

100 JAHRE BUNDESKANZLER

Manfried Welan, Wien

Die Jahrzehnte seit dem Beginn der Republik 1918 brachten uns knapp 30 Kanzler.

Vom 30. Oktober 1918 bis 13. März 1938 waren dies in chronologischer Reihenfolge: Karl Renner, Michael Mayr, Johann Schober, Walter Breisky, Johann Schober, Ignaz Seipel, Rudolf Ramek, Ignaz Seipel, Ernst Streeruwitz, Johann Schober, Carl Vaugoin, Otto Eder, Karl Buresch, Engelbert Dollfuß, Kurt Schuschnigg, Arthur Seyß-Inquart. Seit 27. April 1945 waren dies: Karl Renner, Leopold Figl, Julius Raab, Alfons Gorbach, Josef Klaus, Bruno Kreisky, Fred Sinowatz, Franz Vranitzky, Viktor Klima, Wolfgang Schüssel, Alfred Gusenbauer, Werner Faymann, Reinhold Mitterlehner, Christian Kern, Sebastian Kurz, Hartwig Löger, Brigitte Bierlein und aktuell wieder Sebastian Kurz.

Namen sind vergessen, und kaum bekannt ist die Entstehungsgeschichte des Bundeskanzlers.

1918 wurde die Monarchie abgeschafft und die Republik gegründet. Noch im Herbst 1918 gab es einen vom Kaiser ernannten Ministerpräsidenten. Aber schon das Gesetz vom 12. November 1918 über die Staats- und Regierungsform von Deutsch-Österreich in der Fassung vom Dezember kennt einen aus allen drei Parteien der Nationalversammlung bestehenden Staatsrat, der aus seiner Mitte den „Leiter seiner Kanzlei“ bestellte, der für die Führung der Staatsratsprotokolle verantwortlich war. In der Praxis führte er den Titel „Staatskanzler“. Dies war kein geringerer als Karl Renner. Er konzipierte nicht nur das Amt des Kanzlers, sondern er konkretisierte es auch durch seine Amtsführung. Er fasste es als Anregung auf, seine Vorstellungen von einem österreichischen Regierungschef zu verwirklichen. Leider musste er das Amt schon 1920 verlassen. Aber es ist für Renner bezeichnend, dass er sich mit Dank bei allen Mitarbeitern verabschiedete. Bemerkenswert ist, dass der „Leiter der Kanzlei“ von Anfang an im Namen und in Vertretung des Präsidenten des Staatsrates für die laufende Geschäftsführung den Vorsitz im Kabinett der Staatssekretäre führte. Er übernahm die schwierige Aufgabe, den komplizierten Apparat der einzelnen Ressorts der Staatssekretäre zusammenzuhalten und wurde als erster Gehilfe des Staatsrates tatsächlicher Chef des Kabinetts. Renner: „Der vielköpfige Vollzugsausschuss und die Vielheit der Staatsämter forderte ein verbindendes Organ: so entstand das Kanzleramt als Bin-

deglied zwischen Staatsrat und Staatsregierung.“ Renner gelang es, aus dem Technisch-Administrativen das Staatlich-Politische zu entwickeln. Deshalb ist er der Schöpfer des Kanzleramtes, obwohl er selbst nie den Titel Bundeskanzler trug, aber zwei Mal Staatskanzler war, und zwar am Beginn der Ersten (30.10.1918 bis 7.7.1920) und am Beginn der Zweiten Republik (27.04.1945 bis 20.12.1945).

Schon mit der Verfassungsnovelle vom Dezember 1918 war das Amt fertig: Vorsitzender der Regierung, Koordinator der Ressorts, Gegenzeichnungs- und Kundmachungsorgan und Verfassungsminister, Leiter des Verfassungsdienstes und verantwortlich für die Achtung der verfassungsmäßigen Einrichtungen. Die Märzverfassung 1919 festigte diese Gestalt. Ein eigenes Vertretungsorgan wurde in der Institution des Vizekanzlers geschaffen.

Die Verfassung 1920 machte den Kanzler zum Bundeskanzler, zum Bundesminister, sein Bundesministerium ist das Bundeskanzleramt, wie die frühere Staatskanzlei bezeichnet wurde.

Nach der Verfassungsnovelle 1929 wurde die Regierung nicht mehr aufgrund eines Gesamtvorschlages des Hauptausschusses vom Nationalrat gewählt, vielmehr ernennt der Bundespräsident den Bundeskanzler und über seinen Vorschlag die Regierungsmitglieder. Zur Entlassung des Kanzlers oder der gesamten Regierung ist ein Vorschlag nicht erforderlich. Die Regierung, insbesondere der Bundeskanzler, wird von präsidentiellem und parlamentarischem Vertrauen getragen. Dieses System des Doppelvertrauens, manche sprachen von einer Quadratur des Kreises zwischen präsidentialem und parlamentarischem Vertrauen, besteht heute noch.

