon bevor man mit Konzepten in die Regierung geht. Insofern kann eine Minderheitsregierung leicht gute Lösungen anbieten.

Ist die Existenz einer Minderheitsregierung durch die Toleranz anderer Parteien gesichert, so ist auch eine Funktionsfähigkeit gegeben. Eine etwaige Abstimmungsniederlage im Parlament hat in Österreich nach der Verfassung nicht eine Enthebung zur Rechtsfolge. Das wäre nur bei einem Misstrauensvotum der Fall.

Die Minderheitsregierung wird wahrscheinlich nicht alt. Sie hat etwas Junges an sich. Allerdings wird man gerade von ihr immer an alte Regierungen erinnert, denn sie muss sich der Technik des Einsiedlerkrebses bedienen. Sie rückt zumindest einige Zeit in die Bundesministerien nach dem Bundesministeriengesetz früherer Zeiten ein. Ein neues Bundesministeriengesetz ist nicht gleich zu erreichen und wenn es da ist, kann die Minderheitsregierung schon fort oder eine einstweilige Bundesregierung geworden sein.



## **7. Einstweilige und Minderheitsregierung können rechtlich „normal“ regieren.**

Beide haben dieselben Rechte und Pflichten wie eine definitive Regierung, welche über die absolute Mehrheit im Parlament verfügt.

Im B-VG allein findet man über 60 Zuständigkeiten der Bundesregierung. Dazu kommen Kompetenzen aufgrund anderer Rechtsnormen und die unvorstellbar große Zahl von Zuständigkeiten der einzelnen Bundesminister, die im Detail noch niemand gezählt hat. Österreich ist ja eine Ministerrepublik.

Wie die einstweilige Bundesregierung kann die Minderheitsregierung Vorlagen zu Gesetzen einbringen (Art 41 B-VG), Vorschläge zu Akten des Bundespräsidenten erstatten (Art 67), dem Nationalrat den Voranschlag vorlegen (Art 51 Abs 1, 2 u 4 B-VG), gegen Gesetzesbeschlüsse der Landtage Einspruch erheben (Art 98 Abs 2), zu diesen ihre Zustimmung geben (Art 97), bestimmte Kategorien von Staatsverträgen abschließen, innerhalb ihres Wirkungsbereiches aufgrund der Gesetze Verordnungen erlassen, die Überprüfung eines Landesgesetzes auf seine Verfassungsmäßigkeit beim Verfassungsgerichtshof beantragen (Art 140), Verordnungen von Landesbehörden anfechten (Art 139 B-VG).

Sie schreibt Neuwahlen des Nationalrates (Art 27 Abs 2, 29 Abs 1) und des Bundespräsidenten (Art 64 Abs 4) aus, schlägt Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes (Art 134 Abs 2), des Verfassungsgerichtshofes (Art 147 Abs 2 B-VG) vor.

Aufgrund ihres Vorschlages kann der Bundespräsident den Nationalrat (Art 29 Abs 1) und mit Zustimmung des Bundesrates jeden Landtag auflösen (Art 100 Abs 1). Sie kann gegen bestimmte Organe die Anklage vor dem Verfassungsgerichtshof erheben (Art 142 Abs 2).

Dem Kanzler beider Regierungen kommen die Funktionen der Vorlage zur und der Gegenzeichnung der Beurkundung von Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates zu (Art 47), die Kundmachung der Bundesgesetze und bestimmter Staatsverträge (Art 49), der Aufhebung von Bundesgesetzen durch den VfGH (Art 140) im Bundesgesetzblatt zu.

