

# SPRECHEN WIR ÜBERS REGIEREN

## Wer entscheidet über die Regierungsbildung?

Es gibt zwei Anlässe, zu denen der Bundespräsident im Mittelpunkt politischer Entscheidungen steht: Die Bildung und die Entlassung einer Bundesregierung. Als die Bundesverfassung 1920 beschlossen wurde, war die Sache klar: Die Bundesregierung wurde vom Nationalrat gewählt. Wer eine Mehrheit hatte, konnte mit seiner Wahl rechnen. Bis heute ist das noch so in den Bundesländern. Auch dort wählt der Landtag die Landesregierung. Auf Bundesebene wurde das 1929 geändert: Der Bundespräsident kann frei entscheiden, wen er mit der Bildung einer Bundesregierung beauftragt und wann er das macht.

Die Bundesverfassung schreibt weder vor, dass sich der Bundespräsident am Wahlergebnis (oder gar am Wahltermin) ausrichten muss. Er kann jede und jeden mit der Bildung einer Bundesregierung beauftragen, solange sie oder er alle Voraussetzungen dafür erfüllt, zum Mitglied des Nationalrates gewählt werden zu können (siehe <http://bit.ly/2fKy2XF>). Es ist aber nicht erforderlich, dass die Mitglieder der Bundesregierung auch dem Nationalrat angehören.

Allerdings ist es seit jeher üblich, dass der Bundespräsident nach einer Nationalratswahl die Bildung einer neuen Bundesregierung beauftragt. Alles andere wäre auch – gerade wenn sich die Zusammensetzung des Nationalrates deutlich verändert – schwer vermittelbar. Es ist daher üblich, dass die/der Vorsitzende der stärksten Partei als erste/r mit der Regierungsbildung beauftragt wird. So soll sichergestellt werden, dass die neue Regierung über ausreichende Unterstützung im Nationalrat verfügt. Auch wenn der Bundespräsident über großen Einfluss bei der Regierungsbildung verfügt: Eine Mehrheit im Nationalrat kann eine Bundesregierung jederzeit stürzen (Stichwort: Misstrauensabstimmung).

Der Bundespräsident kann sich zwar (unter den erwähnten Bedingungen) den Bundeskanzler „aussuchen“. Die weiteren Mitglieder der Bundesregierung und (möglicherweise) Staatssekretärinnen und Staatssekretäre schlägt jedoch der Bundeskanzler vor. Der Bundespräsident ist aber nicht an einen solchen Vorschlag gebunden. Er kann ihn also ablehnen, was in der Vergangenheit auch schon passiert ist.

In der Bundesverfassung ist nicht geregelt, dass der Bundespräsident der Bundesregierung Vorgaben machen kann, oder dass die Regierung ein Programm vorlegen muss. Für die Bundesverfassung sind das Angelegenheiten, die „politisch geregelt werden müssen.“ Aber weil es der Bundespräsident in der Hand hat, eine Regierung anzugeloben oder nicht, kann er seine Entscheidung davon abhängig machen, ob es „passt oder nicht.“ Jedoch gibt es auch hier eine Einschränkung: Die Bundesverfassung sieht vor, dass Bundespräsident und Bundesregierung eng zusammenarbeiten müssen. Der Bundespräsident kann vieles nur machen, wenn es dazu einen Vorschlag der Bundesregierung gibt. Er ist außerdem auf Informationen der Bundesregierung angewiesen. Wenn Bundespräsident und Bundesregierung nicht zusammenarbeiten (können), dann sieht die Bundesverfassung keine rechtlichen Verfahren zur Konfliktlösung vor: Es gibt dann nur radikale Lösungen – der Bundespräsident entlässt die Bundesregierung oder es findet sich eine parlamentarische Mehrheit, die ein Verfahren zur Absetzung des Bundespräsidenten (dafür braucht es eine Volksabstimmung) einleitet.

## Wie kommen Regierungen zustande?

Die Bundesverfassung enthält keine Regelungen darüber, wie eine konkrete Bundesregierung zustande

kommt. Es gibt auch keine Verpflichtung, dass die neue Bundesregierung ein Programm vorlegt. Das sind in Österreich politische Fragen, für die es kein rechtlich festgelegtes Verfahren gibt.

