

PRÄSIDENTIALISMUS ODER PARLAMENTARISMUS? PERSPEKTIVEN FÜR DIE ÖSTERREICHISCHE DEMOKRATIE

Diskussionspapier Nr. 35-R-95

Manfried Welan

April 1995



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

PRÄSIDENTIALISMUS ODER PARLAMENTARISMUS? **PERSPEKTIVEN FÜR DIE ÖSTERREICHISCHE DEMOKRATIE**

Manfried Welan^{*)}

1.) Parlamentarische und Präsidiale Demokratie - zwei Grundtypen der demokratischen Herrschaftsform.

Parlamentarismus im Sinne der Bildung des maßgeblichen staatlichen Willens durch ein vom Volk gewähltes Kollegialorgan nach dem Mehrheitsprinzip hat sich fast weltweit durchgesetzt. Er ist auch wesentliches Element der modernen Demokratie, die nur als repräsentative, mittelbare, indirekte verwirklicht und verwirklichtbar ist.

Meist legen Verfassungen diese Technik der zentralen und allgemeinen Willensbildung des Staates ausdrücklich fest und normieren so repräsentative Demokratie als Partizipation des Volkes und Legitimation des Staates.

Präsidentialismus ist eine Sammelbezeichnung für Regierungsformen, die ein starkes republikanisches Staatsoberhaupt aufweisen. Das können demokratische, autokratische und sogar totalitäre Formen sein. Dabei wurde der Begriff des Staatsoberhauptes in der spätmittelalterlichen Staatslehre Europas gebildet, wo der Monarch als gottgewolltes Herrschaftswesen mit überirdischen Eigenschaften auftrat und den Staat vertrat. Aber auch die Anfänge der Theorie der Volkssouveränität finden sich in dieser Zeit, sodaß ein ständiger Legitimationszwang für jenes Staatsoberhaupt bestand. Zu seinem Wesen kommt man aber nur über den Weg des monarchischen Staatsrechtes. Dabei sind weniger typische Staatsoberhauptfunktionen, wie die Vertretung des Staates nach außen, Ernennungs-, Ehrungs- und Begnadigungsrechte gemeint, sondern eine Reihe von Elementen, die gerade das Oberhaupt eines Gemeinwesens in europäischer Tradition prägen. Wesentlich ist der Gedanke eines allgemeinen Amtes, dessen Träger an eine höhere Ordnung gebunden und dementsprechend verantwortlich ist. Rechtsgebundenheit und Repräsentation des Ganzen gehören dazu. Erst die Theorien des Monarchenrechts und der Volkssouveränität transformierten diese Tradition.

Die Theorie des Staatsoberhauptes in einer parlamentarischen Monarchie entwickelte sich in England und Frankreich. Der Monarch wurde hier zum „Pouvoir neutre“, zur neutralen Gewalt im Rahmen der Verfassung. Dieser Gedanke lebte noch in der Staatsrechtslehre der Weimarer Republik fort. Es gab aber auch die Idee, daß die Rolle des Staatspräsidenten sich nicht in der neu-

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

tralen Oberaufsicht über die Verfassungsmäßigkeit des politischen Lebens erschöpfen solle, sondern daß er als aktiver Gestalter mit politischen Handlungsspielräumen auftreten müsse.

Die Politikwissenschaft unterscheidet parlamentarische und präsidentiale Regierungssysteme. Das parlamentarische Regierungssystem, das sog Westminster-Modell, ist dadurch charakterisiert, daß die Regierung für ihr Entstehen oder zumindest für ihr Bestehen auf das Vertrauen der Volksvertretung angewiesen ist. Die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament ist der Kern dieses Systems. Trotz dieser parlamentarischen Verantwortlichkeit, ja gerade deswegen stehen Regierung und Parlament einander als oberste Staatsorgane gegenüber und üben relativ unabhängig voneinander die Gesetzgebung bzw. die Vollziehung aus. Insoweit besteht Gewaltentrennung. Das Parlament wirkt aber mehrfach an der Vollziehung und diese wirkt mehrfach an der Gesetzgebung mit. Abgeordnete des Parlaments können Minister sein und umgekehrt. Die Aufteilung der Staatsfunktionen ist mit der Teilnahme der einen an der anderen Staatsgewalt verbunden. Damit besteht bei formeller Gewaltentrennung im großen und ganzen Gewaltverbindung in bestimmten Fällen und Formen. Indem die Mehrheitsparteien die Regierung tragen, werden Parlament und Regierung als Institutionen Teile einer Maschine, die von derselben politischen Kraft betrieben und zusammengehalten werden. In der Regel ist einer der Minister mit besonderen Rechten ausgestattet, insbesondere mit Vorschlag hinsichtlich der Bestellung der anderen und mit Vorsitz im Regierungskollegium. Dieser wird häufig als Regierungschef bezeichnet, auch wenn er kein weisungsberechtigter Vorgesetzter der Minister ist.

Die Bestellung der Regierung kann dadurch erfolgen, daß die Volksvertretung den Regierungschef und die anderen Mitglieder der Regierung wählt oder dadurch, daß ein Repräsentant der Partei, die über die Mehrheit der Parlamentssitze verfügt, als präsumptiver Regierungschef vom Staatsoberhaupt mit der Regierungsbildung betraut wird und die Ernennung der übrigen Mitglieder der Regierung vorschlägt. Die Regierung wird als exekutive Spitze des Parlaments bezeichnet, da ihre Mitglieder von den Parteien, die die parlamentarische Mehrheit innehaben, gestellt werden. Führende Politiker sind daher regelmäßig Regierungsmitglieder.

Die Minderheit im Parlament hat Kontrollrechte gegenüber der Regierung und der Mehrheit. Aber auch die Mehrheit hat diese Kontrollrechte, wodurch sich Ungleichheiten ergeben, die eine effiziente Opposition unmöglich machen können.

Bei Mehrheitswahlrecht ist die Opposition als Schattenkabinett die alternative Regierung. Bei Proporzwahlrecht kann es wechselnde oder strukturelle Koalitionen und Oppositionen geben. ^

Das parlamentarische Regierungssystem weist eine große Bandbreite in seinen Ausgestaltungen auf. Daher gibt es ein unterschiedliches und wechselndes Zusammenwirken und gegenseitiges Abhängigsein von Exekutive und Legislative.

Zum gegenseitigen Abhängigsein gehören das Recht der Parlamentsauflösung und das Mißtrauensvotum.

"Wie im Arsenal der Interorgan-Kontrollen 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 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 Machtträgers, der Wählerschaft, zwischen dem Kabinett und der feindlichen Parlamentsmehrheit herbeizuführen Diese ultima ratio kommt jedoch in den parlamentarischen Staaten selten zum Zug..... Das Institut des Auflösungsrechts als solches 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. 217f)

Wesentlich ist Loebensteins Hinweis auf die Bedeutung der politischen Parteien in diesem System:

"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, aaO S 195).

Die meisten der rund 200 Staaten der Welt sind Republiken. Fast alle Republiken haben als Staatsoberhäupter Präsidenten und viele davon wiederum starke Präsidenten. Meist sind es Einzelpersonen, es gibt aber auch Personenmehrheiten, die als Kollegium das Amt des Staatshauptes während eines durch die Verfassung festgelegten Zeitraumes innehaben und das Amt durch Wahl erlangen. Dazu gehörte etwa das Präsidium des Obersten Sowjet der ehemaligen Sowjetunion.

Der Präsidialismus im Sinne einer sog. Präsidialdemokratie oder Präsidentschaftsrepublik ist aber dadurch gekennzeichnet, daß die vollziehende Gewalt einem Präsidenten übertragen ist, der meist unmittelbar durch das Volk gewählt wird und unabhängig gegenüber der Volksvertretung agiert und umgekehrt. Im Gegensatz zum parlamentarischen Regierungssystem besteht eine strikte und konsequente Trennung zwischen vollziehender und legislativer Gewalt. Nach dem US-Modell wird die oberste Vollziehung, die Exekutive, die Regierung von einem Einzelnen ausgeübt: Der Präsident ist Staatsoberhaupt, Regierungs- und Verwaltungschef, militärischer Oberbefehlshaber, oft auch Parteiführer. Alle anderen Träger der Vollziehung sind ihm gegenüber weisungsgebunden und verantwortlich. Weder er noch sie können dem Parlament angehören. Minister sind ihm verantwortlich und werden von ihm bestellt und entlassen. Es gibt kein Parla-

mentsauflösungsrecht der Exekutive und kein Mißtrauensvotum der Legislative. Gleichwohl gibt es Interorgankontrollen: Gegenüber dem Parlament wirkt der Präsident als Gegengewicht und Kontrolle, indem er das Recht hat, gegen Gesetzesbeschlüsse ein Veto einzulegen usw. Umgekehrt bedarf der Präsident zur Ernennung von Verwaltungsleitern und Richtern der Zustimmung des Senats. Das hier an Hand der US-Verfassung skizzierte Präsidialsystem vermittelt der exekutiven Spitze eine umfassende verfassungsrechtliche Position im Bereich der Verwaltung. Mehr als andere Amtsträger hat der Präsident die Nation zu repräsentieren und zwar nach außen und nach innen. Im internationalen Verkehr mißt die internationale Gemeinschaft Nationen an ihren höchsten Repräsentanten, nach innen soll der Präsident die Wertewelt des jeweiligen Staates verkörpern.

