

REGIERUNGSBILDUNG

Diskussionspapier Nr. 26-R-94

Manfried Welan

Februar 1994



Institut für Wirtschaft, Politik und Recht
Universität für Bodenkultur Wien

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

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

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

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

Bestelladresse:

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

Internetadresse:

<http://www.boku.ac.at/wpr/wprpage.html>
http://www.boku.ac.at/wpr/papers/d_papers/dp_cont.html

REGIERUNGSBILDUNG

Manfried Welan^{*)}

V o r w o r t

Die Regierungsbildung ist *d e r* innenpolitische Akt nach der Parlamentswahl. Denn die Regierung ist der wichtigste Organkomplex des Staates. Die Bundesminister, einzeln und in ihrer Gesamtheit als Bundesregierung, sind deshalb mehrfach verantwortlich, vor allem dem Bundespräsidenten und dem Nationalrat. Sie müssen vom Vertrauen des einen und des anderen getragen sein.

Die Wählerschaft hat auf die Regierung und ihre Zusammensetzung nur einen indirekten Einfluß, nämlich über Bundespräsident und Nationalrat. Das Proporzwahlrecht zieht nach der Verfassung wohl ein Proporzparlament nach sich, nicht aber eine "maßstabgetreue" Regierung. Die Regierungsform ist offen. Damit ist auch die Regierungsbildung offen.

Die Öffentlichkeit muß daher schon aus demokratiepolitischen Gründen die politischen Akteure vor der Wahl fragen, wer mit wem die Regierung bilden will. Außer den Führern der im Parlament vertretenen Parteien muß auch der Bundespräsident gefragt werden. Denn durch die Entwicklung zum Mehrparteiensystem ist seine Stellung im Regierungsprozeß aufgewertet worden. Absolute Mehrheiten gibt es nicht mehr. Die relative Mehrheit kann kleiner werden. Damit aber ist der Bundespräsident als Regierungsbildner herausgefordert. Die Bestellung der Regierung ist seine Sache.

^{*)} o. Univ. Prof. Dr. Manfried Welan, Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, Universität für Bodenkultur Wien

1. Vorbemerkung

Als der Verfasser vor 25 Jahren das Thema "Regierungsbildung 1970" in der Zeitschrift "die republik" behandelte, war die politische Landschaft Österreichs einfach und übersichtlich. Trotzdem wurde seine Voraussage, daß es wahrscheinlich zu einer großen Koalition kommen werde, durch die Realität widerlegt.

Bundespräsident Jonas ernannte über Vorschlag Bruno Kreiskys eine "Minderheitsregierung". Damals konnte man sich nicht so recht vorstellen, was eine Minderheitsregierung alles kann (vgl Neues Forum, Minderheitsregierung, Nr. 4/1970). Kreisky konnte daraus eine langjährige Mehrheitsregierung entwickeln.

1994 ist die politische Landschaft Österreichs komplizierter und unübersichtlicher. Gab es 1969/1970 trotz Grundfreiheiten und Verhältniswahlrecht ein Zweiparteien- oder hinkendes Dreiparteiensystem, so haben sich im Laufe der Zeit Verhältniswahlrecht und Grundfreiheiten durchgesetzt: Es kam zu einem Mehrparteiensystem.

Da die Verfassung mit ihren Freiheiten und ihrem Verhältniswahlrecht, also mit ihren Normen, zu einem Mehrparteiensystem geführt hat, kann man das als "Normalisierung" bezeichnen. Wir verstehen darunter also die faktische Kraft des Normativen. Unter einer Verfassung der Freiheit und in einer offenen Gesellschaft haben Grundrechte und Verhältniswahlrecht regelmäßig die faktische Folge einer Mehrheit von Parteien. Die fünf Fraktionen des Nationalrats entsprechen der Liberalisierung der österreichischen Gesellschaft. Die Parteienvielfalt ist außerdem normativ durch das Parteiengesetz festgelegt.

Trotz der neuen Unübersichtlichkeit kann wie vor 25 Jahren vorausgesagt werden, daß es wahrscheinlich wieder zu einer großen Koalition kommen wird. Trotzdem

2) Bundes-Verfassung 1920 in der Fassung 1929 (B-VG) und Regierungsbildung

Die Regierung ist ein Zentralorgan der Politik. Die Regierungsbildung ist einer der wichtigsten Vorgänge der Innenpolitik. Sie ist das Ergebnis eines Prozesses, der sich aus einer Reihe von Aktionen zusammensetzt. Dabei gibt es Akte, die gleich bleiben, wie Ernennung und Angelobung und solche, die sich von Fall zu Fall ändern.

Das B-VG regelt davon ausdrücklich nur einen Ausschnitt:

Art 70 B-VG:

- (1) Der Bundeskanzler und auf seinem Vorschlag die übrigen Mitglieder der Bundesregierung werden vom Bundespräsidenten ernannt.

Zur Entlassung des Bundeskanzlers oder der gesamten Bundesregierung ist ein Vorschlag nicht erforderlich; die Entlassung einzelner Mitglieder der Bundesregierung erfolgt auf Vorschlag des Bundeskanzlers.

Die Gegenzeichnung erfolgt, wenn es sich um die Ernennung des Bundeskanzlers oder der gesamten Bundesregierung handelt, durch den neu bestellten Bundeskanzler; die Entlassung bedarf keiner Gegenzeichnung.

- (2) Zum Bundeskanzler, Vizekanzler oder Bundesminister kann nur ernannt werden, wer zum Nationalrat wählbar ist; die Mitglieder der Bundesregierung müssen nicht dem Nationalrat angehören.
- (3) Wird vom Bundespräsidenten eine neue Bundesregierung zu einer Zeit bestellt, in welcher der Nationalrat nicht tagt, so hat er den Nationalrat zum Zweck der Vorstellung der neuen Bundesregierung zu einer außerordentlichen Tagung (Art 28 Abs 2) einzuberufen, und zwar so, daß der Nationalrat binnen einer Woche zusammentritt.

.....

Art 72 B-VG:

- (1) Die Mitglieder der Bundesregierung werden vor Antritt ihres Amtes vom Bundespräsidenten angelobt. Die Beifügung einer religiösen Beteuerung ist zulässig.
- (2) Die Bestallungsurkunden des Bundeskanzlers, des Vizekanzlers und der übrigen Bundesminister werden vom Bundespräsidenten mit dem Tag der Angelobung ausgefertigt und vom neu bestellten Bundeskanzler gegengezeichnet.

....."

Dieser Text ist losgelöst von der politischen Gesamtkonstellation und vom politischen Prozeß formuliert.

Es wird nur normiert, daß der Bundeskanzler vom Bundespräsidenten ernannt wird, daß die die Ernennung der übrigen Mitglieder der Bundesregierung auf Vorschlag des Bundeskanzlers erfolgt, daß die Ernennung durch den neubestellten Bundeskanzler gegenzuzeichnen ist, daß zum Bundeskanzler nur ernannt werden kann, wer zum Nationalrat wählbar ist, daß die Mitglieder der Bundesregierung nicht dem Nationalrat angehören müssen usw.

Mehrere Fragen sind offen:

Während für den Nationalrat vom B-VG eine Legislaturperiode von 4 Jahren bestimmt ist und für den Bundespräsidenten eine Amtsperiode von 6 Jahren, fehlt eine solche Normierung für die Bundesregierung und ihre Mitglieder.

Das B-VG regelt auch nicht die Frage, wann die Regierung bestellt wird.

Selbst die Zusammensetzung der Regierung ist nicht geregelt. Sie kann eine Regierung von Politikern, Experten, Beamten, eine Regierung aller parlamentarischer Parteien, eine Koalitionsregierung, eine Einparteienregierung sein. Die Entscheidung darüber liegt beim Bundespräsidenten. Aber er entscheidet nicht allein.

