

Welan, Manfred

Working Paper

Entwicklungsmöglichkeiten des Regierungssystems

Diskussionspapier, No. DP-41-2009

Provided in Cooperation with:

University of Natural Resources and Life Sciences, Vienna, Department of Economics and Social Sciences, Institute of Sustainable Economic Development

Suggested Citation: Welan, Manfred (2009) : Entwicklungsmöglichkeiten des Regierungssystems, Diskussionspapier, No. DP-41-2009, Universität für Bodenkultur Wien, Department für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Wien

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/235167>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Universität für Bodenkultur Wien
Department für Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften

Entwicklungsmöglichkeiten des Regierungssystems

Manfried Welan

Diskussionspapier
DP-41-2009
Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung

Februar 2009

Manfried Welan

Entwicklungsmöglichkeiten des Regierungssystems

Inhalt

1.	Verfassung ohne Entscheidung?	2
2-	Legitimationsprinzipien der Bundesregierung in der Bundesverfassung (B-VG)	4
3.	Mehrheitswahlrecht	6
4.	Der Bundespräsident als unbewegter Beweger	10
5.	Ein proporzparlamentarisches Regierungssystem	13
6.	Vorwärts zum Geist der Verfassung 1920	17
7.	Direkte Volkswahl der Bundesregierung	19
8.	Alles bleibt, wie es ist	21

Entwicklungsmöglichkeiten des Regierungssystems

1. Verfassung ohne Entscheidung?

Eine österreichische Klage lautet seit Jahren: Das Volk, die Basis, kann bei der Wahl des Nationalrats nicht wirklich entscheiden, wer regieren soll. Und die Spitze, Regierung und Bundespräsident, können auch nicht wirklich entscheiden. Dieses Jammern betrifft nicht ein existentielles, sondern ein konstitutionelles Problem. Wir haben nämlich, pointiert gesagt, eine Verfassung, die klaren Entscheidungen des Volkes und der Spitze des Staates ausweicht. Der Grund liegt im Proporzwahlrecht und im Zwang zu Koalitionen.

Popper hat zwei Kriterien für eine gut funktionierende Demokratie aufgestellt: Eine Regierung muss erstens in der Lage sein, ihr Programm möglichst vollständig in die Tat umzusetzen. Und sie muss zweitens ihre Tätigkeit unter dem Damoklesschwert der Abwahl durchführen. Unsere Verfassung funktioniert. Aber unsere Demokratie funktioniert nicht so gut, wie Popper es sich vorstellt.

Schon in den sechziger Jahren des vorigen Jahrhunderts stellte der Vater der österreichischen Politikwissenschaft Gustav Eduard Kafka fest:

„Das Elend der österreichischen Bundesverfassung liegt darin, dass sie der Wählerschaft keine klare Alternative zwischen zwei Regierungsprogrammen gestattet. Wir haben nämlich ein Proporzwahlrecht. Und die

¹ Manfried Welan, Em. O. Univ. Professor für Rechtswissenschaften am Department für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität für Bodenkultur Wien.

notwendige Folge eines jeden Proporzwahlrechts ist es, dass mit der Wahl nur der Anhang der Parteien in der Wählerschaft festgestellt, nicht aber über die zukünftige Regierung und die zukünftige Regierungspolitik entschieden wird. Man mag das Proporzwahlssystem verfeinern wie man will, es wird immer zu Koalitionsregierungen zwingen, auf deren Koalitionspakt der Wähler keinen Einfluss hat.“²

Parteien können vor der Wahl viel versprechen. Doch sie können die Versprechungen nach der Wahl nicht alle halten. Sie können aber immer auf den bösen Koalitionspartner verweisen. Von Zeit zu Zeit wird regiert. Die übrige Zeit wird verwaltet. Und die Verwaltung ist im großen und ganzen gut. So sympathisch diese „Demokratie auf österreichisch“ sein mag, sie führt immer wieder in die „erstarrte Republik“.³

Das vielgliedrige System an der Staatsspitze – Bundesminister, Bundesregierung, Bundespräsident – macht das an sich schwierige Regieren zur Mühsal. Denn die Regierung ist in der Regel eine Koalition und der Bundespräsident ist eine eigene politische Kraft. So steht eine Vielzahl von Amtsträgern und politischen Kräften an der Spitze der Republik. Wir können also keine energische Regierung haben, weil wir keine einheitliche haben können. Alles ist auf ein überkontrolliertes Versicherungssystem auf Gegenseitigkeit und Kontrolle ausgerichtet.

Die Diagnosen wiederholen sich seit Jahrzehnten. Dann folgen mahnende Appelle zur Änderung der Verhaltensweisen, Ermunterung zur Weiterarbeit, Neustart mit neuen Köpfen, Ämtertrennungen von Regierungs- und Parteispitzen, eine neue große Koalition zur Abschaffung der alten großen Koalition, Koalition neu u.a.m. usw.

² Gustav Eduard Kafka, Die gelähmte Regierung. In: Wort und Wahrheit 1962, S. 601.

³ Manfred Welan, Demokratie auf österreichisch oder die erstarrte Republik, Wien 1999.

2. Die Legitimationsprinzipien der Bundesregierung in der Bundesverfassung (B-VG)

Die zwei im B-VG festgelegten Legitimationsprinzipien der Bundesregierung sind:

- 1.) der in der Verfassung 1920 verankerte Grundsatz parlamentarischen Regierens;
- 2.) der in der Verfassungsnovelle 1929 verankerte Grundsatz präsidentiellen Regierens.

