

Alexander Balthasar/Peter Bußjäger
Manfred Matzka (Hg.)

nap
new academic press

Effiziente Regierungsorganisation

Das Reformvorhaben
„Amt der Bundesregierung“
im internationalen Vergleich

 10 | Verwaltungsrecht

Institut für Föderalismus



Alexander Balthasar/Peter Bußjäger
Manfred Matzka (Hg.)

Effiziente Regierungsorganisation

Das Reformvorhaben
„Amt der Bundesregierung“
im internationalen Vergleich

Institut für Föderalismus
Schriftenreihe Verwaltungsrecht
Band 10

herausgegeben vom
Institut für Föderalismus, Innsbruck
Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger

BUNDESKANZLERAMT  ÖSTERREICH

**INSTITUT FÜR STAATSORGANISATION
UND VERWALTUNGSREFORM**

Gedruckt mit Unterstützung des Instituts
für Staatsorganisation und Verwaltungsreform

Effiziente Regierungsorganisation
Das Reformvorhaben „Amt der Bundesregierung“
im internationalen Vergleich

herausgegeben von
Alexander Balthasar / Peter Bußjäger / Manfred Matzka



new academic press

Zitiervorschlag: Autor [Titel], in: *Balthasar/Bußjäger/Matzka* (Hg),
Effiziente Regierungsorganisation (2015) [Seite]

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <<http://dnb.dnb.de>> abrufbar.

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2015 by new academic press, Wien
www.newacademicpress.at

ISBN: 978-3-7003-1934-4

Satz: Institut für Föderalismus
Druck: Fa. Novographic, Wien

Vorwort

Das Regierungsprogramm der gegenwärtigen Bundesregierung formuliert als eines ihrer Ziele die „Schaffung eines Amtes der Bundesregierung, das insbesondere durch die Bündelung und Koordinierung von Personal-, IT- und Supportaufgaben sowie durch die Ausübung von Controllingaufgaben für die ausgegliederten Rechtsträger und sonstigen Tochtereinrichtungen des Bundes Effizienz- und Effektivitätssteigerungen ermöglicht“.

Das Reformvorhaben mit dem für die mediale Diskussion wenig einprägsamen Begriff „Amt der Bundesregierung“ wurde in der Vergangenheit schon mehrmals von Seiten der Länder angeregt, die mit dem durch die Bundesverfassung vorgegebenen „Amt der Landesregierung“ bereits über einen einheitlichen Geschäftsapparat zur Besorgung der gesamten Agenden der Landesregierung in der Landesvollziehung und des Landeshauptmannes in der mittelbaren Bundesverwaltung verfügen. Es benötigte allerdings seine Zeit, bis der Vorschlag nunmehr erstmals Eingang in ein offizielles Regierungsprogramm des Bundes fand.

In einem vom Institut für Staatsorganisation und Verwaltungsreform des Bundeskanzleramtes am 5. Juni 2014 in Wien abgehaltenen Werkstattgespräch wurde der Themenkomplex nicht nur im Hinblick auf die bundesverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen (*Bernhard Müller*) und im Vergleich mit der Organisation auf Landesebene (*Wolfgang Steiner*), sondern auch vor dem Hintergrund internationaler Beispiele untersucht. Diese bezogen sich auf Liechtenstein und die Schweiz (*Peter Bußjäger*), Deutschland (*Bernhard Unger*) und die Europäische Kommission (*Dirk Fassbender*). Erfreulicherweise haben sämtliche Referenten des Werkstattgesprächs ihre Beiträge auch schriftlich abgeliefert, sodass der vorliegende Band nicht nur einen vollständigen Überblick über die Veranstaltung gibt, sondern auch einen wesentlichen wissenschaftlichen Beitrag für die weitere Diskussion in Österreich liefern kann.

Die im Rahmen des Werkstattgesprächs gehaltenen Beiträge werden im vorliegenden Band darüber hinaus um eine weitere konkrete Arbeit zum Regierungsamt der Tschechischen Republik (*Martin Klumpar/Jan Málek/Zdeněk Rohovský*) ergänzt. Außerdem enthält der Band eine generelle Studie zu den historisch-politischen Hintergründen der noch gegenwärtigen Struktur der österreichischen Bundesregierung sowie zur Frage, ob diese Struktur angesichts der

inter- bzw supranationalen Anforderungen, die mittlerweile insbesondere die EU an Österreich stellt, noch als ausreichend effektiv erachtet werden könne, ergänzt.

Das Institut für Föderalismus freut sich, mit der Publikation des vorliegenden Bandes in Kooperation mit dem Institut für Staatsorganisation und Verwaltungsreform einen weiteren Beitrag zur Verwaltungsreform in Österreich liefern zu können. Die Herausgeber bedanken sich namentlich bei *Dr. Niklas Sonntag* und *Claudia Zung*, beide Institut für Föderalismus, für die wertvolle Unterstützung bei der Herausgabe des Werkes.

Innsbruck/Wien im März 2015

Alexander Balthasar
Peter Bußjäger
Manfred Matzka

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	VII
<i>Manfred Matzka</i>	
Einleitung.....	1
<i>Bernhard Müller</i>	
Rechtliche Voraussetzungen für ein Amt der Bundesregierung.....	5
<i>Wolfgang Steiner</i>	
Darstellung der Organisation eines Amtes der Landesregierung	17
<i>Peter Bußjäger</i>	
Regierungsorganisation in Liechtenstein und der Schweiz	27
<i>Bernhard Unger</i>	
Bundesverwaltungsamt Köln	41
<i>Martin Klumpar/Jan Málek/Zdeněk Rohovský</i>	
Das Regierungsamt der Tschechischen Republik.....	55
<i>Dirk Fassbender</i>	
Die Organisationsstruktur der Europäischen Kommission	75
<i>Alexander Balthasar</i>	
Ist die Struktur der österreichischen Bundesregierung noch zeitgemäß?	83
Verzeichnis der Autoren.....	157

Einleitung

Zunächst bedanke ich mich im Namen des Bundeskanzleramtes herzlich für die Teilnahme an diesem Workshop. Er dient dazu, Überlegungen vorweg zu strukturieren, die im Zusammenhang mit der Diskussion eines sogenannten „Amtes der Bundesregierung“ in den kommenden Monaten notwendig sein werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, dass die Bundesregierung eine Arbeitsgruppe eingesetzt hat, die sich mit einer Ausarbeitung dieses Modells befassen soll.

Lassen Sie mich zunächst einmal die Grundvoraussetzungen festhalten, die der Beschluss des Ministerrates vorgibt: Es soll sich nach dem Wortlaut des Regierungsbeschlusses um ein „Amt“ handeln: Es ist also eine rechtlich selbständige ausgegliederte Einrichtung von vornherein als Modell auszuschließen. Weiters soll es sich um ein Amt „der Regierung“ handeln – also eine Einrichtung, die nicht einem einzigen Mitglied der Bundesregierung, sondern in irgendeiner Weise dem Gesamtkollegium untersteht. Schließlich wird aus der Darlegung des Ministerratsbeschlusses klar, dass es sich um eine Institution handeln soll, der taxativ einzelne Aufgaben zugewiesen sind, wobei diese Aufgaben durchaus unterschiedlich sind, aber eine starke Tendenz zum Operativen haben. Die Organisation und die Leitung dieser Einrichtung bleiben bislang offen, hier gibt es also nach dem Willen der Bundesregierung anscheinend einen großen Gestaltungsspielraum.

Unter diesen Aspekten kann man also einige Modelle näher in Augenschein nehmen, die sich in der Vergangenheit in anderen staatlichen Zusammenhängen bewährt haben. Hier sehe ich vier grundsätzliche Modelle:

Das erste ist das Amt der Landesregierung in der Ausprägung, die es in der österreichischen Bundesverfassung und in den Landesverfassungen gefunden hat. Es handelt sich hier um eine Amtskonstruktion, die direkt der Regierung untersteht. Allerdings unterscheidet sich dieses Modell von dem ins Auge gefassten dadurch, dass dem Amt nicht nur einzelne Agenden zugewiesen sind, sondern dass es allzuständig ist und dass es sowohl operative wie auch strategische

Aufgaben hat. Der grundsätzliche Unterschied und damit die grundsätzlichen Fragen, mit denen man sich bei Übernahme von Elementen dieses Modells auseinanderzusetzen haben wird, liegt aber darin, dass auf verfassungsrechtlicher Ebene das Primat der obersten Verwaltungsorganisation im Bund bei den einzelnen Bundesministern und damit bei der monokratischen Organisation liegt, wohingegen es auf Länderebene bei der kollegialen Landesregierung zugeordnet ist.

Das zweite Modell ist das der schweizerischen Bundeskanzlei. Auch hier handelt es sich um eine Amtskonstruktion, die der Regierung zugeordnet ist. Auch hier gibt es so wie bei den Ämtern der Landesregierung aber operative wie strategische Elemente. Das Amt ist nicht allzuständig, sondern hat ein – wenngleich sehr großes – Bündel an Einzelzuständigkeiten. Der Umstand, dass das Verhältnis zwischen der schweizerischen Bundeskanzlei einerseits und dem Bundesrat als Regierung andererseits sehr differenziert ausgestattet ist, lässt es als Modell für die österreichische Reforminitiative durchaus geeignet erscheinen. Auch wenn es verfassungsrechtlichen Gründen nicht leicht möglich sein dürfte, dieses Modell konkurrent oder weitgehend ähnlich umzusetzen, könnten sich doch viele Elemente für die österreichische Diskussion gut anbieten.

Das dritte Modell ist das des deutschen Bundesverwaltungsamts. Hier handelt es sich um eine Amtskonstruktion mit sehr vielen Einzelaufgaben, die taxativ festgelegt und operativ sind. Das Amt ist nicht der Regierung als Kollegium zugeordnet, jedoch hat man offensichtlich mit dem Instrument von Regierungsbeschlüssen und mit dem Instrument von bilateralen und insbesondere multilateralen gleichförmigen Vereinbarungen des Amtes mit den Ressorts einen Weg gefunden, die Aufgabenwahrnehmung der Regierung oder der Gesamtheit der Bundesminister unterzuordnen bzw. eine derart enge Bindung herbeizuführen, dass das Amt von der Regierungsebene her gut steuerbar ist. Insofern kommt dieses Modell der beabsichtigten Konstruktion in Österreich in besonderer Weise entgegen und man wird daher gut daran tun, sich dieses Modell besonders genau im Zuge der Reformdiskussion anzusehen.

Als viertes und letztes Modell ist jenes, das das derzeitige Bundesministeriengesetz vorsieht: Die Konstruktion einer gemeinsamen Einrichtung für mehrere bzw. für alle Bundesministerien, die im Ansatz und für einige wenige operative Aufgaben ja im BMG im Grunde nach angelegt ist. Hier ist allerdings festzuhalten, dass sich die Konstruktion so, wie sie derzeit dem einfachen Gesetz entnehmbar ist, relativ kompliziert anlassen wird, wenn es um einen größeren Aufgaben-

bereich und um eine Tätigkeit für alle Bundesministerien geht. Hier ist das Modell derzeit eher so konstruiert, dass es sich um ganz wenige Supportaufgaben handelt und dass eigentlich die Vorstellung zu Grunde liegt, eine solche Einrichtung werde für zwei Bundesministerien tätig, nicht hingegen für alle. Dennoch bietet die Konstruktion einen Ansatzpunkt, der *de lege ferenda* durchaus ohne Eingriff in das Verfassungsgefüge weiterentwickelbar wäre.

Es wäre schön, wenn auf Grund der heutigen Diskussion so etwas wie ein „Baukasten“ entwickelt werden könnte, aus dem man dann einzelne Elemente heraus isolieren und sie phantasievoll in unterschiedlichen Varianten neu zusammensetzen kann.

In diesem Sinne freue ich mich mit großen Erwartungen auf unser heutiges Gespräch.

Rechtliche Voraussetzungen für ein Amt der Bundesregierung

Eine Analyse der einfachgesetzlichen wie bundesverfassungsrechtlichen Bestimmungen¹

*„Tausendmal probiert, tausendmal ist nix passiert“
(Der Standard vom 29.1.2012, zur Verwaltungsreform)*

I. Gegenstand

Gegenstand dieses Aufsatzes sollen – so verstand der Autor den ihm erteilten „Auftrag“ – die Möglichkeiten sein, welche das positive (Verfassungs-) Recht bietet, um ein Amt der Bundesregierung einzurichten. Diese Abhandlung hat sohin in erster Linie eine Beschreibung des verfassungsrechtlichen Rahmens bzw der verfassungsrechtlichen Grenzen sowie einschlägiger einfachgesetzlicher Bestimmungen zum Thema. Die Themenstellung lässt es nicht zu, sich mit dem Begriff des „Amts“ näher auseinanderzusetzen. Es kann hier nur auf den grundlegenden Beitrag von Ulrich Zellenberg verwiesen werden.² Zur „Standortbestimmung“ soll nur so viel gesagt werden, dass der Autor unter dem „Amt der Bundesregierung“ eine bürokratische Hilfseinrichtung versteht, die Personal-, IT- und Supportaufgaben (wie beispielsweise Fuhrpark- und Raummanagement) bündeln und ein zentrales Ressourcencontrolling ermöglichen soll – „Shared Services“, wie man „Neudeutsch“ sagen würde.

1 Es handelt sich um die Schriftfassung eines am 5.6.2013 im Rahmen des nicht-öffentlichen Werkstattgesprächs zum Thema „Amt der Bundesregierung“ des Instituts für Staatsorganisation und Verwaltungsreform des Bundeskanzleramts gehaltenen Vortrags. Die Vortragsform wurde weitgehend beibehalten.

2 Das Amt als kleinster Baustein der Staatsorganisation, ZfV 2005, 310 (312 f).

II. Das Bundeskanzleramt als „Amt der Bundesregierung“?

Abgesehen von den Bestimmungen über die Vorsitzführung durch den Bundeskanzler (Art 69 Abs 1 B-VG) und über das Anwesenheitsquorum (Art 69 Abs 3 B-VG) enthält die Bundesverfassung keine näheren Regelungen über die Geschäftsführung der Bundesregierung. Adamovich sen nennt in seinem 1948 erschienenen Grundriss zum Verwaltungsrecht³ „die Agenden eines Ministerratspräsidiums“ als zentrale Aufgabe des Bundeskanzleramts, worunter er insbesondere die Führung aller die Bundesregierung als Kollegialorgan betreffenden Angelegenheiten und sonstige allgemeine Regierungsangelegenheiten versteht.⁴

Ausweislich des Abschnitts A Z 8 des Teiles 2 der Anlage zu § 2 Bundesministeriumsgesetz 1986 (BMG) obliegt dem Bundeskanzleramt, genauer gesagt: der als „Ministerratsdienst“ bezeichneten Abteilung I/4 die Führung der Kanzleigeschäfte der Bundesregierung. Zudem fallen Angelegenheiten der allgemeinen Regierungspolitik, die Informationstätigkeit der Bundesregierung, Angelegenheiten der staatlichen Verfassung, allgemeine Angelegenheiten der staatlichen Verwaltung sowie allgemeine Personalangelegenheiten von öffentlichen Bediensteten, etc in die Zuständigkeit des Bundeskanzleramts.^{5,6} Dem Bundeskanzleramt kommen aber auch verfassungsunmittelbar Aufgaben eines „Amts der Bundesregierung“ zu: Das B-VG nennt das Bundeskanzleramt als „Zustelladresse“⁷ der Bundesregierung.⁸ Sohni ist es nicht verfehlt, das Bundeskanzleramt als ein „Amt der Bundes-

3 Grundriss des österreichischen Verwaltungsrechts (1948) 62.

4 Wie die Wahrnehmung des einheitlichen Zusammenarbeitens aller Bundesminister, die Leitung des Ministerratsdienstes, Verfassungsangelegenheiten.

5 Abschnitt A des Teiles 2 der Anlage 2 § 2 BMG.

6 Dies spiegelt sich in der Geschäftseinteilung des Bundeskanzleramts wieder: Sieht man von den „artfremden“ Aufgaben im Bereich von Kunst und Kultur ab, finden sich neben der „Präsidialsektion“ die Sektionen „Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation“ (Sektion III), die Sektion „Koordination“ (Sektion IV), der „Verfassungsdienst“ (Sektion V) sowie Sektion VII „Bundespressdienst“.

7 Art 97 Abs 2 B-VG.

8 Raschauer, Art 69 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), österreichisches Bundesverfassungsrecht (1999) Rz 21; Wieser, Art 69 B-VG, in: Kneih/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2012) Rz 50 f.

regierung“ anzusehen.⁹ Da diese Abhandlung – würde man es dabei bewenden lassen – an dieser Stelle zu Ende wäre, die Themenstellung aber wohl breiter angelegt sein dürfte, soll im Folgenden auf die bundesverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen eingegangen werden.

III. Art 77 B-VG als staatsorganisationsrechtliche Determinante

Die Bestimmung weist mehrere grundlegende Regelungsgehalte auf, die für hier interessierende Problemstellung von Bedeutung sind: Zunächst schreibt sie – in Abs 1 – eine Verteilung der Geschäfte der Bundesverwaltung auf eine Mehrzahl von Bundesministerien und den jeweils diesen Bundesministerien unterstellten Ämtern vor und verhindert somit die Installierung eines „Gesamtministeriums“ nach Art des Amts der Landesregierung, was – wie noch näher auszuführen sein wird – ein „Amt der Bundesregierung“ nicht ausschließt. Zudem behält sie – in Abs 2 – die Einrichtung und die nähere rechtliche Regelung des sachlichen Wirkungsbereichs der Bundesministerien einer bundesgesetzlichen Regelung vor.¹⁰ Dies ist insofern für die hier interessierende Problemstellung von Bedeutung, als es keinen verfassungsgesetzlich garantierten Wirkungsbereich der Bundesministerien gibt:

Weder enthält Art 69 Abs 1 erster Satz B-VG, welcher besagt, dass mit den obersten Verwaltungsgeschäften des Bundes der Bundeskanzler, der Vizekanzler und die übrigen Bundesminister betraut sind,¹¹ noch Art 69 Abs 1 zweiter Satz¹² oder Art 77 B-VG oder eine andere Vorschrift der Verfassung eine Regelung betreffend den (sachlichen) Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes und der einzelnen

9 Im Übrigen wird die Bundesregierung bei der Besorgung ihrer Aufgaben von den einzelnen Bundesministerien im Rahmen ihres jeweiligen Wirkungsbereiches unterstützt. Sie haben insbesondere Vorlagen der Bundesregierung an den Nationalrat, Verordnungen und Kundmachungen der Bundesregierung sowie sonstige Beschlüsse der Bundesregierung, die Angelegenheiten des Wirkungsbereiches des betreffenden Bundesministeriums zum Gegenstand haben, vorzubereiten und die Beschlüsse der Bundesregierung durchzuführen (§ 3 Abs 1 Z 2 BMG); Holzinger/Frank, Die Organisation der Verwaltung, in: Holzinger/Oberndorfer/Raschauer (Hg), Österreichische Verwaltungslehre³ (2013) 97.

10 Wieser, Art 77 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2012) Rz 2; Raschauer, Art 77 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2003) Rz 1.

11 Soweit diese Geschäfte nicht dem Bundespräsidenten übertragen sind.

12 „Sie bilden in ihrer Gesamtheit die Bundesregierung unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers.“

Bundesministerien. Die Bundesgesetzgebung ist in Ermangelung von verfassungsunmittelbaren Zuständigkeiten der Bundesministerien hinsichtlich der Aufteilung der obersten Verwaltungsgeschäfte auf die einzelnen Ressorts nicht eingeeengt.¹³ Es ist somit keineswegs gesagt, dass jedes Ministerium eine eigene Präsidialsektion mit einer Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit, einer Abteilung EDV und IKT, eine Amtswirtschaftsstelle, Raum- und Fuhrparkmanagement sowie sonstige „Zentrale Dienste“ haben muss oder eine ressortspezifische Ausbildung seiner Bediensteten durchführt und dergleichen. Warum also nicht ein „Zentrales Amt“ für all diese Unterstützungsleistungen schaffen, um „Doppelgleisigkeiten“ abzubauen? An dieser Stelle ist, weil für die Ausgestaltung eines „Amtes der Bundesregierung“ wichtig, auf die Rechtsprechung des VfGH zu verweisen, wonach Art 77 B-VG zufolge „die Bundesministerien als die (bundesverfassungsgesetzlich einzig zulässigen) Hilfsorgane der Bundesminister vorgesehen“ sind.¹⁴ Allein: All die von Raschauer¹⁵ referierten Erkenntnisse des Gerichtshofs dazu beziehen sich auf das behördliche Tätigwerden von anderen Einrichtungen unter Leitung eines Bundesministers „in dessen Namen und Auftrag“, mithin als Geschäftsapparat an Stelle des Bundesministeriums, was auf Grund des „Dienststellenvorbehalts“¹⁶ verfassungswidrig ist.¹⁷ Zulässig ist indes, wenn funktionell unterstellte Organe (wie zB unterstellte Ämter) im eigenen Namen oder nicht hoheitlich (sog „schlichte Ämter“) handeln.

IV. Die Stellung der Bundesminister als oberste Organe im Sinne von Art 19 B-VG

Die Einrichtung eines „Amtes der Bundesregierung“ darf überdies nicht dazu führen, dass die Bundesminister ihrer grundlegenden Steuerungsbefugnis der Verwaltung in organisatorischer und funktioneller

13 VfSlg 4648/1964.

14 VfSlg 4117/1961; 17.776/2006.

15 Art 77 B-VG Rz 25 ff.

16 Raschauer, Art 77 B-VG Rz 25 f.

17 Ausführlich Raschauer, Art 77 B-VG Rz 25 ff; Wieser, Art 77 B-VG Rz 5. Freilich unproblematisch, weil in Art 77 Abs 1 ausdrücklich erwähnt, ist die hierarchische und sachliche Gliederung der Verwaltungsorganisation des Bundes durch die Unterstellung eines Amtes unter das jeweilige Bundesministerium (Wieser, Art 77 B-VG Rz 7). Mit dem Begriff der „Unterstellung“ kommt unzweifelhaft ein Weisungszusammenhang zum Ausdruck (Raschauer, Art 77 B-VG Rz 33). Ämter können sowohl „schlichte“ Dienststellen als auch Behörden, also Dienststellen sein, denen (durch Gesetz) hoheitliche Befugnisse eingeräumt sind (Wieser, Art 77 B-VG Rz 7).

Hinsicht als „oberste Organe“ beraubt werden,¹⁸ wobei – unter Verweis auf das gerade oben Gesagte – die ihnen zukommende umfassende Leitungsbefugnis sowie die weisungsfreie und unbeeinflusste Erledigung der übertragenen Verwaltungsaufgaben nur insoweit zukommt, als ihnen einfachgesetzlich ein bestimmter (sachlicher) Wirkungsbereich zugeordnet wurde.¹⁹ Konkret ist damit gemeint: Würde etwa das Raummanagement von den von allen Bundesministerien zu besorgenden Aufgaben²⁰ in die Zuständigkeit eines „Amtes der Bundesregierung“ übertragen, stellt sich die Frage der Beschränkung der Entscheidungsfreiheit oder einer unzulässigen möglichen Unterordnung eines obersten Organs und ein anderes von vornherein nicht, weil es dann in dieser Angelegenheit keine Zuständigkeit hat. Im Rahmen der ihm zukommenden Zuständigkeit muss dem jeweiligen Bundesminister allerdings – allgemein formuliert – der „Zugriff“ auf eine zentrale Serviceeinrichtung – wie ein „Amt der Bundesregierung“ – möglich sein, was – dazu weiter unten – auf unterschiedliche Weise bewerkstelligt werden kann.

V. Die Diensthoheit des Art 21 Abs 3 B-VG

„Bündelung geeigneter operativer Aufgaben im Bereich der Personalverwaltung“ soll eine der Kernkompetenzen eines zukünftigen „Amtes der Bundesregierung“ sein. Wird es – wie eine Tageszeitung²¹ titelte – künftig nur einen Arbeitgeber für alle rund 80.000 Bundesbeamten geben? Dies kann – in Ermangelung hellseherischer Fähigkeiten – nicht vorausgesagt werden; fest steht freilich auf Grund des positiven Verfassungsrechts, dass gemäß Art 21 Abs 3 Satz 1 B-VG *„die Diensthoheit gegenüber den Bediensteten des Bundes von den Obersten Organen des Bundes ausgeübt“* wird.²² Mit der Zuweisung der Befugnisse der Diensthoheit an die *jeweils* obersten Verwaltungsorgane – für die die Bundesbediensteten sind dies gemäß Art 19 und

18 Raschauer, Art 19/1 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2003) Rz 107.

19 Raschauer, Art 19/1 B-VG Rz 99.

20 Teil 1 Z 6 der Anlage zu § 2 BMG.

21 Kurier vom 17.11.2013.

22 VfSlg 14.896/1997. Der Begriff der „Diensthoheit“ ist nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofs umfassend zu verstehen. Er beinhaltet *„alle Rechtsakte, die sich auf die Begründung oder nähere Gestaltung des Dienstverhältnisses beziehen“*. Die Diensthoheit umfasst nicht nur die Setzung von Maßnahmen der Dienstaufsicht (Weisungen im Sinne des Art 20 Abs 1 B-VG), sondern darüber hinaus die Erlassung dienstrechtlicher Bescheide.

69 B-VG insbesondere der Bundeskanzler und die einzelnen Bundesminister – ist klagestellt, dass diese als höchste Dienstvorgesetzte, der in ein Dienstverhältnis zur jeweiligen Gebietskörperschaft stehenden Organwalter anzusehen sind.²³ Die Bestimmung regelt nämlich eine Organ- und nicht eine Verbandskompetenz. Eine gemeinsame Diensthoheit mehrerer Bundesminister im Rahmen eines „Amtes der Bundesregierung“ kann es sohin nicht geben. Gleichmaßen scheitert eine Übertragung der Diensthoheit vom Bundeskanzler und den Bundesministern an eine solche Einrichtung am Verfassungsrecht. Damit ist freilich nicht ausgeschlossen, dass ein „Amt der Bundesregierung“ eine – über die jetzt schon dem Bundeskanzleramt in „allgemeinen Personalangelegenheiten“ von öffentlichen Bediensteten²⁴ eingeräumte Zuständigkeit hinausgehende – Koordination personeller Maßnahmen wahrnehmen kann; allerdings nur insoweit, als der „Kernbereich der Diensthoheit“ beim jeweils obersten Organ verbleibt,²⁵ was insbesondere voraussetzt, dass dieses stets zur Erlassung (unmittelbarer) dienstrechtlicher Weisungen befugt ist.

VI. Das „kleine Amt“ des § 7 Abs 6 BMG

„Wenn nun Koalitionsverhandler ständig Dinge entwickeln, die es eigentlich schon gibt, wäre die Gründung eines Amtes für Koalitionen zu überlegen, das die Politiker darüber informiert, was es schon gibt“ – so Reinhard Göweil in einem Leitartikel der Wiener Zeitung vom 15. November 2013. Selbst bei einer weniger pointierten Herangehensweise an das gestellte Thema „stolpert“ der Betrachter freilich über einfachgesetzliche Regelungen zur zentralen Aufgabenwahrnehmung durch bereits bestehende – dies soll bewusst breit formuliert werden – „Einrichtungen“, die in „Konkurrenz“ zu einem „Amt der Bundesregierung“ stünden. Zunächst soll mit der gesetzlichen Ermächtigung zur Schaffung eines „kleinen Amtes“ im BMG begonnen werden:

Die in § 2 Abs 1a leg cit bezeichneten Angelegenheiten, namentlich die in § 3 und im Teil 1 der Anlage zu § 2 BMG angeführten Geschäfte

23 *Kucsko-Stadlmayer*, Art 21 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1999) Rz 27 ff.

24 Abschnitt A Z 6 des Teils 2 der Anlage zu § 2 BMG.

25 Siehe dazu *Kucsko-Stadlmayer*, Art 21 B-VG Rz 35 und die dort angeführte Rechtsprechung des VfGH zur Übertragung der Diensthoheit an nachgeordnete Dienststellen.

sind von allen Bundesministern zu besorgende Aufgaben.²⁶ Für diese ist es ausweislich des § 7 Abs 6 leg cit bereits schon jetzt möglich, Organisationseinheiten in einem oder mehreren bestimmten Bundesministerien zu schaffen, welche für mehrere Bundesministerien Dienstleistungen im Bereich dieser Aufgaben erbringen.²⁷ Die Zuständigkeit zur Ausübung der Fachaufsicht (Leistungs- und Weisungsbefugnis) jeder dieser Bundesministerien bleibt davon unberührt.

VII. Ausgegliederte Rechtsträger als „Shared Services“-Einrichtungen

Abgesehen von der Ermächtigung zur Schaffung eines „kleinen Amtes“, von der – soweit mir bekannt, nicht oder zumindest nur äußerst sparsam Gebrauch gemacht wurde; die „Administrative Bibliothek des Bundes“ ist glaublich eine solche zentrale Einrichtung – findet sich ein „Wildwuchs“ von „Ausgliederungsgesetzen“ mit denen zentrale Servicestellen eingerichtet wurden, die unterschiedlichen Bundesministern unterstehen:

- *Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung*²⁸: die Bundesbeschaffung GmbH („BBG“) ist der zentrale Einkaufsdienstleister des Bundes; bestimmte Güter und Dienstleistungen *sind* von den Bundesdienststellen, andere *können* über die BBG beschafft werden.²⁹
- *Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesimmobiliengesellschaft mit beschränkter Haftung und die Verfügung über bundeseigene Liegenschaften, etc*³⁰ sowie das *Bundesimmobiliengesetz*³¹: die Bundesimmobiliengesellschaft mit beschränkter Haftung („BIG“) ist Eigentümerin der ehemals bundeseigenen Immobilien des Wirtschaftsressorts; auch wenn die BIG als „Marktunter-

26 Es handelt sich dabei beispielsweise um bestimmte Personalangelegenheiten, Angelegenheiten der Dokumentation und Information, der Unterbringung, Haushaltsangelegenheiten, etc.

27 Die Zuordnung der Aufgaben zu diesen zentralen Organisationseinheiten hat durch den jeweiligen Bundesminister im Verordnungswege zu erfolgen.

28 BGBl I Nr 39/2001 idF BGBl I Nr 76/2006.

29 Siehe zu den zwingend über BBG zu beschaffenden Güter und Dienstleistungen die Verordnung des Bundesministers für Finanzen zur Bestimmung jener Güter und Dienstleistungen, die nach dem Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung zu beschaffen sind, BGBl II Nr 208/2001 idF BGBl II Nr 213/2005

30 BGBl Nr 419/1992 idF BGBl I Nr 141/2000.

31 BGBl I Nr 141/2000 idF BGBl I Nr 35/2012.

nehmen“ im Immobiliensektor zu sehen und daher keine „klassische Shared Services“-Einrichtung ist, obliegt ihr – freilich zu marktüblichen Konditionen – auch das zentrale Gebäudebewirtschaftungsmanagement für den Bund.

- *Bundesgesetz über die Errichtung einer Buchhaltungsagentur des Bundes*³²: Aufgabe der Buchhaltungsagentur, die eine Anstalt des öffentlichen Rechts ist, ist die Führung der Buchhaltung des Bundes für die haushaltsführenden Stellen. Sie unterliegt der Aufsicht des Bundesministers für Finanzen; ähnlich wie beim „kleinen Amt“ steht das fachliche Weisungsrecht dem jeweils zuständigen haushaltsleitenden Organ zu³³.
- *Bundesgesetz über die Bundesrechenzentrum GmbH*³⁴: die Bundesrechenzentrum GmbH („BRZ“) ist die Rechtsnachfolgerin des Bundesrechenamts und ist zentraler Dienstleister im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie; insbesondere ist sie im Bereich der Schaffung einheitlicher IKT-Lösungen und Verfahren nach dem IKT-Konsolidierungsgesetz („IKTKonG“)³⁵ tätig. Interessant ist § 4 Abs 1 IKTKonG, wonach BRZ von den einzelnen Bundesministerien mit der Entwicklung, Weiterentwicklung und dem Betrieb von IKT-Lösungen und IT-Verfahren zu beauftragen ist, wenn sie ein marktkonformes Angebot legt.

VIII. Fazit und Denkanstöße

A) *Ansiedlung „neben“ oder „unter“ einem Bundesministerium*

Die Bezeichnung als „Amt der Bundesregierung“ legt nahe, dass es sich bei einem solchen Amt um eine eigene Dienststelle der Bundesregierung handeln würde. Wenngleich der Autor die Ansicht von Wieser³⁶ nicht teilt, der aus der Berufung des Bundeskanzlers zur Vorsitzführung in der Bundesregierung in Art 69 Abs 1 zweiter Satz B-VG folgert, dass der administrative Hilfsapparat der Bundesregierung zwingend dem Bundeskanzler zugeordnet sein müssen, kann ich der Ansiedlung des „Amts der Bundesregierung“ als direkte eigene

32 BGBl I Nr 37/2004 idF BGBl I Nr 183/2013.

33 § 19 Abs 1 BuchhaltungsagenturG.

34 BGBl Nr 757/1996 idF BGBl I Nr 71/2003.

35 BGBl I Nr 35/2012.

36 Art 69 B-VG Rz 50.

Dienststelle der Bundesregierung „neben“ dem Bundeskanzleramt und den Bundesministerien wenig abgewinnen; dies deshalb, weil juristische Lösungen nicht nur wissenschaftlich denkbar sein, sondern auch ein Mindestmaß an praktischer Umsetzbarkeit beinhalten müssen. Der Bundesregierung als Kollegialorgan kommt zum Einen im politischen Verwaltungsalltag nur eine untergeordnete Rolle zu; zum anderen ist sie als Kollegialorgan – wie Kollegialorgane im Allgemeinen – nicht in der Lage, von sich aus Beschlüsse zu fassen: Zunächst muss ein Mitglied – somit entweder der Bundeskanzler oder ein sachlich zuständiger Bundesminister – einen „Antrag“ stellen.³⁷ Betrachtet man zudem die Aufgaben, die dem „Amt der Bundesregierung“ zukommen sollen, wie Personal-, IT- und sonstige Supportaufgaben, handelt es sich nicht um politisch-strategische Regierungsaufgaben, sondern vielmehr operative Tätigkeiten, die nicht zwingend in einem Ministerium erledigt werden müssen, die sich aber zur zentralen Besorgung eignen und deren zentrale Besorgung unter dem Blickwinkel der Effizienz anzustreben ist. Ein „Amt der Bundesregierung“ sollte daher „im“ bzw. „unter“ dem Bundeskanzleramt oder einem Bundesministerium angesiedelt werden.

B) Das BKA als „Amt der Bundesregierung“

Besonders bietet sich das Bundeskanzleramt als „Amt der Bundesregierung“ an, welches schon jetzt derartige Aufgaben erfüllt. Was spräche also – außer die „politische Farbenlehre“ – dagegen, das BMG so zu ändern, dass das in Rede stehende „Aufgabenbündel“, das vom „Amt der Bundesregierung“ besorgt werden soll, dem Bundeskanzleramt oder einem ihm unterstellten Amt zugewiesen wird. Da es keine verfassungsunmittelbaren bzw verfassungsgesetzlich garantierten Aufgaben der einzelnen Bundesministerien gibt, erblicke ich keinen Widerspruch zu Art 69 und 77 B-VG, wenn solche Aufgaben zentral durch eine dafür geschaffene Einrichtung besorgt würden. Dagegen kann auch nicht die Stellung der Bundesminister als oberste Organe gemäß Art 19 B-VG ins Treffen geführt werden, weil deren Leitungs- und Entscheidungsbefugnisse nur soweit reichen, als ihnen einfachgesetzlich, insbesondere durch das BMG Zuständigkeiten eingeräumt sind. Hat der einzelne Bundesminister beispielsweise keine Zuständigkeit mehr beim Fuhrparkmanagement, sondern ist dieses zentral dem Bundeskanzleramt oder einem ihm unterstellten „Amt der Bundesregierung“ anvertraut, kann ein Bundesminister in

37 So zutreffend Raschauer, Art 69 B-VG Rz 21.

Ermangelung einer diesbezüglichen Zuständigkeit nicht in seiner Entscheidungsbefugnis beschnitten sein. Freilich ist einfachgesetzlich sicherzustellen, dass die Bundesministerien – um bei diesem Beispiel zu bleiben – die von ihnen benötigten Fahrzeuge vom „Amt der Bundesregierung“ erhalten.

Da eine Zentralisierung der von allen Bundesministerien zu besorgenden operativen Unterstützungsaufgaben direkt im Bundeskanzleramt vor dem Hintergrund einer aus mehreren Parteien bestehenden Koalitionsregierung auf Grund des wechselseitigen politischen Misstrauens schwer bzw. undenkbar ist, müsste das „Amt der Bundesregierung“ wohl „sichtbar“ vom Bundeskanzleramt als Zentralstelle getrenntes, wenn auch ihm unterstelltes Amt eingerichtet sein. Freilich verkenne ich nicht, dass schon allein die „Unterstellung“ eines solchen „Amts der Bundesregierung“ unter das Bundeskanzleramt politisch brisant ist. Das gegen eine solche Lösung bestehende Misstrauen könnte unter Umständen dadurch verringert werden, dass den einzelnen Ressortministern – in einer mit dem „kleinen Amt“ des § 7 Abs 6 BMG vergleichbaren Weise – die Fachaufsicht bzw. das Fachweisungsrecht eingeräumt würde, wenn das Amt Aufgaben für das jeweilige Bundesministerium besorgt. Ähnliches gibt es ja auch bei der Buchhaltungsagentur des Bundes mit dem Fachweisungsrecht der haushaltsführenden Organe. Ich sehe bei dieser Konstruktion weder ein Problem im Hinblick auf das Ressortprinzip noch würde der Bundeskanzler durch die Fachweisungsbefugnis der Bundesminister in seiner Leitungs- und Entscheidungsbefugnis in einer mit seiner Stellung als oberstes Organ nicht vereinbaren Weise beschränkt. Dem Bundeskanzler stünde das dienstrechtliche Weisungsrecht zu und er würde die Diensthoheit im Sinne des Art 21 Abs 3 B-VG ausüben. Freilich könnte es sich in der Praxis als schwierig erweisen, zwischen einer dienstrechtlichen und einer fachlichen Weisung zu differenzieren. Soll das „Amt der Bundesregierung“ indes einheitlicher Dienstgeber aller Bundesbediensteten sein, müsste die Verfassung entsprechend geändert werden. Hier würde sich empfehlen, die Organkompetenz des Art 21 Abs 3 B-VG durch eine Verbandkompetenz – wie sie in Art 118 Abs 3 Z 2 B-VG bei den Gemeinden vorgesehen ist – zu ersetzen. Art 21 Abs 3 B-VG könnte dann entfallen.

C) Vom „kleinen“ zum „großen Amt“?

Dieselben Überlegungen gelten auch für einen etwaigen Ausbau des „kleinen Amts“ des § 7 Abs 6 BMG zu einem „Amt der Bundesre-

gierung“. Letztlich stellt sich aber auch bei dieser Konstellation die Frage, welchem Ressort ein solches Amt zugeordnet werden sollte. Freilich ließe die Bestimmung die Schaffung mehrerer dezentraler „Ämter der Bundesregierung“ bei den verschiedenen Ressorts zu, was zwar politisch opportun sein könnte, aber den sowieso bereits bestehenden „Wildwuchs“ von „Shared Services“-Einrichtungen noch mehr verstärken würde. Gemeint ist, dass etwa das Fuhrparkmanagement zentral für alle Bundesministerien von einem, IT- und IKT-Aufgaben wiederum zentral für alle Bundesministerien von einem anderen Ministerium, usw. besorgt werden könnten. Dies halte ich für nicht erstrebenswert. Außerdem krankt eine § 7 Abs 6-Lösung daran, dass die Aufgabenzuordnung zum „kleinen Amt“ eines Tätigwerdens des jeweiligen Bundesministers bedarf, der die in Rede stehenden Aufgaben der zentralen Dienstleistungseinrichtung mit Verordnung zuzuweisen hat. Wie häufig in der Vergangenheit von dieser Verordnungsermächtigung Gebrauch gemacht wurde, zeigt, wie wenig zweckmäßig dieser Weg wäre.

D) Das „zentrale Amt“

Ein „zentrales Amt“ in dem Sinn, wie es von *Gerhart Wielinger*³⁸ im Rahmen des Österreich-Konvents vorgeschlagen wurde, als gemeinsam dem Bundeskanzler und mehreren Bundesministern gemeinsam unterstellten Einrichtungen, ließe Art 77 Abs 1 B-VG nicht zu: Die Bestimmung geht ganz klar davon aus, dass das Amt einem bestimmten Bundesministerium und nicht mehreren Bundesministerien unterstellt ist. Gemeinsam unterstellte Einrichtungen können sohin nach der derzeitigen Verfassungslage nur im Rahmen ausgegliederter privatrechtlicher Rechtsträger verwirklicht werden.

E) Beseitigung des „Wildwuchses“ an bereits existierenden Einrichtungen

Im Rahmen der Einrichtung eines „Amts der Bundesregierung“ – ungeachtet in welcher Weise dies vorgenommen wird – ist eine Lösung hinsichtlich der bereits bestehenden ausgegliederten Rechtsträger zu finden, die als „Shared Service“-Einrichtungen konzipiert

38 21/AUB-K – Ausschussergebnis: Ergänzender Bericht des Ausschusses 6 „Reform der Verwaltung“ zu den drei Mandatsergänzungen, 14 f, sowie die Anlagen zum ergänzenden Bericht des Ausschusses 6, 46 f.

sind. Es wird sich als schwierig und wohl auch wenig zweckmäßig erweisen, sämtliche dieser Einrichtungen aufzulösen und in ein „Amt der Bundesregierung“ einzugliedern; wünschenswert wäre allerdings schon, sämtliche dieser Einrichtungen dann dem neuen „Amt der Bundesregierung“ zu unterstellen.

Darstellung der Organisation eines Amtes der Landesregierung¹

I. Ausgangspunkt und Grundlagen

Zentrale Rechtsgrundlage für die Aufbau- und Ablauforganisation der Ämter der Landesregierungen ist das Bundesverfassungsgesetz betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien.² Nach dessen § 2 Abs 1 gliedert sich das Amt der Landesregierung in Abteilungen, auf die die Geschäfte nach ihrem Gegenstand und ihrem sachlichen Zusammenhang aufgeteilt werden. § 2 Abs 2 leg cit eröffnet die Möglichkeit, nach Bedarf die Abteilungen zu Gruppen zusammenzufassen.

Gemäß § 2 Abs 4 BVG Ämter der Landesregierungen wird die Zahl der Abteilungen und die Aufteilung der Geschäfte auf sie in der Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung festgesetzt. Dieser Geschäftseinteilung kommt somit zentrale Funktion bei der näheren Gestaltung der Organisation des Amtes der Landesregierung zu. Die Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung wird vom Landeshauptmann mit Zustimmung der Landesregierung erlassen. Soweit hierbei die Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung in Betracht kommen, bedarf die Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung sowie auch deren Änderung überdies der Zustimmung der Bundesregierung.³

§ 3 Abs 1 BVG Ämter der Landesregierungen sieht die gemeinsame Besorgung der Geschäfte sowohl der Landesverwaltung als auch der mittelbaren Bundesverwaltung durch die Abteilungen des Amtes der Landesregierung vor. Das Amt der Landesregierung ist damit als einziger⁴ und einheitlicher Geschäftsapparat für die Landesregierung

1 Geringfügig überarbeitete und um Anmerkungen ergänzte Fassung des am 5.6.2014 im Rahmen des Werkstattgesprächs zum Thema „Amt der Bundesregierung“ gehaltenen Referats. Der Vortragsstil wurde weitgehend beibehalten.

2 BGBl Nr 289/1925 idF BGBl I Nr 2/2008. Im Folgenden: BVG Ämter der Landesregierungen.

3 § 2 Abs 5 BVG Ämter der Landesregierungen.

4 Vgl dazu VfSlg 18.159/2007.

und den Landeshauptmann vorgesehen. Auf Grund der mit diesem Konzept des Amtes der Landesregierung als einheitlicher Geschäftsapparat gegebenen Verflechtung kommt es zu einer optimalen Gestaltung insbesondere der Aufbau-, aber auch der Ablauforganisation.⁵ Die Abteilungen des Amtes der Landesregierung besorgen die ihnen nach der Geschäftseinteilung zukommenden Geschäfte, soweit es sich um solche des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes handelt, nach den näheren Bestimmungen der Landesverfassung unter der Leitung der Landesregierung oder einzelner Mitglieder derselben und, soweit es sich um solche der mittelbaren Bundesverwaltung handelt, unter der Leitung des Landeshauptmannes.⁶

Vorstand des Amtes der Landesregierung ist nach § 1 Abs 1 BVG Ämter der Landesregierungen der Landeshauptmann. Unter seiner unmittelbaren Aufsicht obliegt die Leitung des inneren Dienstes⁷ des Amtes der Landesregierung dem Landesamtsdirektor (§ 1 Abs 3 leg cit). In Übereinstimmung mit den bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben sieht Art 54 Abs 1 Oö Landes-Verfassungsgesetz⁸ vor, dass zur Leitung des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung die Landesregierung mit Zustimmung der Bundesregierung für die Dauer der Funktionsperiode der Landesregierung einen rechtskundigen Verwaltungsbeamten als Landesamtsdirektor bestellt. Die Landesverfassung sieht – über die bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben hinaus – ausdrücklich vor, dass der Landesamtsdirektor in sämtlichen Zweigen der Landesverwaltung für den einheitlichen und geregelten Geschäftsgang zu sorgen hat.⁹

5 Näher dazu *Steiner*, Landeshauptmann, in: *Pürgy* (Hg), *Das Recht der Länder*, Band I (2012) 400 mwN, sowie *Bauer*, Amt der Landesregierung, in: *Pürgy* (Hg), *Das Recht der Länder*, Band I (2012) 427 f.

6 Vgl § 3 Abs 1 BVG Ämter der Landesregierungen, der sich auf die fachliche Leitung des Amtes der Landesregierung bezieht. Vgl *Pesendorfer*, *Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung* (1981) 15 f.

7 Vgl allgemein zum inneren Dienst *Pesendorfer*, *Dienstbetrieb*.

8 LGBl Nr 122/1991 idF LGBl Nr 90/2014.

9 *Pesendorfer*, *Dienstbetrieb* 11.

II. Das oberösterreichische Modell

A) *Geschäftseinteilung des Amtes der Oö Landesregierung*

Nimmt man die Verordnung des Landeshauptmanns von Oberösterreich über die Geschäftseinteilung des Amtes der Oö Landesregierung in ihrer aktuellen Fassung¹⁰ zur Hand, so zeigt sich, dass dem Begriff der „Aufgabengruppe“ eine zentrale Funktion zukommt. Im § 1 der Geschäftseinteilung des Amtes der Oö Landesregierung werden nämlich diese Aufgabengruppen bestimmten – ebenfalls durch § 1 leg cit festgelegten – Organisationseinheiten¹¹ zugeordnet.

Die schlagwortartig benannten Aufgabengruppen stellen sich als Aufgabenbündel dar, in denen letztlich alle vom Amt der Oö Landesregierung wahrzunehmenden Angelegenheiten enthalten sind. Bei näherer Betrachtung der einzelnen Aufgabengruppen zeigt sich daher, dass es Aufgabengruppen gibt, die einen materiellen Fachbereich abdecken (zB die Aufgabengruppe Verkehrsrecht), aber auch Aufgabengruppen bestehen, die mehr oder minder ausschließlich nach innen gerichtet sind und das Funktionieren des Amtes als solches zum Inhalt haben.¹² Beispielsweise kann hier etwa auf die Aufgabengruppen Personalrechtsangelegenheiten (PersR), Personal-Objektivierung (PersO), Gebäude- und Beschaffungs-Management (GBM), Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT), Buchhaltungs- und Kassendienst (Buch) und Personalverrechnung (PVR) verwiesen werden.

Die nähere Umschreibung dessen, was die jeweilige Aufgabengruppe inhaltlich umfasst, ist aus der Anlage zur Geschäftseinteilung des Amtes der Oö Landesregierung („Zusammenfassung der vom Amt der Oö Landesregierung wahrzunehmenden Aufgaben in Aufgabengruppen“) ersichtlich. Dabei handelt es sich um eine Kurzfassung des sogenannten Kompetenzen-Katalogs. Der Kompetenzen-Katalog ist ein Erlass des Landesamtsdirektors und ein verbindlicher Behelf im Rahmen der internen Organisationsvorschriften des Amtes der Oö Landesregierung und der Bezirkshauptmannschaften. Er bildet die Grundlage für die Abgrenzung der inneramtlichen Zuständigkeiten

10 LGBl Nr 85/2014. Im Folgenden: Geschäftseinteilung des Amtes der Oö Landesregierung.

11 Die Geschäftseinteilung des Amtes der Oö Landesregierung sieht Abteilungen und Abteilungsguppen, die als Direktionen bezeichnet werden, vor.

12 Diese Aufgabengruppen enthalten typischerweise Querschnittsfunktionen.

zwischen den Abteilungen und Abteilungsgruppen. Die einzelnen Aufgabengruppen des Kompetenzen-Katalogs umschreiben Aufgaben unabhängig davon, ob es sich um hoheitliche oder privatwirtschaftliche Aufgaben handelt bzw auf Grund welcher Zuständigkeit diese zu vollziehen sind. Die Gliederung erfolgt in Aufgabengruppen, Untergruppen, Sachgebiete und Sachgebietsteile. Die Kurzfassung führt lediglich die Aufgabengruppen und die Untergruppen des Kompetenzen-Katalogs an.

Beispielsweise finden sich dann etwa in der Aufgabengruppe „Gebäude- und Beschaffungs-Management“ unter anderem die Angelegenheiten „Zentrale Beschaffung“ und „Entwicklung und Festlegung von Strategien und Standards für das Facility-Management“, in der Aufgabengruppe „Informations- und Kommunikationstechnologie“ etwa die Angelegenheit „Entwicklung und Festlegung von Strategien und Standards für den Einsatz von Informationstechnologie“, und in der Aufgabengruppe „Innerdienstliche Personalangelegenheiten“ die Angelegenheit „Aus- und Fortbildung der Bediensteten“. Der Aufgabengruppe „Presse“ sind unter anderem die Angelegenheiten „Externes Marketing“ und „Entwicklung und Festlegung von Marketingstandards“ zugeordnet. Als Angelegenheiten der Aufgabengruppe „Innerdienstliche präsidiale Angelegenheiten“ werden beispielsweise so verschiedene Angelegenheiten wie die „Interne Revision“ oder der „Dienstkraftwagenbetrieb“ genannt. Der Aufgabengruppe „Verfassungsdienst“ kommen unter anderem die zentrale „Legistik“, „Ver einbarungen im Sinne des Art 15a B-VG“, „Rechtsbereinigung“, „Angelegenheiten des Verfassungsgerichtshofes und allgemeine Angelegenheiten des Verwaltungsgerichtshofes, der Landesverwaltungsgerichte und des Bundesverwaltungsgerichts“ sowie die „Kundmachungen im Landesgesetzblatt“ zu.

Festzuhalten bleibt, dass die Zuordnung der Aufgabengruppen zu Abteilungen bzw Abteilungsgruppen (Direktionen) in der Geschäftseinteilung des Amtes der Oö Landesregierung insoweit exklusiv erfolgt, als jede Aufgabengruppe nur einer Abteilung zugeordnet wird. Andererseits können einer Abteilung durchaus mehrere Aufgabengruppen zugeordnet sein. Die Abstimmung bzw Zuordnung im Detail (etwa bei neu auftretenden Angelegenheiten oder sonst notwendigen Verschiebungen) erfolgt in der Praxis auf der Ebene des Kompetenzen-Katalogs.