Die Lektüre des Art 70 B-VG könnte den Eindruck vermitteln, daß es sich bei dieser Entscheidung um eine "individuelle" Entscheidung des Bundespräsidenten handelt. Er entscheidet aber hier in besonderer Weise "für alle". Er entscheidet als Staatsorgan für alle anderen und zwar rechtsverbindlich. Der uralte Satz "quidquid agis prudenter agas et respice finem" hat bei dieser Entscheidung besondere Bedeutung.

Die Auswahl der Person des Bundeskanzlers ist eine Entscheidung über die politische Richtung der künftigen Regierung. Da der Bundespräsident diese und insbesondere den Bundeskanzler jederzeit wieder entlassen kann, bedarf sie nicht nur für ihr Entstehen, sondern auch für ihr Bestehen seines Vertrauens. Das hat der Staatsrechtslehrer Adolf Julius Merkl schon 1930 hervorgehoben. "Mehr noch als das Ernennungsrecht" stärke "die unbeschränkte Freiheit der Entlassung der Regierung den Einfluß des Bundespräsidenten auf die Zusammensetzung der Regierung und auf deren Geschäftsführung." Er könne die Regierung nötigen, "ihre Politik nicht bloß mit den Wünschen der Parlamentsmehrheit, sondern auch des Bundespräsidenten in Einklang zu halten."

(Merkl, Das rechtliche Ergebnis des Verfassungskampfes, Juristische Blätter 1930, S. 47 ff)

Dieses präsidentiale Vertrauensprinzip hat wichtige Konsequenzen. Es bedeutet eine politische Verantwortlichkeit von Bundeskanzler und Bundesregierung gegenüber dem Bundespräsidenten und eröffnet diesem gegenüber jenen politische Kontrollmöglichkeiten, von denen er nach seinem Ermessen Gebrauch machen kann. Es begründet ein umfassendes Recht auf Auskunft und die dementsprechende Pflicht, zu berichten und zu unterrichten.

Indem gemäß Art 67 Abs 1 B-VG, soweit nicht verfassungsmäßig anderes bestimmt ist, alle Akte des Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung oder des von ihr ermächtigten Bundesministers erfolgen, ist der Bundespräsident seinerseits von der Regierung wesentlich abhängig.

"Der Bundespräsident und die Bundesregierung sind aber nicht nur *voneinander*, sie sind - in unterschiedlicher Weise - auch *vom Nationalrat* abhängig. Dies folgt aus Art 74 B-VG, der den Bundespräsidenten verpflichtet, "die Bundesregierung des Amtes zu entheben", wenn ihr der Nationalrat "durch ausdrückliche EntschlieÙung das Vertrauen versagt." Die Bundesregierung braucht zu ihrer Amtsführung demnach nicht allein das Vertrauen des Bundespräsidenten, sie braucht ebenso auch das Vertrauen des Nationalrates, sie ist nicht nur jenem, sondern auch diesem *politisch verantwortlich*.

Der Bundespräsident dagegen ist zwar nicht auf das Vertrauen des Nationalrates angewiesen - weil unmittelbar vom Volk in sein Amt berufen, ist er auch nur dem Volk und nicht der Volksvertretung politisch verantwortlich (Art 60 Abs 6 B-VG), er ist vom Nationalrat aber u.a. insofern abhängig, als er keine Bundesregierung im Amte halten kann, deren politisches Konzept nicht auch die Billigung der Nationalratsmehrheit findet."

(Kurt Ringhofer, Die österreichische Bundesverfassung, Wien 1977, S. 227)

Durch diese von der Verfassung festgelegten Vertrauensabhängigkeiten ist der RegierungsprozeÙ insgesamt ein System der Zusammenarbeit.

Die Regierung bedarf eines doppelten Vertrauens: Das des Bundespräsidenten und das des Nationalrates. Das gilt in besonderer Weise für den Bundeskanzler. Die übrigen Mitglieder bedürfen zusätzlich seines Vertrauens, da sie ohne dieses nicht in ihr Amt kommen und in ihrem Amt bleiben können.

"Bundespräsident und Nationalrat haben zur Bundesregierung die gleiche Stellung, wobei dem Bundespräsidenten insoferne ein etwas stärkeres Gewicht zukommt, als er es ist, der die Ernennung zu vollziehen hat. Da es außerdem nach der österreichischen Bundesverfassung nicht das Instrument des Vertrauensvotums des Parlaments gibt, ist darin ebenfalls eine Stärkung der Stellung des Bundespräsidenten zu erblicken.

Das Vertrauensvotum, eine Einrichtung, die fast alle parlamentarischen Demokratien kennen, bedeutet nämlich, daß dem Parlament das Recht zusteht, anlässlich der Regierungserklärung oder anlässlich der Stellung einer Vertrauensfrage der Regierung an das Parlament, die Regierung ausdrücklich zu bestätigen. Ein Versagen des Vertrauensvotums bedeutet in diesem Fall die sofortige Demission der Regierung. Dieses Bestätigungsrecht hat der österreichische Nationalrat nicht!"

(Fritz Bock, Die Macht des österreichischen Bundespräsidenten - Franz Joseph für 6 Jahre, Die Furche Nr. 32/1970)

Wenn auch das B-VG die Einrichtung des Vertrauensvotums nicht kennt, so hat doch die jederzeitige Möglichkeit eines Mißtrauensvotums einen Einfluß auf die Regierungsbildung. Der Bundespräsident muß bei der Bestellung der Regierung und schon bei der Auswahl der Person des Bundeskanzlers auf die voraussichtliche Reaktion des Nationalrates bedacht nehmen. Auf längere Sicht ist nur eine Regierung arbeitsfähig, welche von der Mehrheit des Nationalrates getragen ist.

Politik wird aber nicht nur von der Verfassung und dem Recht überhaupt gesteuert. Politik ist immer auch die Fortsetzung von Traditionen und Gewohnheiten. Auch bewährte Arbeitsweisen und Spielregeln bestimmen das politische Handeln. Im jeweiligen Fall wirken auch die politische Gesamtkonstellation, die Relation der Leute, welche zu politischen Gesprächen und Entscheidungen zusammenkommen, die konkrete Situation u.a.m. auf die Politik ein. Das gilt auch für die Regierungsbildung.

An diesbezüglichen Traditionen und Konventionen sind in der Zweiten Republik insbesondere zu nennen:

Die Regierungsbildung findet im Anschluß an die Nationalratswahl statt. Diese findet in jener geradezu ihren politischen Abschluß; die Regierungsbildung schließt also nicht an die Bundespräsidentenwahl an, sondern erfolgt unabhängig davon.

Die Amtsperiode der Regierung hängt nicht mit der Amtsperiode des Bundespräsidenten zusammen. Die Regierung kommt und geht nicht mit dem Bundespräsidenten, sondern in der Regel mit dem Nationalrat.

Daher ist der politische Prozeß der Regierungsbildung mit den Verhältnissen im Nationalrat und den zwischen den im Nationalrat vertretenen Parteien eng verknüpft. Diese Verhältnisse, besonders die Mehrheitsverhältnisse, muß der Bundespräsident zur Kenntnis nehmen. Vor seinen Entscheidungen muß er vor allem auf die Parlamentsparteien und ihre Führungen Bedacht nehmen. So wirken an seinen Entscheidungen regelmäßig mehrere Individuen und Gruppen mit.

So ist auch eine weitere Konvention zu verstehen: Der Bundespräsident beauftragt im Anschluß an die Nationalratswahl den Chef der mandatsstärksten Partei mit der Regierungsbildung. Die plebiszitäre Legitimation des siegreichen Kanzlerkandidaten hat zur Folge, daß der Bundespräsident ihn zum Kanzler bestellt.