Art. 70 Abs. 1 B-VG bestimmt: „Der Bundeskanzler und auf seinen Vorschlag die übrigen Mitglieder der Bundesregierung werden vom Bundespräsidenten ernannt. Zur Entlassung des Bundeskanzlers oder der gesamten Bundesregierung ist ein Vorschlag nicht erforderlich, die Entlassung einzelner Mitglieder der Bundesregierung erfolgt auf Vorschlag des Bundeskanzlers. Die Gegenzeichnung erfolgt, wenn es sich um die Ernennung des Bundeskanzlers oder der gesamten Bundesregierung handelt, durch den neu bestellten Bundeskanzler; die Entlassung bedarf keiner Gegenzeichnung.“

Die Ernennung des Bundeskanzlers ist die erste Grundlage des präsidentiellen Regierens. Mit Recht hat aber Merkl schon 1930 hervorgehoben, dass mehr noch als das unbeschränkte Ernennungsrecht das unbeschränkte Entlassungsrecht den Einfluss des Bundespräsidenten auf die Zusammensetzung der Regierung und auf deren Geschäftsführung stärkt.⁴ Das Entlassungsrecht ist die zweite Grundlage präsidentiellen Regierens. Der Bundespräsident ernennt und entlässt den Bundeskanzler, er

⁴ Adolf Julius Merkl, Das rechtliche Ergebnis des Verfassungskampfes, JBI 1930, S. 47, 48

entlässt die Bundesregierung ohne an das Parlament direkt gebunden zu sein. Über Vorschlag der Regierung kann er das Parlament auflösen.

Art. 74 Abs. 1 B-VG bestimmt: „Versagt der Nationalrat der Bundesregierung oder einzelnen ihrer Mitglieder durch ausdrückliche EntschlieÙung das Vertrauen, so ist die Bundesregierung oder der betreffende Bundesminister des Amtes zu entheben.“

Durch dieses Misstrauensvotum kommt die politische Verantwortlichkeit der Bundesregierung gegenüber dem Nationalrat zum Ausdruck. Das ist die Grundlage des parlamentarischen Regierens.

Bis zur Verfassungsnovelle 1929 war die erste Grundlage des parlamentarischen Regierens die Bestellung durch den Nationalrat gewesen. Ein Vertrauensvotum kennt das B-VG nicht. Die Bundesregierung muss sich nach ihrer Bestellung nicht vom Nationalrat bestätigen lassen.

Entwicklungsmöglichkeiten des Regierungssystems ohne Verfassungsänderung haben sich an diesen Rahmen zu halten. Trotzdem sollen hier auch solche Möglichkeiten behandelt werden, die einer Verfassungsänderung bedürfen. Der Übergang zum Mehrheitswahlrecht gehört dazu.

3. Mehrheitswahlrecht?

Seit Jahrzehnten wird als besonderer Ausweg aus dem Dilemma das Mehrheitswahlrecht empfohlen. Aber dazu ist eine Reform der Bundesverfassung notwendig und dazu ist der Konsens aller Parteien zweckmäßig. Da es sich um eine grundlegende Änderung des Wahlrechts und damit der Demokratie handelt, könnte man auch die Auffassung vertreten, dass eine Gesamtänderung der Bundesverfassung vorliegt und es einer Volksabstimmung bedarf. Die Stellung des Bundespräsidenten und des Bundeskanzlers würde durch die Mehrheitswahl verändert. Der Bundeskanzler würde gestärkt, der Bundespräsident geschwächt. Jedenfalls wäre eine Befragung des Volkes zweckmäßig.

Als es noch ein Zweiparteiensystem gab – also in den siebziger und frühen achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts -, wollten die zwei Parteien - von Ausnahmen abgesehen - das Mehrheitswahlrecht nicht, obwohl es die Lösung des Dilemmas gewesen wäre. Seitdem es ein Mehrparteiensystem gibt, wollen es die mehreren Parteien nicht, was verständlich ist.

Das Wahlsystem ist der archimedische Punkt des Regierungssystems. Kafka hat wie Theodor Eschenburg, Wilhelm Hennis, Dolf Sternberger und Ferdinand Hermens schon früh zu den wichtigsten akademischen Fürsprechern eines Mehrheitswahlrechts gehört:⁵

Die Mehrheitswahl schaffe klare Berufungs- und Verantwortungsverhältnisse. Die Wählerschaft könne über die zukünftige Regierung und den Kurs der Politik in der Wahl entscheiden. Der Bundeskanzler könne führen, die Bundesregierung könne regieren und der Bundespräsident könne weiterhin repräsentieren.

⁵ Als Beispiel für viele: Wilhelm Hennis, Große Koalition ohne Ende? Die Zukunft des parlamentarischen Regierungssystems und das Hinauszögern der Wahlrechtsreform, München 1968.

In der Bundesrepublik Deutschland und auch in Österreich wurde der Kairos der Wahlreform verpasst und verpatzt. Kreisky gewann trotz des Verhältniswahlrechts mehrere Wahlen mit absoluter Mehrheit und als das nicht mehr möglich war, war die kleine Koalition mit den Freiheitlichen schon vorbereitet. Auch in der Bundesrepublik Deutschland wandelte sich die große Koalition in die kleine. Bei uns setzte sich die große Koalition schon in den achtziger Jahren wieder fort, in der Bundesrepublik Deutschland etablierte sie sich wieder, wenn auch ein dickes Buch⁶ 2005 das voraussagte, was wir in Österreich als Systemwissen haben und von 2006-2008 neuerlich erlebten.