Der Präsidialismus kommt auch in nichtdemokratischen Staaten vor. Er hat ja meist auch gewisse autoritäre Elemente in sich und in dem Begriff des Präsidenten ist zum Teil auch das monarchische Erbe eingegangen. Zwischen den beiden Weltkriegen haben sich verschiedene autoritäre Regierungsformen entwickelt, die vor allem auf die Unfähigkeit der politischen Parteien und des mit ihnen verbundenen parlamentarischen Systems zurückgingen, eine effiziente Regierung zu schaffen. Man hat sie schlagwortartig als "Neo-Präsidialismus" (Loewenstein) bezeichnet. Es handelte sich im wesentlichen um Krisenerscheinungen und Übergänge auf den Weg vom demokratischen Staat zur Autokratie oder umgekehrt. Auch neue Demokratien der Gegenwart, die autoritäre und/oder totalitäre Staaten ablösten, haben Vorlieben für starke Präsidenten und seinen Vorrang vor den anderen Staatsgewalten. Das gilt etwa für die postsowjetischen Staaten. In vielen Ländern der sog „Dritten Welt“ und in Südostasien ist die Gesellschaft vielfach hierarchisch strukturiert und es gibt eine Tradition des Führertums. Die moderne Institution des Präsidenten tritt so an die Stelle traditioneller politischer Rollen. Auch die Entkolonialisierung hat eine Reihe von Führungspersonlichkeiten hervorgebracht, die in den meisten Fällen ein Präsidentenamt führten. Diese Führer waren oft charismatische Persönlichkeiten; in vielen Fällen brachte auch ihre militärische Karriere sie in entscheidende Positionen. Nachdem sie als Führer der Nation installiert waren, sorgte das Medienbild für das fehlende Charisma.

Im Gegensatz zum komplexen parlamentarischen Regierungssystem mit seinen vielen Variationen ist der Präsidialismus ein einfaches Grundmodell. Es erlaubt eine Führungspersonlichkeit mit den notwendigen Vollmachten auszustatten. In vielen Fällen war die Wahl einer Präsidialrepublik eine bloße Legitimationsstrategie, vor allem in Ländern im Einflußbereich der USA. Ein wichtiger Grund liegt auch im hohen Prestige und Status dieser Funktion. Für europäische Demokratien ist die Tendenz zum Präsidialismus eher in den negativen Erfahrungen mit der jeweiligen Ausprägung des parlamentarischen Regierungssystems begründet. Das war in Frankreich der Fall, gilt aber auch für das heutige Polen. Starke Präsidenten treten auch häufig dort auf, wo es gilt, junge Staaten in der Staatengemeinschaft zu vertreten oder besondere außenpolitische Strategien durchzusetzen.

Die Präsidialfunktion ist oft auch in parlamentarische Regierungssysteme eingebaut. Es ist allerdings schwierig, die verschiedenartigen Erscheinungsformen auf einen Generalnenner zu bringen. Man spricht von zweigeteilter oder bipolarer Exekutive (Präsident und Regierung), Dual- und Trialstruktur (Präsident, Regierung als Minister, Regierung als Kollegium). So kann es durch ein eigenes Präsidentenamt neben dem Regierungschef, den Ministern und dem Ministerkollegium unter dem Vorsitz des Regierungschefs zu einer ausgeprägten Gewaltenteilung auf der Staatsspitze kommen, sodaß man geradezu von einer pluralistischen Regierungsform sprechen könnte.

„Der Möglichkeiten sind viele, beginnend mit dem rein „ornamentalen“ Charakter des Präsidialamtes, sodann folgend der Fall, daß der Präsident den Staat nach innen integriert und nach außen repräsentiert und endend mit derjenigen Ausgestaltung, wo der Präsident tatsächlich an der Regierungsführung beteiligt ist, die sonst beim parlamentarischen Regierungssystem einem speziell eingesetzten Organ (Regierung, Kabinett, Ministerpräsident) obliegt. Jedoch ist für den parlamentarischen Staat die Präsidialfunktion keineswegs unentbehrlich.....“ (Loewenstein, 1961, 334f; vgl auch Koja 1993, 250 ff)

2.) Parlamentarische Präsidentschaftsdemokratie oder parlamentarische Demokratie mit präsidentialem Einschlag?

Österreich hat eine originelle Mischung von Parlamentarismus und Präsidentialismus, die in der Verfassung 1920 idF 1929 ihren rechtlichen Rahmen gefunden hat. Pointiert formuliert: Eine parlamentarische Demokratie setzte 1929 ein volksgewähltes Staatsoberhaupt in Richtung der Präsidentschaftsrepublik in Bewegung, setzte ihm aber auch solche Schranken, daß ein parlamentarisches Regierungssystem weiter besteht.

Die provisorischen Verfassungen 1918 und 1919 haben sich bewußt von der Monarchie distanziert. Auch die definitive Verfassung, das B-VG 1920, hat sich systematisch und konsequent vom Kaiserstaat abgesetzt:

Art 1 B-VG bringt die Volkssouveränität besonders zum Ausdruck; wegen einer solchen Inartikulation wurde 1849 in Kremsier das erste freigewählte Parlament von Kaiser Franz Joseph nach Hause geschickt und die März-Verfassung oktroyiert. In den Schlußbestimmungen hat das B-VG die Habsburger Gesetze rezipiert. So sind Anfang und Ende der Verfassung antimonarchistisch und antihabsburgisch. Vor allem aber in der Entpersonalisierung der Staatsmacht in allen Staatsfunktionen kommt die Gegenbewegung zur Monarchie zum Ausdruck, war doch nach der Verfassung 1867 der Kaiser von Gottes Gnaden Träger aller Staatsfunktionen und "geheiligt, unverletzlich und unverantwortlich".

Der von der Sozialdemokratie an sich abgelehnte Bundespräsident wurde nach dem B-VG 1920 von der Bundesversammlung, dem Kollegium aus Nationalrat und Bundesrat, auf vier Jahre gewählt und besaß viele Einzelzuständigkeiten, aber keine Machtfunktionen. Überdies durften und dürfen Mitglieder regierender Häuser oder ehemals regierender Häuser nicht als Präsidenten kandidieren. Die Amtsperiode fiel mit derjenigen des Parlaments zusammen und der Bundespräsident war für die Ausübung seiner Funktionen der Bundesversammlung verantwortlich. Durch die Bindung der gesamten Vollziehung an Verfassung und Gesetz und die umfassende Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde die Entpersonalisierung und Rationalisierung der Staatsmacht konsequent durchgeführt.

Durch die Verfassungsnovelle 1929 sollte zwar kein Ersatzkaiser eingeführt werden, wohl aber die Autorität des Staates gesteigert und der Bundespräsident zum zweiten Zentrum der demokratischen Politik werden. Die Volkswahl steigerte seine demokratische Legitimation, die Ernennung und die Entlassung der Regierung seine politische Partizipation. Durch diese Änderungen wurde eine Angleichung an Deutschlands Regierungssystem vollzogen. Die Republik Österreich wurde im System der Regierung der Weimarer Republik nachgebildet.

1945 wurde in der Unabhängigkeitserklärung vom 27. April der "Geist der Verfassung von 1920" beschworen. Aber in der Folge kehrte die Zweite Republik zur Fassung 1929 zurück. Damit wurde auch ein anderer Geist übernommen. Das ist insofern bemerkenswert, als sich ja Deutschland nach 1945 von der Weimarer Lösung bewußt und konsequent abwendete. Norbert Leser nimmt an, daß hier - wie bei vielem - Karl Renner maßgebend war, der Bundespräsident mit einer starken Funktion werden wollte. Vielleicht dachte er auch an die Möglichkeiten, die seinem Lager in der Folge durch den Bundespräsidenten offenstanden. Renner ging auch in die imperiale Hofburg und beendete damit das "Untermieterdasein" des Bundespräsidenten im Bundeskanzleramt, das sich in der Ersten Republik etabliert hatte.

Obwohl sich Politikwissenschaft und Staatsrechtslehre nach 1945 in Deutschland intensiv mit dem Weimarer Modell auseinandersetzten und über seine Widersprüche aufklärten, hat man in Österreich nie daran gedacht, unser diesem Modell nachgebildetes präsidential-parlamentarisches System zu revidieren. Unter dem „Quasikollektivprotektorat“ der vier Mächte war das verständlich. Aber auch nach 1955 gab es nur vereinzelt von Theoretikern Kritik an diesem System. Überwiegend wurde die "Normalisierung" im Sinne des „Parteien- und Kammerstaates“ kritisiert, aber nicht die heterogenen Elemente des Regierungssystems. Die politischen Praktiker waren im allgemeinen damit zufrieden.

Hauptvertreter der deutschen Politikwissenschaft nach dem Zweiten Weltkrieg wie Ernst Fraenkel, Carlo Schmidt, Ferdinand A. Hertner und seine Schüler , insbes. Karl-Heinz Naßmacher, haben die Konstruktion besonders negativ bewertet.

Ernst Fraenkel stellte fest, die Väter der Weimarer Verfassung hätten den Gefahren der Vorherrschaft des Parlaments entgehen und eine "wahre" Parlamentsregierung einrichten wollen. Die Inkorporierung des "echten" Parlamentarismus mit dem volksgewählten Staatsoberhaupt als Gegenspieler sei aber den vulgärdemokratischen Unterströmungen, die auf der Linken, und den antidemokratischen Unterströmungen, die auf der Rechten lebendig gewesen seien, entgegengekommen. Man sei von einem unrealistischen einheitlichen Volkswillen ausgegangen und habe das Parteiwesen und den pluralistischen Charakter der Gesellschaft verkannt. Diese Verkennung der gesellschaftlichen Realität habe zu einer Diskreditierung der politischen Parteien und zu einer Erschütterung der parlamentarischen Autorität geführt. Da die Weimarer Verfassung der Antwort auf die Frage, ob die Republik ein Parteienstaat sein solle, ausgewichen sei, habe sie eine politische Schizophrenie erzeugt. Die Weimarer Republik habe an einem Geburtsfehler gelitten, an dem sie zugrundegegangen sei (Fraenkel, 1964, 71ff).

