

Kontrolle der Macht – Ein Balanceakt

Grundlegende Überlegungen zu einem ausgewogenen politischen System

In politisch turbulenten Zeiten stellt sich immer wieder die Frage, wer politisch relevante Entscheidungen treffen kann bzw. muss. Und was passiert, wenn derartige Entscheidungen nicht entsprechend getroffen werden. Bundesregierung, Bundespräsident, Parlament – alles wichtige Organisationen im österreichischen politischen System. Doch wie ist die Macht verteilt und welche Konsequenzen gibt es bei Machtmissbrauch?

Der Bundespräsident – die Bundesregierung

Entgegen dem allgemeinen Empfinden ist der österreichische Bundespräsident nicht auf reine Repräsentationsaufgaben beschränkt. Vielmehr schreibt ihm das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) von 1920 i.d.F. 1929 Aufgaben zu, die ihm doch einige Macht im Staat verleihen. Dies tritt vor allem immer dann in Erscheinung, wenn es darum geht, eine neue Bundesregierung zu finden. Alle politisch Interessierten kennen das Spiel: Der Obmann der mandatsstärksten Partei wird mit der Bildung der Bundesregierung betraut und der Bundespräsident gibt seinen Sanctus dazu, indem er angelobt. Aber ist das wirklich so einfach und klar?

In der Bundesverfassung von 1920 wurde festgelegt, dass die Mitglieder der Bundesregierung vom Nationalrat gewählt werden. Man erkennt in dieser Regelung deutlich, dass die Exekutive der Volksvertretung untergeordnet sein sollte, also Parlamentarismus in seiner klarsten Form. Es geht um die völlige Abhängigkeit der obersten Organe der Verwaltung vom direkt demokratisch legitimierten Parlament. (Vgl. Öhlinger, 2014, S. 160)

Durch eine Veränderung der politischen Lage in den zwanziger Jahren des letzten Jahrhunderts kam es zu einem Vormarsch antiparlamentarische Kräfte in Europa und auch in Österreich. Als Konsequenz dieser Entwicklung kam es im Jahre 1929 zum Entwurf einer Verfassungsänderung, die die Macht des Parlaments einschränken, aber auch die Position des Bundespräsidenten vor allem in Beziehung zum Parlament stärken sollte. Angestrebt

wurde also ein präsidentielles Regierungssystem, in dem die Regierung vom Parlament unabhängig sein sollte, im Gegensatz zum parlamentarischen System.

Es kam zu einem Kompromiss, da der Entwurf einer Zweidrittelmehrheit bedurfte und die Zustimmung der sozialdemokratischen Partei notwendig war. Dieser Kompromiss führte zu wesentlichen Abänderungen der Regierungsvorlage: Erhalten blieb das entscheidende Charakteristikum eines parlamentarischen Regierungssystems, nämlich die Abhängigkeit der Bundesregierung vom Vertrauen der Mehrheit des Nationalrates (Art. 74 B-VG). Ebenfalls hielt – entgegen der Regierungsvorlage – die Novelle daran fest, dass die Akte des Bundespräsidenten eines Vorschlags der Bundesregierung bedürfen (Art. 67 B-VG), doch dazu später. (Vgl. Adamovich)

Damit bleiben Akte des Bundespräsidenten in das System der parlamentarischen Regierungsverantwortung eingebunden. Bestenfalls lässt sich seit 1929 von einem „Parlamentarischen Regierungssystem mit präsidentiellem Einschlag“ sprechen, also die Regierung bedarf weiterhin das Vertrauen des Parlaments, genauer des Nationalrates, denn der Bundesrat war von Beginn an von diesem System gegenseitiger Abhängigkeit ausgeschlossen. (Vgl. Widder, 1980, S. 371f)

Wie wurde dann die Stellung des Bundespräsidenten gestärkt? Durchgesetzt wurde die Volkswahl des Bundespräsidenten, die Ernennung des Bundeskanzlers und auf seinen Vorschlag die Mitglieder der Bundesregierung, das Notverordnungsrecht sowie das Recht zur Auflösung des Nationalrates.

Wenn nun also der Bundespräsident den Bundeskanzler bestellt, warum betraut er in der Regel eine Person der mandatsstärksten Partei mit der Regierungsbildung? Art. 70 Abs. 1 B-VG legt fest, dass der Bundeskanzler und auf seinen Vorschlag die übrigen Mitglieder der Bundesregierung vom Bundespräsidenten ernannt werden.