Heinrich Neisser und Anton Pelinka sammelten 1971 acht „Plädoyers für ein mehrheitsförderndes Wahlrecht in Österreich.“ Norbert Leser bezeichnete darin Kreiskys Einführung eines verfeinerten Proporzwahlrechts zugunsten der FPÖ schon damals als einen Schritt in die falsche Richtung. Seither sind die Plädoyers regelmäßig wiederholt worden. 1999 gab Alfred Payrleitner das Buch „Aufbruch aus der Erstarrung. Neue Wege in die österreichische Politik“ heraus, in denen sich wieder eine Reihe von Plädoyers für ein Mehrheitswahlrecht findet. 2001 erschien Klaus Poiers grundlegendes und aufklärendes Werk „Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht“, das nicht zuletzt für parlamentarische Minderheiten ein Mehrheitswahlrecht akzeptabel machen soll. Aber das alles nützte nichts.

2007 kam es zur Bildung einer neuen Initiative unter der Leitung Heinrich Neissers, die ein Mehrheitswahlrecht fordert. Aber die große Koalition von SPÖ und ÖVP, die mit einer großen Verfassungsreform sich hätte besonders legitimieren können, konnte sich nicht entscheiden, wie sie überhaupt den großen Fragen einer Reform der Bundesverfassung letztlich aus dem Wege ging.

⁶ Manfred Lahnstein, Die gefesselte Kanzlerin – wie die große Koalition sich selbst blockiert, Frankfurt. a.M., 2005

Vertreter des Mehrheitswahlrechts sehen seinen großen Vorteil darin, dass der Wähler bei der Wahl doppelt entscheidet: Er wählt nicht nur eine Partei, sondern gleichzeitig auch die Regierung. Seine Entscheidung hat also regierungsbildende Funktion. Die Regierung wiederum kann ihr Konzept konsequent in die Tat umsetzen. Außerdem stehen im Fall des Mehrheitswahlrechts die antretenden Personen mehr zur Wahl als nur ihre Partei. Unser Verhältniswahlrecht ist ja ein starres Listenwahlrecht und man kann, abgesehen von den Vorzugsstimmen, nicht über Personen entscheiden. Im übrigen müsste man ja nicht das britische Wahlrecht übernehmen, sondern könnte sich am französischen orientieren. Nach dem britischen Wahlrecht ist ein Kandidat gewählt, wenn er nur eine Stimme im Wahlkreis mehr als seine Konkurrenten erhalten hat. Nach dem französischen muss er die absolute Stimmenmehrheit erreichen, um als gewählt zu gelten. Bei Stichwahlen können dann die kleinen Parteien als Zünglein an der Waage oder als Mittler auftreten. Das war das Wahlrecht im alten Österreich. In ihm sah man allerdings in der jungen Republik 1918 keine politische Gerechtigkeit, sondern ein „Entweder-Oder“, ein „Alles oder Nichts“. Daher legten sich die Parteien schon zu Beginn unserer Republik auf ein Verhältniswahlrecht fest, das ein „Sowohl-als-auch“ bringen sollte. Im übrigen darf man sich von einem Mehrheitswahlrecht nicht eine bessere Regierung und ein besseres Regieren erwarten. Britische und französische Beispiele bieten gegenteiliges Anschauungsmaterial genug.

2008 kam die neue, nicht mehr so große Koalition von SPÖ und ÖVP ins Regierungsamt. Wieder wird mehr erwartet, als erfüllt werden wird. Die Koalitionsparteien sind wegen ihrer politischen Konkurrenz gleichzeitig Opposition und Kontrolle in der Regierung. Wer weniger für rechtliche und mehr für reale Gewaltenteilung ist, mag diese Koalition deshalb sogar mögen. Denn in ihr stehen sich die Parteien so gegenüber wie die japanischen Sumo-Ringer, die Montesquieu in seinem „Geist der Gesetze“ als

Bild für die Gewaltenteilung verwendet. Er meinte auch, wenn sie sich blockieren, würden sie, durch die Natur der Sache gezwungen, doch auch zu einer gemeinsamen Arbeit und Entscheidung kommen. Das ist ja auch bei der Regierung Faymann-Pröll der Fall. Denn die „Natur der Sache“ ist derzeit stark: Die Finanz- und Wirtschaftskrise zwingt bisher zur Zusammenarbeit. Aber das muss nicht so bleiben.

4. Der Bundespräsident als unbewegter Beweger?

Das Verhältniswahlrecht, dem zum Trotz seinerzeit ein Zweiparteiensystem entstanden ist, hat im Laufe der Zeit zu einem Mehrparteiensystem geführt und damit zu einer diesem Wahlrecht entsprechenden Normalität. Die Freiheitsrechte haben dazu beigetragen. Die alte normative Kraft des Faktischen musste der neuen faktischen Kraft des Normativen weichen. Die Großen wurden kleiner, die Kleinen größer. Aufgrund des Verhältniswahlrechts und der Freiheitsrechte kommen von Zeit zu Zeit neue Parteien auf und hinzu. Das ist die diesem System entsprechende Innovation.