Carlo Schmid stellte fest, daß die Schöpfer der Weimarer Verfassung davon ausgegangen seien, daß an der Spitze des Staates eine starke Macht stehen müsse und zwar umso stärker, je stärker die Rechte des Parlaments seien. Darum habe man den Reichspräsident mit besonderer Autori-

tät ausstatten wollen. Diese sollte er mittels direkter Wahl durch das Volk erhalten und nicht durch das Parlament. So konnte er sich auf eine gleiche direkte demokratische Legitimation wie das vom Volke gewählte Parlament berufen. Sicher einer der verhängnisvollsten Fehler der Weimarer Verfassung. Diese Fehler zeigen an den konkreten Beispielen der Folgen, wie oft gerade das Gute, das man anstrebt, das Böse, das man nicht will, möglich macht (Schmid 1964, 32).

Karl Loewenstein bezeichnete die Weimarer Lösung als "Quadratur des Zirkels zwischen westlichem Parlamentarismus und amerikanischem Präsidialismus." Dem traditionellen Parlamentarismus, der den Deutschen völlig unbekannt gewesen sei, habe man einen vom Volk gewählten Präsidenten aufgepfropft. Dieser von Regierung und Parlament unabhängige Machtträger sei als Gegengewicht zu dem vom Volk gewählten Reichstag und der von seiner Mehrheit getragenen Regierung gedacht gewesen. Diese Widersprüche hätten zu verhängnisvollen Fehlentwicklungen des Machtprozesses geführt.

Von Anfang an sei für einen autoritären Präsidialismus der „dolus eventualis“ vorhanden gewesen. Die Konsequenzen des plebiszitären Präsidialismus seien also zwar nicht erwünscht gewesen, wohl aber in Kauf genommen worden. Man habe allerdings die Auswirkungen des Verhältniswahlrechts, jenes unfehlbaren Mittels demokratischen Selbstmords, im Hinblick auf die Parteistruktur und die damit verbundene Vervielfältigung der Parteien und Verminderung der Regierungsfähigkeit noch nicht gewollt. Der Glaube, man könne sich gegenseitig ausschließende Regierungsformen miteinander verbinden, sei aber der Weg in den Untergang gewesen.

"Man wollte ein Gleichgewicht zwischen einem machtvollen, aber nicht souveränen Reichstag und einem nicht minder machtvollen Präsidenten, der aber dabei "politisch neutral" sein sollte. Ein Konflikt sollte dann vom Volk auf Anruf eines Streitteiles entschieden werden. Dieser mechanistischen Auffassung entsprach eine Reihe von Gewichten und Gegengewichten, um Volk, Parlament und Regierung an der Ausübung der politischen Macht zu beteiligen. Weimar war wohl die komplizierteste Verfassungsmaschinerie, die man sich denken kann, und sie wurde dadurch nicht einfacher, daß sie auf eine Territorialordnung aufgepfropft war, die nicht mehr echt föderalistisch und noch nicht eindeutig unitarisch war." (Loewenstein, 1959, 385)

Wie nach dem B-VG bedurfte der Kanzler des Vertrauens des Parlaments. . Ein politischer Konflikt zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit konnte durch die Auflösung entschieden werden. Der Kanzler bedurfte aber wie nach dem B-VG auch des fortdauernden Vertrauens des Präsidenten.

„Hier wirkte die Tradition der konstitutionellen Monarchie entscheidend nach. Der Reichspräsident, der vom Volk auf die Dauer von sieben Jahren gewählt war, wurde als das stabilisierende Gegengewicht gegen den von den Parteien beherrschten Reichstag gedacht, dem man nicht vollkommen traute, weil man die Courage nicht hatte. Man stellte sich eine dynamische Demokratie mit zwei Zentren vor, dem Parlament und dem Präsidenten, die, beide demokratisch bestellt, auch gleichermaßen machtvoll sein wollten und sollten.“ (Loewenstein, 1959, 385)

Die Wiederwahl des Reichspräsidenten war wie nach dem B-VG möglich. Nicht so sehr aufgrund der Verfassung, sondern als Folge von Imponderabilien gewann der an sich starke Präsident ein besonderes Gewicht in Krisenzeiten. Er war ein unabhängiges plebiszitär legitimes Machtzentrum. Er war auch unabhängig von der Regierung. Darin sah Loewenstein die zweite Fehlkonstruktion. Der Präsident konnte den Kanzler ernennen und entlassen. Der Präsident konnte den Kanzler jederzeit entlassen, und zwar selbst dann, wenn dieser das Vertrauen des Parlaments nicht eingebüßt hatte. Dies wertete Loewenstein als unüberbrückbaren Widerspruch zu den Grundregeln des richtig verstandenen Parlamentarismus. Er erinnerte an den Fall des Reichskanzlers Dr. Brüning und daran, daß die Auflösung des Parlaments aus einer Regierungs- zu einer Präsidialfunktion wurde. Der Präsident handhabte sie nach freiem Ermessen. Bereits vor dem Fall Brüning war die Auflösung einem Kanzler versagt worden; nachher wurde sie zweimal von Patten gewährt mit dem Zweck sich die Parlamentsmehrheit zu beschaffen, obwohl etwa neun Zehntel des Parlaments gegen die Regierung waren. auch von Schleicher wurde die Auflösung versagt, Hitler aber wurde sie vom Reichspräsidenten gewährt. Nach Loewenstein war die Auflösung zur Waffe des Präsidenten gegen Parlamentsmehrheiten geworden. Sie sei nur im Interesse von Kabinetten benutzt worden, die nichts hinter sich hatten als sein präsidiales Vertrauen. Das sog Präsidialkabinett, das dem kaiserlichen Kabinett vor 1918 wie ein Ei dem anderen glich, habe sich über den lästigen Reichstag hinweggesetzt und mit Hilfe des berüchtigten Art 48 regiert. Daß der Reichstag nicht zweimal aus dem gleichen Anlaß aufgelöst werden durfte, sei bestenfalls eine lex imperfecta gewesen.

„Dazu kam noch die Waffe eines Reichspräsidenten zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, Grundrechte außer Kraft zu setzen und alle angemessenen Maßnahmen einschließlich der Gesetzgebung ergreifen zu können. Daß der Reichstag die Maßnahmen nachher aufheben konnte, die ihm ja vorzulegen waren, war bedeutungslos, da es ja bei einem arbeitsfähigen Reichstag überhaupt nicht zur Anwendung des Art 48 gekommen wäre

(Karl Loewenstein, 1959, 385)

Diese Kritiken kann man auf Österreich übertragen. Allerdings nicht ganz. Abgesehen davon, daß der Bundespräsident nicht von Anfang an mit Machtbefugnissen ausgestattet war, sondern erst durch die Novelle 1929 dem Weimarer Reichspräsidenten angenähert wurde, hat er auch nach der Novelle nicht die Unabhängigkeit und Stärke des Reichspräsidenten erlangt. Verfassungsrechtlich besteht ein wichtiger Unterschied. Art 50 der Weimarer Reichsverfassung band die Akte des Reichspräsidenten nicht an den Vorschlag der Regierung, sondern nur an die Gegenzeichnung durch den Kanzler oder den zuständigen Minister. Dagegen erfolgen gemäß Art 67 Abs 1 B-VG alle Akte des Bundespräsidenten, soweit nicht verfassungsmäßig anderes bestimmt ist, auf Vorschlag der Bundesregierung oder des von ihr ermächtigten Bundesministers. Allerdings kann durch das freie Ernennungs- und Entlassungsrecht des Bundespräsidenten letzten Endes auch

eine vorschlagswillige Regierung gefunden werden. Allerdings hat sich das Aber das politische System Österreichs hat sich anders entwickelt als man hätte befürchten können. Lange hat auch das Herrschaftssystem der zwei Großparteien nach 1945 die Widersprüche der Verfassung zuge deckt. Die politischen Institutionen haben in diesem System eine relativ geringe Selbständige Rolle gespielt.

Trotzdem hat in den Sechzigerjahren der Staatsrechtslehrer und Politikwissenschaftler Gustav E. Kafka auf "Baufehler unserer Bundesverfassung" hingewiesen. Pelinka und ich sind ihm gefolgt und haben die "Strukturdefekte" des Regierungssystems im B-VG aufgedeckt: Ein Proporzwahl system sei mit einem System der Gewaltenverbindung von Parlament und Regierung nach briti schem Muster verbunden und in diese Kombination ein volksgewähltes Staatsoberhaupt einge baut, das in seinem Verhältnis zum Parlament der Weimarer Reichsverfassung nachgebildet sei. Unsere Sanierungsvorschläge zielten auf Einführung eines mehrheitsfördernden Wahlrechts oder Mehrheitswahlrechts mit Schwächung des Bundespräsidenten. Die Wahlerfolge Dr. Kreiskys, dem es gelang trotz des Proporzwahlrechtes absolute Mehrheiten zu erzielen, haben unsere Analysen in „Demokratie und Verfassung in Österreich“ nicht öffentlich bewußt werden lassen. Die Problematik unseres aus heterogenen Elementen zusammengesetzten Regierungssystems wurde erst in den letzten Jahren bewußt, als in Folge des Verhältniswahlrechts ein Mehrparteien system entstanden war und der Bundespräsident seine Rolle aktiver ins Spiel brachte..