Schließlich vertritt der Kanzler einer Minderheitsregierung wie der der einstweiligen Bundesregierung den Bundespräsidenten gemäß Art 64 B-VG. Danach ge-

hen alle Funktionen des Bundespräsidenten, wenn dieser verhindert ist, auf den Bundeskanzler über. Dauert die Verhinderung länger als 20 Tage oder ist der Fall des Art 60 Abs 6 gegeben, so üben dann erst der Präsident, der zweite Präsident und der dritte Präsident des Nationalrates als Kollegium die Funktionen des Bundespräsidenten aus. Das gilt auch, wenn die Stelle des Bundespräsidenten dauernd erledigt ist.

Die Hegemonie jeder Regierung in der Außenpolitik bleibt bestehen. Dazu kommt ihre „Monopolstellung“ im Bereich der EU-Organen. Jede Regierung kann also national, supranational und international gestalten und steht im Scheinwerferlicht der Medien. Dazu kommen Politiken wie die Staatspersonal-, Auftrags-, Interventions- und Subventionspolitik. Insofern zählen sich eine einstweilige Bundesregierung und eine Minderheitsregierung im wahrsten Sinne des Wortes aus.

Hinsichtlich Information, Kontakt mit den Massenmedien, Expertise, Personal und Kapital sind alle Regierungen dem Parlament weit überlegen.

Bei einer Minderheitsregierung, die auch eine einstweilige Bundesregierung sein kann, ist jedenfalls das Parlament in allen seinen Funktionen aufgewertet. Endlich kommt es zur politischen Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung; ansonsten sind ja beide nur Teile einer politischen Maschinerie, die vom selben Motor betrieben werden, nämlich von der Mehrheit. Bei der Minderheitsregierung, die eine Alleinregierung ist, steht einer homogenen Regierung eine heterogene Opposition gegenüber, welche alle Funktionen des Parlaments gegenüber der Regierung wahrnehmen kann, Gesetzgebung, Kontrolle, Mitwirkung an der Vollziehung usw.

Eine Minderheitsregierung muss auch die Gesetze vollziehen, welche die in ihr nicht vertretenen Parteien beschlossen haben. Vielleicht hat nicht zuletzt aus dem Grunde dieser besonderen Gewaltenteilung, die für manche die alte Gewaltenteilung der Verfassung ist, die Minderheitsregierung immer wieder einen neuen Charme. Aber sie ist die große Ausnahme. Die einstweilige erinnert dagegen immer wieder an die regelmäßige Wiederkehr der Gleichen.

## **8. Literaturverzeichnis (kleine Auswahl)**

Stefanie Brandl, Österreich auf dem Weg von einer erstarrten zu einer dynamischen Republik?, Magisterarbeit, Universität Passau, phil.fak., 2000 Die Arbeit ist eine Analyse der Regierungsbildung 1999/2001 und enthält alle diesbezüglichen Literaturstellen

Ernst Hellbling, Österreichische Bundesverfassung und Minderheitsregierung, Der Staatsbürger, 11/12/1970

Alfred Missong, Für eine „starke“ Minderheitsregierung – Portugals Premier Guterres führte zwei Legislaturperioden lang eine Minderheitsregierung, Die Presse 4. Dezember 2002, S. 2

Wolfgang Müller, Kaare Strom (Hg.) Koalitionsregierungen in Westeuropa, 1997

Anton Pelinka, Minderheitsregierung, Die Presse 6. 12. 2002, S. 2

Kaare Strom, Minority government and majority rule, Cambridge 1990

Manfried Welan, Die einstweilige Bundesregierung und das B-VG, Der Staatsbürger 1965/23, 1965/25

Ders., Zur Regierungsbildung, Diskussionspapier Nr. 96-R-02, Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, Universität für Bodenkultur Wien, 2002, ISBN 3-900962-31-3

Ders., Wie lange darf eine einstweilige Regierung einst weilen? Die Presse 25. 1. 2003, S. 2

Ders., Minderheitsregierung, Neues Forum, H. 196/II/1970, 433ff

Ders., Minderheitsregierung, Der Standard, 18. 12. 2002

Bernd Wieser, Die einstweilige Bundesregierung, Wien 1994. Die Monographie