

# SPRECHEN WIR ÜBER

## DAS AMT DES BUNDESPRÄSIDENTEN/DER BUNDESPRÄSIDENTIN

Der Bundespräsident ist das „Staatsoberhaupt“ von Österreich.

Dieser Begriff bringt zwei Eigenschaften zum Ausdruck: Das Amt des Bundespräsidenten ist das oberste oder höchste Amt im Staat. Er steht, so wie das Haupt (der Kopf) beim Menschen ganz oben.

Und dieses Bild vom Kopf weist auch schon auf die zweite Möglichkeit, den Begriff „Staatsoberhaupt“ zu verstehen, hin. Lange Zeit hat man den Staat mit einem Organismus verglichen. In Büchern über den Staat wurde von dessen „Gliedern“ geschrieben, die zusammenwirken müssen. Das Staatsoberhaupt, zunächst waren das ja Könige oder Fürsten, „verkörperte“ nach dieser Vorstellung den Staat. Er war „souverän“, und er konnte - wie der Kopf beim echten Menschen - alles bestimmen. Auch heute noch gibt es diese Vorstellung. Vor allem nationalistische und autoritäre Bewegungen sprechen oft von Volk und Staat wie von einem Körper.

Nach der österreichischen Bundesverfassung steht der Bundespräsident an der Spitze der Organisation des Staates. Er kann aber nicht allein über alles bestimmen. Als Staatsoberhaupt in einer Demokratie erfüllt er eine von vielen Aufgaben (oder Ämtern), auf die Funktionen im Staat aufgeteilt sind. Alle, die ein solches Amt haben, sind gefordert, sich gegenseitig zu kontrollieren und verantwortungsvoll zusammenzuarbeiten.

### **Seit wann hat Österreich einen Bundespräsidenten?**

Als in Österreich 1920 über eine Verfassung verhandelt wurde, gab es unterschiedliche Vorstellungen über das Staatsoberhaupt. Als Kompromiss einigte man sich auf einen Bundespräsidenten, der von der Bundesversammlung gewählt werden sollte (die Bundesversammlung wird aus den Mitgliedern von Nationalrat und Bundesrat gebildet). Dieser Bundespräsident hatte nur wenige Rechte und Befugnisse, er galt als so etwas wie ein „Staatsnotar“. Alle Entscheidungsmacht war beim Nationalrat konzentriert. Dieser wählte auch die Bundesregierung.

Das parlamentarische System war darauf ausgelegt, dass die Parteien kompromissbereit waren. An dieser Bereitschaft fehlte es aber, und die 1. Republik war durch viele harte politische Auseinandersetzungen geprägt. Vor allem die konservativen und deutschnationalen Parteien wollten daher das politische System grundlegend verändern. Ihrer Ansicht nach sollte ein starker, vom Volk gewählter Präsident die Führung übernehmen. Damit sollte auch ein deutlicher Gegenakzent zu Parlamentarismus und Pluralismus gesetzt werden. Den Parteien (und damit den verschiedenen Meinungen) sollte EIN Präsident gegenüberstehen.

Im Sommer 1929 nahmen die politischen Auseinandersetzungen zu. Vor allem die Heimwehren forderten (durchaus gewaltsam) eine Verfassungsreform. Die Bundesregierung schlug vor, den Bundespräsidenten vom Volk wählen zu lassen, und ihm das Recht zu geben, die Regierung zu ernennen und zu entlassen. Auf Vorschlag der Bundesregierung sollte er auch den Nationalrat auflösen können. Vor allem aber enthielt der Vorschlag viele Not- und Ausnahmerechte, die, das wurde deutlich gemacht, auch zu einer Regierungsdiktatur führen könnten. Die Sozialdemokraten lehnten diese weiten Notrechte ab, sie waren in den anderen Fragen aber kompromissbereit.

Die Verfassungsnovelle 1929 (die bis heute gilt) führte vor allem zu einer Stärkung der Bundesregierung. Der Bundespräsident kann nur in wenigen Fällen ohne vorangegangenen Vorschlag der Bundesregierung handeln. Bundespräsident und Bundesregierung sind letztlich darauf angewiesen, zu kooperieren. Wenn dies nicht

gelingt, kommt es unweigerlich zu politischen (und auch rechtlichen) Blockaden. Ein Verfahren zur Streitschlichtung gibt es nicht.