In anderen Staaten oder in der EU ist das nicht so. In der Schweiz werden vor der Wahl des Bundesrates (= Regierung) Hearings der Kandidatinnen und Kandidaten veranstaltet. Auch mögliche Mitglieder der EU-Kommission müssen zu einem Hearing vor das Europäische Parlament. In vielen Parlamenten, etwa dem englischen House of Commons, ist es üblich, dass eine Abstimmung über das Regierungsprogramm stattfindet. In Österreich liegt es, wie wir schon erklärt haben (siehe: <http://bit.ly/2zBfvJc>) allein am Bundeskanzler, die Mitglieder der Bundesregierung vorzuschlagen. Auch wenn es die Bundesverfassung nicht ausdrücklich regelt, so ist es doch üblich, dass sich die neue Bundesregierung im Nationalrat vorstellt. Verfassungsexpert/innen vertreten die Meinung, dass eine Verpflichtung bestehe, dies zu tun. Schließlich müsse der Nationalrat die Möglichkeit haben, eine neuernannte Bundesregierung auch umgehend zurückweisen zu können.

Solange Regierungsverhandlungen stattfinden bleibt noch die „alte Bundesregierung“ im Amt. Auch wenn es für sie keine rechtlichen Beschränkungen gibt, so ist es doch üblich, dass nur die unbedingt erforderlichen Entscheidungen getroffen werden, und dass es keine neuen Initiativen (z. B. Gesetzesvorschläge) gibt. Auch der Nationalrat ist in dieser Zeit in einer Art „Wartemodus“.

Wenn eine Partei nicht allein über eine sichere Mehrheit im Nationalrat verfügt, muss sie mit anderen Parteien über die Zusammenarbeit sprechen. Das ist wichtig, weil eine Regierung Mehrheiten im Parlament braucht, um ihre Anliegen durchzubringen und um Misstrauensanträge zu vermeiden. Wenn eine Zusammenarbeit fix sein soll, wird eine Koalition gebildet (es gibt aber auch die Möglichkeit einer Minderheitsregierung, das erklären wir im nächsten Posting).

In Koalitionsverhandlungen wird ausgemacht, welche Ministerien es in Zukunft geben soll (wir erklären später noch, wie das in einem Gesetz festgelegt werden muss), welche Vorhaben die Regierung umsetzen möchte, und wie in der Koalition zusammengearbeitet werden soll. Ein Koalitionsabkommen ist eine politische Vereinbarung zwischen zwei Parteien. Es ist nicht rechtlich verbindlich. Das heißt, seine Einhaltung oder eine Verletzung der Vereinbarung können nicht von einem Gericht überprüft werden. Der Streit darüber muss politisch gelöst werden.

In den vergangenen Jahren war es üblich, Koalitionsabkommen sehr streng zu regeln. Es war genau festgelegt, was passiert, wenn Abgeordnete der Koalitionsparteien im Nationalrat anders abstimmen oder wie mit Vorschlägen der Oppositionsparteien umgegangen wird. Mit solchen Klauseln wollte man die Koalition absichern und die einzelnen Abgeordneten eng an sich binden.

### **Was sagt die Bundesverfassung zu Minderheitsregierungen?**

Auch wenn das diesmal wohl nicht der Fall sein wird – es ist nicht ausgemacht, dass Regierungsverhandlungen klappen oder dass sich eine Koalition findet, die auch eine sichere Mehrheit für Beschlüsse im Nationalrat hat. Nachdem der Bundespräsident aber in seiner Entscheidung, eine Regierung zu ernennen, frei ist (siehe <http://bit.ly/2zBm65x>), kann er auch eine Bundesregierung ernennen, die nicht über die Unterstützung einer Mehrheit im Nationalrat verfügt. Man nennt das eine Minderheitsregierung. In der Bundesverfassung gibt es dazu keine speziellen Regeln. Wie jede andere Regierung braucht auch eine Minderheitsregierung das Vertrauen im Nationalrat.

Seit 1945 hat es nur einmal eine Minderheitsregierung in Österreich gegeben, und das auch nur für einige Monate im Jahr 1970. In anderen Staaten ist eine solche Regierungsform durchaus üblich. Tradition hat sie in Skandinavien, aber seit einigen Jahren gibt es z. B. auch in Irland oder Portugal eine Minderheitsregierung. Minderheitsregierungen sind mit zwei Herausforderungen konfrontiert: Wenn sie ein Programm umsetzen wollen, für das es Gesetzesänderungen braucht, müssen sie von Fall zu Fall Unterstützung dafür im Parlament suchen. Weil sie aber keine „fixe Mehrheit“ im Parlament haben, besteht immer die Gefahr, dass die Minderheitsregierung „das Vertrauen“ und damit ihr Amt verliert. Damit eine Minderheitsregierung Bestand hat, muss sie also laufend (verschiedene) Allianzen schließen und verhandlungsbereit sein.