Nach herrschender Lehre ist der Bundespräsident bei der Ernennung des Bundeskanzlers „rechtlich völlig frei“. (Vgl. Walter/Mayer, 2007, S. 316) Dazu gibt die Verfassung nur die Einschränkung vor, dass zum Bundeskanzler nur ernannt werden kann, wer zum Nationalrat

wählbar ist, also österreichische Staatsbürgerschaft, die Vollendung des 18. Lebensjahres und keine Wahlausschließungsgründe dürfen der Wahl entgegenstehen.

Aufgrund des Prinzips des parlamentarischen Regierungssystems wird allerdings diese rechtliche Freiheit durch einen faktischen Umstand eingeschränkt, nämlich, dass der Bundespräsident bei der Designation (=vorläufige Ernennung) einer Person zum Bundeskanzler auf die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse Bedacht zu nehmen hat. Er muss das Ziel vor Augen haben, eine Regierung zu bestellen, die mit einer parlamentarischen Mehrheit rechnen kann. Warum?

Einerseits finden wir im politischen System Österreich als zentralen Gestalter das Parlament vor, das aufgrund seiner direkt-demokratischen Legitimation die staatliche Willensbildung dominiert. Doch bei diesem Organ liegt nicht nur die Gesetzgebung, sondern auch als zweite Aufgabe die Kontrolle der Verwaltung mit der Ausgestaltung, dass die Bestandsgarantie der Regierung von der Volksvertretung abhängig ist.

Festgelegt ist diese Form des politischen Systems einerseits in den ersten beiden Hauptstücken des Bundes-Verfassungsgesetzes, andererseits spricht Art. 74 B-VG von der Möglichkeit, dass der Nationalrat der Bundesregierung das Vertrauen versagt mit der Konsequenz, dass der Bundespräsident die Bundesregierung oder das betreffende Mitglied der Bundesregierung des Amtes zu entheben hat. Man spricht in diesem Fall von der politischen Ministerverantwortlichkeit.

Standen sich im System der konstitutionellen Monarchie Parlament und gesamte Regierung gegenüber, indem die Regierung nur dem Monarchen politisch verantwortlich war, so findet sich als zentrales Merkmal des parlamentarischen Systems eben diese Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen der Volksvertretung. Gab in der Monarchie das Parlament die Vorgaben in Form von Gesetzesbeschlüssen, so geht im parlamentarischen System das Durchgriffsrecht über diese materiell-rechtlichen Regeln hinaus hin zu dieser Vertrauensabhängigkeit.

Deutlich zu erkennen ist die veränderte Form der Gewaltentrennung. In der Monarchie die klassische Form, indem Regierung auf der einen Seite vom Parlament in seiner Gesamtheit

auf der anderen Seite kontrolliert wird. In dem nun gültigen demokratisch-parlamentarischen System verläuft nun die Linie anders. Da nun die Regierung der Unterstützung der Mehrheit der Abgeordneten des Nationalrates bedarf, um nicht durch ein Misstrauensvotum des Amtes enthoben zu werden, liegt es an der parlamentarischen Minderheit, die Regierung zu kontrollieren, die Opposition hat die Aufgabe, politische Verantwortlichkeit geltend zu machen, wenn auch nicht durch Misstrauensvotum, so doch durch andere Formen der parlamentarischen Kontrolle.

Wurde daher durch die Verfassungsnovelle des Jahres 1929 dieses parlamentarische Regierungssystem in Richtung verstärkter präsidentieller Mitwirkung umgebaut, indem die Bestellung der Bundesregierung von der demokratisch legitimierten Volksvertretung zum Staatsoberhaupt wanderte, behielt umgekehrt jedoch der Nationalrat seine demokratisch legitimierte Mitwirkung an der Regierungsbestellung, indem zumindest diese das Vertrauen des Parlaments bedarf.

Der Bundespräsident ist also bei der Ernennung der Bundesregierung zwar rechtlich völlig frei, faktisch aber durch die Mehrheitsverhältnisse im Parlament gebunden. Über einer vom Bundespräsident ohne Rücksicht auf diese Mehrheitsverhältnisse bestellte Bundesregierung läge also immer der Schatten einer möglichen Amtsenthebung, eines Vertrauensbeweises durch das Parlament in Form einer Abstimmung zu Beginn der Tätigkeit der Bundesregierung bedarf es nicht. Zu befürchten wäre allerdings ein Stillstand in der politischen Arbeit, da Regierungsvorlagen zu ihrer Umsetzung natürlich der Zustimmung durch das Parlament bedürften. (Vgl. Welan/Moser, 2007, S. 11)

Somit kann festgestellt werden, dass der Bundespräsident bei der Auswahl „seiner“ Bundesregierung durch den Nationalrat kontrolliert wird. Doch was ist bei seinen weiteren Aufgaben? Spricht man die Stellung des Bundespräsidenten an, so kommt den meisten sofort der Oberbefehl über das Bundesheer in den Sinn oder die Vertretung der Republik nach außen. Auch die Mitwirkung an der Gesetzgebung in Form der Unterzeichnung jedes Bundesgesetzes fällt einem ein oder – immer vor Weihnachten – das Begnadigungsrecht. Die im B-VG taxativ aufgezählten Kompetenzen lassen den Bundespräsident mächtig erscheinen, doch der Schein trügt.

