

Regierungssystem

Diskussionspapier Nr. 28-R-94

Manfried Welan

Mai 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

REGIERUNGSSYSTEM

Manfried Welan^{*)}

1.) Ein parlamentarisches Regierungssystem mit präsidentialem Einschlag.

Ein Regierungssystem ist parlamentarisch, wenn die Regierung für ihr Entstehen oder zumindest für ihr Bestehen auf das Vertrauen des Parlaments angewiesen ist. Parlament und Regierung stehen einander als oberste Staatsorgane gegenüber und üben unabhängig voneinander die Gesetzgebung bzw. die Vollziehung aus. Insoweit besteht Gewaltentrennung. Das Parlament wirkt aber mehrfach an der Vollziehung und die Regierung wirkt mehrfach an der Gesetzgebung mit. Abgeordnete können Minister sein und umgekehrt. Die Aufteilung der Staatsfunktionen ist mit Teilnahmen der einen an der anderen Staatsgewalt verbunden. Damit besteht bei Gewaltentrennung im großen und ganzen Gewaltverbindung in bestimmten Fällen und Formen. Da die Regierung ständig des Vertrauens der Parlamentsmehrheit bedarf, steht politisch die Gewaltverbindung im Vordergrund. Regierung und Parlament gleichen Teilen einer Maschine, die vom selben Motor betrieben werden, der Mehrheit. Sie kann von einer, von zwei oder von mehreren Parteien getragen sein. Das ist die Klammer, die Regierung und Parlament fest zusammenhält.

Das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) kombiniert mit diesem parlamentarischen Regierungssystem einen volksgewählten Bundespräsidenten. Er ernennt den Bundeskanzler und auf dessen Vorschlag die übrigen Mitglieder der Bundesregierung. Überdies kann er den Bundeskanzler und die Bundesregierung jederzeit entlassen. Damit bedürfen sie nicht nur für ihr Entstehen, sondern auch für ihr Bestehen seines Vertrauens. Damit sind der Bundeskanzler und die übrigen Mitglieder der Bundesregierung dem Bundespräsidenten ähnlich politisch verantwortlich

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

wie dem Nationalrat. Sie haben gegenüber jenen politische Kontrollmöglichkeiten.

Indem gemäß Art 67 Abs 1 B-VG, von Ausnahmen abgesehen, alle Akte des Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung oder des von ihr ermächtigten Bundesministers erfolgen, ist der Bundespräsident seinerseits von der Regierung abhängig. Er ist über diese auch vom Parlament 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 B-VG) - er ist aber vom Nationalrat u.a. insofern abhängig, als er keine Bundesregierung im Amt halten kann, deren politisches Konzept nicht auch die Billigung der Nationalratsmehrheit findet."

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

Der Nationalrat ist aber auch vom Bundespräsidenten und der Bundesregierung abhängig:

Auf ihren Vorschlag kann der Bundespräsident den Nationalrat auflösen (Art 29 Abs 1 in Verbindung mit 67 Abs 1 B-VG). Er darf dies jedoch nur einmal aus dem gleichen Anlaß.

"Mit der Auflösung durch den Bundespräsidenten verliert der Nationalrat sofort alle Funktionen, mit anderen Worten: Es existiert ab sofort kein amtierender Nationalrat, seine Stelle ist vakant, die Bundesgesetzgebung ist bis zur Konstituierung des neuzuwählenden Nationalrates lahmgelegt. Es ist jedoch Vorsorge dafür getroffen, daß diese Ausnahmesituation raschest behoben wird. Art 29 Abs 1 verpflichtet die Bundesregierung, die Neuwahl des Nationalrates so rechtzeitig anzuordnen, "daß der neugewählte Nationalrat am hundertsten Tag nach der Auflösung zusammentreten kann." Dieselben Rechtsfolgen, die die Auflösung des Nationalrats durch den Bundespräsidenten nach sich zieht, knüpfen sich übrigens auch an die Auflösung des Nationalrates als Folge des Ergebnisses einer Volksabstimmung über die Absetzung des Bundespräsidenten (Art 60 Abs 6 B-VG)."

(Kurt Ringhofer, a.a.O., S. 113 f.)

Diese wechselseitigen Abhängigkeiten und Kontrollmöglichkeiten - die von Karl Loewenstein so genannten Interorgankontrollen - sind für das parlamentarische Regierungssystem wesentlich. "Das Recht der Parlamentsauflösung und das Mißtrauensvotum gehören zusammen wie Kolben und Zylinder einer Maschine. Wie im Arsenal der Interorgankontrollen das Mißtrauensvotum die stärkste Waffe des Parlaments gegenüber dem Kabinett ist, so ist das Recht der Regierung zur Auflösung des Parlaments und zur Ausschreibung von Neuwahlen der gleichgewichtige Gegenschachzug der Regierung gegenüber dem Parlament. Innerhalb des Rahmens des echten Parlamentarismus gehören diese beiden Mittel zumindest seit der zweiten Hälfte des 19. Jhdts. zusammen wie Hand und Handschuh. Um diese beiden Einrichtungen kreist die Dynamik der politischen Macht. Seit dem Aufkommen der Massendemokratie ist die logische Folge des Mißtrauensvotums die

Auflösung des Parlaments, um die schiedsrichterliche Entscheidung des höchsten Machträgers, der Wählerschaft, zwischen dem Kabinett und der ihm feindlichen Parlamentsmehrheit herbeizuführen Diese ultima ratio kommt jedoch in den parlamentarischen Staaten selten zum Zug Die Institution des Auflösungsrechts als solche stellt den Kern der Machtdynamik im parlamentarischen Staate dar. Seine bloße Existenz macht das Kabinett stark; sein Fehlen schwächt es."