Die derzeitige Kombination von aufeinander nicht abgestimmten Elementen im Regierungssy stem, insbesondere die von parlamentarischen und präsidentalen Komponenten, kann immer wie der Lähmungen im Regierungsprozeß ergeben. Führungskonkurrenzen von Kanzler, Vizekanzler und Bundespräsident sind im B-VG angelegt. Die institutionalisierten Konfliktmöglichkeiten lassen sich zwar durch kommunikative Praxis überwinden. Es besteht aber immer die Gefahr, daß die präsidentalen Elemente eine Eigenbewegung annehmen und die parlamentarischen den Bewe gungsgesetzen der jeweiligen Parteigremien folgen. Die Mischkulanz der Elemente verlangt eine besondere Gesprächskultur und auch eine gewisse Sympathie der Träger der obersten Organe der Vollziehung füreinander.

Das Proporzwahlrecht zersplittert, die Einstimmigkeitsregel in der Regierung zwingt zu Kompro missen in Permanenz. Die Mischung von präsidentalen, Ressort-, Kollegial- und Kanzlerelementen funktioniert nur gut, wenn alle beteiligten Amtswalter gern und gut zusammenarbeiten wollen und können. Als in der Ära Kreisky alle Amtsträger des vielgliedrigen Systems der obersten Vollzie hung des Bundes Vertrauensleute des Kanzlers waren, ging die Reformpolitik in Wien - und an deres kann Regieren heute nicht mehr sein - besser vor sich als in London. Aber diese Zeiten kommen nicht wieder.

Trotzdem steht jede Regierung unter ungeheurem Entscheidungs- und Konsensdruck. Im Wahlkampf kann man scharfe Konfrontationen und Richtungskämpfe auskämpfen. Beim Regieren muß man sich zusammensetzen, um sich auseinanderzusetzen und doch zusammenzuarbeiten. Das komplizierte Regierungssystem verlangt eine besondere Geduld und Ausdauer der Beteiligten, weil nur eine Übereinstimmung aller Amtsträger und ein Ausgleich zur Entscheidung führt. Gerade dort, wo es Konzepte mit Konsequenzen geben sollte, gerade dort, wo energisch Reformpolitik betrieben werden soll, gerade dort, wo es rasch und zweckmäßig zugehen soll, ist alles auf Kooperation, Konsens und Inter- und Intraorgankontrollen ausgerichtet.

3.) Österreich zwischen Parlamentarismus und Präsidialismus?

Die B-VG-Novelle 1929 sollte nach Absicht ihrer Initiatoren aus einer radikalen und konsequent parlamentarischen Demokratie eine präsidiale machen. In den parlamentarischen Verhandlungen gelang es aber den Sozialdemokraten der Initiative die Spitzen abzuschleifen, ohne ihr die Spitze zu nehmen. Der ausgehandelte Kompromiß brachte ein gemischtes System: Je nach Sichtweise überwiegen im Text der Verfassung die parlamentarischen oder die präsidialen Elemente. Deshalb bezeichneten die Vertreter der bürgerlichen Regierungsparteien bei Beschluß der Novelle dieses gemischte System als "Präsidentschaftsrepublik" und "gewaltentrennende Demokratie", die sozialdemokratische Opposition sprach hingegen vom "Wortspiel der Präsidentschaftsrepublik" und hob die parlamentarischen Konstanten hervor, wozu vor allem die Vorschlagsgebundenheit aller Akte des Präsidenten, die Gegenzeichnung, die Möglichkeit des parlamentarischen Mißtrauensvotums gegenüber der Regierung, aber auch die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Regierung und Bundespräsident gehören, wonach die Generalklausel für jene spricht und dieser nur in bestimmten, taxativ aufgezählten Fällen zuständig ist. Diese Konstanten bilden die wichtigste Grundlage dafür, daß das Regierungssystem a potiori und a posteriori als parlamentarisches qualifiziert werden muß. Trotzdem wird die Verfassung oft als "Suchbild" betrachtet. Je nach Einstellung entdeckt man in diesem "Vexierbild" mehr "Präsidiales" oder mehr "Parlamentarisches".

Schauen wir uns den Text mit präsidialer Brille an, so fällt uns der Bundespräsident durch seine Bestellung, seine Sonderstellung, seine vielen Aufgaben und durch seine besonderen politischen Befugnisse auf. Er erlangt als einziges Organ der obersten Vollziehung durch unmittelbare Volkswahl eine besondere demokratische Legitimation. Er ernennt ohne Vorschlag den Bundeskanzler und über seinen Vorschlag die übrigen Mitglieder der Bundesregierung und die Staatssekretäre. Er ist aber an den Vorschlag des Kanzlers nicht gebunden. Er kann also von sich aus auch Einfluß auf die Zusammensetzung der Regierung ausüben. Kurz: Er kann Regierungspersonalpolitik machen. Er kann auf die Regierungserklärung einwirken. Da er den Kanzler und die gesamte Regierung jederzeit entlassen kann, müssen sie ständig von seinem Vertrauen

getragen sein. Damit kann er der Regierung auch die Richtung vorgeben und sie ständig kontrollieren. Die Regierung braucht für ihr Entstehen kein Vertrauensvotum des Parlaments. Dieses kann der Regierung erst nach der Ernennung das Vertrauen versagen, worauf sie zu entheben ist. Allerdings kann der Bundespräsident über Vorschlag der Regierung schon vorher oder gleichzeitig den Nationalrat auflösen.

Der Bundespräsident vertritt die Republik nach außen. Damit ist er ermächtigt, durch Abgabe rechtsverbindlicher Erklärungen oder Akte nach außen aufzutreten. Das bedeutet die Möglichkeit der Mitwirkung in der Außenpolitik Er ist zwar bei fast allen seinen Akten an Vorschlag und Gegenzeichnung gebunden, aber er kann ja durchaus willige Regierungen suchen und finden.

Schauen wir uns die Bundesverfassung "parlamentarisch" an, so ist die Regierung aufgrund der Notwendigkeit längerfristigen parlamentarischen Vertrauens geradezu die exekutive Spitze des Nationalrates: Sie ist ihm politisch und rechtlich verantwortlich; Minister- und Abgeordnetenamt sind vereinbar, das Abgeordnetenamt lebt sogar für einen enthobenen Minister, der es bei seiner Ernennung aufgegeben hat, auf; das System ist auf Gewaltverbindung ausgerichtet. Die Parlamentsauflösung über Vorschlag der Regierung gehört wie das Mißtrauensvotum zum Instrumentarium eines parlamentarischen Regierungssystems; im Zweifel sind die Bundesminister für eine Angelegenheit und einen Akt zuständig, während die Aufgaben des Bundespräsidenten erschöpfend aufgezählt sind. Alle seine Akte bedürfen - von Ausnahmen abgesehen - des Vorschlages und der Gegenzeichnung: Er ist ein unselbständiges Staatsoberhaupt, das voll und ganz in das parlamentarische System integriert ist.

Wie bei allen Rechtstexten kommt es hier auch auf den gesellschaftlichen Kontext an; in diesem Zusammenhang vor allem auf das Parteiensystem und die politische Kultur. Ihre Konventionen haben das Regierungssystem im großen und ganzen als parlamentarisches weiterentwickelt. So findet nach einer Konvention die Regierungsbildung im Anschluß an die Nationalratswahlen statt (und nicht im Anschluß an die Präsidentschaftswahlen); so beauftragt der Bundespräsident den Chef der mandatsstärksten Partei mit der Regierungsbildung, ohne sich dabei einzumischen; so akzeptiert er im allgemeinen die Ministerliste usw. Auf die Regierungserklärung nimmt er keinen Einfluß. Diese in der Zweiten Republik entstandenen Konventionen der Regierungsbildung und Regierungsführung werden im großen und ganzen eingehalten. Anders ist es mit der "Haltung der Zurückhaltung" im Sinne einer Reserveautorität. Der Bundespräsident tritt in der Öffentlichkeit stärker hervor und auf als je zuvor.

Wien ist nicht Weimar. Die Republik Österreich ist nicht die Weimarer Republik. Aber Österreich hat sich verändert. Die Bindung an die früheren großen politischen Lager löste sich auf. Die Konzentration auf zwei Parteien ist vorbei. Ein Fünfparteiensystem eigener Art ist entstanden. Wer von "Normalisierung" spricht, hat recht: Eine Verfassung mit einem Verhältniswahlrecht hat re-

gelmäßig mehrere Parteien zur Folge. Die Verfassung hat in einer neuen Gesellschaft zu einer neuen politischen Realität geführt. Sie teilt sich nach und nach den politischen Institutionen mit. Manche werden schwächer, manche stärker. Die zwei Regierungsparteien haben nach der Nationalratswahl 1994 außer der Zweidrittelmehrheit auch andere Kompetenzen verloren. Das Parlament ist durch das Pentagon der Parteien offener und lebendiger geworden. Es partizipiert mehr als früher an der neuen Öffentlichkeit. In mancher Hinsicht lebt der Parlamentarismus neu auf. Aber auch der Bundespräsident kann durch die neue Entwicklung ohne Verfassungsänderung stärker werden. Wenn die regierenden Parteien sukzessive kleiner werden, sich kein Parteiführer auf die Mehrheit stützen kann, die Koalitionsführer zu wenig "leadership" entwickeln, dann kann der Bundespräsident vom ruhenden Pol zum dynamischen Element werden. Sein Amt kann sich von einer Nebenrolle zu einer Hauptrolle im politischen Prozeß wandeln.