Der Wert des Verhältniswahlrechts liegt im farbigen Abglanz und aktuellen Abbild der Wählerschaft. Er liegt in den mehreren Wahlmöglichkeiten der Wählerschaft. Die Wahl vermittelt die mehreren politischen Interessen, die sich in den Parteien gefunden haben und das Parlament repräsentiert sie. Er liegt in der perspektivischen Gerechtigkeit, in der Repräsentativität und im politischen Pluralismus. Wie in einem Spiegel sehen sich die Parteien und ihre Anhänger im Parlament. Die Verhältniswahl ermöglicht Vielfalt. Die Mehrheitswahl ermöglicht diese Vielfalt nur über Umwege.

Von Zeit zu Zeit gibt der gesellschaftliche Pluralismus der Demokratie neues Leben, neuen Schwung und neue Energien. Bei diesem lebendigen politischen Pluralismus wird es immer schwieriger, Plädoyers für ein Mehrheitswahlrecht halten. Denn es gibt Wandel und Wechsel.

Aber gibt es große Entscheidungen und Reformen? Gibt es eine große Verantwortung von Wählerschaft, Parteien und politischen Akteuren? Geht das Proporzwahlrecht nicht der Verantwortung aus dem Wege und ist es nicht ein Generaltitel für alles Mögliche?

Wie ein Turm in der Schlacht steht ein Amtsträger von all diesen Entwicklungen scheinbar unberührt da: der Bundespräsident. Wie ein ruhender

Pol in der politischen Erscheinungen Flucht ist er der einzige dauernd unabhängige Machträger. Er ist auch der einzige Machträger, der mit einer großen absoluten Mehrheit ausgestattet ist. Vergessen wir nicht, dass die Verfassung ein präsidentiell-parlamentarisches System einrichtet. Der Bundespräsident hat unabhängig vom Parlament im Hinblick auf die Regierung weitreichende Befugnisse.

Er und nicht das Parlament bestellt die Regierung. Er hat dabei die große „Freiheit“. Die einzige Voraussetzung für einen Bundeskanzler ist, dass er zum Nationalrat wählbar sein muss, nicht aber, dass er zu diesem gewählt ist oder gar Parteiführer ist. Die vom Bundespräsidenten ernannte Regierung muss sich auch nicht einem Vertrauensvotum des Parlaments stellen. Sie darf nur kein Misstrauensvotum erhalten.

Der Bundespräsident kann darüber hinaus den Bundeskanzler oder die gesamte Bundesregierung von sich aus und ohne Grund jederzeit entlassen. Damit kann er Druck machen. Vorbild dafür war das „ersatzmonarchische“ System der Weimarer Verfassung, wie ja unsere Verfassung nach einem Wort Bruno Kreiskys wiederum das Vorbild für die jetzige französische Verfassung gewesen sein soll. Über Wien hat Paris Weimar übernommen. Allerdings mit anderem Wahlrecht und in anderem Ambiente.

Während man in der Ersten Republik an den in der Verfassungsnovelle 1929 verankerten Grundsatz präsidentiellen Regierens glaubte und ihn sogar konkretisierte, hat die Zweite Republik eine besondere Konvention entwickelt: „Im Vorfeld der Regierungsbildung, jeweils im Anschluss an die Wahl des Nationalrates, wurde informell ein Konsens gefunden, der es erlaubte, dass der Bundespräsident den Auftrag zur Regierungsbildung an den Kanzlerkandidaten der mandatsstärksten Partei des Nationalrates

erteilte.“⁷ Nie hat bisher ein Bundespräsident in der Zweiten Republik, obwohl er über große demokratische Legitimation verfügt, unabhängig von den Parteien von sich aus einen Bundeskanzler und auf seinen Vorschlag die übrigen Mitglieder der Bundesregierung ernannt. Klestil wollte es versuchen, aber er scheiterte.

Die Regierungsbildung 2000 zeigte, dass die österreichische Verfassung trotz der Verfassungsnovelle 1929 im konkreten Fall dem Typus eines parlamentarischen Systems entsprach. Wie in Frankreich, wo die Realität der „Cohabitation“ ähnliches demonstriert, ist auch für Österreich deutlich geworden: Wenn Parlament und Regierung nicht konsequent getrennt werden, dann entscheidet die Parlamentsmehrheit darüber, wer regiert. Aber das ist kein Gesetz und es muss nicht so sein.

Durch die Verhältnisse kann der in der Verfassung angelegte Grundsatz des präsidentiellen Vertrauens und Regierens so stark werden, dass der Bundespräsident eine neue Rolle, nämlich seine ureigenste, ausüben muss. Bundespräsident Fischer hat bei der Regierungsbildung 2006 nach dem von Klestil eingeführten Prozess des Sondierens und Auslotens so gehandelt, als ob die alten Konventionen noch gelten. Die Konventionen lebten auch 2008 wieder auf und damit die alte Realverfassung mit „großer“ Koalition und Sozialpartnerschaft.

Aber die Verhältnisse haben sich geändert und sie können sich noch mehr ändern. Scheitert die Regierung Faymann-Pröll wie ihre Vorgängerin Gusenbauer-Molterer und/oder entwickelt sich die Parteienlandschaft in die Richtung eines neuen oder erweiterten politischen Pluralismus, wird der Bundespräsident bei der nächsten Regierungsbildung vielleicht vor seiner bisher größten politischen Herausforderung stehen. „Fünfparteiensignale“ haben wir schon wahrgenommen. Wenn sich die Parteien von sich aus nicht auf eine absolute Mehrheit im Parlament einigen oder er eine solche

⁷ Anton Pelinka, in: Anton Pelinka/Manfried Welan, *Austria Revisited*, Wien 2001, S. 46.