(Karl Loewenstein, Verfassungslehre, Tübingen 1959, S. 85, S. 217 f.)

"Ob auf der Grundlage gegenseitiger Abhängigkeit durch Integration oder gegenseitiger Abhängigkeit durch Koordination geführt, der Angelpunkt des Machtprozesses liegt in der Abhängigkeit des Parlaments wie der Regierung von der Haltung der Parteien."

(Karl Loewenstein, Verfassungslehre, Tübingen 1959, S. 195)

Wie viele andere politische Einrichtungen sind Mißtrauensvotum und Parlamentsauflösung vom Ausland importiert worden und haben eine länderweise unterschiedliche Geschichte und Praxis. Insbesondere aufgrund der österreichischen Parteienkonstellation wurden sie hierzulande nicht zu praktikablen Instrumenten des politischen Prozesses, sondern unbekannte Instrumente eines unbekanntes Krisenmanagements. Die Stabilität der österreichischen Politik hat ultimae rationes überflüssig gemacht.

Überdies verhindert das Proporzwahlrecht und das Mehrparteiensystem jene dreiecksförmige Machtgestaltung, wie sie am Modell des britischen Regierungssystem orientiert ist. In diesem entscheidet die Wählerschaft bei den Parlamentswahlen, welche der beiden politischen Parteien in die Regierung berufen werden soll und welcher der beiden Parteiführer Regierungschef wird. Die Premiere der Parlamentsauflösung 1930 war gleichzeitig die "Derniere" und das parlamentarische Mißtrauen bleibt meistens nach dem Antrag einer Opposition in der Mehrheit stecken, die als Partei oder Koalition erinnert, wer die letzten Wahlen gewonnen hat

oder wer mit wem besser kann. Aber die frühere Stabilität der Politik ist vorüber und vieles in Bewegung geraten.

Die verfassungsrechtliche Lage charakterisiert Friedrich Koja folgendermaßen:

"Ein Verfassungssystem, in dem ein "starker", "d.h. vom Volk gewählter und mit relevanten Kompetenzen ausgestatteter Präsident mit einer parlamentarisch verantwortlichen Regierung gekoppelt ist, bietet somit ein interessantes Bild: Die drei "Spitzenorgane" (Parlament, Staatspräsident, Regierung) sind aufeinander angewiesen. Dem Parlament steht eine zweigeteilte Spitze der Exekutive gegenüber, wobei jedes Organ zwar mit bedeutsamen Befugnissen ausgestattet ist, diese Organe aber auch in spezifischer Weise miteinander verklammert sind: Dem Präsidenten kommt Anteil am Regierungsbereich zu, weil wichtige Akte der Regierung seiner Unterschrift bedürfen; zugleich aber braucht der Präsident - abgesehen von einer evt. notwendigen Initiative der Regierung - für seine Akte deren Gegenzeichnung.

Beide obersten Vollzugsorgane aber hängen - direkt oder indirekt - mit dem Parlament zusammen: Die Regierung bedarf unmittelbar des Vertrauens des Parlaments; der Präsident wird zwar ... vom Volk gewählt, und kann vom Parlament nicht gestürzt werden, für seinen "Erfolg" braucht er aber die Übereinstimmung mit der Regierung, die ihrerseits vom Parlament abhängig ist. Alle diese Zusammenhänge können sich - je nach der politischen Situation - als Interorgankontrolle bewähren, sie können aber auch - zumindest zeitweise - zu einer Lähmung des Verfassungsprozesses führen."

(Friedrich Koja, Allgemeine Staatslehre, Wien 1993, S. 263)

Man kann unser Bundes-Regierungssystem aufgrund der Verfassung als "parlamentarische Präsidentschaftsdemokratie" oder "parlamentarische Präsidentschaftsrepublik" charakterisieren. Aufgrund der Staatspraxis dürfte die Charakterisierung als "parlamentarisches Regierungssystem"

mit präsidentialem Einschlag" zweckmäßiger sein. Freilich sind das alles Vereinfachungen.

Otto Kirchheimer und Ernst Fraenkel haben die ähnliche Kombination der Weimarer Reichsverfassung als "Quadratur des Kreises von Parlamentarismus und Präsidentialismus" kritisiert. Die Staatspraxis der Ersten Republik könnte ergänzende Argumente liefern. Die Staatspraxis der Zweiten Republik beweist, daß miteinander kombinierte heterogene Elemente durchaus funktionieren können. Die heterogenen Elemente wurden durch die Praxis der Parteienherrschaft "homogenisiert". Die Homogenisierung durch ein mehrheitsförderndes Wahlrecht oder durch eine Proporzregierung oder gar durch eine Stärkung der Bundespräsidentschaft wurde zwar von Zeit zu Zeit diskutiert, von den politischen Parteien aber nicht in die Richtung einer großen Verfassungsreform weiterentwickelt.

Das B-VG enthält ein aus unterschiedlichen Elementen zusammengesetztes Bundes-Regierungssystem.