Der derzeit amtierende Bundespräsident wurde 1992 mit 57 % Stimmenmehrheit gewählt und hat mit der Berufung auf seine Legitimation politische Kompetenzen beansprucht. Er wollte zwar kein "Zwischenrufer in der Tagespolitik" werden, aber stark und aktiv. Er bereitete sich darauf vor und beanspruchte eine andere Verfassungsverwirklichung als seine Vorgänger.

Andere Akteure der Politik ließen aber diesen verfassungsrechtlich möglichen Rollenwandel nicht zu oder bremsten ihn. Es war nicht nur der Kanzler, der gegen eine Veränderung der Art "Aktivkönig wird Passivkönig", "Passivkönig wird Aktivkönig" war und ist. Seine mandatsstärkste Partei hat gegen den aktiven Bundespräsidenten mobil gemacht. Vertreter der SPÖ, insbesondere ihre Klubobmänner, sprachen sich wiederholt gegen ein "(Hinein)Regieren" des Bundespräsidenten aus. Auch von der ÖVP, deren Kandidat er war, wurde er nicht immer und bei jedem Versuch unterstützt. Grundsätzlich trägt sie aber das neue präsidiale Amtsverständnis mit. Abgesehen von den Freiheitlichen waren die Oppositionsparteien vehement gegen den Rollenwandel. Es steht also parteienmäßig drei zu zwei für den Parlamentarismus, mehrheitsmäßig eher für den Präsidenten. Gegen die Stärkung der Befugnisse des Bundespräsidenten formierte sich eine parlamentarische „Ampelkoalition“ aus.. SPÖ-Grüne-Liberale formierten sich vehement gegen den Bundespräsidenten und waren für eine Schwächung seiner Kompetenzen bis hin zur Abschaffung. Der Widerstand gegen den Rollenwandel und erst recht gegen einen Rollentausch hat so unterschiedliche Gruppen zur Antipräsidentenkoalition gemacht. ÖVP und Freiheitliche ihrerseits formierten keine Koalition für den Bundespräsidenten. Die Freiheitlichen allein sind für eine große Aufwertung, wonach der Bundespräsident gewissermaßen zum volksgewählten Ministerpräsidenten mit Richtlinienbefugnis werden soll.

Auch in der Politikwissenschaft und Staatsrechtslehre besteht keine einheitliche Vorstellung einer verfassungsrechtlich anderen Republik. Die einen wie Öhlinger, Pelinka und Welan sind für eine Schwächung des Bundespräsidenten bis hin zur Abschaffung, wobei das Parlament und auch die Regierung aufgewertet werden sollen, andere wie etwa Koja, Leser und Winkler treten für einen

Rollenwandel, wie ihn Klestil versuchte und eine Aufwertung des Bundespräsidenten ein, manche wie Brügger plädieren für die Aufwertung mit konsequenter Gewaltentrennung zwischen Präsident und Regierung einerseits und Parlament andererseits. Die Massenmedien sind aus unterschiedlichen Gründen eher für das bestehende Recht, wenn auch mit unterschiedlicher Realisierung durch den Bundespräsidenten. Meinungsbefragungen haben ergeben, daß nur eine Minderheit der Bevölkerung für eine Mehrung seiner Möglichkeiten ist. Man will ihn eher zum "Repräsentieren als zum Regieren".

Das alles heißt freilich nicht, daß der Bundespräsident nicht von seinen verfassungsgesetzlich gewährleisteten Befugnissen Gebrauch machen darf. Es ist aber offensichtlich, daß ihn manches zurückhält, manches sogar hindert. Er kann viel, ob er aber ein "Kann mit neuen Qualitäten" (Nenning) wird, kann derzeit bezweifelt werden. Bisher hat der Bundespräsident durch Rufe und Zwischenrufe in der Außenpolitik da und dort gepunktet, durch seine Amtsführung auch auf einigen Gebieten der Innenpolitik, so hinsichtlich der Staatspersonalpolitik im Schul- und Justizbereich. Er hat das Sparpaket im Zuge der Regierungsbildung unterstützt, aber es wurde nicht bekannt, daß er bei dieser auf weniger Minister und Staatssekretäre Wert gelegt hat. Manche hätten diese politische Symbolik des Sparens bei der Regierung erwartet. Man erwartet Signale vom Bundespräsidenten. Auch wenn er in Reserve steht für den "Fall", insbesondere den Fall der Regierung, muß er in Bereitschaft sein.

Noch sind wir von einem Präsidialismus weit entfernt. Die Bundesverfassung läßt unbestrittenmaßen einen aktiveren Bundespräsidenten zu. Es scheint aber so zu sein, daß die Versuche des Bundespräsidenten, aktiver und dynamischer zu werden, als Gegenbewegung den Parlamentarismus stärker werden ließen. Die Wirklichkeit ist nach Johann Nestroy immer das schönste Zeugnis für die Möglichkeit. Die Möglichkeiten des Parlaments gegenüber dem Bundespräsidenten wurden im Fluß der neuen Wirklichkeit sichtbarer als früher. Das ging bis hin zur Kürzung seiner Kompetenzen. Es wurden aber auch Möglichkeiten des Bundespräsidenten bewußt. Die österreichische Mischkulanz von Parlamentarismus und Präsidialismus hat sich hinter dem immer dünner werdenden Koalitionsschleier sehen lassen! Das parlamentarische Regierungssystem mit präsidialem Einschlag ermöglicht präsidiale Ausschläge!

4.) Demokratiereform an der Spitze?

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, aufgrund der Systementscheidung der Bundesverfassungsgesetzgebung, vor allem im Lichte der Praxis, im Vordergrund; es bestehen aber auch Elemente eines präsidentiellen Regierungssystems. Das System der Gewaltenteilung von Gesetzgebung und Vollziehung ist mit einem System der Gewaltenverbindung von Parlament und Regierung kombiniert und erinnert einerseits an die konstitutionelle Monarchie, andererseits an ein Regierungssystem britischer Art. Die repräsentativ-demokratischen Komponenten stehen zwar im Vordergrund, es gibt aber auch direkt-demokratische Komponenten, wie Volksbegehren, Volksabstimmung und Volksbefragung. Das Verhältniswahlssystem und andere Elemente des Proporz sind mit einem differenzierten Majorzsystem im Parlament und mit einem konsequenten Konsenssystem in der Bundesregierung (Einstimmigkeit) verbunden.

In der Regierung im engeren Sinn überwiegt das Ressortprinzip vor dem Kollegialitätsprinzip; im Sinne der Befugnisse des Bundeskanzlers ist das Kanzler(Präsidential)prinzip rechtlich am schwächsten ausgebildet.

Aus Art 69 Abs 1 B-VG und Art 77 B-VG leuchtet das Ressort- oder Ministerialprinzip so hervor, daß man von einer "Ministerrepublik" oder "Ministerdemokratie" sprechen kann. Von der unüberschaubaren Menge von obersten Geschäften der Bundesverwaltung ist der weitaus größte den Bundesministern übertragen, die sie selbständig, unabhängig und eigen- und alleinverantwortlich zu besorgen haben. Der Bundeskanzler ist in diesem Zusammenhang einer von vielen und nur durch seine Vorschlagsrechte zur Ernennung und Entlassung und durch die Vorsitzrechte in der Regierung primus inter pares. Seine Stellung hängt von seiner Mehrheit im Parlament, von der Zusammensetzung der Regierung, von seiner Stellung in seiner Partei; Realität und Imponderabilien so ab, daß sie nicht ein für allemal zu fixieren ist. Rechtlich ist seine Stellung relativ schwach.

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

Der Bundespräsident steht abseits von der großen Masse und Menge der Verwaltungsangelegenheiten. Im Bundesministeriengesetz kommt er nicht vor. Die Präsidentschaftskanzlei hat im wesentlichen nur im Bundesfinanzgesetz eine Rechtsgrundlage. Das B-VG weist ihm viele, aber bestimmte Agenden und im großen und ganzen nur Teilzuständigkeiten der obersten Bundesverwaltung ausdrücklich zu. Diese sind durch das B-VG und andere Bundesgesetze taxativ aufgezählt. Seine Zuständigkeiten sind daher im Verhältnis zur Regierung nach dem alten Grundsatz

"taxativ, ergo limitativ" eher restriktiv als extensiv auszulegen. Alles, was im Bereich der Bundesverwaltung zu geschehen hat, ist in Form einer Generalklausel als Kompetenzbereich der Bundesminister einzeln oder in ihrer Gesamtheit als Bundesregierung umschrieben. Die Kompetenzabgrenzung zwischen Regierung und Präsident wird 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 (vgl Ringhofer, 1977, 222f). Die Regel spricht für die Regierung und zwar für die Minister.

Indem der Bundeskanzler Vorschlagender in bezug auf Ernennung und Erlassung der anderen Mitglieder der Bundesregierung ist, sind diese zunächst dem Kanzler und erst mittelbar über ihn dem Bundespräsidenten politisch verantwortlich. Daraus kann auch eine Informationspriorität des Bundeskanzlers und ein Kontrollrecht vor dem Bundespräsidenten abgeleitet werden. Aber insgesamt und rechtlich gesehen ist das Verhältnis der Mitglieder der Bundesregierung zum Bundeskanzler in jeder Hinsicht das der Gleichordnung und nicht das der Über- und Unterordnung.