Die Nationalratswahlen haben auch die politische Bedeutung von Kanzlerwahlen. Der frisch gewählte und insofern personalplebiszitär legitimierte Kanzlerkandidat steht dem früher gewählten personalplebiszitär legitimierten Bundespräsidenten gegenüber.

Bei absoluter parlamentarischer Mehrheit des Kanzlerkandidaten wird daher der Entscheidungsspielraum des Bundespräsidenten gemäß Art 70 B-VG auf null reduziert. Das Gutdünken oder rechtliche Ermessen bei der Auswahl der Personen wird zur faktischen Bindung.

Bei starker relativer Mehrheit eines Kanzlerkandidaten schrumpft der Spielraum umso mehr, je mehr der Kandidat sich auf eine von ihm veranlaßte sichere Koalitionsmehrheit stützen kann. Zur relativen plebiszitären Legitimation kommt die parlamentarische. Auch dann ist der Entscheidungsspielraum des Bundespräsidenten reduziert.

Bei relativer Mehrheit eines Kanzlerkandidaten ohne sichere Koalitionsmehrheit ist der Bundespräsident relativ frei.

3) Die Regierungsbildungen nach dem B-VG 1920 idF 1929 - eine chronologische Collage

Am 7. Dezember 1929 war die große Verfassungsnovelle vom Nationalrat beschlossen worden. Die damals amtierende Regierung Schober III bestand aus Christlichsozialen, Landbund, Großdeutschen, Beamten und Parteilosen. Infolge eines Konfliktes zwischen Kanzler Schober und dem Vizekanzler Vaugoin, der nach Seipel im Mai 1930 die Führung der Christlichsozialen Partei übernommen hatte, trat die Regierung am 25. September zurück.

Am 30. September 1930 ernannte Bundespräsident Miklas in Ausübung seiner neuen und wichtigsten Zuständigkeiten eine Minderheitsregierung unter Vaugoin, gebildet aus Christlichsozialen und Heimwehrleuten, und löste am Tag darauf den Nationalrat auf. Er hatte sich nach den Wahlen vom 24. April 1927 aus 73 Christlichsozialen, 12 Großdeutschen, 71 Sozialdemokraten und 9 Landbündlern zusammengesetzt.

Die Wahl vom 9. November 1930 erbrachte 72 Mandate für die Sozialdemokraten, 66 für die Christlichsozialen, 19 für den nationalen Wirtschaftsblock und Landbund und 8 für den Heimatblock. Die Sozialdemokraten hatten über 200.000 Stimmen mehr erhalten als die Christlichsozialen. Trotzdem beauftragte Bundespräsident Miklas nicht den Chef der mandatsstärksten Partei mit der Regierungsbildung. Die Minderheitsregierung Vaugoin trat erst am 29. November zurück. Der Bundespräsident bildete eine Regierung bestehend aus Christlichsozialen, Großdeutschen und Landbund unter Kanzler Ender.

Die letzte demokratische Wahl des Nationalrats der Ersten Republik hatte zwar die Sozialdemokraten zur stärksten Partei gemacht, aber nicht zur Kanzler- und Regierungspartei. Bundespräsident Miklas machte gar keinen Versuch in diese Richtung. Die Sozialdemokratie blieb draußen. Der Bundespräsident hat diese Ausgrenzung nicht verhindert oder gemindert. Er agierte aufgrund der Koalitionskonstellation zwischen den Parteien.

Der Historiker Walter Goldinger stellte fest, daß aufgrund der damals herrschenden Umstände an eine große Koalition zwischen den Christlichsozialen und den Sozialdemokraten nicht zu denken war. Miklas sei aber im Rahmen der Gesamtkonstellation aktiv gewesen und habe sehr zum Mißfallen Vaugoins und seines Anhanges den gemäßigten Vorarlberger Landespolitiker Ender mit der Regierungsbildung betraut. Damit sei er in der Christlichsozialen Partei, aus der er allerdings mit der Wahl ausgetreten war, auf Widerstand gestoßen. Man habe kritisch von der politischen Harmlosigkeit des Staatsoberhauptes gesprochen.

(Walter Goldinger: Wilhelm Miklas, in: Friedrich Weissensteiner (Hrsg.), Die österreichischen Bundespräsidenten, Wien 1982, S. 101).

Nach dem Verfassungsübergangsgesetz 1929 endete die Funktion des amtierenden Bundespräsidenten an dem Tag, an dem der durch das Bundesvolk gewählte Bundespräsident die Angelobung leistete. Der Wahltag wurde für den 18. Oktober 1931 festgesetzt.

Aufgrund der krisenhaften Lage (Pfriemer - Putsch der Heimwehr am 13. September 1931, katastrophale Wirtschaftslage) kam es aber nicht zur Volkswahl. In einem großen Konsens der parlamentarischen Fraktionen kam es zur Abänderung des Verfassungsübergangsgesetzes und wieder zur Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung. Nur der Heimatblock stellte fest, daß die Reform von 1929 sinnlos wäre, wenn man dem Bundespräsidenten die erweiterten Rechte ließe, ihn aber wieder auf die schmale Plattform des Parlamentes stelle und nicht vom Volk wählen lasse.

Miklas strebte seine Wiederwahl an und wurde mit 109 Stimmen gewählt, 93 Stimmzettel blieben leer.

Über ihn schreibt Walter Goldinger (aaO S. 104):

"Miklas hat bei den Regierungsbildungen der folgenden Jahre immer wieder die Prärogative, das Ernennungsrecht durch das Staatsoberhaupt, wahrgenommen. Er hat sich in solchen Fällen nicht nur mit Politikern, sondern auch mit der Wirtschaft und Finanzwelt beraten.

Als es dann zur Bildung des Minderheitskabinetts Buresch II kam, hat er diese Bezeichnung abgelehnt, da es sich auch hier um eine vom Bundespräsidenten bestellte Regierung handelte. Daß diese allerdings im Nationalrat, dessen Vertrauen sie bedurfte, über keine Mehrheit verfügte, stand auf einem anderen Blatt.

Auch der nachfolgende Bundeskanzler Dollfuß hatte mit sehr labilen Stimmenverhältnissen im Parlament zu rechnen und suchte nach Auswegen."

Die Regierung Ender blieb nur bis 16. Juni 1931 im Amt.

Bundespräsident Miklas betraute zunächst wieder Ender mit der Bildung einer neuen Regierung. Dieser wollte durch ein Verfassungsgesetz außerordentliche Vollmachten. Die Sozialdemokraten waren dagegen.

Gertrude Enderle-Burcel berichtet über die Regierungsbildungsversuche:

"Nach Ender versuchte Seipel, eine Konzentrationsregierung aller Parteien zu bilden, mit Otto Bauer als Vizekanzler, 4 Ressorts für die Sozialdemokraten, 3 für die Christlichsozialen und je eines für Großdeutsche und Landbund. Seipels Bemühungen scheiterten, da die Sozialdemokraten, deren Verhältnis zu Seipel seit Jahren schwer gelitten hatte, fürchteten, durch unpopuläre Maßnahmen in der zukünftigen Regierung zu schwer belastet zu werden.

Seipels zweiter Versuch, eine nur aus den bürgerlichen Parteien bestehende Mehrheitsregierung zu bilden, scheiterte am Widerstand der Großdeutschen gegen Viktor Kienböck als Finanzminister, auf dessen Bestellung Seipel bestand.

Bundespräsident Miklas zog ein sog. "Präsidentielles Kabinett" in Erwägung, dem Vertrauensmänner des Bundespräsidenten, vor allem Beamte, angehören sollten, um zu einer raschen Lösung der Regierungskrise zu kommen.