### **Wie wurde das Amt des Bundespräsidenten bisher ausgeübt?**

Die österreichischen Bundespräsidenten haben von ihren besonderen Rechten nur selten Gebrauch gemacht. Im Herbst 1930 hat Bundespräsident Miklas eine Bundesregierung entlassen und dann sogleich auf Vorschlag der neuen Bundesregierung den Nationalrat aufgelöst. Man rechnete damit, dass in den Neuwahlen die Christlichsoziale Partei stark gewinnen würde. Das war nicht der Fall. 1931 sollte der Bundespräsident erstmals vom Volk gewählt werden. Wenige Tage vor der Wahl wurde diese abgesagt – die Bundesregierung war sich nicht sicher, ob sie mit dem Favoriten (Ignaz Seipel) würde zusammenarbeiten können. 1933 kam es nach Streitigkeiten im Nationalrat zum Rücktritt aller drei Präsidenten. Der Nationalrat konnte nicht mehr einberufen werden. Bundeskanzler Dollfuß nahm das zum Anlass, um eine Regierungsdiktatur zu errichten. Bundespräsident Miklas hätte das durch Entlassung der Bundesregierung und anschließend formelle Auflösung des Nationalrates und Neuwahlen verhindern können. Er tat es nicht.

Nach 1945 haben die Bundespräsidenten ihr Amt grundsätzlich zurückhaltend ausgeübt. In der Regel war der Bundespräsident ein früherer Politiker oder Diplomat und wirkte eng mit der jeweiligen Bundesregierung zusammen. Als im Jahr 2000 eine ÖVP-FPÖ-Regierung angelobt werden sollte, machte Bundespräsident Thomas Klestil von seinem Recht Gebrauch, einzelne der vorgeschlagenen Mitglieder der Bundesregierung abzulehnen.

### **Wer kontrolliert den Bundespräsidenten?**

Die Antwort darauf ist gar nicht so einfach: Zunächst gibt es keine rechtlich geregelte „laufende Kontrolle“ - weder der Nationalrat noch die Bundesregierung können z. B. „Anfragen“ an den Bundespräsidenten stellen. Es gibt im Konfliktfall auch keine geregelten Streitverfahren. Das heißt, wenn „Kontrolle“ nicht durch öffentliche Diskussion funktioniert, bleiben nur politische Blockade, behördliche Verfolgung oder Absetzung. Das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) sieht drei Verfahren vor:

1. Behördliche Verfolgung (Art. 63 B-VG): Wenn z. B. die Strafbehörde (Staatsanwaltschaft) ein Verfahren gegen den Bundespräsidenten einleiten will, muss sie einen Antrag beim Nationalrat einbringen. Wenn sich dieser mit Mehrheit dafür ausspricht, muss die Bundesversammlung (= Nationalrat + Bundesrat) einberufen werden. Sie entscheidet dann mit Mehrheit, ob eine behördliche Verfolgung aufgenommen werden kann.
2. Anklage vor dem Verfassungsgerichtshof (Art. 68 B-VG): Der Bundespräsident kann wegen Verletzung der Verfassung angeklagt werden (z. B. wenn er seine verfassungsrechtlichen Pflichten nicht erfüllt). Der Verfassungsgerichtshof kann Amtsverlust aussprechen. Für eine Anklage braucht es zunächst einen entsprechenden Beschluss des Nationalrates oder des Bundesrates. Dann ist wieder die Bundesversammlung einzuberufen. Sie muss jetzt aber mit 2/3-Mehrheit entscheiden. Das heißt auch: 1/3+1 Mitglied der anwesenden Mitglieder der Bundesversammlung können eine Anklage verhindern.
3. Absetzung durch Volksabstimmung (Art. 60 Abs. 6 B-VG): Dafür braucht es keinen rechtlich festgelegten Grund. Die Absetzung ist in mancher Hinsicht das Gegenstück zum Recht des Bundespräsidenten, auf Vorschlag der Regierung den Nationalrat aufzulösen. Ein solches Verfahren kann wichtig sein, wenn es „politisch einfach nicht mehr geht“, aber keine Verletzung der Verfassung geschehen ist. Der Fall ist gar nicht so unwahrscheinlich, da vieles, was Bundespräsidenten tun, nicht auf einer rechtlichen Grundlage beruht (z. B. Reden, eigene Medienarbeit, Forderungen und Programme, die eigentlich nicht im Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich liegen). Damit es aber zu einer Volksabstimmung kommt, muss der Nationalrat zunächst einen entsprechenden Antrag beschließen. Dafür braucht es eine 2/3-Mehrheit. Das heißt: 1/3 + 1 Mitglied der anwesenden Mitglieder des Nationalrates können einen solchen Beschluss verhindern (bei Vollbesetzung sind das 62 Abg.). Wenn der Nationalrat einen solchen Beschluss gefasst hat, ist wieder die Bundesversammlung einzuberufen. Diese entscheidet dann mit einfacher Mehrheit über die Durchführung der Volksabstimmung.