Koalition nicht will, so bleibt ihm als Ausweg der Gang zum präsidentiellen Legitimationsgrundsatz. Als einziger mit einer großen absoluten Mehrheit ausgestatteter Machttträger kann und muss er neue Lösungen suchen. Obwohl er dagegen eine Mentalreservation haben könnte, könnte er durch die Verhältnisse gezwungen sein, eine Präsidialregierung suchen zu müssen. Diese Möglichkeit wirft schon jetzt ihre Schatten voraus. D.h. die Parteien, die politischen Akteure und der Bundespräsident im besonderen müssen schon jetzt diese neue Regierungsbildung ins Kalkül ziehen.

Er kann durch seine Mobilisierung in einer neuen Rolle die Immobilisierung der alten Regierungsparteien überwinden. Dazu ist keine Verfassungsreform notwendig und auch kein Konsens der Parteien. Wohl aber ist eine Aufklärung der Öffentlichkeit für eine solche neue Form der Regierungsbildung und des Regierens zweckmäßig.

Der Bundespräsident ist freilich nicht Gesetzgeber. Er kann aber in die Lage kommen, das Gesetz des Handelns in die Hand nehmen zu müssen. Er kann Regierungen ernennen und zur Gesetzgebung in seinem Sinn veranlassen. In der Zukunft könnte seine Wahl zur Wahl zwischen zwei Richtungen führen. Damit gäbe es eine klare Alternative, verkörpert in den Kandidaten. Wir haben dann vielleicht als Wählerschaft eine wirkliche Wahlentscheidung. Dazu ist zwar keine Verfassungsreform notwendig, wohl aber eine Mentalitätsreform. Sie ist genau so schwierig wie die institutionelle Reform in die Richtung eines Mehrheitswahlrechts, das im übrigen auch eine Mentalitätsreform verlangt. Und im Hinblick auf unsere aktuelle politische Landschaft sind beide Therapievorschläge fragwürdig. Aber wir sollen ja in der Demokratie nicht aufhören zu fragen.

5. Ein proporzparlamentarisches Regierungssystem?

Unsere Verfassung verwirklichte sich nicht als präsidentiell-parlamentarisches Regierungssystem, wie es 1929 gedacht war, sondern als parlamentarisches Regierungssystem mit präsidentialem Einschlag. Das liegt in dem zur Tradition gewordenen Rollenverzicht des Bundespräsidenten begründet, mehr aber noch in der Einstellung der Parteien zu diesem Amt und in ihrem Umgang mit ihm. Das Amt des Bundespräsidenten wurde und wird von ihnen nicht so ernst genommen wie das Amt des Bundeskanzlers. Dieses ist das Ziel aller politischen Akteure, die Spitze wollen werden. Im übrigen ist auch ein Ministeramt mehr Ziel der Ambitionen als das Amt eines Parlamentariers. Dieses wird mehr als eine Vorstufe zum Regierungsamt als das große Ziel in einer politischen Laufbahn angesehen. Deshalb ist auch die Rolle der Opposition zu wenig anerkannt und angesehen. Lange war sie kaum ausgestattet und gegenüber der Regierung ohnmächtig. Man sprach in mehrdeutigem Sinn von der Unfähigkeit der Opposition.

Dieser „gouvernementalen“ politischen Kultur entsprach es auch, dass die ÖVP in der langen Zeit ihrer Opposition von 1970-1986 aufgrund des Art 1 B-VG (... „Ihr Recht geht vom Volk aus.“) und des Proporzprinzips der Verfassung die Beteiligung an der Regierung verlangte. Eine Hälfte des Volkes dürfe nicht über die andere herrschen. Sie plädierte für eine „Regierung der Besten“. Ohne sie könne es keine „Regierung der Besten“ geben. Den Mandatsverhältnissen hätte die Beteiligung entsprochen – die ÖVP hatte immer um 80 Mandate -, aber die Verhältnisse waren nicht so. Das dritte Lager war noch schwach, wurde aber von Zeit zu Zeit als Mehrheitsbeschaffer geschätzt.

Die Weiterentwicklung des Regierungssystems hängt mit der Entwicklung des Parteiensystems zusammen. Entwickelt sich das Mehrparteiensystem

ähnlich wie das Parteiensystem der Schweiz, so ergibt sich die Frage, ob wir uns nicht zum Teil dem System der Eidgenossen annähern sollten. Dieses System verlangt Repräsentativität im Parlament und in der Regierung. Daher sind alle politisch relevanten Kräfte in der Regierung eingebunden. Das Proporzwahlssystem setzt sich im Proporzparlament und in der Proporzregierung fort. Das Regierungssystem baut also konsequent auf dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auf.

Die eidgenössische Konkordanzregierung verlangt im übrigen nicht Einstimmigkeit zur Beschlussfassung wie das bei der Bundesregierung der Fall ist; es gilt das Mehrheitsprinzip. Die Konkordanz setzt auch nicht ideologische Gemeinsamkeiten voraus, wohl aber den Willen zum Kompromiss. Repräsentanten der in der Öffentlichkeit konkurrierenden Parteien müssen in der Regierung zusammenarbeiten. Sie sollen Staatsinteressen vor die Parteieninteressen stellen. Verschiedene Auffassungen müssen wegen der Notwendigkeit der Entscheidung der Sachprobleme zur Übereinstimmung gebracht werden. Konkordanz und Kollegialität sollen groß geschrieben werden. Das wird ja auch bei uns von Koalitionsregierungen erwartet. Aber die Schweiz ist anders. So darf man den Zwang zur Zusammenarbeit nicht vergessen, der von der praktizierten direkten Demokratie ausgeht. So darf man nicht vergessen, dass bei uns im Gegensatz zur Schweiz die Parteiführer in der Regierung sitzen. In der Schweiz kann man offenbar als Parteirepräsentant in der Regierung mehr Staatsmann sein als bei uns. In der heutigen Mediengesellschaft und in Zeiten polarisierter Parteipolitik werden freilich innere Widersprüche des Schweizer Systems mehr bewusst als früher. Aber es funktioniert und wird von der Bevölkerung geschätzt.