Es besteht in mehrfacher Hinsicht ein "Sowohl-Als-auch":

So stehen zwar die Elemente eines parlamentarischen Regierungssystems im Vordergrund, es bestehen aber auch Elemente eines präsidentiellen Regierungssystems; diese präsentativ-demokratischen Komponenten stehen zwar im Vordergrund, es gibt aber auch eine Reihe direkt-demokratischer Komponenten; zu diesen plebiszitären Elementen zählen Volksbegehren, Volksabstimmung und Volksbefragung; das Verhältniswahlssystem und andere Elemente des Proporzsystem sind mit dem Majorzsystem im Parlament und dem Konsenssystem in der Bundesregierung kombiniert; das System der Gewaltentrennung von Gesetzgebung und Vollziehung ist mit einem System der Gewaltenverbindung von Parlament und Regierung verbunden, was einerseits an die konstitutionelle Monarchie erinnert, andererseits an das britische

Regierungssystem, wo aber Mehrheitswahl und eine große Opposition als Alternativregierung bestehen.

Die verschiedenen Elemente des Regierungssystems auf Bundesebene kann man so umschreiben:

- 1.) Ein Proporzwahlssystem ist
- 2.) mit einem System der Gewaltenverbindung von Parlament und Regierung nach britischem Muster und
- 3.) mit einer Gewaltentrennung nach dem Muster der konstitutionellen Monarchie verbunden;
- 4.) ist in diese Kombination ein volksgewähltes Staatsoberhaupt eingebaut, das in seinem Verhältnis zur Regierung und Parlament der Weimarer Reichsverfassung nachgebildet ist;
- 5.) es besteht ein abgeschwächtes Zweikammersystem, wobei die Länderkammer als Folge der Parteienkonstellation entweder Regierungs- oder Oppositionskammer ist;
- 6.) es bestehen besondere Bindungen des Staates an Verfassung und Gesetze und damit verbunden
- 7.) eine ausgeprägte Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit, wobei vor allem der Verfassungsgerichtshof durch Bestellung und Funktionen besonderen politischen Stellenwert hat;
- 8.) ein ausgeprägtes System von Berufskörperschaften (Kammern) modifiziert das parlamentarische Regierungssystem und steht wie dieses mit dem Parteiensystem in besonderer Verbindung;
- 9.) Volksbegehren, Volksabstimmung und Volksbefragung ergänzen als Elemente der direkten Demokratie das repräsentative Grundkonzept;
- 10.) eine Reihe von Konventionalregeln ergänzt die verfassungsgesetzlich festgelegten Grundsätze: Von ihnen soll nur hervorgehoben werden, daß nicht im Anschluß an die alle 6 Jahre stattfindende Bundespräsidentenwahl, sondern im Anschluß an die regelmäßig alle 4 Jahre stattfindende Nationalratswahl die Regierungsbildung vor sich geht; daß der Chef der mandatsstärksten

Partei regelmäßig mit der Regierungsbildung betraut wird; daß die Beschlüsse der Bundesregierung nur bei Einstimmigkeit zustandekommen.

Die im Parlament gebildete Mehrheit hat in der ihr verantwortlichen Regierung ihre exekutive Spitze. Zusammen mit der Tradition des Verwaltungsstaates, der von einem großen Reiche stammt, führten das parlamentarische Regierungssystem und Parteiensystem dazu, daß Parteispitzen der Mehrheit Regierungsspitzen sind und daß die Regierung das Zentralorgan des Regierungssystems ist. Im Zusammenhang mit dem parlamentarischen Vertrauensprinzip hat auch das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zur Konsequenz, daß die Regierung regelmäßig von einer stabilen Parlamentsmehrheit getragen sein muß.

Der Zusammenhang von Verfassungsstruktur und soziopolitischer Infrastruktur brachte im österreichischen Verfassungsleben die Verschmelzung von Regierung und parlamentarischer Mehrheit. Der Bundespräsident, das einzige oberste Organ der Vollziehung, das vom Volk direkt gewählt wird, ist von der Alltags-Exekutive entrückt. Obwohl er die Regierung ernennt, und sie ihm auch verantwortlich ist, ist er von ihr und von der Verwaltung des Bundes isoliert. Das Zentrum des Regierungssystems ist die Bundesregierung oder genauer die Bundesminister.

2.) Das System der Regierung.

"Drei Entscheidungsprinzipien prägen Regierungen: Kollegialitätsprinzip, Präsidialprinzip und Ressortprinzip. In allen politischen Ordnungen finden wir Mischungen, aber mit einer gewissen Hierarchie. In den USA dominiert das Präsidialprinzip, gefolgt vom Ressortprinzip, am schwächsten ist das Kollegialitätsprinzip. In Großbritannien ist die Rangfolge Präsidialprinzip, dann Kollegialitätsprinzip, dann Ressortprinzip. In Deutschland hat das Präsidialprinzip den Vorrang vor dem Ressortprinzip und dieses in der Regel vor dem Kollegialitätsprinzip. Das Grundgesetz bringt diese Rangfolge in Art 65 mit deutscher Gründlichkeit zum Ausdruck: "Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern entscheidet die Bundesregierung." De facto kann der Bundeskanzler im Rahmen der heutigen Koalitionsregierung von seiner Richtlinienkompetenz freilich nur beschränkt Gebrauch machen; er muß auf den Koalitionspartner Rücksicht nehmen.

Auch in der Schweiz besteht ein Widerspruch zwischen Verfassungsrecht und Verfassungspraxis. Art 103 der Bundesverfassung bestimmt den Vorrang des Kollegialitäts- vor dem Ressortprinzip. De facto jedoch überwiegt das Ressortprinzip vor dem Kollegialitätsprinzip; das Präsidialprinzip ist am schwächsten ausgebildet."