Schließlich erhielt der Landeshauptmann von Niederösterreich Karl Buresch den Auftrag zur Regierungsbildung."

(Gertrude Enderle-Burcel, Karl Buresch, in: Friedrich Weissensteiner und Erika Weinzierl (Hrsg.), Die österreichischen Bundeskanzler. Wien 1983, S. 178.)

1931 vergrößerten sich die Gegensätze zwischen Christlichsozialen und Großdeutschen, sodaß es zum Ende ihrer 10jährigen Regierungskoalition kam.

Bundespräsident Miklas betraute wieder Buresch mit der Bildung der Regierung. Sie bestand aus Christlichsozialen und Landbündlern und verfügte über 75 der insgesamt 165 Sitze des Nationalrats. Sie amtierte nur vom 29. Jänner bis 6. Mai. 1932.

Buresch gelang es nicht, eine bürgerliche Konzentrationsregierung aus Christlichsozialen, Landbündler, Großdeutschen und Heimatblock zu bilden. Die Großdeutschen taten nicht mehr mit. Er trat zurück.

"Die Betrauung des Landwirtschaftsministers Engelbert Dollfuß mit der Regierungsbildung im Mai 1932 war ein Kompromiß. Er sollte nur die Rolle einer kurzen Übergangsregierung spielen und sich in die Reihe der seit dem Abtreten Seipels rasch wechselnden 5 Bundeskanzler stellen, bis eine Abklärung der politischen Situation stabilere Regierungsverhältnisse ermöglichte oder bis - wie ein Teil der Christlichsozialen hoffte - wieder ein starker Mann das Partei- und Staatsruder an sich zog; Dollfuß war der Mann in ihren Augen jedenfalls nicht. Die Christlichsoziale Partei schlug Dollfuß hauptsächlich deswegen vor, weil er in der Öffentlichkeit noch unverbraucht war und infolge des fehlenden Rückhalts in der Parteiorganisation der Führung in der beabsichtigten Rekonstruktionsphase nicht gefährlich werden konnte.

Die Regierungsbildung war konventionell. Dollfuß erbte die Koalition mit dem Landbund und vertrat zunächst das Konzept einer Konzentration aller bürgerlichen Parteien, da er seit seiner Amtszeit als Landwirtschaftsminister zu der parlamentarischen Agrarierarbeitsgemeinschaft aller bürgerlicher Parteien, der "Grünen Front", gute Beziehungen hatte. Die Absage der Großdeutschen zwang ihn zu einer erweiterten Hereinnahme der Heimwehr, die ihm jedoch wegen des Vorwurfs allzu "linksstehender Tendenzen" mit Mißtrauen begegnete. Dies bedrückte Dollfuß offensichtlich nicht, denn er hoffte, die Heimwehr neutralisieren zu können und sprach noch in seiner Regierungserklärung von der Erwartung, die Großdeutschen doch noch zur Mitarbeit bewegen zu können."

(Gerhard Jagschitz, Engelbert Dollfuß, in: Friedrich Weissensteiner und Erika Weinzierl (Hrsg.), Die österreichischen Bundeskanzler, Wien 1983, S. 197.)

Die Regierungskoalition unter Dollfuß, bestehend aus Christlichsozialen, Landbündlern und Heimatblock, verfügte über 83 der 165 Sitze des Nationalrates, denen die 72 Sozialdemokraten und die 10 Mitglieder des nationalen Wirtschaftsblocks (Großdeutsche) gegenüberstanden.

Auf die weitere Geschichte der Regierungsbildungen in der Ersten Republik braucht in diesem Zusammenhang nicht eingegangen zu werden.

In der Zweiten Republik erfolgten die Regierungsbildungen regelmäßig im Anschluß an die Nationalratswahlen. Am 25. November 1945 errang die ÖVP 85 Mandate, die SPÖ 76, die KPÖ 4.

Die am 20. Dezember 1945 wieder durch Sonderregelung zur Wahl des Bundespräsidenten zusammengetretene Bundesversammlung wählte mit den Stimmen der Großparteien Renner zum Bundespräsidenten. Aufgrund des Wahlergebnisses hatte die ÖVP vom politischen Kabinettsrat die Aufforderung erhalten, den Bundeskanzler zu nominieren. Der Chef der stärksten Partei erhielt auch den Verhandlungs- und Regierungsbildungsauftrag auf breiter Grundlage. Figl mußte Kabinettsliste und Regierungserklärung dem Alliierten Rat zur Genehmigung vorlegen. Daraufhin ernannte der Bundespräsident die vorgeschlagene Konzentrationsregierung.

Bei der Nationalratswahl am 9. Oktober 1949 erhielt die ÖVP 77, die SPÖ 67, der neuzugelassene Verband der Unabhängigen (VdU) 16 und der Linksblock 5 Mandate.

Bundespräsident Renner betraute wiederum Figl als Obmann der stärksten Partei mit der Bildung der Regierung und ernannte sie am 8. November 1949.

Renner starb am 31. 12. 1950. Am 6. Mai 1951 sollte der Bundespräsident zum ersten Mal vom Bundesvolk gewählt werden. Keiner der Kandidaten erreichte die absolute Mehrheit. Bei der Stichwahl am 27. Mai 1951 wurde Körner Gleißner vorgezogen.

1952 konnten sich die Koalitionsparteien ÖVP und SPÖ nicht zeitgerecht über das Budget einigen. Figl und Schärff gaben Körner ihren Rücktrittswunsch bekannt. Der Bundespräsident weigerte sich zunächst und forderte zu einer Fortsetzung der Verhandlungen auf. Nach 5 Tagen entthob er die Regierung, bestellte sie jedoch in derselben Zusammensetzung am 28. Oktober 1952.

Vorzeitige Neuwahlen am 22. Februar 1953 brachten der ÖVP 74 (41,26 % der Stimmen), der SPÖ 73 (42,11 %), dem WdU 14 (10,95 %) und der Volksoption 4 Mandate (5,28 %).

Über die Regierungsbildung schreibt Gerhard Botz:

Die Nationalratswahlen vom 22. Februar 1953 erbrachten eine geringe stimmenmäßige Mehrheit der SPÖ gegenüber der ÖVP, während die Verhältnisse bei der Mandatsverteilung gerade umgekehrt lagen. Da die Sozialisten daraufhin eine stärkere Vertretung als bisher in der zu bildenden Koalitionsregierung forderten und sich der bisherige ÖVP-Bundeskanzler Leopold Figl mit dem Gedanken einer Dreiparteienregierung unter Einbeziehung der WdU angefreundet hatte, erwiesen sich die Koalitionsverhandlungen als äußerst schwierig. Die SPÖ und Körner befürchteten aber gerade dadurch eine Neuauflage der Bürgerblock-Regierungen der Ersten Republik und im übrigen außenpolitische Komplikationen. Vor allem von sowjetischer Seite waren Einwendungen und eine Bremsung der eben wieder einmal hoffnungsvoll anlaufenden Staatsvertragsverhandlungen zu befürchten.

Am 12. März 1953 erklärte Körner dem zu ihm gebetenen Figl, er werde "unter den gegebenen Verhältnissen niemals einem Vertreter dieser Partei (WdU) in der Regierung zustimmen." Die Reserviertheit der WdU dem österreichischen Staat gegenüber ließ tatsächlich Zweifel berechtigt erscheinen, ob es sich dabei um eine "staatserhaltende Partei" handelte.

Julius Raab, der im Hintergrund in der ÖVP schon die Fäden gezogen hatte, ergriff nun seine Chance und verdrängte Figl. Er wurde von seiner Partei als Bundeskanzler vorgeschlagen und setzte in ähnlicher Form wie bisher die Reihe der ÖVP-SPÖ-Regierungen fort.