Es gibt aber auch Chancen, die mit einer solchen Regierungsform verbunden sind: Eine Minderheitsregierung kann je nach Projekt Kooperationen suchen und ist nicht an einen einzelnen Partner gebunden. Die Oppositionsparteien haben die Chance, auch ihren Anliegen zum Durchbruch zu verhelfen. Schließlich können Parla-

ment und Öffentlichkeit gewinnen: Im Unterschied zu Koalitionsregierungen müssen Minderheitsregierungen viel „offener“ verhandeln und sich viel detaillierteren Fragen stellen lassen. Schließlich ist ja „noch nicht alles ausgemacht“. Solche Regierungen können dann funktionieren, wenn sie auf die Unterstützung der Bürger/innen zählen können, und wenn sie gleichsam die Öffentlichkeit „an den Verhandlungstisch holen“, um so auch Druck für Lösungsfindung und Entscheidung aufzubauen.

Es gibt aber auch zwei Gründe, warum es Minderheitsregierungen in Österreich „besonders schwer“ haben können: Damit eine Regierung ihre Ideen umsetzen kann, müssen in aller Regel Gesetze geändert werden, für die es eine Mehrheit im Parlament braucht. Wenn eine Regierung auch andere Möglichkeiten hat (z. B. Regierungsverordnungen), dann ist es für eine Minderheitsregierung leichter. Für die Änderung vieler (besonders wichtiger) Gesetze ist es in Österreich notwendig, auch Verfassungsrecht zu ändern (vor allem, wenn es um die Frage geht, ob Bund oder Länder für eine Aufgabe zuständig sein sollen). Dafür braucht es aber im Nationalrat immer eine 2/3-Mehrheit. Diese ist schon für eine normale Regierung nur schwer zu erreichen, für eine Regierung, die von weniger als der Hälfte der Mitglieder des Nationalrats fix unterstützt wird, ist es dementsprechend noch schwerer (mit anderen Worten: Der politische Preis lässt sich in solchen Fällen sehr „hoch treiben“).

### **Wieviel Macht hat der Bundeskanzler?**

Der Bundeskanzler wird vom Bundespräsidenten ernannt und kann von ihm auch wieder seines Amtes enthoben werden (siehe: <http://bit.ly/2zBfvJc>).

Der Bundeskanzler ist kein Vorgesetzter der anderen Bundesminister, er kann ihnen daher auch keine Weisungen erteilen. Anders als die deutsche Bundeskanzlerin kann er auch nicht die allgemeinen Richtlinien der Politik der Bundesregierung bestimmen („Richtlinienkompetenz“; wobei man dazusagen muss, dass diese Möglichkeit auch in Deutschland nur wenig genutzt wird. Auch dort gibt es nämlich Koalitionsverträge, in denen schon vieles ausgemacht wird.)

Allerdings gehört zu den Aufgaben des Bundeskanzlers das „Hinwirken auf die Wahrung der Einheitlichkeit der Bundesregierung“. Das kann aber nur dadurch gelingen, dass er zwischen den Positionen der Regierungsmitglieder moderiert und versucht, einen Kompromiss zu erreichen. Dabei kann auch der Einsatz seiner „politischen Autorität“ wichtig sein. Schließlich wird er ja in Bevölkerung und Medien oft als „der Chef“ dargestellt. Er hat dabei dafür auch ein wichtiges Druckmittel: Die Verfassung gibt nur ihm die Möglichkeit, dem Bundespräsidenten die Entlassung eines Bundesministers vorzuschlagen! Aber auch da ist er darauf angewiesen, dass der Bundespräsident diesem Vorschlag folgt. In einer Koalitionsregierung wird er außerdem das ungeschriebene Gesetz zu beachten haben, dass er die Bundesministerien, die vom Koalitionspartner besetzt werden, nicht ohne Absprache mit dem Koalitionspartner umbesetzt, denn das könnte den Bestand der Koalition gefährden.

Zu den besonderen Aufgaben des Bundeskanzlers gehört, dass er der Vorsitzende der Bundesregierung ist und in dieser Funktion auch die Ministerratssitzungen leitet.