(Alois Riklin, Regierungsreform, aus: Recht, Staat und Politik am Ende des zweiten Jahrtausends, Festschrift zum 60. Geburtstag von Bundesrat Arnold Koller, Hrsg. v. Walter R. Schluop et al, Bern 1993, S. 444.)

Ähnliches gilt für Österreich. Art 69 Abs 1 B-VG bestimmt:

"Mit den obersten Verwaltungsgeschäften des Bundes sind, soweit diese nicht dem Bundespräsidenten übertragen sind, der Bundeskanzler, der Vizekanzler und die übrigen Bundesminister betraut. Sie bilden in ihrer Gesamtheit die Bundesregierung unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers."

(Art 69 Abs 1 B-VG)

Art 77 bestimmt:

"(1) Zur Besorgung der Geschäfte der Bundesverwaltung sind die Bundesministerien und die ihnen unterstellten Ämter berufen.

(2) Die Zahl der Bundesministerien, ihr Wirkungsbereich und ihre Einrichtung werden durch Bundesgesetz bestimmt.

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

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

Durch diese Bestimmungen ist das Ressort- oder Ministerialprinzip der vorherrschende Grundsatz für die Organisation der Regierung. Eine Mehrheit von Monokraten, die je zur selbständigen und unabhängigen Wahrnehmung eines bestimmten Geschäftsbereiches berufen sind, regiert die Republik Österreich.

Man kann also von einer "Ministerrepublik" oder "Ministerdemokratie" sprechen.

Von der unüberschaubaren Menge von Geschäften der Bundesverwaltung ist der weitaus größte Teil den Bundesministern übertragen, die sie unabhängig, selbständig und eigen- und alleinverantwortlich zu besorgen haben.

Der Bundesregierung als Kollegium kommen nur jene Aufgaben zu, die ihr durch das B-VG oder durch andere Rechtsnormen ausdrücklich als solcher übertragen sind. Im Zweifel sind für eine Angelegenheit Bundesminister zuständig.

Der Bundespräsident steht merkwürdig abseits von der großen Masse und Menge der Verwaltungsangelegenheiten. Im Bundesministerien-gesetz kommt er nicht vor. Das B-VG weist ihm bestimmte Agenden der obersten Bundesverwaltung ausdrücklich zu. Es ist unbestritten, daß die Aufgaben des Bundespräsidenten durch das B-VG und andere Bundesgesetze taxativ aufgezählt sind. Seine Zuständigkeiten dürften im Verhältnis zur Regierung nach dem alten Grundsatz "taxativ, ergo limitativ" restriktiv auszulegen sein, als expansiv.

Der Kompetenzbereich der Regierung ist in Form einer Generalklausel umschrieben. "Grundsätzlich alles, was im Bereich der Bundesverwaltung zu geschehen hat, ist - soweit das nicht unter ihrer Verantwortung durch ihr nachgeordnete Organe geschieht - nach dieser Generalklausel von der Bundesregierung zu entscheiden oder zu verfügen. Die Agenden des Bundespräsidenten dagegen sind nicht in gleicher Weise global, sondern durch (Verfassungs)Gesetz im einzelnen festgelegt. Ein Vergleich zwischen den dem Bundespräsidenten vorbehaltenen Aufgaben und den Agenden der Bundesregierung läßt erkennen, was diese beiden Ämter spezifisch charakterisiert:

Hat die Bundesregierung in Ausübung ihrer zahlreichen, weitgehend einfachgesetzlich begründeten Befugnisse den politischen Alltag zu bewältigen, so tritt der Bundespräsident nach seinen weitgehend verfassungsgesetzlich begründeten Kompetenzen überwiegend in solchen Situationen in Erscheinung, die ... sich eindeutig als Ausnahmen darstellen. Die Kompetenzabgrenzung zwischen Bundesregierung und Bundespräsident wird auf diese Weise nicht nur formal - nach der Methode der Abgrenzung -, sondern ebenso auch material - nach dem Inhalt

der Agenden - durch das Verhältnis von Regel und Ausnahme gekennzeichnet."

(Kurt Ringhofer, aaO S. 222 f)

Im übrigen ist hervorzuheben, daß das Wort Regierung oder Bundesregierung zumindest zwei Bedeutungen hat:

Es muß nämlich "zwischen der zahlenmäßig im B-VG nicht festgelegten - Organmehrheit "Bundeskanzler, Vizekanzler und übrige Bundesminister" einerseits und der Organeinheit "Bundesregierung" andererseits streng unterschieden werden.

Dies folgt aus dem dargestellten Tatbestand, daß bestimmte Aufgaben der obersten Bundesverwaltung von den einzelnen Regierungsmitgliedern in eigener Verantwortung - nach dem sog. Ressort- oder Ministerialsystem - zu besorgen sind, aber andere der Bundesregierung in ihrer Gesamtheit - nach dem sog. Kollegialsystem - obliegen.