Körner hat damit eine Handlung von weittragender staatspolitischer Bedeutung gesetzt. Nicht nur ein Weiterbestehen der Großen Koalition bis 1966 wurde dadurch ermöglicht, auch das gesamtpolitische System der Zweiten Republik wurde von dieser politischen Weichenstellung mitgeprägt.

(Gerhard Botz, Theodor Körner, in: Friedrich Weissensteiner (Hrsg.), Die österreichischen Bundespräsidenten, Wien 1982, S. 204)

Bei der Nationalratswahl am 13. Mai 1956 erreichten die ÖVP 82, die SPÖ 74, die FPÖ 6 und die KLS 3 Mandate. Damit hatte die ÖVP die absolute Mehrheit nur um 1 Mandat verfehlt.

Bundespräsident Körner beauftragte Raab mit der Regierungsbildung auf der Grundlage einer Großen Koalition, die diesem nicht leicht gemacht wurde.

Der am 22. Mai 1957 gewählte Bundespräsident Schärf hatte im Anschluß an die Nationalratswahl vom 10. Mai 1959, welche wieder eine vorverlegte gewesen war, die Regierungsbildung vorzunehmen. Wie 1953 war die SPÖ zur stimmstärksten Partei geworden, hatte aber um ein Mandat weniger erhalten als die ÖVP. Diese erreichte 79, die SPÖ 78 und die FPÖ 8 Mandate.

Die Regierungsbildung wurde schwieriger als 1953.

Karl R. Stadler berichtet:

"In einem privaten Gedächtnisprotokoll schildert Schärf den Ablauf: Wie er Raab dreimal mit der Regierungsbildung betraute, bis sich die Parteien endlich geeinigt hatten, welche Hoffnungen auf ein Kabinett Pittermann es in der SPÖ gab; und wie man - auf beiden Seiten - versuchte, Raab auszuschalten. In zwei wichtigen Fragen mußte Schärf der Stimmung in seiner eigenen - ehemaligen - Partei widersprechen:

"Der Wahlausgang vom 10. Mai 1959 hat in der sozialistischen Partei viele geradezu berauscht. In der ersten Zusammenkunft im engeren Kreis, der ich beiwohnte, war man fast daran, geradezu die Rechte einer wirklichen Mehrheitspartei in Anspruch zu nehmen.

Ich stieß auf Widerspruch, als ich erklärte, nach unserer Verfassung komme es auf die Mandate, nicht auf die Stimmen an, und auf jeden Fall seien wir in einer Minderheit; ich erfuhr leidenschaftlichen Widerspruch.

In den Parteienverhandlungen war eine Schwierigkeit die, daß Raab offenbar die Nerven verlor und insbesondere Pittermann als Verhandlungspartner unerträglich fand. Daß im großen und ganzen auf die Zustände des Jahres 1953 zurückgegangen werden sollte, darüber war man sich wohl auch auf Seiten der Volkspartei klar, und es gab Äußerungen Raabs aus den ersten Tagen nach der Wahl, die dahin gingen."

Schärf sah klar die Konsequenzen, die aus dem Bestehen auf einem Kabinett Pittermann erwachsen könnten:

"Ich erklärte immer und immer wieder, daß eine Regierung Pittermann für die Volkspartei geradezu den inneren Zwang herstelle, es doch mit der FPÖ zu versuchen. Sei einmal

der Gedanke der Koalition im alten Sinne aufgeben, dann werde es keine Rückkehr mehr zu ihr geben."

Die Zeit für einen Wandel in der erprobten Koalitionspolitik schien Schärf noch nicht reif. Ihr Ende sieben Jahre später sollte er nicht mehr erleben".

(Karl R. Stadler, Adolf Schärf, in: Friedrich Weissensteiner (Hrsg.), Die österreichischen Bundespräsidenten, Wien 1982, S 248)

Wie 1953 folgte 1959 auf die Wahlniederlage eine Parteiführungskrise der ÖVP. Gorbach löste Raab als Parteiobmann ab. Die Trennung der Funktion des Kanzlers und der des Obmannes führte 1961 auch zu Raabs Rücktritt als Kanzler.

Bundespräsident Schärf beauftragte den ÖVP-Obmann Gorbach mit der Regierungsumbildung und ernannte ihn zum Kanzler.

Die Regierung Gorbach I amtierte vom 11. April 1961 - 20. November 1962.

Die Nationalratswahl vom 18. November 1962 brachte für die ÖVP 81, für die SPÖ 76 und für die FPÖ 8 Mandate.

Bundespräsident Schärf beauftragte Gorbach mit der Regierungsbildung, welche von den Sozialisten gewonnen wurde.

"Dies war auf die innere Uneinigkeit in der ÖVP, Olahs geschicktes Taktieren mit den Freiheitlichen und nicht zuletzt auf den Bundespräsidenten zurückzuführen, der - um die Koalition zu erhalten - auf einer Einigung der Großparteien bestand, gleichgültig, wie lange man dazu brauchte."

(Karl R. Stadler, aaO S. 248)

Bei der Wahl am 28. April 1963 erreichte der amtierende Schärf mit 55,4 % das bis dahin beste Ergebnis eines Präsidentschaftskandidaten.

Der Ablöse Gorbachs als Parteiobmann am 20. September 1963 folgte seine Ablöse als Kanzler am 2. April 1964 durch Klaus.

Bundespräsident Schärf hat diese innerparteilichen Vorgänge respektiert und dementsprechend Klaus zum Bundeskanzler ernannt. Die Koalitionsregierung Klaus I amtierte bis 25. Oktober 1965.

In der Zwischenzeit war nach dem Tode Schärfs am 28. Februar 1965 Jonas am 23. Mai 1965 mit 50,7 % der Stimmen zum Bundespräsidenten gewählt worden.

Die Nationalratswahl vom 5. März 1966 brachte für die ÖVP mit 85 Mandaten wie 1945 die absolute Mehrheit. Die SPÖ erreichte 74, die FPÖ 6 Mandate.

Bundespräsident Jonas beauftragte Klaus mit der Bildung einer Koalitionsregierung ÖVP-SPÖ. Die SPÖ lehnte die von der ÖVP vorgeschlagenen Bedingungen ab. Daraufhin schlug Klaus Jonas eine ÖVP-Alleinregierung vor.

Norbert Schausberger schreibt dazu:

"Franz Jonas nahm als Bundespräsident bewußt keinen Einfluß auf die Parteienverhandlungen und unternahm keinen Versuch, die Große Koalition zu retten. Er ging dabei von der eindeutigen rechtspolitischen Situation aus und brachte zum Ausdruck, daß die weitere Zusammenarbeit durch die Erhaltung der Sozialpartnerschaft ohnehin gesichert sei. Seiner Meinung nach müsse aber im Interesse des ganzen Landes eine gemeinsame Linie in der Außen- und Währungspolitik sowie in der Landesverteidigung und bei Verfassungsfragen beibehalten werden.

Damit war Franz Jonas am 19. April 1966 der erste Bundespräsident, der eine Einparteienregierung in Österreich ernannte. Österreich war reif für eine "Normaldemokratie" geworden, und das Amt des Bundespräsidenten hatte eine deutliche Aufwertung erfahren, wie sich das vor allem noch später zeigen sollte. Die Befürchtungen in einigen Kreisen der Volkspartei, Jonas werde versuchen, den Weg der Partei, der er selbst entstammte, in die Opposition zu verhindern, erwiesen sich als haltlos. Trotzdem war es in Anbetracht der Gewöhnung der Österreicher an eine gemeinsame Regierungsverantwortung der beiden großen politischen Lager eine beachtliche Leistung, das Abgehen von diesem System als eine Selbstverständlichkeit in der Demokratie hinzustellen.