In erster Linie ist der Bundeskanzler Leiter des Bundeskanzleramts. Auch wenn es anders heißt, so ist das Bundeskanzleramt auch ein Bundesministerium wie andere. Es ist genauso aufgebaut wie die anderen und hat durch das Bundesministerengesetz bestimmte spezielle Aufgaben bekommen (siehe dazu unser übernächstes Posting zu den #BundesministerInnen).

Darüber hinaus hat das Bundeskanzleramt aber Aufgaben, die den Bundeskanzler bei seinen Aufgaben als Regierungschef und Koordinator unterstützen sollen: So gibt es die Abteilung Ministerratsdienst, die ihn bei Organisation der Ministerratssitzungen unterstützt. Der Verfassungsdienst etwa prüft Gesetzesvorhaben, bevor der Ministerrat beschließt, dass sie dem Nationalrat vorgeschlagen werden. Die EU-Koordination bemüht sich darum, dass Österreichs Vertreter/innen bei der EU einheitlich auftreten und unterstützt den Bundeskanzler bei seinen Aufgaben als Mitglied des Europäischen Rates.

### **Was macht ein Vizekanzler?**

Neben dem Bundeskanzler gehört auch der Vizekanzler der Bundesregierung an; seine Aufgabe ist die Vertretung des Bundeskanzlers, wenn dieser an seiner Amtsführung verhindert ist. Er wird wie die anderen Bundes-

minister vom Bundespräsidenten auf Vorschlag des Bundeskanzlers ernannt.

In einer Koalitionsregierung aus zwei Parteien, ist es in Österreich üblich, dass der Vertreter derjenigen Partei, die nicht den Bundeskanzler stellt, die Person des Vizekanzlers vorschlägt.

Theoretisch wäre es möglich, dass eine Person nur mit dem Amt des Vizekanzlers betraut wird. Dann hätte diese Person als einzige Aufgaben die Vertretung des Bundeskanzlers und als Mitglied der Bundesregierung Sitz und Stimme im Ministerrat. In der Praxis ist es allerdings so, dass der Vizekanzler gleichzeitig zum Bundesminister ernannt und damit mit der Leitung eines Bundesministeriums betraut wird. Derzeit (also in der „alten“ Bundesregierung) ist beispielsweise der Vizekanzler auch zum Bundesminister für Justiz ernannt.

Sollten übrigens Bundeskanzler und Vizekanzler gleichzeitig an der Amtsführung verhindert sein, so vertritt das dienstälteste Mitglied der Bundesregierung den Bundeskanzler, das ist derzeit der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.

### **Was tun die BundesministerInnen?**

Die Bundesminister haben als Mitglieder der Bundesregierung Sitz und Stimme im Ministerrat.

An der Spitze eines jeden Bundesministeriums muss ein/e Bundesminister/in stehen. So wie dem Bundeskanzler das Bundeskanzleramt untersteht einer/einem Bundesminister/in ein Bundesministerium. Es gibt Bundesministerien, die es in jeder Bundesregierung gibt, wie zum Beispiel: Innenministerium, Außenministerium, Finanzministerium, Justizministerium. Andere Ministerien, werden nach jeder Regierungsbildung neu geschaffen oder neu organisiert.

Das Bundesministerengesetz regelt, welche und wieviele Bundesministerien es gibt, und welches Bundesministerium wofür zuständig ist. Bildet sich eine neue Regierung, so vereinbaren die Koalitionspartner auch eine Neuaufteilung der Zuständigkeiten. Zum Beispiel ist bei der letzten Regierungsbildung 2013 das Wissenschafts- mit dem Wirtschaftsministerium zusammengelegt worden und das Familienministerium neu geschaffen worden. Außerdem ist etwa die Kultur vom Unterrichtsministerium ins Bundeskanzleramt verlegt worden.

Ein/e Bundesminister/in ist für ihr/sein Bundesministerium völlig eigenverantwortlich zuständig. Der Bundeskanzler ist kein Vorgesetzter von ihr/ihm und kann keine Weisungen erteilen kann. Ein/e Bundesminister/in muss daher dem Nationalrat für alles, was sie/er tut, auch allein Rede und Antwort stehen.

Der/Dem Bundesminister/in unterstehen die Bediensteten „seines“ Bundesministeriums, mit sogenannten Weisungen kann er den Bediensteten vorschreiben, was sie wie zu tun haben. Die Bediensteten sind in aller Regel verpflichtet, Weisungen ihrer Vorgesetzten zu befolgen. Das heißt die/der Bundesminister/in gibt die Linie vor, wie Gesetze angewendet werden, welche Schwerpunkte das Ministerium setzt, und sie/er hat auch das letzte Wort, wenn es um Einstellung und Beförderung von Bediensteten geht.