B) Geschäftsverteilung der Oö Landesregierung

In der Geschäftsordnung der Oö Landesregierung¹³ wird festgelegt, dass die in die Zuständigkeit der Oö Landesregierung fallenden Geschäfte des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes auf Geschäftsgruppen aufzuteilen und je einem Mitglied der Oö Landesregierung zu unterstellen sind. Nach Art 103 Abs 2 B-VG kann die Landesregierung bei der Aufstellung ihrer Geschäftsordnung beschließen, dass einzelne Gruppen von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung wegen eines sachlichen Zusammenhangs mit Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes im Namen des Landeshauptmanns von Mitgliedern der Landesregierung zu führen sind.¹⁴

Die Geschäftsverteilung der Oö Landesregierung¹⁵ ordnet – entsprechend diesem Grundsystem – den konkreten Mitgliedern der Oö Landesregierung die sich aus der Geschäftseinteilung des Amtes der Oö Landesregierung ergebenden Aufgabengruppen zu. Auch für die Geschäftsverteilung der Oö Landesregierung ist damit die „Aufgaben-Gruppe“ der zentrale Anknüpfungspunkt.

Dabei wird die grundsätzliche Zuordnungseinheit „Aufgaben-Gruppe“ mitunter insoweit verlassen, als die politische Zuordnung eine Ebene tiefer – also auf der Ebene der Angelegenheiten – erfolgen kann. Dies zeigt sich in der Geschäftsverteilung der Oö Landesregierung durch dort ausdrücklich genannte Ausnahmen. So wird beispielsweise in der geltenden Geschäftsverteilung der Oö Landesregierung Landeshauptmann *Dr. Josef Pühringer* die Aufgabengruppe „Verfassungsdienst“ zugeordnet, allerdings mit zwei Einschränkungen: Einmal unterstehen „spezielle legislative Angelegenheiten der Landesgesetzgebung“ dem jeweils fachlich zuständigen Mitglied der Landesregierung. Zum Zweiten werden aus der Aufgabengruppe „Verfassungsdienst“ die Angelegenheiten „Europäische Integration – generelle Information“ ausdrücklich ausgenommen. Dementsprechend findet sich bei Landesrat *Mag. Dr. Michael Strugl, MBA*, die korrespon-

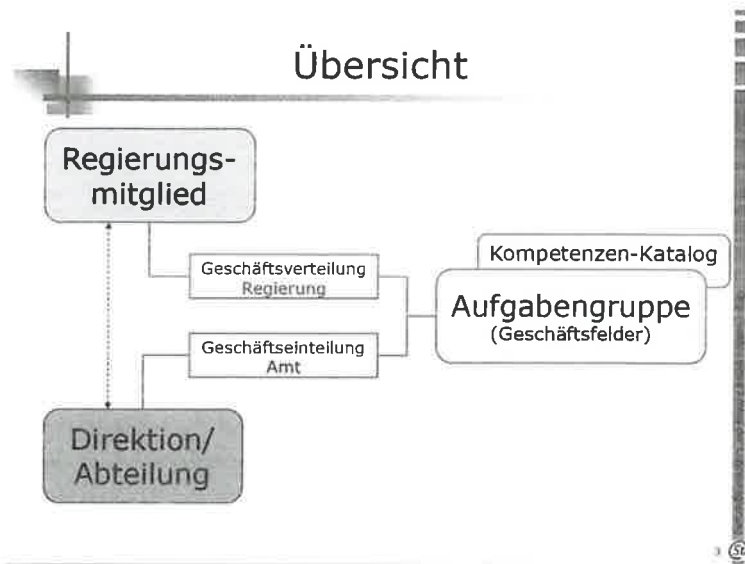
13 Verordnung der Oö Landesregierung vom 9.5.1977, mit der die Geschäftsordnung der Oö Landesregierung erlassen wird, LGBl Nr 24/1977 idF LGBl Nr 108/2009. Im Folgenden: Geschäftsordnung der Oö Landesregierung. Vgl auch § 3 BVG Ämter der Landesregierungen.

14 In § 1 Abs 3 Geschäftsordnung der Oö Landesregierung wird angeordnet, dass dies in der Geschäftsverteilung der Oö Landesregierung geregelt werden kann.

15 Verordnung der Oö Landesregierung, mit der die Geschäftsverteilung der Oö Landesregierung in der XXVII. Gesetzgebungsperiode erlassen wird, LGBl Nr 84/2014. Im Folgenden: Geschäftsverteilung der Oö Landesregierung.

dierende Bestimmung wie folgt: „Aus der Aufgabengruppe Verfassungsdienst die Angelegenheiten der Europäischen Integration – generelle Information“. Darüber hinaus finden sich in der Geschäftsverteilung der Oö Landesregierung zu einzelnen Aufgabengruppen auch noch ergänzende Regelungen über Koordinierungskompetenzen (zB Landesrat *Rudolf Anschöber*: aus der Aufgabengruppe Umweltschutz „Koordinierungskompetenz im Bereich des Klimaschutzes“) sowie Einvernehmens- und Mitbeteiligungsregelungen (zB Landesrätin *Mag.^a Doris Hummer*: zur Aufgabengruppe Kinder- und Jugendhilfe „Einvernehmen hinsichtlich der Angelegenheiten der Schulsozialarbeit“).

Abbildung 1: „Aufgabengruppe“ als zentraler Regelungs-Ausgangspunkt:



Bemerkenswert an dieser Aufteilung ist, dass damit keine unmittelbare Zuordnung von Abteilungen zu konkreten Regierungsmitgliedern verbunden ist. Das Bindeglied zwischen diesen beiden Systemen stellt ausschließlich die „Aufgabengruppe“ dar.

Konkret hat das insoweit Auswirkungen, als einem Regierungsmitglied mehrere Aufgabengruppen (oder Teile davon) zugeordnet sind, die durchaus von verschiedenen Abteilungen wahrgenommen werden. Es besteht demnach vom Grundsatz her keine exklusive Zu-

ordnung von Organisationseinheiten zu politischen Verantwortungs-trägerinnen und -trägern. Ein Mitglied der Oö Landesregierung kann – je nach zugeordneten Aufgabengruppen – auch mehrere Abteilungs-leiterinnen und -leiter als Ansprechpartner haben. Ebenso kann umgekehrt eine Abteilungsleiterin bzw ein Abteilungsleiter mehreren politischen Funktionsträgerinnen und -trägern berichtspflichtig sein. Den Abteilungsleiterinnen und -leitern kommt damit in diesem System eine wesentliche Steuerungs- und Clearingfunktion zu.

C) *Direktionenmodell*

Wie aus der Geschäftseinteilung des Amtes der Oö Landesregierung ersichtlich, sind dort Abteilungen auch in Abteilungsgruppen, welche als Direktionen bezeichnet werden, zusammengefasst. Seit der am 1. Jänner 2008 in Kraft getretenen neuen Organisation des Amtes der Oö Landesregierung ergibt sich eine Einteilung auf höchster Ebene des Amtes in elf Direktionen.¹⁶ In vier Querschnittsdirektionen sind die Steuerungs- und Supportaufgaben angesiedelt. Die Fachaufgaben sind nach Lebensbereichen in sieben Fachdirektionen aufgeteilt. Die weitere Untergliederung der Direktionen in Abteilungen bzw sonstige fachliche Bereiche entspricht dabei ihren Aufgaben und -tiefen. Damit verfügt die Oö Landesverwaltung über eine wirkungsorientierte Aufbauorganisation, die die von ihr abgedeckten Lebensbereiche abbildet und eine strategische Planung zulässt.¹⁷

Entsprechend den zugeordneten Aufgabengruppen gibt es dabei einerseits sieben sogenannte „Lebensbereichsdirektionen“, nämlich

1. die Direktion für Landesplanung, wirtschaftliche und ländliche Entwicklung (LWLD)
2. die Direktion Soziales und Gesundheit (SGD)
3. die Direktion Straßenbau und Verkehr (SVD)
4. die Direktion Umwelt und Wasserwirtschaft (UWD)
5. die Direktion Bildung und Gesellschaft (BGD)
6. die Direktion Inneres und Kommunales (IKD)

16 Die Direktionen sind von sehr unterschiedlicher Größe: Während die Direktion Verfassungsdienst mit etwa 30 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die kleinste Direktion im Amt der Oö Landesregierung darstellt, zählen zur Direktion Präsidium als die größte Direktion etwa 2600 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

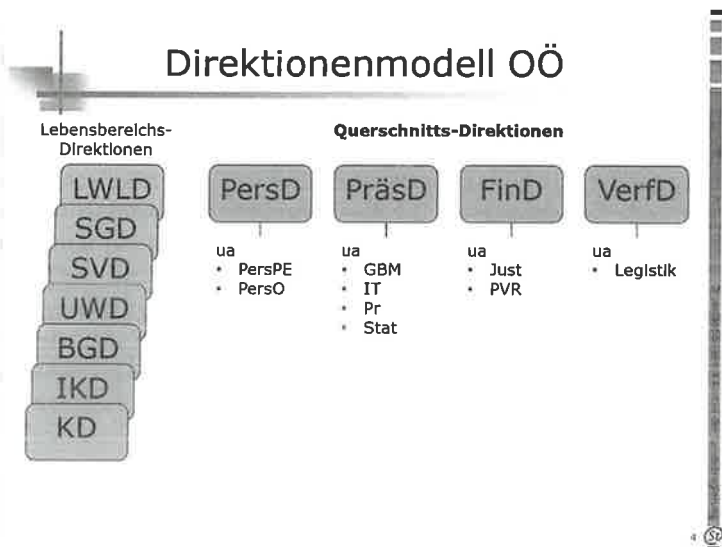
17 Vgl zur neuen Amtsorganisation *Pesendorfer/Steiner*, Das Verwaltungshandeln, in: *Holzinger/Oberndorfer/Raschauer* (Hg), Österreichische Verwaltungslehre³ (2013) 256 f, sowie *Pesendorfer/König*, Neue Amtsorganisation ob der Enns, VerwaltungInnovativ 11/2007, 8.

7. die Direktion Kultur (KD).

Andererseits finden sich vier sogenannte „Querschnittsdirektionen“, nämlich

1. die Direktion Personal (PersD)
2. die Direktion Präsidium (PräsD)
3. die Direktion Finanzen (FinD)
4. die Direktion Verfassungsdienst (VerfD).

Abbildung 2: Direktionenmodell



Den Querschnittsdirektionen kommen insbesondere verschiedene zentrale, koordinierende und dienstleistende Funktionen zu. An dieser Stelle sollen nur einzelne Angelegenheiten als Beispiele für Angelegenheiten, die in der Praxis des Amtes der Oö Landesregierung zentral koordiniert und zusammengefasst sind, genannt werden:

- Buchhaltungs- und Kassendienst
- Zentrale Beschaffung
- Entwicklung und Festlegung von Strategien und Standards für den Einsatz von Informationstechnologie
- Besorgung grundsätzlicher zivilrechtlicher Angelegenheiten
- Aus- und Fortbildung der Bediensteten
- Personal-Objektivierung

- Externes Marketing
- Entwicklung und Festlegung von Marketingstandards
- Interne Revision
- Dienstkraftwagenbetrieb
- Personalverrechnung
- Logistik
- Vereinbarungen im Sinne des Art 15a B-VG
- Rechtsbereinigung
- Angelegenheiten des Verfassungsgerichtshofes und allgemeine Angelegenheiten des Verwaltungsgerichtshofes, der Landesverwaltungsgerichte und des Bundesverwaltungsgerichts
- Kundmachungen im Landesgesetzblatt.

Hinzuweisen ist noch darauf, dass es Aufgabe der zuständigen Direktion ist, zur jeweiligen Angelegenheit im konkreten Fall bei Bedarf auch die notwendige inneramtliche Koordination sicherzustellen. Die Erforderlichkeit des einheitlichen Auftretens nach außen ist dabei mit einer internen Koordinationsnotwendigkeit verbunden. Dies zeigt sich bei inhaltlichen Angelegenheiten, wenn beispielsweise aus fachlicher Sicht notwendige höhere Sicherheitsstandards und der damit verbundene Aufwand den Deregulierungsbestrebungen entgegenstehen und daher ein entsprechender Ausgleich notwendig ist. Ebenso betrifft dies jene Bereiche, die etwa auf Dienstleistungen oder Ressourcen angewiesen sind, die von anderen Aufgabengruppen zu erbringen bzw zur Verfügung zu stellen sind. Zur Steuerung dieses hochkomplexen Systems bedient man sich seit Jahren der Ansätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung.¹⁸

III. Resümee

Auf der Basis der gegebenen bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben und unter Zugrundelegung der Ideen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung sind im Amt der Oö Landesregierung die von diesem einheitlichen Geschäftsapparat wahrzunehmenden Angelegenheiten strukturiert und koordiniert auf die Organisationseinheiten aufgeteilt. Inwieweit dieses System, das sich für eine Landesverwaltung in der Praxis seit Jahren überaus bewährt hat, auch auf den doch weitaus

18 Vgl dazu beispielsweise *Pesendorfer/Steiner*, Verwaltungshandeln 231 ff, sowie *Pesendorfer*, Wirkungsorientierte Landesverwaltung in Oberösterreich, in: *Sorger/Beyrer/Koren/Mara* (Hg), Herausforderung Verwaltungsreform: Best Practice Beispiele für eine effiziente Verwaltung, Industriellenvereinigung (2008) 201 ff.

umfangreicheren Bereich der Bundesverwaltung umlegen lässt, muss hier offen bleiben. Eine gleichförmige Wahrnehmung von Angelegenheiten unter dem Dach einer einheitlichen Organisation verhindert jedenfalls Unübersichtlichkeit und Parallelstrukturen und erhöht die Möglichkeit einheitlicher Steuerung. Weitere Vorteile dieses Systems sind aus meiner Sicht der gleichförmige Vollzug und eine flächendeckende Servicequalität auf gemeinsamen Standard.

Regierungsorganisation in Liechtenstein und der Schweiz

I. Vorbemerkung

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit den Grundzügen der Regierungsorganisation in Liechtenstein und der Schweiz. Die Regierungsorganisation in den beiden Staaten steht auf den ersten Blick vor völlig unterschiedlichen Voraussetzungen: Im Fall der Schweiz handelt es sich um einen Staat, der von der Größenordnung her betrachtet mit Österreich durchaus vergleichbar ist, wenngleich das politische System von der Konkordanzdemokratie¹ geprägt ist, was sich auch in der Regierungsorganisation niederschlägt. Dem steht Liechtenstein gegenüber, ein Kleinstaat mit etwa 37.000 Einwohnern, dessen politisches System vom Dualismus von Fürst und Volk, in welchen die Staatsgewalt vereinigt ist (Art 2 LV), geprägt ist, aber ein Regierungssystem aufweist, das, obwohl es kein verfassungsrechtliches Konkordanzsystem bildet, eine Vielzahl von Vetospielern, nämlich Landtag, Volk und Landesfürst, aufweist.²

Aus diesem Grund erfolgt zunächst eine Befassung mit Liechtenstein, bevor näher auf die Schweiz eingegangen wird, wobei die Auseinandersetzung mit der Schweiz auf die Ebene des Bundes beschränkt ist. Im Schwerpunkt werden die Apparate auf Regierungsebene dargestellt, die die verantwortlichen Regierungsmitglieder bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützen. Nachgeordnete Verwaltungsbehörden bleiben bei dieser Betrachtung weitgehend ausgeklammert.

1 Die Konkordanzdemokratie wird als besonderes Kennzeichen des schweizerischen Regierungssystems betrachtet. Sie ist das Bestreben, im politischen Prozess eine möglichst hohe Wert- und Interessenberücksichtigung zu gewährleisten. Ihre stärkste Ausprägung findet die Konkordanzdemokratie in der Wahl, Zusammensetzung und Funktionsweise des Bundesrates als Kollegialbehörde, die eine Repräsentation der massgeblichen politischen Kräfte im Land sicherstellt, vgl. Ehrenzeller, Vorbemerkungen zu Art 174-187 BV, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hg.), Die schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Kommentar³ (2014) Rz 10 f; siehe auch Kohlbrenner, Die Rolle der Staatskanzlei in der Staatsleitung (2014) 9.

2 Vgl. Marxer, Notizen zu einer Direktwahl der Regierung in Liechtenstein, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr 27 (2010) 2.

II. Regierungsorganisation in Liechtenstein

A) *Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen*

Gemäß Art 79 Abs 1 der liechtensteinischen Landesverfassung (LV) wird die „Kollegialregierung“ aus dem Regierungschef und vier Regierungsräten gebildet. Sie entsprechen im österreichischen politischen System dem Bundeskanzler und den Bundesministern auf Bundesebene, bzw auf Landesebene dem Landeshauptmann und den Landesräten. Einer der vier Regierungsräte ist gleichzeitig Stellvertreter des Regierungschefs.

Die Regierung wird vom Landesfürsten einvernehmlich mit dem Landtag auf dessen Vorschlag ernannt (Art 79 Abs 2 LV). Die solcherart von Landesfürst und Landtag im Einvernehmen kreierte Regierung ist folglich auch vom Vertrauen sowohl des Landesfürsten als auch des Landtages abhängig, dessen Verlust die weitere Funktionsausübung verhindert (Art 80 Abs 1 LV).³

Art 92 Abs 1 LV statuiert, dass der Regierung der Vollzug aller Gesetze und rechtlich zulässigen Aufträge des Landesfürsten oder des Landtages obliegt, womit sie als oberstes Organ im Sinne österreichischer Terminologie (Art 19 B-VG) zu betrachten ist. Die Verfassung postuliert weiters ein Legalitätsprinzip, wonach sich die gesamte Landesverwaltung innerhalb der Schranken der Verfassung, der Gesetze und staatsvertraglichen Regelungen zu bewegen hat. Auch in jenen Angelegenheiten, in welchen das Gesetz der Verwaltung ein freies Ermessen einräumt, sind dieselben durch die Gesetze gezogenen Grenzen streng zu beobachten (Art 92 Abs 4 LV).

In welcher Organisation die Regierung die Verwaltungsgeschäfte zu besorgen hat, wird von der Verfassung nicht vorgegeben. Art 94 LV bestimmt im VII. Hauptstück über die Regierung lediglich, dass die Verwaltungsorganisation mit Gesetz zu regeln ist. Ähnlich ordnet Art 107 Satz 1 LV im Abschnitt über die Behörden und Staatsbediensteten an: „Die Organisation der Behörden erfolgt im Wege der Gesetzgebung.“⁴ Daraus ergibt sich immerhin, dass die Verwaltungsorganisation nicht auf bloßer Verordnungsebene oder gar auf einer Rechtsstufe unterhalb derselben geregelt werden darf, sondern durch

3 Vgl. *Kieber*, Regierung, Regierungschef, Landesverwaltung, in: Batliner (Hg), Die liechtensteinische Verfassung 1921 (1994) 295 ff.

4 Siehe dazu auch *Wolf*, Zum Verhältnis von Exekutive und Legislative bei der Organisation der Landesverwaltung, LJZ 2013, 64 (65).

das Gesetz in einer dem Legalitätsprinzip nach liechtensteinischem Verständnis⁵ gerecht werdenden Weise vorherbestimmt sein muss.

B) Gesetz über die Regierungs- und Verwaltungsorganisation

Die liechtensteinische Verwaltungsorganisation war in den letzten Jahren Gegenstand umfassender Reformen und Neuerungen.⁶ Jüngerer Ursprungs ist daher auch das geltende Gesetz über die Regierungs- und Verwaltungsorganisation aus dem Jahre 2012.⁷ Diese Organisation orientiert sich in wesentlichen Inhalten an der Organisation der Schweizerischen zentralen Bundesverwaltung, wie schon aus der Verwendung zahlreicher Termini des Organisationsrechts der Schweiz ersichtlich ist (etwa RVOG, Generalsekretäre, Generalsekretäre-Konferenz, ua). Bemerkenswerterweise wird hingegen nicht der Terminus „Departement“ für die Bezeichnung eines politischen Ressorts in der Schweiz verwendet, sondern der Begriff „Ministerium“.

Im gegebenen Zusammenhang sei auf folgende Bestimmungen hingewiesen:

Art 9 Abs 1 RVOG bestimmt, dass die Kollegialregierung⁸ im Rahmen von Verfassung und Gesetz für eine zweckmäßige Organisation der Verwaltung sorgt und sie den Verhältnissen anpasst.

5 Der Staatsgerichtshof (StGH 1986/7 = LES 1987, 141 ff, siehe auch StGH 1999/11, Erw 4.3) verlangt hinsichtlich der Determinierungsdichte von Gesetzen „eine inhaltliche, doch nicht wortwörtliche, die Gesetzgebung mehr und mehr überfordernde Umschreibung [...]“. Erfordern wachsende Komplexität aller Sachverhalte eingehendere Detailregelungen im ‚grösseren‘ Rahmen der Gesetze, wird dem Legalitätsprinzip durch stärkere rechtsstaatliche Grundrechtsgarantien entsprochen. In Beachtung der in der Verfassung ausgeprägten Grundsätze der Gesetzmässigkeit der Verwaltung werden bei Normprüfung im Einzelfall den Rahmen der Gesetze überschreitende oder im Gesetz nicht gedeckte VO zu beheben sein.“ Der Staatsgerichtshof judiziert damit ein Legalitätsprinzip, das an das in der österreichischen Verfassungsdogmatik vertretene Modell angelehnt ist, was jedoch die geforderte Bindungsdichte der Gesetzgebung betrifft, eine grössere Offenheit erkennen lässt.

6 Dazu näher Wolf, Verhältnis 64 ff.

7 LGBl Nr 348/2012 (LR 172.011). LR bedeutet „Liechtensteinische Rechtsvorschriften“ und meint die – auch elektronische – Sammlung des Landesrechts, die sich an der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR) in der Schweiz orientiert. Siehe dazu auch Bußjäger, Rechtsinformationssysteme in Liechtenstein, in: FS Friedrich Lachmayer (2014) 329 (333); Wolf, Verhältnis, 64 ff.

8 Der Begriff „Kollegialregierung“ wird in der Verfassung (vgl Art 79 Abs 1 LV) als Bezeichnung für die Regierung verwendet. Zuweilen wird aber auch, ohne dass ein normativer Unterschied vorliegt, von der „Regierung“ gesprochen (vgl Art 80 LV).

Gemäß Abs 2 legt die Regierung mit Verordnung die Gliederung der Verwaltung in Amtsstellen fest und weist diesen im Rahmen der Gesetze möglichst zusammenhängende Sachbereiche zu.

Art 18 RVOG bestimmt weiters, dass folgende Ministerien eingerichtet werden:

- Ministerium für Präsidiales und Finanzen
- Ministerium für Äusseres
- Ministerium für Gesellschaft
- Ministerium für Inneres
- Ministerium für Infrastruktur und Umwelt.

Das RVOG sieht nun keine, was angesichts der Kleinheit des Landes durchaus naheliegend wäre, einheitliche Stelle zur Besorgung der Angelegenheiten der Kollegialregierung vor. Vielmehr werden in Art 25 RVOG Amtsstellen vorgesehen, die entweder

- Stabsstellen der Kollegialregierung,
 - Stabsstellen der Ministerien oder
 - Ämter
- sind.

Was nun Aspekte der Koordination und der Unterstützung der Regierungstätigkeit betrifft, so erscheinen die Stabsstellen der Kollegialregierung von besonderem Interesse. Art 26 RVOG nennt als Stabsstellen der Kollegialregierung

- den Regierungssekretär,
- die Regierungskanzlei,
- weitere Stabsstellen, sofern die Kollegialregierung dies beschließt.

Diese Stabsstellen sind der Kollegialregierung unterstellt. Die Aufsicht obliegt dem Regierungschef.

Die zentrale Stabsstelle der Regierung bildet die Regierungskanzlei,⁹ die vom Regierungssekretär geleitet wird (Art 28). Neben sonstigen Aufgaben, die ihr durch Gesetz, Verordnung oder Regie-

9 Zu den Funktionen einer solchen Regierungskanzlei als Stabsstelle siehe grundlegend *Kohlbrenner*, Staatskanzlei 126 ff.

rungsbeschluss übertragen werden,¹⁰ ist sie gemäß Art 29 RVOG insbesondere für

- die Unterstützung des Regierungssekretärs bei der Erfüllung seiner Aufgaben nach Art 27,
 - die Kanzleidienste und Registratur der Regierung,
 - die Information und Kommunikation der Regierung und
 - das Protokoll der Regierung
- zuständig.

Die Regierungskanzlei ist vornehmlich für Koordinationsaufgaben, aber auch für die Bereitstellung der Kanzleidienste, also des Supports für die verfahrensmässigen Abläufe in der Regierung, zuständig.

Daneben gilt es zu beachten, dass jedes Ministerium über ein Generalsekretariat verfügt (Art 31 RVOG), das unter der Leitung eines Generalsekretärs steht. Das Generalsekretariat unterstützt das zuständige Regierungsmitglied (Art 32 RVOG) und ist insbesondere zuständig für

- die Planung, Organisation und Koordination der Geschäftstätigkeit des Ministeriums;
- die Erstellung des Voranschlages des Ministeriums;
- die Sicherstellung des Controllings des Ministeriums;
- die Information und Kommunikation des Ministeriums mit Unterstützung der Regierungskanzlei;
- die Koordination der Geschäftstätigkeit des Ministeriums mit derjenigen der anderen Ministerien und der Kollegialregierung;
- die Erfüllung weiterer Aufgaben, die ihm vom zuständigen Regierungsmitglied übertragen werden.

Der Koordination der Regierungsaufgaben dient weiters die Generalsekretäre-Konferenz, die aus dem Regierungssekretär und den Generalsekretären der fünf Ministerien besteht (Art 40 RVOG). Dieser Generalsekretäre-Konferenz kommt auch in der Schweiz besondere Bedeutung zu, worauf nachfolgend noch eingegangen wird.

10 Gemäß Art 81 Rechtssicherheits-Ordnung ist der Regierungssekretär beispielsweise für Beglaubigungen in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zuständig. Art 29 und 30 des Gesetzes über den Liechtensteinischen Rundfunk übertragen dem Regierungssekretär organisatorische Aufgaben bei der Bestellung des Publikumsrates. Das Gesetz über die Allgemeine Landesverwaltungspflege (das liechtensteinische „AVG“) sieht verschiedene Funktionen des Regierungssekretärs in der Leitung von Verwaltungsverfahren bzw in der Bereitstellung kanzleitechnischer Ressourcen vor (vgl Art 5 Abs 3, Art 44 Abs 3, Art 54 Abs 2 und Art 147 Abs 4 leg cit).

III. Regierungsorganisation in der Schweiz

A) *Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen*

Gemäß Art 175 der Bundesverfassung (BV) besteht der Bundesrat, wie die Bundesregierung der Schweiz bezeichnet wird, aus sieben Mitgliedern, die von der Bundesversammlung nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrates nach einer Konkordanzklausel (Abs 4), wonach darauf Rücksicht zu nehmen ist, dass die Landesgegenden und Sprachregionen angemessen vertreten sind,¹¹ gewählt werden. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang auch die Einhaltung eines freiwilligen Parteienproporzes seit 1959, der sogenannten „Zauberformel“. Aktuell wird nach dieser Formel der Bundesrat im Verhältnis von jeweils zwei Sitzen SP, FDP und SVP sowie einen Sitz CVP besetzt.¹²

Der Bundesrat leitet gemäß Art 178 BV die Bundesverwaltung. Gemäss Art 177 BV entscheidet der Bundesrat als Kollegium. Für die Vorbereitung und den Vollzug der Geschäfte des Bundesrates werden diese nach Departements auf die einzelnen Mitglieder verteilt. Den Departements oder den ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten werden Geschäfte zur selbständigen Erledigung übertragen; dabei muss der Rechtsschutz sichergestellt sein.

Dies bedeutet, dass das Ministerialprinzip, das durch die Aufteilung der Geschäfte des Bundesrates auf seine Mitglieder konstituiert wird, zugunsten eines ganzheitlich beratenden und handelnden Regierungsorgans zurückgedrängt wird.¹³ Dem Kollegialprinzip kommt der normative Vorrang gegenüber dem Departementalprinzip zu.¹⁴ In der politischen Praxis ist aber eine deutliche Verschiebung in Richtung Departementalsystem festzustellen, weil die Leistungen der Bundesräte letztlich an ihrer eigenverantwortlichen Tätigkeit gemessen werden und sie sich im Departementalsystem besser profilieren können.¹⁵

11 Vgl Ehrenzeller, Art 175 BV, in: Ehrenzeller/Mastrorandi/Schweizer/Vallender (Hg), *Die Schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Kommentar*³ (2014) Rz 24 ff; Mader, Bundesrat und Bundesverwaltung, in: Thürer/Aubert/Müller (Hg), *Verfassungsrecht der Schweiz* (2001) Rz 9 ff.

12 Ehrenzeller, Art 175 BV Rz 27 ff.

13 Vgl Ehrenzeller, Art 177 BV Rz 3.

14 Ehrenzeller, Art 177 BV Rz 3.

15 Siehe Häfelin/Haller/Keller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*⁸ (2012) Rz 1633a.

Gemäß Art 179 BV ist die Bundeskanzlei die allgemeine Stabsstelle des Bundesrates.¹⁶ Sie wird von einer Bundeskanzlerin oder einem Bundeskanzler geleitet.¹⁷ Auf diese Einrichtung wird nachfolgend näher eingegangen.

B) Organisation und Aufgaben der Bundeskanzlei

Die Bundesverfassung überlässt die nähere Umschreibung der Aufgaben der Bundeskanzlei dem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz – RVOG.¹⁸ Die Bundeskanzlei hat in erster Linie eine unterstützende Funktion (siehe bereits Art 1 Abs 3 RVOG).¹⁹ Sie berät und unterstützt das Regierungskollegium und dessen Präsidium bei der Wahrnehmung der Regierungsobliegenheiten. Ihre Hauptaufgaben liegen in der Planung, Vorbereitung, Organisation, Koordination, Kontrolle und Information.²⁰ Der Bundeskanzler als Leiter hat in Bezug auf die Bundeskanzlei dieselbe Stellung wie ein Bundesrat gegenüber dem Departement.²¹ Daraus ergibt sich ein beachtlicher Rang innerhalb der Bundesverwaltung, der jenem eines Ministers im österreichischen Regierungssystem gleichkommt.²² Der Bundeskanzler ist der Stabschef des Bundesrates.²³ Er steht nicht unter der Leitung eines der Mitglieder des Bundesrates, sondern jener des (gesamten) Bundesrates.²⁴

Gemäß Art 15 RVOG kommt der Bundeskanzlei im Bereich des sogenannten „Mitberichtsverfahrens“ eine wichtige Rolle zu. Im Mitberichtsverfahren werden jene Geschäfte entschieden, über die der Bundesrat zu beschliessen hat, also jene Angelegenheiten, die der kollegialen Beschlussfassung unterliegen.²⁵ Das Mitberichtsverfahren

16 Zur Geschichte der Bundeskanzlei siehe *Kohlbreuner*, Staatskanzlei 116 ff, Zu den Funktionen einer solchen Stabsstelle *ibidem* 126 ff.

17 Auf der Ebene der Kantone erfüllt die in den jeweiligen Kantonsverfassungen geregelte Staatskanzlei vergleichbare Aufgaben (dazu grundlegend *Kohlbreuner*, Staatskanzlei).

18 *Biaggini*, Art 179 BV Rz 5.

19 SR 172.010.

20 *Biaggini*, Art 179 BV Rz 3; *Häfelin/Haller/Keller*, Bundesstaatsrecht Rz 1637 ff.

21 *Häfelin/Haller/Keller*, Bundesstaatsrecht 1638; *Sägesser*, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz – RVOG (2007) Art 31 [Rz 9]; *Mader*, Bundesrat Rz 54 ff.

22 Siehe auch *Sägesser*, RVOG Art 1 [Rz 12].

23 *Sägesser*, RVOG Art 1 [Rz 14]; *Tschannen*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2004) 496; *Mader*, Bundesrat Rz 51 ff.

24 *Sägesser*, RVOG Art 31 [Rz 6].

25 *Mader*, Bundesrat Rz 45.

ist ein wichtiges Instrument zur Koordination der Bundesverwaltung, das vor allem dann Bedeutung erlangt, wenn die Departemente unterschiedliche Positionen einnehmen.²⁶ Die Bundeskanzlei hat für ein optimales Verfahren zu sorgen. Dazu gehört auch eine materielle Auseinandersetzung, die sich in einer Verfahrensleitung des Bundeskanzlers manifestiert.²⁷

Ein leitendes Mitglied der Bundeskanzlei fungiert außerdem als Sprecher des Bundesrates (Art 10a RVOG). Der Bundesratssprecher koordiniert die Information zwischen dem Bundesrat und dem Departement und informiert im Auftrag des Bundesrates die Öffentlichkeit. Der Bundesratssprecher tritt nicht an die Stelle der Mitglieder des Bundesrates in der Aussenkommunikation, das heißt, diese können die Öffentlichkeit selbst informieren. Dort, wo sich der Bundesrat und seine Mitglieder vertreten lassen, ist es Aufgabe des Bundesratssprechers, diese Kommunikation zu leisten.²⁸ Ein wichtiges Element bildet auch in der Tätigkeit des Bundesratssprechers die Koordination der Informationstätigkeit des Bundesrates und der Departemente.²⁹

Im Folgenden seien folgende Aufgaben der Bundeskanzlei hervorgehoben:

- *Beratung und Unterstützung des Bundesrates bei der Planung und Koordination auf Regierungsebene (Art 32 lit a RVOG):* Der Bundeskanzler bereitet in Zusammenarbeit mit den Departementen die Unterlagen vor, die eine kohärente Regierungspolitik ermöglichen.³⁰ Er trägt aber auch für die künftige Regierungspolitik Verantwortung, indem er einen Perspektivstab koordiniert, der Überlegungen anstellen soll, wie auf künftige Herausforderungen zu reagieren ist.³¹

Da die Koordination der Regierungsarbeit beim Bundespräsidenten liegt, dessen Amt jährlich rotiert, liegt die Umsetzung dieser Aufgabe schwergewichtig beim Bundeskanzler. Die Bundeskanzlei ist somit das wichtigste Koordinationsorgan der Bundesverwaltung.³²

26 Sägesser, RVOG Art 15 [Rz 6 ff].

27 Sägesser, RVOG Art 15 [Rz 46 f].

28 Sägesser, RVOG Art 10a [Rz 17]; Mader, Bundesrat Rz 59.

29 Sägesser, RVOG Art 10a [Rz 23].

30 Sägesser, RVOG Art 32 [Rz 7].

31 Sägesser, *ibidem*.

32 Sägesser, RVOG Art 32 [Rz 10].

Die Bundeskanzlei sorgt weiters für eine einheitliche legistische Ausgestaltung der Rechtsnormen, wenngleich sie keine Linienaufgaben hat, was die Ausarbeitung der Normen betrifft.

Auch dort, wo die Bundeskanzlei keine Linienaufgaben hat, wirkt sie an der Entscheidungsvorbereitung dadurch mit, dass sie die zur Behandlung durch den Bundesrat vorgelegten Geschäfte auf ihre Behandlungsfähigkeit prüft, ebenso dahingehend, ob sie im Hinblick auf bestimmte übergeordnete Ziele mit anderen Geschäften gleichzeitig behandelt oder etwa zurückgestellt werden sollen. Die Bundeskanzlei wird damit zu einer Hüterin der Allgemeinsicht.³³

- *Mitwirkung bei der Vorbereitung und Durchführung der Verhandlungen des Bundesrates (Art 32 lit c RVOG)*: Der Bundeskanzler erstellt in Zusammenwirken mit dem Bundespräsidenten die Tagesordnung des Bundesrates (sog Traktandenliste). Er kann nicht nur den Behandlungszeitpunkt beeinflussen und dadurch ein Geschäft priorisieren oder zugunsten anderer Geschäfte zurückstellen, sondern er bezeichnet auch die unbestrittenen Geschäfte, die ohne Einzelberatung gesamthaft verabschiedet werden, sofern nicht ausdrücklich eine Diskussion verlangt wird.³⁴
- *Sicherstellung der departementsübergreifenden Koordination (Art 33 RVOG)*: Die Bundeskanzlei besorgt nicht nur die Koordination auf Regierungsebene, sondern auch innerhalb der Departemente. Ein wichtiges Instrument dazu ist die Generalsekretärenkonferenz (Art 53 RVOG).³⁵ Die Generalsekretäre wiederum bilden die Stabschefs eines jeden Departements.³⁶

Die Koordinationsaufgabe erstreckt sich auch auf solche Belange, die gar nicht dem Bundesrat zur Entscheidung vorgelegt werden.³⁷ Zur Gewährleistung dieser Koordination kann der Bundeskanzler auch Weisungen erlassen (Art 30 RVOG).³⁸ Im Hinblick auf den Aspekt der Gewaltenteilung ist bemerkenswert, dass der Bundeskanzler berechtigt ist, an den Sitzungen der Verwaltungs-

33 Säegger, *ibidem*.

34 Säegger, RVOG Art 32 [Rz 20].

35 Mader, Bundesrat Rz 46.

36 Tschannen, Staatsrecht Rz 25.

37 Säegger, RVOG Art 33 [Rz 4].

38 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (SR 172.010.1); vgl Säegger, RVOG Art 33 [Rz 7].

delegation der Bundesversammlung mit beratender Stimme teilzunehmen.³⁹

- *Information nach innen und außen (Art 34 RVOG)*: Die Bundeskanzlei hat sowohl für die interne (also gegenüber den Departementen) als auch die externe (also der Öffentlichkeit) Information durch den Bundesrat zu sorgen.⁴⁰ Diese Informationspflicht gegenüber außen umfasst die Information der Bundesversammlung, der Kantone und der Öffentlichkeit über Entscheidungen, Absichten und andere Vorhaben des Bundesrates (vgl Art 23 Abs 1 RVOG).
- *Beratung und Unterstützung des Bundesrates sowie des Bundespräsidenten bei der Führung und Beaufsichtigung der Bundesverwaltung (Art 32 lit e RVOG)*: Der Bundeskanzler ist für die formell korrekte und materiell widerspruchsfreie Beschlussfassung im Bundesrat verantwortlich.⁴¹ Der Bundeskanzler unterstützt den Bundesrat bei der gesamtheitlichen Aufsicht über die Bundesverwaltung. Er übernimmt dabei auch ein Vollzugscontrolling, was die Erfüllung der Aufträge des Bundesrates an die Verwaltung betrifft.⁴²
- *Unterstützung des Bundesrates im Verkehr mit der Bundesversammlung (Art 32 RVOG)*: Die Bundeskanzlei koordiniert die Verteilung der Aufträge des Parlaments an den Bundesrat auf die verschiedenen, sachlich zuständigen Departemente und umgekehrt die Zuleitung der bundesrätlichen Botschaften und andere Geschäftsfälle an das Parlament.⁴³
- *Vorbereitung des Berichts über die Richtlinien der Regierungspolitik und des Geschäftsberichts (Art 32 lit d RVOG)*: Sachaufgaben (Linienaufgaben) nimmt die Bundeskanzlei insoweit wahr, als sie für den Vollzug der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte zuständig ist, was insbesondere die Gewährleistung der korrekten Durchführung der eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen beinhaltet, sowie die Herausgabe der Gesetzessammlungen sowie weiterer amtlicher Veröffentlichungen. Kanzleiaufgaben erfüllt die Bundeskanzlei insoweit, als ihr die Protokoll-

39 Sägesser, RVOG Art 33 [Rz 12].

40 Sägesser, RVOG Art 34 [Rz 4 ff].

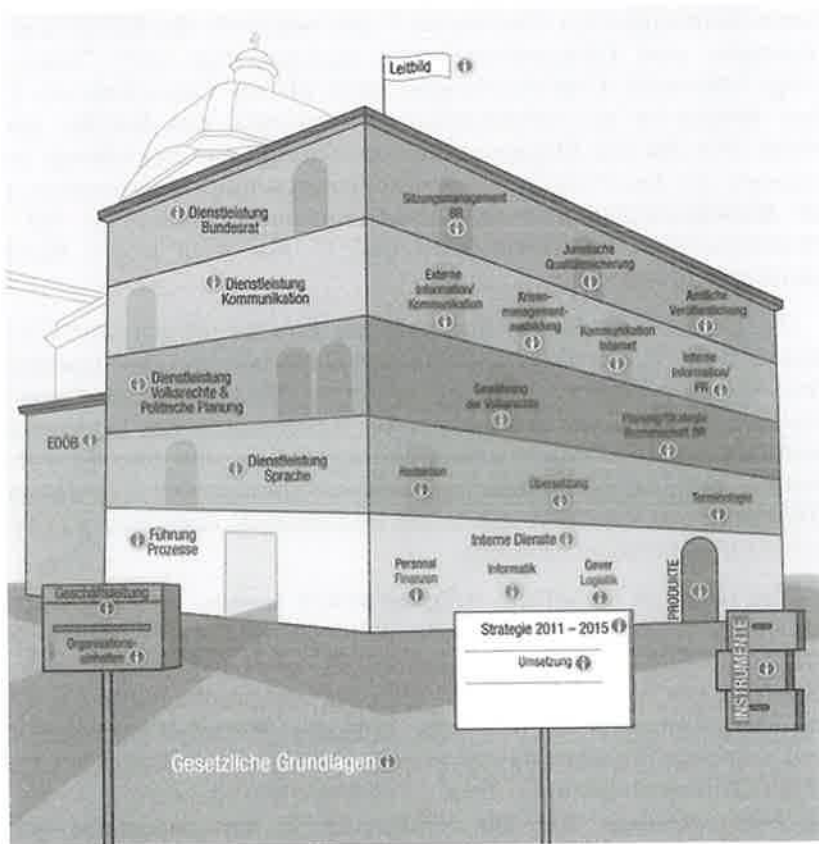
41 Sägesser, RVOG Art 32 [Rz 30].

42 Sägesser, RVOG Art 32 [Rz 30].

43 Sägesser, RVOG Art 32 [Rz 31 f].

führung, die Organisation des Weibeldienstes, Legalisationen obliegt und sie zentrale Sprach- und Übersetzungsdienstleistungen erbringt.

Abbildung: Aufgaben der Bundeskanzlei (Quelle: <bk.admin.ch>)



Zusammengefasst ist festzuhalten: Der Bundeskanzlei kommen wichtige Koordinationsaufgaben zu, sie stellt aber nicht etwa allgemeine Supportdienste für die Departemente zur Verfügung und stellt daher auch nicht etwa einen einheitlichen Geschäftsapparat zur Besorgung der Aufgaben der Regierung dar, wie dies etwa bei den Ämtern der österreichischen Landesregierungen der Fall ist.

C) Weitere Einrichtungen ressortübergreifender Aufgabenerledigungen

Von Bedeutung ist allerdings, dass die Bundeskanzlei nicht die einzige Einrichtung auf Bundesebene ist, die ressortübergreifend tätig ist. Eine besondere Rolle spielt auch das Finanzdepartement, das wichtige Querschnittsaufgaben übernimmt,⁴⁴ und welchem das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation nachgeordnet ist.⁴⁵ Dieses erbringt Informatik-Dienstleistungen auch für die Departements. Darüber hinaus ist ein Informatiksteuerungsorgan des Bundes eingerichtet (Art 20a der Organisationsverordnung). Diesem obliegt unter anderem die Beurteilung der Anforderungen der Departemente und der Bundeskanzlei und die Erstattung eines Vorschlags für die entsprechenden Standarddienste (Art 17 Abs 1 lit b der Bundesinformatikverordnung).

Die Umsetzung der IKT-Strategie des Bundes obliegt dem Finanzdepartement.⁴⁶ Allerdings verfügt jedes Departement über (höchstens) einen eigenen internen Leistungserbringer, die für die Einhaltung der IKT-Vorgaben und der Beschlüsse des Bundesrates, des Finanzdepartementes und des Informatiksteuerungsorgans des Bundes verantwortlich sind (Art 23 Bundesinformatikverordnung). Der Generalsekretärenkonferenz kommen wiederum koordinative Aufgaben zu (Art 15 Bundesinformatikverordnung).

Eine wichtige steuernde Aufgabe erfüllt weiters das ebenfalls im Departement für Finanzen angesiedelte Eidgenössische Personalamt (Art 10 der Organisationsverordnung). Zu seinen Aufgaben zählt die Schaffung der Voraussetzungen für eine vorausschauende Personal- und Vorsorgepolitik im Bund. Es führt eine Personal und Sozialberatung und das Ausbildungszentrum der Bundesverwaltung (Art 11 der Organisationsverordnung). Dies bedeutet nicht, dass dem Amt auch die Personalhoheit über die Mitarbeiter in den anderen Departementen zukäme, es schafft jedoch die Grundlagen für ein integriertes Personalbewirtschaftungssystem (Art 11 Abs 2 lit e der Organisationsverordnung).

44 Mader, Bundesrat Rz 38.

45 Siehe Art 16 f der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement (SR 172.215.1).

46 Art 5 Abs 2 der Bundesinformatikverordnung (SR 172.010.58).

IV. Bewertung und Schlussfolgerungen

In den beiden untersuchten Ländern kommt der Regierungskanzlei (Liechtenstein) und der Bundeskanzlei (Schweiz) eine wichtige Rolle in der Koordination zu. Beide Einrichtungen sind Stabsstellen. Um Einrichtungen vergleichbar dem „Amt der Landesregierung“ handelt es sich aber nicht.

Hinsichtlich gemeinsamer Supportdienste für die Zentralverwaltung ist vor allem der Blick auf die Schweiz von Interesse, wo etwa im Eidgenössischen Finanzdepartement angesiedelte Stellen Dienstleistungen im Bereich der Informatik und des Personalwesens erbringen.

Auffallend ist, welche Bedeutung in der Regierungsorganisation der untersuchten Länder (hinsichtlich der Schweiz ist dies auf Grund der mit Österreich vergleichbaren Grössenverhältnisse von besonderem Interesse) der Koordination der Regierungstätigkeit beigemessen wird.⁴⁷ Sowohl die Bundeskanzlei als auch die Generalsekretärenkonferenz haben wesentliche Aufgaben in der Koordination und wechselseitigen Abstimmung der Tätigkeiten von Politik und Verwaltung. Dies reicht bis zur Aussenkommunikation, wo auf ein möglichst einheitliches Auftreten aller massgeblichen Akteure hingewirkt wird, womit der Bedeutung einer aktiven und kohärenten Öffentlichkeitsarbeit Rechnung getragen wird.⁴⁸

47 Zu erwähnen ist, dass es neben der hier dargestellten Bundeskanzlei und der Generalsekretärenkonferenz es eine Vielzahl weiterer interdepartementaler Koordinationsorgane gibt (vgl. *Mader, Bundesrat Rz 47*).

48 *Mader, Bundesrat Rz 59*.

Bundesverwaltungsamt Köln

I. Das Bundesverwaltungsamt – Kurzbeschreibung

Das deutsche Bundesverwaltungsamt (BVA) mit Sitz in Köln wurde 1960 als selbständige Bundesoberbehörde durch das Bundesministerium des Innern (BMI) errichtet.

Die Gründungsidee war, Verwaltungsaufgaben der Bundesministerien zu übernehmen, zu bündeln und effektiver zu erledigen. Diese Idee hat sich über die Jahre sehr dynamisch entwickelt. Mit rund 4.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nimmt das Bundesverwaltungsamt heute vielfältige Aufgaben wahr und arbeitet für den Bundespräsidenten, die Bundeskanzlerin und alle Bundesministerien.

Das Bundesverwaltungsamt ist Partner von Behörden, Vereinen, der Wirtschaft sowie vielen Bürgerinnen und Bürgern. Es ist verantwortlich für das Auslandsschulwesen, organisiert das Zuwendungsmanagement, zB der Sport-, Kultur-, Jugend- und Sozialförderung, vergibt Bildungskredite, zieht BAföG-Darlehen ein und ist Ausbildungsbehörde für den mittleren Dienst auf Bundesebene.

Aufgaben auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und des Staatsangehörigkeitsrechts bearbeitet das Bundesverwaltungsamt seit seiner Gründung. Das BVA betreibt unter anderem das Ausländerzentralregister, ist wesentlich für das Auswärtige Amt am Visaverfahren mit jeweils mehreren Millionen Anfragen im Jahr beteiligt und ist die staatliche Vergabestelle für Berechtigungszertifikate im Rahmen des Neuen Personalausweises.

Zu den Arbeitsschwerpunkten gehören inzwischen auch Querschnittsaufgaben, die für alle Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Inneren und zahlreiche weitere Behörden erbracht werden. Dazu zählen unter anderem das Reisemanagement, die Beihilfe- und Bezügebearbeitung und die Personalgewinnung.

Aus den vielfältigen eigenen Erfahrungen bei der Verwaltungsmodernisierung ist der zunehmend nachgefragte Bereich Organisationsberatung für Ministerien und andere Behörden erwachsen.

Nachdem das Bundesverwaltungsamt schon früh Verwaltungs-massenverfahren bewältigen musste und daher sehr früh umfassend Informationstechnik einsetzte (eine ganze Abteilung des BVA arbeitet seit mehr als zwei Jahrzehnten ausschließlich papierlos!) war die Einrichtung der Bundesstelle für Informationstechnik (BIT) als Abteilung des BVA im Jahr 2006 nur folgerichtig. Die BIT unterstützt Bundeseinrichtungen zentral durch IT-Dienstleistungen und IT-Produkte, die sie nicht nur – wie andere Verwaltungen – am Markt kauft. Dank einer Vielzahl eigener Informatiker ist die BIT in der Lage, selbst zu entwickeln und insbesondere professionell zu erproben.

Das BVA hilft auch bei kurzfristigen Problemstellungen, zB durch die Auszahlung von Entschädigungszahlungen nach der Flutkatastrophe an der Elbe und Donau.

Das Bundesverwaltungsamt bietet seit seiner Errichtung schnelle und pragmatische Unterstützung für die Bundesregierung in vielen Politikfeldern. Durch die Bündelung von Aufgaben im Bundesverwaltungsamt können sich Ministerien und Fachbehörden auf ihre Kernaufgaben konzentrieren – ein Gewinn für mehr Qualität und Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Hierbei kommt der Kosten- und Leistungsrechnung und dem Controlling als wichtige Steuerungsinstrumente eine besondere Bedeutung zu. Durch die Bündelung der Aufgaben beim BVA konnten die Kosten bei der Aufgabenwahrnehmung in vielen Bereichen gesenkt werden.

Im Haushaltsjahr 2013 bewirtschaftete das BVA Haushaltsmittel mit einem Gesamtvolumen in Einnahmen und Ausgaben von ca 8,3 Mrd Euro, davon 247 Mio Euro eigenes Haushaltsvolumen.

Das BVA verfügt aktuell über 16 Außenstellen und Standorte, davon sieben neue Außenstellen, durch die Übernahme von Aufgaben der bisherigen Wehrbereichsverwaltungen zum 1. Juli 2013. Ein konsolidierendes Standortkonzept wird aktuell erarbeitet.

Übersicht zu den Standorten/Außenstellen:



II. Aufgabenübersicht

Heute nimmt das BVA über 150 unterschiedliche Aufgaben wahr, zB aus den Bereichen

- Zuwendungsmanagement
- Öffentliche Sicherheit
- Zentralisierung von Personalkosten und Personalnebenkosten
- Zentralisierung weiterer Personalaufgaben (unter anderem Personalgewinnung, elektronische Zeiterfassung)
- Zentraler IT-Dienstleister der Bundes
- Deutsche Auslandsscholarbeit
- Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und Bildungskredit
- Verwaltungsmodernisierung (zB Organisationsberatung)

- Ausbildungsbehörde
- Vielfältige Fachaufgaben aus allen Bundesressorts
- Zukunftsprojekte.