Es besteht auch kein Über- bzw. Unterordnungsverhältnis im Verhältnis der Mitglieder der Bundesregierung zum Bundespräsidenten. Die Berufung oder Abberufung eines Staatsorgans durch ein anderes ist für die Frage der Über- und Unterordnung des einen unter das andere rechtlich irrelevant. Das gilt auch für das Vorschlags- und Gegenzeichnungsrecht in bezug auf diese Akte oder in bezug auf alle Akte eines Staatsorgans schlechthin.

Auf Bundesebene besteht also ein überaus kompliziertes System der wechselseitigen Abhängigkeiten der obersten Organe. Die Möglichkeiten der Inter- und Intraorgankontrollen und die damit verbundene Gewaltverbindung und -trennung sind im wahrsten Sinne des Wortes auf die Spitze getrieben. Die Organe der obersten Vollziehung können sich leicht blockieren.

Man kann freilich sagen, daß die Verfassung von der zumindest grundsätzlichen politischen Homogenität der obersten Organe, insbesondere von Bundeskanzler und Bundespräsidenten ausgeht, und damit ein harmonisches Zusammenwirken und eine Integration durch Koordination und Kooperation im Bereich der obersten Vollziehung erwarten. Mit der Zersplitterung des Parteiensystems in die Richtung eines ungleichen politischen Pentagons und mit den Spannungen innerhalb der Regierungsparteien sowie zwischen Präsident und Kanzler sind zwar möglicherweise das Parlament und das politische Leben spannender, die Regierbarkeit der Republik im Bundesbereich und nach außen ist schwieriger geworden. Die erschwerte Regierbarkeit verführt zum Wechseln von Allianzen, sie führt aber nicht zu gut vorberatenen und vorbereiteten Konzepten mit Konsequenzen. So sind Veränderungen in der Politik leichter möglich, die Politik der Veränderungen ist aber mühsamer geworden.

Ende der 60er, anfangs der 70er Jahre, als die zwei Großparteien fast die ganze Wählerschaft auf sich vereinigten, wäre es staatspolitisch sinnvoll gewesen, ein mehrheitsförderndes Wahlrecht in Österreich einzuführen und damit die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems zu verbessern. Doch die Plädoyers für ein mehrheitsförderndes Wahlrecht blieben erfolglos. Hermann Withalm war einer der wenigen in der ÖVP, der diesen Schritt in die Richtung des britischen Regimes befürwortete, die SPÖ aber vollzog unter Führung Kreiskys den Schritt in die andere Richtung. Sie verfeinerte das Proportionalwahlrecht, vor allem um der FPÖ die Existenz im Nationalrat zu sichern. Gustav E. Kafka folgend, haben damals eine Reihe jüngerer Staatsrechtslehrer und Politologen diese politische Grundentscheidung als Schritt in die falsche Richtung qualifiziert. Erst recht läßt sich heute mit Norbert Leser fragen, ob die Weichenstellung zugunsten eines Kleinparteien begünstigenden Verhältniswahlrechtes eine weise und richtige war und es muß mit ihm auch gefragt werden, ob die Autoren der Verfassung 1920, wenn sie, im Besitze unserer Erfahrungen, in die Lage kämen, eine Verfassung zu entwerfen, die nämliche Entscheidung trafen.

Heute ist der Zug abgefahren. Die größeren Parteien sind für das Proportionalwahlrecht, um nicht wesentlich kleiner zu werden, die kleineren Parteien sind dafür, weil es ihnen mehr Möglichkeiten verschafft. Es dürfte auch den Demokratie- und Gerechtigkeitsvorstellungen der Wählerschaft mehr entsprechen als das Mehrheitswahlrecht nach britischem, nach französischem oder alt-österreichischem Muster. Mit Norbert Leser bin ich allerdings der Auffassung, daß die Funktionsfähigkeit einer Regierung als höherer Wert betrachtet werden kann als eine abstrakte Gerechtigkeit, welche Stabilität gefährdet und Reformen erschwert.

Wir werden also mit der Polyphonie vorlauter Solisten der obersten Vollziehung weiter leben müssen. Das vielgliedrige und im Ablauf schwerfällige System Bundespräsident, Bundesminister als solche, Bundesminister in ihrer Gesamtheit als Bundesregierung unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers, Einstimmigkeit in der Bundesregierung, Vorschlags- und Gegenzeichnungsgewandtheit aller Akte des Bundespräsidenten ist unter dem Blickwinkel der Regierbarkeit fragwürdig. Die Pluralstruktur der obersten Vollziehung bedeutet Gefahr der Konfusion und Verantwortungsdiffusion. Dort, wo Prioritätensetzung, Konzeption, Koordination und Konsequenz die Regel sein sollten, können sie aufgrund des Institutionengefüges und der Ablauforganisation der Funktionen zur Ausnahme werden. Durch Zuständigkeitsverstreuerung kommt es zur Entpersonalisierung der Regierung und zur Diffusion der Verantwortlichkeit. Ob diese Entpersonalisierung der Regierungsmacht deren Rationalisierung bedeutet, ist zu bezweifeln.

Hamilton hat in den "Federalist Papers" Nr. 70 unter anderem ausgeführt:

"Eine energische Exekutive ist eines der Hauptmerkmale einer guten Regierung eine schwache Exekutive bedeutet eine schwache Ausübung der Regierung, eine schwache Ausübung der Regierung bedeutet eine schlechte Ausübung und eine schlechte Ausübung ist eine schlechte Regierung."

Unsere obersten Organe der Vollziehung können aufgrund der Verfassungsstruktur nur unter bestimmten Umständen stark sein.

Umso mehr aber sollten die Reformvorschläge diskutiert werden, welche die Regierungsfähigkeit betreffen. Dabei sollte man ihnen nicht von vornherein Parlamentarismusgegnerschaft oder gar Demokratiefeindlichkeit unterstellen, sondern nach Diskussion kritisch dazu Stellung nehmen. Hier werden einige Vorschläge kurz vorgestellt:

Der bekannteste ist der der Freiheitlichen unter Führung Jörg Haider. In der Schriftenreihe des Freiheitlichen Forums Nr. 4 "Weil das Land sich ändern muß! Auf dem Weg in die dritte Republik" (1994, S. 21ff) wird ausgehend vom Wandel der österreichischen Gesellschaft u.a. festgestellt:

"Der dynamische Entwicklungsprozeß dieser Umbruchsphase kontrastiert zum politischen und rechtlichen Inventar des Staates mit seinen starren und zum Teil überholten Ausformungen, die sich als österreichisches Spezifikum weitgehend als extrakonstitutionelle Machtzentren und Einrichtungen, zumeist ohne demokratische Legitimation, zu einer Realverfassung verfestigten. Derartige nebenkonstitutionelle Machtzentren sind beispielsweise die Parteien und ihre Vorfelder, die Sozialpartnerschaft, die Paritätische Kommission für Lohn- und Preisfragen, die Landeshauptleutekonferenz, die Landesfinanzreferentenkonferenz, die Landesamtsdirektorenkonferenz u.a."

Demgegenüber wird als Ziel eine fundamentale Staatserneuerung angestrebt. Sie soll mit einer Totalreform des Verfassungsrechts erreicht werden, wobei grundsätzlich dem Wahl- vor dem Ernennungsprinzip der Vorrang eingeräumt wird. Demnach sollte nicht nur an der Volkswahl des Bundespräsidenten festgehalten werden, sondern es sollten neben den allgemeinen Vertretungskörpern auch die obersten Organe der Verwaltung wie Landeshauptmänner und Bürgermeister durch direkte Volkswahl bestellt werden. Die Wahl der Bezirkshauptmänner wird nicht direkt angesprochen.

Zur Reform der obersten Verwaltung des Bundes wird vor allem vorgeschlagen, daß der Bundespräsident aufgewertet wird: Er sollte den Vorsitz im Ministerrat führen, ohne daß er einem eigenen Ressort vorstehen darf. Ferner sollte er mit einer Richtlinienkompetenz für die Bundesregierung - gemeint sind offenbar alle Mitglieder der Regierung - ausgestattet werden. Der Bundespräsident sollte dem Wahlvolk und dem Parlament gemeinsam politisch und rechtlich verantwortlich sein, weshalb sowohl für die Anklage vor dem Verfassungsgerichtshof wie auch für die Einleitung einer Volksabstimmung zur Absetzung qualifizierte Beschlußquoren in beiden Kammern des Parlaments erforderlich sein sollten. Die Absetzung sollte wie bisher durch das Bundesvolk erfolgen. Der Bundeskanzler sei abzuschaffen, da er ja bei dieser Neukonstruktion entbehrlich sei.

Die Bundesminister bilden unter dem Vorsitz des Bundespräsidenten die Bundesregierung. Ihre Zahl sei durch Verfassungsbestimmung festzulegen, wie dies hinsichtlich der Zahl der Mitglieder

der Landesregierung in einzelnen Landesverfassungen der Fall sei. Sie werden nicht mehr durch den Bundespräsidenten ernannt, sondern über Vorschlag von Abgeordneten vom Nationalrat gewählt. Die Art der Wahl wird nicht konkretisiert. Sie sind nur mehr dem Nationalrat und nicht mehr dem Bundespräsidenten politisch verantwortlich. Ob er sie dann noch kontrollieren könnte, ist fraglich. Jeder Bundesminister habe aufgrund einer ausdrücklichen Verfassungsbestimmung zumindest ein Ressort zu führen. Das Beistellen von Staatssekretären ist nur in der Form gestattet, daß leitende Beamte des jeweiligen Bundesministeriums eine solche unselbständige Regierungsfunktion ausüben. Im übrigen wird eine Unvereinbarkeit zwischen den obersten Organen der Vollziehung und der Zugehörigkeit zum Parlament verlangt.