"Was an obersten Verwaltungsgeschäften des Bundes nicht dem Bundespräsidenten vorbehalten ist, fällt daher nicht einfach in den Wirkungsbereich der Bundesregierung schlechthin, sondern zum Teil in die Kompetenzen des jeweiligen Ressortministers, zum anderen Teil aber in jene der Bundesregierung als Kollegialorgan. Welche Agenden danach wem zukommen, bestimmt sich dem Art 69 Abs 1 zufolge nach dem gleichen Grundsatz, der auch die Aufgabenverteilung zwischen der (undifferenzierten) Bundesregierung und dem Bundespräsidenten kennzeichnet:

Die Geschäfte sind prinzipiell vom jeweils zuständigen Regierungsmitglied selbständig und eigenverantwortlich zu besorgen, in den Wirkungsbereich der Gesamtregierung fallen dagegen nur jene Agenden, die ihm durch (Verfassungs)Gesetz oder auch durch Entschließung des Bundespräsidenten ausdrücklich vorbehalten werden. Die nach dem Ministerialsystem zu besorgenden Agenden überwiegen danach bei

weitem jene, welche von der Bundesregierung nach dem Kollegialsystem zu erledigen sind, und es wird dies noch pointiert durch Art 2 des Verwaltungsentlastungsgesetzes: "Die Bundesregierung kann danach Aufgaben, die ihr durch einfaches Gesetz übertragen sind, dem zuständigen Bundesminister zur selbständigen Erledigung überlassen."

(Kurt Ringhofer aaO S. 223 f)

Im Zweifel sind Bundesminister und nicht die Bundesregierung oder der Bundespräsident zur Besorgung einer Angelegenheit zuständig. Je mehr der Staat durch seine steigenden Verwaltungsaufgaben wächst, desto mehr Agenden stehen den einzelnen Bundesministern zur Geschäftsführung zu. Schon durch die laufende Bundesgesetzgebung wächst also den Bundesministern ständig ein Mehr an Angelegenheiten zu. Dagegen bleiben die obersten Verwaltungsgeschäfte des Bundespräsidenten ziemlich stabil und auch die der Bundesregierung als solcher vermehren sich nicht am laufenden Band wie die der Bundesminister.

Vereinfacht kann man also feststellen: Das System der Regierung ist ein Ministerial(Ressort)system; das Ministerialsystem ist das "Regierungssystem".

Die Bundesregierung ist ein Kollegialorgan, das aus den gleichrangigen, einander koordinierten und gleichberechtigt kooperierenden Bundesministern besteht. Sowohl im Verhältnis der Bundesminister zu- und untereinander, als auch im Verhältnis von Bundesministern und Bundesregierung und im Verhältnis zum Bundespräsidenten besteht rechtliche Gleichordnung.

Die Bundesminister bilden "in ihrer Gesamtheit die Bundesregierung unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers". Abgesehen von dieser Regelung fehlen Vorschriften über die Willensbildung. Gemäß Art 77 Abs 2 B-VG wird die Zahl der Bundesministerien, ihr Wirkungsbereich und ihre Einrichtung durch Bundesgesetz bestimmt, derzeit durch das Bun-

desministeriengesetz 1986. Es gibt aber keine gesetzliche Regelung über Organisation, Arbeitsweise und Willensbildung der Bundesregierung als solcher. Es gibt auch keine offizielle Geschäftsordnung. Die Praxis orientiert sich nach einer am 18. Oktober 1919 beschlossenen Geschäftsordnung. Im übrigen enthält das B-VG auch keine Ermächtigung zur Schaffung einer Regelung durch eine "Geschäftsordnung".

Das Bundesministeriengesetz ermächtigt im § 12 die Bundesregierung zur Festlegung einer für alle Bundesministerien einheitlichen Kanzleiordnung, welche die formale Behandlung der von den Bundesministerien zu besorgenden Geschäfte regelt. Das bezieht sich aber nicht auf die Bundesregierung als solche. Immerhin ist in der Anlage Teil 2 A Bundeskanzleramt unter Z. 8 von der "Führung der Kanzleigeschäfte der Bundesregierung und sonstiger Kollegialorgane, in denen der Bundeskanzler den Vorsitz führt", die Rede.

Es ist bemerkenswert, daß die wichtigste Frage, nämlich die Frage der Willensbildung, für eines der wichtigsten obersten Staatsorgane der Republik Österreich ungeregelt geblieben ist. Es gibt weder Regelungen über die Anwesenheit, noch solche über die Beschlußerfordernisse der Bundesregierung. Praxis, Judikatur und Lehre gehen davon aus, daß ein Beschluß und nur mit Stimmeneinhelligkeit der Bundesminister oder ihrer Vertreter gefaßt werden kann. Hinsichtlich der gleichzeitigen Anwesenheit aller Mitglieder besteht durch das Umlaufverfahren der Praxis eine wichtige Ausnahme.

Zum Einstimmigkeitsprinzip führten mehrere Wege, die im folgenden kurz wiedergegeben werden.

Der erste Weg schließt an Adolf Julius Merkl's Feststellung zur Verfassung 1919 an. Die Frage der Willensbildung der Regierung war schon nach dieser Verfassung ungeregelt geblieben. Merkl stellte fest, daß Beschlüsse des Kabinetts der Zustimmung sämtlicher Kabinettsmitglieder bedürfen. Und zwar genüge nicht die Übereinstimmung der zufällig

anwesenden Mitglieder, vielmehr sei die Einstimmigkeit aller der Regierung von rechtswegen angehörenden Mitglieder erforderlich.