Folgende einzelne Fachaufgaben spiegeln die Kompetenzvielfalt wieder:

- Aufnahme von Spätaussiedlern
- Ehrungsaufgaben des Bundespräsidenten
- Erstattung von Bundestags- und Europaparlament-Wahlkosten
- Gästehäuser Johannisthal und Zeuthen
- Genehmigung der Benutzung des Bundesadlers
- Jobticket
- Koordination des Post austauschs der Bundesbehörden
- Redaktionsdienstleistungen Internetportale
- Staatsangehörigkeitsbehörde
- Wiedergutmachung für frühere Bedienstete jüdischer Gemeinden oder öffentlicher Einrichtungen im Gebiet des früheren Deutschen Reiches.

III. Einzelne Aufgabenschwerpunkte

A) Personaldienstleistungen

Personaldienstleistungen eignen sich besonders gut für eine zentrale Bearbeitung, da sie in jeder großen und kleinen Behörde anfallen. Die Bündelung von Aufgaben macht es möglich und sinnvoll, eine umfangreiche technische Infrastruktur zu nutzen, über die nicht jede einzelne Institution verfügen kann. Für rund 90 Kunden – darunter viele Bundesministerien – bearbeitet das Bundesverwaltungsamt verschiedene Aufgaben aus dem Bereich des Personalwesens. Dazu zählen etwa die Berechnung der Bezüge und Beihilfen, die Vorbereitung und Abrechnung von Dienstreisen, die Berechnung von Trennungsgeld und die Personalgewinnung. Die Kundenbehörden werden auf diese Art von administrativen Tätigkeiten entlastet und können ihre Ressourcen auf die Kernaufgaben konzentrieren.

Das BVA arbeitet kundenorientiert und ist betriebswirtschaftlich ausgerichtet. Durch den Einsatz moderner Informationstechnik gelang und gelingt es, die Prozesskosten und Bearbeitungszeiten kontinuierlich zu senken. Durch Nutzung von Controlling-Instrumenten wird ein ausgewogenes Verhältnis der Kernelemente Qualität, Wirtschaftlich-

keit, Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit erreicht. Ständige Qualitätskontrollen sichern und optimieren die Aufgabenwahrnehmung. Um Transparenz und Qualität der Serviceleistungen zu gewährleisten, werden die Ziele und Erwartungen der Partner in Dienstleistungsvereinbarungen formuliert.

Das Dienstleistungsspektrum:

Bezüge: Zu den Auftraggebern gehören zB das Bundesministerium des Innern (BMI), das Bundesministerium für Gesundheit (BMG), das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und das Bundesarchiv. Seit dem 1. Juli 2013 nimmt das BVA auch Aufgaben der Personalabrechnung aus dem Geschäftsbereich des Bundesverteidigungsministeriums (BMVg) wahr.

Zur finanziellen Betreuung der Beschäftigten der Kundenbehörden und -Institutionen durch das BVA gehört hier unter anderem die Berechnung der Bezüge (Besoldung, Entgelt) von der ersten Zahlung bei Neueinstellung über den Änderungsdienst bei beruflichen oder privaten Veränderungen bis hin zur Einstellung der Zahlung beim Ausscheiden aus dem Dienst bzw Beschäftigungsverhältnis. Für ausgeschiedene Zeitsoldatinnen und Zeitsoldaten werden im Rahmen der Dienstzeitversorgung beispielsweise Übergangsbeihilfen und Ausgleichsbezüge berechnet und gezahlt.

Beihilfe: Beihilfen werden in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen und zu Vorsorgemaßnahmen gewährt. Sie sind eine Beteiligung an den Krankheitskosten durch den öffentlichen Arbeitgeber und ergänzen in diesen Fällen die Eigenvorsorge der Beamtinnen und Beamten, der beihilfeberechtigten Angehörigen von Soldatinnen und Soldaten und der beihilfeberechtigten Tarifbeschäftigten, die aus den laufenden Bezügen zu bestreiten sind. Das BVA übernimmt die Bearbeitung und Berechnung von mehr als 300.000 Beihilfeanträgen pro Jahr und die Erstattung des beihilfefähigen Betrags.

Kindergeld: Der Service des Bundesverwaltungsamtes umfasst die Festsetzung und Zahlbarmachung des Kindergelds für rund 120.000 Kinder sowie die Bearbeitung von Veränderungsmitteilungen. Für diese Aufgabe ist die Bundesfamilienkasse beim BVA zuständig.

Dienstreisen, Trennungsgeld- und Umzugskosten: Auch das zentrale Travel-Management gehört zu den Aufgaben des BVA. Es übernimmt auf Wunsch die zentrale Reisevorbereitung und Reisekostenabrechnung sowie die Bearbeitung von Trennungsgeld- und Umzugskostenanträgen für den Bund (Verfassungsorgane, Gerichte, unmittelbare und mittelbare Bundesverwaltung) bzw institutionelle Zuwendungs-

empfänger des Bundes, die bis zu 50% gefördert werden. Auch hier verfügt das BVA über langjährige Erfahrung, setzt moderne Technik ein, kann durch straffe Arbeitsprozesse schnelle Bearbeitung in hoher Qualität ermöglichen.

Das BVA rechnet in- und ausländische Dienstreisen schnell, kompetent und revisionssicher ab und berät bei Fragen zum Antragsverfahren und zu Abrechnungsbesonderheiten. Dienstreisende haben persönliche Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner, können ihre Anträge elektronisch stellen und bearbeiten, werden bei offenen Erstattungsansprüchen automatisch erinnert. Die Bearbeitung der Anträge, die Festsetzung und Zahlbarmachung erfolgt kurzfristig. Das BVA übernimmt alle operativen Aufgaben der Reisekostenabrechnung und ermöglicht den Kundenbehörden auch hier die Konzentration auf das Kerngeschäft. Zum Service gehören Monitoring-Gespräche, Beratung sowie die Übermittlung von Controllingdaten.

Das BVA übernimmt für die Beschäftigten der Kundenbehörden die Abrechnung ihrer Reisekosten-, Trennungsgeld- und Umzugskostenanträge.

Jobticket für Bundesbedienstete und Beschäftigte öffentlicher Institutionen: Das BVA ist der Dienstleister rund um das Jobticket für Dienststellen des Bundes und andere bundesnahe Einrichtungen. Derzeit nutzen fast 50.000 Beschäftigte von rund 300 Dienststellen im gesamten Bundesgebiet das Jobticket-Angebot des BVA.

Die Vorteile auf einen Blick

- Die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung ermöglicht in allen Dienstleistungsbereichen einen Rückgang der Prozesskosten
- Einsatz von IT-Anwendungen
- hohe Professionalität und Qualität
- kurze Bearbeitungszeiten
- bedarfsgerechte Angebote
- feste Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in allen fachlichen Fragen
- zuverlässige Erreichbarkeiten, umfangreiche Servicezeiten.

B) Verwaltungsdienstleistungen

Neben Fachaufgaben übernimmt das Bundesverwaltungsamt auch unterstützende administrative Dienstleistungen für andere Behörden. So werden diese von Routinetätigkeiten entlastet und können sich

ihren Kernaufgaben widmen. Die Arbeit wird geteilt: Das BVA unterstützt seine Auftraggeber in administrativen Arbeitsblöcken, die Entscheidungskompetenz liegt bei der Kundenbehörde. Mit IT-Hilfe wird die Servicepalette kontinuierlich verbessert und erweitert.

Funktionsweise

- Typische operative Zentralabteilungsaufgaben werden beim BVA gebündelt.
- Die übertragenen Aufgaben werden nach gemeinsam mit den Partnerbehörden festgelegten Kriterien und Verfahren ausgeführt.
- Mit der Behörde wird ein modulares Angebot individuell abgestimmt.
- Die Entscheidungskompetenz verbleibt weiterhin bei den Partnerbehörden.
- Die Koordination zwischen den Partnerbehörden und dem BVA wird nach exakter Festlegung der Schnittstellen über feste Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner realisiert.

Beispiele für unterstützende Dienstleistungen:

Personalgewinnung

Das Servicezentrum Personalgewinnung (SPZ) unterstützt seit über zehn Jahren Bundesbehörden und bundesnahe Einrichtungen auf Wunsch bei der Durchführung von Personalgewinnungsmaßnahmen. Die Bandbreite der Serviceleistungen reicht von der Veröffentlichung der Ausschreibungstexte (<bund.de>) über das Führen von Auswahlinterviews bis zur Konzeption individueller Assessment-Center. Die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter organisieren die Auswahlverfahren, übernehmen die Bewerberbetreuung und alle administrativen Aufgaben. Mittels des Bewerberauswahlsystems (BaSys) können sich interessierte Bewerberinnen und Bewerber unmittelbar online auf vakante Stellen bewerben.

Elektronisches Personal- und Zeitmanagement

Die Dienstleistungen im elektronischen Personal- und Zeitmanagement (ePZ) bestehen im Wesentlichen aus:

- Serviceleistungen auf Basis einer Dienstleistungsvereinbarung
- Fachlichem Projektmanagement zur Weiterentwicklung der eingesetzten IT-Produkte
- Projektunterstützung und fachlicher Beratung zur Systemeinführung.

Finanzmanagement

Zu einer qualitäts-, kunden- und wettbewerbsorientierten Verwaltungsstruktur gehört die Implementierung eines modernen Finanzsystems. Die Finanzdienstleistungen des BVA umfassen die Zentrale Rechnungsbearbeitung und die Anlagenbuchhaltung. Der gesamte Rechnungsvkehr bzw der Zahlungsverkehr wird in Form von digitalen Annahme- und Auszahlungsanordnungen im IT-System MACH gepflegt. Es wird im vereinbarten Rahmen des Rechnungsaufkommens der Partnerbehörden als Shared Service Dienstleistung angeboten.

Onlinedienstleistungen

Internetauftritte sind aus dem Dienstleistungsangebot von Behörden nicht mehr wegzudenken. Das BVA bietet der Bundesverwaltung verschiedene Dienstleistungen rund um die Erstellung und Pflege ihrer Internetauftritte an. Neben der Content-Management-Lösung Government Site Builder (GSB) und einem Hostingangebot für Internetseiten, die auf dem GSB basieren, kann auch der Service der Onlineredaktion genutzt werden. In Absprache mit den Auftraggebern gestalten BVA-Redakteurinnen und -Redakteure mediengerechte und nutzerorientierte Internetauftritte.

Postaustausch der Bundesbehörden zwischen Berlin und Bonn

Als zentraler Dienstleister koordiniert das BVA seit 1999 den Post-austausch zwischen dem beauftragten Dienstleister und den teilnehmenden Behörden. 73 Institutionen im Berliner Raum und im Raum Köln/Bonn (zB alle Bundesministerien, nachgeordnete Bundes-einrichtungen und Landesvertretungen) nehmen an diesem Verfahren teil.

Wahlkostenerstattung

Erstattet werden Kosten, die durch Bundestags- oder Europawahlen bei folgenden Stellen entstehen:

- den Bundesländern (zugleich für ihre Gemeinden und Gemeindeverbände)
- dem Postdienstleister
- dem Deutschen Blinden- und Sehbehindertenverband e.V. - DBSV (Stimmzettelschablonen)
- dem Auswärtigen Amt
- dem Bundeswahlleiter.

Die Vorteile auf einen Blick

- Steigerung von Effizienz und Qualität
- Konzentration auf fachliche Kernaufgaben
- Durch weit gefächerte Arbeitsteilung entstehen bei den Kundenbehörden Spezialisierungsvorteile
- Die Einführung standardisierbarer Prozesse wird erleichtert
- Steuerung und Koordination werden optimiert
- Einheitliche fachspezifische IT-Systeme minimieren die Bearbeitungszeit und den Aufwand
- Durch Bündelung an einem Ort (zB der Rechner, Firewalls, Rechenzentrum-Strukturen) entstehen weitere IT-spezifische Kostenvorteile.

C) Informationstechnik

In der modernen Verwaltung spielt die IT eine wichtige Rolle. Die Kommunikation innerhalb der Verwaltung sowie mit den Bürgerinnen und Bürgern verläuft zunehmend elektronisch. Um die Informationstechnik in Bundesbehörden weiter zu professionalisieren, wird das Know-how in IT-Dienstleistungszentren konzentriert. So wurde 2009 die Bundesstelle für Informationstechnik (BIT) des Bundesverwaltungsamtes zu einem der ersten IT-Dienstleistungszentren (DLZ-IT) des Bundes ernannt.

Die BIT stellt praxisbewährte IT-Lösungen für die Bundesverwaltung bereit, betreibt zentrale Verfahren und bietet einen ganzheitlichen Service an. Dabei nutzt sie die Erfahrung des Bundesverwaltungsamtes als Impulsgeber im Bereich der Verwaltungsmodernisierung und in der Umsetzung moderner Organisationskonzepte. Dank enger Zusammenarbeit zwischen den Fachabteilungen und der IT kann das BVA kundenorientierte, maßgeschneiderte IT-Produkte und Verwaltungsdienstleistungen aus einer Hand anbieten.

Das IT Leistungsportfolio richtet sich vorrangig an Behörden und Institutionen des Bundes. Einzelne Leistungen sind zB:

Beratungsleistungen und Projektmanagement

Neben der Beratung zu spezifischen IT-Themen bietet das Bundesverwaltungsamt auch kompetente Beratung zu Themen IT-naher Aufgabenbereiche an. Das Angebot orientiert sich grundsätzlich an den Anforderungen der Kunden. Die Beratungskompetenzen liegen zB im Bereich Großprojektmanagement, Beratung zur Barrierefreiheit

(Behindertengleichstellungsgesetz, BGG), Beteiligung in europäischen Projekten. Ein ganzheitlicher Ansatz hat sich dabei als wesentlicher Erfolgsfaktor erwiesen: die Verbindung organisatorischer, personeller und technischer Sichtweisen.

Softwareentwicklung

Nach dem Einer-für-alle-Prinzip entwickelt die BIT Lösungen für Querschnittsaufgaben der Behörden und unterstützt die Fachabteilung der Behörden darin ihre Arbeitsprozesse optimal in IT-Systemen abzubilden oder passt vorhandene IT-Lösungen und Produkte an den Bedarf der Verwaltung an. Dabei arbeitet sie in der Regel mit Partnern aus der Wirtschaft zusammen. Die BIT stellt auch den Produkt-Support sicher und unterstützt ihre Kunden bei der Einführung und individuellen Anpassung der Lösungen.

IT-Betrieb und IT-Infrastruktur

Die BIT verfügt über eine moderne und hochskalierbare informationstechnische Infrastruktur. Sichere Zugänge zu allen wichtigen Netzwerken der Bundesverwaltung garantieren eine zuverlässige und an allen Verwaltungsstandorten verfügbare, behördenübergreifende Kommunikation. Die Kombination aus sicherer Technik und verantwortungsbewusstem Betrieb ermöglicht die effiziente und zuverlässige Erfüllung der Kundenanforderungen.

Zunehmend nutzen die Kunden auch den zentralen Betrieb im Rechenzentrum der BIT, zB für Internetauftritte mit dem Government Site Builder (GSB) oder das Personalmanagement mit der Software EPOS. Neben zahlreichen Querschnittsanwendungen für den typischen Bedarf der Bundesverwaltung und neben individuellen Lösungen für einzelne Behörden betreibt die BIT zudem übergreifende IT-Systeme wie das Portal <bund.de> oder das Intranet der Bundesverwaltung.

Standards und Methoden

Die BIT unterstützt das Bundesministerium des Innern bei der Standardisierung und Koordinierung des IT-Einsatzes. So wirkt sie bei der Entwicklung und Abstimmung von Standards in der Informationstechnik der öffentlichen Verwaltung mit und beteiligt sich an der Pflege und Weiterentwicklung von Methoden zur Softwareentwicklung und zum IT-Projektmanagement.

Kunden

Die Dienstleistungen der BIT werden bereits von mehr als 200 Behörden und Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung genutzt. Dazu gehören beispielsweise das Bundeskanzleramt, der Bunderat, die Bundesministerien und zahlreiche Bundesbehörden. Im Rahmen von Verwaltungsgemeinschaften erfüllt die BIT auch Aufgaben für Behörden, die ihre IT-Spezialisten in das Shared Service-Center abgegeben haben. Der Umfang und die Qualität der Leistungen werden zB in Form von Dienstleistungsvereinbarungen zwischen den Behörden und der BIT individuell vereinbart. Dadurch schafft die BIT ein transparentes Auftraggeber- Auftragnehmer-Verhältnis. Die Kundenzufriedenheit wird durch regelmäßige Kundenbefragungen sichergestellt. Um spezielle Bedarfe der Kunden aus der öffentlichen Verwaltung in praxisorientierte Lösungen einfließen zu lassen, setzt die BIT auf ein effektives Kundenmanagement und die regelmäßige Einbeziehung der Auftraggeber.

Vorteile

Als DLZ-IT trägt die BIT dazu bei, Projektrisiken zu verringern sowie die IT-Landschaft des Bundes zu harmonisieren und zu standardisieren. Behörden, die das vielfältige Angebot der BIT nutzen, müssen nicht selbst über umfangreiche Spezialkenntnisse oder komplexe Systemumgebungen verfügen und können sich auf ihre Kernaufgaben und -kompetenzen konzentrieren.

IT-Projekte und -Beratungen können über die BIT und bestehende Rahmenverträge schneller, wirtschaftlicher und mit deutlich geringeren Risiken umgesetzt werden. Synergien aus anderen Projekten tragen zur Optimierung der Qualität und Reduzierung des Aufwands bei. Auch Behörden, die selbst umfassende IT-Kenntnisse und Projekterfahrung besitzen, können durch standardisierte Lösungen (zB im Personal-, Organisations-, Stellen-, Reise- oder Content-Management) ihren Entwicklungsaufwand minimieren und Erfahrungen anderer Behörden unmittelbar nutzen. Daneben ist oft auch eine Unterstützung oder Entlastung in speziellen Themenstellungen hilfreich, um eigene Ressourcen für Kernaufgaben frei zu machen.

IV. Arbeitsweise und Organisationsstruktur

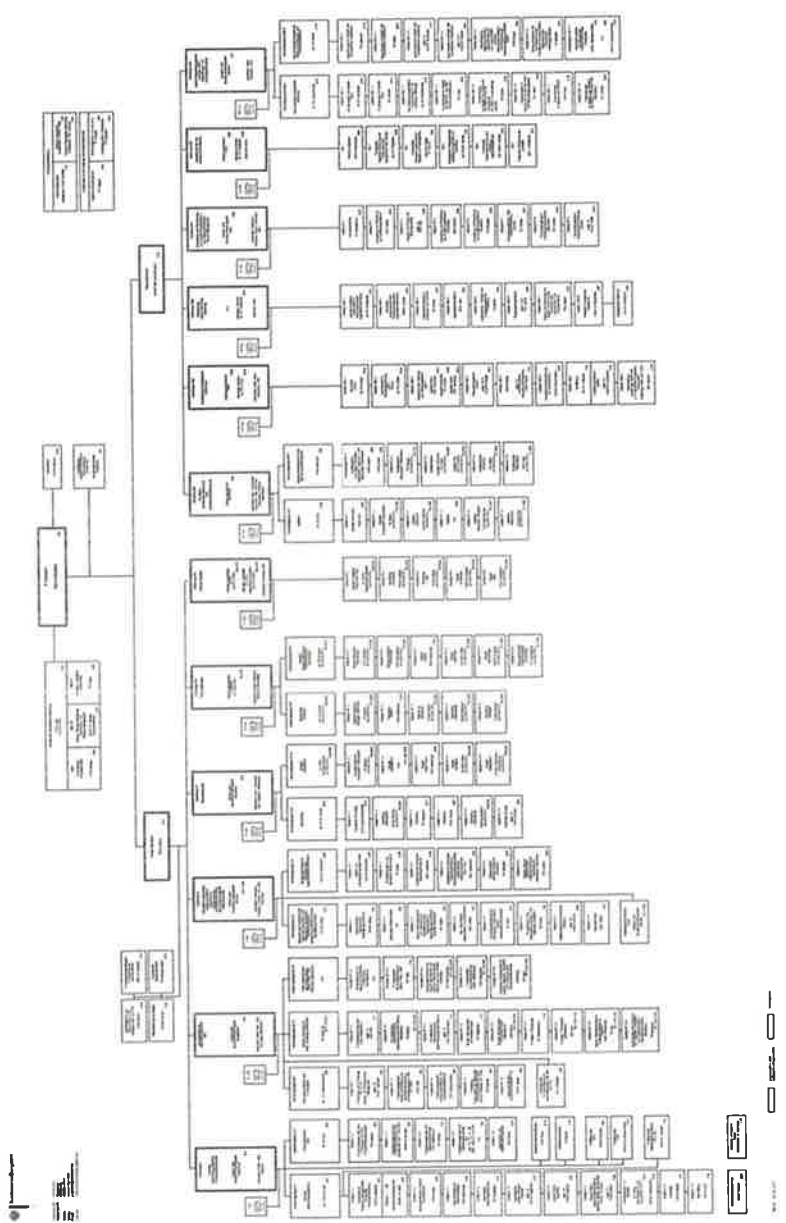
Die heterogenen Aufgaben des BVA erfordern interdisziplinäre Arbeitsprozesse. Folgende Punkte verdeutlichen die Arbeitsweise im Amt:

- Hohe Standardisierung und IT-Unterstützung bei „Antragsverfahren“
- Abteilungs- und ebenenübergreifende Projektarbeit, insbesondere bei IT-Entwicklungen, inklusive Multiprojektsteuerungsgruppe unter Vorsitz der Behördenleitung
- Jährliche Zielvereinbarungen und quartalsweise Controlling-Feedbackgespräche der Abteilungsleitungen mit der Behördenleitung
- Zwei-wöchentliche Abteilungsleitungsbesprechungen mit der Behördenleitung
- Zentralabteilung zur operativen Ressourcensteuerung in den Fachbereichen
- Leitungsbüro und Leitungsstab zur Unterstützung der Behördenleitung bei der strategischen Steuerung.

Eine übergreifende Steuerung und ein Zentrales Controlling sind aus folgenden Gründen im BVA geboten:

- Aufgabenwahrnehmung für alle Bundesressorts
- Häufig wechselndes und sehr heterogenes Aufgabenportfolio
- *ad hoc*-Übernahmen von Aufgaben – Flexibilität bewahren
- Notwendigkeit zur Aufgabenpriorisierung und Aufgabenkritik
- Notwendigkeit von Ressourcenallokation im Spannungsfeld stetiger Ressourcenreduktion.

Schematische Darstellung des Organigramms:



Das Regierungsamt der Tschechischen Republik

I. Kurzbeschreibung

Das tschechische Regierungsamt mit Sitz in Prag wurde 1918 als „Präsidium des Ministerrates“ errichtet. Es war das Organ, um die Einheitlichkeit der legislativen und administrativen Maßnahmen der Regierung zu gewährleisten; darüber hinaus sollte es auch als Hilfsorgan des Regierungschefs dienen.¹ Aktueller Sitz ist das Gebäude der Strakova Akademie in Prag.²

Das heutige Regierungsamt wurde auf Grund des Gesetzes Nr 2/1969³ eingerichtet und gehört zu den Zentralverwaltungsorganen. Seine Hauptaufgabe ist, die Sicherung der fachlichen, organisatorischen und technischen Bedürfnisse der Regierung der Tschechischen Republik und ihrer Organe⁴ zu gewährleisten.⁵

Das Regierungsamt führt der Leiter des Regierungsamts. Die Funktion des „präsidialen Vorstandes“ (Leiter) wurde bereits bei der Entstehung des „Präsidiums des Ministerrates“ eingerichtet.⁶ Er wird von der Regierung ernannt und er ist der Regierung verantwortlich. Der Leiter ist ein Beamter, kann aber anlässlich der Bildung einer neuen Regierung gewechselt werden. Er kann an den Regierungssitzungen teilnehmen, ist aber nicht stimmberechtigt. Jedoch werden nicht nur die Vorlagen der Regierungsmitglieder für Regierungsbeschlüsse in aller Regel über ihn eingebracht, sondern er ist auch selbst befugt, derartige Vorlagen (wenngleich beschränkt auf Angelegenheiten des Regierungsamtes selbst) einzubringen. Der Leiter verwaltet und vertritt

1 Čechurová/Kuklík, Z historie Úřadu vlády České republiky 1918-1992 (2006) 4, abrufbar unter <vlada.cz>.

2 Adresse: Úřad vlády ČR, nábřeží Edvarda Beneše 4, 118 01 Praha 1.

3 Das Gesetz über die Einrichtung der Ministerien und anderen Zentralverwaltungsorganen der Tschechische Republik (*zákon o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky*), Gesetzsammlung (*Sbírka zákonů*) Nr 2/1969, abrufbar unter <<http://portal.gov.cz>>.

4 Siehe dazu die Übersicht im Anhang.

5 *Postavení Úřadu vlády* (Die Position des Regierungsamts), abrufbar unter <vlada.cz>. Derzeitiger Wortlaut: §§ 2, 28 Abs 2 des Gesetzes Nr 2/1969.

6 Čechurová/Kuklík, Z historie 4.

das Regierungsamt nach außen. Er verwaltet unmittelbar die Abteilungen in seinem Zuständigkeitsbereich. Hinsichtlich der Abteilungen der Regierungschefs und der Mitglieder der Regierung, die in die Struktur des Regierungsamts integriert sind, führt er lediglich die Dienstaufsicht.⁷

Im Jahr 2013 waren im Regierungsamt insgesamt 433 Mitarbeiter beschäftigt.⁸

II. Verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Hintergrund

Die Regierung der Tschechischen Republik ist, abgesehen vom Präsident der Republik, das oberste Organ der vollziehenden Gewalt. Die tschechische Verfassung regelt in den Artikeln 67 bis 79 die Stellung der Regierung.⁹ Die Regierung besteht aus dem Regierungschef (offiziell „Vorsitzender der Regierung“¹⁰), den Stellvertretern des Regierungschefs und aus den Ministern.¹¹ Die Regierung entscheidet als Kollegium. Zur Annahme eines Beschlusses der Regierung ist die Zustimmung der absoluten Mehrheit aller ihrer Mitglieder erforderlich.¹²

Der Regierungschef organisiert die Tätigkeit der Regierung, leitet ihre Sitzungen, handelt in ihrem Namen und übt weitere Funktionen aus, die ihm durch die Verfassung oder durch andere Gesetze anvertraut sind,¹³ zB Gegenzeichnung von bestimmten Entscheidungen des Präsidenten der Republik.¹⁴ Er wird von einem Stellvertreter des Regierungschefs oder einem anderen damit beauftragten Regierungsmitglied vertreten.¹⁵

Man kann drei Arten von Ministern unterscheiden:

7 *Vedoucí Úřadu vlády* (Leiter des Regierungsamts), abrufbar unter <vlada.cz>; *Jednací řád vlády* (Geschäftsordnung der Regierung) Art 2 Abs 5, Art IV Abs 6, abrufbar unter <vlada.cz>, derzeitiger Wortlaut: § 28 Abs 3 des Gesetzes Nr 2/1969.

8 *Závěrečný účet kapitoly* (Abschlussrechnung des Kapitels), 31, abrufbar unter <vlada.cz>.

9 Verfassung der Tschechische Republik, Verfassungsgesetz Nr 1/1993 (im Folgenden: Verfassung), abrufbar unter <usoud.cz>.

10 Auf Tschechisch „*předseda vlády*“.

11 Art 67 der Verfassung.

12 Art 76 der Verfassung.

13 Art 77 der Verfassung.

14 Art 63 der Verfassung.

15 Art 77 der Verfassung.

- Die erste Gruppe sind die Minister, die Ministerien führen
- Die zweite Gruppe der Minister ist im Regierungsamt integriert
- Die dritte Gruppe sind Minister ohne Geschäftsbereich.

Die Errichtung der Ministerien und die Festlegung ihrer Zuständigkeiten erfolgt durch Gesetz.¹⁶ Dieses Gesetz ist derzeit das bereits erwähnte Gesetz Nr 2/1969, das auch Grundlage für die Bildung des Regierungsamts, das selbst kein Ministerium, aber ein sonstiges Zentralverwaltungsorgan¹⁷ ist. Dieses Gesetz bestimmt, dass die tschechische Regierung die Tätigkeit der Ministerien koordiniert und kontrolliert.¹⁸

Dann legt dieses Gesetz auch fest, dass das Regierungsamt der Tschechischen Republik professionelle, organisatorische und technische Unterstützung für die Regierung gewährleistet¹⁹ und, dass an der Spitze des Regierungsamtes der Leiter, der von der Regierung ernannt wird, steht.²⁰

Es ist auch wichtig anzumerken, dass es derzeit, außer dem „Staatssekretär für europäische Angelegenheiten“, der dem Regierungschef beigegeben ist²¹, keine Staatssekretäre in der Tschechischen Republik gibt. Es gibt aber ein neues Gesetz über den öffentlichen Dienst.²² Dieses sieht politische „Stellvertreter eines Regierungsmitgliedes“²³ vor, die sie bei Regierungssitzungen oder parlamentarische Ausschusssitzungen und Kommissionssitzungen vertreten können.²⁴ Gleichzeitig begründet dieses Gesetz, dass beamtete „Staatssekretäre“ im Regierungsamt und in jedem Ministerium eingesetzt werden. Diese sind für organisatorische Fragen, Arbeitsbeziehungen der Mitarbeiter und Entlohnung von Beamten verantwortlich.²⁵ Das neue Gesetz sieht auch vor, dass an der Spitze der

16 Art 79 der Verfassung.

17 Andere Zentralverwaltungsorgane gemäß § 2 des Gesetzes Nr 2/1969: „Tschechisches Amt für Statistik“, „Tschechisches Amt für Vermessung, Kartierung und Kataster“, „Tschechischen Bergamt“, „Amt für gewerbliches Eigentum“, „Amt für den Schutz des Wettbewerbs“, „Verwaltung der staatlichen Materialreserven“, „Staatliche Amt für nukleare Sicherheit“, „Nationale Sicherheitsbehörde“, „Energiergulierungsamt“ und „Tschechisches Telekommunikationsamt“.

18 § 28 Abs 1 Gesetz Nr 2/1969 Gs.

19 § 28 Abs 2 Gesetz Nr 2/1969 Gs.

20 § 28 Abs 3 Gesetz Nr 2/1969 Gs.

21 Siehe näher unter Punkt III.B.

22 Gesetz Nr 234/2014, abrufbar unter <<http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=6724>>.

23 Auf Tschechisch: „*náměstek člena vlády*“.

24 § 173 Gesetz Nr 234/2014.

25 § 15 Gesetz Nr 234/2014.

Sektion für öffentlichen Dienst im Ministerium für Inneres ein sogenannter „Superbeamter“ steht,²⁶ der zB die Mitglieder der Auswahlkommissionen der Staatssekretäre ernennt und abberuft²⁷ und die Verwaltungsbehörden kontrolliert.²⁸ Dieses Gesetz wurde im September 2014 im Parlament, sowohl im Abgeordnetenhaus wie im Senat, beschlossen, jedoch hat der Präsident Anfang Oktober sein Veto gegen diesen Gesetzentwurf eingelegt.²⁹ Die Abgeordneten haben ihn aber Ende Oktober überstimmt,³⁰ weil der Gesetzentwurf die Unterstützung der Regierung und der Opposition hatte.³¹ Es trat am 1. Jänner 2015 in Kraft.³²

Derzeit besteht die Regierung aus dem Regierungschef, 15 Ministern³³ und dem Stellvertretenden Regierungschef für Wissenschaft, Forschung und Innovation.³⁴ Der Minister für Menschenrechte hat kein Ministerium und ist ins Regierungsamt integriert.

III. Organisationsstruktur³⁵

Man kann zwei Modelle von Regierungsämtern unterscheiden – das administrative und das koordinierende. Das administrative Modell bedeutet, dass das Regierungsamt nur technische Dienstleistungen erbringt. Der Vorteil dabei ist, dass es weniger Kosten verursacht. Im koordinierenden Modell ist das Regierungsamt das oberste Organ der Staatsverwaltung. Ein solches Regierungsamt gewährleistet die Ab-

26 § 13 Abs 4 Gesetz Nr 234/2014.

27 § 53 Abs 2 Gesetz Nr 234/2014.

28 § 13 Abs 7 Gesetz Nr 234/2014.

29 *Stanovisko prezidenta k zákonu o státní službě* (Stellungnahme des Präsidenten zu Gesetz über den öffentlichen Dienst), abrufbar unter <psp.cz>.

30 Gemäß Art 62 und Art 50 Abs 1 der Verfassung hat der Präsident der Republik das Recht, ein verabschiedetes Gesetz an das Parlament zurückzureichen, sofern es sich nicht um ein Verfassungsgesetz handelt. Aber gemäß Art 50 Abs 2 der Verfassung stimmt das Abgeordnetenhaus über das zurückgereichte Gesetz erneut ab. Beharrt das Abgeordnetenhaus mit absoluter Mehrheit auf dem zurückgereichten Gesetz, so es verkündet. Andernfalls gilt das Gesetz als nicht verabschiedet.

31 Den Fortschritt des Gesetzgebungsverfahrens kann man an Webseiten des Abgeordnetenhauses beobachten, abrufbar unter <psp.cz>.

32 § 207 Gesetz Nr 234/2014.

33 Der Finanzminister ist der erste Stellvertreter des Regierungschefs.

34 *Složení vlády* (Zusammensetzung der Regierung), abrufbar unter <vlada.cz>.

35 Dies ist keine vollständige Darstellung aller Organisationseinheiten, nur der Hauptkomponenten. Weitere Organisationseinheiten werden in Anhang angegeben.

stimmung einer einheitlichen Regierungspolitik und damit die Kohärenz sowie Effektivität der Regierung.³⁶

Welcher Kategorie wird das tschechische Regierungsamt zugeordnet? Man kann beim tschechischen Regierungsamt vier Teile unterscheiden.³⁷

A) *Der erste Teil– Leiter des Regierungsamts*

Der erste Teil besteht aus Abteilungen, die der Leiter des Regierungsamts führt. Dieser Teil hat meistens Verwaltungs- oder auch administrative Funktionen. Das bedeutet, dass dieser Teil:

- das Programm und die Unterlagen für die Regierungssitzungen in der „Abteilung der Agenda der Regierung“ vorbereitet,
- die Bildung und Rekrutierung durch die „Personalabteilung“,
- die Kontrolle und die Prüfung in der „Abteilung für interne Revision und Kontrolle“,
- die Tätigkeit des Nationalen Sicherheitsrats im „Sekretariat des Nationalen Sicherheitsrats“ gewährleistet.
- Der Leiter des Regierungsamts hat einen Stellvertreter, der gleichzeitig Direktor der Sektion für Volkswirtschaftslehre und Verwaltung ist. Dieser Stellvertreter führt darüber hinaus die „Abteilung für die Vergabe öffentliche Aufträge“, die „Abteilung für Haushalt und Finanzen“, die „Abteilung für Wirtschaftsmanagement“, die „Verkehrsabteilung“ und die „Abteilung für Informatik“.

B) *Der zweite Teil – Regierungschef*

Der zweite Teil des Tschechischen Regierungsamts besteht aus Abteilungen unter der Leitung des Regierungschefs. Dieser Teil hat zumeist koordinierende und beratende Funktionen. Der „Staatssekretär für europäische Angelegenheiten und Direktor der Sektion“ leitet die „Abteilung für Information über die Europäische Angelegenheiten“, die „Konzeptionelle und institutionelle Abteilung“, die „Abteilung für die Koordinierung der europäischen Politik“, die „Abteilung für Koordinierung der Wachstumspolitik und wirtschaftliche Entwicklung“,

36 Sedláček, Role úřadů vlád ve vybraných zemích OECD – Analýza modelů koordinace ústřední státní správy (2005) 13, abrufbar unter <vlada.cz>.

37 Organisationsplan des Regierungsamts Tschechische Republik, gültig ab 29.8.2014, abrufbar unter <vlada.cz>.

die „Abteilung für EU-Fonds“ und die „Abteilung für Strategie und Entwicklung Wachstumspolitik und wirtschaftliche Entwicklung“. Die „Sektion des Kabinetts des Regierungschefs“ ist gleichrangig mit dem „Staatssekretär für europäische Angelegenheiten“. Diese Sektion umfasst die „Abteilung des Sekretariats des Regierungschefs“, die „Abteilung Kommunikation“, die „Abteilung Analysen und Informationen“, die „Abteilung Protokoll und Internationale Beziehungen“, die „Abteilung Berater und Beraterinnen Regierungschef“ und die „Abteilung für Nachhaltige Entwicklung“. Die „Abteilung für Drogenpolitik“ fällt auch in den Zuständigkeitsbereich des Regierungschefs.

C) *Der dritte Teil – Minister für Menschenrechte, Chancengleichheit und Gesetzgebung*

Im dritten Teil des tschechischen Regierungsamts sind Abteilungen für die Arbeit des „Ministers für Menschenrechte, Chancengleichheit und Gesetzgebung“, der kein eigenes Ministerium hat, zusammengefasst. Dieser Teil unterstützt auch die Tätigkeit der Beratungs- und Fachorgane der Regierung. Der „Stellvertreter des Ministers für Menschenrechte, Chancengleichheit und Gesetzgebung“ leitet die „Abteilung des Kabinetts des Ministers und Vorsitzenden des Legislativrates der Regierung“, die „Sektion für Menschenrechte“ und die „Sektion des Legislativrates der Regierung“. Zu diesem Teil gehört auch zB die „Abteilung für Menschenrechte und Schutz von Minderheiten“, die „Abteilung für soziale Eingliederung“ und die „Abteilung für Regierungslegislative“.

D) Der vierte Teil – Stellvertreter des Regierungschefs für Wissenschaft, Forschung und Innovation

In der Hierarchie unter dem „Stellvertreter des Regierungschefs für Wissenschaft, Forschung und Innovation“ steht der „Stellvertreter des Stellvertreters des Regierungschefs für Wissenschaft, Forschung und Innovation“. Er verwaltet die „Abteilung des Kabinetts des Stellvertreters Regierungschef für Wissenschaft, Forschung und Innovation“, die „Abteilung des Rates für Forschung, Entwicklung und Innovation“ sowie die „Abteilung für Analysen und politische Koordinierung Wissenschaft, Forschung und Innovation“. Er hat darüber hinaus den „Wissenschaftlichen Berater des Stellvertreters des Regierungschefs“ unter sich.

E) Bewertung

Aus dieser Beschreibung folgt, dass das Regierungsamt der Tschechischen Republik in erster Linie administrative Funktion hat.³⁸

Alle Abteilungen im ersten und zweiten Teil dienen der Regierung, dem Regierungschef und eventuell dem Büro des Präsidenten, dem Büro des Senats und dem Büro des Abgeordnetenhauses.³⁹

Jedes Ministerium hat jedoch seine eigene IT-Abteilung (ausgenommen das Ministerium für Kultur), Personalabteilung, Rechnungsabteilung, Abteilung der internen Kontrolle, Rechtsabteilung, Abteilung der Verwaltung der Gebäude und des Vermögens. Das heißt, dass das tschechische Regierungsamt den Ministerien, anders als etwa das deutsche Bundesverwaltungsamt,⁴⁰ keine Dienstleistungen anbietet.⁴¹

38 Sedláček, Role úřadů 65.

39 Postavení Úřadu vlády (FN 5).

40 Siehe dazu den Beitrag von Unger im vorliegenden Band.

41 Forschung von Organisationsplänen der einzelnen Ministerien, abrufbar zB auf der Homepage des Ministeriums für Inneres <mvcr.cz> und des Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten <mzv.cz>.

IV. Aktuelle Probleme und Herausforderungen des Regierungsamts und der Zentralverwaltung

Die gegenwärtige Struktur kann nur vor dem Hintergrund der Reform der gesamten öffentlichen Verwaltung angemessen bewertet werden.

Reformen der öffentlichen Verwaltung wurden 1999 eingeleitet, sind aber bis heute noch nicht abgeschlossen.⁴² Daher kam es zu einer Vergrößerung von Mängeln, welche die Reformen lösen sollten.⁴³ Von aktuellen Problemen in der Zentralregierung und somit teilweise des Regierungsamts wurde von tschechischem Innerministerium genannt:⁴⁴

- großer Widerstand der öffentlichen Verwaltung gegen die Einführung von modernen Methoden der Führungsorganisation,
- Fehlen einer zentralen, öffentlich zugänglichen Datenbank von Tagesordnungen und der durchgeführten Aktivitäten der Zentralregierung,
- Fehlen der Standardisierung der verschiedenen Verfahrensschritte,
- Fehlen eines Rechtsrahmens der Rechte und Pflichten der Beamten,
- übermäßiger bürokratischer Aufwand,
- niedriges Niveau der horizontalen Koordination der staatlichen Verwaltung,
- Mängel in der Kommunikation zwischen Zentral- und Regionalverwaltung sowie schlechte Koordination und Kommunikation,
- niedrige Qualität der Informationen über die Aktivitäten der Zentralverwaltung (Bürger haben keinen Zugang zu Informationen über die Qualität der Aktivitäten der zentralen Behörden),
- Mangel an Eigenverantwortung,
- unflexible interne Struktur der Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung, Personalinstabilität und übermäßige Politisierung der Zentralregierung.

Um diese Probleme zu lösen, hat die Regierung einen „Strategischen Rahmen für die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung der Tschechischen Republik für den Zeitraum 2014 – 2020“ im August 2014 beschlossen.⁴⁵ In diesem entscheidenden Dokument werden die

42 *Analýza aktuálního stavu veřejné správy*, Ministerstvo vnitra, 2011, 3. Abrufbar unter <mvcr.cz>.

43 *Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020*, Ministerstvo vnitra, 2014, 4. Abrufbar unter <mvcr.cz>

44 *Analýza aktuálního stavu veřejné správy*, 5.

45 *Usnesení vlády České Republiky č. 680 ze dne 27. srpna 2014*, abrufbar unter <mvcr.cz>.

bisherigen Anstrengungen und Dokumente im Bereich der Reform der öffentlichen Verwaltung zusammengefasst, ein Hauptziel und damit die verbundenen strategischen und spezifischen Ziele definiert. Das Hauptziel ist die Verbesserung der Qualität, Effizienz und Transparenz der öffentlichen Verwaltung mit gezielten Interventionen, diese werden bei ausgewählten schwachen Teile der öffentlichen Verwaltung eingesetzt. Dieses Dokument definiert auch die grundlegenden Verfahren für die Erreichung dieser Ziele.⁴⁶ Gleichzeitig empfiehlt das Dokument die Einrichtung des „Regierungsrates für die öffentliche Verwaltung“, dessen Vorsitzender der Minister des Innern ist. Der Rat wurde mit der Entscheidung, mit der Strategischen Rahmens genehmigt wurde, gegründet. Der Rat wird mit seinen Ausschüssen und zusammen mit dem im Ministerium für Inneres bereits bestehenden „Regierungsrat für die Informationsgesellschaft“ für die Koordination und die Erreichung der Ziele verantwortlich sein. Die Aktivitäten beider Räte gewährleistet ein gemeinsames Sekretariat im Ministerium für Inneres.⁴⁷

Das Ministerium für Inneres hat die zentrale Rolle bei der Umsetzung der Reformen der öffentlichen Verwaltung inne. Es ist für die Umsetzungspläne (die zur Erreichung individueller Ziele führen wird), welche bis zum Ende des Jahres 2014 vorzubereiten sind, mit der Unterstützung der anderen Behörden der Zentralverwaltung zuständig.⁴⁸ Die Zuständigkeit für den öffentlichen Dienst, einschließlich seiner Ausbildung, wird wiederum beim Innenministerium liegen, weil die Generaldirektion für den öffentlichen Dienst, die im Regierungsamt eingerichtet gewesen war, nach dem bereits erwähnten Gesetzentwurf aufgehoben werden soll.⁴⁹

46 *Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020*, 8.

47 *Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020*, 51.

48 *Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020*, 50.

49 § 202 Gesetz Nr 234/2014.

Arbeits- und Beratungsorgane der Regierung⁵⁰

Das Regierungsamt gewährleistet auch den Betrieb verschiedener Arbeits- und Beratungsorgane der Regierung⁵¹:

Der Nationale Sicherheitsrat⁵²

- Er bereitet für die Regierung Entwürfe von Maßnahmen, um die Sicherheit der Tschechischen Republik zu gewährleisten, vor.
- Er wird vom Sekretariat des Nationalen Sicherheitsrats unterstützt, das zur Abteilung für Verteidigung und Sicherheit gehört.⁵³
- Er hat zehn Mitglieder:
 - Regierungschef als Vorsitzender des Nationalen Sicherheitsrates
 - Erster Stellvertretender Regierungschef als Vorstandsstellvertretender des Nationalen Sicherheitsrates
 - die Minister für Inneres, auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung, Industrie und Handel, Verkehr, Gesundheit, Umwelt und Landwirtschaft.

Der Regierungsrat für die Koordinierung der Korruptionsbekämpfung⁵⁴

- Er koordiniert und evaluiert die Frage der Bekämpfung der Korruption. Auf Grund der Erkenntnisse aus diesem Bereich schlägt er der Regierung Maßnahmen vor.
- Er wird vom Sekretär des Rates unterstützt, der zur Abteilung für Korruptionsbekämpfung (Teil der Sektion des Legislativrates der Regierung) gehört.⁵⁵
- Er hat 18 Mitglieder:
 - Mitglied der Regierung, in dessen Zuständigkeit die Koordinierung des Kampfes gegen die Korruption als Vorsitzender ist

50 Übersicht der Organe, ihre Zusammensetzung und Beispiele für ihre Aktivitäten.

51 *Poradní, pracovní a jiné orgány, jejichž činnost zajišťuje Úřad vlády ČR.*, abrufbar unter <vlada.cz>.

52 Statut des Nationale Sicherheitsrats, von der Regierung genehmigt am 9.7.2014. Abrufbar unter <vlada.cz>.

53 Art 10 des Statuts des Nationale Sicherheitsrats.

54 Statut des Regierungsrats für die Koordinierung der Korruptionsbekämpfung, von der Regierung genehmigt am 30.7.2014, abrufbar unter <korupce.cz>.

55 Art 6 Statut des Regierungsrats für die Koordinierung der Korruptionsbekämpfung.

- Vorstandsstellvertretender sind Minister für Inneres, Finanzen, Justiz und Stellvertreter Regierungschef für Wissenschaft, Forschung und Innovation
- Direktor der Abteilung zur Bekämpfung der Korruption und Finanzkriminalität Polizei und Untersuchungen
- Direktor der Generalinspektion der Sicherheitskräfte
- Der höchste Staatsanwalt
- Vorsitzender des Verbandes der Städte und Gemeinden der Tschechischen Republik
- Vorsitzender der Vereinigung der Regionen der Tschechischen Republik
- Präsident der Wirtschaftskammer der Tschechischen Republik
- Ombudsmann
- sechs Vertreter von Nicht-Regierungsorganisationen, Hochschulen und der Fachwelt.

Der Legislativrat der Regierung⁵⁶

- Er bereitet Regierungsvorlagen vor und äußert sich zu Vorlagen von anderen Organen mit gesetzgebender Initiative.⁵⁷
- Er wird vom Sekretariat des Legislativrates der Regierung unterstützt, das zur Sektion des Legislativrates der Regierung gehört.⁵⁸
- Er hat 30 Mitglieder:⁵⁹
 - ein Mitglied der Regierung als Vorsitzender
 - Vertreter aus Theorie und Praxis, diese werden in Fachkommissionen eingeteilt.

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung⁶⁰

- Er gestaltet die Strategie für Nachhaltige Entwicklung und ihre Aktualisierungen.
- Er wird vom Sekretariat des Rates unterstützt, das zur Abteilung für Nachhaltige Entwicklung (Sektion des Kabinetts des Regierungschefs)⁶¹ gehört.

56 Statut des Legislativrats der Regierung, von der Regierung genehmigt am 21.8.1998, idgF. Abrufbar unter <vlada.cz>.

57 Art 41 Abs 2 regelt: Ein Gesetzentwurf kann von einem Abgeordneten, einer Gruppe von Abgeordneten, vom Senat, von der Regierung oder der Vertretung einer höheren territorialen Selbstverwaltungseinheit eingebracht werden.

58 Art 6 Statut des Legislativrats der Regierung.

59 *Legislativní rada vlády*, abrufbar unter <vlada.cz>.

60 Statut des Rats für Nachhaltige Entwicklung, von der Regierung genehmigt am 9.7.2014. Abrufbar unter <vlada.cz>.

61 Art 10 Statut des Rats für Nachhaltige Entwicklung.

- Er hat 33 Mitglieder:
 - Regierungschef als Vorsitzender
 - Andere Mitglieder sind Vertreter von Ministerien, Parlament, Tschechisches Amt für Statistik, Selbstverwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft, Gewerkschaften, Bauern, Frauenorganisationen, Jugend- und Kinderorganisationen sowie Nicht-Regierungsorganisationen.

Der Ausschuss für Europäische Union⁶²

- Er wird in zwei Ebenen geteilt:
 - Der Ausschuss für die EU auf Regierungsebene formuliert die strategischen Interessen in Bezug auf die Mitgliedschaft in der EU. Er bestimmt die Position der Tschechischen Republik zu den grundlegenden Problemen in den EU-Institutionen.
 - Der Ausschuss für die EU auf Arbeitsebene koordiniert die Umsetzung der Aufgaben mit der Mitgliedschaft der Tschechischen Republik in der EU verbundenen und bereitet auch die Sitzungen des Ausschusses auf Regierungsebene vor. Seine Arbeitsorganen sind die „Ressort-Koordinationsgruppen“, die in jedem Ministerium einrichtet werden.
- Er wird vom Sekretariat des Ausschusses für EU unterstützt, das eine eigene Abteilung im Staatssekretariat für europäische Angelegenheiten ist.⁶³
- Seine Mitglieder sind auch in zwei Ebenen eingeteilt:
 - die Regierungsebene – Mitglieder der Regierung und assoziierte Mitglieder mit beratender Stimme (zB Leiter der Büros des Präsidenten, des Gouverneurs der Tschechischen Nationalbank, Leiter der Ständigen Vertretung bei der EU)
 - die Arbeitsebene – Vertreter der Mitglieder der Regierungsebene.

62 Statut des Ausschusses für Europäische Union, von der Regierung genehmigt am 6.8.2014. Abrufbar unter <vlada.cz>.

63 Art 11 Statut der Kommission für Europäische Union.

Die Ethikkommission der Tschechischen Republik für die Auszeichnung der Teilnehmer an Widerstand und Kampf gegen den Kommunismus⁶⁴

- Sie behandelt Anträge für Auszeichnungen,
- Sie wird vom Sekretariat der Ethikkommission unterstützt, das zur Abteilung des Sekretariats der Ethikkommission (Sektion des Legislativrates der Regierung) gehört.⁶⁵
- Sie hat neun Mitglieder: je zwei von Abgeordnetenhaus und Senat gewählte, zwei von der Regierung gewählte (einer von ihnen ist der Vorsitzende), zwei vom Rat des Instituts für das Studium totalitärer Regime und eines vom Präsident gewählt.

Der Regierungsrat für Angelegenheiten Roma-Minderheit⁶⁶

- Er bereitet vor und genehmigt die Stellungnahmen für die Entscheidungen der Regierung. Er äußert seine Kommentare zu den Vorschlägen der anderen Institutionen, die in den Bereich der Roma-Integration übergreifen.
- Er wird vom Büro des Rates unterstützt, das zur Abteilung des Büros des Regierungsrates für Angelegenheiten Roma-Minderheit und des Sekretariates des Regierungsrates für nationale Minderheiten (Sektion der Menschenrechte) gehört.⁶⁷
- Die Anzahl der Mitglieder ist nicht festgelegt. Meistens sind es rund 25 Mitglieder. Bei der Zusammensetzung der Mitglieder des Rates gilt das Prinzip der Parität; dies bedeutet, dass mindestens die Hälfte der Mitglieder des Rates Roma sind.
 - Minister für Menschenrechte als Vorsitzender
 - Minister für Arbeit und Soziales, Minister für Kultur, Minister für regionale Entwicklung, Minister für Bildung, Jugend für Sport, Minister für Inneres
 - Stellvertreter Minister für Finanzen, für auswärtige Angelegenheiten, für Gesundheit
 - Direktor des Museums für Roma-Kultur
 - Vertreter der Vereinigung der Regionen der Tschechischen Republik

64 Derzeitiger Wortlaut: § 7 Gesetz Nr 262/2011 *Gs. o účastnících odboje a odporu proti komunismu* (an der Teilnahme an Widerstand und Kampf gegen den Kommunismus), abrufbar unter <ustrcr.cz>; *Etická komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu*, abrufbar unter <vlada.cz>.