Theoretisch kann es auch so genannte „Bundesminister/innen ohne Portefeuille“ geben; diese haben kein eigenes Bundesministerium, ihre Aufgabe beschränkt sich darauf, im Ministerrat mit Sitz und Stimme vertreten zu sein; in der Praxis kommt dies aber so gut wie nicht vor.

Außerdem kann es noch „Bundesminister im Bundeskanzleramt“ geben; diese stehen nicht an der Spitze eines Bundesministeriums, sondern sind mit der Besorgung bestimmter Aufgaben, die zum Bundeskanzleramt gehören, betraut. Trotzdem kann der Bundeskanzler auch einem solchen „Kanzleramtsminister“ keine Weisungen erteilen. Derzeit ist der Bundesminister für Kunst und Kultur, Verfassung und Medien ein solcher Kanzleramtsminister.

### **Was ist eigentlich ein/e Staatssekretär/in?**

Die Verfassung sieht den Staatssekretär als „Gehilfen“ einer Bundesministerin bzw. eines Bundesministers vor: Einerseits zur Unterstützung in der Führung des Bundesministeriums andererseits, um die/den Bundesminister/in im Nationalrat oder Bundesrat zu vertreten. Außerdem kann ein/e Staatssekretär/in auch Österreich im Rat der EU vertreten.

Auch wenn ein/e Staatssekretär/in eine/n Bundesminister/in unterstützen soll, kann sich ein/e Bundesminister/in keine/n solche/n „wünschen“. Ernannt wird ein/e Staatssekretär/in nämlich wie ein/e Bundesminister/in vom Bundespräsidenten auf Vorschlag des Bundeskanzlers.

Die/Der Bundesminister/in kann aber festlegen, ob bzw. welchen Aufgabenbereich ein/e Staatssekretär/in im Bundesministerium bekommt. In allen Tätigkeiten ist die/der Staatssekretär/in dem/der Bundesminister/in unterstellt und an Weisungen gebunden. Sie/Er gehört nicht der Bundesregierung an und hat daher auch kein Stimmrecht im Ministerrat.

In der politischen Praxis kommen Staatssekretär/innen vor allem aus zwei Gründen vor: Bundeskanzler und meistens auch Vizekanzler bekommen eine/n Staatssekretär/in, um sie bei den allgemeinen Aufgaben der Ressortführung zu entlasten. So können sie sich mehr auf das Geschäft der politischen Koordination der Regierung konzentrieren. Dafür haben sie dann in der Regel eine/n Staatssekretär/in, der ihrer eigenen Partei zuzurechnen ist. Außerdem wird in Koalitionsregierungen ein Staatssekretär gerne von einer Partei einem Bundesminister eines wichtigen Bundesministeriums der anderen Koalitionspartei beigegeben, damit er so auch Einblick in die Abläufe dieses Bundesministeriums bekommt.

### **Wie trifft die Bundesregierung Entscheidungen?**

Ihre Entscheidungen trifft die Bundesregierung in aller Regel in den Ministerratssitzungen. Die Verfassung trifft für diese Sitzungen nur sehr wenige Regelungen. Sie schreibt aber vor, dass mehr als die Hälfte der Regierungsmitglieder anwesend sein muss und dass ein nicht anwesendes Mitglied sein Stimmrecht einem anderen Regierungsmitglied übertragen kann.

An der Ministerratssitzung nehmen mit Stimmrecht der Bundeskanzler, der Vizekanzler und die übrigen Bundesminister/innen teil; die Staatssekretär/innen sind ebenfalls anwesend, haben aber kein Stimmrecht. Üblicherweise werden auch die Klubobleute der Regierungsparteien zu den Ministerratssitzungen eingeladen, aber selbstverständlich haben auch sie kein Stimmrecht. Den Vorsitz im Ministerrat führt der Bundeskanzler, er erstellt auch die Tagesordnung.

Die Verfassung schreibt auch nicht vor, wie oft und wo die Ministerratssitzungen stattfinden müssen, normalerweise finden sie einmal wöchentlich, dienstags um 10 Uhr im großen Ministerratssaal des Bundeskanzleramts statt. Sollte am Tag der Ministerratssitzung eine Nationalratssitzung stattfinden, so ist es üblich, dass der Ministerrat im Parlament, im so genannten „Ministerzimmer“ stattfindet. Das gilt aber derzeit nicht, da das Parlament ja umgebaut wird.