(Adolf Julius Merkl, Die Verfassung der Republik Deutschösterreich, Wien 1919, S. 140)

Bei jedem kollegial organisierten Rechtsgebilde stellt sich die Frage, wann und warum der Wille der Mehrheit als Wille der Organeinheit gilt. In der Regel gibt es eine Rechtsnorm, aufgrund derer man einen Beschluß der Mehrheit als Beschluß des Kollegiums deuten kann. Wenn es keine solche Rechtsnorm gibt, kann die Organisationsnorm die Funktion einer Zuschreibungsregel erfüllen:

Im Falle der Bundesregierung bilden kraft positivrechtlicher Anordnung die Bundesminister "in ihrer Gesamtheit die Bundesregierung". (Art 69 Abs 1 2. S. B-VG) Diese Organisationsnorm kann als Zuschreibungsregel fungieren: Wann immer der Bundesregierung als solcher Funktionen zugewiesen sind, sind Anwesenheit aller Bundesminister und Stimmeneinhelligkeit für das Entstehen eines rechtserheblichen Aktes erforderlich.

(So Manfred Welan, Die Willensbildung der Bundesregierung, der Staatsbürger 15/1967)

Der Großteil der Beschlüsse der Bundesregierung wird in den regelmäßig einmal in der Woche, und zwar am Dienstag stattfindenden sogenannten Ministerratssitzungen gefaßt, bei denen die persönlich anwesenden Mitglieder der Bundesregierung bzw. ihre Vertreter ihren Willen kundtun. Es gibt aber auch Beschlüsse im sog. Umlaufverfahren. Das betreffende Aktenstück wird im Kanzleiweg einem Mitglied der Bundesregierung nach dem anderen übermittelt. Durch die Unterschrift des jeweiligen Bundesministers wird die Zustimmung zum jeweils vorliegenden Antrag zum Ausdruck gebracht. Dabei fehlen die Momente der gleichzeitigen Anwesenheit aller Mitglieder und der Willensäußerung der einzelnen Mitglieder vor den anwesenden anderen. Die Anordnung einer Beschlußfassung im Wege des Umlaufverfahrens wird vom Bundeskanzler als Vorsitzendem der Bundesregierung getroffen. Er bringt

auch mit seiner Unterschrift als erster seinen Willen als Mitglied der Bundesregierung zum Ausdruck.

Man kann davon ausgehen, daß sich diesbezüglich durch jahrzehntelangen Konsens der Praxis eine Konvention etabliert hat, welche wie eine Rechtsnorm fungiert und die Verfassung ergänzt. Im übrigen wurde auch die Auffassung vertreten, daß man sich hinsichtlich der Willensbildung der Bundesregierung schlechthin bewußt nicht festgelegt und es der Praxis überlassen hat, sich festzulegen. Die Praxis entschied sich für die Einstimmigkeit. Dieses Prinzip wird seit der Verfassung 1919 strikt eingehalten. Es stellt sich die Frage, ob sich diese Regel der Konvention in der Zukunft auch in die Richtung des Mehrheitsprinzips entwickeln könnte. Dies dürfte aber aufgrund der Wortfolge "die Bundesminister (bilden) in ihrer Gesamtheit die Bundesregierung" fraglich sein.

(Siehe dazu Manfred Welan-Heinrich Neisser, Der Bundeskanzler im österreichischen Verfassungsgefüge, Wien 1971, S. 131 ff)

Die Kommentatoren des B-VG in der Ersten Republik stellten zur Frage der Beschlußfassung der Bundesregierung folgendes fest:

"Unter welchen Bedingungen dieser Beschluß zustandekommt, sagt die Verfassung nicht ausdrücklich, doch kann kein Zweifel sein, daß Beschlüsse der Bundesregierung nur mit Stimmeneinhelligkeit gefaßt werden können. Ein Überstimmen eines Mitgliedes der Bundesregierung durch die Mehrheit wäre mit dem Prinzip der Ministerverantwortlichkeit nicht gut vereinbar. Wo ein Beschluß der Bundesregierung gefordert ist, dort ist die Zustimmung aller Mitglieder der Bundesregierung erforderlich. Hätte die Verfassung anderes beabsichtigt, wäre dies - eben mit Rücksicht auf die Ministerverantwortlichkeit - ausdrücklich zu normieren gewesen, und es hätten überdies Bestimmungen dafür getroffen werden müssen, daß die Verantwortlichkeit des überstimmtten Ministers ausgeschaltet wird. Ein Beschluß kann daher gegen das Veto auch nur eines Ministers nicht gültig zustandekommen. Ob aus einer solchen Meinungsverschiedenheit eines Ministers mit der Mehrheit seiner

Kollegen die Konsequenz der Demission gezogen wird, ist eine politische Frage."

(Kelsen-Froehlich-Merkl, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, Wien 1922, S. 166)

Die Begründung der Stimmeneinhelligkeit mit der Ministerverantwortlichkeit nach Art 142 B-VG wurde als unzutreffend erkannt. Sie sehe nämlich keine Kollektivhaftung der Mitglieder der Bundesregierung vor, sondern nur eine Verantwortlichkeit desjenigen, der gesetzwidrig gehandelt habe. Dies würde eher für eine Mehrstimmigkeit als für die Einstimmigkeit sprechen.

(Vgl Robert Walter-Heinz Mayer, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 7. Aufl., Wien 1992, S. 245; s.a. Ludwig Adamovich, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts, 6. Aufl. Wien-New York 1971, S. 265)

Auch die politische Verantwortlichkeit und das Mißtrauensvotum insbesondere geben kein tragfähiges Argument für die Einstimmigkeit her.