(Norbert Schausberger, Franz Jonas, in: Friedrich Weissensteiner (Hrsg.), Die österreichischen Bundespräsidenten, Wien 1982, S. 291).

Die Nationalratswahl vom 1. März 1970 brachte der SPÖ 81 Mandate und die größte Stimmenzahl, die je eine Partei in Österreich erreicht hatte. Die ÖVP erhielt 78, die FPÖ 6 Mandate.

Bundespräsident Jonas beauftragte Kreisky mit der Regierungsbildung auf der Grundlage einer Großen Koalition. Klaus hatte schon im Wahlkampf jegliche Koalition abgelehnt. Die SPÖ hatte eher auf eine Große Koalition gesetzt. Sie schlug der ÖVP eine Koalition mit 7:6 der Regierungsämter vor. Es wurde 7 Wochen ohne Ergebnis verhandelt.

Jonas beauftragte daraufhin Kreisky, eine Bundesregierung auf einer anderen Grundlage zu bilden. Dieser schlug eine Minderheitsregierung der SPÖ vor. Jonas ernannte sie am 21. April 1970. Eine andere Alternative war nicht gegeben. Vorwürfen, er habe entgegen der bisherigen Übung nicht zwischen den Parteien vermittelt und keine Gespräche mit den Vorsitzenden aller drei Parlamentsparteien geführt u.ä., hielt er während des Präsidentschaftswahlkampfes 1971 entgegen:

"Es gab noch nie so ein überraschendes Wahlergebnis wie am 1. März 1970 und auch noch nie eine Regierungsbildung, die von den Parteien so schlecht vorbereitet war wie diese.

Die Parteien haben sich selbst die Manövrierfähigkeit völlig beschnitten:

Da war Klaus mit seiner Erklärung, er werde in keine Koalition gehen, was nur als Ultimatum an die Wähler zu verstehen war: entweder ihr wählt mich oder ich gehe.

Dann gab es die Erklärung von Peter vom 16. Jänner 1970 und in der Folge eine Abschirmung der ÖVP gegen die Freiheitliche Partei. Noch in der Wahlnacht haben Klaus und Peter erklärt, eine kleine Koalition "liege nicht drinnen". Für mich war also von vornherein die Große Koalition die einzige Möglichkeit, und sie hat auch meinen eigenen Wünschen entsprochen.

.....

Die Kleine Koalition hätte bedeutet, daß die zwei verlierenden Parteien zur Regierung berufen und die Partei, die von den Wählern einen offenkundigen Vorzug erhalten hat, ausgeschaltet worden wäre. Das wäre eine echte Mißachtung des sehr deutlichen Wählerwillens gewesen. Außerdem haben sich die verschiedenen Parteiführer dutzendemale gegen eine Kleine Koalition ausgesprochen, und dann wird vom Bundespräsidenten erwartet, daß er das Gegenteil davon veranlaßt? Das ist doch paradox."

Außerdem verwies er auf die Uneinheitlichkeit der Standpunkte innerhalb der ÖVP.

(S. Norbert Schausberger, aaO S. 297 ff)

Die Wiederholungswahl zum Nationalrat in Wien am 4. Oktober 1970 führte zum Mandatsstand 81 SPÖ, 78 ÖVP, 6 FPÖ.

Die Bundespräsidentenwahl vom 25. April 1971 brachte Jonas 52,8 % Stimmen. Die sogenannte Gleichgewichtsparole (roter Bundespräsident, schwarzer Bundeskanzler) war von der ÖVP vergebens ins Treffen geführt worden.

Am 10. Oktober 1971 erreichte die SPÖ 93, die ÖVP 80 und die FPÖ 10 der nach der neuen Nationalratswahlordnung festgelegten 183 Mandate. Dieses Wahlrecht war ein Entgegenkommen Kreiskys gegenüber der FPÖ gewesen. Es sicherte kurzfristig die Minderheitsregierung und langfristig die FPÖ. Der Übergang zu einem Mehrheitswahlrecht oder zumindest mehrheitsfördernden Verhältniswahlrecht war im wesentlichen nur von Theoretikern diskutiert worden.

Bundespräsident Jonas ernannte aufgrund der eindeutigen Mehrheitsverhältnisse im Parlament am 21. Oktober 1971 die neue sozialistische Alleinregierung Kreisky II. Versuche in Richtung einer Regierung auf anderer Grundlage wurden nicht diskutiert.

Am 23. Juni 1974 hatte der von der SPÖ durch Kreisky aufgestellte Nichtsozialist und Außenminister Kirchschräger eine Mehrheit von 51,7 gegen Lugger erreicht.

Die Nationalratswahl am 5. Oktober 1975 ergab bei Stimmengewinnen der SPÖ wieder 93 Mandate für sie, 80 für die ÖVP, 10 für die FPÖ.

Bundespräsident Kirchschräger ernannte aufgrund dieses Wahlergebnisses am 28. Oktober 1975 Kreisky zum Bundeskanzler. Die Regierung Kreisky III amtierte bis 9. Mai 1979.

Bei der Nationalratswahl am 6. Mai 1979 erreichte Kreisky mit fast 2 1/2 Millionen Stimmen und 95 Mandaten seinen Höhepunkt, die ÖVP errang 77, die FPÖ 11 Mandate. Kirchschräger ernannte wieder eine SPÖ-Alleinregierung (Kreisky IV).

Am 18. Mai 1980 wurde Kirchschräger mit fast 80 % der Stimmen neuerlich zum Bundespräsidenten gewählt, wobei die ÖVP von der Nominierung eines eigenen Kandidaten im Hinblick auf die objektive und korrekte Amtsführung des Bundespräsidenten abgesehen hatte.

Bei den Nationalratswahlen am 24. April 1983 verlor die SPÖ ihre absolute Mehrheit und erreichte 90 Mandate, die ÖVP 81, die FPÖ 12.

Bundespräsident Kirchschräger beauftragte zunächst Kreisky, mit den anderen Parteien Gespräche zu führen. Die Gespräche der 3 Parlamentsparteien wurden in dem Bewußtsein geführt, daß es aufgrund der bisherigen Informationen und Signale zu einer Koalition SPÖ-FPÖ kommen werde.

(Vgl. Anton Pelinka, Die kleine Koalition SPÖ-FPÖ 1983-1986, Wien-Köln-Graz 1983, S. 27 ff).

Friedrich Weissensteiner schreibt zur Regierungsbildung 1983 u.a.:

Bei den Sondierungsgesprächen zur Bildung einer Regierung, die nach der Wahl zwischen den Parteien geführt wurden, zeigte sich bei den maßgebenden sozialistischen Politikern sehr bald eine Präferenz für eine Zusammenarbeit mit der FPÖ. Als sich nach einigen Verhandlungsrunden eine politische Einigung zwischen SPÖ und FPÖ abzeichnete, beauftragte Bundespräsident Dr. Rudolf Kirchschläger Dr. Fred Sinowatz, der von seiner Partei als Kanzlerkandidat nominiert worden war, mit der Bildung einer Koalitionsregierung. Sinowatz gelang es in kürzester Zeit, sich mit seinen freiheitlichen Gesprächspartnern auf ein Regierungsprogramm zu einigen."

(Friedrich Weissensteiner, Fred Sinowatz in: Friedrich Weissensteiner, Erika Weinzierl (Hrsg.): Die österreichischen Bundeskanzler, Wien 1983 S. 418)

Am 24. Mai 1983 ernannte Bundespräsident Kirchschläger die Regierung Sinowatz-Steger.