Interessanterweise regelt die Verfassung auch nicht, wieviele Regierungsmitglieder einer Beschlussvorlage zustimmen müssen, damit sie als angenommen gilt; seit jeher wird aber davon ausgegangen, dass Beschlüsse stimmeneinhellig gefasst werden müssen, das heißt, dass jedes Mitglied der Bundesregierung ein Vetorecht besitzt.

In der Praxis wird für die Abhaltung des Ministerrates am Dienstag die ganze Woche davor vorbereitet. Das hat den Sinn, dass vor allem die strittigen Punkte, die im Ministerrat beschlossen werden sollen, bis zum Dienstag soweit geklärt sind, dass entweder alle Bundesminister damit einverstanden sind oder dass man sieht, dass es besser ist, ihn doch nicht zu beschließen, weil die Differenzen doch zu groß sind.

Daher sollen die Bundesministerien Punkte, die sie für den kommenden Ministerrat auf die Tagesordnung geben wollen, bereits spätestens am Mittwoch davor dem Ministerratsdienst übermitteln. Der Ministeratsdienst erstellt daraufhin am Donnerstag eine Tagesordnung, die, wenn sie zwischen Bundeskanzler und Vizekanzler akkordiert ist, im Laufe des Donnerstags samt den Unterlagen, die beschlossen werden sollen, an die Bundesministerien verschickt wird.

Diese Themen werden dann von Donnerstagnachmittag bis Montagabend (manchmal sogar bis Dienstag früh) geprüft. Hat ein Bundesministerium Bedenken dagegen, so wird zunächst versucht, auf Beamtenebene mit dem Bundesministerium, das den Tagesordnungspunkt eingebracht hat, eine Lösung zu finden.

Handelt es sich um Differenzen, die aufgrund unterschiedlicher politischer Vorstellungen der Bundesminister/innen entstehen, so muss dies zwischen diesen selbst geklärt werden. Schlussendlich gibt es am Mon-

tagnachmittag das Treffen der Vertreter/innen der Koalitionsparteien, wo versucht wird, die verbleibenden „Knackpunkte“ zu lösen. Bei Punkten, für die es bis zum Schluss keine Einigung gibt, einigt man sich dann darauf, sie nicht zu beschließen; dass ein Tagesordnungspunkt im Ministerrat behandelt wird, von dem klar ist, dass es keine Einigung gibt, kommt praktisch nicht vor.

Daneben können im Ministerrat auch noch Punkte beschlossen werden, die am Donnerstag noch nicht auf der Tagesordnung waren („Tischvorlagen“).

### **Was macht der Nationalrat mit der Bundesregierung?**

In den Beiträgen zur Regierungsbildung (<http://bit.ly/2zBm65x>) und zur Möglichkeit einer Minderheitsregierung (<http://bit.ly/2kgGOOu>) war viel von der Mehrheit im Parlament die Rede, die eine Bundesregierung braucht, um Bestand zu haben und ihre Vorhaben umsetzen zu können. Aber wenn einmal eine Mehrheit sicher ist, wofür braucht es dann noch das Parlament? Es steht doch eh schon fest, dass die Abstimmungen im Sinn Regierung ausgehen werden!

Hans Kelsen, der unsere Bundesverfassung in den Anfangsjahren sehr geprägt hat, und der sich unermüdlich für Demokratie eingesetzt hat, hat dazu gesagt: Wenn es ein Parlament gibt, dann kann die Regierung nie allein entscheiden. Sie muss immer auf das Parlament Rücksicht nehmen. Das heißt: Sie muss die Regeln für das Verfahren im Parlament beachten, und sie muss sich in öffentlichen Sitzungen den Fragen und der Kritik der Oppositionsparteien stellen. Andreas Khol, der von 2000 bis 2006 Präsident des Nationalrates war, hat zu dieser Frage gesagt: Im Parlament besteht immer das Risiko, dass der Kompromiss, der innerhalb einer Regierung gefunden wurde, wieder in Frage gestellt wird.

Gesetze müssen mit Mehrheit im Nationalrat beschlossen werden. Aber für die Kontrolle der Bundesregierung reicht eine Minderheit von Abgeordneten aus. Fünf Abgeordnete können jederzeit schriftliche Anfragen an die Bundesregierung und ihre Mitglieder stellen. Sie können z. B. nach allem fragen, was Abläufe und Entscheidungen in einem Bundesministerium betrifft. Ein Viertel der Mitglieder des Nationalrates (das sind 46 Abgeordnete) kann die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verlangen. Dann müssen die Bundesminister/innen auch Akten aus den Bundesministerien an den Nationalrat übermitteln, sodass sich die Abgeordneten direkt ein Bild von den Vorgängen machen können.