Andererseits könnten auch bei uns, sollten auch bei uns, aus Parteiführern in der Regierung Staatsmänner werden. Dazu bedarf es keiner Verfassungsreform, sondern „nur“ einer Mentalitätsreform. Es wäre allerdings

zweckmäßig, wenn die Parteiführer als solche – ähnlich wie in der Schweiz - nicht in der Regierung, sondern im Parlament säßen. Das wäre auch eine Aufwertung des Parlaments. Auch dazu ist keine Verfassungsreform notwendig, wohl aber eine Reform der politischen Kultur, der politischen Konventionen und der Mentalität.

Eine „Zauberformel“ wie in der Schweiz könnte freilich nur mit Zustimmung des jeweiligen Bundespräsidenten Konvention werden. Denn er müsste sich ja bei der Ernennung der Regierung daran halten. Diese Selbstbindung des Bundespräsidenten würden manche für verfassungswidrig halten. Aber bestand und besteht nicht eine Selbstbindung?

Im übrigen hat der Verfasser schon vor Jahrzehnten ein solches proporzparlamentarisches Regierungsmodell mit Bindung des Bundespräsidenten konzipiert: Art 70 B-VG sollte danach lauten: „Der Bundespräsident ernannt einen Vertreter der mandatsstärksten Partei zum Bundeskanzler, einen Vertreter der zweitstärksten Partei zum Vizekanzler und die übrigen Bundesminister nach Maßgabe der Stärke der im Nationalrat vertretenen Wahlparteien. Bundeskanzler und Vizekanzler sind den beiden stärksten Parteien anzurechnen.“

Die großen Siege Kreiskys, die von ihm vorbereitete kleine Koalition SPÖ-FPÖ und erst recht die neue große Koalition ab 1986 ließen eine Diskussion über solche Konzepte erst gar nicht aufkommen. Auch heute ist es mehr als fraglich, ob sich für eine solche Verfassungsreform eine Mehrheit fände. Aber das proporzparlamentarische Regieren mit oder ohne Verfassungsänderung könnte eine Zukunft haben.

6. Vorwärts zum Geist der Verfassung 1920?

In der Unabhängigkeitserklärung vom 27. April 1945 heißt es: „Die demokratische Republik Österreich ist wiederhergestellt und im Geiste der Verfassung von 1920 einzurichten.“ In Kraft gesetzt wurde dann das B-VG in der Fassung 1929. Diese hat aber einen anderen Geist als die Verfassung 1920. Deren parlamentarischer Geist sollte ja durch die Novelle 1929 zum präsidentiell-parlamentarischen werden. Das Verfassungsleben entwickelte sich aber parlamentarisch mit präsidentialem Einschlag. Der Weg dazu wurde von den Bundespräsidenten trotz der Volkswahl durch Rollenverzicht in der Staatspraxis beschritten.

Man soll die Volkswahl des Bundespräsidenten nicht abschaffen, man soll dem Volk sein Recht lassen. Aber man könnte die Bestellung der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten abschaffen. In den Medien ist bekanntlich dieser Weg schon begangen worden: Es ist von „Angelobung“ durch den Bundespräsidenten die Rede, nicht von der Ernennung.⁸

Art 70 Abs. 1 der Verfassung 1920 bestimmte: „Die Bundesregierung wird vom Nationalrat gewählt.“ Art 72 regelte die Angelobung durch den Bundespräsidenten, die Ausfertigung der Bestallungsurkunden und ihre Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler wie heute.

Mit der Wahl der Bundesregierung durch den Nationalrat würde dieser rechtlich und faktisch aufgewertet. Der Bundespräsident würde zwar rechtlich, aber nicht faktisch abgewertet. Im übrigen könnte ihm das Entlassungsrecht bleiben. Dem parlamentarischen Legitimationsprinzip der Bundesregierung und praktisch-politischen Notwendigkeiten würde Rechnung getragen. Die Nationalratswahl hätte von vornherein auch die Bedeutung der Wahl der Regierung, die sie, wenn auch nicht rechtlich, so doch ihrem

⁸ Der ORF war immerhin bei der Übertragung der Regierungsbestellung 2008 eine rühmliche Ausnahme.

Ziel nach ohnehin hat. Diese Verfassungsänderung wäre nicht eine Gesamtänderung der Bundesverfassung, weil ja der Bundespräsident nur das Ernennungsrecht verlöre. Die Novelle 1929 wurde auch nicht einer Volksabstimmung unterzogen, obwohl sie im entgegengesetzten Sinn viel mehr Änderungen brachte. Trotzdem wäre eine Volksabstimmung zweckmäßig.