Das Einstimmigkeitsprinzip ist eine der vielen Fortsetzungen der Monarchie in der Republik. Die Einstimmigkeit wurde schon im altösterreichischen Ministerrat praktiziert. In der Monarchie war die Regierung die bloße Summe der Minister, die nur kollegial berieten und beschlossen, jeder für sich jedoch, wenn auch aufgrund der Beratungen des Ministerrates, seine Verfügung traf. Nur in bestimmten Fällen war die Regierung als "Gesamtministerium" zu kollegialen Staatsakten berufen. Die Einhelligkeit war dabei selbstverständlich, weil die Minister nur der verlängerte Arm des Kaisers waren. Der Kaiser konnte ja in sich nicht uneinig sein.

Die Einstimmigkeit der Monarchie setzte sich in der jungen Republik 1918 im Staatsratsdirektorium (nicht im Staatsrat) und später in der Staatsregierung fort. Die Einstimmigkeit war in der Staatspraxis bei Nichtregelung der Willensbildung zur Selbstverständlichkeit geworden, nicht zuletzt aus parteipolitischen Interessen. Stimmeneinhelligkeit bei Nichtregelung der Willensbildung von Kollegialorganen wurde ein Muster

der österreichisch politischen Kultur. Auch Formen der Sozialpartnerschaft beweisen dies.

Helfried Pfeifer hat mit gutem Grund vermutet, daß die Unterlassung einer ausdrücklichen Regelung im B-VG 1920 mit Absicht erfolgte, weil die politische Situation es als zweckmäßig erscheinen ließ. Am 15. März 1919, dem Tag nach Verabschiedung des von der Staatskanzlei konzipierten Gesetzes über die Staatsregierung, dem Vorläufer der Art 69 ff B-VG trat nämlich an die Stelle der bis dahin bestehenden Dreiparteienregierung eine Zweiparteienregierung von Sozialdemokraten und Christlichsozialen, deren Partner eine Mehrheitsentscheidung nicht wünschten und/oder diese Frage offen lassen wollten. Die Staatspraxis folgte der altösterreichischen Tradition der Einstimmigkeit.

Pfeifer hat in der Nichtregelung allerdings nicht "ein beredtes Schweigen der Verfassung", sondern "ein verfassungswidriges Schweigen des Gesetzgebers" gesehen:

"Entgegen der durch den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung geforderten gesetzlichen Regelung der Willensbildung eines Kollegialorgans, dem die Verfassungen der Bundesländer und die Verfassungen anderer Staaten Rechnung getragen haben, hat es die Gesetzgebung der konstitutionellen Monarchie und der Republik Österreich unterlassen, die Willensbildung der zentralen Regierung zu regeln. Diese Unterlassungssünde hat naturgemäß dazu geführt, daß sich anstelle einer klaren gesetzlichen Regelung eine bestimmte Praxis und Theorie, die diese Praxis stützen und decken sollte, entwickelt haben. Eine Entwicklung, die dem fundamentalen Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung offenkundig widerspricht. Insoweit muß man das Schweigen des Gesetzgebers als verfassungswidrig bezeichnen, weil es mit einem leitenden Grundsatz der Verfassung im Widerspruch steht. Dieser Grundsatz verlangt, daß die bestehende Lücke verfassungsmäßig etwa durch ein einfaches Bundesgesetz - wie in der Schweiz - geschlossen wird."

(Helfried Pfeifer, Über die Beschlußfassung der Regierung und die Verantwortlichkeit ihrer Mitglieder, Juristische Blätter 1964, S. 485 ff)

Eine originelle Begründung für die Stimmeneinhelligkeit hat der Kommentator des B-VG in der Zweiten Republik Kurt Ringhofer versucht. Ausgehend davon, daß sowohl die Ernennung als auch die Entlassung eines Bundesministers nur auf Vorschlag des Bundeskanzlers erfolgt, stellt er fest:

"Dem Bundeskanzler kommt demnach bestimmender Einfluß darauf zu, wer jeweils ein Ministeramt bekleidet, und das wiederum hat zur Folge, daß Meinungsverschiedenheiten, die im Schoße der Bundesregierung nicht bereinigt oder zumindest auf ein politisch erträgliches Ausmaß reduziert werden können, geradezu zwangsläufig zu personellen Veränderungen in der Bundesregierung führen müssen. Deshalb nämlich, weil der Bundeskanzler die Amtsführung eines von seiner eigenen politischen Generallinie abweichenden Ministers auf Dauer nicht wird verantworten wollen und eben das entweder den Minister zur freiwilligen Demission oder aber den Kanzler dazu veranlassen wird, dem Bundespräsidenten die Entlassung des Ministers vorzuschlagen. Koordinationsschwierigkeiten größeren Ausmaßes innerhalb der Bundesregierung - desgleichen auch solche zwischen der Bundesregierung und dem Bundespräsidenten - werden darüberhinaus sogar zur Auswechslung der gesamten Bundesregierung führen. Das hat aber zur Folge, daß die Frage, ob ein Beschluß der Bundesregierung nur bei Zustimmung aller Regierungsmitglieder zustandekommen oder auch mit Stimmenmehrheit gefaßt werden kann, praktisch so gut wie bedeutungslos ist."