Die Freiheitlichen treten aber nicht nur für diese Aufwertung des Bundespräsidenten ein, sondern befürworten gleichzeitig eine Verstärkung der direkten Demokratie auf allen Ebenen.

Betrachtet man ihre Vorschläge insgesamt, so zielen sie auf eine Art Mischung von deutsch-französischem und schweizerischem Regierungsmodell. Die Richtlinienkompetenz kommt vom deutschen Kanzler, der Vorsitz im Ministerrat vom französischen Präsidenten. Die Vorschläge sind ein großer Schritt zur Gewaltentrennung im Verhältnis von Exekutive und Legislative bei Beibehaltung, ja Verstärkung der politischen Verantwortlichkeit der Organe der obersten Exekutive gegenüber dem Parlament. Im einzelnen ist wesentlich, daß der Bundespräsident zum Ministerpräsidenten mit Richtlinien-, aber ohne Ressortkompetenz werden soll.

Eine grundlegende Schwäche in diesem Vorschlag ist die Wahl der Bundesminister durch den Nationalrat über Vorschlag von Abgeordneten, wobei über den Ablauf dieses Vorgangs nichts gesagt wird. Werden sie nach Proporz gewählt, ist die Regierung noch heterogener als jetzt. Ist aber der Majorz maßgebend, kann der Bundespräsident einer heterogenen Mehrheit von Bundesministern vorstehen, gegen die ihm auch seine Richtlinienkompetenz nichts nützt. Er hat kein Entlassungsrecht mehr und damit auch keine politische Kontrolle. Es ist fraglich, ob die Regierungsfähigkeit durch dieses System größer würde. Denn die Einheitlichkeit der obersten Exekutive ist bei diesem System nur bei parteimäßig homogener Mehrheit von Bundespräsident und Bundesregierung im Parlament wie bei Chirac in Frankreich möglich. Nur ausnahmsweise ist es über die Richtlinienkompetenz des Bundespräsidenten herstellbar, wobei ihm aber das Druckmittel der Entlassung abhanden gekommen ist.

Die Forderung nach einer umfassenden Verfassungsreform unter dem Motto "Dritte Republik" wurde in den 80er Jahren schon von von der Steirischen Volkspartei gestellt. Sie ging damals davon aus, daß die Republik als Kleinstaat es sich nicht leisten könne, daß die eine politische Hälfte ständig ohne und über die andere regiere. Unser Land brauche eine Zusammenarbeit der großen politischen Kräfte und zwar eine Regierung der Besten. Im Sinne der Personalisierung der Politik und einer längerfristigen, vorausschauenden Konzeption solle aber der Bundespräsi-

dent als Institution gestärkt werden, wobei auch an den Vorsitz im Ministerrat gedacht war. Gleichzeitig seien aber die parlamentarische Kontrolle und die direkte Demokratie zu stärken. So entstünde Raum für ein Gegengewicht bei Sammlung der besten Kräfte in einer Konzentrationsregierung (Bernd Schilcher, Auf dem Weg zur Dritten Republik, Die Furche 6/85; Josef Krainer, Wir brauchen eine Sammlung der besten Kräfte, Österreichische Monatshefte 2/85).

Anfang der 90er Jahre entstand eine Diskussion über die Direktwahl von Exekutivorganen, insbesondere von Bürgermeister und Landeshauptmännern, für welche die Freiheitlichen, aber auch Teile der ÖVP und einzelne Vertreter der SPÖ eintreten. 1994 wurde nach dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes, das die Direktwahl der Bürgermeister für bundesverfassungswidrig, weil dem parlamentarischen System widersprechend, erklärt hatte, durch Novellierung der Bundesverfassung diese Direktwahl möglich und damit ein Schritt zur Präsidialdemokratie gemacht (vgl dazu Journal für Rechtspolitik, 1994, H. 3).

Der Innsbrucker Staatsrechtler Fried Esterbauer plädiert seit Jahren für die Direktwahl und ein gewaltentrennendes Regierungssystem nach dem Vorbild von Schweizer Kantonen. Er will einen Dualismus durch getrennte direkt demokratische Legitimation von Regierung und Parlament. Der harte Kern dieser Reform wäre die Abkehr von der derzeitigen indirekt demokratischen Legitimation der Regierung (über ihre Vertrauensabhängigkeit gegenüber Parlament und Bundespräsident) durch eine vom Parlament unabhängige direktdemokratische Legitimation durch Volkswahl.

Esterbauer sieht eine grundlegende Schwäche des parlamentarischen Regierungssystems im Fehlen von Gewaltenteilung und Kontrolle im Verhältnis von Parlament und Regierung, und im faktischen Verlust der Gesetzgebungshoheit des Parlaments. Nur dualistische Regierungssysteme, in denen die demokratische Legitimation der Regierung (Schweizer Kantone) bzw. des Regierungschefs (USA) ohne Umweg über das Parlament durch die Volkswahl direkt vom Volk zustandekomme, wiesen diese Schwächen nicht auf. Es komme zur Gewaltenteilung und Kontrolle und nicht zu einer Disziplinierung der Parlamentarier durch Klub und Partei. Eine freie parlamentarische Willensbildung ohne Gefahr für den Bestand und die weitergehende Fähigkeit der Regierung könne entstehen. Der Parlamentarismus könne ohne Notwendigkeit bzw. Rechtfertigung des Verzichts auf das freie Mandat zugunsten von politischen Parteien aufleben. Auch wenn die Mehrzahl der Gesetzentwürfe von der Regierung ausgearbeitet werde, habe das Parlament in einem solchen System die tatsächliche Entscheidungshoheit, die Gesetzesentwürfe anzunehmen oder abzulehnen, ohne daß die Regierung stürze. Damit seien Stabilität und Regierungsfähigkeit weitere Vorzüge dieses Systems (Esterbauer, 1991, 5 ff).

Der Staatsrechtler und Parlamentarier Christian Brünner geht davon aus, daß unser politisches System nach wie vor ein Nachkriegssystem sei. Das B-VG sei nach dem Ersten Weltkrieg, die Realverfassung nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden. Es sei höchste Zeit, die politischen

Institutionen und die politische Kultur fortzuentwickeln. Das gelte sowohl für die Parlamente, aber auch für die Regierungen. Insbesondere sei es fragwürdig, ob und inwieweit die Proporzregierungen, welche die meisten Bundesländer haben, noch den politischen Bedürfnissen entsprechen. Hier trifft sich Brünner mit Dachs, Pelinka und anderen, welche den Regierungsproporz nach den Verfassungen der Bundesländer in Frage stellen (vgl Brünner, Politische Perspektiven, 8/94; vgl im Gegensatz dazu die in den 70er Jahren vor allem von ÖVP-Seite geforderte Proporzregierung auf Bundesebene, etwa A. Khol, Österreichische Monatshefte, 6/1975).

Brünner spricht sich für eine offene Diskussion aus. Terminologische oder Berührungängste in bezug auf "Präsidentialrepublik" oder "Dritte Republik" zu haben, sei falsch. Die steirische Volkspartei habe schon in den 70er und 80er Jahren von der Notwendigkeit einer "Dritten Republik" geredet. Es ging vor allem darum, den Bundespräsidenten aufzuwerten. Heute gehe es darüber hinaus darum, zu prüfen, ob die Aufgaben von heute mit den Institutionen unseres politischen Systems überhaupt erfüllt werden können. Seine Antwort darauf ist „Nein“. Daher gehörten die Institutionen des Regierungssystems reformiert. Es sei notwendig, die Regierungsfähigkeit zu verstärken. Das System müsse Integrations- und Entscheidungskapazität durch Institutionen haben. Es gehe um Effizienz und Effektivität der Regierung, ohne daß deshalb die Konsensfindung und die demokratische Legitimation diskreditiert oder an den Rand gedrängt werden. Im übrigen plädiert er für Unvereinbarkeiten zwischen Spitzenfunktionären der Sozialpartner auf der einen Seite und Regierung und Parlament auf der anderen Seite. Durch die Unvereinbarkeit entstehe auch mehr Zugangsgleichheit zum Regierungsprozeß.

Meine Vorschläge für die Entwicklung des Regierungssystems gehen vor allem in die Richtung der Stärkung der Regierung einerseits und des Parlaments andererseits. Modell dafür ist die Verfassung 1919, welche in Staatsregierung und Nationalversammlung die zwei Brennpunkte des Regierungssystems hatte. Mit der Abschaffung des Bundespräsidenten - typische Staatsoberhauptfunktionen könnten die Präsidenten des Nationalrates ausüben - würde die oberste Exekutive einheitlicher und parlamentarischer. Gibt man dem vom Parlament zu wählenden Kanzler ein Vorschlagsrecht hinsichtlich der vom Nationalrat zu berufenden und abuberufenden Bundesminister und wertet man ihn durch einige Generalzuständigkeiten auf, so braucht er gar keine Richtlinienbefugnis, um jenes Staatsorgan zu werden, das zusammenführt und eint. Er könnte auch ohne diese Befugnis eine energische oberste Exekutive mit Konzept und Konsequenz bilden. Das Parlament aber wäre durch das Regierungsbildungsrecht und die Staatsoberhauptfunktionen seiner Spitzen so aufgewertet wie noch nie. In der Frage der Unvereinbarkeiten stimme ich den anderen Vorschlägen weitgehend zu. Mehr direkte Demokratie wagen, kann im übrigen unserer Republik nicht schaden.