7. Direkte Volkswahl der Bundesregierung

Einen originellen Beitrag zur Weiterentwicklung des Regierungssystems lieferte der leider allzu früh verstorbene Innsbrucker Professor Fried Esterbauer. Er trat für die direkte Volkswahl der Regierung ein. Esterbauer kritisierte die dem parlamentarischen Regierungssystem entsprechende De-facto-Abhängigkeit des Parlaments von der Regierung. Sie führe zur „Entmündigung des Parlamentarier zugunsten der Parteiführer“, die in der Regierung sitzen. „Die Gewaltenteilung und die Kontrolle zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit sind nur formal vorhanden, überlagert von Machtkonzentration und vom Parteienstaat (Parteidisziplin und Fraktionszwang) Die Gesetzgebung geht de facto auf die Regierung über.“⁹ Neben der inhaltlichen Umkehr der äußerlich und formell weiterhin vorhandenen Gewaltenteilung liege die zweite Schwäche in unsicheren parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen. Durch ein mögliches Misstrauensvotum würden Regierungskrisen und vorzeitige Neuwahlen riskiert.

Durch die direkte Volkswahl der Regierung „wird der im Sinne der Gewaltenteilung richtige Dualismus zwischen dem Parlament mit unabhängiger Gesetzgebungshoheit und Kontrolle einerseits und der Regierung als von parlamentarischer Gesetzgebung abhängiger Exekutive andererseits erreicht, weil Parteidisziplin und Klub- bzw. Fraktionszwang nicht mehr als Rechtfertigung für die Regierungsfähigkeit dienen müssen.“

Damit wird die Regierung rasch durch Wahl gebildet und das unabhängig davon gewählte Parlament als Gesetzgebung aufgewertet. Ein Misstrauensvotum gibt es dabei ebenso wenig wie eine Parlamentsauflösung durch die Exekutive. Der entscheidende Punkt bleibt die getrennte Wahl von Parlament und Regierung (Regierungschef als Einzelperson oder Regierung als Team), die Unabhängigkeit voneinander und die Abhängigkeit

⁹ Vgl. Fried Esterbauer, *Demokratiereform, Volkswahl der Regierung und Bundesstaatsreform*, 2. Aufl., Wien 1988

beider vom Wählervolk. Dem Bundespräsident verbliebe hier offensichtlich nur die Angelobung der Regierung.

Dieser Reformvorschlag ist wohl utopisch. Aber man soll ihn nicht vergessen, da er Vorstellungen von Demokratie und Gewaltenteilung wiedergibt, die relativ häufig in Diskussionen vertreten werden. Dieses Projekt wäre eine Gesamtänderung der Bundesverfassung und bedürfte einer Volksabstimmung.

8. Alles bleibt, wie es ist

Der österreichischen Tradition und der jetzigen politischen Konstellation entspricht es wahrscheinlich, dass alles rechtlich und tatsächlich so bleibt, wie es ist. Der Verfassungskonvent hat diesbezüglich ja auch nichts Neues geliefert. Aber wenn auch der rechtliche Rahmen gleich bleibt, kann sich die eine oder andere neue Ausprägung des Regierungssystems ergeben. Die Regierung Schüssel-Riess-Passer ist ein markantes Beispiel dafür. Wahlen und Pakte können zu einer neuen Konfiguration der parteipolitischen Lager und Lage führen. Für eine Koalitionsregierung gibt es dann mehr und mehrere Varianten.

Ein neuer Bundespräsident muss nicht geradezu ein Sarkozy werden, aber er könnte die im B-VG steckenden Möglichkeiten anders verwirklichen als das bisher geschehen ist. Die Wirklichkeit ist nach Johann Nestroy das schönste Zeugnis für die Möglichkeit. Aber es sind schon Möglichkeiten einer Verfassung Wirklichkeit geworden.