Diese Macht wird beschränkt durch die Vorschlagsgebundenheit, der Bundespräsident bedarf in der Regel eines Vorschlags, meist durch die Bundesregierung, d.h. er kann also nicht alleine handeln, die Bundesregierung hat hier maßgeblichen Einfluss auf die Tätigkeit, auch wenn er nicht immer handeln muss. Wenn der Bundespräsident aber handeln will, so bedarf es eines Vorschlags, der auch nicht abgeändert werden darf.

Allerdings hat hier der Bundespräsident wiederum ein Machtmittel in die Hand bekommen. Ist er mit „seiner“ Bundesregierung nicht mehr zufrieden, entspricht das politische Handeln nicht seinen Vorstellungen, so kann er die gesamte Bundesregierung vorschlagsfrei des Amtes entheben, sozusagen als Gegenpol zur freien Auswahl des Bundeskanzlers. Verliert also der Bundespräsident das Vertrauen in die von ihm bestellte Bundesregierung, so hat er die Möglichkeit, diese in seiner Gesamtheit zu verändern und eine Persönlichkeit seiner Wahl zum Bundeskanzler vorschlagsfrei zu ernennen und auf dessen Vorschlag die übrigen Mitglieder der Bundesregierung.

Somit braucht die Bundesregierung nicht nur das Vertrauen des Nationalrates (Misstrauensvotum), sondern natürlich auch das des Bundespräsidenten.

Der Nationalrat – der Bundespräsident

Doch wie ist die Macht des Nationalrates beschränkt, oder salopp gesprochen, könnte der Bundespräsident „seine“ Bundesregierung vor einem möglichen Misstrauensvotum schützen?

Gem. Art. 29 B-VG kann der Bundespräsident den Nationalrat auflösen, er kann dies jedoch nur einmal aus demselben Anlass tun. Ein mächtiges Instrument der Kontrolle – die Auflösung des Nationalrates durch das Staatsoberhaupt – kann allerdings nicht in der Hand einer Person liegen, zur Ausgewogenheit der Machtverhältnisse bedarf es auch hier wiederum eines Vorschlags durch die Bundesregierung und man bedenke dabei auch, dass Beschlüsse der Bundesregierung der Einstimmigkeit bedürfen.

Doch wie schaut es umgekehrt aus, welche Möglichkeit besteht, um die politische Verantwortlichkeit des Bundespräsidenten geltend zu machen? Der Bundespräsident wird

vom Volk gewählt, nur das Volk selbst kann diese politische Verantwortlichkeit einfordern. Doch wer vertritt in diesem Fall das Volk? Hier ist es Aufgabe des Nationalrates, als gewählte Volksvertretung, diese Unzufriedenheit zu erkennen und daraus Konsequenzen zu ziehen. Kann dann der Nationalrat oder die Bundesversammlung (Nationalrat + Bundesrat) diese politische Verantwortlichkeit geltend machen? Eine derartig mächtige Position hat die Verfassung der Volksvertretung nicht eingeräumt, allerdings liegt es beim Nationalrat, dieses Procedere in Gang zu setzen. Der Nationalrat kann mit erhöhten Quoren beschließen, an die Bundesversammlung einen Antrag zu stellen, dieser möge die Durchführung einer Volksabstimmung über den Bundespräsidenten beschließen. Das letzte Wort hat das Volk!

Kommt ein solcher Beschluss in der Bundesversammlung zustande und spricht sich das Volk für den Bundespräsidenten aus, so gilt als Konsequenz der Nationalrat als aufgelöst, da dieser offensichtlich die politische Lage in der Republik falsch eingeschätzt hat, indem er den Bundespräsidenten nicht mehr von der Mehrheit des Bundesvolkes unterstützt sah. Somit genießt also der Nationalrat nicht mehr das Vertrauen des Volkes, Neuwahlen müssen durchgeführt werden.