65 Art 8 der Geschäftsordnung der Ethikkommission, abrufbar unter <vlada.cz>.

66 Statut des Regierungsrats für Angelegenheiten Roma-Minderheit, von der Regierung genehmigt am 12.5.2014. Abrufbar unter <vlada.cz>.

67 Art 11 Statut des Regierungsrats für Angelegenheiten Roma-Minderheit.

- Vertreter der Verbandes der Städte und Gemeinden der Tschechischen Republik
- Vertreter des Volksanwalt
- Vertreter der Zivilgesellschaft
- Universitätsprofessoren.

Der Regierungsrat für Menschenrechte⁶⁸

- Er überwacht die Umsetzung der nationalen und internationalen Verpflichtungen der Tschechischen Republik im Bereich des Schutzes der Menschenrechte und Grundfreiheiten.
- Er wird vom Sekretariat des Rates unterstützt, das zur Abteilung des Sekretariats des Regierungsrates für Menschenrechte (Sektion der Menschenrechte) gehört.⁶⁹
- Er hat 25 Mitglieder. Anzahl der Mitglieder des Rates aus den Vertretern von zentralen Organen der Staatsverwaltung ist gleich der Anzahl der Mitglieder des Rates aus den Vertretern der Zivilgesellschaft und Experten und Wissenschaftler.
 - Mitglied der Regierung, in dessen Zuständigkeit die Menschenrechte und Chancengleichheit sind (jeweils Minister für Menschenrechte) als Vorsitzenden
 - Vertreter der Zentralverwaltung: Stellvertretende Minister für auswärtige Angelegenheiten, für Justiz, für Innere, für Arbeit und Soziales, für Bildung, Jugend und Sport, für Kultur, für Gesundheit, für regionale Entwicklung, Inspektor des Schutzes der Menschenrechte des Ministeriums für Verteidigung, Stellvertreter des Vorsitzendes des Amtes für den Schutz persönlicher Daten, Volksanwalt
 - Vertreter der Zivilgesellschaft und Experten und Wissenschaftler, die sich mit der Frage der Schutz und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten beschäftigen.

68 Statut des Regierungsrats für Menschenrechte, von der Regierung genehmigt am 21.5.2014. Abrufbar unter <vlada.cz>.

69 Art 9 Statut des Regierungsrats für Menschenrechte.

Der Regierungsrat für nationale Minderheiten⁷⁰

- Er überwacht die Umsetzung der nationalen und internationalen Verpflichtungen der Tschechischen Republik in Bezug auf die Rechte der Mitglieder der nationalen Minderheiten.
- Er wird vom Sekretariat des Rates unterstützt, das zur Abteilung des Büros des Regierungsrats für Angelegenheiten Roma-Minderheit und des Sekretariats des Regierungsrates für nationale Minderheiten (Sektion der Menschenrechte) gehört.⁷¹
- Er hat 32 Mitglieder:
 - Vertreter der nationalen Minderheiten (insgesamt 18 Mitglieder): weißrussisch (Anzahl der Vertreter: 1), bulgarisch (1), kroatisch (1), ungarisch (1), deutsch (2), polnisch (2), Roma (2), ruthenisch (1), russisch (1), griechisch (1), slowakisch (2), serbisch (1), ukrainisch (1), vietnamesisch (1)
 - Vertreter von Organen der Staatsverwaltung und Experten (insgesamt 14 Mitglieder): Vorsitzender des Rates, Vertreter des Ministeriums für Finanzen, Kultur, Bildung, Jugend und Sport, Arbeit und Soziales, Innere, Justiz, auswärtige Angelegenheiten, Stellvertretender Vorsitzender des Rates, Vertreter des Büros des Präsidenten, Vertreter des Ombudsmann, Beauftragte der Regierung für Menschenrechte, Vertreter der Vereinigung der Regionen der Tschechischen Republik, Vertreter Fachöffentlichkeit, Vertreter der Union der Städte und Gemeinden der Tschechischen Republik.

Der Regierungsrat für nicht staatliche nicht gewinnbringende Organisationen⁷²

- Er initiiert und bewertet die Grundlage für die Entscheidungen der Regierung über die Unterstützung von NGOs, legislativen und politischen Maßnahmen in Bereich auf ihre Aktivitäten.
- Er wird vom Sekretariat des Rates unterstützt, das zur Abteilung des Sekretariates des Regierungsrates für nicht staatliche nicht gewinnbringende Organisationen (Sektion der Menschenrechte) gehört.⁷³
- Er hat maximal 32 Mitglieder:
 - Vorsitzender, drei Stellvertreter

70 Statut des Regierungsrats für nationale Minderheiten, von der Regierung genehmigt am 10.10.2001, idgF. Abrufbar unter <vlada.cz>.

71 Art 9 Statut des Regierungsrats für nationale Minderheiten.

72 Statut des Regierungsrats für nicht staatlich nicht gewinnbringende Organisation, von der Regierung genehmigt am 29.8.2012, idgF. Abrufbar unter <vlada.cz>.

73 Art 10 Statut des Regierungsrats für nicht staatlich nicht gewinnbringende Organisation.

- Experten aus dem Bereich der nicht-staatlichen nicht-gewinnbringenden Organisationen
- Stellvertretender Minister für Finanzen, Kultur, Bildung, Jugend und Sport, Arbeit und Soziales, Innere, Justiz, auswärtige Angelegenheiten, Gesundheit, Landwirtschaft, Umwelt, lokale Entwicklung, Industrie und Handel
- Der Beauftragte der Regierung für Menschenrechte
- Vertreter der Vereinigung der Regionen der Tschechischen Republik
- Vertreter der Union der Städte und Gemeinden der Tschechischen Republik.

Der Regierungsausschuss für Personal-Nominierungen⁷⁴

- Er diskutiert Personalnominierungen in Aufsichtsräten von Staatsunternehmen.
- Er wird vom Sekretär des Ausschusses unterstützt, der zum Leiter des Regierungsamts gehört.⁷⁵
- Er hat drei Mitglieder: ein Mitglied schlägt der Regierungschef, ein Mitglied der Erste Stellvertreter des Regierungschefs und der Minister für Finanzen und ein Mitglied der Stellvertreter des Regierungschefs für Wissenschaft, Forschung und Innovation vor.

Der Regierungsrat für Drogenkoordination⁷⁶

- Er versammelt, diskutiert und bringt durch seine Vorsitzenden Informationen, Dokumente und Vorschläge für die Entwicklung und Anwendung einer einheitlichen Drogenpolitik ein und koordiniert die Durchführung der Aufgaben der Drogenpolitik der Tschechischen Republik auf internationaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene.
- Er wird vom Sekretariat des Rates unterstützt, das zur Abteilung für Drogenpolitik gehört.⁷⁷
- Er hat 14 Mitglieder:
 - Regierungschef als Vorsitzenden
 - Minister für Inneres, Verteidigung, Gesundheit, Arbeit und Soziales, Bildung, Jugend und Sport, Justiz, Finanz
 - Beauftragte der Regierung für Menschenrechte

74 Statut des Regierungsausschuss für Personal-Nominierungen, von der Regierung genehmigt am 17.3.2014, idgF. Abrufbar unter <vlada.cz>.

75 Art 4 Statut des Regierungsausschuss für Personal-Nominierungen.

76 Statut des Regierungsrats für Drogenkoordination, von der Regierung genehmigt am 14.12.2011, idgF. Abrufbar unter <vlada.cz>.

77 Art 10 Statut des Regierungsrats für Drogenkoordination.

- Vertreter der Vereinigung der Regionen der Tschechischen Republik
- Vertreter der Gesellschaft für Suchterkrankungen der Tschechischen Ärztesgesellschaft von *Jan Evangelista Purkyně*
- Vertreter von nicht-staatlichen Organisationen, die sich mit der Prävention und Behandlung von Drogenabhängigkeit beschäftigen
- Ein vom Regierungschef ernannter Experte.

Der Regierungsausschuss für Menschen mit Behinderungen⁷⁸

- Er zielt darauf ab, die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen der Gesellschaft zu schaffen.
- Er wird vom Sekretariat des Ausschusses unterstützt, das zur Abteilung des Sekretariats des Regierungsausschuss für Menschen mit Behinderungen (Sektion der Menschenrechte) gehört.⁷⁹
- Er hat 21 Mitglieder:
 - Regierungschef als Vorsitzender
 - Beauftragte der Regierung für Menschenrechte als Stellvertreter
 - Minister für Arbeit und Soziales, Minister für Bildung, Jugend und Sport, Minister für Gesundheit als Stellvertreter
 - Vorsitzenden des Nationalrat für Behinderte als Stellvertreter
 - Stellvertreter Minister für Verkehr, Finanzen, Kultur, Bildung, Jugend und Sport, lokale Entwicklung, Industrie und Handel
 - Direktoren der Fachabteilungen, die sich mit Behinderungen in Ministerien beschäftigen
 - vier Stellvertreter des Vorsitzenden des Nationalrat für Behinderte
 - Vertreter der Arbeitgeber überwiegend Menschen mit Behinderungen
 - Leiter des Sekretariats des Ausschusses.

78 Statut des Regierungsausschuss für Menschen mit Behinderungen, von der Regierung genehmigt am 10.12.2001, idgF. Abrufbar unter <vlada.cz>.

79 Art 9 Statut des Regierungsausschuss für Menschen mit Behinderungen.

Die Kommission für die Besetzung von Verwaltungsbehörden⁸⁰

- Sie unterstützt die Regierung bei der Entscheidung über die Besetzung von Regierungsbehörden und die Entscheidung über effektive Verwaltung spezifischer Staatsvermögen – Bürogebäude.
- Sie wird vom Sekretariat der Kommission unterstützt, das zum Leiter des Regierungsamts gehört.⁸¹
- Sie hat 17 Mitglieder:
 - Leiter des Regierungsamts als Vorsitzende
 - Mitarbeiter des Regierungsamts als Stellvertreter
 - Jedes Ministerium und das „Amt für die Vertretung des Staats in Angelegenheiten des Vermögen“ hat einen Vertreter in der Kommission.

Der Regierungsausschuss über die Auswirkungen des Gesetzes auf dem Eigentum Siedlung mit Kirchen und Religionsgesellschaften⁸²

- Er konzentriert sich auf die Anwendung des Gesetzes auf dem Eigentum Siedlung mit Kirchen und Religionsgesellschaften und Vereinheitlichung der praktischen Anwendung.
- Die Tätigkeit unterstützt der Sekretär des Ausschusses, der zum Leiter des Regierungsamts gehört.⁸³
- Er hat sechs Mitglieder:
 - Regierungschef als Vorsitzende
 - Finanzminister, Minister für Inneres, Minister für Kultur, Justizminister und Minister für Landwirtschaft

Der Rat für Forschung, Entwicklung und Innovation⁸⁴

- Er sorgt für die Vorbereitung der nationalen Politik der Forschung, Entwicklung und Innovation in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Bildung, Jugend und Sport und in Übereinstimmung mit internationalen Verträgen und ihrer Vorlage an die Regierung.
- Die Tätigkeit gewährleistet Sekretariat des Rates, der fällt unter der Abteilung des Rates für Forschung, Entwicklung und Innovation.⁸⁵

80 Statut der Kommission für die Besetzung von Verwaltungsbehörden, von der Regierung genehmigt am 9.7.2014. Abrufbar unter <vlada.cz>.

81 Art 5 Statut der Kommission für die Platzierung von Verwaltungsbehörden.

82 Statut des Regierungsausschusses über die Auswirkungen des Gesetzes auf dem Eigentum Siedlung mit Kirchen und Religionsgesellschaften, von der Regierung genehmigt am 17.3.2014. Abrufbar unter <vlada.cz>.

83 Art 4 Statut des Regierungsausschusses über die Auswirkungen des Gesetzes auf dem Eigentum Siedlung mit Kirchen und Religionsgesellschaften.

84 Statut des Rats für Forschung, Entwicklung und Innovation, von der Regierung genehmigt am 18.4.2012. Abrufbar unter <vyzkum.cz>.

85 Art 10 Statut des Rats für Forschung, Entwicklung und Innovation.

- Er hat 17 Mitglieder:
 - Mitglieder der Regierung als Vorsitzende (ernannt von der Regierung)
 - weitere Mitglieder wählen die Vorsitzenden.

Der Beauftragte der Regierung für Menschenrechte⁸⁶

- Derzeit ist die Tätigkeit eingestellt.⁸⁷ Seine Tätigkeit ist teilweise auf die Minister für Menschenrechte übergeben. Er war auch Vorsitzender des Regierungsrates für Menschenrechte.
- Er bearbeitet langfristige Konzepte der Menschenrechte für die Regierung in Zusammenarbeit mit dem Sekretariat des Regierungsrates für Menschenrechte.
- Es ist zuständig für die Bereiche Menschenrechte, Roma Minderheit, nationale Minderheit, nicht-gewinnbringende Organisationen, Behinderte und soziale Eingliederung.
- Er hat kein eigenes Sekretariat. Für seine Bedürfnisse dient das Sekretariat des Regierungsrates für Menschenrechte.

Der Nationale Wirtschaftsrat für die Regierung⁸⁸

- Derzeit wird die Tätigkeit eingehalten.
- Er identifiziert Probleme in der Funktionsweise der Wirtschaft im öffentlichen Sektor, Wettbewerbsfähigkeit der tschechischen Wirtschaft und die Transparenz im öffentlichen Sektor und vorschlägt die Verbesserung ihrer Funktion.
- Die Anzahl der Mitglieder ist nicht festgelegt (Vertreter von Ministerien, anderen zentralen Organen der Staatsverwaltung und ausgewählten Experten).

86 *Zmocněnec vlády pro lidská práva*, abrufbar unter <vlada.cz>.

87 *Jiříčka, Sobotka: Post zmocněnce pro lidská práva zachováme, ale zatím neobsadíme*, iDnes.cz, 9.2.2014. Abrufbar unter <<http://zpravy.idnes.cz>>.

88 Statut des Nationalen Wirtschaftsrats für die Regierung, von der Regierung genehmigt am 6.10.2010. Abrufbar unter <vlada.cz>.

Die Organisationsstruktur der Europäischen Kommission

Zum besseren Verständnis der Organisationsstruktur der Europäischen Kommission soll zunächst der institutionelle Rahmen beleuchtet werden, innerhalb dessen sie tätig ist.

Der europäische öffentliche Dienst umfasst rund 55.000 Mitarbeiter. Diese arbeiten für etwa 60 verschiedene Organe, Agenturen und sonstige Einrichtungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und des Rates.

Mit 34.000 Bediensteten aus der gesamten EU arbeitet die Kommission eng mit dem Europäischen Parlament und den nationalen Regierungen zusammen, um die Union im gemeinsamen Interesse ihrer rund 500 Mio Bürger zu verwalten.

Wer ist zuständig für den europäischen öffentlichen Dienst?

Jedes Organ und jede Einrichtung, Agentur oder sonstige Stelle ist für die Einstellung und die Verwaltung ihres eigenen Personals zuständig.

Es gibt jedoch einen gemeinsamen Rechtsrahmen, der die wichtigsten Vorschriften in Bezug auf das Personal enthält. Dabei handelt es sich um eine Verordnung, die das Europäische Parlament und der Rat auf Vorschlag der Kommission verabschieden. Sie wird gemeinhin als „Statut der Beamten (und Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten)“ bezeichnet. Rechtsgrundlage dieser Verordnung ist Art 336 AEUV. Die Verordnung entspricht einem nationalen Gesetz für den öffentlichen Dienst.

Daneben haben die vom Europäischen Parlament und vom Rat auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission verabschiedeten Jahreshaushalte großen Einfluss auf den öffentlichen Dienst. Sie sind ausschlaggebend für die Zahl der Stellen in den sogenannten Stellenplänen sowie für die Höhe der Finanzmittel, die den Organen, Einrichtungen, Agenturen und sonstigen Stellen für ihre Personalverwaltung zur Verfügung stehen.

Organisation der Europäischen Kommission

Der Betrieb einer großen Organisation wie der Kommission ist eine ständige Herausforderung. Die Kommission hat 43 verschiedene Dienststellen und sechs Exekutivagenturen und ist organisatorisch nationalen Regierungen und Zentralverwaltungen vergleichbar.

Die Politikbereiche der Europäischen Kommission:



Die Kommissionsdienststellen und ihre Mitarbeiter sind an verschiedenen Orten in ganz Europa angesiedelt, vorwiegend in Brüssel (65%) und Luxemburg (12%), aber auch in anderen europäischen Städten (11%), zB in Ispra (Italien), Karlsruhe (Deutschland) und Grange (Irland). Daneben gibt es Vertretungen der Kommission in der Hauptstadt jedes EU-Lands, zusätzliche Regionalbüros in den großen Mitgliedstaaten sowie über 130 EU-Delegationen (Botschaften) in der ganzen Welt (die insgesamt 12% der Bediensteten beschäftigen).

Eine weitere Besonderheit der Kommission ist, dass sie zur Kommunikation in 24 Amtssprachen in der Lage sein muss. Alle Organisationen und Bürger sind berechtigt, in ihrer Sprache Anfragen an die

Kommission zu richten und Antwort zu erhalten. Rechtsvorschriften und Beschlüsse müssen in allen Sprachen verfügbar sein.

Die Kommission hat insgesamt rund 34.000 Beschäftigte mit 28 unterschiedlichen Nationalitäten. Davon sind 55% Frauen und 45% Männer.

Gegenüber den nationalen Ministerien großer EU-Länder sind die Kommissionsdienststellen häufig wesentlich kleiner, obwohl ihre Arbeit nicht nur ein Land betrifft, sondern 28, und weitaus größere Dimensionen erreicht (zB beschäftigt die für Verkehr zuständige GD MOVE 500 Bedienstete, das britische *Department for Transport* hingegen 1.600 Personen [Zahlen von 2013]).

Dennoch ist die Kommission bemüht, noch weitere Effizienzgewinne anzustreben. Die Kommission bewältigt schon seit einigen Jahren eine stetig steigende Anzahl von Aufgaben ohne zusätzliche Mittel (die Zahl der Planstellen ging zwischen 2011 und 2013 um 0,5% zurück). Zudem begann 2013 ein Personalabbau um 5%, der ebenfalls vor dem Hintergrund einer stetigen Zunahme der Aufgaben vollzogen wird, die das Parlament und die EU-Länder der Kommission übertragen.

Es ist eine ständige Herausforderung, die interne Organisation und die internen Verfahren der Kommission so zu gestalten, dass hochwertige Arbeit und Kohärenz gewährleistet sind.

11 Interne Dienste



Die interne Verwaltung der Kommission ist zuständig für 34.000 Mitarbeiter, für die Auswahl und Einstellung der jeweils geeignetsten Bewerber und für die Wahrung geografischer Ausgewogenheit zwischen den verschiedenen Nationalitäten. Sie bemüht sich um einen möglichst effizienten Einsatz der personellen Ressourcen, verwaltet die Laufbahnen sowie die Rechte und Pflichten der Bediensteten, organisiert Fortbildungsmaßnahmen und sorgt erforderlichenfalls für die Durchsetzung der Vorschriften.

Weitere Aufgaben sind die Anschaffung moderner IT-Systeme und deren Anpassung an neue betriebliche Erfordernisse sowie die Bereitstellung von Infrastruktur und Logistik für die Dienststellen und Beschäftigten. Dies umfasst sämtliche Leistungen von der Organisation von Büroraum über Hauspost bis zum Management ausgelagerter Dienste wie Kantinen, Kinderbetreuungseinrichtungen und Gebäudereinigung. Nicht zuletzt trägt die Verwaltung auch Sorge für die Sicherheit der Mitarbeiter, der Gebäude und vertraulicher Informationen.

Die Strategien, Verfahren und Regeln müssen ständig angepasst werden, um neuen politischen Erfordernissen, Managementforderungen und den Erwartungen des Personals vor dem Hintergrund starker Haushaltszwänge Rechnung tragen zu können.

Eine moderne Verwaltung

„Eine moderne Verwaltung“ kann für jeden etwas anderes bedeuten. In der Kommission verstehen wir darunter eine Verwaltung, die sich nach den Grundsätzen Effizienz, Transparenz und Verantwortlichkeit richtet.

In den letzten Jahren haben die Kommission und ihre Beamten ihre administrativen Regelungen und Verfahren, die Finanz- und Personalverwaltung und die Arbeitsplanung und -programmierung von Grund auf überholt. Dies führte zur radikalsten internen Reform seit Gründung der Europäischen Kommission im Jahre 1958.

Folgende Einzelelemente, Konzepte und Maßnahmen tragen dazu bei, die Kommission zu einer modernen Verwaltung zu machen:

Festlegung von Prioritäten und Zuteilung von Ressourcen

Damit wir gegenwärtige und künftige Anforderungen garantiert erfüllen können, müssen klare Prioritäten festgelegt und dafür gesorgt werden, dass die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stehen. Wie geschieht das in der Praxis?

Es wurde ein Zyklus der strategischen Planung, der Programmierung von Maßnahmen und der Berichterstattung eingeführt. Dieser beginnt mit einer Grundsatzdebatte im „Kollegium der Kommissionsmitglieder“. Daran schließt sich die jährliche Strategieplanung an, mit der die Kommission ihre politischen Prioritäten für das kommende Jahr festlegt, woraus sich dann die wichtigsten Maßnahmen und die Leitlinien für die Zuteilung der Ressourcen und die konkrete Planung der Dienststellen ergeben.

Die Grundkonzepte sind einfach: Festlegung von Prioritäten, ihre Diskussion mit dem Parlament und dem Rat, Planung in den Generaldirektionen und Vorlage eines Arbeitsprogramms, seine Durchführung und dann der Bericht über die Ergebnisse.

Im Einklang mit diesem Konzept wurden weniger wichtige Aufgaben zunehmend in „Exekutivagenturen“ und Verwaltungsämter ausgelagert, damit sich das Personal der Kommission auf die Kernaufgaben konzentrieren kann.



Modernisierung der Personalverwaltung

Das Personal ist das wichtigste Kapital der Institution. Deshalb braucht eine effiziente Kommission eine effiziente Personalverwaltung.

Am 1. Jänner 2014 trat das neue Statut in Kraft, das die wichtigsten Rechte und Pflichten des Personals regelt. Zusammen mit der vorhergehenden ersten Reform des Status zum 1. Mai 2004 bildet sie den Abschluss einer weit reichenden Modernisierung der Personalpolitik der Kommission.

Dezentralisierung der Finanzverwaltung

Vereinfachung, Dezentralisierung und eine stärkere Mitverantwortung der Abteilungen waren die Leitgrundsätze, als die Kommission eine Modernisierung ihrer Finanzverwaltung beschloss.

Besonders wichtig war dabei die Dezentralisierung, denn unter unserem alten Finanzkontrollsystem musste jede Transaktion von einer zentralen Finanzkontrollstelle genehmigt werden, die oft weit

von der Dienststelle entfernt war, welche die fragliche Tätigkeit verwaltete.

Wird künftig also nicht mehr kontrolliert, wie wir das Geld des Steuerzahlers ausgeben? Ganz im Gegenteil: Diejenigen, die Ausgaben und Zahlungen genehmigen, haften jetzt persönlich für ihre Maßnahmen. Jeder, der mit der Haushalts- und Finanzverwaltung befasst ist, wird nun von einem zentralen Dienst für wirtschaftliche Haushaltsführung beruflich unterstützt und beraten. Ein eigener interner Revisionsdienst gewährleistet die ordnungsgemäße Kontrolle der Tätigkeiten auf Kommissionsebene.

Jede Generaldirektion (GD) verfügt über eine interne Prüfstelle, die direkt dem Generaldirektor unterstellt ist. Sie analysiert die Verfahren der eigenen GD und stellt sicher, dass diese den bestehenden Regeln entsprechen. Die Prüfstelle kann sowohl die Verfahren, als auch die Finanzvorgänge, Aktiva usw. prüfen. Sie übermittelt Kopien aller ihrer Berichte an den Internen Prüfungsdienst (IAS) der Kommission.

Neben diesen regelmäßigen internen Prüfungen und Kontrollen unterzieht auch der Europäische Rechnungshof den Jahresabschluss der EU und das Ressourcenmanagement einer externen und unabhängigen Prüfung und erstattet dem Parlament und dem Ministerrat jährlich darüber Bericht.

Am 1. Januar 2005 ging die Kommission zum Periodenrechnungssystem über und passte sich damit an die international anerkannten Normen des öffentlichen Rechnungswesens an, die vom Internationalen Verband der Rechnungsführer (International Federation of Accountants – IFAC) entwickelt wurden.

Vereinfachung der Hilfsmittel und Verfahren

Die Vereinfachung der internen Verfahren erfolgte meist „von unten nach oben“ und bezog Bedienstete aus den verschiedenen Abteilungen ein. Schlussendlich überprüften wir mehrere interne Verfahren (zB Ermächtigungsverfahren, Konsultationen zwischen einzelnen Dienststellen, sprachliche Aspekte der Entscheidungsfindungsverfahren), was 2003 zu einer gründlichen Überarbeitung unseres Handbuchs der Arbeitsverfahren führte.

Ergänzend dazu wurden mehrere Web-gestützte Lösungen im Bereich der Personalverwaltung und Finanzkontrolle eingeführt. Die digitalen Technologien ermöglichen uns einen wirksameren Informationsaustausch. So konnten wir unsere Kommunikation zwischen unseren Dienststellen und mit den anderen EU-Institutionen, den

Bürgern und verschiedenen Gruppen der Zivilgesellschaft radikal umgestalten.

Auf Grund ihres supranationalen Status und der damit verbundenen besonderen Aufgabenstellungen ist die Kommission gehalten, ihre Organisations- und Verwaltungsstruktur fortlaufend neuen Gegebenheiten anzupassen und darf sich in Europa sicherlich zu den modernsten öffentlichen Diensten zählen.

Ist die Struktur der österreichischen Bundesregierung noch zeitgemäß?

Eine rechtspolitische Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Anforderungen der Europäischen Union, unter vergleichendem Blick auf die Struktur der Regierungen anderer Mitgliedstaaten

I. Einführung

Die Struktur der einzelstaatlichen Regierungen ist seit einigen Jahren ein Thema nicht mehr nur der vergleichenden akademischen Politikwissenschaft,¹ sondern auch internationaler Organisationen, insbesondere der OECD.² Augenscheinlich wird zunehmend auch in der Praxis die Notwendigkeit empfunden, „to exchange good practice between countries in order to meet the challenges of policy-making in an ever more complex environment“.³

1 Hier ist dieser Forschungsbereich in besonderer Weise mit dem Namen von *Jean Blondel* verbunden, siehe näher *Budge, Blondel and the Development of European Political Science*, in: derselbe/McKay (Hg), *Developing Democracy* (1994) 6 (13 ff, 20 ff). Das ungebrochene Interesse dokumentieren jüngere Publikationen wie jene von *Elgie*, *Semi-Presidentialism* (2011), von *Hartmann*, *Westliche Regierungssysteme. Parlamentarismus, präsidentielles und semi-präsidentielles Regierungssystem*³ (2011) oder von *Grotz/Müller-Rommel* (Hg), *Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich* (2011).

2 Vgl insbesondere die von der OECD im Jahre 2004 herausgegebene „Comparative Analysis“ von *James/Ben-Gera* (A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries, GOV/PGC/MPM/RD[2004] 1), der im selben Jahr eine Erhebung in 27 OECD Mitgliedstaaten (sowie in Slowenien, damals noch nicht OECD-Mitglied) vorausgegangen war; eine ähnliche Erhebung war bereits 2003 für mittel- und osteuropäische Staaten durch SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management, eine gemeinsame Initiative von OECD und EU) durchgeführt worden, 2005 folgte eine weitere für die Mitglieder des RIMPE (Red Iberoamericana de Ministerios de Presidencia y Equivalentes), die gleichfalls von *James/Ben-Gera* (The Structure and Functions of the Ministry of the President [or Equivalent Organisation] in RIMPE Member Countries [2005]) ausgewertet wurde. Im Jahre 2013 startete die OECD schließlich eine neuerliche Erhebung, auf Basis an die Mitgliedstaaten ausgesandter Fragebögen, zum Thema „Organisation and Functions of the Centres of Government“; die Auswertung ist derzeit noch im Gange.

3 Mit diesen Worten schließt die in der vorigen FN erwähnte „Comparative Analysis“.

Allerdings verbietet sich eine *schematische* Übertragung anderswo gewachsener Lösungen; Grundvoraussetzung, voneinander zu lernen, ist vielmehr, zunächst die Gründe für die Entwicklung des eigenen Systems – und sodann jene für die anderer – zu verstehen.⁴ Demgemäß wird im Folgenden zunächst die Struktur der österreichischen Bundesregierung, sowohl in ihrer Entwicklung wie in ihrer gegenwärtigen Erscheinung und Problematik, betrachtet (Punkt II und III), bevor, nach einem vergleichenden Blick auf die Struktur der Regierungen einiger repräsentativer anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Punkt IV), Schlussfolgerungen für die Adaptierung der österreichischen Struktur formuliert werden (Punkt V).

Mit „der österreichischen Struktur“, um deren Adaptierung es hier gehen soll, ist freilich ausschließlich die *rechtliche*, insbesondere die verfassungsrechtliche, gemeint; diese Untersuchung ist daher, bei allem Verständnis für faktische politische Abläufe, primär eine rechtspolitische, der primäre Adressat also der (Verfassungs-)Gesetzgeber. In dieser Ausrichtung mag man durchaus eine Auswirkung der persönlichen Einschätzung sehen, dass, nach einer Phase der Geringerwertung (*verfassungs-rechtlicher* Normen,⁵ deren Stellenwert zumindest in Österreich wieder im Steigen begriffen sein dürfte, vielleicht, weil die *politische Homogenität der österreichischen Bevölkerung und ihrer Repräsentanten bereits seit geraumer Zeit abgenommen*⁶ hat: denn diese Abnahme impliziert ja auch, dass die einmal in Geltung gesetzten rechtlichen Normen nicht mehr so einfach durch bloßen anderslautenden allgemeinen Konsens („Realverfassung“) überspielt bzw, zumindest, jederzeit mit ausreichend breiter Mehrheit abge-

4 Vgl James/Ben-Gera, Analysis 4 (Hervorhebung nicht im Original): „[...] governments can learn from each other about different approaches to organizing and staffing [Government Offices] and [Prime Minister's Offices] ... and may identify a few ideas worth transplanting. However, [...] transplantation is a delicate business. Institutional and procedural models must be adapted with great care and sensitivity to the needs and objectives of a given constitutional, political, and administrative system“.

5 Vgl unten Punkt III.A.2.

6 Siehe bereits Müller, Wahlen und Dynamik des österreichischen Parteiensystems seit 1986, in: Plasser/Ullrich/Sommer (Hg), Das österreichische Wahlverhalten (2000) 13 (17 ff).

ändert werden können⁷ und schon deshalb in ihrer jeweils aktuellen Normativität ernster genommen werden müssen.

II. Die Struktur der österreichischen Bundesregierung. Ein Problemaufriss

A) Die gegenwärtige rechtliche Struktur der österreichischen Bundesregierung

1. Die Strukturelemente der Bundesregierung

Die **verfassungsrechtliche Struktur** der österreichischen Bundesregierung im weiteren Sinne (das heißt *beider* von Art 69 Abs 1 B-VG erfasster Organtypen, sohin sowohl des *Kollegiums* wie seiner *einzelnen Mitglieder*⁸) ist im Wesentlichen, trotz mancher nachfolgenden Ergänzung im Detail, jedenfalls seit der II. B-VG-Novelle 1929⁹, **im Kern** jedoch sogar **seit** der Stammfassung 1920¹⁰ des – am Beginn der Zweiten Republik neuerlich in Geltung gesetzten¹¹ – Bundes-Ver-

7 Nicht nur die Rechtsetzung in der EU ist, angesichts der derzeitigen Anzahl von Mitgliedstaaten, mühsamer geworden, sondern es setzt bereits gegenwärtig der Beschluss einer österreichischen bundesverfassungsrechtlichen Bestimmung die Kooperation der beiden gegenwärtigen Regierungsparteien mit einer der beiden größeren Oppositionsparteien voraus.

8 Die Summe beider Organtypen dürfte in etwa dem aktuellen politikwissenschaftlichen Konzept der „core executive“ entsprechen (vgl. *Döhler/Fleischer/Husted*, Government Reform as Institutional Politics – Varieties and Policy Patterns from a Comparative Perspective, Forschungspapiere „Regierungsorganisation in Westeuropa“ Heft 3 [2007] 8 unter Hinweis auf *Patrick Dunleavy* und *Rod Rhodes*).

9 BGBl Nr 392/1929. Mit dieser Novelle wurde zwar nicht die interne Struktur, wohl aber die Stellung der Bundesregierung im Gesamtgefüge des B-VG insofern verändert, als seither deren Bestellung (und Entlassung) dem Bundespräsidenten – letztlich frei – zukommt (Art 70 B-VG), während zuvor dem Bundespräsidenten zumindest *prima facie* lediglich ein *formeller* Einfluss auf die Bildung der vom Nationalrat zu wählenden (Art 70 Abs 1 B-VG 1920) Bundesregierung – gemäß dem auch heute noch in Geltung stehenden Art 72 Abs 1 B-VG (Angelobung) bzw Art 74 Abs 1 B-VG (Entlassung nach einem Misstrauensvotum) – eingeräumt gewesen war (*Kelsen* hatte jedoch seinerzeit der vergleichbaren Gegenzeichnungspflicht des Bundeskanzlers nach Art 72 Abs 2 B-VG sehr wohl *politische* Bedeutung beigegeben, vgl. *Kelsen/Froehlich/Merkel*, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 [1922] 168).

10 BGBl Nr 1/1920.

11 Siehe zu den Modalitäten und Rahmenbedingungen näher *Balthasar*, Die österreichische bundesverfassungsrechtliche Grundordnung unter besonderer Berücksichtigung des demokratischen Prinzips (2006) 73 ff.

fassungsgesetzes (B-VG)¹² **unverändert** geblieben. Dieser rechtliche Kern lässt sich wie folgt umschreiben:

- Die Bundesregierung selbst ist **nicht direkt demokratisch legitimiert**,¹³ sondern wird von einem anderen, demokratisch direkt legitimierten Organ (ursprünglich vom Nationalrat, seit der II. B-VG-Novelle vom Bundespräsidenten)¹⁴ kreiert.
- Gleichwohl ist die Bundesregierung in *rechtlicher* Hinsicht eines der „**obersten Organe** der Vollziehung“ (Art 19 Abs 1, Art 20 Abs 1 B-VG)¹⁵ und damit insbesondere auch *nicht* dem gegenwärtigen Kurationsorgan, das heißt dem Bundespräsidenten, *untergeordnet*.¹⁶
- Der Bundesregierung im eigentlichen Sinne, das heißt dem *Kollegium*, sind unmittelbar von *Verfassungs wegen* einige spezielle

12 Trotz einer nahezu unübersehbaren Anzahl an Änderungen (zu den über 100 formellen Änderungen des B-VG selbst kommen ja noch die separaten Bundesverfassungsgesetze sowie die Einfügungen einzelner Verfassungsbestimmungen in einfache Bundesgesetze) gehört das B-VG mittlerweile zu den ältesten geschriebenen Verfassungen Europas: formell älter dürfte nur noch jene Luxemburgs (ex 1868) sein, aber auch die formell jüngeren Verfassungen Dänemarks (ex 1953), Schwedens (ex 1975) oder der Niederlande (ex 1983) „beruhen in beachtlichem Maße auf älteren Texten“ (cit Kimmel/Kimmel, Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten⁶ [2005] X). Demgegenüber sind nicht nur die Verfassungen der „neuen“, das heißt 2004 oder 2007 beigetretenen Mitgliedstaaten sowie Finnlands sämtlich erst nach dem Ende der vormaligen Hegemonie der Sowjetunion (bzw zeitgleich, dem Zerfall des „alten“ Jugoslawien), entstanden, sondern es spiegeln auch die aktuellen Verfassungen Deutschlands, Italiens und Frankreichs, sowie, Jahrzehnte später, Spaniens, Portugals und Griechenlands sowie schließlich Belgiens (Wiederverlautbarung nach substantieller Änderung) verfassungsrechtliche Neuanfänge in den 1940er, 1950er, 1970er bzw 1990er Jahren wider. Die erste Verfassung des souveränen Irlands wiederum datiert überhaupt erst aus 1937. Zu den teils jahrhundertealten Rechtsquellen der Verfassung des UK siehe dagegen Bradley/Ewing, Constitutional and Administrative Law¹⁵ (2011) 13 ff; Bernstorff, Einführung in das englische Recht³ (2006) 39 f.

13 Eine solche direkte demokratische Legitimation eines Regierungskollegiums war etwa in den antiken Stadtstaaten die Regel, ist heute jedoch selten, kommt aber vor, zB bei den Regierungen der Schweizer Kantone.

14 Siehe oben FN 9.

15 Dass die Bundesregierung im eigentlichen Sinne, das heißt als Kollegium, in Art 19 Abs 1 B-VG nicht genannt ist, gilt nicht als Argument gegen deren Qualifikation als „oberstes Organ“, sondern lediglich als interpretativ zu korrigierender Mangel der Formulierung dieser Verfassungsstelle, vgl Mayer, B-VG⁴ (2007) 150; Raschauer, Art 69 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2007) Rz 5.

16 Dies betonten bereits, zwar noch zur Rechtslage vor der II. B-VG-Novelle, jedoch auch unter Zurückweisung der These, dass aus einem allfälligen Kurationszusammenhang als solchem bereits eine Unterordnung folge, Kelsen/Froehlich/Merkel, Bundesverfassung 166; ebenso nunmehr Frank, Art 65 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2011) Rz 6. Zur Auswirkung dieses Umstandes auf die Befugnisse des Bundespräsidenten siehe unten Punkt 2.b.

Zuständigkeiten übertragen;¹⁷ dazu kommt ihre **generelle** verfassungsrechtliche Befugnis (Art 67 Abs 1 B-VG)¹⁸, hinsichtlich (nahezu) sämtlicher „Akte des Bundespräsidenten“ einen **Vorschlag** zu erstatten (oder dies eben auch zu unterlassen¹⁹), so dass sich insoweit ihre Zuständigkeiten *aus jenen des Bundespräsidenten ableiten*. Darüber hinaus wird auch eine Übertragung durch den einfachen Bundesgesetzgeber *ohne spezielle verfassungsrechtliche Basis* für zulässig angesehen.²⁰ Die Wahrnehmung sämtlicher Zuständigkeiten bedarf jedoch, nach herrschender Ansicht, stets der **Stimmeneinhelligkeit** der anwesenden (Art 69 Abs 3 B-VG) Mitglieder.²¹

- Der Bundeskanzler ist zwar *Vorsitzender* der Bundesregierung (Art 69 Abs 1 B-VG), nicht jedoch deren Vorgesetzter, sondern lediglich „*primus inter pares*“, insbesondere **ohne formelle „Richtlinien-**

17 Siehe die Auflistung etwa bei *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht¹⁰ (2007) Rz 678. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um Hilfstätigkeiten für die Bundesgesetzgebung (Erstellung von Regierungsvorlagen, Vertretung der Bundesgesetzgebung vor dem VfGH) bzw für den Nationalrat (Anordnung von dessen Wahl).

18 Die Bundesregierung darf nach dieser Verfassungsstelle in der Regel, das heißt „soweit nicht verfassungsmäßig anderes bestimmt ist“, auch einen Bundesminister ermächtigen (vgl auch, auf einfachgesetzlicher Ebene, § 3 Abs 2 BMG). Diese Ermächtigung ist jederzeit frei widerrufbar – freilich, wie jeder andere Beschluss der Bundesregierung, nach herrschender Ansicht nur einhellig (siehe gleich unten im Text), sohin nicht mehr gegen den Widerstand des einmal ermächtigten Bundesminister (jedoch kann ein obstinater Inhaber dieses Amtes jederzeit nach Art 70 Abs 1 B-VG entlassen werden).

19 In grundsätzlich gleicher Weise wie für die komplementäre Kompetenz des Bundespräsidenten, einem ihm erstatteten Vorschlag nicht zu folgen (siehe unten FN 31), wird man auch für die Bundesregierung anzunehmen haben, dass sie durch Art 67 Abs 1 B-VG *nicht zur willkürlichen Obstruktion ermächtigt* werde; freilich steht dem Bundespräsidenten in Gestalt seiner Kompetenz nach Art 70 Abs 1 B-VG ein (zumindest in rechtlicher Hinsicht) effektives Instrument zur Beendigung der Obstruktion zur Verfügung, anders als in der umgekehrten Relation.

20 Dies ist freilich dem Art 69 Abs 1 B-VG nicht wirklich zu entnehmen, und demgemäß auch „in der Lehre umstritten“ (cit *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹⁰ [2014] Rz 499).

21 Siehe *Mayer*, B-VG 280 f; *Raschauer*, Art 69 B-VG Rz 28; *Wittmann*, Der Regierungschef in Österreich und Frankreich (2008) 279 ff. Wie wenig selbstverständlich dieses Ergebnis ist, zeigt nicht nur das für die Beschlussfassung in den Landesregierungen geltende Quorum (siehe hierzu gleich unten Punkt B.2, zweiter Anstrich), sondern auch etwa die zur erstmaligen Erlassung einer Geschäftsordnung der deutschen Bundesregierung nach Art 65 GG vertretene Anschauung, wonach „schon die Nähe des Mehrheitsprinzips zum demokratischen Prinzip [...] es ja wohl [verbietet], anzunehmen, das GG habe für eines der obersten Organe des von ihm konstituierten demokratischen Staates etwas anderes als das Mehrheitsprinzip zulassen wollen“ (cit *Herzog*, Art 65 GG, in: *Maunz/Dürig* [Hg], Grundgesetz Kommentar, 53. Lfg [2008] Rz 110 [Hervorhebung nicht im Original]).

kompetenz“.²² An diesem generellen verfassungsrechtlichen Befund ändern auch einzelne horizontale Befugnisse²³ wenig.²⁴

- Nicht nur die Bundesregierung als solche, sondern auch **jedes ihrer Mitglieder** ist schließlich ein „**oberstes Organ**“,²⁵ daher nicht etwa nur der Bundeskanzler oder der Leiter eines Bundesministeriums (Art 77 Abs 3 Satz 1 B-VG),²⁶ sondern auch die lediglich mit der „sachlichen Leitung bestimmter, zum Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes gehörender Angelegenheiten“ betrauten Bundes-

22 Siehe *Raschauer*, Art 69 B-VG Rz 10. Anders Art 93 der Verfassung 1934 (des Bundesstaates Österreich), nach dem Vorbild des Art 56 WRV (vgl. *Wittmann*, Regierungschef 422). Zur Situation in anderen Staaten siehe näher unten Punkt IV.

23 Siehe näher *Raschauer*, Art 69 B-VG Rz 9. Hervorzuheben sind a) die sich aus der Vorsitzführung ergebende Führung der Kanzleigeschäfte für die Bundesregierung (Teil 2, lit A Z 8 der Anlage zu § 2 BMG), b) die Vertretung des Bundespräsidenten in dem in Art 64 Abs 1 B-VG – bzw. mit Blick auf die Einberufung der Bundesversammlung, in Art 39 Abs 1 iVm Art 60 Abs 6, 63 Abs 2, 68 Abs 2 B-VG – näher umschriebenen Umfang, c) die Rolle des Bundeskanzlers bei der Regierungsbildung (Art 70 Abs 1 B-VG), d) die exklusive Befugnis zur Gegenzeichnung jedenfalls der Beurkundungen nach Art 47 Abs 1 B-VG (Art 47 Abs 3 B-VG), e) das amtliche Kundmachungswesen (Art 49, 49a B-VG).

24 Es trifft zu, dass das lediglich im Rang eines einfachen Bundesgesetzes stehende BMG (vgl. auch zum § 11 Abs 1 des Gesetzes StGBI Nr 139/1918, etwa *Wittmann*, Regierungschef 260 ff) dem BKA gegenwärtig weitere horizontale Befugnisse zuordnet; dies indiziert sicherlich das Vorliegen eines gewissen praktischen Bedürfnisses (der „Politik“ bzw der „Verwaltung“) nach zentraler Steuerung, die mangelnde verfassungsrechtliche Absicherung der allermeisten dieser Zuständigkeiten erscheint dadurch jedoch nur umso prekärer. Dazu kommt, dass selbst jahrzehntealte traditionelle Zuständigkeiten des BKA (vgl. *Raschauer*, Art 69 B-VG Rz 11) in jüngerer Zeit an Bedeutung verloren haben, so a) die *präventive Rechtskontrolle der nationalen Legistik* („Verfassungsdienst“) durch die seit dem EU-Beitritt eingetretene Schwerpunktverlagerung auf die – im Rahmen des Rates der EU auf Arbeitsgruppenebene durch die Fachministerien direkt wahrgenommene – EU-„Gesetzgebung“ (im Sinne des Art 289 Abs 3 AEUV) sowie b) die „*Justizverwaltung*“ für VfGH und VwGH durch die seit VfSlg 15.762 *via facti* erfolgte Emanzipation dieser Gerichte (hier könnte allenfalls durch die mit B-VG-Nov BGBl I Nr 51/2012 erfolgte Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in Verbindung mit der Zuordnung eines der beiden erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte des Bundes in die Zuständigkeit des BKA, *sub titulo* des in Teil 2, lit A Z 3 der Anlage zum BMG idF BGBl I Nr 122/2013 angeführten Tatbestandes „Angelegenheiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Ausnahme der Angelegenheiten des Bundesfinanzgerichtes“ [die Ausnahme der Landesverwaltungsgerichte muss man dabei allerdings, mit Blick auf Art 10 Abs 1 Z 1 B-VG, „dazulesen“!], eine schwache Kompensation eintreten). Selbst in einem modernen Bereich der „*Verwaltungsreform*“ hat erst jüngst in Bezug auf IKT-Standards eine gewisse Verlagerung vom BKA hin zum BMF bzw der zu diesem ressortierenden BRZ GmbH stattgefunden (vgl. insbesondere die §§ 2-4 des IKTKonG; siehe hierzu näher *Balthasar/Prosser*, IKT-Konsolidierung – ein Schritt in die richtige Richtung?, JRP 2013, 236 [239 f]).

25 Siehe *Mayer*, B-VG 280.

26 Zum damit normierten „Ressortprinzip“ siehe unten Punkt 3.

minister (Art 77 Abs 3 zweiter Satz B-VG)²⁷ oder ein Bundesminister „ohne Portefeuille“ (Art 78 Abs 1 B-VG).

2. Der Bundespräsident

Die gerade (Z 1) dargestellten Strukturelemente seien zunächst vor dem *Hintergrund der rechtlichen*²⁸ Befugnisse des *Bundespräsidenten* betrachtet:

a) Genehmigungsvorbehalt: Erschwernis oder Katalysatorwirkung?

In aller Regel²⁹ vermag der Bundespräsident seine ihm verfassungsrechtlich – letztlich taxativ³⁰ – übertragenen Befugnisse nicht frei auszuüben, sondern bedarf, wie erwähnt, eines ihm zuvor erstatteten Vorschlages, sei es der Bundesregierung, sei es eines von dieser ermächtigten Bundesministers (Art 67 Abs 1 B-VG). Angesichts der gleichwohl (weithin³¹) bleibenden Freiheit, einem solchen Vorschlag *nicht* zu folgen,³² ist es sachlich richtiger, nicht, wie in Art 69 Abs 1 B-VG der Fall, von (auch) dem Bundespräsidenten übertragenen Verwaltungsgeschäften, sondern von ihm **vorbehaltenen Genehmigungen**

27 Die Ernennung solcher Bundesminister geht damit einerseits *zulasten der unmittelbaren Befugnis des Bundeskanzlers zur Leitung des Bundeskanzleramtes*. Andererseits ist die *Selbständigkeit eines Bundesministers im BKA naturgemäß geringer als jene eines Leiters eines eigenständigen Bundesministeriums*. Art 77 Abs 3 zweiter Satz B-VG bietet daher durchaus eine Option, zwecks *Verminderung der zentrifugalen Tendenzen des Ressortsystems* (siehe unten Z 3) zumindest einige Ministerien zwar ins BKA einzugliedern, die betreffenden Angelegenheiten jedoch weiterhin der sachlichen Leitung eigener Bundesminister zu unterstellen. Die Verwirklichung dieser Option erfordert jedoch ein *koordiniertes Zusammenwirken* von Bundesgesetzgeber (Art 77 Abs 2 B-VG), Bundespräsident (Art 77 Abs 3 B-VG) und Bundesregierung (Art 67 Abs 1 B-VG).

28 Zum traditionellen *faktischen* „Rollenverzicht“ des Bundespräsidenten siehe dagegen *Winerroither*, Bundespräsident und Bundeskanzler: Konsens, Konflikt oder Neutralität?, in: Khol/Karner/Ofner (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik 2006 (2007) 603 (607, 611 ff), oder *Wittmann*, Regierungschef 244, unter Hinweis auf *Welan*.

29 Zu den Ausnahmen vgl etwa *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rz 637.

30 Siehe *Raschauer*, Art 65 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1999) Rz 25; *Frank*, Art 65 B-VG Rz 5. So auch schon *Kelsen/Froehlich/Merkel*, Bundesverfassung 155 (vgl auch ibidem 160 „ausdrücklich“).

31 Zur sich aus dem Willkürverbot auch für den Bundespräsidenten ergebenden Grenze siehe *Raschauer*, Art 65 B-VG Rz 14 und 64, sowie, bezogen auf die Kompetenz zur Vertretung nach außen, Rz 34 (FN 64); vgl auch, zum ähnlich limitierten politischen Spielraum des britischen Monarchen, *Bradley/Ewing*, Law 236 f. Zu undifferenziert dagegen mE *Wittmann*, Regierungschef 240.

32 Vgl bereits *Kelsen/Froehlich/Merkel*, Bundesverfassung 162.

bestimmter *anderen* zur primären Besorgung *übertragener* Geschäfte zu sprechen.³³ Geradewegs im Umfange des Bestehens eines solchen Genehmigungsvorbehaltes scheint daher, jedenfalls in Bezug auf Beschlüsse der Bundesregierung, zu der hierfür ohnedies bereits hohen rechtlichen Hürde der Einhelligkeit lediglich noch eine **weitere Hürde** hinzuzukommen.

Allerdings ist es dem Bundespräsidenten auch nicht verboten, **(pro-)aktiv** auf die Erstattung eines Vorschlages (durchaus auch bestimmten Inhaltes) **hinzuwirken**: statt lediglich passiv das allfällige Zustandekommen eines Beschlusses der Bundesregierung abzuwarten und diesem dann erst noch die Genehmigung zu versagen,³⁴ könnte die *auctoritas* des Bundespräsidenten daher *insoweit* sogar eine beschleunigende, also eine *Katalysatorwirkung auf Beschlüsse der Bundesregierung* entfalten.³⁵

b) Notwendigkeit konkreter Übertragung oder allgemeine Katalysatorwirkung?