Literatur (Auswahl)

Adamovich, L. (Sen.) (1930). Die rechtliche Stellung des Bundespräsidenten nach der Verfassungsreform 1929, in: Prager jur. Zeitschrift, (10), 282-290.

Adamovich, L. /Funk, B.Chr. (1985). Österreichisches Verfassungsrecht, Wien, 3. Auflage

Berchtold, K. (1969). Der Bundespräsident, Wien.

Berchtold, K. (1982). Die Regierung, in: Fischer H. (Hg.): Das politische System Österreichs, Wien, 3. Auflage, 151.

Berchtold, K. (1971), Die politische Funktion des österreichischen Bundespräsidenten, in: Die Republik (1), 10.

Beyme, K. von (1967). Das präsidentielle Regierungssystem der Vereinigten Staaten in der Lehre der Herrschaftsformen, Karlsruhe.

Beyme, K. (1973), Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, München, 2. Auflage.

Brünner, Chr. (1992). Anforderungen an eine „Geometrie“ der Staatsgewalten, in: FS Adamovich, Wien, 36-44.

Brunner, G. (1979). Vergleichende Regierungslehre, Paderborn.

Caudilismo (1995). Time, Vol. 145, No. 20.

Corvin, E.S. (1984). The President: Office and Powers, 1787-1984, New York.

Duhamel, A. (1991). De Gaulle-Mitterand. La marque et la trace, Paris.

Duverger, M. (Hg.), (1986). Les Régimes semi-présidentiels, Paris.

Esterbauer, F. (1991). Demokratiereform - Volkswahl der Regierung und Bundesstaatsreform, Wien.

Fraenkel, E. (1964). Deutschland und die westlichen Demokratien, Opladen.

Fraenkel, E. (1976). Das amerikanische Regierungssystem, Opladen, 3. Auflage.

Freiheitliches Forum (Hg.) (1994). Kontrovers: Weil das Land sich ändern muß! Auf dem Weg in die Dritte Republik. Schriftenreihe des Freiheitlichen Forums (23).

Glantschnig, G. (1977). Der österreichische Bundespräsident und die auswärtige Gewalt. in: Juristische Blätter, 71.

Haider, Jörg (1994). Alle reden von der Dritten Republik, was heißt sie wirklich? in: Freie Argumente, (6), 21.

Hartmann, J./Kempf, U. (1989). Staatsoberhäupter in westlichen Demokratien, Strukturen und Funktionen und Probleme des höchsten Amtes, Opladen.

Heinrich, H. G. (1980). Verfassungswirklichkeit in Osteuropa, Wien.

- Heinrich, H. G./Welan, M. (1964). Der Bundespräsident. in: Dachs, H. et al. (Hg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Frankfurt, (1992) 2. Auflage, Wien 134-139.*
- Hübner, H./Oberreuter, H. (1977). Parlament und Regierung, München*
- Jahnel, D. (1987). Die Mitwirkung des Bundespräsidenten an der Bundesgesetzgebung. in: Juristische Blätter, 633*
- Kafka, G. (1953). Die Rangordnung der Autorität. in: ÖZöffR V, 525 ff.*
- Kafka, G. (1962). Die gelähmte Regierung. in: Wort und Wahrheit, 609.*
- Kaltefleiter, W. (1970). Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie, Köln.*
- Kimminich, O. (1967). Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie, in: VDStRL, (2), 2-94*
- Kirchschläger, R. (1992). Zwölf Jahre im Amt des Bundespräsidenten - Ein Rückblick, FS Adamovich, Wien, 202-209.*
- Koja, F. et al. (1993). Präsidialdemokratie?, in: Journal für Rechtspolitik (3), 175-192*
- Koja F. (1993). Wer vertritt die Republik nach außen?, in: Jbl, 622*
- Koja F. (1993). Allgemeine Staatslehre, Wien.*
- Korinek, K. (1910). Die Beurkundung der Bundesgesetze durch den Bundespräsidenten, in: FS Kirchschläger, Wien, 121*
- Krainer, J. (1985). Wir brauchen eine Sammlung der besten Kräfte. in: Österreichische Monatshefte, 40 (2), 25-27*
- La Palombara, Josef (1986): Die Italiener oder Demokratie als Lebenskunst, Wien*
- Leisner, W. (1982). Der Staatspräsident als „politischer Führer“. in: Listl, L./Schambeck, H. (Hg.), FS f. J. Broermann, 433-455*
- Leisner, W. (1983). Der Führer. Persönliche Gewalt, Staatsrettung oder Staatsdämmerung?, Berlin*
- Lijphart, A. (1992). Parliamentary versus presidential government, Oxford.*
- Linz, J./Valenzuela A. (1994). The Failure of Presidential Democracy, Baltimore*
- Linz, J. (1988). Democracy: Presidential or Parliamentary, Does It Make a Difference?, New York: Latin American Council of Learned Society, Meameo*
- Lösche, P. (1978). Politik in USA, Leverkusen.*
- Loewenstein, K (1961):. Der Staatspräsident. in: Beiträge zur Staatssoziologie, Tübingen*
- Loewenstein, K. (1959). Verfassungslehre, Tübingen, 2. Auflage.*

- Merkel, A.* (1919). Das Staatsoberhaupt der deutsch-österreichischen Republik. in: Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft.
- Merkel, A.* (1959). Die Antwort der Verfassung. In: Forum (62).
- Merkel, A.* (1931). Der rechtliche Gehalt der österreichischen Verfassungsreform vom 7. Dezember 1929, in: ZfÖR (10).
- Metzl, R. A.* (1930). Das Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten, in: Gerichtszeitung, 49
- Müller, W.C.* (1992). Regierung und Kabinettsystem. in: *Dachs, H. et al.* (Hg.). Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien, 2. Auflage, 118-133.
- Nawiaski, H.* (1950). Der Einfluß des Bundespräsidenten auf Bildung und Bestand der Bundesregierung. in: DÖV.
- Pelinka, A./Welan, M.* (1971). Demokratie und Verfassung in Österreich, Wien.
- Pernthaler, P.* (1967). Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie, H. 25, 95-208.
- Pünder, H.* (1961). Der Reichspräsident in der Weimarer Republik, Frankfurt.
- Raschauer, B.* (1979). Die obersten Organe der Bundesverwaltung. in: FS Antonioli, Wien, 363
- Rausch, H.* (1984). Der Bundespräsident, München, 2. Auflage.
- Ringhofer, K.* (1977). Die österreichische Bundesverfassung, Wien.
- Schambeck, H.* (1985). Der Bundespräsident und das Parlament. in: FS Carstens, Köln, 789.
- Schambeck, H.* (1990). Zum Amtsverständnis des österreichischen Bundespräsidenten, in: FS Kirchschräger, Wien, 181.
- Schärf, A.* (1950). Zwischen Demokratie und Volksdemokratie, Wien.
- Schärf, A.* (1955). Österreichs Erneuerung 1945 - 1955, Wien.
- Schärf, A.* (1965). Der Teil und das Ganze. Wien.
- Scheuner, U.* (1966). Das Amt des Bundespräsidenten als Aufgabe verfassungsrechtlicher Gestaltung. Tübingen.
- Scheuner, U.:* (1967). Die Anwendung des Art 48 WRV unter den Präsidentschaften von Ebert und Hindenburg. in: FS f. Brüning, Berlin
- Schilcher, B.* (1985). Auf dem Weg zur Dritten Republik. in: Die Furche (6).
- Seipel, I.* (1930): Der Kampf um die österreichische Verfassung, Wien.
- Shugart, M./Carey, J.* (1992). Presidency and Assemblies. New York.
- Spanner, H.* (1966). Zur Stellung des Staatsoberhauptes in Deutschland und Österreich seit 1919. in: DÖV 19.

Steffani, W. (1983). *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie*, Opladen.

Steffani, W. (1983). Zur Unterscheidung parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme. in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 390-401.

SWA-Rechtsgutachten Nr. 50 (o.J.). *Der Bundespräsident - wichtiger als wir glauben*. Wien

Toldt, A. (1962). *Der Bundespräsident*. in: (*Pittermann, B.* (Hg.). *Mensch und Staat. Handbuch der österreichischen Politik I*, 94.

Walter, R./Mayer H. (1992). *Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, Wien, 7. Auflage.

Weissensteiner, F. (Hg) (1982). *Die österreichischen Bundespräsidenten. Leben und Werk*. Wien.

Welan, M. (1971). *Bundespräsident und Bundeskanzler in staatsrechtlicher Sicht*. in: *ÖJZ*, 454.

Welan, M. (1974). *Das Amt des Bundespräsidenten*. in: *Schriftenreihe der politischen Akademie der Vereinigung für politische Bildung*, Wien.

Welan, M. (1987). *Das österreichische Staatsoberhaupt*, Wien, 2. Auflage.

Welan, M. (1992). *Der Bundespräsident. Kein Kaiser in der Republik*. Wien.

Welan, M. (1995). *Der Bundespräsident im System der österreichischen Bundesverfassung*. In: *Österreichische Parlamentarische Gesellschaft (Hg.): 75 Jahre Bundesverfassung*, Wien.

Winkler, G. et al. (1963). *Die österreichischen Bundespräsidenten*.