Zusammenfassung

Kurz zusammengefasst lässt sich das System gegenseitiger politischer Kontrolle zwischen den obersten Organen des österreichischen politischen System so darstellen:

- Der Bundespräsident ernennt den Bundeskanzler vorschlagsfrei und auf dessen Vorschlag die übrigen Mitglieder der Bundesregierung.
- Die Bundesregierung bedarf der Unterstützung durch den Nationalrat, dieser kann sonst der Bundesregierung das Misstrauen aussprechen, woraufhin der Bundespräsident die Bundesregierung ihres Amtes zu entheben hat.
- Der Bundespräsident bedarf in der Regel eines Vorschlags um handeln zu können. Das Vorschlagsrecht liegt in den meisten Fällen bei der Bundesregierung.
- Der Nationalrat kann vom Bundespräsidenten aufgelöst werden, allerdings auch wieder nur auf Vorschlag der Bundesregierung.
- Der Nationalrat kann ein Verfahren auf Durchführung einer Volksabstimmung über den Bundespräsidenten einleiten, indem es einen entsprechenden Antrag an die Bundesversammlung stellt. Im Falle einer negativen Volksabstimmung, also wenn das

Volk dem Bundespräsidenten das Vertrauen ausspricht, gilt der Bundespräsident für weitere sechs Jahre als wiedergewählt (jedoch insgesamt nicht länger als zwölf) und der Nationalrat gilt als aufgelöst.

All diese möglichen Instrumentarien der Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit kamen in der Zweiten Republik tatsächlich noch nie zur Anwendung, nur in der Ersten Republik kam es durch Bundespräsident Miklas auf Vorschlag der Regierung Vaugoin im Jahre 1930 zur Auflösung des Nationalrates.

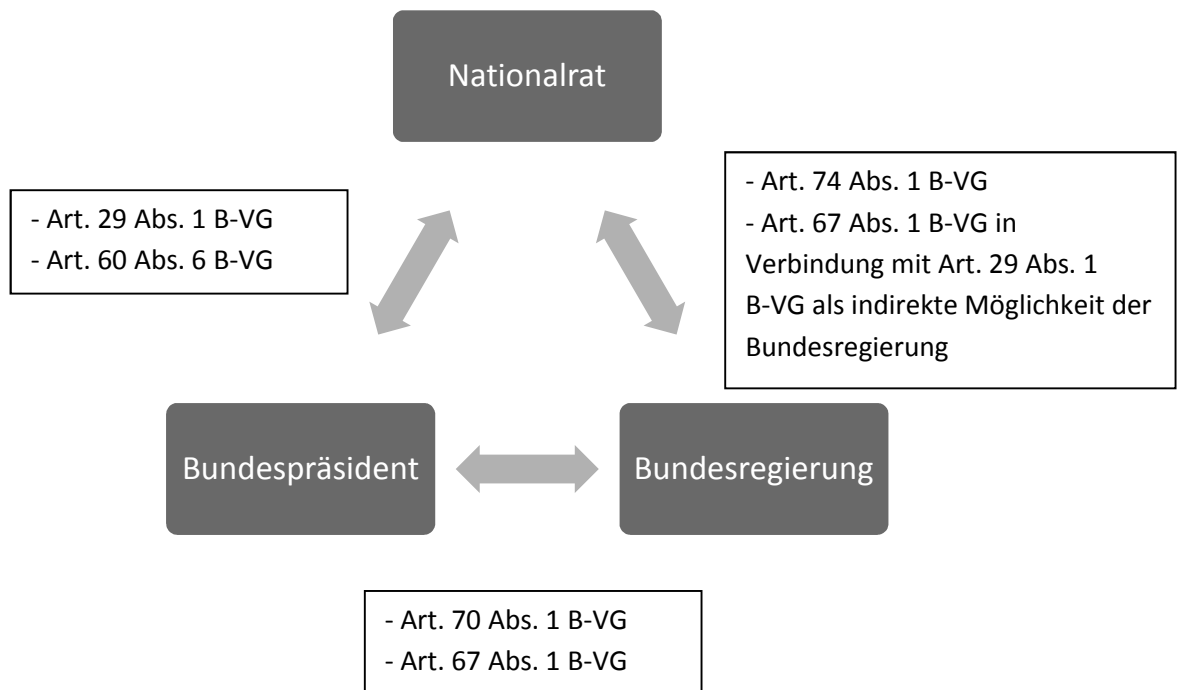
Dies ist ein deutliches Zeichen für ein stabiles, politisches System. Trotzdem muss festgehalten werden, dass derartige Möglichkeiten der Machtbeschränkung und der Kontrolle durchaus Sinn machen, um ein politisches System im Gleichgewicht halten zu können.