Nun sollte man meinen, dass die Geltendmachung der bloßen *auctoritas* des Bundespräsidenten gerade keiner förmlichen *potestas* bedürfe, vielmehr ein *allgemeines* Kennzeichen seiner *gesamten* Amtsführung sei³⁶ und sich auf *sämtliche* Bereiche staatlicher Tätigkeit (zumindest des Bundes) erstrecke, daher die Statuierung eigener – möglicherweise prozedural schädlicher – Genehmigungsvorbehalte zur – allfälligen – Erlangung der positiven Effekte der Katalysatorwirkung nicht erforderlich sei.

33 So wohl auch zu verstehen *Frank*, Art 67 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2011) Rz 9, der die „eigene Entscheidung“ des Bundespräsidenten nicht auf das „Verwaltungsgeschäft“ *in toto*, sondern lediglich darauf bezieht, den Vorschlag zu vollziehen oder abzulehnen. Zu Recht lehnt *Raschauer* (Art 65 B-VG Rz 34) jedenfalls eine Deutung ab, wonach der Bundespräsident lediglich in Vertretung fremder Geschäfte agiere.

34 Tatsächlich findet in der Praxis bereits eine Vorabklärung der Haltung des Bundespräsidenten statt („Vorgenehmigung“), siehe *Frank*, Art 67 B-VG Rz 10.

35 Vgl *Raschauer*, Art 65 B-VG Rz 13; reservierter aber *Frank*, Art 65 B-VG Rz 6 („grundsätzlich nicht initiativ, sondern nur reaktiv“).

36 Vgl die Deutung der Befugnisse des Bundespräsidenten als Symbolisierung der „Einheit der staatlichen Ordnung“ (cit *Frank*, Art 65 B-VG Rz 1; ähnlich bereits *Raschauer*, Art 65 B-VG Rz 9).

Dagegen spricht jedoch nachstehende Überlegung: Die Bundesregierung ist, wie schon angemerkt, dem Bundespräsidenten *nicht untergeordnet*. Damit verstehen sich aber auch typische *Aufsichtsmittel*, wie insbesondere die dem britischen Monarchen zukommende **allgemeine³⁷ Befugnis auf „Einmischung“** (nach der berühmten Formulierung *Walter Bagehots* umfassend „the right to be consulted, the right to encourage and the right to warn“³⁸) bzw, als Voraussetzung hierfür, generelle Informationsrechte wie das in Art 20 Abs 2 B-VG erwähnte (Mindest-)Recht des obersten Organs, sich über *alle* Gegenstände der Geschäftsführung der weisungsfreien Organe zu unterrichten“, im Verhältnis des Bundespräsidenten zur Bundesregierung gerade **nicht** von selbst; ganz im Gegenteil:

Angesichts des Bestehens lediglich *selektiver Informationskompetenzen* im B-VG – explizit statuiert etwa in Art 23c Abs 2 B-VG, impliziert in Art 65 Abs 1 B-VG,³⁹ oder in Art 80 Abs 1⁴⁰ B-VG – in Verbindung damit, dass auch *Art 20 Abs 3 letzter Satz B-VG gerade nicht im Verhältnis* (eines Mitglieds) *der Bundesregierung zum Bundespräsidenten* gilt,⁴¹ wird man **nicht** leicht ein **allgemeines Informationsrecht des Bundespräsidenten** über alle Angelegenheiten der Bundesregierung (bzw ihrer einzelnen Mitglieder)⁴² – und damit noch weniger eine

37 Vgl dagegen die lediglich konkrete, aus Art 70 B-VG abgeleitete Aussage von *Raschauer*, Art 70 B-VG, in: *Korinek/Holoubek* (Hg), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht* (1999) Rz 6: „[...] beinhaltet die Verfassung für den Bundespräsidenten die ... Pflicht, für die Funktionsfähigkeit der Bundesregierung zu sorgen“.

38 Zur gegenwärtigen Bedeutung siehe *Bradley/Ewing*, Law 236 f.

39 Siehe *Raschauer*, Art 65 B-VG Rz 32 (unter zustimmender Zitierung *Öhlingers*).

40 Siehe *Frank*, Art 67 B-VG Rz 5.

41 Eine analoge Anwendung dieser Bestimmung auf dieses Verhältnis wird sichtlich bislang nicht einmal erwogen, vgl *Feik*, Art 20 Abs 3 B-VG, in: *Kneihls/Lienbacher* (Hg), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (2007) Rz 16 ff; *Wieser*, Art 20 Abs 3 B-VG, in: *Korinek/Holoubek* (Hg), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht* (2001) Rz 51 ff.

42 Vgl dagegen etwa den ersten Satz des § 3 des Kapitels 5 der schwedischen Verfassung („Der Staatschef soll vom Staatsminister über die Angelegenheiten des Reichs unterrichtet werden“), Art 62 lit g der spanischen Verfassung („Dem König obliegt es, [...] sich über die Staatsangelegenheiten zu informieren [...]“), Art 28 Abs 5 Z 2 der irischen Verfassung („Der Taoiseach [Premierminister] informiert den Präsidenten generell über die innen- und außenpolitischen Angelegenheiten“) oder Art 87 der Verfassung Maltas („The Prime Minister shall keep the President fully informed concerning the general conduct of the Government of Malta and shall furnish the President with such information as he may request with respect to any particular matter relating to the Government of Malta“).

allgemeine Befugnis zur tatsächlichen „Einmischung“ – ableiten können. Damit ist aber auch eine – allfällige – Katalysatorwirkung des Bundespräsidenten in Bezug auf Beschlüsse der Bundesregierung geradewegs nur in dem Umfang anzunehmen, in dem der Bundespräsident tatsächlich *konkrete* Kompetenzen – also zumindest Genehmigungsvorbehalte – besitzt.

3. Das Ressortprinzip

Abgesehen von den Zuständigkeiten der Bundesregierung als Kollegium (Z 1), des Bundeskanzlers (Z 1) und des Bundespräsidenten (Z 2) beruft, wie gleichfalls bereits in Z 1 angesprochen, Art 69 Abs 1 B-VG lediglich das *je einzelne Mitglied*⁴³ der Bundesregierung zur Besorgung der „obersten Verwaltungsgeschäfte“ („des Bundes“); das damit wohl⁴⁴ zumindest als **Regelmodell** verankerte **monokratische** „Ressortprinzip“ weist als nähere *verfassungsrechtliche* Charakteristika auf:

- Festlegung der „Zahl“, des „Wirkungsbereiches“ und der „Einrichtung“ der einzelnen Bundesministerien durch *Bundesgesetz* (Art 77 Abs 2 B-VG),

Auch *Bernstorff*, Einführung, 47, hält – für das Vereinigte Königreich – fest: „Der Monarch hat jederzeitigen Zugang zu allen Regierungsdokumenten [...]“ Demgegenüber entspricht Art 102 Abs 1 lit r der slowakischen Verfassung („Der Präsident hat das Recht, von der Regierung [...] Berichte anzufordern, die zur Erfüllung seiner Aufgaben notwendig sind“) möglicherweise exakt der österreichischen verfassungsrechtlichen Regelung.

- 43 Mit diesem verfassungsrechtlichen Prinzip stehen einfachgesetzliche „Einvernehmens“-Regelungen nur insoweit in Einklang, als es sich bei den betreffenden Angelegenheiten um solche handelt, die tatsächlich „den Wirkungsbereich mehrerer Bundesministerien betreffen“ (cit § 5 Abs 1 BMG); die Zulässigkeit einer darüber hinausgehenden Schaffung von Kabinettsausschüssen ist daher auch auf Widerspruch gestoßen (siehe *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rz 656, do FN 4 [Barfuß]; unklar dagegen *Raschauer*, Art 69 B-VG Rz 7).
- 44 Vgl *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht, Rz 498 f („prinzipiell [...] Ressortsystem“, „bestimmte Aufgaben [...] BReg“); ähnlich im Ergebnis auch *Raschauer*, Art 69 Rz 5. AA *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rz 654 f. Jedenfalls vom (seinerseits durch das allgemeine Sachlichkeitsgebot auch rechtlich beachtlichen) Standpunkt hinreichender Effizienz aus dürfte gegen eine regelmäßige Berufung der Bundesregierung nicht zuletzt das für deren Beschlüsse, nach herrschender Ansicht, geltende Einheitsprinzips (siehe gerade oben im Text bei FN 21) sprechen, erhöht dieses doch die Gefahr, dass auch sachlich gesehen wichtigste Beschlüsse einfach nicht (rechtzeitig) zustandekommen, ganz außerordentlich.

- „Leitung“ eines Bundesministeriums durch den – als „oberstes Organ“ seinerseits an keinerlei Weisungen oder Beschlüsse⁴⁵ gebundenen – *zuständigen Bundesminister* (Art 77 Abs 3 B-VG).

B) Erste Würdigung

1. Polyzentrismus an der Spitze des Gesamtstaates bzw des Bundes

Betrachtet man die in Punkt A dargestellten Strukturelemente in ihrem **Zusammenwirken**, dann fällt auf, dass

- nicht etwa nur der **Bundespräsident** (auf Grund seiner Abhängigkeit von der Erstattung entsprechender Vorschläge⁴⁶ ebenso wie auf Grund der ihm mangelnden Befugnis auch nur zur Information, geschweige denn zur „Einmischung“ jenseits der ihm taxativ übertragenen Befugnisse),
- sondern auch die **Bundesregierung** (jedenfalls auf Grund des für deren Beschlussfassung geltenden Prinzips der Einhelligkeit, allenfalls aber auch hier auf Grund bundesverfassungsrechtlicher Limitierung ihrer Befugnisse⁴⁷)
- und überdies der **Bundeskanzler** (als bloßer „Vorsitzender“ der Bundesregierung, ohne verfassungsrechtliche „Richtlinienkompetenz“),

also sämtliche Organe, die als Garanten einer einheitlichen Staatsführung in Betracht kämen, sohin **sämtliche Organe der „Regierung“**

45 In verfassungskonformer Interpretation kann sich daher auch § 3 Abs 1 Z 2 letzter Satzteil BMG nur auf die Durchführung von Beschlüssen der Bundesregierung im Rahmen von deren Kompetenz, nicht aber im Bereich der Zuständigkeit eines Bundesministers als „obersten Organs“, beziehen.

46 Diese Hemmung ließe sich – auch für Konstellationen unterhalb der Schwelle willkürlicher Obstruktion (siehe hierzu oben FN 19) – im Prinzip seit der II. B-VG-Novelle mit der dem Bundespräsidenten damals zugewachsenen Kompetenz zur freien Ernennung der Bundesregierung (siehe oben FN 9) überspielen.

47 Die herrschende Lehre – die eine solche Limitierung nicht annimmt – steht keinesfalls auf festen Füßen, siehe oben FN 20, 44.

im staatswissenschaftlichen Sinne⁴⁸ – **ausnehmend schwach** ausgestaltet sind.⁴⁹

Daraus resultiert ein erheblicher **Polyzentrismus** in der „Regierung“, da ja, komplementär zur schwachen Stellung der zentralen Trias, zu diesen Organen *auf der exakt gleichen Ebene* „oberster Organe“ noch die mit entsprechender Unabhängigkeit ausgestatteten einzelnen Bundesminister hinzukommen.⁵⁰

2. Diskrepanz zur Organisation der Länder

Dieser Umstand fällt umso mehr auf, als er auf der **Ebene der Bundesländer keine Entsprechung** findet:

- Zunächst einmal gibt es auf Landesebene **kein** Pendant zum **Bundespräsidenten**; die Zuständigkeit des Bundespräsidenten selbst beschränkt sich – abgesehen von jener nach Art 16 Abs 2 B-VG⁵¹ – auf die Angelobung des Landeshauptmannes auf die Bundes-

48 Siehe etwa *Gamper, Staat und Verfassung*² (2010) 173.

49 Diese Schwäche zeigt sich auch auf organisatorischer bzw. infrastruktureller Ebene: so verfügt die Bundesregierung bis heute über keinen eigenen Geschäftsapparat (ihre „Kanzleigeschäfte“ werden vielmehr vom Bundeskanzler mit Hilfe des ihm zugeordneten Geschäftsapparats BKA, mitbesorgt; siehe bereits oben FN 23), während die Präsidentschaftskanzlei überhaupt erstmals mit B-VG-Novelle BGBl I Nr 5/2007 eine verfassungsrechtliche Basis erhielt (!), freilich auch heute noch so gering dimensioniert ist, dass an eine eigenständige Ausübung der Befugnisse des Bundespräsidenten kaum zu denken ist (vgl. *Frank*, Art 67 B-VG Rz 2, wonach der Bundespräsident sich auf die Richtigkeit des im Vorschlag dargestellten Sachverhaltes verlassen müsse !); dementsprechend wurde bislang auch erst ein einziges Mal einem Gesetz die Beurkundung nach Art 47 Abs 1 B-VG verweigert, vgl. *Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht* Rz 433).

50 *Ermacora* (Allgemeine Staatslehre [1970] 569) hat denn auch bereits vor Jahrzehnten – geradewegs mit Blick auf den „Minister im österreichischen Kabinett“, der „absolut selbstverantwortlich ist“ – deutliche Worte gefunden: „das Ministerialsystem“ bedeute „die Anarchie in der Staatsführung“, die sich „zu einem konstitutionalisierten Pluralismus“ ausweite, „der für die sachgerechte Führung der Staatsgeschäfte die größte Gefahr bietet [...]“. Auch *James/Ben-Gera, Analysis* 6 heben (im Vergleich von insgesamt 28 Staaten einzig) Österreich hervor „where the dominant characteristic is the great autonomy enjoyed by individual ministers“.

51 Abschluss von Staatsverträgen in Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder auf Vorschlag der Landesregierung und unter Gegenzeichnung des Landeshauptmanns. Diese Kompetenz wurde freilich überhaupt erst mit B-VG-Novelle BGBl Nr 685/1988 geschaffen und stellt (unabhängig davon, dass sie „bislang keine praktische Bedeutung erlangt hat“, cit *Mayer*, B-VG 124) daher weniger eine Einschränkung der Kompetenz der Landesregierung, denn eine limitierte Erweiterung derselben, dar.

verfassung „vor Antritt des Amtes“ (Art 101 Abs 4 B-VG).⁵² Damit fällt eine – im Verhältnis der Bundesregierung zum Bundespräsidenten immerhin mögliche⁵³ – prozedurale Hürde schon vom Ansatz her weg.

- Auch der oben alternativ angesprochenen „Katalysator“-Wirkung durch den Bundespräsidenten bedarf die Landesregierung jedoch weniger, da sie – im Gegensatz zur Bundesregierung – mit Stimmenmehrheit entscheidet.⁵⁴
- Der „Landeshauptmann ist der Vorstand des Amtes der Landesregierung“,⁵⁵ welches der **einzige** (oberste) **Geschäftsapparat** der Landesregierung und sämtlicher ihrer Mitglieder ist; ein „Ressortsystem“ gibt es auf Landesebene daher jedenfalls *in der Art*, in der es auf Bundesebene als *Regelmodell* verwirklicht ist, *überhaupt nicht* (selbst die Ausnützung der in § 3 Abs 1 BVG BGBl Nr 289/1925 erteilten Ermächtigung verleiht den betroffenen Mitgliedern der Landesregierung nur eine mit einem Bundesminister im Sinne des zweiten Satzes des Art 77 Abs 3 B-VG vergleichbare Stellung).⁵⁶

3. Verstärkung der historisch vorgefundenen Diskrepanz

Nun trifft es zwar zu, dass der konstituierende Bundesverfassungs-gesetzgeber auf der vormaligen Reichsebene – die, bezogen freilich nur auf das nunmehrige Bundesgebiet, die organisatorischen Vor-

52 In ähnlicher Weise wie *Kelsen* bei der Gegenzeichnungspflicht des Bundeskanzlers (siehe oben FN 9) kann man hier nicht nur eine formale Verpflichtung, sondern auch eine gewisse politische Handhabe, zumindest den *erstmaligen* Amtsantritt eines unwillkommenen Landeshauptmanns etwas zu *verzögern*, erblicken.

53 Siehe oben Punkt A.2.a, erste Alternative.

54 Siehe Mayer, B-VG 345 unter Hinweis auf *Koja*.

55 § 1 Abs 1 BVG BGBl Nr 289/1925. „Zur Leitung des inneren Dienstes“ dieses Amtes der Landesregierung steht dem Landeshauptmann noch ein „Hilfsorgan“ in Gestalt des Landesamtsdirektors zur Verfügung (Art 106 B-VG; erstmals geschaffen mit § 5 Abs 2 des Gesetzes StGBI Nr 24/1918, sichtlich als Vorgriff auf die in § 9 leg cit damals erst programmatisch verkündete Aufhebung der „Teilung der öffentlichen Verwaltung“). Auf Bundesebene war dagegen die Einsetzung eines „Generalsekretärs“ noch in der Stammfassung des § 7 Abs 11 BMG lediglich für das (damalige) BMaA vorgesehen, erst seit BGBl I Nr 16/2000 steht diese Option allen Bundesministern offen, ist jedoch nach wie vor nur fakultativ. Eine ministerienübergreifende – administrative oder gar politische – Leitung für den *gesamten* Bereich der *Bundesregierung* fehlt dagegen gänzlich.

56 Ein Beschluss nach Art 103 Abs 2 B-VG parallelisiert dagegen die hiervon betroffenen Mitglieder der Landesregierung, in ihrem Verhältnis zum Landeshauptmann, weisungsgebundenen Staatssekretären im Verhältnis zum Bundesminister.

läufer für die Bundesebene gestellt hatte⁵⁷ – bereits damals eine andere Struktur (nämlich eine *Trias* von Staatsoberhaupt, Regierung⁵⁸ und einzelnen Ministerien) als auf der Landesebene (*Dualismus* von autonomer⁵⁹ und landesfürstlicher⁶⁰ Verwaltung) **vorhand**. Dieser zunächst schlicht vorgefundene historische Umstand wurde allerdings – bedenkt man die auf der Landesebene mit der Überwindung des vormaligen Dualismus erfolgte *Zentralisierung*⁶¹ einerseits, die auf der Bundesebene erst durch den Wegfall der vormaligen monarchischen Spitze⁶² erstmals etablierte *Vielzahl echter „oberster Organe“* andererseits – von der „demokratischen Republik“ noch umgehend **signifikant verstärkt**.

C) *Erste Deutungsversuche und weiterer Gang der Untersuchung*

1. *Erste Deutungsebene*

Frägt man nun – zumal unter dem Eindruck des gerade in Punkt B.3 herausgearbeiteten Befundes – nach Erklärungen für die *gegenläufigen* Effekte

- einer eklatanten **Schwächung** der zentralen Regierungsorgane auf **Bundesebene** einerseits,
- einer problemlosen **effizienten** Ausgestaltung der **Landesregierungen** andererseits,

57 Vgl § 13 des Beschlusses StGBI Nr 1/1918 (siehe hierzu auch *Berchtold*, Verfassungsgeschichte der Republik Österreich, Band I [1998] 25) sowie Art 3 (Übergang der Befugnisse des Kaisers auf den Staatsrat) und Art 4 (Übergang der Befugnisse der aufgelösten k.u.k. und der k.k. Ministerien auf die Staatsämter, freilich „unter ausdrücklicher Ablehnung jeder Rechtsnachfolge“) des Gesetzes StGBI Nr 5/1918.

58 Diese war freilich, anders als die nachmalige Bundesregierung, *überhaupt keine Behörde*, sondern es sollte die Zusammenkunft aller Minister (als „Ministerrat“ bzw „Ministerkonferenz“) „bloß den einheitlichen Gang der Regierungspolitik vermitteln“; einzelne kaiserliche Akte waren jedoch an die *Gegenzeichnung sämtlicher Minister* gebunden (siehe, auch cit, *Ulbrich*, Das Oesterreichische Staatsrecht³ [1904] 63).

59 Vgl § 2 des Gesetzes StGBI Nr 24/1918.

60 Vgl § 4 des Gesetzes StGBI Nr 24/1918.

61 Siehe § 9 des Gesetzes StGBI Nr 24/1918.

62 Zu deren einigender Bedeutung vgl *Ulbrich*, Staatsrecht 57 ff, insbesondere 57 („Alle Funktionen anderer staatlicher Organe sind nur Reflexe der Kompetenzen des Monarchen“), 60 („[erscheinen] die Minister als die notwendigen Gehilfen des Monarchen bei der obersten Staatsleitung“), 61 („Der Kaiser ist im Bereiche der Verwaltung nach dem Staatsgrundgesetze über die Regierungs- und Vollzugsgewalt der oberste Geschäftsherr“). Siehe auch unten im Text bei FN 345.

so mag der erste Effekt im bekannten Paradigmenwechsel des konstituierenden Bundesverfassungsgesetzgebers: weg von der zumindest noch unter *Franz Joseph* faktisch ausgeübten „Staatskuratel“ des Kaisers⁶³ hin zur „extremen Parlamentsherrschaft“⁶⁴ – also in (wenngleich wohl nicht zwingend notwendigen) Auswirkungen der Prinzipien der **Volkssouveränität** wie der **Demokratie** – begründet liegen, der zweite Effekt dagegen als damaliger *politischer Preis für die Kooperation* der Länder⁶⁵ – also als realpolitischer Ausfluss des **bundesstaatlichen** Prinzips – gelten.

2. Zweite Deutungsebene

Dazu scheint jedoch ein weiteres Element zu kommen, das vor allem die betonte Ausgestaltung des Ressortsystems – also die besondere Unabhängigkeit der Bundesminister, insbesondere als Leiter eines Ministeriums – erklärt: auffällig ist nämlich, in welchem Ausmaß die beiden oben (Punkt A.3) genannten Elemente sichtlich primär **rechtsstaatliche** Postulate⁶⁶ verwirklichen:

- das erste zeigt starke Ähnlichkeit zu Art 83 Abs 1 B-VG, wonach „die Verfassung und Zuständigkeit der [...] Gerichte durch Bundesgesetz festgestellt“ werden;⁶⁷
- das zweite stattet den Bundesminister *während* seiner Amtsführung ähnlich unabhängig aus wie den „Richter *in Ausübung* seines [...]“

63 Cit *Hanisch*, Der lange Schatten des Staates (1994) 225.

64 Cit *Hanisch*, Schatten 266; vgl auch *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht Rz 335, 345. Bezeichnend für die damalige Sichtweise ist, wie der damalige Staatskanzler *Renner* die „englische Selbstregierung“ (im Vereinigten Königreich!) auffasste, nämlich als einen „demokratischen Aufbau von unten nach oben“, auf jeder Stufe (Gemeinde, Distrikt, Grafschaft und Reich) bestehend aus einem gewählten Vertretungskörper, der durch einen aus seiner Mitte gewählten Ausschuss die Verwaltung führe (siehe *Berchtold*, Verfassungsgeschichte 191). Denn diese selektive Wahrnehmung blendete sichtlich die (damals noch mehr als heute) erhebliche eigenständige Bedeutung der Prärogativen der Krone (selbst wenn durch die Regierung wahrgenommen, vgl *Bradley/Ewing*, Law, 52; *Anson* zitierend, wonach vor 1714 „the King [...] governed through Ministers“, während seitdem „Ministers govern through the instrumentality of the Crown“; siehe näher unten Punkt IV.B.2) vollständig aus.

65 Vgl *Berchtold*, Verfassungsgeschichte 39 ff, insbesondere 46 und 75 f; siehe auch 46 ff (zu Separationsbestrebungen Tirols) und 106 ff (zu ebensolchen Vorarlbergs); vgl auch *Hanisch*, Schatten 265 f.

66 Das B-VG hat bekanntlich auch sonst, in *damals jeweils singulärer Weise*, **rechtsstaatliche Akzente** gesetzt, insbesondere mit dem in Art 1 Satz 2 B-VG gebrauchten Begriff „Recht“ (anstelle von „Gewalt“), aber auch mit der Kreation des VfGH, bzw, genauer, mit der Schaffung von Verfahren zur verfassungsgerichtlichen Überprüfung genereller Normen.

67 Erst seit der Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle BGBl I Nr 51/2012 bezieht sich der Wortlaut dieser Bestimmung nur mehr auf die „*ordentlichen Gerichte*“.

Amtes“⁶⁸ – was eine klare Zuordnung der (staats-)rechtlichen Verantwortung des je einzelnen Mitglieds der Bundesregierung (Bundesministers)⁶⁹ für seine Amtsführung erlaubt.⁷⁰

Diese weitgehende Kongruenz findet ihre Entsprechung in der in der *Systematik* des B-VG immer noch deutlich erkennbaren⁷¹ verfassungsrechtlichen⁷² **Parallelisierung**⁷³ von – konsequent *lediglich* als

68 Natürlich bleibt als zentraler rechtlicher Unterschied die *grundsätzlich jederzeitige Ablösbarkeit* des Bundesministers, zumal, wie bereits mehrfach erwähnt, der Bundespräsident nach Art 70 Abs 1 B-VG idF der II. B-VG-Novelle die Bundesregierung jederzeit auch ohne einen hierauf gerichteten Vorschlag des Bundeskanzlers, und ohne Bindung an irgendwelche Gründe, entlassen kann. Nach der Stammfassung war dagegen ein Bundesminister gegen seinen Willen *nur mittels parlamentarischen Misstrauensvotums* nach Art 74 Abs 1 B-VG, also deutlich schwerer – und insoweit *de iure* durchaus einem britischen Richter vergleichbar (siehe *Bradley/Ewing*, Law 371) – aus dem Amt entfernbar.

Andererseits ist der Leiter eines Bundesministeriums nicht nur in solchen Angelegenheiten, in denen ein Richter nach Art 87 Abs 2 B-VG weisungsgebunden ist (zur grundsätzlichen sachlichen Vergleichbarkeit der „Justizverwaltung“ mit der „Verwaltung der Verwaltung“ siehe *Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁴ [2013] Rz 675), „oberstes Organ“ und damit „unabhängig“, sondern es ist auch die Zulässigkeit der Bindung des je einzelnen Bundesministers an kollegiale Beschlüsse jedenfalls wesentlich geringer (siehe oben FN 43 bis 45) als in der „kollegialen Justizverwaltung“, wo Spruchkörper die „Unabhängigkeit“ des je einzelnen überstimmten Richters, wenngleich lediglich gegenüber der richterlichen Mehrheit, ganz erheblich begrenzen können – zumal bekanntlich derartige generelle Akte nicht im Wege des Art 139 B-VG bekämpfbar sind (vgl. *Aichleiter*, Art 139 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher [Hg], Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht [2001] Rz 4 [FN 20], weshalb „in der Realität [...] die [...] Richter“ etwa „ihrem gewählten Geschäftsverteilungsausschuss hilflos ausgeliefert [sind]“ [cit. *Noll*, Verwaltungsgericht Salzburg: „Schattenakten“ belasten Richter, in: Die Presse vom 12.1.2015; Hervorhebung nicht im Original]).

69 Siehe Art 142 Abs 2 lit b B-VG.

70 Umgekehrt haben schon *Kelsen/Froehlich/Merkel*, Bundesverfassung 166, die Unzulässigkeit eines Mehrheitsbeschlusses der Bundesregierung aus der Ministerverantwortlichkeit abgeleitet. Gerade die *mangelnde objektive Tragfähigkeit* dieser Begründung (siehe *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rz 676 f; *Raschauer*, Art 69 B-VG Rz 28) unterstreicht, welchen *subjektiven Stellenwert* die möglichst klare und umfassende Gewährleistung dieser Verantwortlichkeit, selbst auf Kosten der Effizienz des Kollegiums Bundesregierung, in zeitgenössischer Sicht hatte.

71 „Bundesregierung“ (Abschnitt A Z 2) und „Gerichtsbarkeit“ (Abschnitt B; erst seit der Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle BGBl I Nr 51/2012: „Ordentliche Gerichtsbarkeit“) sind gemeinsam im Dritten Hauptstück des B-VG („Vollziehung des Bundes“) geregelt.

72 In § 2 Abs 3 des im Rang eines einfachen Bundesgesetzes stehenden – und gegenüber der Stammfassung des B-VG deutlich jüngeren – BMG scheint dagegen – wenngleich als „Geschäft der obersten Bundesverwaltung“ klassifiziert – der Begriff „Regierungsakt“ – als von den „Angelegenheiten der behördlichen Verwaltung“ geschiedene Kategorie – auf. Vgl. auch den seinerzeitigen Art 9 Abs 1 StGG, RGBI Nr 145/1867.

„**Vollziehung**“, bzw näherhin, als „**Verwaltung**“ verstandener⁷⁴ – „**Regierung**“ mit der „**Gerichtsbarkeit**“, und sie wurde in der Folge noch verstärkt durch die bekannte judikative Erstreckung des eigentlich lediglich im Justizkapitel des B-VG (Art 83 Abs 2) normierten „*Rechts auf den gesetzlichen Richter*“ auch auf die Staatsfunktion *Verwaltung*⁷⁵ ebenso wie durch die von herrschender Lehre und Judikatur vorgenommene Erstreckung des *Legalitätsprinzips* im Sinne des Art 18 Abs 1 B-VG auch auf die *Gerichtsbarkeit*.⁷⁶

3. Dritte Deutungsebene

Unter Einbeziehung des Umstandes, dass es sich bei den organisatorischen Vorläufern der Landesregierungen jeweils um *klassische Verwaltungsbehörden* (der Mittelebene) gehandelt hat, drängt sich freilich ergänzend ein weiteres Deutungsmuster auf, das überdies den Vorzug hat, *alle drei* vorstehend genannten Effekte bzw Elemente zugleich zu erfassen:

Hat etwa der *konstituierende* Bundesverfassungsgesetzgeber gegen **staatliche** Organe *umso mehr Misstrauen* gehegt, je **politischeren Charakter** sie aufwiesen, während er nur insoweit keine Bedenken trug, staatliche Organe stark auszugestalten, als sie sich ins – letztlich *ausschließlich* am **rechtsstaatlichen Paradigma** orientierte – Schema

73 Die im B-VG angestrebte möglichste Parallelisierung von „Verwaltung“ und „Gerichtsbarkeit“ kommt sehr schön in der Glosse *Kelsens* zu Art 94 Abs 1 B-VG (1920) zum Ausdruck, wonach in dem betreffenden Satz („Die Justiz ist von der Verwaltung in allen Instanzen getrennt“) die Ersetzung des vorgefundenen Begriffs „Rechtspflege“ in „Justiz“ „präziser“ sei, „da auch die Verwaltung eine Rechtspflege ist“ (*Kelsen/Froehlich/Merkel*, Bundesverfassung 192; Hervorhebung nicht im Original).

74 Auf Grund der Einordnung der Regelungen über die Bundesregierung in den Abschnitt A („Verwaltung“) des Dritten Hauptstückes erscheint *de constitutione lata* die „Regierung“ *ausschließlich* „als leitende Verwaltungsfunktion und ausführende Geschäftsbesorgung“ (cit *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht, Band 1² [2011] Rz 15.004; Hervorhebung nicht im Original); vgl aber auch *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rz 548, wo immerhin ein gewisses Unbehagen erkennbar wird („einzelne dieser Akte mit den üblichen Formen des Verwaltungshandelns nicht erfassbar“, „Rechtsformen sui generis“) und *Raschauer*, Verwaltungsrecht Rz 674, wonach „der ganz überwiegende Bereich des Regierungshandelns [...] mit“ den „Kategorien“ „Bescheide und Verordnungen“ „nicht erfassbar“ sei. Auch *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht Rz 600, meinen, dass „Regierungsakte“ der grundlegenden Konsequenz der Einordnung in die Staatsfunktion „Verwaltung“, der Unterwerfung unter das Legalitätsprinzip, „nicht bedürfen oder gar nicht zugänglich sind“.

75 Siehe näher *Mayer*, B-VG 307 ff; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht Rz 949; kritisch *Balthasar*, „Recht auf den gesetzlichen Richter“ und seine Anwendung auf die Verwaltung, JBl 1994, 524 (524 ff).

76 Vgl *Mayer*, B-VG 133. AA *Balthasar*, Grundordnung 483 ff; hinsichtlich der Zivilgerichtsbarkeit differenzierend auch *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht Rz 639.

der (primär „unpolitischen“, das heißt rein verwaltungsrechtlichen) Rechtserzeugung, Rechtsanwendung und Rechtskontrolle einordnen ließen?⁷⁷

4. Weiterer Gang der Untersuchung

Selbst wenn diese gerade in Z 3 umrissene Annahme zutreffen sollte, die auch noch gegenwärtige Regierungsstruktur daher in besonderem Maße mit *Grundwertungen* des konstituierenden Bundesverfassungsgesetzgebers⁷⁸ verbunden sein sollte;⁷⁹ wäre auch *heute noch*, zumal unter den gegenwärtigen internationalen Rahmenbedingungen, ein derartiges Misstrauen gegenüber den zentralen politischen Organen **sachgerecht**?⁸⁰

Die schließliche Beantwortung der sohin entscheidenden zweiten Frage (in Punkt V) soll im Folgenden in zweifacher Weise vorbereitet werden:

- zunächst wird ein Blick auf diejenigen internationalen Rahmenbedingungen, in denen Österreich heute agiert, geworfen, und der

77 Mit dieser Deutung ließe sich immerhin die politologische Deutung des Erfordernisses der Einhelligkeit für eine Beschlussfassung der Bundesregierung – diese spiegele das verbreitete Konsensbedürfnis der österreichischen politischen Eliten wider (siehe *Gerlich/Müller, Austria: Routine and Ritual*, in: *Blondel/ Müller-Rommel (Hg), Cabinets in Western Europe*² [1997] 157 [159]) – insofern vereinbaren, als dieses Bedürfnis eben auf der unpolitischen Ebene der Länder geringer ausgeprägt sei. Auch die angesprochene starke Ausgestaltung des Parlaments stünde dieser Deutung nicht entgegen: denn im B-VG erscheinen National- und Bundesrat lediglich als Organe der Gesetzgebung (jedoch, was damals, anderswo, noch als *capitis diminutio* empfunden worden war, unter der nachprüfenden Kontrolle des VfGH) wie der Kontrolle (bzw sogar „Mitwirkung“ an) der Vollziehung, also von Rechtsfunktionen, nicht jedoch etwa als Zentrum der politischen Gesamtplanung.

78 Ausdrücklicherweise haben ja schon die beiden ersten Deutungsebenen jeweils auf Elemente der bundesverfassungsrechtlichen Grundordnung Bezug genommen.

79 Vgl immerhin, zur bei der Schaffung des B-VG präsenten Perspektive des schließlichen Überganges der „demokratischen Republik“ zur „staatsfreien Gesellschaft“, *Balthasar, Grundordnung* 239 ff, insbesondere 244 f, 261.

80 VfSlg 15.373/1998 zufolge „[steht] der Gleichheitssatz“ auch dem einfachen Bundesverfassungsgesetzgeber „nicht zur beliebigen Disposition“, sondern hat „als ein wesentlicher Bestandteil der Grundrechtsordnung und des demokratischen Baugesetzes einen nicht ohne Volksabstimmung nach Art 44 Abs 3 B-VG abänderbaren festen Kern“, gehört also insoweit der bundesverfassungsrechtlichen Grundordnung an. Damit vermag aber gerade auch das aus dem Gleichheitssatz erfließende allgemeine Sachlichkeitsgebot (welches in VfSlg 15.373 als Maßstab gegenüber einer Verfassungsbestimmung verwendet worden war) jedenfalls in gewissem Maße als Gegengewicht zu allfälligen gegenläufigen Anforderungen anderer Bauprinzipien, insbesondere zum demokratischen Bauprinzip bzw dessen Perspektive einer „staatsfreien Gesellschaft“ (vgl *Balthasar, Grundordnung* 196, 687 f) dienen.

- historischen Perspektive der vergangenen Jahrzehnte gegenübergestellt (Punkt III),
- zum anderen aber soll unsere gegenwärtige Regierungsstruktur mit jener anderer Staaten vergleichbarer politischer Werthaltung, also Mitgliedstaaten der EU⁸¹, verglichen werden (Punkt IV).

III. Die aktuellen internationalen Rahmenbedingungen

A) *Die internationale politische Integration im Allgemeinen und deren Rückwirkung auf die Notwendigkeit einer eigenständigen Staatsfunktion „Regierung“*

Die heutige tatsächliche rechtliche und politische Stellung Österreichs in Europa und in der Welt ist mit jener während der Ersten Republik, aber wohl auch mit jener während der ersten Jahrzehnte der Zweiten Republik kaum mehr vergleichbar:

1. *Die Rahmenbedingungen während der Ersten Republik*

Am Beginn der Ersten Republik statuierte bekanntlich § 2 des Gesetzes vom 12. November 1918 über die Staats- und Regierungsform:⁸² „Deutschösterreich ist ein Bestandteil der Deutschen Republik“. Obwohl die Erfüllung dieses **zentralen Wunsches des Aufgehens in einem anderen Staat** bereits mit Art 88 des Staatsvertrages von St. Germain⁸³ an die Zustimmung des Rates des Völkerbundes gebunden – und damit realpolitisch, zumindest aus der Perspektive von 1920,⁸⁴ *ad kalendas graecas* vertagt – worden war, blieb diese Perspektive in den folgenden Jahren innerstaatlich konstant **aufrecht**, wie nicht zuletzt das noch 1931 verfolgte Projekt einer Zollunion zwischen Deutschland

81 Deren gemeinsamer Wertekanon ist nunmehr in Art 2 EUV festgeschrieben.

82 StGBI Nr 5/1918. Zum Hintergrund siehe *Berchtold*, Verfassungsgeschichte 4 f, 14 f, 35 ff, 82 ff.

83 StGBI Nr 303/1920.

84 Vgl. mit Blick auf „den Widerstand Frankreichs“, *Berchtold*, Verfassungsgeschichte 187. Die nachmalige Hinnahme der „Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich“ (cit Titel und Art 2 des schließlichen BVG BGBl [des Bundesstaates Österreich] Nr 75/1938) durch den Völkerbund erfolgte unter machtpolitisch wesentlich veränderten Bedingungen, die so 1920 nicht absehbar gewesen waren.

und Österreich zeigt.⁸⁵ Daher spielten in der Ersten Republik schon deshalb **Gesichtspunkte eines optimalen eigenständigen Agierens auf internationaler Ebene** bei der Festlegung der Regierungsstruktur **keine nennenswerte Rolle**.⁸⁶

2. Die Haltung der ersten Jahrzehnte nach 1945 und der seitherige Wegfall ihrer Voraussetzungen

Gegenüber der gerade skizzierten Grundhaltung der Ersten Republik⁸⁷ markierte Art II der Unabhängigkeitserklärung⁸⁸ bereits für den Beginn der Zweiten Republik eine *deutliche österreichische Kehrtwende*. Wohl in deren Würdigung enthielt dann auch der (inhaltlich schon 1947 formulierte) 6. Erwägungsgrund der Präambel zum Staatsvertrag von Wien⁸⁹ einen Hinweis auf die künftige – von den „Alliierten und Assoziierten Mächten“ zu *unterstützen beabsichtigte* – „Bewerbung Österreichs um Zulassung zur“ UNO.⁹⁰

85 Vgl. *Kelsen/Froehlich/Merkel*, Bundesverfassung 66; *Berchtold*, Verfassungsgeschichte 298 ff. (zur Haltung in den Ländern noch nach Unterzeichnung des Staatsvertrages von St. Germain); 605 ff. (zum – im Rechtsgutachten des StIGH vom 5.9.1931 als im Widerspruch zu Art 88 StV St. Germain iVm dem I. Genfer Protokoll vom 4.10.1922, BGBl Nr 842, stehend erachteten – Projekt der Zollunion); *Hummer*, Der internationale Status und die völkerrechtliche Stellung Österreichs seit 1918, in: Reinisch (Hg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts⁵, Band I (2013) 684 (Rz 2754 ff.) (gleichfalls zum Zollunions-Projekt).

86 Vielmehr lässt sich etwa auch anhand der Regelung der politischen Verantwortlichkeit der Bundesregierung zeigen, dass jedenfalls die Stammfassung des B-VG weniger Maß an Verfassungen anderer souveräner Staaten, als vielmehr an solchen *deutscher Gliedstaaten* genommen hatte (siehe *Balthasar*, Grundordnung 272 ff. [FN 1274]).

87 Die Phase des „Bundesstaates Österreich“ und seines Vorlaufs ab der „Selbstausschaltung“ des Nationalrates am 4.3.1933 bleibe hier aus pragmatischen Gründen außer Betracht: einerseits erfolgte die politische Aktion weitestgehend *abseits des B-VG* (ab 1.5.1934 auf der Basis der Verfassung 1934, BGBl Nr 1934 II/1, bzw des Art III Abs 2 des BVG BGBl Nr 1934 I/255), andererseits war die außenpolitische Agenda im Wesentlichen durch ein einziges, alles andere überragendes Thema – Abwehr des Druckes des 1933 nationalsozialistisch gewordenen Deutschen Reiches auf „Wiedervereinigung“ (siehe oben FN 84) – bestimmt (vgl. *Hanisch*, Schatten 317 ff.).

88 StGBI Nr 1/1945.

89 BGBl Nr 152/1955.

90 Siehe näher *Stourzh*, Um Einheit und Freiheit⁵ (2005) 574 ff. Im Staatsvertrag von St. Germain war dagegen zwar der vollständige Text der Völkerbundsatzung aufgenommen worden (als Art 1 bis 26), Österreich wurde darin jedoch gerade *nicht zum Beitritt eingeladen* (siehe deren Anhang), auch wenn dieser Beitritt dann doch rasch, am 16.12.1920, erfolgte.

Aus leicht nachvollziehbaren Gründen⁹¹ setzte sich Österreich dennoch während der Dekade der alliierten Besetzung *nicht* dem Risiko einer substantiellen Revision des B-VG oder gar der – von den Alliierten ja zunächst gewünschten⁹² – Ausarbeitung einer *vollständig neuen Verfassung* aus.⁹³ Im Inneren wurden daher erkannte **Schwächen** des wieder in Geltung gesetzten B-VG⁹⁴ entweder durch „kreative Interpretation“⁹⁵ **überspielt** oder durch eine Vielzahl punktueller Verfassungsänderungen⁹⁶ oder schlicht durch *faktische politische Koordination*⁹⁷ jeweils *ad hoc* behoben; diese Art der Problembewältigung wurde freilich durch den seinerzeitigen stabilen Hintergrund der **Kooperation der** beiden⁹⁸ die damaligen Bundesregierungen politisch tragenden **politischen Parteien**, die sich, zusammen gerechnet, auf weit über 80% der Wählerstimmen (und damit jederzeit auch über eine für Änderungen der Bundesverfassung erforderliche parlamentarische Mehrheit) stützen konnten,⁹⁹ zumindest wesentlich erleichtert. Eben diese politische Kooperation war auch ohne Unterstützung durch geeignete rechtliche Strukturen nach *außen*, gerade auch zur Erlangung des Staatsvertrages von Wien,¹⁰⁰ aber insbeson-

91 Auch noch nach dem Zweiten Kontrollabkommen (vgl dessen Art 6 lit a) bedurften „Verfassungsgesetze [...] der“ vorherigen „schriftlichen Zustimmung des Alliierten Rates“ (!).

92 Siehe Balthasar, Grundordnung 86 f.

93 Siehe näher etwa Grotz, Europäisierung und nationale Staatsorganisation (2007) 159 f, 162, 170.

94 Gemäß Art 1 des BVG StGBI Nr 4/1945 einschließlich aller übrigen BVG und in einfachen Bundesgesetzen enthaltener Verfassungsbestimmungen „nach dem Stande der Gesetzgebung vom 5. März 1933“.

95 Vgl, paradigmatisch, zum – vom Bundesverfassungsgesetzgeber erst mit der Einfügung der Art 120a bis 120c B-VG mit BGBl I Nr 2/2008 flächendeckend bereinigten – Problem der verfassungsrechtlichen Fundierung der nichtterritorialen Selbstverwaltung – Werner, Selbstverwaltung und Bundesverfassung, ÖJZ 1950, 437 (441).

96 Vgl Grotz, Europäisierung 163.

97 Diese ist, aus der Sicht des Bundeskanzlers, zumindest in Bezug auf jene Mitglieder der Bundesregierung, die der eigenen politischen Partei angehören, regelmäßig (wenngleich nicht ausnahmslos) gegeben (vgl auch Wittmann, Regierungschef 263).

98 Das heißt ÖVP und SPÖ, zumal die dritte, in den ersten Regierungen auf Bundesebene nach dem Zweiten Weltkrieg überdies vertretene Partei – die KPÖ – bereits 1947 dauerhaft aus der Regierungskoalition ausschied, während das „dritte Lager“ überhaupt erstmals 1983-1986 und dann erst wieder 2000-2006 Zugang zur Bundesregierung erhielt.

99 Vgl Müller, Wahlen 16 („[...] zwischen 1949 und 1983 im Durchschnitt 89,9 Prozent [...]“); bei den Mandaten zum Nationalrat betrug der Schnitt in dieser Periode sogar 93,7% (ibidem).

100 Siehe näher Stourzh, Einheit 422, aber auch schon 106, 127, 196; Pelinka, Der Aufstieg des Plebiszitären, in: derselbe (Hg), EU-Referendum (1994) 9 (10 f).

dere auch noch zur Bewältigung des Beitrittes Österreichs zur EU,¹⁰¹ wirksam gewesen.

Die seither verstrichenen Jahre sind dagegen einmal von einem steten – quantitativen wie qualitativen – *Rückgang der Parteienbindung* – ablesbar sowohl am kontinuierlich schrumpfenden Wähleranteil der beiden auch gegenwärtig noch regierenden Parteien wie am starken Rückgang der Mitglieder jedenfalls dieser Parteien¹⁰² – gekennzeichnet. Dieser Umstand scheint einen gewissen **Paradigmenwechsel** nahezulegen, nämlich, sich hinsichtlich der erforderlichen Koordination staatlicher Organe *nicht mehr vorrangig auf faktisches politisches Zusammenspiel* zu verlassen, sondern hierfür einen **belastbaren Rechtsrahmen** zu schaffen.¹⁰³

3. Die aktuelle Notwendigkeit einer eigenständigen „Regierung“

Österreich ist seit 1945 einer Fülle internationaler Organisationen beigetreten,¹⁰⁴ wobei deren Organen – vor allem aber dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen¹⁰⁵ und dem „Gesetzgeber“ der Europäischen Union¹⁰⁶ – nicht selten die Befugnis zukommt, *Beschlüsse* zu fassen, die – freilich bei unterschiedlichen Graden rechtlicher Verbindlichkeit¹⁰⁷ – eine innerstaatliche Umsetzung erfordern¹⁰⁸ oder gleich

101 Vgl etwa *Pelinka*, Innenansicht: Rollenbild und Rollenwahrnehmung Österreichs als Akteur in der EU, in: Neisser/Puntscher Riekmann (Hg), *Europäisierung der österreichischen Politik* (2002) 17 (24) unter Hinweis auf *Christian Schaller*.

102 Bei den letzten Nationalratswahlen betrug der *kumulierte Stimmenanteil von SPÖ und ÖVP* gerade einmal noch 50,81%, vgl die Daten unter <bmi.gv.at>. Zum signifikanten Rückgang der Reichweite der Parteiorganisationen siehe bereits *Müller*, Wahlen 23 f.

103 Siehe bereits oben Punkt I.

104 Neben der UNO (samt ihren vielen Unterorganisationen) und – vergleichsweise spät – der EU wären insbesondere zu nennen: Europarat, OECD, EFTA (bis 1994), Weltbank, IWF, WTO, OSZE, aber auch etwa IOM oder OPCW.

105 Vgl Art 24 der Satzung der Vereinten Nationen (SVN); siehe näher etwa Cassese, *International Law* (2001) 278 ff, 296 ff.

106 Vgl Art 288 bis 299 AEUV.

107 Vgl etwa *Schröder/Schreuer*, *Beschlüsse internationaler Organisationen*, in: Reinisch (Hg), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*⁵, Band I (2013) 99 (Rz 448 ff, 452 ff). Ein Musterbeispiel rechtlich in aller Regel unverbindlicher, politisch gesehen jedoch höchst wichtiger Beschlüsse sind solche des Europäischen Rates, des nunmehrigen *zentralen strategischen* Organs der EU; siehe hierzu näher etwa *Dann*, *Die politischen Organe*, in: von Bogdandy/Bast (Hg), *Europäisches Verfassungsrecht*⁴ (2009) 335 (370 ff); *Müller*, *Die Leitlinienkompetenz des Bundeskanzlers auf Basis des österreichischen Unionsverfassungsrechts*, Dissertation (2011) 100 ff; *Puetter*, *The European Council & The Council* (2014) 68 ff.

108 Vgl etwa Art 2 Abs 2 und Abs 5 sowie insbesondere Art 25 SVN, Art 4 Abs 3 UAbs 2 EUV sowie Art 288 Abs 3 AEUV.

unmittelbar innerstaatlich anzuwenden sind.¹⁰⁹ Diese zunehmende rechtliche **Verdichtung der internationalen Ebene** – wofür, in bewusstem Anklang an die vertraute einzelstaatliche Ebene, auch schon der Begriff der „**Konstitutionalisierung**“ geprägt wurde¹¹⁰ – scheint nun auch von Österreich jedenfalls in zweierlei Richtung die *innerstaatliche Gewährleistung einer koordinierten Kommunikation* zu erfordern, nämlich mit Blick auf

- einerseits die *Vorbereitung einer kohärenten österreichischen Position* zu den in den betreffenden internationalen Organen zu fassenden rechtlichen Beschlüssen (*nota bene* nur, soweit es sich nicht um solche von Österreich bestellte Vertreter handelt, die, nach dem Recht der betreffenden Organisation, unabhängig gestellt sind¹¹¹) und
- andererseits die *vollständige und rechtzeitige Umsetzung* der gefassten Beschlüsse auf den *jeweiligen innerstaatlichen Ebenen* und durch *sämtliche innerstaatliche Organe*.¹¹²

Dazu kann noch eine spezifische *Mit-Verantwortung* als Mitgliedstaat der betreffenden internationalen Organisation dafür kommen,

109 Vgl. Mayer, B-VG 18; Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht Rz 127 f; Schröder/Schreuer, Beschlüsse Rz 462 ff. Für den hier verfolgten Argumentationszweck können rein technische Unterschiede – so erfordert die „unmittelbare Geltung“ einer im Amtsblatt der EU veröffentlichten „Verordnung“ nach Art 288 Abs 2 AEUV *keinerlei Transformationsakt* mehr im jeweiligen Mitgliedstaat, also auch nicht in Österreich, während sonst zumindest eine *Kundmachung im österreichischen BGBl* erfolgt – vernachlässigt werden.

110 Siehe etwa Klabbers/Peters/Ulfstein, The Constitutionalization of International Law (2009); Peters, Rechtsordnungen und Konstitutionalisierung: Zur Neubestimmung der Verhältnisse, ZÖR 2010, 3; Van Mulligen, Global Constitutionalism and the Objective Purport of the International Legal Order, LJIL 2011, 277. Bereits vor Jahrzehnten hat bekanntlich Hans Kelsen von einem „Weltstaat“ als einer „all überall diagnostizierbaren Wirklichkeit“ gesprochen (Die Bundesverfassungsnotwendigkeit vom 4. März 1964 über die Staatsverträge, JBl 1964, 349 [350]). Vgl. auch, bezogen auf die EU, Bartolini, Restructuring Europe (2005) 160 ff, von Bogdandy/Bast, Der verfassungsrechtliche Ansatz und das Unionsrecht, in: dieselben (Hg) Europäisches Verfassungsrecht² (2009) 1, ferner Möllers, Verfassungsgebende Gewalt-Verfassung-Konstitutionalisierung, ibidem, 265 ff, Fossum/Menéndez, The Constitution's Gift (2011) sowie schließlich Laursen, The EU and Federalism: Constitutional Equilibrium or Continued Federalization, in: derselbe (Hg), The EU and Federalism (2011) 265, der, die referierte Position von Moravcsik, wonach die EU auch ohne Verfassungsvertrag bereits *de facto* über eine Verfassung verfüge, nicht vollständig teilend, mit den Worten schließt: „The European Union needs a constitutional arrangement to create reliable commitments and legitimate governance. [...]“.