Wichtig ist: Debatten (jedenfalls in den Plenarsitzungen) und Kontrolle sind immer öffentlich. So wird garantiert, dass auch die Öffentlichkeit die Handlungen der Regierung bewerten kann.

Zwei wichtige Entscheidungen sind aber der Mehrheit vorbehalten: Nur eine Mehrheit der Abgeordneten kann der Bundesregierung oder einem ihrer Mitglieder das Misstrauen aussprechen. Wenn das passiert, muss der Bundespräsident die Bundesregierung oder die/den betroffenen Bundesminister/in entlassen. Auch eine Anklage einer Bundesministerin/eines Bundesministers vor dem Verfassungsgerichtshof kann nur mit Mehrheit beschlossen werden. So wird sichergestellt, dass eine Regierung, die (noch) das Vertrauen der Mehrheit hat, in Ruhe weiterarbeiten kann. Sie kann nicht von einer Minderheit gestürzt werden. Wenn aber eine Oppositionspartei so einen Antrag einbringt (und das kommt öfter vor), weiß sie, dass sie nicht durchkommen wird. Sie möchte damit aber die Kritik an der Bundesregierung besonders deutlich zum Ausdruck bringen. Noch etwas: In Österreich können (wie auch in vielen anderen europäischen Staaten) Mitglieder der Bundesregierung auch gleichzeitig Abgeordnete zum Nationalrat sein. Allerdings ist es üblich, dass sie ihr Mandat aufgeben, wenn sie in die Regierung gehen. Wenn sie später einmal die Regierung verlassen sollten (bevor es Neuwahlen gibt), haben sie das Recht, wieder ihren Sitz im Nationalrat zu erhalten.

### **Macht die Bundesregierung die Gesetze?**

Wer auf den Seiten des Parlaments nachliest, stellt fest, dass der weitaus größte Teil von Gesetzesvorschlägen von der Bundesregierung stammt. Auch der allergrößte Teil beschlossener Gesetze geht auf Vorschläge der Bundesregierung zurück. Der Bundesregierung scheint also eine ganz zentrale Rolle im Gesetzgebungsprozess zuzukommen.

Das hat zwei Gründe: Gesetze sind die Handlungsgrundlage für (fast) alles, was die Bundesregierung machen oder umsetzen will. Und die Bundesministerien verfügen über viel mehr Wissen und Ressourcen für die Vorbereitung von Gesetzen als das Parlament.

In Österreich ist es so, dass jedes Organ des Staates (das sind Minister, Verwaltungsbeamte, Polizei, Gerichte usw.) nur dann tätig werden darf, wenn es dafür eine „gesetzliche Grundlage“ gibt. Das heißt, ein Gesetz muss festlegen, in welchem Rahmen wer was machen darf. Man spricht vom „Legalitätsprinzip“ der Bundesverfassung (mehr dazu in unserem Basistext „Rechtsstaat“: <http://bit.ly/rechtsstaat>). Wenn eine Ministerin oder die Bundesregierung etwas machen will, für das es noch kein (ausreichendes) Gesetz gibt, dann braucht sie ein neues Gesetz oder eine Gesetzesänderung dafür.

Die Vorbereitung von Gesetzen kann mitunter sehr aufwendig sein. Es braucht dafür nicht nur rechtliches Fachwissen, sondern auch Wissen darüber, wie ein Gesetz in den Behörden angewendet wird, welche Schwierigkeiten auftreten, welchen Verbesserungsbedarf es gibt oder wo man bei Änderungen besser vorsichtig sein sollte. Das kennen viele aus dem Berufsleben oder Schule, wenn sie sich denken: „Mensch, die, die diese Vorschriften gemacht haben, haben keine Ahnung, was wir tun!“ Selbst dann, wenn es in einem Parlament ganz viele Expertinnen und Experten für ein bestimmtes Rechtsgebiet geben würde, könnten sie nie dieses praktische Wissen haben. Daher ist es auch so, dass die Oppositionsparteien oft nicht Gesetzesanträge einbringen, sondern mit Entschließungsanträgen (Parlament erklärt: <http://bit.ly/Parlament-erklaert>) die Bundesregierung auffordern, einen Gesetzentwurf vorzubereiten.