Der große Systemwechsel, der durch die ständisch-autoritäre Verfassung 1934 geschah, bestand vor allem in der Stärkung der Stellung des Bundeskanzlers. Er wurde in der Formulierung des Staatsrechtslehrers Merkl zum kompetenzreichsten unter allen Einzelorganen unseres Staatswesens und in diesem Sinne das prominenteste Staatsorgan. Der Wirkungskreis des Kanzlers ist auf Kosten verschiedener Organe, selbst auch auf Kosten des Kollegiums der Bundesregierung in der Verfassung 1934 weit über den Stand der Verfassung 1920 herausgehoben. Die Bundesminister bilden „in ihrer Gesamtheit die Bundesregie-

„Führung unter der Führung des Bundeskanzlers“. Vorsitz wurde durch Führung ersetzt. „Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister den ihm anvertrauten Geschäftszweig selbstständig.“ Nach Merkl erschöpft sich in der Richtlinienkompetenz das „Führerprinzip“ des Art. 93 der Verfassung 1934. Allerdings bietet eine an einem autoritären Leitbild ausgerichtete Verfassung dem Träger der Richtlinienkompetenz ganz andere Chancen, die Richtlinienpolitik zu bestimmen, als eine demokratisch eingerichtete Verfassung, wie etwa das Bonner Grundgesetz.

Im Gegensatz zu anderen Staaten, die sich neue Verfassungen gaben, kehrte die Republik Österreich 1945 in ihre alte Verfassung 1920 i.d.F. 1929 zurück. Obwohl die vier Alliierten Mächte auf eine neue Verfassung drängten, ließen sich die österreichischen Parteien nicht beirren. Sie setzten nach einem kurzen Zwischenspiel der Vorläufigen Verfassung (1. Mai 1945 bis 19. Dezember 1945) die alte Verfassung 1920 i.d.F. 1929 wieder ein. Österreich war aber in seiner Souveränität durch die Herrschaft der Besatzungsmächte nach dem sog. „Kontrollabkommen“ beschränkt und quasi ein Kollektivprotektorat.

Das sog. „Kontrollabkommen“ änderte nichts an der Stellung des Bundeskanzlers. Aber mit dem Abschluss des Staatsvertrages erreichte Österreich endlich seine Souveränität, wobei manche wegen der bald darauf erfolgenden Beschlussfassung über die dauernde Neutralität wieder über eine Semi-Souveränität Österreichs sprechen.

Der Bundeskanzler hat gegenüber den anderen Regierungsmitgliedern weder ein Weisungsrecht wie ein Vorgesetzter noch eine Richtlinienbefugnis wie der Kanzler nach dem Bonner Grundgesetz. Er bestimmt nicht die Richtlinien der Politik, er trägt auch nicht eine Gesamtverantwortung wie der deutsche Bundeskanzler. Dementsprechend kann in Deutschland ein Misstrauensvotum des Parlaments nur gegen den Bundeskanzler beschlossen werden, in Österreich ist es dagegen gegenüber jedem Bundesminister und gegen die Bundesregierung als solche möglich. Der Bundespräsident kann allerdings nur die Bundesregierung als Ganzes oder den Bundeskanzler als solchen entlassen. Die Entlassung eines Bundesministers kann nur über Vorschlag des Bundeskanzlers erfolgen. Im Übrigen hat der Rücktritt des Kanzlers nicht den Rücktritt anderer Bundesminister oder der Bundesregierung insgesamt zur Folge.

Die Vorsitzfunktion des Bundeskanzlers in der Bundesregierung umfasst rechtlich nur jene Aufgaben, die einem Vorsitzenden eines Kollegialorgans obliegen, um dessen Sitzungen ordnungsgemäß und zielführend durchzuführen. Die Staatspraxis folgt weitgehend einer 1919 beschlossenen Geschäftsordnung. Zu dieser Geschäftsleitung nach innen kommt die Vertretung nach außen, insbesondere die Befugnis für die Bundesregierung nach außen aufzutreten, für sie zu fertigen, für sie zu sprechen.

Trotz der relativ schwachen Stellung im Rahmen der Bundesregierung und gegenüber den Bundesministern hat der Bundeskanzler von Verfassung wegen eine Sonderstellung. Er hat das Vorschlagsrecht bei der Ernennung und Entlassung der übrigen Mitglieder der Bundesregierung, er ist der Vorsitzende der Bundesregierung, er ist mit der Leitung des Bundeskanzleramtes betraut und damit mit der Leitung eines besonderen Bundesministeriums, er ist Vertreter des Bundespräsidenten, allerdings nur auf bestimmte Zeit, ihm obliegt die Übermittlung von Regierungsvorlagen an den Nationalrat, die Vorlage der Gesetzesbeschlüsse zur Beurkundung durch den Bundespräsidenten, die Gegenzeichnung der Beurkundung und die Kundmachung im BGBl, die Kundmachung von Staatsverträgen im BGBl sowie die der Aufhebung von Bundesgesetzen und Staatsverträgen durch den Verfassungsgerichtshof, die Einberufung der Bundesversammlung in besonderen Fällen u.a.m.