111 Vgl. zB die in Art 23c Abs 1 B-VG angeführten Mitglieder in Organen der EU.

112 Dies gebietet bereits der (nach Art 9 Abs 1 B-VG auch einen Bestandteil des Bundesrechts bildende) völkerrechtliche allgemeine Rechtsgrundsatz „pacta sunt servanda“ (positiviert in Art 26 VVK, und zu lesen iVm Art 46 VVK). Siehe auch, mit Blick auf die EU, unten FN 163.

dass auch auf der *höheren Ebene insgesamt* Inkonsistenz vermieden bzw möglichst *kohärente Beschlüsse* gefasst werden.¹¹³

Diese – doppelte bzw sogar dreifache – *kreative* Gewährleistungsaufgabe ist aber, *staatswissenschaftlich* betrachtet, wohl gerade *nicht* adäquat als „Vollziehung“ bzw „Verwaltung“ – zumal, wenn diese im Sinne des Art 18 Abs 1 und Abs 2 B-VG als strikt *gesetzesausführend* verstanden wird – zu beschreiben. Vielmehr ist die hier angesprochene Koordinierung und ausreichend flexibel abwägende **Integration** verschiedener sektoraler Standpunkte und Interessen *aus bzw in sämtliche(n)* Staatsfunktionen offensichtlich eine – mit der Wahrnehmung der traditionellen „**Auswärtigen Gewalt**“¹¹⁴ **verschränkte – selbständige**¹¹⁵ „**Regierungsaufgabe**“.¹¹⁶ Eine solche „Regierungsaufgabe“ –

113 Vgl. für den Rat der EU, Art 16 Abs 6 UAbs 2 (Ratsformation „Allgemeine Angelegenheiten“ zwecks Wahrung der „Kohärenz der Arbeiten des Rates in seinen verschiedenen Zusammensetzungen“ samt Vorbereitung der „Tagungen des Europäischen Rates“ [siehe zu diesem gerade oben FN 107]) bzw UAbs 3 EUV (Ratsformation „Auswärtige Angelegenheiten“, verantwortlich für die „Kohärenz des“ außenpolitischen „Handelns der Union“); dazu kommt überdies die Verantwortung auch des Rates für die Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen“ des „auswärtigen Handelns“ der EU „und ihren übrigen Politikbereichen“ (Art 21 Abs 3 UAbs 2 EUV).

114 Zum Begriff (in Absetzung von dem „formalen Verwaltungsbegriff“, wie ihn „Merkel als Vertreter der ‚Wiener Schule‘ geprägt“ habe) siehe Ermacora/Hummer, Völkerrecht, Recht der Europäischen Union und Landesrecht, in: Neuhold/Hummer/Schreuer (Hg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts³, Band 1 (2004) 111 (Rz 621). Siehe auch, bezogen auf die Außenbeziehungen der EU, Thym, Auswärtige Gewalt, in: von Bogdandy/Bast (Hg) Europäisches Verfassungsrecht² (2009) 441 (443 ff).

115 Die Rede ist hier also nicht von solchen Aufgaben einer Regierung, die zwar, funktionell betrachtet, nicht Verwaltung, aber auch keine eigenständige Staatsfunktion, sondern bloße Hilfstätigkeiten für eine andere Staatsfunktion, insbesondere die Gesetzgebung (vgl. hierzu etwa Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht Rz 548; Paar, Sind Regierungsvorlagen der Staatsfunktion Gesetzgebung oder der Staatsfunktion Vollziehung zuzurechnen?, JRP 2009, 234 [237 ff, 242 ff]) sind.

116 Siehe, immer noch gültig, Jellinek, Allgemeine Staatslehre³ (Siebenter Neudruck 1960) 617 ff, unter Hinweis auf John Locke, die positivrechtliche britische Kategorie der „Prärogative“ (zu dieser auch heute noch existenten Bedeutung vgl. etwa Bradley/Ewing, Law 233 ff, insbesondere 246 ff) und die französische Unterscheidung zwischen „gouvernement“ und „administration“; vgl. auch Ermacora, Staatslehre 559 („im funktionellen Sinne bedeutet der Ausdruck [Regierung] die Regierungstätigkeit, d.h. die leitende und herrschende Tätigkeit des Staates [...]“), 679 („zur Koordination der Staatsfunktionen ist [...] die Regierung berufen. Im Wege der Regierungstätigkeit trägt sie zur Vorstellung von der politischen Einheit des Staates bei“), 681 („Der Regierung dienen die einzelnen Staatsfunktionen mit ihrem jeweiligen Verwaltungsunterbau“), insbesondere aber 705 iVm 1033 ff, sowie Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland I (1977) 756 ff.

das heißt die **planende und steuernde Zusammenführung** (vertikal nach „außen“/„oben“ wie nach „innen“/„unten“ bzw. *horizontal*, mittels Partizipation an der Entscheidungsfindung auf der oberen Ebene) kann nun zwar grundsätzlich entweder

- *kollegial* – mittels Beschlusses der gesamten Bundesregierung – oder
- *monokratisch* – wie insbesondere auch durch die Ausübung der (Kern-)Kompetenz des *Bundespräsidenten*, die Republik nach außen zu vertreten (Art 65 Abs 1 B-VG¹¹⁷) bzw vergleichbare jüngere Befugnisse des *Bundeskanzlers* (etwa als des gegenwärtigen regelmäßigen Vertreters Österreichs im Europäischen Rat¹¹⁸) – oder auch
- in einer *Zwischenform*, wie etwa der in Art 23j Abs 3 B-VG angeordneten Form des *Einvernehmens* zwischen dem zuständigen Bundesminister¹¹⁹ und dem Bundeskanzler

erfolgen, aber wohl jedenfalls **nicht** als **unkoordiniertes**, sektorales **Agieren eines einzelnen Ressortministers**, wie dies gleichwohl zumal im Rat der EU auch noch gegenwärtige österreichische Praxis ist.¹²⁰

Es mag sein, dass die Beschäftigung mit klassischen „Regierungsaufgaben“ (und, demzufolge, mit der notwendigen Struktur eines solchen Organs) in jüngerer Zeit auf Grund stärkerer Fokussierung auf die Partizipation von privaten Individuen und Organisationen an staatlicher Entscheidungsfindung (vgl bereits, wenngleich selbst noch sehr distanziert, *Stern*, Staatsrecht 758 f) – paradigmatisch dafür jedoch die nunmehrige vorherrschende Rede von „governance“ statt von „government“, vgl etwa *Héritier/Rhodes*, *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy* (2011), aber auch schon *Bale*, *European Politics. A Comparative Introduction*² (2008) 71 ff und *Schmitt von Sydow*, *Governance im europäischen Mehrebenensystem*, in: Magiera/Sommermann (Hg), *Verwaltung und Governance im Mehrebenensystem der Europäischen Union* (2002) 171; eher kritisch *Cöhler*, *Neue Perspektiven politischer Steuerung*, APuZ 2-3/2010, 34 – etwas zu sehr gelitten hat.

- 117 Durch die von Art 67 Abs 1 B-VG regelmäßig angeordnete Vorschlagsbindung (siehe bereits oben Punkt II.A.2.a) reduziert sich freilich beim Bundespräsidenten – anders als beim Bundeskanzler (!) – das *prima facie* sichtbare monokratische Element erheblich.
- 118 Vgl *Öhlinger/Eberhard*, *Verfassungsrecht Rz 174*; siehe aber auch *Frank*, Art 65 B-VG Rz 14.
- 119 *In casu* dem gegenwärtigen Bundesminister für „Europa, Integration und Äußeres“, das heißt dem Außenminister.
- 120 Kritisch schon *Müller*, *EU-Mitgliedschaft und Regierungshandeln*, in: Neisser/Puntscher Riekman (Hg), *Europäisierung der österreichischen Politik* (2002) 101 (121 ff).

4. Alternative Deutung: „Regierung“ als Gesetzgebung?

Auch mit Blick auf eine Einordnung der gerade herausgestellten „Regierungsaufgabe“ in eine der vertrauten *drei* innerstaatlichen Staatsfunktionen (Gesetzgebung, Verwaltung, Gerichtsbarkeit)¹²¹ liegt es nahe, jedenfalls die *erste*, **nach „außen“/„oben“** gerichtete Seite dieser Tätigkeit durch Regierungsorgane bzw die damit verschränkte *dritte* (Partizipation an der Entscheidungsfindung auf der oberen Ebene) nicht als „Verwaltung“, sondern als (Mitwirkung an der internationalen) *Rechtssetzung* bzw (an) formelle(r) **„Gesetzgebung“**¹²², demnach als *genuine „Legistik“*, zu begreifen:

Wer dagegen einwenden wollte, etwa der Rat der EU (also ein derartiges Organ der Gesetzgebung durch Regierungen) passe „kaum in ein traditionelles Schema der Gewaltenteilung“¹²³, sondern stelle eine *Beteiligung nationaler Exekutiven*¹²⁴ dar, würde wohl Opfer einer **allzu schematischen Betrachtungsweise**:

- Ob tatsächlich auch nur in den *Arbeitsgruppen* des Rates vornehmlich solche nationalen Vertreter sitzen, die anschließend für die *Vollziehung* des betreffenden Rechtsgebietes zuständig sind,¹²⁵ ist – zumal in Zeiten zunehmender Auslagerung erstinstanzlicher Verwaltungsführung aus den nationalstaatlichen Ministerien in

121 Die Plakativität dieser schematischen Trias trotz häufig selbst gegenteiliger positiver Evidenz: so lässt sich dem österreichischen Verfassungsrecht viel eher eine Pentade – Gesetzgebung, Vollziehung (Verwaltung und Justiz), Rechnungskontrolle, Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts (Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit) sowie Verwaltungsmonitoring durch Volksanwaltschaft(en) – entnehmen, siehe bereits *Balthasar*, Die Beteiligung im Verwaltungshandeln (2010) 244.

122 Siehe, zur entsprechenden Terminologie des Unionsrechts, bereits oben FN 24.

123 Cit *Dann*, Organe 349. Der von *Dann*, *ibidem*, für seine Bewertung gegebenen Begründung – Mitwirkung des Rates „an der Durchführungsrechtssetzung“ – hat freilich bereits der Vertrag von Lissabon viel von ihrer Überzeugungskraft genommen, ist doch nunmehr der Rat nur mehr an der – wohl zweifellos Legistik darstellenden – Erlassung delegierter Rechtsakte (Art 290 AEUV) beteiligt, während im Verfahren nach Art 291 AEUV „die Mitgliedstaaten“ die Kommission kontrollieren.

124 Nach dem „in den nationalen Verfassungsräumen“ gerne verwendeten Muster (vgl. von *Bogdandy*, Grundprinzipien, in: derselbe/Bast [Hg], Europäisches Verfassungsrecht² [2009] 13 [66]).

125 Diesen Eindruck erweckt *Dann*, Organe 349, wenn er schreibt: „Der Rat ist sinnvoller Weise an Rechtssetzungsverfahren beteiligt, weil es die nationalen Administrationen sind, die letztlich diese Rechtsakte umsetzen und anwenden sollen. Die frühe und maßgebliche Beteiligung nationaler und exekutiver Akteure ist ein notwendiger Bestandteil, damit diese Mechanismen funktionieren [...]“.

eigene, „unabhängige“ Verwaltungsbehörden¹²⁶ und der nachfolgenden Rechtskontrolle auf Verwaltungsgerichte¹²⁷ – zunehmend zweifelhaft; für den COREPER hat dies aber evidentermaßen nie zugetroffen. Handelt es sich aber bei der Tätigkeit im Rat nicht um einen Ausfluss der nationalen Vollziehung, sondern um eine hiervon qualitativ verschiedene, dieser vorgelagerte Tätigkeit, dann liegt die Differenz zur ja durchaus auch vorhandenen nationalen Legistik durch Regierungsorgane¹²⁸ nur noch darin, dass es sich bei der legistischen Tätigkeit im Rat nicht, wie regelmäßig auf der nationalen Ebene, um eine bloße „Hilfstätigkeit“ für das jeweilige Parlament,¹²⁹ sondern um eine *eigenständige Organfunktion* (freilich, jedenfalls im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, immer noch im *Zusammenwirken* unter anderem mit dem Europäischen Parlament) handelt.¹³⁰

- Auch der Umstand, dass jedenfalls die Mitglieder der vorbereitenden Formationen, manchmal aber selbst die Minister (etwa gegen-

126 Gerade die EU hat seit langem eine besondere Affinität zu unabhängigen Verwaltungsbehörden entwickelt, vor allem im Bereich der Marktregulierung, aber auch für den Bereich der Notenbank oder des Grundrechtsschutzes (in Gestalt unabhängiger Datenschutz-Kontrollstellen nach Art 28 RL 46/95/EG bzw Art 8 Abs 3 GRC); vgl allgemein zu dieser Tendenz etwa *Schimmelpfennig/Schwellnus*, Die supranationale Ebene: innenpolitische Konsequenzen des EU-Beitritts, in: Grotz/Müller-Rommel (Hg), Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa (2011) 281 (292); *Stöger*, Gedanken zur institutionellen Autonomie der Mitgliedstaaten am Beispiel der neuen Energieregulierungsbehörden, ZÖR 2010, 247 (259 ff); *Grussmann*, Staatsorganisation und Unionsrecht, ZÖR 2011, 151 (153 ff); *Balthasar*, Was heißt „völlige Unabhängigkeit“ bei einer staatlichen Verwaltungsbehörde?, ZÖR 2012, 5.

127 Diese gerichtliche Kontrolle ist nunmehr für den gesamten von Art 51 GRC erfassten Bereich der Anwendung des Unionsrechts (vgl *Holoubek/Lechner/Oswald*, Art 51 GRC, in: *Holoubek/Lienbacher* [Hg], GRC-Kommentar [2014] 281 ff, 58 ff) durch Art 47 GRC, der die tatbestandliche Beschränkung des Art 6 Abs 1 EMRK auf „zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen“ nicht mehr enthält, unionsrechtlich geboten.

128 Deren Verschiedenheit von genuiner Verwaltungstätigkeit wurde erst unlängst vom EuGH im Rahmen seiner zur RL 2003/4/EG entwickelten „funktionellen Auslegung des Begriffs ‚Gremien oder Einrichtungen, die in [...] gesetzgebender Eigenschaft handeln‘“ betont (Urteil vom 14.2.2012, C-204/09, *Flachglas Torgau*, Rz 41 ff; vgl jedoch auch das nachfolgende, den Begriff „gesetzgebende Eigenschaft“ präzisierende (eingrenzende) Urteil vom 18.7.2013, C-515/11, *Deutsche Umwelthilfe* e.V., Rz 18 ff).

129 Siehe oben FN 18.

130 Im Übrigen ähnelt die Stellung des Rates der EU im Gesetzgebungsverfahren der EU jener des deutschen Bundesrates auf nationaler Ebene, „wirken“ doch auch schon nach Art 50 GG „durch den Bundesrat [...] die Länder“ unter anderem „bei der Gesetzgebung [...] des Bundes [...] mit“. Diese Ähnlichkeit wiederum ist historisch gesehen keineswegs zufällig, waren doch schon der Reichstag des Hl. Römischen Reiches ebenso wie der Bundestag des Deutschen Bundes als Versammlungen der (Vertreter der Regierungen der) Reichsstände (Bundesglieder) strukturiert gewesen.

über dem nationalen *Parlament* nach Art 23e Abs 2 B-VG¹³¹) formell *weisungsgebunden* sind, spricht, für sich genommen, noch *nicht* gegen eine hier befürwortete Einordnung in das Paradigma einer demokratischen *Legislative*: vielmehr handelt es sich hier eben um die Variante des **imperativen Mandats**, und zwar in einer frappierend an *Kelsens* seinerzeitigen Vorschlag erinnernden Ausprägung: *Kelsen* hatte, freilich damals mit Blick auf das nationale Parlament, angeregt, anstelle der Bestellung einer feststehenden Personen-Gruppe zu Abgeordneten es doch den Parteien zu überlassen, „je nach Bedarf zur Beratung und Beschlussfassung über die verschiedenen Gesetze aus ihrer Mitte die [ihnen] zur Verfügung stehenden Fachmänner zu delegieren, die jeweils mit der der politischen Partei nach dem Proporz zukommenden Stimmenzahl auf die Entscheidung Einfluß nehmen“.¹³²

Aber ist nicht „das ‚**besondere Organ**‘ [...], in dem sich das Prinzip der Volkssouveränität in der Organisation der repräsentativen Demokratie verwirklicht, [...] die **parlamentarische Volksvertretung**“?¹³³

Sieht man näher zu, dann überzeugt dieser Satz allerdings nur für die (Übergangs-)Form der **konstitutionellen Monarchie**, traf es doch **nur** dort zu, dass das (zunehmend¹³⁴) **demokratische Element lediglich im Parlament** (bzw regelmäßig sogar nur in einem Teil desselben, nämlich in der damaligen „zweiten“ Kammer, das heißt dem Abgeordnetenhaus) konzentriert war, während die Regierung typischerweise ausschließlich vom *demokratisch nicht legitimierten*¹³⁵ Monar-

131 Siehe jedoch zu Bindungen der Minister an Weisungen des Staatsoberhauptes (Belgien) bzw des *Regierungschefs* (Deutschland) unten Punkt IV.B.1 bzw IV.A.2 (Ende).

132 *Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie² (1929) 44.

133 Cit *Badura*, Die Parlamentarische Demokratie, in: Isensee/Kirchhof (Hg), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I (1987) 953 (Rz 3), unter Bezugnahme auf Art 20 Abs 2 Satz 2 GG und den deutschen Bundestag (Hervorhebung nicht im Original). Vgl auch *Bradley/Ewing*, Law 49 (Hervorhebung nicht im Original): „It is a fundamental principle of democratic government that there should be an elected assembly representing the people, and that this assembly should have authority to make laws that apply to the entire population“.

134 Bekanntlich entsprach das Wahlrecht zu den ersten konstitutionellen Parlamenten noch keineswegs heutigen egalitären Standards; *Merkl* hat denn auch (bezogen auf die demokratische Qualität der territorialen Selbstverwaltung) zutreffend festgehalten, dass das „Privilegienwahlrecht [...] zwar an der Schwelle des Absolutismus als demokratische Errungenschaft, an der Schwelle der demokratischen Republik jedoch als Gegenteil der Demokratie erscheinen mußte“ (Allgemeines Verwaltungsrecht [1927] 347 f).

135 Von einem allgemeinen staatswissenschaftlichen Standpunkt aus kann deshalb auch „die Vereinbarkeit“ der Monarchie „mit dem Prinzip eines demokratischen Verfassungsstaates“ problematisiert werden, vgl etwa *Schöbener/Kauff*, Allgemeine Staatslehre² (2013) § 5 Rz 79.

chen abhing.¹³⁶ Beruhen dagegen **sämtliche** Staatsorgane auf der **gleichen** Legitimationsgrundlage (wie dies insbesondere beim seit der II. B-VG-Novelle direkt zu wählenden österreichischen Bundespräsidenten als Kurationsorgan der Bundesregierung im Verhältnis zum Nationalrat der Fall ist¹³⁷), dann verliert die Fokussierung auf das Parlament¹³⁸ ihre grundsätzliche Berechtigung.¹³⁹

136 Vgl. Böckenförde, Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, wiederabgedruckt in: *derselbe*, Recht, Staat, Freiheit (2006) 273 ff., 282 ff. Auch Döring/Hönnige, Parlament, Regierung, Staatsoberhaupt, in: Gabriel/Kropp (Hg.), Die EU-Staaten im Vergleich³ (2008) 452, halten zutreffend fest, dass „in einer ersten Welle der Demokratisierung ein präsidentielles System in Ländern, die sich ihres Erbmonarchen [...] entledigten“, entstanden sei (mit dem „Prototyp [...] in den USA“), während „sich ein parlamentarisches System“ (das nachmals als „Westminster-Modell“ bezeichnet wurde; siehe hierzu näher gleich unten im Text) „im nominellen Gehäuse der monarchischen Regierung [...] dadurch“ entwickelte, „dass der Monarch mehr und mehr nur noch [...] Vertrauensleute des Parlaments zu Ministern der Krone [...] zu berufen wagte“.

137 Allerdings gilt wohl auch für indirekt gewählte Organe im Prinzip nichts anderes, da auch diese eben, wenngleich vermittelt, auf derselben (demokratischen/volkssoveränen), nicht aber auf einer alternativen Grundlage (etwa dem Gottesgnadentum) beruhen. Zur prinzipiellen Einbeziehbarkeit selbst eines monarchischen Staatsoberhauptes in dieses monistische Deutungsschema siehe unten Punkt IV.B.1, insbesondere FN 350 (Belgien).

138 Eine solche findet sich auch bei Lenaerts/Van Nuffel, European Union Law³ (2011) Rz 20-011, die zwar den Rat der EU nicht *per se* für undemokratisch erachten, allerdings nur bei ausreichender Rückbindung an das jeweilige nationale Parlament. Dagegen eröffnet Art 10 Abs 2 UAbs 2 EUV zumindest auch die Alternative direkter Rückbindung an die jeweiligen „Bürger“.

Gegen die übliche Fokussierung auf das Parlament spricht übrigens heute gerade das je und je verschiedene Maß an „Rückbindung“ („accountability“): Denn es ist heute nicht nur die politische Verantwortlichkeit einer Regierung (mit Blick auf ein grundsätzlich jederzeit mögliches parlamentarisches Misstrauensvotum bzw oft auch sonst mögliche Entlassung; vgl. für Österreich, Art 70 Abs 1, Art 74 Abs 1 B-VG; vgl. allgemein für nationale Regierungen eines EU-Mitgliedstaates Art 10 Abs 2 UAbs 2 EUV) regelmäßig stärker ausgeprägt als jene von Abgeordneten, die keinem „recall“ unterliegen (beachte, für Österreich, aber immerhin Art 29 Abs 1 B-VG), sondern auch die staats- bzw disziplinar-, ja sogar strafrechtliche Verantwortlichkeit eines Ministers bzw Ministerialbeamten voll ausgeprägt, während Abgeordnete bekanntlich jedenfalls für den Kernbereich ihrer Tätigkeit, die „in Ausübung ihres Berufes geschehenen Abstimmungen“, selbst bei allergrößter Rechtswidrigkeit absolute Immunität genießen (Art 57 Abs 1 B-VG; vgl. auch, als Ausdruck eines derartigen gemeineuropäischen Konsenses, Art 8 des Protokolls Nr 7 zu den EU-Verträgen).

Mehr noch: unter den heutigen Bedingungen

- zwar zunehmend internationaler Rechtssetzung,¹⁴⁰ jedoch unter Beibehaltung
- nationaler demokratischer Regierungssysteme¹⁴¹

ist wohl die Ermöglichung einer **effizienten Außenvertretung durch die betreffenden Regierungsorgane** gerade auch vom **demokratischen Prinzip her** nicht nur **unbedenklich**, sondern wird von diesem geradezu – als *situationsadäquate Adaptierung*, und allenfalls versehen mit neuen Attributen¹⁴² – **gefordert**.¹⁴³ Denn wenn es zutrifft, dass „die

139 *Kelsens* seinerzeitige Bewertung der Direktwahl eines Staatsoberhauptes als „monarchisches Element“ (Staatslehre [1925] 363) ist offenkundig nur vor der Prämisse eines zu befürchtenden Missbrauchs wie der Restauration *Napoleons III* (diese führte prompt in der nachfolgenden III. Republik zu dem Verfassungszusatz „Die republikanische Staatsform darf nicht Gegenstand eines Änderungsvorschlages sein. Mitglieder von Familien, die einstmals in Frankreich regiert haben, sind als Präsident der Republik nicht wählbar“ [Art 8 Abs 2 Sätze 2 und 3 des Verfassungsgesetzes über die Organisation der französischen Staatsgewalt idF des Gesetzes vom 14.8.1884]; Satz zwei steht nach wie vor, nunmehr als Art 89 Abs 5 frzVerf, in Geltung, Satz 3 bildete offenbar das Vorbild für den erst mit BGBl I Nr 43/2011 getilgten Art 60 Abs 4 B-VG 1920), nicht aber prinzipiell, schlüssig. Richtig ist allerdings, dass eine Direktwahl des Präsidenten der Natur der Sache nach zu „potential problems of dual legitimacy“ führen kann, da in einem demokratischen System zwar die Bestellung eines Präsidenten durch das einzig direkt gewählte Parlament, wohl aber nicht umgekehrt die Bestellung des gesamten Parlaments durch den einzig direkt gewählten Präsidenten vorstellbar ist, und auch, dass die festen Amtsperioden eines direkt gewählten Präsidenten als des maßgeblichen politischen Führers sich als politisch suboptimal, weil zu starr, erweisen können (beide Einwände hat in jüngerer Zeit insbesondere *Juan Linz* erhoben, vgl *Elgie*, Semi-Pridentialism [2011] 8).

140 Siehe gerade oben im Text.

141 Diese Regierungssysteme strukturieren den Souverän. Es mag nun sein, dass (zudem demokratisch verfasste) Völker trotz aller internationalen Kooperation zur Aufgabe ihrer (zumeist erst vor relativ kurzer Zeit errungenen) förmlichen Souveränität weniger leicht bewogen werden können als Fürsten, zumal auf deren Ebene sowohl die Methode kriegischer Eroberung wie jene friedlichen Übergangs, etwa im Gefolge von Eheschließungen (also die erzwungene oder einvernehmliche Ersetzung [lediglich] einer Dynastie durch eine andere) in technischer Hinsicht weniger tief einschneiden als (erzwungene oder einvernehmliche) Verschmelzung der Identitäten mehrerer ganzer Völker.

142 Vgl denn auch etwa *Nolte*, Von der repräsentativen zur multiplen Demokratie, APuZ 1-2/2011, 5 (10): „Jenseits des überwiegend noch immer nationalstaatlich verfassten Rahmens der repräsentativen Demokratie haben sich international, europäisch und global nicht nur neue Institutionen und Organisationen, sondern auch neue Legitimationsmuster der ‚Herrschaft des Volkes‘ etabliert. Das gilt für die EU jenseits des Europäischen Parlaments: Was in klassischer Perspektive ein europäisches Demokratiedefizit ist, lässt sich auch als ein Netzwerk neuer, *intergouvernementaler* und *delegativer* Demokratie interpretieren.“ (Hervorhebung nicht im Original).

Demokratie nur gedeihen [kann], wenn die **Masse der normalen Bürger** wirklich die **Gelegenheit** hat, sich durch Diskussionen und im Rahmen unabhängiger Organisationen aktiv **an der Gestaltung des öffentlichen Lebens zu beteiligen** [...]“,¹⁴⁴ dann ist diese Bedingung der Beteiligung „an der **Gestaltung** des öffentlichen Lebens“ eben nicht nur dann nicht erfüllt, wenn es an einer ausreichenden *Kommunikation zwischen Elektorat und Repräsentanten* mangelt,¹⁴⁵ sondern auch¹⁴⁶ dann, wenn es diesen Repräsentanten (gegebenenfalls sogar trotz hervorragender Binnenkommunikation) nicht gelingen sollte, die Vorstellungen ihres Elektorates anschließend in ausreichendem Maße **in die – internationale – Wirklichkeit umzusetzen**.¹⁴⁷

Nun ist aber evident, dass die **organisatorischen Rahmenbedingungen** einer jeden mit Aufgaben internationaler Legistik betrauten *Regierung jenen eines Parlamentes geradezu unvergleichlich über-*

143 Poguntke/Webb, *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis*, in: dieselben (Hg.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies* (2005) 1 (13 f), vermuteten denn auch an erster Stelle die „Internationalization of politics“, gerade auch, aber keineswegs nur im Bereich der Europäischen Integration, als wesentlichen Faktor des von ihnen untersuchten Trends zur „Präsidentialisierung“, was sich in den diversen hierzu angestellten Länderstudien dann auch bestätigte, siehe Webb/Poguntke, *The Presidentialization of Contemporary Democratic Politics: Evidence, Causes, and Consequences*, in: Poguntke/Webb (Hg.), *The Presidentialization of Politics* (2005) 336 (350).

144 Cit Crouch, *Postdemokratie* (2008) 8 f.

145 Diese an der Qualität des Beteiligungs-Verfahrens (also am „input“, siehe nächste FN) orientierte Betrachtung ist bekanntlich die Hauptstoßrichtung „postdemokratischer“ Kritik.

146 Vgl bereits Benz, *Postparlamentarische Demokratie?*, in: Greven (Hg.), *Demokratie – eine Kultur des Westens?* (1998) 201 (202), zunächst Scharpf zitierend: „In einer Demokratie ‚geht es immer um das doppelte Problem der Effektivität und der Authentizität der Selbstbestimmung‘ [...] Oder, systemtheoretisch ausgedrückt: Legitimation muß auf der Output-Seite und auf der Input-Seite des politischen Systems gesichert werden“.

147 Die Wichtigkeit dieses das Ergebnis der Beteiligung (den „output“, siehe vorige FN) betonenden Gesichtspunktes hat bekanntlich bereits der frühe Marx treffend so formuliert: „Die Philosophen haben die Welt nur verschieden interpretiert; es kommt drauf an, sie zu verändern“ (11. These über Feuerbach). Vgl sinngemäß auch Müller, *Grenzen der Demokratie*, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 4.6.2012: „Wenn der Gesetzgeber [...] eine Regelung erlässt, die ihren Zweck nicht erfüllt“ [bzw eben Akte setzt, die wirkungslos bleiben], „nützt die demokratische Legitimation nichts, im Gegenteil: Das demokratische System wird unglaubwürdig“.

legen sind,¹⁴⁸ woraus klarerweise auch ganz unterschiedliche Durchsetzungschancen resultieren.¹⁴⁹

B) Im Besonderen: Anforderungen und Vorgaben der Europäischen Union

Die in Punkt A eher generell angesprochene Notwendigkeit des Paradigmenwechsels zugunsten einer *eigenständigen Staatsfunktion „Regierung“* (oder zur Deutung des diesbezüglichen Agierens der Regierung als „Gesetzgebung“) zum Zwecke ausreichender Koordination in internationalen Bezügen lässt sich für das Agieren im Rahmen der EU noch ganz konkret unter den nachstehenden Gesichtspunkten *untermauern*:

148 Bereits die im Geschäftsapparat eines jeden Leiters eines Ministeriums versammelte Expertise – umso mehr daher die *zusammengeführte Expertise aller Geschäftsapparate der gesamten Regierung* – beträgt in *quantitativer* wie in *qualitativer* Hinsicht regelmäßig ein Vielfaches nicht nur des Stabes eines jeden einzelnen Abgeordneten, sondern auch der kumulierten Stäbe sämtlicher Abgeordneter, einschließlich der *horizontalen Dienste* des gesamten Parlaments. Dies mag damit zusammenhängen, dass ein vielköpfiges Parlament, dessen einzelne Mitglieder zumindest rechtlich sämtlich unter den Bedingungen des „freien Mandates“ agieren, vorhandene Ressourcen ohnedies nicht mit dem gleichen Effektivitätsgrad ausnützen könnte wie ein monokratisch agierender Minister oder eine aus einer lediglich überschaubaren Anzahl von Mitgliedern bestehende, kollegial entscheidende Regierung. Bereits daraus resultiert aber nicht nur die Fähigkeit der Regierung zur weit professionelleren sachlichen Durchdringung der Materien, sondern auch zur intensiveren Rückkoppelung an sämtliche in Betracht kommende innerstaatliche „stakeholder“. Daher erscheinen Forderungen, wie sie etwa im letzten Wahlkampf zum Europäischen Parlament dessen damaliger Vizepräsident, Othmar Karas, erhoben hat – den Rat der EU nach US-Vorbild durch einen gewählten „Senat“ zu ersetzen – , gerade vom Standpunkt effektiver Vertretung der Interessen eines (zumal kleineren) Mitgliedstaates aus als geradezu extrem *kontraproduktiv*.

149 Aus einer aktiveren Rolle der nationalen Regierung als solcher resultierte also noch *keineswegs* jene „autoritäre Wende“ *zulasten* nationaler Interessen, die Oberndorfer gegenwärtig insbesondere in Zusammenhang mit dem Fiskalpakt (BGBl III Nr 17/2013) konstatiert (Vom neuen zum autoritären Konstitutionalismus, Kurswechsel 2012, 62; derselbe, Vom neuen, über den autoritären zum progressiven Konstitutionalismus?, juridikum 2013, 76). Ein solcher Verrat müsste daher – wenn es sich denn überhaupt um einen solchen, und nicht viel eher um eine *Wahrnehmung* nationaler Interessen, die lediglich der heimischen Öffentlichkeit nicht ausreichend vermittelbar ist, handeln sollte – *andere Ursachen* haben.

1. Die Verteilung der demokratischen Legitimation nach dem EUV

Der mit dem Vertrag von Lissabon neu geschaffene Art 10 Abs 2 UAbs 2 EUV hebt ausdrücklich die **demokratische Legitimation** des „jeweiligen Staats- oder Regierungschefs“ (mit Blick auf die Vertretung des betreffenden Staates im Europäischen Rat) bzw **der „jeweiligen Regierung“** (mit Blick auf die Vertretung des betreffenden Staates im Rat), also mit Blick nicht etwa auf exekutive Tätigkeiten, sondern insbesondere auf die Festlegung der „*allgemeinen politischen Zielvorstellungen*“ (Europäischer Rat, Art 15 Abs 1 EUV) bzw auf die *Gesetzgebung* (Rat, Art 16 Abs 1 EUV¹⁵⁰) hervor.

Tatsächlich wird die Bedeutung dieses Passus noch unterstrichen durch die im voranstehenden (ersten) UAbs des Art 10 Abs 2 EUV nunmehr enthaltene Festschreibung, dass „die [...] *Bürger auf Unions-ebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten*“ sind (vgl auch, noch deutlicher, Art 14 Abs 2 EUV, wonach das Europäische Parlament sich „aus *Vertretern der [...] Unionsbürger* zusammen [setzt]). Denn wenn, ungeachtet des nach wie vor geltenden Prinzips der „degressiven Proportionalität“ (Art 14 Abs 2 EUV), das **Europäische Parlament** eben *nicht mehr*, wie noch nach Art 189 EGV, „aus *Vertretern der Völker* der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ besteht, sondern die **Unionsbürger als solche vertritt** (denen es überdies, nach Art 9 EUV, „ein **gleiches** Maß an Aufmerksamkeit“ schuldet), dann sind es im nunmehrigen System nach Lissabon tatsächlich **nur mehr die Regierungen, die die – nach wie vor für die EU konstitutiven!**¹⁵¹ – „**Völker der in der Union zusammengeschlossenen Staaten**“ **als solche vertreten**, zumal auch den nationalen Parlamenten in Art 12 EUV keineswegs eine derartige generelle Rolle auf EU-Ebene zugewiesen wurde¹⁵² und auch die direkte Partizipation der Zivilgesellschaft in den verschiedenen in Art 11 EUV vorgesehenen Formen nicht an den nationalen Elektoraten, sondern am Status der Unionsbürgerschaft anbindet.

Dass die Mitglieder des *Europäischen Parlaments* sich auch *tatsächlich* im Sinne ihres *nunmehrigen* primärrechtlichen Mandats

150 In dieser Vertragsstelle sind, als Aufgaben des Rates, weiters genannt a) die Ausübung der Haushaltsbefugnisse (ein klassisches Parlamentsrecht) sowie b) „die Festlegung der Politik und die Koordinierung“.

151 Vgl insbesondere den 13. Erwägungsgrund zur Präambel des EUV sowie Art 1 Abs 2 EUV „immer engere Union der Völker Europas“).

152 Siehe gleich unten Z 3.

rollenkonform verhalten,¹⁵³ das heißt ihr Abstimmungsverhalten im Konfliktfall eher an ihren transnationalen Fraktionen als an ihrer nationalen Basis ausrichten, wurde übrigens erst unlängst in einer empirischen Studie gezeigt.¹⁵⁴ Wenn sich danach die Mitglieder des Europäischen Parlaments zur rechtlichen Absicherung dieses ihres Verhaltens auch nicht unmittelbar auf Art 10 Abs 2, 14 Abs 2 EUV, sondern formal auf ihr (allerdings bislang lediglich sekundärrechtlich in Art 2 des Abgeordnetenstatuts¹⁵⁵ positiviertes¹⁵⁶) „**freies Mandat**“ berufen haben,¹⁵⁷ so ist dies gleichwohl keineswegs zufällig, wie die *Verschränkung beider* hier angesprochener Elemente in Art 38 Abs 2 Satz 2 GG („[Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages] sind *Vertreter des ganzen Volkes*,¹⁵⁸ an *Aufträge und Weisungen nicht gebunden*¹⁵⁹ und nur ihrem Gewissen unterworfen¹⁶⁰“) zeigt.

153 Für die Zwecke dieser Untersuchung ist es belanglos, dass aus der (in der nächsten FN angegebenen) Studie (die auf einer Auswertung von Daten aus der Periode 1999-2009 beruht [ibidem, 608]) hervorzugehen scheint, dass die MEP diesen ihren *nummehrigen* rechtlichen Auftrag sogar schon für die noch signifikant anders gestaltete Rechtslage vor Lissabon antizipiert haben dürften.

154 Siehe Mühlböck, National versus European: Party Control over Members of the European Parliament, West European Politics 2012, 607 (623): „[...] the likelihood that an MEP will vote with his/her minister is only 12.35 per cent. In the huge majority of the cases [...] the MEP votes with the group and against his/her minister. Hence, MEPs are much more likely to follow the line of their transnational group than to comply with the minister“.

155 2005/684/EC, Euratom, ABl L 262/1.

156 Angesichts der hier übereinstimmenden Verfassungstradition der Mitgliedstaaten wird man hier freilich jedenfalls von einem „allgemeinen Rechtsgrundsatz des Unionsrechts“ sprechen können, vgl Balthasar, Demokratie im europäischen Mehrebenensystem: ein Plädoyer für das Machbare, in: derselbe/Bußjäger/Poier (Hg), Herausforderung Demokratie (2014) 163 (186 f) (rechtsvergleichende Übersicht in FN 79).

157 Siehe Mühlböck, West European Politics 2012, 624. Für die Rechtslage vor Lissabon war freilich eine Berufung auf Art 10 Abs 2, 14 Abs 2 EUV noch nicht möglich (siehe gerade oben FN 150).

158 Dieser Aussage entspricht, wie leicht zu sehen, nunmehr auf europäischer Ebene jene des Art 10 Abs 2, 14 Abs 2 EUV.

159 Dieser Aussage entspricht auf europäischer Ebene Art 2 des Abgeordnetenstatuts.

160 Die Nichtaufnahme dieses Satzteils in Art 2 des Abgeordnetenstatuts schließt naturgemäß eine Berufung des je einzelnen Abgeordneten auf Art 10 GRC, Art 9 EMRK bzw das jeweilige korrespondierende nationale Grundrecht noch nicht aus; inwieweit diese Grundrechte allerdings die Sphäre eines MEP als solchen, das heißt als Teil des Organs Europäisches Parlament, schützen, mag zweifelhaft sein (ist der einzelne MEP in Ausübung seines Mandats eher einem Beamten, dessen Grundrechtsberechtigung in dienstrechtlichen Angelegenheiten durchaus anerkannt ist, oder einer nicht staatsfernen juristischen Person des öffentlichen Rechts, deren Berechtigung viel eher in Zweifel steht, vergleichbar?), soll hier jedoch nicht weiterverfolgt werden, vgl nur grob Kühling, Grundrechte, in: von Bogdandy/Bast (Hg), Europäisches Verfassungsrecht² (2009) 657 (687 f).

2. Die Implikationen des Vorranges des Unionsrechts

Betrachtet man zunächst den weitgehenden **Vorrang** des Unionsrechts vor (fast) jedwedem nationalen (generellen¹⁶¹) Recht,¹⁶² so kommt einmal der effizienten **Beeinflussung** der europäischen Normen **ante decisionem** mit dem Ziel der möglichen Übereinstimmung des schließlichen Resultats mit der „jeweiligen nationalen Identität“ (Art 4 Abs 2 EUV) bzw zur Sicherung der Achtung der jeweiligen Rechtstraditionen der je einzelnen Mitgliedstaaten¹⁶³ besondere – und eben auch vom Standpunkt des primären Unionsrechts aus gesehen im Prinzip durchaus *legitime* – Bedeutung zu.¹⁶⁴ Aus der Sicht eines Mitgliedstaates ist hiefür jedoch zentral die **Effizienz des Agierens** in den

161 Soweit zu sehen, ist die Aussage des EuGH in seinem Urteil vom 29.4.1999, C-224/97, *Ciola*, Rz 32, wonach „nach der Logik dieser Rechtsprechung“ zum Vorrang des (damaligen) Gemeinschaftsrechts“ (dargestellt in den Rz 29-31, unter Verweis auf das Urteil vom 9.3.1978, Rs 106/77, *Simmenthal*, Rz 21, iVm den Urteilen vom 22.6.1989, Rs 103/88, *Fratelli Costanzo*, Rz 32, und vom 7.7.1981, Rs 158/80, *Rewe*, Rz 43) die gegebenenfalls unangewendet zu bleiben habenden „innerstaatlichen Verwaltungsvorschriften nicht nur generell-abstrakte Normen, sondern auch individuell-konkrete Verwaltungsentscheidungen [umfassen]“, vereinzelt geblieben und leitete seine innere Berechtigung nur aus der seinerzeitigen Besonderheit des Falles (dass es sich bei dieser „individuell-konkreten Verwaltungsentscheidung“ um einen auf Grund der Rechtslage vor dem Beitritt Österreichs zur EU erlassenen Bescheid gehandelt hatte, der deshalb möglicherweise ohnedies auch nach nationalem Recht bereits seine materielle Rechtskraft verloren hatte) ab. Die seither in der Judikatur des EuGH aufgetretenen Fallgruppen einer Rechtskraftdurchbrechung scheinen dagegen weniger mit der Figur des „Vorranges“ als mit jenen zwingender Wiederaufnahme, bzw allenfalls auch Nichtigkeit, etwa wegen Unzuständigkeit, zu tun zu haben. Siehe zum gegenwärtigen Stand der Judikatur näher *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht⁴ (2011) 93 f; *Kahl*, Vorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber „rechtskräftigen“ Bescheiden, in: Hummer (Hg), *Neueste Entwicklungen im Zusammenspiel von Europarecht und nationalem Recht der Mitgliedstaaten* (2010) 267; *Brenn*, Vorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber rechtskräftigen Urteilen, *ibidem*, 303.

162 Siehe allgemein *Öhlinger/Potacs*; EU-Recht 84 ff; *Frenz*, Europarecht (2011) 37 ff; *Grabenwarter*, Staatliches Unionsverfassungsrecht, in: von Bogdandy/Bast (Hg), *Europäisches Verfassungsrecht*² (2009) 121 (mit Blick auf Österreich 123 f, 138 f).

163 Vgl etwa, für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Art 67 Abs 1 AEUV.

164 Die Gegenprobe lässt sich etwa mit *Wolf*, *Defending State Autonomy*, in: Kohler-Koch/Eising (Hg), *The Transformation of Governance in the European Union* (2005) 231, führen, der zu dem Ergebnis kommt, dass gerade die *prima facie* besonders integrationsfreundliche Selbstbindung der Mitgliedstaaten durch ihre Regierungen eher deren eigenen institutionellen Interessen als jenen der in dem betreffenden Staat verkörperten Zivilgesellschaft dienen soll.

verschiedenen Formationen und vorbereitenden Gremien des Rates der EU.¹⁶⁵

Zum andern umfasst aber die in Art 4 Abs 3 UAbs 2 EUV positivierete Verpflichtung der Mitgliedstaaten, „alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur **Erfüllung der Verpflichtungen**, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben“, zu ergreifen, gerade auch eine Verpflichtung des je einzelnen Mitgliedstaates, seine innerstaatliche Organisation bereits generell, das heißt *ex ante*, so einzurichten, dass dieser unmittelbaren Verpflichtung **post concretam decisionem** zuverlässig und **effizient** entsprochen werden kann.¹⁶⁶

3. Die neue Rolle nationaler Parlamente

Die bisherigen Ausführungen implizieren keineswegs, dass die hier herausgestellte **Bedeutung nationaler Regierungen** letztlich zulasten der **nationalen Parlamente** gehen müsste; ganz im Gegenteil:

165 Zum Rat der EU siehe allgemein etwa *Dann*, Organe 346 ff, zur wesentlichen Rolle des COREPER im Besonderen *Heinisch/Mesner*, COREPER: Stealthy power brokers or loyal servants to their government masters? The Role of the Committee of Permanent Representatives in a Changing Union, Paper prepared for the European Union Studies Association Conference Austin (Texas) 2.4.2005. Vgl jedoch auch (nota bene aus deutscher Perspektive, aber für Österreich mit zumindest gleicher Relevanz) allgemein *Hermes*, Art 65 GG, in: Dreier (Hg), Grundgesetz² (2006) Rz 7: Vor dem Hintergrund der Vertretung der Mitglieder der Bundesregierung unter anderem im Rat der EU „gewinnt die vor allem die in den siebziger Jahren geführte Diskussion darüber, ob die Regierung nach ihrer organisatorischen Struktur in der Lage ist, die vielfältigen Koordinierungs- und Planungsaufgaben zu erfüllen“ (ältere Literatur angegeben in *Hermes*, Art 65 GG FN 34; siehe ferner *Hustedt/Tiessen*, Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden – An Institutional Policy Perspective [2006] Forschungspapiere „Regierungsorganisation in Westeuropa“ Heft 2; beachte aber auch etwa die von *Florack*, Renovierung oder Neubau?, in: derselbe/Grunden [Hg], Regierungszentralen [2011] 143 [146 ff], gegebenen Hinweise auf Beiträge der letzten Dekade), „durch den europäischen Integrationsprozeß neue Aktualität“.

166 Der EuGH hat bereits früh – in seinem Urteil vom 26.2.1976, Rs 52/75, *Kommission/Italien*, und in inhaltlicher Übereinstimmung mit Art 27 Abs 1 WVK – festgehalten, dass „sich die Mitgliedstaaten nicht auf Bestimmungen, Übungen und Umstände des innerstaatlichen Rechts berufen können, um damit die Nichtbeachtung von Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen, die in den Richtlinien der Gemeinschaft festgelegt sind“ (Rz 14 der Entscheidungsgründe); dies gilt selbst, wenn die Nichterfüllung auf die föderale Struktur eines Mitgliedstaates oder auf Auswirkungen laufender Rechtsverfahren (auf die, vermöge der von Art 6 Abs 1 EMRK bzw Art 47 Abs 2 GRC verbürgten *Unabhängigkeit der Gerichte*, den Regierungen nur ein limitierter Einfluss zusteht) zurückzuführen ist (vgl EuGH Urteil a) vom 24.5.2012, C-352/11, *Kommission/Österreich*, Rz 13; b) vom 30.9.2003, C-224/01, *Köbler*, Rz 31 ff); *umso weniger können administrative Organisationshemmnisse innerhalb ein und derselben Regierung exkulpieren*. Siehe auch *Hölscheidt*, Verfahren der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten, in: Magiera/Sommermann (Hg), Verwaltung und Governance im Mehrebenensystem der Europäischen Union (2002) 55 (70).

- Zunächst betont ja der bereits oben angesprochene, zentrale Art 10 Abs 2 UAbs 2 EUV die Notwendigkeit der **demokratischen Kontrolle** der Regierungen, entweder direkt gegenüber „ihren [...] Bürgern“ oder aber, wohl im auch normativ vorgegebenen *Regelfall*,¹⁶⁷ zunächst „gegenüber ihrem nationalen *Parlament*“. Eine derartige Verpflichtung der nationalen Vertreter im Europäischen Rat bzw im Rat der EU zur Ablegung von (durchaus auch vorgängiger) *politischer Rechenschaft* kann durchaus als *ausreichende Kompensation*¹⁶⁸ für die mit dem EU-Beitritt bewirkte „Abwertung des staatlichen Gesetzes“¹⁶⁹ (und damit der Gesetzgebungsfunktion des nationalen Parlaments¹⁷⁰) erachtet werden.
- Die angesprochene Rückkoppelung der „Regierung“ an das jeweilige nationale Parlament kann zwar grundsätzlich auf vielerlei Weise sichergestellt werden;¹⁷¹ unter Effektivitätsgesichtspunkten dürfte jedoch eine *unveränderte Beibehaltung* der oben herausgearbeiteten gegenwärtigen Besonderheiten der *österreichischen Regierungsstruktur* („Polyzentrismus“ und „Ressortverantwortlichkeit“)¹⁷² *jedenfalls suboptimal* sein (weil die damit bewirkte Fragmentierung der Verantwortlichkeit negative Kompetenzkonflikte und damit zumindest temporäre **Verantwortlichkeitslücken** geradezu provoziert).

167 Vgl Art 10 Abs 1 EUV: „Die Arbeitsweise der Union beruht auf der repräsentativen Demokratie“; unter dieser Arbeitsweise der Union sind aber jedenfalls im Grundsatz auch die nationalen Parlamente inbegriffen (vgl Art 12 Einleitungssatz EUV sowie Protokoll Nr 1, zweiter Erwägungsgrund der Präambel).

168 Zur „Kompensationsphilosophie“ siehe bereits Neisser, Funktionen des Parlaments im Wandel, in: derselbe/Puntscher Riekman (Hg), Europäisierung der österreichischen Politik (2002) 133 (136).

169 Cit Öhlinger, Die Europäisierung der österreichischen Verfassung, in: Neisser/Puntscher Riekman (Hg), Europäisierung der österreichischen Politik (2002) 81 (85).

170 Vgl auch Balthasar, Frage, 108 ff.

171 Für einen differenzierten und ausreichend flexiblen Zugang vgl zB das Urteil des BVerfG vom 19.6.2012, BvE 4/1, insbesondere Rz 90 ff.

172 Demgemäß erfordert die Beibehaltung des Grundgedankens des Art 23e, 23f und 23i B-VG auch nicht zwingend eine Adressierung der entsprechenden Verpflichtungen auf den „zuständigen Bundesminister“; vielmehr könnte diese Verpflichtung (auch, insoweit allfällige Akte des Bundespräsidenten als des österreichischen Vertreters im Europäischen Rat betroffen wären) einheitlich als eine solche der Bundesregierung (oder des Bundeskanzlers, allenfalls als von der Bundesregierung ermächtigter Sprecher) ausgestaltet sein.

- Wenn Art 12 lit b EUV vor allem¹⁷³ den nationalen Parlamenten die Sorge „dafür [...], dass der Grundsatz der Subsidiarität [...] beachtet wird“, zuweist, dann muss dies ja nicht nur heißen, jene den nationalen Parlamenten in den Protokollen 1 und 2 zugewiesenen *reaktiven* Befugnisse, die darauf hinauslaufen, ein bereits eingeleitetes Gesetzgebungsvorhaben auf Unionsebene *zu Fall* zu bringen,¹⁷⁴ auszuüben. Vielmehr ließe sich die in Art 12 lit f EUV vorgesehene „**interparlamentarische Zusammenarbeit** zwischen den nationalen Parlamenten“,¹⁷⁵ also deren **horizontale Kooperation**, wohl gerade auch dafür nützen, durch *proaktive autonome wechselseitige Bedachtnahme* bei der konkreten Ausgestaltung der jeweiligen nationalen Rechtssetzung¹⁷⁶ bereits die tatbestandsmäßigen *Voraussetzungen* für eine zentrale Rechtssetzung durch die EU in einer Weise zu *verändern*, dass schon die von der europäischen Kommission anzustellende Subsidiaritätsprüfung (nach Art 5 des Protokolls Nr 2) in bestimmten Fällen eben gerade **nicht** (mehr) zu der „Feststellung, dass ein Ziel der Union besser auf Unionsebene erreicht werden kann“, führte.¹⁷⁷

IV. Die Regierungsstruktur anderer vergleichbarer Staaten

Oben wurde die Reformbedürftigkeit der Struktur der österreichischen Bundesregierung mit den *gestiegenen Anforderungen seitens des internationalen „Konstitutionalismus“*,¹⁷⁸ insbesondere aber mit

173 Art 1 des Protokolls Nr 2 stellt freilich klar, dass „jedes Organ [...] stets für die Einhaltung der [...] Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit Sorge“ tragen, also jedenfalls auch der Rat (und damit wohl auch jedes einzelne Mitglied desselben, zumindest in dieser Eigenschaft).