BEREITS ERSCHIENENE DISKUSSIONSPAPIERE INWE

- DP-01-2004 Alison BURRELL: Social science for the life science teaching programmes
 DP-02-2004 Jože MENCINGER: Can university survive the Bologna Process?
 DP-03-2004 Roland NORER: Die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Agrarrechts
 DP-04-2004 Leopold KIRNER, Stefan VOGEL und Walter SCHNEEBERGER: Geplantes und tatsächliches Verhalten von Biobauern und Biobäuerinnen in Österreich - eine Analyse von Befragungsergebnissen
 DP-05-2004 Thomas GLAUBEN, Hendrik TIETJE and Stefan VOGEL: Farm succession patterns in Northern Germany and Austria - a survey comparison
 DP-06-2004 Erwin SCHMID, Franz SINABELL: Implications of the CAP Reform 2003 for Rural Development in Austria
 DP-07-2004 Manuela LARCHER: Die Anwendung der Interpretativen Methodologie in der Agrarsoziologie
 DP-08-2004 Erwin SCHMID, Franz SINABELL: Multifunctionality of Agriculture: Political Concepts, Analytical Challenges and an Empirical Case Study
 DP-09-2004 Erwin SCHMID: Das Betriebsoptimierungssystem – FAMOS (**F**Ar**M** **O**ptimization **S**ystem)
 DP-10-2005 Erwin SCHMID, Franz SINABELL: Using the Positive Mathematical Programming Method to Calibrate Linear Programming Models
 DP-11-2005 Manfred WELAN, Die Heimkehr Österreichs - Eine Erinnerung
 DP-12-2005 Elisabeth GOTSCHI, Melanie ZACH: Soziale Innovationen innerhalb und außerhalb der Logik von Projekten zur ländlichen Entwicklung. Analyse zweier Initiativen im Distrikt Búzi, Mosambik
 DP-13-2006 Erwin SCHMID, Markus F. HOFREITHER, Franz SINABELL: Impacts of CAP Instruments on the Distribution of Farm Incomes - Results for Austria
 DP-14-2006 Franz WEISS: Bestimmungsgründe für die Aufgabe/Weiterführung landwirtschaftlicher Betriebe in Österreich
 DP-15-2006 Manfred WELAN: Wissenschaft und Politik als Berufe – Christian Brünner zum 65. Geburtstag
 DP-16-2006 Ulrich MORAWETZ: Bayesian modelling of panel data with individual effects applied to simulated data
 DP-17-2006 Erwin SCHMID, Franz SINABELL: Alternative Implementations of the Single Farm Payment - Distributional Consequences for Austria
 DP-18-2006 Franz WEISS: Ursachen für den Erwerbsartenwechsel in landwirtschaftlichen Betrieben Österreichs
 DP-19-2006 Erwin SCHMID, Franz SINABELL, Markus F. HOFREITHER: Direct payments of the CAP – distribution across farm holdings in the EU and effects on farm household incomes in Austria
 DP-20-2007 Manfred WELAN: Unwissenheit als Grund von Freiheit und Toleranz
 DP-21-2007 Manfred WELAN: Bernhard Moser, Regierungsbildung 2006/2007
 DP-22-2007 Manfred WELAN: Der Prozess Jesu und Hans Kelsen
 DP-23-2007 Markus F. HOFREITHER: The "Treaties of Rome" and the development of the Common Agricultural Policy
 DP-24-2007 Oleg KUCHER: Ukrainian Agriculture and Agri-Environmental Concern
 DP-25-2007 Stefan VOGEL, Oswin MAURER, Hans Karl WYTRZENS, Manuela LARCHER: Hofnachfolge und Einstellung zu Aufgaben multifunktionaler Landwirtschaft bei Südtiroler Bergbauern – Analyse von Befragungsergebnissen
 DP-26-2007 Elisabeth GOTSCHI: The "Wrong" Gender? Distribution of Social Capital in Groups of Smallholder Farmers in Búzi District, Mozambique
 DP-27-2007 Elisabeth GOTSCHI, Stefan VOGEL, Thomas LINDENTHAL: High school students' attitudes and behaviour towards organic products: survey results from Vienna
 DP-28-2007 Manuela LARCHER, Stefan VOGEL, Roswitha WEISSENSTEINER: Einstellung und Verhalten von Biobäuerinnen und Biobauern im Wandel der Zeit - Ergebnisse einer qualitativen Längsschnittuntersuchung
 DP-29-2007 Manfred WELAN: Der Österreich-Konvent – eine konstruktiv-kritische Zwischenbilanz
 DP-30-2007 Markus F. HOFREITHER: EU-Haushaltsreform und Agrarbudget - nationale Kofinanzierung als Lösungsansatz?
 DP-31-2007 Stefan VOGEL, Oswin MAURER, Hans Karl WYTRZENS, Manuela LARCHER: Exploring Attitudes Towards Multi-Functional Agriculture: The Case of Mountain Farming in South Tyrol
 DP-32-2007 Markus F. HOFREITHER, Stefan VOGEL: Universitätsorganisation und die intrinsische Motivation zu wissenschaftlicher Arbeit
 DP-33-2007 Franz WEISS: Modellierung landwirtschaftlichen Strukturwandels in Österreich: Vergleich einer Modellprognose mit den Ergebnissen der Strukturhebungen (1999-2005)
 DP-34-2007 Ambika PAUDEL, Stefan VOGEL: Community Forestry Governance in Nepal: A Case Study of the Role of Service Providers in a Community Forest Users Group.
 DP-35-2007 Karmen ERJAVEC, Emil ERJAVEC: Communication Strategies of EU Reporting: The Case of Adopting the European Union New Financial Perspective in Slovenia.
 DP-36-2008 Manfred WELAN: Kontinuität und Wandel der Zweiten Republik
 DP-37-2008 Manuela LARCHER, Stefan VOGEL: Haushaltsstrategien biologisch wirtschaftender Familienbetriebe in Österreich – Ergebnisse einer qualitativen Längsschnittuntersuchung
 DP-38-2008 Theresa OEDL-WIESER, Rural Gender Studies in Austria – State of the Art and Future Strategies
 DP-39-2008 Martin KNIPEP, Perspektiven für die agrarische Förderpolitik in Oberösterreich bis 2020 – Neueinschätzung wegen Preissteigerungen erforderlich?
 DP-40-2008 Christine HEUMESSER, Designing of research coalitions in promoting GEOSS. A brief overview of the literature

Die Diskussionspapiere sind ein Publikationsorgan des Instituts für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (INWE) der Universität für Bodenkultur Wien. Der Inhalt der Diskussionspapiere unterliegt keinem Begutachtungsvorgang, weshalb allein die Autoren und nicht das INWE dafür verantwortlich zeichnen. Anregungen und Kritik seitens der Leser dieser Reihe sind ausdrücklich erwünscht.

The Discussion Papers are edited by the Institute for Sustainable Economic Development of the University of Natural Resources and Applied Life Sciences Vienna. Discussion papers are not reviewed, so the responsibility for the content lies solely with the author(s). Comments and critique are welcome.

Bestelladresse:

Universität für Bodenkultur Wien
Department für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung
Feistmantelstrasse 4, 1180 Wien
Tel: +43/1/47 654 – 3660
Fax: +43/1/47 654 – 3692
e-mail: Iris.Richter@boku.ac.at

Download unter: http://www.wiso.boku.ac.at/h731_publicationen.html