Übrigens: Bevor die Bundesregierung einen Gesetzentwurf als Regierungsvorlage einbringt, erstellt ein/e Minister/in einen sogenannten Ministerialentwurf. Dazu findet ein Begutachtungsverfahren statt, bei dem jede/r Anmerkungen und Kommentare abgeben kann. Erst danach beschließt die gesamte Bundesregierung in welcher Form sie den Gesetzesantrag im Nationalrat einbringt.

Wie bestimmt die Bundesregierung in der EU mit?

Eine der wichtigsten Aufgaben der Bundesregierung ist die Mitwirkung bei Entscheidungen der Europäischen Union. Es heißt zwar immer wieder, das „hat Brüssel entschieden.“ Die Beschlüsse der EU werden aber weder von der Brüsseler Gemeindevertretung ;-)) noch von einer ominösen EU-Behörde getroffen. Die zentralen Entscheidungen treffen die Vertreter/innen der Regierungen der Mitgliedstaaten im Rat der EU (Näheres dazu in unserem Basistext).

Das heißt, neben ihren Aufgaben in Österreich haben die Mitglieder der Bundesregierung auch Verantwortung in der Europäischen Union. Sie stehen dazu laufend im Austausch und treffen sich zu informellen Sitzungen (bei denen keine Beschlüsse gefasst werden), Arbeitsgruppen und Ratssitzungen, in denen Beschlüsse gefasst werden. Weil bei vielen Entscheidungen Einstimmigkeit erforderlich ist oder angestrebt wird (um möglichst große Unterstützung zu sichern), kann jeder Ministerin und jedem Minister große Verantwortung und großer Einfluss zukommen.

Auch in Angelegenheiten der EU nimmt jede/r Minister/in ihr Amt in eigener Verantwortung wahr (siehe zur Ministerverantwortlichkeit: <http://bit.ly/2y1ZNXa>). Der Bundeskanzler hat nur beschränkte Möglichkeit, den einzelnen Ministerinnen und Ministern Vorgaben zu machen. Allerdings kann der Nationalrat bestimmen, wie ein/e Minister/in in einer bestimmten Sache in den EU-Gremien vorgehen und abstimmen soll. Man nennt das eine „bindende Stellungnahme“ des Nationalrates. Der Hauptausschuss des Nationalrates bzw. dessen Ständiger Unterausschuss in EU-Angelegenheiten (ein besonderes Gremium, das recht flexibel zusammenkommen kann) kann über jeden Tagesordnungspunkt bei EU-Sitzungen beraten und mit Mehrheit eine bindende Stellungnahme beschließen (mehr dazu hier: <http://bit.ly/2kAuU29>). Allerdings war es bisher in Österreich so, dass solche Stellungnahmen selten waren: Die Regierungsparteien wollten „ihren“ Regierungsmitglieder nicht vorschreiben, wie sie abzustimmen haben. Wenn Stellungnahmen beschlossen werden, haben sie daher oft den Zweck, die Regierung „nicht zu binden“ sondern die Unterstützung der Parlamentsmehrheit für den Regierungsstandpunkt zum Ausdruck zu bringen.

**Kann die Bundesregierung angeklagt werden?**

Der Nationalrat kann ein Mitglied der Bundesregierung wegen schuldhafter Gesetzesverletzung beim Verfassungsgerichtshof anklagen. Ist diese Anklage berechtigt, kann der Verfassungsgerichtshof ihn seines Amtes entheben; er kann sich aber auch mit der Feststellung der Gesetzesverletzung begnügen, in schweren Fällen kann er dem Minister auch die politischen Rechte auf Zeit entziehen (rechtliche Verantwortung).

Auch diese „Ministeranklage“ kann der Nationalrat nur mit Mehrheit beschließen, in den Normalfällen in

Österreich, dass nämlich sich Koalitionsregierungen gebildet haben, die sich auf eine Mehrheit im Nationalrat stützen, kommt daher eine solche Ministeranklage nur theoretisch vor. In der Geschichte der beiden österreichischen Republiken ist es noch nie zu einer Ministeranklage gekommen.

Daneben können Bundesminister auch von der Staatsanwaltschaft angeklagt werden, wenn Handlungen, die sie gesetzt haben, gegen Strafgesetze verstoßen. Zum Unterschied von Abgeordneten sind Bundesminister nämlich nicht immun. Sollten sie dann vom Strafgericht auch verurteilt werden, kann das Gericht in bestimmten Fällen auch -wie bei jedem Staatsbediensteten - den Amtsverlust aussprechen.