174 Vgl Art 3 und 4 des Protokolls Nr 1 iVm Art 6-8 des Protokolls Nr 2.

175 Art 12 lit f EUV umfasst auch die Zusammenarbeit der nationalen Parlamente mit dem Europäischen Parlament.

176 Eine *derartige Harmonisierung* „von unten“ ließe sich vielleicht (in Anlehnung an § 2 StGG, RGBI Nr 146/1867) als „*paktierte Gesetzgebung*“ bezeichnen und wäre wohl flexibler als die in den Art 326-334 AEUV vorgesehene förmliche „*Verstärkte Zusammenarbeit*“.

177 Selbstverständlich kann auch eine *derartige horizontale Koordinierung* im Prinzip durch Kooperation der beteiligten Regierungen erfolgen (wie die gerade in der vorigen FN erwähnte „*Verstärkte Zusammenarbeit*“ zeigt). Aber wenn überhaupt, so bestehen in einem Rahmen *derartiger informeller Kooperation* ohne institutionellen oder Zeit-Druck noch am ehesten jene Bedingungen, unter denen strukturell auch nationale Parlamente erfolgreich und sachgerecht miteinander zu kommunizieren vermögen.

178 Punkt II.A.1.a.

solchen der EU,¹⁷⁹ in Beziehung gesetzt. Daher ist wohl ein **vergleichender Blick auf die Struktur anderer** Staaten angezeigt, sinnvollerweise primär solcher, die sowohl *ähnlichen Anforderungen* ausgesetzt sind wie auf *ähnlichen Werten*, wie sie oben als kausal für die gegenwärtige Struktur identifiziert wurden,¹⁸⁰ beruhen, also anderer **Mitgliedstaaten der EU**.

Dieser Blick nimmt seinen Ausgang von einem rechtlich klar fasslichen Kriterium, dem (Nicht-)Bestehen einer „Richtlinienkompetenz“ des Regierungschefs, bezieht jedoch ergänzend auch andere Parameter, wie insbesondere die Stellung des Staatsoberhauptes, die Kompetenzen der Regierung als Kollegium, sowie das Ausmaß der institutionellen Mitsprache des Parlamentes, mit ein.

A) Staaten mit Richtlinienkompetenz des Regierungschefs

Von den gegenwärtig 27 anderen Mitgliedstaaten der EU haben mittlerweile **mehr als die Hälfte** (fünfzehn) – darunter sowohl eine *deutliche Mehrheit* (acht von zwölf) der „neuen“¹⁸¹ wie insbesondere aber eine *noch deutlichere* (sechs von sieben) der *nichtmonarchisch verfassten „alten“ Mitgliedstaaten*¹⁸² – den Regierungschef¹⁸³ mit einer

179 Punkt II.A.2.

180 Demokratie, Volkssouveränität, Rechtsstaat.

181 Für das fehlende Drittel ist – mit Ausnahme Kroatiens (siehe hierzu gleich übernächste FN) – die *starke verfassungsrechtliche Stellung des jeweiligen Staatspräsidenten* charakteristisch: a) Malta (vgl Art 78 Abs 1 der Verfassung Maltas), b) Zypern (wo es gar keinen Premierminister, sondern statt dessen einen von der türkischen Volksgruppe gestellten Vize-Präsidenten gibt), c) Lettland (Art 46 der lettischen Verfassung gibt dem Staatspräsidenten das „Recht, außerordentliche Sitzungen des Ministerkabinetts [...] zusammenzurufen und zu leiten“), d) Slowakei (nach Art 101 Abs 1 Satz 1 zweitem Halbsatz der slowakischen Verfassung „sichert [der Staatspräsident] das ordnungsgemäße Funktionieren der Verfassungsorgane“; nur die wenigsten seiner Befugnisse nach Art 102 Abs 1 const cit sind, nach Abs 2, gegenzeichnungspflichtig).

182 Dieser überwältigende Zusammenhang des Fehlens einer förmlichen Richtlinienkompetenz gerade in Monarchien (gleichfalls sechs von sieben) ist kein zufälliger (siehe unten FN 336; zur Sonderstellung Spaniens siehe dagegen unten FN 304).

183 In Kroatien kommt dagegen (seit der Novelle vom 9.11.2000) die *Leitung und Kontrolle der „Tätigkeit der Staatsverwaltung“ der Regierung* zu (Art 113 der kroatischen Verfassung).

expliziten verfassungsgesetzlichen Richtlinienkompetenz ausgestattet.¹⁸⁴

Nicht nur etwa der deutsche Bundeskanzler¹⁸⁵, sondern auch der französische Premierminister verfügt nämlich über eine derartige Leitungsbefugnis¹⁸⁶ und ebenso der bulgarische¹⁸⁷, der estnische¹⁸⁸, der finnische¹⁸⁹, der griechische¹⁹⁰, der italienische¹⁹¹, der litauische¹⁹², der polnische¹⁹³, der portugiesische¹⁹⁴, der rumänische¹⁹⁵, der slowenische¹⁹⁶, der spanische¹⁹⁷, der tschechische¹⁹⁸ sowie, seit kurzem, der ungarische¹⁹⁹ Regierungschef.

Im Einzelnen wird man hier jedoch noch erhebliche Unterschiede in der formellen Ausgestaltung wie in der praktischen Handhabung in Rechnung zu stellen haben; beispielhaft seien im Folgenden hervorgehoben:

184 Die allgemeine Aussage, wonach zwar „in all parliamentary democracies the prime minister will be among the more important actors in the policy-making process of the state, yet in *only a few countries do constitutions or legislation give the prime minister the right to make policy directly* [...]“ (cit O'Malley, *The Power of Prime Ministers: Results of an Expert Survey*, IPSR 2007, 7 [8]; Hervorhebung nicht im Original) trifft daher jedenfalls auf die Mitgliedstaaten der EU nicht zu, dürfte vielmehr – wie auch der unmittelbare Verweis auf die Verfassung Australiens (siehe unten FN 334) nahelegt – auf einer unreflektierten Extrapolation der besonderen Bedingungen der konstitutionellen Monarchie (siehe unten FN 337) beruhen.

185 Art 65 Abs 1 GG. Siehe näher unten Z 2.

186 Art 21, insbesondere Satz 1, der Verfassung vom 4.10.1958; vgl bereits *Ermacora*, Staatslehre 688.

187 Art 108 Abs 2 Satz 1 der Verfassung vom 12.7.1991.

188 § 93 der Verfassung vom 28.6.1992.

189 § 6 der Verfassung vom 1.6.1999.

190 Art 82 Abs 2 der Verfassung vom 9.6.1975.

191 Art 95 Abs 1 der Verfassung vom 27.12.1947.

192 Art 97 Abs 1 der Verfassung vom 25.10.1992.

193 Art 148, insbesondere Z 2, 4, 5 und 7 der Verfassung vom 2.4.1997.

194 Art 201 Abs 1, insbes lit a und b, der Verfassung vom 2.4.1976.

195 Art 106 Abs 1 der Verfassung vom 21.11.1991.

196 Art 14 Abs 1 der Verfassung vom 23.12.1991.

197 Art 98 Abs 2 der Verfassung vom 29.12.1978.

198 Art 77 Abs 1 der Verfassung vom 16.12.1992.

199 Art 18 Abs 1 des Abschnittes „Der Staat“ des Grundgesetzes Ungarns vom 25.4.2011.

1. Italien

Der italienische „**Präsident des Ministerrates**“ galt die längste Zeit über, entsprechender *politologischer* Einschätzung nach, als *einer der schwächsten* Regierungschefs des Kontinents.²⁰⁰ Dies hing offenbar zumindest auch mit dem Umstand zusammen, dass – ähnlich wie bei der Ausgestaltung der Rechtsstellung des österreichischen Bundespräsidenten, zumal im Zuge der II. B-VG-Novelle²⁰¹ – die in der jetzigen Verfassung schließlich getroffene rechtliche Regelung **nicht** von einem lagerübergreifenden **Konsens** getragen gewesen war.²⁰² Das betonte Eintreten eines Teils des damaligen politischen Spektrums für das Kollegialitätsprinzip (zulasten der Leitungsbefugnis des Ministerpräsidenten) ist freilich insofern nachvollziehbar, als es – aus der damaligen Perspektive in der eben erst überwundenen Vergangenheit – gerade das eine der beiden „leggi fascistissime“, jenes vom 24. Dezember 1925 (Nr 2263), gewesen war, das die Stellung des „Primo Ministro“ als „Capo del Governo“ besonders herausgehoben hatte.²⁰³

-
- 200 So Bale, *Politics* 103; ähnlich Riz/Happacher, *Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts*⁴ (2013) 123 f; vgl auch O'Malley, *IPSR* 2007, 15 (Tafel 1), immer noch King, *Chief Executives in Western Europe*, in: Budge/McKay (Hg), *Developing Democracy* (1994) 150 (153), zitierend. Anders dagegen, für die Zeit seit 1980, Calise, *Presidentialization*, insbesondere 92 ff, unter Hinweis auf Sabino Cassese. Bemerkenswert ist freilich, dass auch das Parlament – ungeachtet der Fülle seiner formellen Funktionen – als zunehmend blass und die dem Staatspräsidenten zugestandenen Funktionen als nicht ausreichend beurteilt werden können; offenbar hat die gegenwärtige italienische Verfassung – in historisch verständlicher Reaktion (und in ähnlicher Weise wie Österreich nach 1918!) – ihr Augenmerk generell *vornehmlich auf gewaltenbeschränkende Faktoren* (neben der Interdependenz zwischen Staatspräsident, Regierung und Parlament wären auch noch Verfassungsgerichtshof, Referendum und Regionen zu nennen), und damit weniger auf Effizienz der Regierung gelegt (vgl Favoreu *et al*, *Droit constitutionnel*¹⁴ [2011] Rz 563 ff).
- 201 Vgl zu den konkreten Auswirkungen auf die (durchgängig restriktive) Interpretation der Befugnisse Balthasar, *Baustelle Bundespräsident: Legistischer Reformbedarf rund um das Amt des Bundespräsidenten*, in: FS Hans Klecatsky (2010) 25 (26 f), mwN; siehe auch bereits oben FN 28.
- 202 In der Verfassungsgebenden Versammlung der Republik hatte „die Linke auf der Verwirklichung des Kollegialitätsprinzips [beharrt]“, während „die Democrazia Christiana die Ansicht [vertreten hatte], dass der Präsident des Ministerrates eine vorherrschende Stellung einnehmen müsse“ (cit Riz/Happacher, *Grundzüge* 122). Siehe auch Cotta, *Italy: A Fragmented Government*, in: Blondel/Müller-Rommel (Hg), *Cabinets in Western Europe*² (1997) 136 (137 ff).
- 203 Siehe zu diesem Gesetz näher etwa Selle, *Die Rechtssetzungsbefugnisse der italienischen Regierung* (2000) 42; Kröll, *Italiens Weg in den Faschismus* (2014) 241 ff.

Allerdings besaß – obwohl die vorherige Verfassung²⁰⁴ ursprünglich nur einzelne Minister des Königs, also weder eine Regierung als Kollegium noch die Position eines Ministerpräsidenten gekannt hatte²⁰⁵ – bereits *ohne jede rechtliche Basis* schon seinerzeit Cavour eine *politisch überragende Stellung* als Ministerpräsident (zunächst Sardinien, schließlich Italiens²⁰⁶) und es erfolgte eine rechtliche Fixierung der Befugnisse des Ministerpräsidenten (in einer im Wesentlichen mit dem *zweiten* Satz des Art 95 der gegenwärtigen italienischen Verfassung²⁰⁷ übereinstimmenden Weise) bereits im Jahre 1876.²⁰⁸ Von daher erscheint die in der gegenwärtigen Verfassung vorgenommene moderate Verstärkung dieser Befugnisse mit dem ersten Satz des Art 95 *const cit.*²⁰⁹ der eigentlichen Richtlinienkompetenz, als durchaus in der *langjährigen italienischen Verfassungstradition*²¹⁰ angelegt.

Gegenläufig wirkte sich jedoch bereits aus, dass nach Art 95 Abs 3 der italienischen Verfassung nicht nur „die Zahl, die Aufgaben und der Aufbau der Ministerien“ durch Gesetz zu bestimmen sind (dies entspricht in etwa dem in Art 77 Abs 2 B-VG umschriebenen Regelungsgegenstand des BMG), sondern auch „die *Geschäftsordnung des Vorsitzes* des Ministerrats“. Art 2 des entsprechenden Gesetzes (Nr 400/1988) hat denn auch die Befugnis, die **allgemeine politische Ausrichtung der Regierung** festzulegen und diese auch umzusetzen, nicht dem Ministerpräsidenten, sondern dem **Ministerrat** zugewiesen.²¹¹

Dazu kommt, dass zwar Art 95 Abs 2 der italienischen Verfassung sowohl eine *gemeinsame* Verantwortung der Minister „für die Amtshandlungen des Ministerrats“ wie eine *individuelle* für die Führung

204 Ursprünglich (am 4.3.1848) erlassen als Staatsgrundgesetz des Königreichs Sardinien (Statuto Albertino), nach der Ausrufung des Königreichs Italien unter dem Haus Savoyen 1861 als Staatsgrundgesetz Italiens übernommen, blieb es letztlich bis zu seiner Ablösung durch die nunmehr geltende, republikanische Verfassung in Geltung.

205 Art 65 bis 67 des Statuto Albertino (siehe vorige FN); siehe auch Kröll, Weg 113, 241.

206 Dies allerdings lediglich noch zwei Monate, von der Ausrufung des Königreichs Italiens bis zu seinem Tode.

207 Dieser lautet: „[Der Präsident des Ministerrates] sorgt für die einheitliche Führung von Politik und Verwaltung, indem er die Amtstätigkeit der Minister fördert und koordiniert“.

208 Siehe näher Selle, Rechtssetzungsbefugnisse 34 f.

209 Dieser lautet: „Der Präsident des Ministerrates leitet die Politik der Regierung und ist für sie verantwortlich“.

210 Vgl zu dieser für die ersten Jahrzehnte (bis zum Gesetz Nr 2263/1925) auch Kröll, Weg 115, 242.

211 Siehe Riz/Happacher, Grundzüge 123 f.

des jeweiligen Ressorts normiert. In *politischer* Hinsicht ist jedoch lediglich der **Entzug des Vertrauens** (durch zumindest *eine* der beiden Kammern des Parlaments²¹²) **gegenüber der gesamten Regierung** vorgesehen (Art 94 Abs 1, 2 der italienischen Verfassung), so dass sogar die Frage der *Entlassbarkeit eines einzelnen Ministers* – ohne vollständige Neubildung der Regierung²¹³ – noch 1995 ein verfassungsrechtliches *Problem* darstellen konnte.²¹⁴

Aus der starken Abhängigkeit vom kontinuierlichen Vertrauen des Parlaments²¹⁵ – Art 94 Abs 3 der italienischen Verfassung verlangt, dass *die Regierung* innerhalb von zehn Tagen nach ihrer Bildung „vor die Kammern“ trete, um von *jeder der beiden* „das Vertrauensvotum zu erhalten“ – folgt weiters zunächst einmal ein starker Druck, nur Regierungen, die sich auf eine parlamentarische Mehrheit stützen können, und nicht etwa in sich homogenere Minderheitsregierungen, zu bilden;²¹⁶ in Verbindung mit der bekannten Fragmentierung des italienischen Parteiensystems ergab sich aber hieraus wiederum in der Regel²¹⁷

- die Beteiligung einer *Vielzahl politischer Parteien* an der Regierung (wobei bereits das Ausscheren einer einzigen zum Verlust der Mehrheit in zumindest einer Kammer und damit zum Sturz der gesamten Regierung führen konnte)

212 Art 94 Abs 2 der italienischen Verfassung.

213 Aus Art 92 Abs 23 der italienischen Verfassung, wonach der „Präsident der Republik [...] den Präsidenten des Ministerrats und auf dessen Vorschlag die Minister [ernennt]“, wäre zwar zu schließen, dass auf diesem Wege auch einzelne Minister ausgetauscht werden könnten (wie nach Art 70 Abs 1 B-VG oder nach Art 64 Abs 1 GG). Da jedoch die Regierung in ihrer Gesamtheit stets des expliziten Vertrauens des Parlamentes bedarf (siehe gleich anschließend im Text), führt jede personelle Änderung der Regierung durch den Staatspräsidenten sogleich zur Notwendigkeit der neuerlichen Einholung des parlamentarischen Vertrauens für die gesamte Regierung.

214 Siehe Cotta, Italy 138 f. Nachdem auch Art 134 3. Anstrich der italienischen Verfassung eine staatsrechtliche Verantwortlichkeit vor dem italienischen Verfassungsgericht lediglich in Ansehung des Staatspräsidenten, nicht jedoch auch der Regierung oder einzelner ihrer Mitglieder vorsieht, bezieht sich die in Art 95 Abs 2 const cit normierte individuelle Ministerverantwortlichkeit lediglich einerseits darauf, dass auch einzelne Minister Adressaten parlamentarischer Interpellationen und Resolutionen sein können, andererseits auf die zivil-, straf- und verwaltungsrechtliche Verantwortlichkeit (siehe Ritz/Happacher, Grundzüge 139 ff).

215 Dies war sichtlich die Reaktion auf die faschistische Ära, siehe Cotta, Italy 138.

216 Siehe Cotta, Italy 138.

217 Anderes gilt klarerweise für parteipolitisch neutrale Expertenregierungen (wie zuletzt jene Mario Monti [November 2011-April 2013]), die sich zur Bewältigung einer allgemein anerkannten Krise auf die aktive Duldung einer großen parlamentarischen Mehrheit stützen können.

- eine nicht zuletzt aus Proporzgründen *höhere Anzahl an Regierungsmitgliedern* als rein fachlich indiziert.²¹⁸

Die aus beiden (einander verstärkenden) Faktoren resultierende Beschränkung des politischen Spielraumes des Ministerpräsidenten, seine verfassungsrechtliche Richtlinienkompetenz auch tatsächlich auszuüben,²¹⁹ spiegelte sich nicht zuletzt in der extrem **schwachen Ausstattung seines bürokratischen Hilfsapparates**.²²⁰

Gerade hiervon kann jedoch in neuerer Zeit kaum mehr die Rede sein, wird der Ministerpräsident – als Ausfluss langjähriger zäher Reformbemühungen einer Reihe von Ministerpräsidenten – doch mittlerweile von einem starken **Generalsekretariat** unterstützt.²²¹ Parallel dazu erlaubte die veränderte Parteienlandschaft²²² einen verstärkten Einsatz der Regierungsgesetzgebung nach **Art 77** (Erlassung „proviso-

218 Cotta (Italy 147) nennt, bezogen auf den Erscheinungszeitpunkt (1997), eine Zahl von 25-30 Regierungsmitgliedern, wozu allerdings noch die doppelte Anzahl an Staatssekretären (!) kam, und fügte hinzu: „single-party governments“ (die freilich, ausweislich der von ihm gegebenen Übersicht, kaum jemals vorkamen) „have always been smaller than coalition governments of the same period“. Diese Einschätzung wird bestätigt durch den – geringen – Umfang der letzten Expertenregierung (siehe vorige FN), die lediglich 16 Mitglieder umfasste.

219 Klarerweise wirkten sich die beiden genannten Faktoren aber auch nachteilig auf die Regierung als Kollegium aus, die ihr mit Art 2 des Gesetzes Nr 400/1988 zugewiesene Aufgabe, die grundlegenden politischen Weichenstellungen vorzunehmen, zu erfüllen.

220 Siehe Calise, *Presidentialization, Italian Style*, in: Poguntke/Webb (Hg), *The Presidentialization of Politics* (2005) 88 (93) (danach betrug der Personalstand im Amt des Ministerpräsidenten noch in den 1970er Jahren nicht mehr als 50); vgl auch Cotta, Italy 150. Vor allem in der Zeit vor Mussolini war es daher für den Ministerpräsidenten üblich, zugleich auch ein wichtiges Ressort zu leiten, um mit Hilfe der Ressourcen dieses Ressorts auch die Aufgaben des Regierungschefs effizienter zu unterstützen; an diese Tradition band auch noch Ministerpräsident Monti an, als er für einige Monate das Finanz- und Wirtschaftsministerium übernahm. Die traditionell schwache Ausstattung dürfte freilich nicht die Anlagerung einer Vielzahl mindervichtiger Agenden (unter anderem „departments for social affairs, metropolitan areas, tourism, and civil protection“) verhindert haben (cit Calise, *Presidentialization* 95).

221 Siehe näher Calise, *Presidentialization* 93 ff; danach wurden diese Reformen (darunter ein als epochal empfundenes Gesetz im August 1988) vor allem von solchen Ministerpräsidenten, die nicht der (früher dominanten) Democrazia Christiana (siehe zu dieser gleich nächste FN), sondern kleineren Parteien angehörten (wie Craxi), oder überhaupt einen eher technokratischen Hintergrund hatten (wie Amato, Ciampi oder Prodi), vorangetrieben, und hatten sich die Stellung des britischen Premierministers (siehe zu diesem näher unten Punkt B.2) zum Vorbild genommen.

222 Während die in der „Ersten Republik“ prägende Democrazia Christiana die Ämter des Parteivorsitzenden und des Ministerpräsidenten trennte (wobei das politisch stärkere Gewicht bei ersterem lag), kombinierte bereits Craxi (PSI) für ca vier Jahre beide Ämter, während insbesondere Berlusconi überhaupt den neuen Typ einer vom Gründer abhängigen „personal party“ kreierte (der dann auch etwa von Dini und Prodi nachgeahmt wurde; siehe näher Calise, *Presidentialization* 96 ff).

rischer Anordnungen mit Gesetzeskraft“ „in Fällen außergewöhnlicher Notwendigkeit und Dringlichkeit“) wie nach **Art 76** der italienischen Verfassung (delegierte Gesetzgebung); dazu kommt noch, als Ausfluss allgemeiner Deregulierung, eine verstärkte Substitution früherer Parlamentsgesetze durch Verordnungen, sei es der gesamten Regierung, sei es der einzelnen Minister.²²³ Selbst wenn die Effizienz des Amtes des italienischen Ministerpräsidenten noch nicht ganz jene der Regierungschefs anderer Staaten erreicht haben sollte, ist die Annäherung an diese (und an den Text des Art 95 Abs 1 der geschriebenen Verfassung) doch mittlerweile unübersehbar.²²⁴

2. *Deutschland*

Die in Art 65 Satz 1 des aktuellen deutschen Grundgesetzes (GG) statuierte Kompetenz des deutschen **Bundeskanzlers**, „die Richtlinien der Politik“ – mit bindender Wirkung freilich nur gegenüber den übrigen Mitgliedern der Bundesregierung, nicht etwa auch gegenüber anderen Verfassungsorganen²²⁵ – zu bestimmen, wurde, textlich fast wortgleich, aus Art 56 Satz 1 der Weimarer Reichsverfassung (WRV)²²⁶ übernommen.²²⁷

Damit wird nun zwar eine **Heraushebung**²²⁸ aus dem Kreis der sonstigen Regierungsmitglieder intendiert; allerdings ist, gemessen an seinerzeitigen Extrem der Reichsverfassung 1871 (RV 1871),²²⁹ als „der

223 Siehe näher *Calise*, Presidentialization 92 f.

224 Vgl *Calise*, Presidentialization 93.

225 Siehe *Herzog*, Art 65 GG Rz 18. *Hermes*, Art 65 GG Rz 26, will, freilich „entgegen einer verbreiteten Auffassung“, sogar das „Kabinett“, also die Bundesregierung als Kollegium, von einer Bindung an die Richtlinien des Bundeskanzlers freistellen.

226 Verfassung des Deutschen Reiches vom 1.8.1919.

227 Siehe etwa *Hermes*, Art 65 GG Rz 2; *Herzog*, Art 65 GG Rz 4.

228 Siehe *Herzog*, Art 65 GG Rz 3.

229 Verfassung des Deutschen Reiches vom 16.4.1871.

Reichskanzler“ überhaupt „der einzige Minister des Reiches“²³⁰ gewesen war und es daher der Statuierung einer (bloßen²³¹) Richtlinienkompetenz gegenüber anderen Regierungsmitgliedern der Natur der Sache nach nicht bedurft hatte,²³² diese „Richtlinien-Kompetenz“ sogar schon eine **Abschwächung** der im Kern auf die seinerzeitige überragende politische Stellung *Bismarcks* zurückgegangen²³³ – und,

-
- 230 Cit *Hermes*, Art 65 GG Rz 2; siehe Art 15 Abs 1 RV 1871 („[...] die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist“). Die 1878 geschaffenen Reichsämtler wurden dagegen lediglich von Staatssekretären (als „Stellvertretern“ des Reichskanzlers) geleitet, wobei deren Bestellung den rechtlichen Gehalt des Art 15 Abs 1 RV 1871 ausdrücklich nicht berührte, vielmehr der Reichskanzler befugt blieb, „jede Amtshandlung auch während der Dauer einer Stellvertretung selbst vorzunehmen“ (§§ 3, 4 des Gesetzes vom 17.3.1878, RGBl. 7). Dieses Verhältnis an der Spitze des Reiches hatte ein Pendant in der preußischen Lokalverwaltung, zumindest der „preußischen Städteordnung für die Rheinprovinz aus [...] 1856“, die „den Beigeordneten“ des Oberbürgermeisters lediglich „die Rolle von Hilfsorganen und Fachbeamten“ zuschrieb (cit *Niclaß*, *Kanzlerdemokratie* [2004] 24). Dies ist deshalb interessant, weil sich möglicherweise *Konrad Adenauer* bei seiner Auffassung des Amtes des Bundeskanzlers hieran, das heißt an den für seine frühere Amtsführung als Oberbürgermeister von Köln gegolten habenden Bestimmungen, orientierte (siehe *ibidem*).
- 231 Auf diese eingrenzende Funktion der Richtlinienkompetenz weist etwa *Herzog*, Art 65 GG, Rz 5, eigens hin.
- 232 Die Stellvertreter des Reichskanzlers waren „die Vorstände der [...] obersten Reichsbehörden“ und als solche dem Reichskanzler ohnedies „untergeordnet“, das heißt ihm gegenüber weisungsgebunden (siehe § 2 des Gesetzes vom 17.3.1878).
- 233 Vgl *Preuß*, *Die Organisation der Reichsregierung und die Parteien* (1890), in: derselbe, *Gesammelte Schriften*, Band I (2007) 164: Sicherung der „Alleinherrschaft nach unten – und oben“; vgl auch den von *Wilhelm I.* überlieferten Ausspruch („Es ist nicht leicht, unter einem solchen Kanzler Kaiser zu sein“) sowie den dafür geprägten Begriff der „Kanzlerautokratie“ (siehe *Niclaß*, *Kanzlerdemokratie* 10 f.). Dabei war freilich die Position eines dem Reichstag verantwortlichen Reichskanzlers, wenngleich als des „einzigen Ministers des Reiches“, bereits eine *Bismarck* seitens der Nationalliberalen abgerungene Konzession gewesen; nach der ursprünglichen Konzeption hätte es überhaupt keine eigenständige *Reichsregierung*, sondern lediglich eine – dem Reichstag gegenüber notwendigerweise unverantwortliche – Kompetenz des Bundesrates bzw der „verbündeten Regierungen“ der einzelnen deutschen Bundesstaaten bzw eine Zuständigkeit der preußischen Regierung als solcher in Bundesangelegenheiten geben sollen (siehe *Preuß*, *Organisation* 157 ff). Gleichwohl kann diese „autokratische“ Position des – sich gerade noch nicht auf eine parlamentarische Mehrheit stützenden (eine „Parlamentarisierung“ der Reichsregierung erfolgte in Deutschland erst, auf US-amerikanischen Druck, unmittelbar vor dem Waffenstillstand 1918, siehe *Böckenförde*, *Konstitutionelle Monarchie* 316) – Regierungschefs, unter Zurückdrängung des (monarchischen) Staatsoberhauptes, wohl bereits als ein frühes Beispiel der „Präsidentialisierung“ (siehe unten Punkt B.2, letzter Absatz) aufgefasst werden.

auf Reichsebene,²³⁴ dann auch auf ihn rechtlich zugeschnitten – gewesen, ursprünglichen Struktur.²³⁵

Schon gegenüber der RV 1871 – und erst recht gegenüber der WRV – weist allerdings das GG auch umgekehrt *flankierende verfassungsrechtliche Elemente* auf, die erst, in ihrem Zusammenwirken, und neben spezifischen, bislang kontingent begünstigenden Faktoren im Bereich des Parteienwesens,²³⁶ zur „Kanzlerdemokratie“,²³⁷ das heißt der faktischen **„Dominanz des Bundeskanzlers im politischen System“**

234 Es trifft zwar zu, dass bereits 1852 eine „Kabinettsordre“ des Königs von Preußen (auf diese weist *Hermes*, Art 65 GG Rz 1, hin) die Stellung des preußischen Ministerpräsidenten in einer in der damaligen preußischen Verfassung vom 31.1.1850 eigentlich nicht vorgesehenen Weise (tatsächlich kam in dieser Verfassung, insoweit dem zeitgleichen sardischen „Statuto Albertino“ [siehe oben Z 1] vergleichbar, der Begriff „Ministerpräsident überhaupt nicht vor, in den Art 44, 45, 60, 61 war lediglich von „den Ministern [des Königs]“ die Rede, in den Art 57 f dagegen vom „[gesamten] Staatsministerium“) verstärkt hatte; allerdings wurde selbst dadurch der preußische Ministerpräsident, nach der seinerzeitigen Beurteilung von *Preuß* (Organisation 169), noch keineswegs „verfassungsrechtlich der Chef der preußischen Regierung“; diese Stellung erlangte nur „tatsächlich“, kraft seines persönlichen Einflusses, *Bismarck* (Ministerpräsident ab 1862). Zum (notwendigerweise) engen Verhältnis der Ämter des preußischen Ministerpräsidenten mit jenem des deutschen Reichskanzlers (ab 1871) bzw. davor (ab 1867) des Bundeskanzlers des Norddeutschen Bundes, siehe *Preuß*, *ibidem*; *Böckenförde*, *Konstitutionelle Monarchie* 310.

235 Diese Struktur eines das (monarchische) Staatsoberhaupt marginalisierenden zivilen Regierungschefs hat, worauf hier nur am Rande hingewiesen sei, während des Ersten Weltkrieges in Deutschland ein gleichartiges *militärisches* Pendant – in Gestalt insbesondere der 3. „Obersten Heeresleitung“ (*Hindenburg/Ludendorff* bzw. ab Ende Oktober 1918 *Hindenburg/Groener*), erhalten (siehe näher etwa *Böckenförde*, *Konstitutionelle Monarchie* 313 ff, 318 ff), deutet also darauf hin, dass *Bismarck* die Bildung eines als *legitim empfundenen Organtypus* gelungen (oder, im Ergebnis gleichartig, dass *Bismarck* erster Ausdruck eines solchen Typus gewesen) sei – eines Typus freilich, bei dem man sich in gleicher Weise wie bei derjenigen Staatsform, in deren Rahmen er entstanden ist, als ganzer (vgl hierzu *Böckenförde*, *Konstitutionelle Monarchie* 273 ff), fragen kann, ob er nicht eigentlich nur *spezifischer Ausdruck des Übergangs* von monarchischem „Absolutismus“ zu demokratischem „Parlamentarismus“ (gewesen) sei. Siehe zur Einordnung auch breiter etwa *Niclaß*, *Kanzlerdemokratie* 369 ff.

236 *Herzog*, Art 65 GG Rz 42 ff, weist auf die stabilisierende Wirkung des langjährigen „Fast-Zweiparteien-Systems“, das Bundestagswahlen *de facto* zu Kanzlerplebisziten gemacht und den Verlust parlamentarischer Mehrheiten während laufender Legislatur nahezu ausgeschlossen habe, hin. Auch *Niclaß* betont a) den „Gegensatz zwischen dem Regierungs- und dem Oppositionslager“ als eine wesentliche Voraussetzung für die Ausprägung der „Kanzlerdemokratie“ (Kanzlerdemokratie 69, 86 ff, 176 f, 224 f, 297 f, 379), was auch im Umkehrschluss einleuchtet, weisen doch jene beiden Kanzler, auf deren Regierungsstil bzw -konstellation diese Voraussetzung zweifelsfrei nicht zutraf – *Ludwig Erhard* (vgl *ibidem* 101 ff) und *Kurt Kiesinger* (122 ff) – die mit Abstand kürzesten Amtszeiten (jeweils ca drei Jahre) – auf, sowie b) den plebiszitären Charakter der Bundestagswahlen (387 ff).

237 Dieser Begriff wurde „bereits zu Beginn der fünfziger Jahre“ des vorigen Jahrhunderts geprägt, vgl *Niclaß*, *Kanzlerdemokratie* 11.

Deutschlands,²³⁸ führen, und wofür die Richtlinienkompetenz eher *zusammenfassender Ausdruck* denn primärer Grund ist:

- Zum einen kann der Bundeskanzler **nicht**, wie seinerzeit der Reichskanzler, jederzeit vom Staatsoberhaupt **frei entlassen** werden;²³⁹ vielmehr führt der einzige Weg, einen einmal ernannten²⁴⁰ Bundeskanzler gegen seinen Willen während laufender Legislaturperiode des Bundestages²⁴¹ aus seinem Amt zu entfernen, *nur über die Wahl eines Nachfolgers nach Art 67* (das „konstruktive Misstrauensvotum“) *oder nach Art 68 Abs 1 Satz 2 GG*;²⁴² *in beiden Fällen ist die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages erforderlich.*
- Zum andern **verhindern** aber sowohl das „konstruktive Misstrauensvotum“ wie die in Art 68 Abs 1 Satz 1 GG fakultativ vorgesehene Rechtsfolge auf die Weigerung des Bundestags, dem Bundeskanzler das Vertrauen auszusprechen: die Auflösung des

238 Cit *Hermes*, Art 65 GG Rz 15. Vgl zum Folgenden auch *Hermes*, Art 65 GG Rz 16, und *Herzog*, Art 65 GG Rz 40 f.

239 Für die RV 1871 ergab sich dies, wenngleich nicht eigens angeführt, aus dem in Art 15 Abs 1 enthaltenen Passus, wonach der Reichskanzler vom Kaiser „zu ernennen ist“. Wie rasch eine solche Entlassung erfolgen konnte, hat noch *Bismarck* selbst erfahren (auch wenn in die Form eines – umgehend angenommenen – Rücktrittsgesuches gekleidet); in der parallel geltenden preußischen Verfassung stand dagegen ohnedies explizit: „[Der König] ernennt und entlässt die Minister“ (Art 45 Satz 2). Auch Art 53 WRV statuierte klar: „Der Reichskanzler und auf seinen Vorschlag die Reichsminister werden vom Reichspräsidenten ernannt und entlassen“.

240 Der Bundeskanzler ist zwar vom Bundespräsidenten zu ernennen (Art 63 Abs 2 zweiter Satz, Abs 4 zweiter bzw dritter Satz, Art 67 Abs 1 zweiter Satz GG), jedoch stets nur auf der Basis einer Wahl des Bundestages, siehe, für den Regelfall, näher Art 63 GG: danach beschränkt sich die Ingerenz des Bundespräsidenten darauf, dem Bundestag einen Kandidaten vorschlagen zu dürfen, über den zunächst „ohne Aussprache“, abzustimmen ist (Abs 1 GG); der Bundestag ist jedoch an diesen Vorschlag in keiner Weise gebunden, sondern kann auch, nach Nichtwahl des vorgeschlagenen Kandidaten, einen nicht vorgeschlagenen Kandidaten wählen (Abs 3 GG). Umgekehrt hat der Bundespräsident nur in der Spezialkonstellation, dass zwar sein Vorschlag nicht die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages finde, aber auch dessen eigene Alternative nur die relative, nicht jedoch die Mehrheit der Mitglieder erziele, die Wahl zwischen Ernennung des Gewählten und der Auflösung des Bundestages (Abs 4).

241 Nach Art 69 Abs 2 GG endet das Amt des Bundeskanzlers oder eines Bundesministers in jedem Falle mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages.

242 Danach kann der Bundestag seiner Auflösung – als Sanktion für die Verweigerung des Vertrauens – noch durch rasche Wahl eines anderen Bundeskanzlers entgegen.

Bundestags(!)²⁴³ – auch den **Sturz** des Bundeskanzlers **durch bloßen Entzug des Vertrauens** des Bundestags.²⁴⁴

- Die **übrigen Mitglieder der Bundesregierung** hängen ausschließlich **vom Bundeskanzler** ab, der allein sie, *ohne jede Ingerenz des Parlaments*,²⁴⁵ dem Bundespräsidenten sowohl zur Ernennung wie zur Entlassung vorschlägt;²⁴⁶ demgemäß besteht auch die dem je einzelnen Minister – innerhalb der „Richtlinienkompetenz“ des Bundeskanzlers – gleichwohl, nach dem *zweiten Satz* des Art 65 GG, verbürgte „eigene Verantwortung“ bei der Leitung ihres jeweiligen Geschäftsbereiches „nicht mehr gegenüber dem Parlament, sondern gegenüber dem Regierungschef.“²⁴⁷

Dieser Analyse entspricht, dass die Richtlinienkompetenz zwar „als zentrales Führungsinstrument des Bundeskanzlers [gilt]“, ihre Wirkung bislang jedoch „vornehmlich durch Anwendungsverzicht [entfaltet]“,²⁴⁸ vielmehr werden bislang ihre Effekte – die etwa *Herzog*²⁴⁹

243 Während nach Art 74 Abs 1 B-VG oder nach Art 94 Abs 1 der italienischen Verfassung der Verlust des parlamentarischen Vertrauens zulasten der Regierung geht, bleibt nach Art 68 Abs 1 GG dieser Umstand entweder vollständig folgenlos oder er geht zulasten des Parlaments. Dem korrespondiert, dass der bloße Entzug des Vertrauens in Deutschland überhaupt nur auf Antrag des Bundeskanzlers ausgesprochen werden kann, nicht jedoch auf parlamentarische Initiative hin.

244 Im Unterschied zur italienischen Verfassungslage hängt die Stellung des deutschen Bundeskanzlers stets nur vom Bundestag, nicht etwa auch vom Bundesrat, ab.

245 Zum Anwendungsbereich einer dennoch postulierten „Ministerverantwortlichkeit“ siehe *Hermes*, Art 65 GG Rz 40, 44.

246 Art 64 Abs 1 GG. Damit gleichen sie hinsichtlich ihrer Ernennung den Bundesbeamten (Art 60 Abs 1 GG), von denen sie jedoch die jederzeitige Entlassbarkeit unterscheidet. Allerdings lässt sich diese immerhin als Analogon zu der in § 54 Abs 1 dBBG vorgesehenen Ermächtigung, „politische Beamte“ jederzeit in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen, begreifen. In dieses Deutungsschema (schimmern hier nicht wieder die Staatssekretäre des Kaiserreiches oder auch die „Beigeordneten“ preußischer Städte [siehe oben FN 229] durch?) passt auch Art 69 Abs 2 GG, der das Amt des Bundesministers an jenes des Bundeskanzlers bindet. Für *Herzog*, Art 65 GG Rz 41, ist denn auch Art 64 Abs 1 GG, „wenn überhaupt eine Vorschrift des GG so bezeichnet werden kann, der Angelpunkt der ‚Kanzlerdemokratie‘“. Aus jüngerer Zeit wäre als Beispiel einer blitzartigen Entlassung jene *Norbert Röttgens* (Mai 2012) durch Bundeskanzlerin *Merkel* zu nennen; dagegen „beruft und entlässt“, nach Art 45 der bayerischen Verfassung, der Ministerpräsident *mit Zustimmung des Landtags* die Staatsminister und die Staatssekretäre“, weshalb 1981 auch der Versuch des damaligen bayerischen Ministerpräsidenten *Strauß*, *Hans Maier* als Kultusminister abzulösen, scheiterte.

247 Cit *Herzog*, Art 65 GG Rz 65; Hervorhebung im Original.

248 Cit *Fleischer*, Das Primat der Richtlinienkompetenz im politischen Prozess, in: *Florack/Grunden* (Hg), Regierungszentralen (2011) 201 (201 f). Freilich hängt hier auch sehr viel von der Frage ab, welche politischen Meinungsäußerungen des Bundeskanzlers man – angesichts der geringen Formerfordernisse – bereits als „Richtlinie“ akzeptiert (siehe näher hiezu *Herzog*, Art 65 GG Rz 16).

bündig damit umschreibt, „dass der Bundeskanzler grundsätzlich bei jeder Frage, die für ihn politisch gefährlich werden kann, **die Entscheidung [...] an sich ziehen kann**“ – im Wesentlichen – abgesehen von parteipolitischen Mechanismen²⁵⁰ – bereits durch eine geeignete **Organisation des Bundeskanzleramtes**,²⁵¹ und zwar, näherhin, durch dessen *diskrete Instrumente* zur Koordination der anderen Ministerien, erzielt.²⁵²

„Inwieweit die zunehmende Bedeutung der Zusammenkünfte der Staats- und Regierungschefs als ‚Europäischer Rat‘ oder als ‚Rat‘ der Gemeinschaft sowie der Bundesminister als Vertreter im Rat auf das in Art. 65 GG umschriebene Machtgefüge innerhalb der Regierung Einfluß hat, ist“ demgegenüber bislang „**noch kaum untersucht**.“²⁵³ Immerhin war – nach einer ersten Welle zu Beginn der sozialliberalen Koalition²⁵⁴ – für die Zeit nach den Bundestagswahlen im Herbst 1998 (also für eine auch für den europäischen Integrationsprozess äußerst intensive Zeit) ein weiterer *Ausbau der Organisation des Bundeskanzleramtes* festzustellen;²⁵⁵ im Besonderen folgte nach den Bundestagswahlen 2002 eine eigene *Abteilung*²⁵⁶ für *Europapolitik*.²⁵⁷ Kurz davor ist auch der **formelle Einsatz** der Richtlinienkompetenz **zur**

249 Art 65 GG Rz 8 f. Der substantielle Unterschied zu § 3 des Gesetzes vom 17.3.1878 (siehe oben FN 229) ist damit kaum greifbar (vgl., dass die Grenzen der Richtlinienkompetenz, die *Herzog*, Art 65 GG Rz 9 f., entwickelt, wohl jedenfalls in der Praxis auch im Kaiserreich nicht überschritten wurden, spricht doch *Hermes*, Art 65 GG Rz 2, davon dass die damaligen Staatssekretäre „de facto die selbständige Stellung von Ministern“ innegehabt hätten).

250 Vgl. *Herzog*, Art 65 GG Rz 27; *Hermes*, Art 65 GG Rz 14.

251 Dessen besondere Struktur geht im Kern bereits auf *Adenauer* zurück, siehe näher *Niclaß*, Kanzlerdemokratie 72 ff.

252 Siehe näher vor allem *Fleischer*, Primat. Besonders hervorzuheben sind die Rolle des „Chefs des Bundeskanzleramtes“ (205 ff), auch als des Vorsitzenden des Staatssekretärsausschusses, die Ansiedelung spezieller „Bundesbeauftragter“ im Range parlamentarischer Staatssekretäre im Bundeskanzleramt (207) und die sogenannten „Spiegelreferate“ (212 f) sowie „Querschnittsreferate“ (*Niclaß*, Kanzlerdemokratie 73). Dazu kommen personalpolitische Maßnahmen, wie die Dienstzuteilung von Angehörigen der Ministerien ins Kanzleramt („Rotationsprinzip“, 214 ff) oder die Berufung ehemaliger Beamter des Kanzleramtes in Leitungsfunktionen in den einzelnen Ministerien (208 ff).

253 Cit *Hermes*, Art 65 GG Rz 7, bezogen noch auf die Rechtslage vor Lissabon.

254 Dies passt zu dem von *Hermes* (siehe oben FN 164) angegebenen erstmaligen Auftreten dieses Themas in der Literatur.

255 Siehe *Fleischer*, Das Bundeskanzleramt als Protagonist einer Institutionenpolitik? Institutionelle Strategien und exekutive Entscheidungsfindung, in: Bröckler/von Blumenthal (Hg), Regierungszentralen im politischen Prozess (2011) 133 (142 ff), die jedoch auf europäische Faktoren nicht eingeht.

256 Entspricht einer österreichischen Sektion.

257 Siehe *Niclaß*, Kanzlerdemokratie 312.

Durchsetzung eines bestimmten Abstimmungsverhaltens eines Bundesministers im Rat der damaligen EG belegt.²⁵⁸ Dies kann darauf hindeuten, dass gerade *im EU-Kontext* die angesprochenen diskreten Instrumente zwar durchaus nötig, jedoch *nicht immer hinreichend* sind,²⁵⁹ aber auch, gegenteilig, dass der formelle Einsatz nur deshalb nötig wurde, weil geeignete diskretere Steuerungsmittel (eben die eigene Europa-Abteilung) *damals noch nicht* zur Verfügung gestanden waren.

3. Frankreich

Der **Premierminister** „leitet“ („dirige“) nach Art 21 Satz 1 der gegenwärtigen französischen Verfassung (der V. Republik²⁶⁰) „die Tätigkeit der Regierung“, welche wiederum, nach Art 20 const cit, „die Politik der Nation“ „bestimmt und leitet“ („détermine et conduit“) sowie „über die Verwaltung und die Streitkräfte“ „verfügt“. Gleichwohl führt der Premierminister **nicht** einmal den **Vorsitz im Ministerrat**²⁶¹ – dieser

258 Der damalige Bundeskanzler Schröder wies im Dezember 1998 den damaligen Bundesminister für Umwelt, Jürgen Trittin, „unter Berufung auf seine Richtlinienkompetenz“ an, „gegen die Altautoverordnung der Europäischen Union [...] ein Veto einzulegen“ (cit Niclaß, Kanzlerdemokratie 357).

259 Hier ist auch zu beachten, dass es sich bei dem referierten Fall um einen Bundesminister handelte, der nicht der Partei des Bundeskanzlers angehörte (sondern den Grünen), und überdies um ein Ressort, das mit der Kernkompetenz der Partei des Ministers in besonderem Zusammenhang stand (Umweltschutz), sohin Gründe für besondere Resistenz gegenüber diskreteren Steuerungsmitteln vorlagen.

260 Döring/Hönnige, Parlament 453, weisen auf den Modellcharakter von „Westminster“ (siehe unten FN 367) für die Verfassung der V. Republik in ihrer ursprünglichen Gestalt ex 1958 (noch ohne Volkswahl des Präsidenten) – mit der Fokussierung auf eine „Exekutivdominanz des Kabinetts“ – hin. Umso bemerkenswerter ist, wie sich binnen weniger Jahre doch eine wesentliche Differenz zum Modell – die in Europa unüblich starke Stellung des (seit 1962 direkt gewählten) Staatspräsidenten – durchsetzte.

261 Ein solcher Vorsitz des Staatsoberhauptes fällt im internationalen Vergleich heute auf, so Thiébaud, France: Cabinet Decision-Making under the Fifth Republic, in: Blondel/Müller-Rommel (Hg), Cabinets in Western Europe² (1997) 98 (103 f), der freilich selbst explizit auf die diesbezüglich ungebrochene Tradition seit dem Beginn der III. Republik und damit implizit auf die monarchische Wurzel (vgl unten FN 273) hinweist; vgl auch Frogner, Belgium: A Complex Cabinet in a Fragmented Polity, in: Blondel/Müller-Rommel (Hg), Cabinets in Western Europe² (1997) 75 ff, 83 („Gradually, the King ceased to chair the [Council of Ministers]. The previous King, Baudoin I, never did so and his father, Leopold III, did so only twice, in order to issue Royal Declarations, but not to preside over deliberations“; dementsprechend unterscheidet man jedenfalls mittlerweile auch in Belgien zwischen „Ministerrat“ und „Kronrat“, vgl Delpérée, Le Droit constitutionnel de la Belgique [2000] Rz 512, 516) sowie Art 62 lit g der spanischen Verfassung, wonach es „dem König obliegt, [...] sich über die Staatsangelegenheiten zu informieren und zu diesem Zweck, wenn es ihm angebracht erscheint, auf Antrag des Ministerpräsidenten den Sitzungen des Ministerrates zu präsidieren“.

steht vielmehr ausdrücklich dem Präsidenten der Republik zu (Art 9 const cit).²⁶² Art 21 Abs 3 const cit unterstreicht dieses Verhältnis noch durch die Anordnung, dass der Premierminister den Staatspräsidenten *nur* „ausnahmsweise [...] im Vorsitz im Ministerrat“²⁶³ auf Grund einer *ausdrücklichen Beauftragung und für eine feste Tagesordnung* vertreten“ könne.²⁶⁴

Der französische Premierminister erscheint daher zumindest außerhalb der Phasen einer „Cohabitation“²⁶⁵ weniger als „Regierungschef“

262 Mit dieser Vorsitzführung ist sowohl die Disposition über den Teilnehmerkreis ([Nicht-)Zulassung auch der beigeordneten Minister sowie der Staatssekretäre) wie jene über Termin, Tagesordnung und Wortmeldungen, also zumindest theoretisch eine erhebliche politische Gestaltungsmöglichkeit, verbunden (vgl. Wittmann, Regierungschef 214 ff; Thiébauld, France 104, 106; siehe auch Favoreu et al, Droit Rz 949: „Contrairement à la pratique de la IV^e République, cette présidence n'est pas purement formelle et peut même être très active dans les périodes de coïncidence des majorités parlementaire et présidentielle“), zumal auch legislative Regierungsvorlagen vom Ministerrat beschlossen werden müssen (Art 39 Abs 2 der französischen Verfassung) und dieser Umstand noch zusätzliches Gewicht besitzt angesichts der in Art 40 const cit enthaltenen Beschränkung des parlamentarischen Initiativrechts (solche Initiativen sind nämlich unzulässig, „wenn ihre Annahme eine Verringerung der öffentlichen Einnahmen oder die Begründung oder Erhöhung öffentlicher Abgaben zur Folge hätte“ [!]; zur gegenwärtigen Auslegung siehe Wittmann, Regierungschef 303; Favoreu et al, Droit Rz 1160).

263 Die besondere Qualität des Vorsitzes im Ministerrat erhellt auch noch dadurch, dass der Premierminister den Staatspräsidenten sehr wohl, nach dem unmittelbar vorangehenden Satz, „erforderlichenfalls“, das heißt ohne die beiden für den Ministerrat statuierten besonderen Kautelen, in den „in Art 15 genannten Räten und Ausschüssen“ vertritt.

264 Entsprechend selten sind daher auch die bisherigen Vertretungsfälle (siehe Wittmann, Regierungschef 167). In Phasen der „Cohabitation“ wurde daher die Praxis informeller Treffen der Regierungsmitglieder unter dem Vorsitz des Premierministers wieder aufgegriffen („réunions des ministres“ oder, unter der traditionellen Bezeichnung, „conseils de cabinet“, die es, neben den „conseils des ministres“, bereits in der III. Republik gegeben hatte, siehe Haenschl/Tümmers, Frankreich³ [1998] 53; auch der erste Premierminister unter de Gaulle hatte noch ein derartiges Format versucht, siehe Wittmann, Regierungschef, 205), ohne freilich die offiziellen Ministerräte unter dem Vorsitz des Staatspräsidenten verdrängen zu können, siehe Thiébauld, France 106; Hartmann, Regierungssysteme 170 f; Wittmann, Regierungschef 205 f.