Diese Regelungen machen klar, dass eine - man nennt das mit einem Fachbegriff - qualifizierte Mehrheit im Nationalrat (Absetzung) oder in der Bundesversammlung (Anklage) solche Beschlüsse verhindern kann. Es gibt aber noch Sonderfälle: Österreich ist der einzige europäische Staat, in dem das Staatsoberhaupt eine

Parlamentskammer (konkret den Nationalrat) zu seinen „Tagungen“ einberuft (mit anderen Worten: die Sommerpause beendet). Sonstwo macht das z. B. der Parlamentspräsident (oder es gibt gar keine „Tagungen“). Wenn der Bundespräsident das nicht tut, bricht er die Verfassung. Aber, und das ist entscheidend: wenn der Bundespräsident nicht einberuft, kann der Nationalrat nicht selber zusammentreten (um z. B. einen Beschluss auf Anklage zu fassen). In dem Fall kann nur der Bundesrat weiterhelfen.

Noch komplizierter wird es, wenn der Bundespräsident den Nationalrat auf Vorschlag der Bundesregierung auflöst. Das ist nämlich der einzige Fall, in dem es gar keinen Nationalrat gibt (nur die Präsidenten und einige „Ständige Ausschüsse“ bleiben). Wenn es aber keinen Nationalrat gibt, kann auch keine Bundesversammlung einberufen werden. Und dann sind auch keine Beschlüsse möglich ...

Im Österreich-Konvent, in dem von 2003 bis 2005 über eine Reform der Bundesverfassung beraten wurde, gab es zumindest zum Problem der Tagungseinberufung einen Vorschlag. Diese sollte fortan der Präsident des Nationalrates machen. Obwohl Einigkeit unter allen Parteien bestand, wurde dieser Vorschlag nicht umgesetzt. Die Frage der Auflösung des Nationalrates und der Auswirkungen auf die Bundesversammlung wurde hingegen noch nie diskutiert.

### **Kann der Bundespräsident Gesetze erlassen oder Volksabstimmungen durchführen?**

Ein zentrales Element der österreichischen Bundesverfassung ist, dass alles, was im Staat geschieht, was die Regierung und Verwaltung tun können, worüber Gerichte entscheiden, nur auf der Grundlage von Gesetzen erfolgen darf. Und Gesetze dürfen nur vom Nationalrat beschlossen werden. Der Bundespräsident kann nach der Bundesverfassung keinen (direkten) Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren nehmen. Das würde auch der Gewaltentrennung widersprechen.

Artikel 47 Bundes-Verfassungsgesetz regelt aber eine wichtige Aufgabe des Bundespräsidenten im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsprozess: Er muss beurkunden, dass der Gesetzgebungsprozess „verfassungsmäßig“ durchgeführt wurde. Das heißt, er muss (gleichsam „von außen“) bestätigen, dass alle Vorschriften über das Gesetzgebungsverfahren genau eingehalten wurden. Er hat das Gesetz aber nicht inhaltlich zu prüfen. Diese Aufgabe kommt dem Verfassungsgerichtshof zu.

Der Bundespräsident hat auch keine Möglichkeit, eine Volksabstimmung oder eine Volksbefragung anzuordnen. Auch das kann nur der Nationalrat beschließen (Artikel 43 Bundes-Verfassungsgesetz und Artikel 49b Bundes-Verfassungsgesetz).

Auch in außergewöhnlichen Situationen („Notverordnungen“) kann der Bundespräsident nie alleine Entscheidungen treffen. Er muss auch dann immer mit Bundesregierung und Nationalrat im Einvernehmen sein (Artikel 18 Bundes-Verfassungsgesetz).

Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass der Bundespräsident seine Aufgaben (z. B. der Beurkundung von Gesetzen) nicht erfüllt, um damit etwa einen Beschluss über die Durchführung einer Volksabstimmung zu verlangen. Er könnte sich auch weigern, den Nationalrat nach seiner Sommerpause wieder einzuberufen. Wenn in solchen Fällen keine politische Lösung möglich ist, sieht die Bundesverfassung nur letzte Mittel vor - die Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens oder die Anklage des Bundespräsidenten beim Verfassungsgerichtshof.

### **Wen ernennt der Bundespräsident?**

Zu den wichtigsten Rechten des Bundespräsidenten gehört die Ernennung des Bundeskanzlers und der Bundesregierung, die Ernennung von Richterinnen und Richtern und von (hohen) Staatsbediensteten.

Der Bundespräsident ernennt gemäß Artikel 70 Bundes-Verfassungsgesetz den Bundeskanzler. Auf Vorschlag des Bundeskanzlers ernennt er die weiteren Mitglieder der Bundesregierung. Der Bundespräsident ist dabei grundsätzlich frei, er kann jede/n österreichische/n Staatsbürger/in ernennen. Die Person muss nur zum Nationalrat wählbar sein. Allerdings: die Bundesregierung muss auch von einer Mehrheit im Nationalrat unterstützt werden. Wenn dies nicht der Fall ist, kann jederzeit die Absetzung („Misstrauensvotum“) der Regierung durch den Nationalrat drohen.

Der Bundespräsident kann den Bundeskanzler oder die Bundesregierung jederzeit entlassen. Er muss dafür

keinen Grund angeben (Artikel 70 Bundes-Verfassungsgesetz). Einzelne Minister/innen kann er nur auf Vorschlag des Bundeskanzlers entlassen.

Der Bundespräsident ernennt auch Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter der ordentlichen Gerichte, der Verwaltungsgerichte, des Verwaltungsgerichtshofes und des Verfassungsgerichtshofes. Der Bundespräsident kann dabei aber immer nur über Vorschläge entscheiden, die ihm z. B. von der Bundesregierung vorgelegt werden. Was passiert, wenn er eine Ernennung verweigert, ist nicht eigens geregelt. Wie auch in anderen Fällen heißt es: wenn keine politische Einigung möglich ist, bleiben nur „die letzten Mittel“ - Amtsenthebungsverfahren oder Anklage.

### **Wie vertritt der Bundespräsident Österreich „nach außen“?**

Zu den wichtigsten Aufgaben jedes Staatsoberhauptes gehört die Vertretung eines Staates nach außen. Das geschieht durch den Kontakt mit Diplomatinen und Diplomaten, durch Auslandsreisen und auch beim Abschluss internationaler Verträge.

Diese Vertretung nach außen ist auch nicht genauer geregelt. Es ist aber vorgesehen, dass der Bundespräsident einzelne Aufgaben an die Bundesregierung übertragen kann (er muss das aber nicht tun). Durch seine Reisen und durch das, was er dabei sagt, kann der Bundespräsident die Außenpolitik Österreichs aber stark prägen. Bisläng ist dies immer in Kooperation mit der Bundesregierung erfolgt.

Von der Außenvertretung gibt es eine wichtige Ausnahme: Artikel 23e Bundes-Verfassungsgesetz bestimmt, dass die Mitglieder der Bundesregierung Österreich in den Entscheidungsgremien der EU vertreten (im sogenannten Rat). Nur die Vertretung im Europäischen Rat, in dem Staats- und Regierungschefs zusammenkommen, ist nicht klar geregelt. Hier wird Österreich aber seit jeher vom Bundeskanzler vertreten. Denn: der Bundespräsident kann Entscheidungen dort nur auf Vorschlag der Bundesregierung treffen. Das heißt, bei jeder Abstimmung müsste die anderen EU-Mitglieder darauf warten, dass Österreich alle Vorbereitungs-schritte trifft.

Wenn es um den Abschluss internationaler Verträge geht, hat der Bundespräsident gemäß Artikel 65 Bundes-Verfassungsgesetz gewissermaßen „das letzte Wort“. Er braucht zwar auch dafür einen Vorschlag der Bundesregierung, aber die Bundesregierung kann ihn nicht verpflichten, auch tatsächlich zu unterschreiben. Wenn der Bundespräsident findet, dass er nicht unterschreiben will, dann kann er das auch tun. Seine Nichtunterschrift wäre somit auch keine Verletzung seiner Pflichten. Das „letzte Mittel“ in diesem Fall wäre also nur die Einleitung eines Absetzungsverfahrens.