Als letzter Punkt kann noch darauf hingewiesen werden, dass einige Male der Bundespräsident sehr aktiv auf die Zusammensetzung der Bundesregierung Einfluss genommen hat, etwa bei der Regierungsbildung 1999/2000, als der Bundespräsident sich weigerte, zwei vorgeschlagene Personen zu Ministern zu ernennen. (Vgl. hierzu Welan, 2000 sowie Welan, 1994)

Es geht auf Seiten des Bundespräsidenten also nicht nur darum, als Vollzugsorgan tätig zu werden, sondern die „Funktionen des Bundespräsidenten sollen sich – nach dem Willen des Verfassungsgesetzgebers der Jahre 1920 und 1929 – besonders bei Auftreten von staatspolitischen Übergängen und Schwierigkeiten problemlösend und systemstabilisierend auswirken. Der Bundespräsident kann daher als Vermittler auftreten und zur Kontinuität des Staates beitragen.“ (Schambeck, 1980, S. 193)

Schematische Darstellung der Abhängigkeiten

Somit ergibt sich ein Dreiecksverhältnis zwischen Nationalrat, Bundesregierung und Bundespräsidenten mit gegenseitiger Kontrolle und Abhängigkeit und der Möglichkeit, Konsequenzen zu ziehen, d.h. politische Verantwortlichkeit auch geltend zu machen.



Art. 29 Abs. 1 B-VG: Der Bundespräsident kann den Nationalrat auflösen, er darf dies jedoch nur einmal aus dem gleichen Anlass verfügen.

Art. 60 Abs. 6 B-VG: Vor Ablauf der Funktionsperiode kann der Bundespräsident durch Volksabstimmung abgesetzt werden. Die Volksabstimmung ist durchzuführen, wenn die Bundesversammlung es verlangt. Die Bundesversammlung ist zu diesem Zweck vom Bundeskanzler einzuberufen, wenn der Nationalrat einen solchen Antrag beschlossen hat. Zum Beschluss des Nationalrates ist die Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen erforderlich. Durch einen derartigen Beschluss des Nationalrates ist der Bundespräsident an der ferneren Ausübung seines Amtes verhindert. Die Ablehnung der Absetzung durch die Volksabstimmung gilt als neue Wahl und hat die Auflösung des Nationalrates (Art. 29 Abs. 1) zur Folge. Auch in diesem Fall darf die gesamte Funktionsperiode des Bundespräsidenten nicht mehr als zwölf Jahre dauern.

Art. 67 Abs. 1 B-VG: *Alle Akte des Bundespräsidenten erfolgen, soweit nicht verfassungsmäßig anderes bestimmt ist, auf Vorschlag der Bundesregierung oder des von ihr ermächtigten Bundesministers.*

Art. 70 Abs. 1 B-VG: *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.*

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

Literatur

- Adamovich, L. (o.J.). Die Stellung des Bundespräsidenten im System der obersten Staatsorgane. Abgerufen von <http://www.bundespraesident.at/aufgaben/aufgaben-und-rechte/stellung-des-bundespraesidenten/>

- Berka, W. (2014). Verfassungsrecht, 5. Auflage, Wien: Verlag Österreich.

- Öhlinger, T., Eberhard, H. (2014). Verfassungsrecht, 10. Auflage, Wien: Facultas.

- Schambeck, H. (1980). Die Demokratie, In: H. Schambeck (Hrsg.), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (S. 149ff). Berlin: Duncker & Humblot.

- Walter, R., Mayer, H. & Kucsko-Stadlmayer, G. (2007). Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 10. Auflage, Wien: Manz.

- Welan, M. (1994). Regierungsbildung, Diskussionspapier Nr. 26-R-94, Universität für Bodenkultur. Abgerufen von https://wpr.boku.ac.at/wpr_dp/dp-26.pdf

- Welan, M. (2000). Regierungsbildung. Insbesondere 1999/2000, Diskussionspapier Nr. 80-R-2000, Universität für Bodenkultur. Abgerufen von https://wpr.boku.ac.at/wpr_dp/dp-80.pdf

- Welan, M. & Moser, B. (2007). Regierungsbildung 2006/2007, Diskussionspapier DP-21-2007, Universität für Bodenkultur. Abgerufen von https://wpr.boku.ac.at/wpr_dp/DP-21-2007.pdf

- Widder, H. (1980). Die Gesetzgebung. In: H. Schambeck (Hrsg.), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (S. 349ff). Berlin: Duncker & Humblot.