In der Regierungserklärung führte der Kanzler u.a. aus:

"SPÖ und FPÖ haben beschlossen, gemeinsam eine Regierung zu bilden, die sich im Nationalrat auf 102 Mandate stützen kann und der im Sinne einer seit 1966 bewährten Arbeitsteilung eine starke Opposition von 81 Abgeordneten kontrollierend gegenübersteht. Es liegen aus allen 3 Parlamentsparteien Äußerungen vor, die als Zustimmung zu dieser Rollenverteilung gewertet werden können - eine Rollenverteilung mit der, wie auch kürzlich der Präsident des österreichischen Nationalrates festgestellt hat, ein neuer Abschnitt unserer Republik beginnt.

Nachdem die SPÖ die absolute Mehrheit knapp um zwei Mandate verfehlt hatte, war es ein notwendiger und in westlichen Demokratien durchaus üblicher Vorgang, sich nach einem Partner umzusehen, der bereit und willens war, eine faire und konstruktive Zusammenarbeit mit der SPÖ aufzubauen.

..... Die Zusammenarbeit zwischen der stärksten und der drittstärksten Partei unseres Landes ist sicher eine neue politische Konstellation in Österreich. Diese Zusammenarbeit hat auch einen politischen Generationswechsel eingeleitet. Und dennoch gibt es auch starke Elemente der Kontinuität - nicht nur im Bereich der Außenpolitik, wo dies besonders unterstrichen werden soll, sondern auch in vielen anderen Bereichen. Die Bundesregierung, die sich heute mit dieser Regierungserklärung dem Nationalrat vorstellt, stützt sich also auf eine eindeutige und stabile parlamentarische Mehrheit, genauer gesagt, auf die größte Regierungsmehrheit seit dem Ende der Großen Koalition im Jahre 1966."

Man kann sagen, daß die politische Gesamtkonstellation und das Verhalten und Verhältnis der führenden Personen der drei Parlamentsparteien besondere politische Aktionen des Bundespräsidenten von Mitte der 70er Jahre bis Mitte der 80er Jahre bei

der Regierungsbildung nicht notwendig machten. Es stellt sich die Frage, ob sie zweckmäßig gewesen wären. Große Koalitionen wären in der Zeit steigender absoluter Mehrheiten der SPÖ nicht sinnvoll gewesen. 1983 hätte der Bundespräsident aufgrund der starken relativen Mehrheit der SPÖ wohl auch kaum eine kleine Koalition ÖVP-FPÖ bilden können, die über 93 gegenüber 90 Mandaten der SPÖ verfügt hätte. Kirchschläger hat im übrigen nie ein Hehl daraus gemacht, daß er eine Große Koalition begrüßt hätte. Er hat sich aber nicht als "Ehevermittler" zwischen den Parteien verstanden. Er war der Meinung, daß man hier die Parteien nicht binden sollte.

Am 8. Juni 1986 erzielte Waldheim, der bereits 1971 Kandidat gewesen war, im zweiten Wahlgang mit rund 54 % der Stimmen das bis dahin beste Ergebnis eines Bewerbers um das Amt des Bundespräsidenten, der ohne Amtsbonus angetreten ist. Tags darauf trat Sinowatz als Bundeskanzler zurück.

Bundespräsident Kirchschläger ernannte am 16. Juni 1986 Vranitzky aufgrund von Vorbereitungen des SPÖ-Obmannes Sinowatz zum Bundeskanzler. Er nahm eine Regierungsumbildung vor.

Nach der Angelobung Waldheims als Bundespräsident am 8. Juli 1986 bot Vranitzky aus Courtoisie diesem den Regierungsrücktritt an. Dieses "Angebot" wurde der politischen Konvention entsprechend von Bundespräsident Waldheim nicht angenommen.

Nach der Wahl Haiders zum Obmann der FPÖ am 13. 9. 1986 kündigte Vranitzky am 15. 9. die kleine Koalition auf.

Die Nationalratswahl vom 23. November 1986 ergab 80 Mandate SPÖ (vorher 90), 77 Mandate ÖVP (vorher 81), 18 Mandate FPÖ (vorher 12), Grüne 8.

Tags darauf trat die Regierung Vranitzky-Steger zurück und wurde von Waldheim als einstweilige Regierung mit der Weiterführung der Amtsgeschäfte betraut. Vranitzky erklärte gleichzeitig, daß er mit der ÖVP Verhandlungen führen werde.

Die Verhandlungen zwischen Vranitzky und Mock führten am 16. 1. 1987 zum Koalitionsabkommen.

Bundespräsident Waldheim ernannte am 21. Jänner 1987 die Regierung Vranitzky-Mock.

Bei der Nationalratswahl am 7. Oktober 1990 erreichte die SPÖ unter Vranitzky wieder wie 1986 80 Mandate. 60 entfielen auf die ÖVP, 33 auf die FPÖ, 10 auf die Grünen.

Bundespräsident Waldheim betraute Vranitzky mit der Regierungsbildung. Die beiden Großparteien hatten sich schon vorher auf die Große Koalition festgelegt. Von den Mandatszahlen her hätte der Bundespräsident eine ÖVP-FPÖ-Regierung bilden können. Die Konstellation von Politik, Parteien und Personen ließ das aber nicht zu. Gerade Waldheim mußte fragen, "was wird das Ausland dazu sagen". Er war der erste nicht von Sozialisten aufgestellte und durch Volkswahl erfolgreiche Kandidat gewesen. Gerade weil er in gewissem Sinne eine "Wende" war, waren Stabilität und Kontinuität im Regierungssystem notwendig. Beides wurde von der SPÖ mit gleicher Mandatszahl und gleichem Kanzlerkandidaten repräsentiert.

4. Regierungsbildung 1994

Das B-VG legt im Art 26 das Verhältniswahlssystem für die Nationalratswahl fest. Bei diesem Wahlsystem kann das Wählervolk in aller Regel nur indirekt eine regierungsbildende Funktion wahrnehmen. Die Wähler werden durch dieses Wahlsystem eher den Parteien ausgeliefert, die je nach innerem Parteikurs und äußeren Parteienverhältnissen nach dem Wahltag Koalitionen eingehen, auf deren Pakt und Politik die Wählerschaft wenig Einfluß hat.

Vom Standpunkt einer bestimmten Gerechtigkeit aus scheint es durchaus positiv zu sein, parlamentarische Vertretungskörper proporzmäßig zu besetzen und danach zu trachten, daß alle politischen Strömungen im Parlament vertreten sind, die von den politischen Kräften der Wählerschaft vorgeschlagen werden. Manchen ist unser Proporzwahlssystem noch immer zu wenig gerecht im Sinne eines Spiegelbilds der Wählerschaft und ihrer politischen Gruppierungen.

Proporzwahlssystem bedeutet Proporzparlament. Aber es bedeutet nicht Proporzregierung. Auf Regierungsebene bleiben die Fragen offen. Die Regierung muß nicht ein Spiegelbild der politischen Wählerlandschaft sein. Das B-VG gibt den verschiedenen politischen Konstellationen durch seine Offenheit eine Fülle von Ausdrucksmöglichkeiten. Es läßt den politischen Akteuren viele Varianten offen.

Diese Offenheit der Regierungsform ist wie die Offenheit des Termins der Regierungsbildung und die Offenheit hinsichtlich der Regierungsperiode nicht das Schlechteste an unserem B-VG.

Wer allerdings Sicherheit und Gerechtigkeit will, mag auch bei unserem Wahlsystem erwarten, daß sich die Verhältnisse des Parlaments in der Regierung fortsetzen. Die Verhältnisse im Parlament sind vielfach nicht so wichtig wie die Verhältnisse in der Regierung, dem Zentralorgan des politischen Prozesses. Dem ersten Schritt, dem gerechten Wahlsystem sollte nach Meinung vieler der zweite Schritt die gerechte Regierungsform folgen. Die Parteien sind entsprechend der Zahl ihrer Wähler im Parlament vertreten. Warum nicht in der Regierung? So fragen manche.