Auf einfach gesetzlicher Ebene sind seine Zuständigkeiten insbesondere durch das Bundesministeriengesetz normiert. Als Sachgebiete sind insbesondere aufgezählt: Angelegenheiten der allgemeinen Regierungspolitik einschließlich der Koordination der gesamten Verwaltung des Bundes soweit sie nicht in den Wirkungsbereich eines anderen Bundesministeriums fällt...

Manche Bundeskanzler haben für eine Regierungsreform plädiert, wobei insbesondere für eine Richtlinienbefugnis des Bundeskanzlers eingetreten wurde. So Bundeskanzler Klima im Wahlkampf 1999. Andere folgten ihm, ohne allerdings auf die Verfassung 1934 Bezug zu nehmen.

Die starke Stellung des deutschen Bundeskanzlers hat eine gewisse Anziehungskraft. Kelsen hat schon seinerzeit bezweifelt, ob man von einem Regierungschef sprechen kann. Wohl verdiene er den Titel eines „Vorsitzenden Staatssekretärs“,

aber nicht den Titel eines „Staatskanzlers“ im eigentlichen Sinne. Damals war vor allem Bismarck das Modell eines Kanzlers.

In der Regel wird der Chef der mandatsstärksten Partei Bundeskanzler. Damit nimmt er die Stärke als Parteichef in das Verfassungsamt hinein. Wenn er über die absolute Mehrheit im Nationalrat und über eine starke Stellung als Obmann verfügt, so erlangt er eine führende Stellung. Kreisky hat das über ein Dutzend Jahre bewiesen. Kreiskys Kanzlerdemokratie entsprach dem Trend der Annäherung parlamentarischer Systeme an das amerikanische Präsidialsystem.

Der Beitritt zur EU brachte eine gewisse Aufwertung des Bundeskanzlers. Bundespräsident Klestil erwartete allerdings im Europäischen Rat eine ähnliche Position wie der französische Staatspräsident. Dem wurde entgegengehalten, dass nur dem Bundeskanzler aufgrund seiner Rechtsstellung als Vorsitzender der Bundesregierung die Angelegenheiten der allgemeinen Regierungspolitik einschließlich der Koordination zustehen. Die Teilnahme am Europäischen Rat sei auf das Leitungsorgan der mitgliedstaatlichen Regierung abgestellt. Im Gegensatz zum französischen Staatspräsidenten führe der Bundespräsident nicht den Vorsitz in der Bundesregierung. Schließlich fehle es ihm durch die Bindung an Vorschlag und Gegenzeichnung für alle seine Akte an der erforderlichen Entscheidungsautonomie. Die Politik der EU und die der Republik Österreich in der EU könne auch nicht dem Tatbestand „Vertretung der Republik nach außen“ unterstellt werden, da die Republik ein Glied eines Staatenverbundes geworden sei. Gesetzlich wurde ausdrücklich festgelegt, dass die Vertretung im EU-Rat „keine auswärtige Angelegenheit“ ist. Wie alle Bundesminister wurde auch der Bundeskanzler durch den Beitritt zur EU ein „potenziertes Organ“. Er ist aufgrund seiner nationalen Organstellung auch Organ der EU und wurde durch seine Mitgliedschaft beim Europäischen Rat das wichtigste politische Leitungsorgan Österreichs. In EU-Fragen kommt ihm die Richtlinienkompetenz zu, zudem sehen einzelne Gesetze diesbezüglich auch eine Koordinationsfunktion für den Bundeskanzler vor.

Dieser Aufwertung des Kanzlers steht im Ergebnis eine Abwertung des Bundespräsidenten gegenüber. Der EU-Politisierung entspricht die Entpolitisierung des Präsidenten. Im Rahmen des Europäischen Rates hat der Bundeskanzler mit den übrigen Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten und gemeinsam mit den

Außenministern, einem Kommissionsmitglied und dem Präsidenten der Kommission als politisches Leitungsorgan zu agieren.

Durch die Einbindung der Regierungsmitglieder in die Organisation der EU ist die gouvernementale Hegemonie insgesamt wesentlich verstärkt worden. Hat schon die bisherige Staatspraxis nicht zuletzt aufgrund der starken Parteienstaatlichkeit das formelle System der Gewaltenteilung nach dem B-VG auf den Kopf gestellt, so gilt dies nach dem Beitritt noch verstärkt. So rückte in der Zweiten Republik der Kanzler unter demokratischen Vorzeichen wieder in demokratische Führungserwartungen ein, sodass für Parteiführer kaum der Bundespräsident, sondern meistens der Bundeskanzler das Ziel ihres Wollens ist. Die institutionellen Änderungen seit dem Beitritt zur EU haben dies durch die Aufwertung des Kanzlers im gesamten Organisationsgefüge noch weiter entwickelt.