Ringhofer leitet also aus dem politischen Vertrauensprinzip, wonach niemand in das Amt eines Bundesministers ohne Willen des Kanzlers kommen und in ihm bleiben kann, ähnliche Konsequenzen ab, wie man es in der konstitutionellen Monarchie im Verhältnis von Kaiser und Ministerrat, dem der Kaiser ja ursprünglich präsidierte, getan hat. Freilich geht die Vorrangstellung des Kanzlers gegenüber seinen Ministerkollegen

nicht einmal ansatzweise so weit, wie die des Kaisers gegenüber den Ministern. Deshalb stellt Ringhofer auch ausdrücklich fest:

"Der Bundeskanzler ist "Vorsitzender" der Bundesregierung, deshalb aber durchaus nicht auch "Vorgesetzter" der Regierungsmitglieder; er ist - rechtlich - der Erste unter Gleichen ("primus inter pares"), dazu berufen, die Regierungssitzungen zu leiten, aber außerstande, seinen Ministerkollegen Weisungen zu erteilen." (Kurt Ringhofer aaO)

Er stellt aber ein "politisches Übergewicht des Bundeskanzlers über seine Ministerkollegen" fest. Dieses Übergewicht tangiere nicht allein den Bereich der Beschlußfassung im Ministerrat, es sei ebenso bedeutsam für die Gestion der Bundesregierung auch in jenem Bereich, in dem sie nach dem Ministerialsystem agiere: Es ermögliche dem Bundeskanzler de facto die notwendige Koordination von Entscheidungen, die de jure von den einzelnen Ministern zu treffen und zu verantworten sind. Unter diesem - politischen - Gesichtspunkt sei daher der Bundeskanzler beträchtlich mehr als bloß "primus inter pares".

Damit spricht Ringhofer auch das wechselseitige Spannungsverhältnis von Politik und Recht an. Im komplizierten System der wechselseitigen Abhängigkeiten jener obersten Organe, die am Regierungsprozeß teilnehmen, spielt der Bundeskanzler die wichtigste Rolle. Er ist das politische Vertrauensorgan des Bundespräsidenten und der parlamentarischen Mehrheit, er ist Vorschlagender und Vorsitzender der Bundesregierung, deren Mitglieder von seinem politischen Vertrauen getragen sind. Sie sind wie der Bundeskanzler dem Nationalrat, "darüber hinaus aber *zunächst dem Bundeskanzler* und erst *mittelbar über ihn dem Bundespräsidenten* politisch verantwortlich. Und das ist im übrigen auch der letzte Grund dafür, daß von einem "politischen Übergewicht" des Bundeskanzlers über seine Ministerkollegen die Rede sein kann."

(Kurt Ringhofer aaO S. 228)

Trotz diesem "politischen Übergewicht" und der damit verbundenen "Vorrangstellung" des Bundeskanzlers kann man nicht von einem Präsidial- oder Kanzlerprinzip sprechen, wie es die deutsche Verfassung vorsieht. In Österreich ist dieses Prinzip in Ansätzen steckengeblieben, welche die persönliche Zusammensetzung, die Vorsitzführung und Geschäftsleitung der Bundesregierung betreffen.

Das Verhältnis der Mitglieder der Bundesregierung zum Bundeskanzler ist in jeder Hinsicht das der Gleichordnung und nicht das der Über- und Unterordnung. Ebenso wenig wie die Berufung oder Abberufung eines Staatsorgans durch ein anderes für die Frage der Über- und Unterordnung des einen unter das andere rechtlich relevant ist, ist es das Vorschlagsrecht in bezug auf die Berufung oder Abberufung. Ein Über- bzw. Unterordnungsverhältnis liegt nur dann vor, wenn durch eine Rechtsnorm ausdrücklich angeordnet ist, daß ein Organ einem anderen gehorsamspflichtig ist. Weder unter den Bundesministern als solchen, noch unter den Bundesministern als Mitgliedern der Bundesregierung besteht gegenüber dem Bundeskanzler eine rechtliche Unterordnung. Die Stellung des Bundeskanzlers im Verhältnis zu den Bundesministern ist rechtlich die eines Kollegen unter Kollegen, im Verhältnis zur Bundesregierung die eines Vorsitzenden und nicht die eines Vorgesetzten. So wie aufgrund der umgangssprachlichen Verwendung des Wortes "Staatsoberhaupt" der Bundespräsident in Position und Funktion oft überschätzt wird, ist dies auch beim Bundeskanzler aufgrund des Wortes "Regierungschef" der Fall. Österreich ist in der rechtlichen Struktur seines Regierungssystems weder eine "Präsidenschaftsrepublik" noch eine "Kanzlerdemokratie". Der letzte Bundeskanzler einer Kanzlerdemokratie im politischen Sinn war aufgrund der Stellung seiner Partei im politischen System und aufgrund seiner Stellung in seiner Partei und auch gegenüber dem Bundespräsidenten Dr. Bruno Kreisky. Er war aufgrund seiner politischen Dominanz im politischen System zumindest einige Zeit Chef des Regierungssystem, ja "Staatschef".

Heute ist Regieren im Alltag nirgends ein "Ein-Mann-Geschäft". Daher wird selbst in der Bundesrepublik Deutschland trotz der Richtlinienkompetenz weniger von "Kanzler"- als von "Koalitions- und Koordinationsdemokratie" gesprochen, welche dem Kanzler die "mühselige Rolle des Koordinators und Sprechers" zuweist.

(Wolfgang Jäger, Von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie, in: Zeitschrift für Politik, 1988, 1, S. 15 ff)