Die Forderungen nach einer Allparteienregierung, Proporzregierung, Konzentrationsregierung, waren in diesem Sinn die politik-logische Konsequenz unseres Wahlsystems. Es war verständlich, daß solche Forderungen immer wieder von der ÖVP zu hören waren, als sie die große Oppositionspartei der 70er und 80er Jahre war. Seitdem sie Regierungspartei ist, hört man solche Forderungen nicht.

Die derzeitigen Oppositionsparteien sind zwar für das Proporzwahlssystem und den Proporzparlamentarismus mit besonderen Rechten der Minderheiten, aber nicht für die rechtliche Festlegung einer Proporzregierung.

Trotzdem will die Wählerschaft auch die Mitbestimmung bei der Regierungsbildung. Es ist eine demokratische Pflicht der Parteiführer, die Wählerschaft über die angestrebten Koalitionen und die beabsichtigte Regierungspolitik aufzuklären. Denn was hat der Wähler davon, wenn er weiß, daß das Parlament auch 1994 eine halbwegs maßstabsgetreue Karte der politischen Landschaft Österreichs sein wird, wenn er aber nicht weiß, wer mit wem die Regierung bilden wird.

Daher muß die Öffentlichkeit die Führer der Parlamentsparteien immer wieder vor den Wahlen zu Äußerungen über ihre Koalitionsabsichten und über die zukünftige Politik bringen.

Durch die Entwicklung zum Mehrparteiensystem und durch die Schwächung der Großparteien ist der Aktionsspielraum des Bundespräsidenten bei der Regierungsbildung größer geworden. Sind die Mehrheitsverhältnisse im Nationalrat und die Verhältnisse der in ihm vertretenen Parteien zueinander "offen", so geht das Gesetz des politischen Handelns auf den Bundespräsidenten über. Seine politischen Aufgaben werden ja meist gerade dann sichtbar, wenn sich Probleme zeigen, wie sie einem proporzparlamentarischen Regierungssystem eigen sind.

Falls sich die fünf im Parlament vertretenen Parteien bis zum Wahltag nicht eindeutig festlegen, welche Rolle sie nach dem Wahltag bei dem und dem Wahlergebnis zu spielen gedenken, ist die Initiative für die Regierungsbildung und auch ihre weitere Führung vor allem dem Bundespräsidenten überlassen. Je weniger sich also die Parteiführer hinsichtlich ihrer Regierungsbeteiligung festlegen, desto mehr Gewicht kommt ihm zu.

Die Aussagen der Parteiführer über die Rolle ihrer Partei nach der Wahl sind vor allem demokratiepolitisch wichtig. Die Wähler wollen ja bei der Wahl wissen, wohin die Reise geht. Sie wollen schon vorher wissen, wer mit wem wie regieren wird. Die Aussagen der Parteiführer sind aber auch für den Bundespräsidenten wichtige Signale für seine Rolle bei der Regierungsbildung. Auch die Aussagen des Bundespräsidenten vor der Wahl haben für die beteiligten politischen Akteure, aber auch für die Wählerschaft informierende Bedeutung.

Die politischen Akteure haben zu Jahresbeginn einiges signalisiert:

So sagte der Bundeskanzler und Obmann der SPÖ, daß sie weiter stärkste Partei bleiben und mit der ÖVP die Koalition weiterführen wolle. Vranitzky hat schon im Vorjahr die ÖVP zur Weiterführung der großen Koalition eingeladen. Zur Jahreswende hat er die Große Koalition für die nächste Legislaturperiode als "eine Art Planung" angesagt. Er setze auf "diese Koalition auch nach der Wahl 1994" und "auf die Vernunft der Österreicher".

Mitte Jänner 1994 sprach er sich gegen eine Koalition mit der FPÖ aus und kritisierte jene Teile der ÖVP, die für eine Koalition ÖVP-FPÖ eintreten. Er kritisierte aber auch das Liebäugeln der ÖVP mit der Oppositionsrolle. In einem solchen Fall blieben für die SPÖ nur eingeschränkte Möglichkeiten: eine Minderheitsregierung oder eine knappe Koalition mit den Grünen und/oder mit dem Liberalem Forum, was er einmal früher abgelehnt hat.

Der Vizekanzler und Obmann der ÖVP Busek machte die Fortsetzung der Großen Koalition vom Wahlergebnis abhängig. Unterstützten die Wähler die ÖVP mehr als bisher oder wie bisher, so bedeute das Stabilität und Kontinuität der Regierungsform. Fehle diese Unterstützung, so gehe die ÖVP in Opposition. Daneben gibt es von einzelnen Repräsentanten der ÖVP immer wieder den Wunsch einer Koalition mit der FPÖ. Busek hat im übrigen auch dafür plädiert, daß die ÖVP nach der Wahl nach allen Seiten offen sein solle.

Haider hat als Chef der FPÖ keinen Zweifel daran gelassen, daß er sich für die persönliche Alternative zu Bundeskanzler Vranitzky hält und mit der ÖVP eine Regierung bilden will. Darüber hinaus hat er einen verfassungspolitischen Vorstoß in die Richtung einer Präsidentschaftsdemokratie übernommen. Danach sollte der Bundespräsident auch Funktionen des Bundeskanzlers übernehmen. Die anderen Parteien winkten ab.

Die Grünen haben durch ihre Klubobfrau Petrovic mehrere Male zu erkennen gegeben, daß sie die Rolle der Opposition jeder anderen vorziehen.

Die Chefin des Liberalen Forums Schmidt hat Offenheit signalisiert. Sie könne sich im übrigen eine "Bürgerliche Koalition" zwischen ÖVP, FPÖ und Liberalem Forum vorstellen, aber ohne Haider.

Bundespräsident Klestil hat zur Jahreswende seine Aussage wiederholt und bestärkt, auch 1994 ein "aktiver" Bundespräsident sein zu wollen. Er stellte fest, daß eine der wichtigsten Aufgaben des Bundespräsidenten nach der österreichischen Verfassung seine Rolle bei der Regierungsbildung sei. Es stehe eindeutig fest - und dies nehme er auch ernst -, daß es sich bei jeder Regierung um eine Regierung handeln muß, die vom Vertrauen des Bundespräsidenten getragen ist. Er wolle jedenfalls ganz bewußt keine Koalition von vornherein ausschließen. Es obliege der Entscheidung des Wählers, welche Koalitionsform schließlich zustande komme. Jedes Festlegen im vorhinein wäre falsch. Dabei wolle er nicht verhehlen, daß er ein Mann des Konsenses sei.

Diese Aussage könnte als eine Bejahung der Großen Koalition gedeutet werden, die oft in Meinungsbefragungen als von der großen Mehrheit der Bevölkerung gewollt herausgestellt wird (etwa 70 %). Dagegen spricht aber die grundsätzliche Aussage des Bundespräsidenten, keine Koalition von vornherein auszuschließen, also seine Festlegung auf "Offenheit".

Zu Jahresbeginn 1994 ist also zur Offenheit der Bundesverfassung im Hinblick auf Regierungsform und -bildung auch viel Offenheit in den Aussagen der politischen Akteure dazugekommen. Die Wähler haben einige Signale erhalten. Aber sie brauchen mehr Informationen. Denn was hat das Volk davon, wenn es weiß, daß sich die Wählerschaft im Nationalrat widerspiegelt, wenn es aber nicht weiß, wer wie und wer mit wem die Regierung bilden wird.

Abgeschlossen im Jänner 1994.