265 Mit diesem vom früheren Premierminister Balladur geprägten Ausdruck wird in Frankreich der – in der V. Republik erstmals 1986 aufgetretene – Umstand bezeichnet, dass dem direkt gewählten Staatspräsidenten in der Nationalversammlung eine so kompakte und stabile anders ausgerichtete Mehrheit gegenübersteht, dass der Staatspräsident – angesichts der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung – gezwungen ist, eine das Vertrauen dieser Mehrheit genießende Regierung zu bestellen (siehe näher Favoreu et al, Droit Rz 970 ff; Hartmann, Regierungssysteme 170 ff; Wittmann, Regierungschef 171 ff; Thiébauld, France 100 f).

denn als **Stabschef des Staatspräsidenten**,²⁶⁶ zumal diesem letzteren – ohne dass er selbst Mitglied der „Regierung“ im Sinne des Art 20 const cit wäre²⁶⁷ – noch weitere wesentliche Regierungsfunktionen zukommen:

- teils mehr *tatsächlich* zugestanden als verfassungsrechtlich fundiert²⁶⁸, wie ein jedenfalls die Bereiche Außen-²⁶⁹ und Verteidigungspolitik²⁷⁰ – einschließlich der Vertretung im Europäischen

Mit der Verkürzung der Amtsperiode des Staatspräsidenten auf die Länge einer solchen der Nationalversammlung, das heißt auf fünf Jahre (wie eigentlich bereits von Thiers zu Beginn der III. Republik vorgesehen, siehe Favoreu et al, Droit Rz 759), sollten sich in Zukunft Phasen einer derartigen „Cohabitation“ verringern (siehe näher Kaiser, Steuerung, 28; Hartmann, Regierungssysteme 172; Wittmann, Regierungschef 223 ff). Damit dürften auch Überlegungen, ob nicht Frankreich, zumindest was die Stellung des Premierministers anlangt, über zwei grundverschiedene Modelle verfüge (vgl Hartmann, Regierungssysteme 169, 171 f; Wittmann, Regierungschef 170; ähnlich im Ergebnis auch Favoreu et al, Droit Rz 961), in Hinkunft an Relevanz verlieren. Nachdem aber sichtlich gerade in Phasen der „Cohabitation“ dem Verfassungstext (gegenüber Kompetenzarrogationen des Staatspräsidenten auf schütterer textlicher Grundlage; vgl FN 267, 271 und 277) mehr Bedeutung zukam, wird *pro futuro* ausgerechnet das *textfernere Modell* prävalieren.

- 266 Vgl Wittmann, Regierungschef 158; ursprünglich hatte Staatspräsident *de Gaulle* dem Premierminister die Stellung als Regierungschef noch offiziell abgesprochen (ibidem). Dementsprechend handelt es sich beim Premierminister (außerhalb einer „Cohabitation“) auch oft um einen Politiker „aus der zweiten Reihe“ (cit Hartmann, Regierungssysteme 173); etwas differenzierter Wittmann, Regierungschef 52, der diese Tendenz zu einem „Technokraten“ oder einem aus der unmittelbaren Umgebung des Staatspräsidenten stammenden Politiker eher nur für die „zweiten“ – das heißt üblicherweise für die zweite Hälfte der Amtsperiode eines Staatspräsidenten ernannten – Premierminister ortet.
- 267 Siehe Wittmann, Regierungschef 166. Demgegenüber lautet etwa Art 42 Abs 1 der geltenden niederländischen Verfassung (ex 1815) immer noch klar: „Die Regierung besteht aus dem König und den Ministern“.
- 268 Exakt diese Diskrepanz hatte seinerzeit (1964) schon *Mitterand* mit seinem Diktum (Buchtitel) vom „coup d'Etat permanent“ kritisiert (siehe Wittmann, Regierungschef 155) und es wurde auch schon eine Neuformulierung der Art 20 f der französischen Verfassung – im Sinne einer zutreffenderen Beschreibung der Verfassungspraxis – vorgeschlagen (von Jean Massot; siehe Wittmann, Regierungschef 161). Zur „*primauté présidentielle*“ und ihrem prekären Verhältnis zur Stellung des Premierministers siehe auch Favoreu et al, Droit Rz 967, die gleichwohl in Rz 961 für eine einander nicht ausschließende, wenngleich eine Bandbreite eröffnende Lesart des Zusammenspiels zwischen Art 5 (siehe nächste FN) und Art 20 der französischen Verfassung plädieren.
- 269 Diesbezüglich kann sich der Staatspräsident immerhin auf Art 5, insbesondere Abs 2 der französischen Verfassung, wonach er „der Garant der nationalen Unabhängigkeit, der Unversehrtheit des Staatsgebietes und der Einhaltung der Verträge“ ist, stützen.
- 270 Diesbezüglich ist der stärkste verfassungsrechtliche Anhalt Art 15 der französischen Verfassung, der dem Staatspräsidenten den Oberbefehl über die Streitkräfte zuweist (die französische Verfassung enthält also eine ähnliche Diskrepanz wie zwischen Art 80 Abs 1 und Abs 2 B-VG).

- Rat²⁷¹ – umfassender *sektorieller* „domaine réservé“, sowie ein *genereller* „domaine privilégié“,²⁷²
- teils jedoch auch *ausdrücklich positiviert*, wie die verfassungsrechtlichen Befugnisse des Staatspräsidenten, „im Ministerrat“²⁷³ bestimmte Funktionäre zu ernennen (Art 13 Abs 3 const cit) und die gesetzvertretenden **Verordnungen** („ordonnances“ im Sinne des Art 38 const cit) sowie jene sonstigen Verordnungen („décrets“), die im Ministerrat beraten wurden²⁷⁴ – zu diesen zählt auch jene, mit welcher die *Ressortaufteilung* vorgenommen wird²⁷⁵ – zu **unterfertigen** (Art 13 Abs 1 const cit)²⁷⁶ (oder, gegebenenfalls, auch nicht²⁷⁷).

271 Siehe Wittmann, Regierungschef 351 ff.

272 Siehe Wittmann, Regierungschef 162 f, betonend, dass es dafür „keine“ geschriebene „verfassungsrechtliche Grundlage“ gebe; ähnlich Hartmann, Regierungssysteme 167. Neutraler Favoreu et al, Droit Rz 968.

273 Es dürfte sich hier um eine – im Wege der ursprünglich monarchistisch unterlegten III. Republik (vgl Haensch/Tümmers, Frankreich 47 ff, 53; Hartmann, Regierungssysteme 154; Favoreu et al, Droit Rz 758 ff) – aus dem monarchischen Staatsrecht verbliebene Form handeln, wie etwa ein Vergleich noch mit dem gegenwärtigen britischen „Privy Council“, wo die „Queen in Council“ bestimmte Regierungsakte, denen „wide publicity“ gegeben werden soll, verkündet (siehe Bradley/Ewing, Law 244 f) oder mit Dänemark zeigt, wo der „Statsrådet“ (im Sinne des Art 17 der dänischen Verfassung ex 1953) „consists of the prime minister and all departmental ministers and is presided by the monarch. It is here, the queen signs all laws and is informed about all governmental activities“ (cit Hustedt/Tiessen, Government 12 [FN 10]). Die Bezeichnung „Conseil d’Etat“ ist zwar in Frankreich seit 1799 für eine andere Behörde (die unter anderem die Funktion eines Verwaltungsgerichtshofes erfüllt) reserviert; auch diese bewahrt allerdings nach wie vor ihrerseits die Erinnerung an die ursprüngliche Vorsitzführung durch den Staatschef dadurch, dass sie von einem Vizepräsidenten geleitet wird (siehe <conseil-etat.fr>; vgl auch Favoreu et al, Droit Rz 739 f, 1100).

274 Diese Formel wird gegenwärtig dahin ausgelegt, dass es auf das Faktum der Beratung, und nicht etwa darauf, ob die Befassung des Ministerrates rechtlich geboten gewesen sei, ankomme, sowie, dass eine derart beschlossene Verordnung nur wieder im selben Modus abgeändert werden könne. Damit hat es der Staatspräsident in der Hand, „die Zeit einer ‚präsidentialistischen Interpretation‘ der Verfassung zu nutzen, um das Ausmaß seiner Kompetenzen zu vergrößern und somit seine Position für den Fall einer Cohabitation zu stärken“ (cit Wittmann, Regierungschef 220; siehe auch Favoreu et al, Droit Rz 943).

275 Siehe Wittmann, Regierungschef, 208.

276 Der Wortlaut („Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des Ministers“) erforderte dabei nicht zwingend die Unterfertigung im Ministerrat (da sich der Passus „en Conseil des Ministers“ zunächst einmal auch nur auf das Partizip „délibérés“ beziehen lässt). Allerdings ist dies offenbar – bei solchen, die zuvor im Ministerrat beraten wurden – üblich (vgl Wittmann, Regierungschef 178, 219), was der Tradition entspricht (siehe gerade vorvorige FN).

277 Die Frage, ob dem Staatspräsidenten hiebei ein *liberum veto* zustehe oder nicht, wurde unter Mitterand akut und auch noch gegenwärtig nicht mit Sicherheit beantwortet (vgl Wittmann, Regierungschef 178 ff; Favoreu et al, Droit Rz 943, 1197).

Andererseits verfügt der Staatspräsident nach dem Buchstaben der Verfassung²⁷⁸ über **keine Kompetenz**, einen einmal ernannten Regierungschef gegen dessen Willen, und ohne Vorliegen eines parlamentarischen Misstrauensvotums, zu **entlassen**.²⁷⁹ Gleicht der Premierminister daher insoweit dem deutschen Bundeskanzler, so steht er, was die Intensität der parlamentarischen Verantwortlichkeit anlangt²⁸⁰, näher beim österreichischen Bundeskanzler.²⁸¹ Mit beiden Bundeskanzlern teilt er die – in der Regel seine Stellung stärkende²⁸² – **exklusive Befugnis**, dem Staatspräsidenten gegenüber Ernennung und

278 In der politischen Praxis war jedoch der Staatspräsident bislang – zumindest außerhalb der Phasen einer „Cohabitation“ – stets imstande, unter Wahrung der „Fiktion eines freiwilligen Rücktritts“ die Regierung zum Rücktritt zu nötigen (siehe näher Wittmann, Regierungschef 87 ff).

279 Der – ganz bewusst – so formulierte Art 8 der französischen Verfassung lautet: „Der Präsident der Republik ernennt den Premierminister. Er entlässt ihn aus seinem Amt, wenn dieser ihm den Rücktritt der Regierung anbietet“. Siehe näher Wittmann, Regierungschef, 72, 88 f; vgl. auch Hartmann, Regierungssysteme 169; Favoreu et al, Droit Rz 933.

280 Diese kann, muss sich aber nicht im häufigen Gebrauch des Misstrauensvotums äußern; gerade das Institut der „Cohabitation“ zeigt, dass sich die Regierungsbildung sehr wohl an der aktuellen parlamentarischen Mehrheit ausrichtet. Der Beurteilung von Hartmann (Regierungssysteme 164), „das Misstrauensinstrument“ sei „in der V. Republik stumpf geblieben“, muss man daher nicht folgen.

281 Art 50 der französischen Verfassung verpflichtet den Premierminister, beim Staatspräsidenten „den Rücktritt der Regierung einzureichen“, wenn die Nationalversammlung der Regierung das Misstrauen ausgesprochen (bzw. das erbetene Vertrauen versagt) hat. Anders als nach Art 74 Abs 1 B-VG ist jedoch ein Misstrauensvotum hinsichtlich einzelner Regierungsmitglieder nicht vorgesehen, und zwar auch nicht hinsichtlich des Premierministers. Dies entspricht eher der italienischen Regelung, von der sich jedoch die französische wiederum dadurch unterscheidet, dass a) kein positives Vertrauensvotum erforderlich ist und b) ungeachtet des Rechts des Premierministers, (auch) „vom Senat die Zustimmung zu einer Regierungserklärung über die allgemeine Politik zu verlangen“ (Art 49 Abs 4 der französischen Verfassung), die Regierung parlamentarisch nur von einer Kammer, der Nationalversammlung, nicht aber auch vom Senat abhängt.

282 Siehe Thiébaud, France 102. Gegenteiliges gilt natürlich in dem Falle, in dem es dem Staatspräsidenten opportun erscheinen sollte, einem Vorschlag auf Entlassung eines Ministers nicht zu folgen (etwa auch gerade, um die Regierung und die Stellung des Premierministers in einer „Cohabitation“ zu schwächen, vgl. Wittmann, Regierungschef, 190; in der Regel ist jedoch die Stellung des Staatspräsidenten auch in dieser Hinsicht während einer „Cohabitation“ schwächer, vgl. Favoreu et al, Droit Rz 940). Aber auch für Fälle außerhalb einer „Cohabitation“ sind Fälle der „Umgehung“ des Premierministers mittels direkten Kontakts des Staatspräsidenten mit einzelnen Ministern belegt (siehe Wittmann, Regierungschef 203 f).

Entlassung der *übrigen* Regierungsmitglieder auch *einzel*n vorzuschlagen zu können (Art 8 Abs 2 der französischen Verfassung).²⁸³

Wenngleich die Stellung des Premierministers „nach oben“, also gegenüber dem Staatspräsidenten – bei aller möglichen Spannweite – stärker beschränkt sein mag, als in anderen westlichen Staaten üblich,²⁸⁴ so weist sie doch „nach unten“, also gegenüber den übrigen Regierungsmitgliedern, über das bereits Genannte hinaus noch folgende stärkende Faktoren auf:²⁸⁵

- die Zusammensetzung der Regierung ist in **ungewöhnlichem Maße hierarchisiert**, da es nicht etwa nur Vollmitglieder und Staatssekretäre gibt, sondern zum einen „Staatsminister“, die zwischen dem Premierminister und gewöhnlichen Ressortministern ran-

283 Hier besteht ein markanter Unterschied zur italienischen Verfassungslage, siehe oben Punkt 1. Die Disziplinierungswirkung (etwas vorsichtiger Wittmann, Regierungschef 190) war hier, vor der Verfassungsänderung 2008, sogar noch größer als in Deutschland (wo Mitglieder der Bundesregierung in aller Regel auch dem Bundestag angehören), da nach Art 23 Abs 1 der französischen Verfassung „das Amt eines Regierungsmitglieds [...] unvereinbar [ist] mit der Ausübung eines parlamentarischen Mandats“, und die Wiederannahme eines ursprünglich errungenen parlamentarischen Mandats nach dem Ausscheiden aus der Regierung nur über eine neue (Ersatz-)Wahl möglich gewesen war (die nunmehrige Regelung des Art 25 der französischen Verfassung „remplacement temporaire“) entspricht dagegen jener des Art 56 Abs 2 B-VG, siehe Favoreu et al, Droit 959). Diese Inkompatibilitätsregel, zumal in ihrer früheren Form, war einer der Gründe, warum einige Regierungsmitglieder gerne lokale Spitzenfunktionen beibehalten haben (siehe Wittmann, Regierungschef, 107 ff), und auch, warum man mit noch mehr Recht als in Deutschland (siehe oben FN 245) Ähnlichkeiten zwischen der Stellung von Ministern und hohen Beamten (vgl Thiébauld, France 102 f) – aus deren Reihen sie auch oft stammen (vgl Kaiser, Ressortübergreifende Steuerung politischer Reformprogramme, Zukunft Regieren 2/2007, 12 [29]; Hartmann, Regierungssysteme 176 f; Thiébauld, ibidem) – konstatieren kann.

284 Dies war explizit der Grund, warum Frankreich vor einiger Zeit aus einer vergleichenden Betrachtung der Stellung der Regierungschefs in parlamentarischen Demokratien ausgeklammert wurde, siehe O'Malley, IPSR 2007, 10.

285 Gegenüber dem Parlament sei lediglich darauf hingewiesen, dass nach wie vor der Regierung ein erheblicher Einfluss auf die parlamentarische Tagesordnung zukommt; auch nach Abs 2 des Art 48 der französischen Verfassung (in der seit 1.3.2009 geltenden, gegenüber den beiden Vorfassungen [zu diesen siehe Wittmann, Regierungschef 293 f; Hartmann, Regierungssysteme 162] bereits gemilderten Fassung) gilt: „Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour“; dazu kommt Abs 3 („En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité“); siehe näher Favoreu et al, Droit Rz 1068.

gieren,²⁸⁶ zum andern aber auch „ministres délégués“, die (in der Regel) einem Ressortminister unterstellt sind, jedoch einen höheren Rang als Staatssekretäre – die sich aber ihrerseits gelegentlich noch in mehrere Gruppen gliedern lassen²⁸⁷ – innehaben.²⁸⁸ Bereits diese – einer gleichförmigen Solidarisierung sämtlicher Kabinettsmitglieder „nach oben“ entgegenwirkende – Abstufung²⁸⁹ sollte es zumindest einem vom Staatspräsidenten nicht desavouierten²⁹⁰ Premierminister erleichtern, seiner Leitungsaufgabe (mittels des Prinzips „divide et impera“) nachzukommen.²⁹¹

- Da es zum Austausch eines Ministers lediglich des Zusammenwirkens von Premierminister und Staatspräsident bedarf, vermag auch der Umstand, dass die Ressortaufteilung formal vom gesamten Ministerrat zu beschließen ist, die Gewichte nicht zugunsten des Kollegiums zu verschieben.
- Überhaupt ist der Ablauf eines Ministerrates in so hohem Maße **formalisiert**, „dass es zu keinen richtigen Debatten, geschweige denn Abstimmungen [...] kommt“,²⁹² was das politische Gewicht des Kollegiums ganz allgemein mindert.
- Vor allem aber mangelt es den Ressortministern an einem eigenständigen Verordnungserlassungsrecht, so dass sie hierfür, also für Angelegenheiten der Führung ihres eigenen Ressorts, des – ge-

286 Siehe näher Wittmann, Regierungschef 191 ff. Ein französischer „Ministre d'Etat“ ist daher nicht mit einem deutschen „Staatsminister“ zu vergleichen (das heißt dem Mitglied der Regierung eines Bundeslandes oder einem Parlamentarischen Staatssekretär im Bundeskanzleramt oder im Auswärtigen Amt), sondern viel eher den diesen Titel führenden Regierungschefs in Skandinavien und Luxemburg oder den Staatsministern in Belgien (die freilich nur dem Kronrat, nicht auch dem Ministerrat angehören, siehe Delpérée, Droit Rz 516).

287 Insbesondere in solche mit generellem Zutritt zum Ministerrat und solche, bei denen die Teilnahme vom jeweiligen Tagesordnungspunkt abhängig ist (siehe Wittmann, Regierungschef 199).

288 Siehe näher Wittmann, Regierungschef 197 f.

289 Siehe zum Ganzen auch etwa Favoreu et al, Droit Rz 952.

290 Durch Umgehung, siehe oben FN 281.

291 Man hat denn bei Wittmann, Regierungschef 195 ff, auch den Eindruck, dass a) der Begriff „Regierungssolidarität“ primär als Loyalität zum Premierminister verstanden und b) allenfalls von einzelnen hierarchisch hochstehenden bzw kompetenzmäßig wichtigen Ministern (wie insbesondere demjenigen für Wirtschaft und Finanzen) in Frage zu stellen gewagt wird.

292 Cit Wittmann, Regierungschef 216 f; siehe auch Thiébault, France 103 ff.

setzesausführenden wie auch autonomen²⁹³ – **Verordnungsrechts jedenfalls des Premierministers bedürfen.**²⁹⁴

Ausdruck dieser *insgesamt gesehen doch starken Stellung* des Premierministers ist denn auch *sein organisatorischer Apparat*,²⁹⁵ hervorzuheben sind:²⁹⁶

- das Kabinett, das allein bereits weit über 100 Mitarbeiter umfassen kann;²⁹⁷
- das Generalsekretariat der Regierung, mit einem Beamten im Ministerrang an der Spitze;²⁹⁸
- das Generalsekretariat für europäische Angelegenheiten, mit Kompetenz sowohl für die Festlegung der französischen Position **in den Ministerräten** der EU (einschließlich COREPER²⁹⁹) wie für die innerstaatliche Umsetzung von EU-Recht;³⁰⁰

293 Anders als der ein generelles Legalitätsprinzip statuierende Art 18 Abs 1 B-VG sieht Art 34 der französischen Verfassung lediglich einen gegliederten Katalog solcher Materien, die durch Gesetz zu regeln sind, vor. Dieser Katalog wurde in den letzten Jahrzehnten zwar zunehmend extensiv interpretiert, auch unter Einbeziehung weiterer Verfassungsartikel (siehe *Favoreu et al*, Droit Rz 1149). Gleichwohl bleibt es ein limitierter Katalog; darüber hinaus kann zwar ein Gesetz erlassen werden, und wird auch, aus den verschiedensten Gründen, oft; es bleibt jedoch, da in die Zuständigkeit des Premierministers eingreifend, jederzeit durch autonome Verordnung abänderbar (siehe *Wittmann*, Regierungschef, 309; *Favoreu et al*, Droit Rz 1151).

294 Nach Art 21 Abs 1 Satz 3 der französischen Verfassung übt der Premierminister das Verordnungsrecht – vorbehaltlich des Art 13 const cit (also der Erlassung jener Verordnungen, die im Ministerrat wurden und demgemäß vom Staatspräsidenten zu unterfertigen sind; siehe oben im Text bei FN 272 ff) – aus. Diese Verordnungen sind jedoch von den sachlich zuständigen Ministern gegenzuzeichnen (Art 22 der französischen Verfassung). Zum politischen Effekt siehe *Wittmann*, Regierungschef 190, 195.

295 Zur organisatorischen Dimension des Apparates des Staatspräsidenten siehe dagegen etwa *Kaiser*, Steuerung 28 (ca 900 Mitarbeiter, darunter das Generalsekretariat mit ca 25 Mitarbeitern, mit erheblich größerer Kontinuität der Amtszeiten der Generalsekretäre, gegenüber jenen der Premierminister, und speziellen „chargés de mission“).

296 Siehe ferner, zum seit 2006 beim Premierminister angesiedelten Centre d'Analyse Stratégique, *Kaiser*, Zukunft Regieren 2/2007, 29 f.

297 Siehe näher *Wittmann*, Regierungschef 391 ff; *Favoreu et al*, Droit Rz 954.

298 Siehe näher *Wittmann*, Regierungschef 395 ff.

299 Zur Bedeutung dieser Kompetenz vgl *Heinisch/Mesner*, COREPER 10: „In some countries such as the United Kingdom and France, instructions for all Working Groups are coordinated by a single body in the capital. The advantage of this procedure is that coherent positions can be represented in all EU bodies [...]“ (nach dieser Studie ist dabei das Vereinigte Königreich noch erfolgreicher als Frankreich).

300 Siehe näher *Wittmann*, Regierungschef 353 f.

- das Generalsekretariat für nationale Verteidigung, mit Zuständigkeit unter anderem für die Geheimdienste,³⁰¹ den Schutz der EDV-Systeme der Regierung, oder für den Schutz vor Terroranschlägen.³⁰²

Dazu kommen eine Reihe beratender Einrichtungen oder die Verantwortung für unabhängige Verwaltungsbehörden, darunter die prestigeträchtige „Commission nationale consultative des droits de l’homme“ (CNCDHR),³⁰³ sowie für bestimmte Einrichtungen zur Ausbildung der Hochbürokratie, darunter vor allem die „Ecole nationale d’administration“ (ENA).³⁰⁴

Auch für den französischen Premierminister gilt damit sichtlich, in noch stärkerem Maße als für den deutschen Bundeskanzler: seine Stellung hängt weniger an der Richtlinienkompetenz als solcher, denn an den diese flankierenden, konkreteren Bestimmungen und Fakten, wenngleich letztere durch Art 21 der französischen Verfassung zusammenfassend legitimiert werden. Freilich gibt es auch Anzeichen dafür, dass in letzterer Hinsicht bereits eine gewisse Sättigung eingetreten, ja das „Steuerungszentrum“ bereits „überlastet“ und von gegenläufigen Effekten belastet sei.³⁰⁵

4. Spanien

Die spanische Verfassung kennt – als einzige der Monarchien mit geschriebener Verfassung³⁰⁶ – eine ausdrückliche Richtlinienkom-

301 Unter diesen gibt es auch einen, der auf wirtschaftsrelevante Informationen spezialisiert ist (siehe Wittmann, Regierungschef 374).

302 Siehe näher Wittmann, Regierungschef 372 ff.

303 Siehe näher Pettiti, L’Institut des droits de l’homme du Barreau de Paris (IDHBP) et la Commission nationale consultative des droits de l’homme (CNCDH), Vortrag am 18.11.2011, abrufbar unter <bka.gv.at/DocView.axd?CobId=53675>.

304 Siehe Wittmann, Regierungschef 397 f, 455 ff.

305 Vgl. Kaiser, Zukunft Regieren 2/2007, 30: „Neuere empirische Studien kommen allerdings zu dem Ergebnis, dass infolge einer Überlastung des Steuerungszentrums und eifersüchtig verteidigter Steuerungsansprüche der beteiligten Institutionen fragmentierte Prozesse und häufige Paralysen auftreten.“ Dies deckt sich mit dem gerade oben in FN [231] wiedergegebenen speziellen (lediglich auf die COREPER-Koordination bezogenen) Befund, dass das Vereinigte Königreich noch erfolgreicher als Frankreich agiere.

306 Diese Sonderstellung Spaniens mag sich damit erklären, dass dort – im Gegensatz zu allen anderen EU-Staaten mit gegenwärtiger monarchischer Staatsform – die Monarchie im 20. Jahrhundert nicht ohne Unterbrechung bestand, sondern zunächst, nach deren Abschaffung 1931, 1946 formell, materiell jedoch (durch Besetzung des Thrones) erst 1975 wieder eingeführt worden war, sohin aber auch die formelle Kontinuität mit dem Verfassungs-Stil der konstitutionellen Monarchie nicht mehr gegeben war.

petenz des „Präsidenten der Regierung“,³⁰⁷ deren unmittelbares (strukturelles wie sprachliches) Vorbild die *französische* Regelung sein dürfte.³⁰⁸ Gleichwohl ist bereits hier auch eine Orientierung am *deutschen* System unverkennbar, betont doch Art 98 Abs 2, letzter Halbsatz der spanischen Verfassung auch, wie Art 65 zweiter Satz GG, die „direkte Zuständigkeit und Verantwortung“ „der weiteren Regierungsglieder [...] für ihre Geschäftsbereiche“.³⁰⁹

Klar nach *deutschem* Vorbild,³¹⁰ jedoch stellenweise verbessert,³¹¹ sind weiters die Modalitäten der Bestellung wie des Amtsendes der gesamten Regierung:

- Die Amtszeit der gesamten *Regierung* ist grundsätzlich mit jener des Abgeordnetenkongresses synchronisiert.³¹²
- Der *Ministerpräsident*³¹³ bedarf **vor** seiner Ernennung durch den König³¹⁴ in der Regel des Vertrauens³¹⁵ „der absoluten Mehrheit“ der Abgeordneten.³¹⁶

307 „Presidente del Gobierno“; während der erste Teil dieses Titels eher an die zumal in Monarchien übliche Form eines bloßen Präsidenten des Ministerrates (vgl. in dieser Tradition, noch die offizielle Bezeichnung des italienischen Ministerpräsidenten [Z 1]) erinnert, betont der zweite Teil unmissverständlich die aktuelle Qualität eines Regierungschefs.

308 Wie Art 20 der französischen Verfassung statuiert zunächst Art 97 der spanischen Verfassung die Leitung der „Innen- und Außenpolitik“ durch die „Regierung“, die erst, wie nach Art 21 der französischen Verfassung, gemäß Art 98 Abs 2 der spanischen Verfassung vom Ministerpräsidenten geleitet wird. Gegenüber dem Vorbild (siehe oben Z 3) erscheint der spanische Text jedoch kohärenter, da er auf beiden Ebenen zur Umschreibung der „Leitung“ jeweils denselben Terminus („dirige“) gebraucht.

309 Ein derartiger Satz fehlt in der französischen Verfassung.

310 Siehe *van Biezen/Hopkin*, The Presidentialization of Spanish Democracy: Sources of Prime Ministerial Power in Post-Franco Spain, in: Poguntke/Webb (Hg), The Presidentialization of Politics (2005) 107 (109); vgl. auch, wenngleich nur zum konstruktiven Misstrauensvotum, *Bar*, Spain: A Prime Ministerial Government, in: Blondel/Müller-Rommel (Hg), Cabinets in Western Europe² (1997), 116, 123.

311 Vgl. insbesondere die Akzentuierung rationaler Deliberation als Grundlage politischen Handelns (siehe gleich unten FN 311, 312 und 315).

312 Art 99 Abs 1 erster Fall iVm Art 101 Abs 1 erster Fall der spanischen Verfassung; eine nuancenhafte Differenz ergibt sich daraus, dass die spanische Regelung das Ende der Amtszeit „mit der Abhaltung allgemeiner Wahlen“, Art 69 Abs 2 GG jedoch erst mit dem „Zusammentritt des neuen Bundestages“ bestimmt. Dafür „bleibt“, nach Art 101 Abs 2 der spanischen Verfassung die Regierung „bis zum Amtsantritt der neuen Regierung“ jedenfalls im Amt, während es zur Fortführung der Geschäfte nach Art 69 Abs 3 GG eines Ersuchens des Bundespräsidenten bedarf.

313 Nicht etwa, wie in Italien, die gesamte Regierung.

314 Diesem kommt ein Vorschlagsrecht zu (Art 99 Abs 1 der spanischen Verfassung), das sich von Art 63 Abs 1 GG nur dadurch unterscheidet, dass der König explizit zur vorherigen „Beratung mit den Repräsentanten, die die im Parlament vertretenen politischen Fraktionen bestimmt haben“, verpflichtet wird.

- Der Abgeordnetenkongress kann die *Regierung* nur mittels eines konstruktiven Misstrauensvotums – das heißt durch einen „mit absoluter Mehrheit“ vorgeschlagenen anderen „Kandidaten für das Amt des *Ministerpräsidenten*“ – „politisch zur Verantwortung ziehen“, das heißt zum Rücktritt zwingen.³¹⁷
- Nur der *Ministerpräsident* kann „im Kongress die Vertrauensfrage [...] stellen“.³¹⁸

Deutschem wie französischem, aber auch etwa österreichischem Vorbild entspricht die Ernennung wie Entlassung der einzelnen Minister, nämlich zwar durch den König, aber lediglich „auf *Vorschlag des Ministerpräsidenten*“ (Art 100 der spanischen Verfassung).

In allgemein monarchischer, jedoch auch noch in republikanisch französischer Tradition³¹⁹ steht schließlich die (freilich an den „Antrag des Ministerpräsidenten“ gebundene) Befugnis des Königs, „den Sitzungen des Ministerrats zu präsidieren“ (Art 62 lit g der spanischen Verfassung).

315 Anders als nach Art 63 GG verlangt Art 99 Abs 2 der spanischen Verfassung ausdrücklich, dass der Kandidat „dem Kongress das politische Programm der von ihm zu bildenden Regierung“ vorlege, was das auf dieser Grundlage erteilte „Vertrauen“ (im Sinne einer „deliberativen Demokratie“) rationaler unterlegt als eine bloße „Wahl“.

316 Art 99 der spanischen Verfassung weicht von Art 63 Abs 2 bis 4 GG in drei Punkten ab: a) nach Art 99 Abs 3 der spanischen Verfassung reicht bereits 48 Stunden nach dem Scheitern des Vorschlags des Königs die relative Mehrheit der Abgeordneten als Voraussetzung zur Ernennung; b) Art 99 Abs 4 der spanischen Verfassung lässt, anders als Art 63 Abs 4 GG, eine unbegrenzte Vielzahl weiterer Wahlgänge mit vom Abgeordnetenkongress selbst bestimmten Kandidaten, zu; c) Dem König ist keine Wahlmöglichkeit zwischen Ernennung eines nur mit relativer Mehrheit bestimmten Kandidaten und Auflösung des Parlamentes eingeräumt; vielmehr hat er nach fruchtlosem Verstreichen einer zweimonatigen Frist „beide Kammern“ aufzulösen (Art 99 Abs 5 der spanischen Verfassung) – eine nicht ganz leicht verständliche Regelung, angesichts des Umstandes, dass die Regierung ja des Vertrauens des Senates nicht bedarf, dessen Neuwahl zur Behebung der Regierungskrise also zumindest unmittelbar nichts beizutragen vermag.

317 Art 113, Art 114 Abs 2 der spanischen Verfassung. Art 14 Abs 4 enthält noch die zusätzliche Kautele, dass ein gescheitertes Misstrauensvotum Sperrwirkung für die gesamte weitere „gleiche Sitzungsperiode“ (im Sinne des Art 73 Abs 1 const cit) entfaltet.

318 Art 112 der spanischen Verfassung; auch hier (vgl bereits vorvorige FN) ist, im Gegensatz zu Art 68 Abs 1 GG, präzisiert, dass es um sachliche Inhalte („Regierungsprogramm oder eine allgemein-politische Erklärung“), jedoch nicht etwa um nackte, irrationale Sympathie oder Antipathie, zu gehen hat.

319 Siehe oben Punkt A.3.

Wie in Frankreich³²⁰ gibt es auch in Spanien die Option einer überdurchschnittlichen *Hierarchisierung* des Kabinetts mittels der (freilich nicht zwingenden) Ebene auch *mehrerer* stellvertretender Ministerpräsidenten;³²¹ damit in gewissem Zusammenhang steht die Methode der *Kabinettsausschüsse*, worin – unter dem Vorsitz tunlichst des Ministerpräsidenten oder eines seiner Stellvertreter – die ressort-übergreifende Koordination bestimmter Themenbereiche erfolgt.³²² Dazu kommt – wie in Deutschland,³²³ aber auch in der EU³²⁴ – eine hierarchische Spiegelung des Kabinetts durch die „Comision General de Secretarios de Estado y Subsecretarios“.³²⁵

Für gewöhnlich spielt der spanische Ministerpräsident eine zentrale Rolle: „The **cabinet revolves entirely around him** or her – it is created, lives and dies with him/her, it acts under his/her direction and follows his/her political programme“.³²⁶

Diese zentrale Rolle zeigt sich auch in den Dimensionen seines **bürokratischen** Apparates.³²⁷ Allerdings hängt diese beeindruckende Stellung doch auch von zusätzlichen, nichtnormativen Voraussetzungen – wie, neben dem faktischen „Rollenverzicht“ des Königs,³²⁸ insbesondere von der Stellung des Regierungschefs in der ihn stützen-

320 Siehe aber auch unten Punkt B.1 zu Belgien.

321 Siehe *Bar, Spain*, 119 f. Überdies gibt es auch die Möglichkeit der Auszeichnung bestimmter Minister mit dem Titel „Staatsminister“ (siehe *Bar, Spain* 120; vgl. hierzu auch bereits oben FN 285).

322 Siehe *Bar, Spain* 121 f., 129 f. Bemerkenswerterweise werden solche Ausschüsse für erforderlich angesehen, obwohl die Zahl der Regierungsmitglieder (und, demzufolge, auch jene der Ressorts), vergleichsweise klein ist (*Bar, Spain* 122, gibt, freilich für die Zeit Mitte der 1990er Jahre, 16 an).

323 Siehe dazu oben vom Chef des Bundeskanzleramtes präsierten „Staatssekretärsausschuss“.

324 Die Ebene der (Unter-)Staatssekretäre ist wohl jener des COREPER vergleichbar.

325 Siehe *Bar, Spain* 122.

326 Cit *Bar, Spain* 124.

327 Siehe näher *van Biezen/Hopkin*, *Presidentialisation* 116.

328 Vgl. *Bar, Spain* 119. Dieser „Rollenverzicht“ des Staatsoberhauptes begünstigt, wie vor allem im Vereinigten Königreich (siehe unten Punkt B.2), aber auch in Österreich (siehe oben FN 197), eine „Präsidentialisierung“ des Regierungschefs, wie denn auch etwa von *van Biezen/Hopkin*, *Presidentialization* immer wieder hervorgehoben; diese Autoren bringen diese Tendenz allerdings nicht in Beziehung zum König, sondern führen sie auf das Erbe *Francos*, genauer darauf zurück, dass seinerzeit „the transition to democracy was achieved through consensus [...]“ (108).

den Partei und von deren Stellung im gesamten Parteiengefüge³²⁹ – ab.³³⁰

B) Staaten ohne formelle Richtlinienkompetenz des Regierungschefs

Blickt man nunmehr auf den der gerade in Punkt A zusammengefassten Gruppe komplementären Teil, dann lassen sich folgende Unterscheidungen treffen:

- die Monarchien mit geschriebener Verfassung (mit Ausnahme Spaniens)³³¹
- das Vereinigte Königreich
- die übrigen Staaten.³³²

Von diesen seien im Folgenden beispielhaft herausgegriffen:

1. Belgien

In gleicher Weise wie unter anderem das seinerzeitige sardisch/italienische „Statuto Albertino“ von 1848³³³ oder die preußische Verfassung von 1850,³³⁴ aber auch noch die gegenwärtige Verfassung Luxemburgs (von 1868),³³⁵ kannte die belgische Verfassung (Stammfassung von 1831³³⁶) **bis 1970**³³⁷ als solche **nicht einmal den Begriff des „Premierministers“**.³³⁸

329 Siehe näher, für die bisherigen Konfigurationen, *van Biezen/Hopkins*, *Presidentialization* 110 ff.

330 Siehe *Bar*, *Spain* 124 ff. Dies zeigt sich auch daran, dass eigentlich die Festlegung der Zahl und Zuständigkeit der Ministerien Sache des Parlaments ist, welches nur bisher immer wieder den Ministerpräsidenten (dadurch dessen Gewicht stärkend) hierzu ermächtigt hat (siehe *Bar*, *Spain* 120, iVm FN 2).

331 Belgien, Dänemark, Luxemburg, Niederlande, Schweden.

332 Abgesehen von Österreich, Irland und Kroatien handelt es sich hier um jene bereits oben erwähnten vier (kleinen) Staaten (Lettland, Malta, Slowakei, Zypern), bei denen das Fehlen einer derartigen Heraushebung des Regierungschefs seine Erklärung in der relativ starken verfassungsrechtlichen Stellung des Staatspräsidenten finden mag (siehe oben FN 180).

333 Siehe oben FN 203.

334 Siehe oben FN 233.

335 Ebenso die gegenwärtige Verfassung Australiens, siehe *O'Malley*, *IPSR* 2007, 8.

336 Auch die jetzige Verfassung (vom 17.2.1994) stellt, formal gesehen, noch eine Wiederverlautbarung dieser ursprünglichen Verfassung, die freilich insbesondere durch das Gesetz vom 5.5.1993 inhaltlich stark verändert wurde, dar.

Zwar war dieser Begriff auf *unterverfassungsrechtlicher* Ebene bereits spätestens seit 1918/1919 auch offiziell verwendet worden;³³⁹ und es findet sich, offensichtlich nach deutschem³⁴⁰ (und spanischem³⁴¹) Vorbild, mittlerweile (seit 1993) auch eine markante **Einschränkung der ursprünglichen königlichen Prärogative**,³⁴² „seine Minister“ zu ernennen und zu entlassen (Art 96 Abs 1 der belgischen Verfassung, vormals Art 65 [einziger Satz]),³⁴³ durch die im diesem Artikel neu hinzugefügten Abs 2 statuierte *Verpflichtung* des Königs, einen von der Abgeordnetenversammlung „mit absoluter Mehrheit ihrer Mitglieder“ vorgeschlagenen „Nachfolger für den *Premierminister*“ auch tatsächlich zu ernennen.

Freilich ist dieses „konstruktive Misstrauensvotum“ bislang ein **Fremdkörper** in der belgischen Verfassung geblieben, was sich nicht nur im *Fehlen sämtlicher sonstiger* Bestimmungen, die die herausgehobene Stellung des deutschen Bundeskanzlers (oder des spanischen Ministerpräsidenten) kennzeichnen, zeigt, sondern vor allem auch in der *Inkonsequenz*, dass der nach Art 96 Abs 2 const cit vom König zu

337 Damals wurde der damalige Art 86a (nunmehr Art 99 Abs 2) neu eingefügt, des Wortlauts: „Der Ministerrat zählt, möglicherweise mit Ausnahme des Premierministers, ebenso viele Minister französischer wie niederländischer Sprache.“ In den Niederlanden dauerte die verfassungsrechtliche Verankerung des Begriffs „Premierminister“ sogar bis 1983, siehe *Fiers/Krouwel*, *The Low Countries: From „Prime Minister“ to President-Minister*, in: Poguntke/Webb (Hg), *The Presidentialization of Politics* (2005) 128 (129).

338 Tatsächlich erscheint es plausibel, dass ein Monarch, der im Prinzip noch selbst regieren wollte (vgl. für den deutschen Typ der konstitutionellen Monarchie, *Böckenförde*, *Konstitutionelle Monarchie*, 285; auch für die dort als Gegensatz angeführte „*französische Juli-Monarchie*“ galt jedoch rechtlich nichts anderes, vgl. Art 13 iVm Art 46 f der revidierten Charte Constitutionnelle, woraus sich lediglich die Existenz vom König frei ernannter Minister ergibt), nach Möglichkeit keine andere Spitze der Regierung neben sich zuließ, zumindest nicht förmlich, das heißt in einer (allenfalls noch von ihm selbst „oktroierten“) Verfassung festschrieb, sondern allenfalls faktisch nachgab, jedoch die Fiktion seiner eigenen Macht so lange wie irgend möglich aufrecht erhielt (vgl. auch, für Italien, *Kröll*, *Weg* 110 f [Rz 127]).

339 Siehe *Frogner*, *Belgium* 76; *Delpérée*, *Droit Rz* 512; *Fiers/Krouwel*, *Countries* 129.

340 Vgl. *Frogner*, *Belgium* 75; zur deutschen Regelung siehe oben Punkt A.2.

341 Siehe oben FN 315.

342 Jedenfalls noch 1988 lehnte es *König Baudoin* erfolgreich ab, *Jean-Luc Dehaene* neuerlich zum Premierminister zu ernennen (siehe *Fiers/Krouwel*, *Countries* 133).

343 Diese Formulierung ist, als solche, nach wie vor geltendes Recht, lässt in ihrer Klarheit keinerlei Raum für Deutungen (vgl. *Delpérée*, *Droit Rz* 436) und geht damit – angesichts der Bezogenheit auf jedes einzelne Regierungsmitglied, der Unabhängigkeit von jedem Vorschlag sowie der klaren Inklusion auch des jederzeitigen Rechts auf Entlassung (siehe hierzu *ibidem*, *Rz* 1066 ff iVm *Rz* 448 f) – rechtlich weiter als die Befugnis der republikanischen Staatsoberhäupter Deutschlands, Frankreichs, Österreichs oder Italiens (!); vgl. auch *ibidem*, *Rz* 1120, zur durchaus möglichen Ablehnung der Annahme eines angebotenen Rücktritts.

ernennende Premierminister sein Amt erst „bei der Eidesleistung der“ gesamten „neuen Föderalregierung“ antritt, ohne dass der König etwa gehalten wäre, auch diese auf Vorschlag des Parlaments oder des designierten Premierministers zu ernennen,³⁴⁴ oder dass auch nur das parlamentarische Zustandekommen einer solchen neuen Regierung gesichert wäre.³⁴⁵

Aus der *nach wie vor* unverändert in Geltung stehenden Bestimmung des Art 102 const cit:³⁴⁶ („In keinem Falle kann der mündliche oder schriftliche **Befehl des Königs** einen Minister der Verantwortlichkeit entbinden“) ergibt sich sogar, dass – im Prinzip – der König *jedem einzelnen* seiner *Minister* gegenüber *weisungsbefugt* ist³⁴⁷, wenngleich es der Sinn der (mit der in Art 106 const cit vorgeschriebenen Gegenzeichnung des jeweiligen Ministers³⁴⁸ übernommenen) Verantwortung ist, den König zu decken, das heißt, den inhaltlichen Anteil, den der König etwa auf die Entscheidung seiner Minister genommen habe, vor der Öffentlichkeit zu verbergen (um das königliche Ansehen nicht zu beschädigen). Ja, mehr noch, das Verbot des „*découvrir la couronne*“ verbürgt dem König sogar, ihm die **Möglichkeit der vorherigen geheimen Einflussnahme** zu geben, denn, würde er vor ein „*fait accompli*“ der Regierung gestellt, wäre es

344 Tatsächlich scheint bis heute auch der tatsächliche Einfluss eines belgischen (wie auch eines niederländischen) Premierministers auf die Zusammensetzung der von ihm geführten Regierung äußerst beschränkt zu sein, siehe *Fiers/Krouwel, Countries* 130 f.

345 *Delpérée*, Droit Rz 437, urteilt denn auch über diese neue Bestimmung: „Il n'est pas certain que la compétence reconnue au roi de nommer ses ministres soit réduite de manière substantielle“, ja setzt den danach zu ernennenden Premierminister „en réalité“ einem bloßen „*formateur*“, also einem bloßen, gerade noch nicht ernannten designatus (vgl. *ibidem* Rz 447), gleich. Tatsächlich dürfte die primäre politische Stoßrichtung dieser Reform auch nicht so sehr die Reduktion des rechtlichen Gestaltungsspielraumes der Krone, sondern die Festschreibung der alleinigen politischen Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber der Abgeordnetenkammer (welche nunmehr auch in Art 101 Abs 1 der belgischen Verfassung explizit verankert wurde) gewesen sein, wovon man sich eine Stärkung der politischen Stabilität erhoffte (siehe *Frogner, Belgium* 75; vgl. auch *Delpérée*, Droit Rz 952). Dieser mit der rechtlichen Reform beseitigte status quo ante – Abhängigkeit der Regierung (auch) vom Vertrauen des Senats – war aber im Text der belgischen Verfassung nie zum Ausdruck gekommen, demnach bloße politische Übung gewesen (!).

346 Ursprünglich Art 89 der belgischen Verfassung.

347 Im österreichischen Staatsrecht war dies zuletzt im „ah Cabinetschreiben“ vom 20.8.1851 deutlich ausgesprochen, vgl. dessen „Bestimmung“ Nr 1: „Das Ministerium“ (das heißt die Gesamtheit der Mitglieder der Regierung) „hat sowohl die ihm obliegende Verpflichtung, die kaiserlichen Beschlüsse und Befehle zu erfüllen, als unbedingte Treue eidlich [...] zu geloben.“

348 Art 104 der belgischen Verfassung enthält die Option einer Erstreckung des „Rechts auf Gegenzeichnung“ auf die „föderalen Staatssekretäre“.

ja der König, der die Regierung (mit seinem Schweigen, obwohl er übergangen wurde) deckte.³⁴⁹

Nun hat in der politischen Praxis bereits des vergangenen Jahrhunderts der *tatsächliche* Anteil des Königs an den Geschäften der *laufenden* Regierung³⁵⁰ deutlich *abgenommen*.³⁵¹ Dies ändert aber nichts daran, dass *rechtlich* gesehen weiterhin **sämtliche Angelegenheiten der Regierung** jederzeit (aktualisierbar jedenfalls im politischen Bedarfsfall) durch und *bei der Krone* **zusammengeführt** werden **können**.³⁵² In der politischen Realität der vergangenen Jahrzehnte war es allerdings zum einen der *Premierminister*, der jedenfalls in *Teile dieser Stellung* des Königs (insbesondere in den Vorsitz im Ministerrat) *eingerrückt* ist; vor allem scheint es aber die *Regierung in ihrer Gesamtheit* (oder auch nur in ihrem „Kern“³⁵³ oder in *Ausschüssen* verschiedener Zusammensetzung³⁵⁴) gewesen zu sein, die in Belgien –

349 Siehe näher zu dieser interessanten, sichtlich noch auf dem Boden einer echten „konstitutionellen Monarchie“ stehenden Argumentation von *Delpérée*, *Droit Rz* 521 f.

350 Bei der – oftmals mühsamen – Regierungsbildung ist die Rolle des Königs jedoch nach wie vor auch öffentlich leicht erkennbar.

351 Siehe *Delpérée*, *Droit Rz* 512; vgl auch bereits oben FN 207 und 338.

352 Vgl, wenngleich primär auf die Funktion der Regierungsbildung bezogen, *Frogner*, *Belgium*, 86: „It would seem that the greater the crisis, the greater the monarch's freedom of manoeuvre“. Die prinzipielle Akzeptanz einer monarchischen Gewalt wird sichtlich dadurch erleichtert, dass die Krone in Belgien von Anfang an nicht etwa, wie im „deutschen Typ der konstitutionellen Monarchie“, ein von der Volkssouveränität verschiedenes, eigenständiges Prinzip der monarchischen Legitimität verkörperte (vgl zum Unterschied *Böckenförde*, *Konstitutionelle Monarchie*, 278 f, der von „demokratisch-nationaler Legitimität“ spricht), sondern in Art 33 der belgischen Verfassung klar statuiert ist: „Alle Gewalten gehen von der Nation aus“. Demgemäß pflegt man in Belgien die – aus Gründen der politischen Stabilität getroffene – Entscheidung für ein monarchisches Staatsoberhaupt auch nicht als grundsätzlichen Gegensatz zur Republik zu begreifen, sondern darauf zu reduzieren, dass das Staatsoberhaupt nicht periodisch in Wahlen, sondern im Erbwege bestimmt wird (siehe näher *Delpérée*, *Droit Rz* 429 f).

353 Hierunter versteht man die vom Premierminister und seinen Stellvertretern gebildete Gruppe der Regierungsmitglieder (vgl *Frogner*, *Belgium* 85, 87; *Delpérée*, *Droit Rz* 517; *Fiers/Krouwel*, *Countries* 134), besonders nötig zur politischen Koordination in der durch die Sprachgruppen verdoppelten Parteienlandschaft (für diese siehe *Frogner*, *ibidem* 76 f).

354 Siehe zu den – förmlich, das heißt mit königlicher Entschließung, 1987 eingerichtet gewesenen – Ausschüssen *Frogner*, *Belgium* 89. Diese wurden zunächst im Zuge der Verfassungsreform 1993, womit die Zahl der Minister auf maximal 15 reduziert wurde (siehe Art 99 der belgischen Verfassung), abgeschafft (*Frogner*, *ibidem* 88), können aber jederzeit wiedererrichtet werden (siehe *Delpérée*, *Droit Rz* 517).

hier Schweden vergleichbar³⁵⁵ – in den vergangenen Jahrzehnten die ursprünglich vom König persönlich gewährleistete Kohärenz supplied hat.³⁵⁶

In den letzten beiden Jahrzehnten ist aber jedenfalls eine *relative Zunahme des Gewichts der Stellung des Premierministers* festzustellen; dafür sind – neben dem allgemeinen Trend der freilich naturgemäß vor allem Teilnehmer aus kleineren Ländern begünstigenden „summitry“³⁵⁷ – zwei spezifische Faktoren verantwortlich:³⁵⁸ einmal die innerstaatliche Regionalisierung, zum andern aber die Zufälligkeit, dass die belgische Hauptstadt zugleich auch Sitz von EU (und NATO) ist:

- Zum einen hat die Regionalisierung zwar die Kompetenzen der meisten übrigen Minister, nicht aber jene des Premierministers berührt, wodurch sich schon einmal eine relative Stärkung gegenüber den Kabinettskollegen ergeben hat;
- zum andern bewirkt gerade der Zwist der Regionen untereinander eine verstärkte Nachfrage der schiedsrichterlichen Rolle des Premierministers;
- die internationalen Funktionen Brüssels verstärkt für den belgischen Premierminister die Möglichkeiten, sich durch sichtbare Kontakte mit internationalen Politikern auch innerstaatlich zu profilieren, außerordentlich.³⁵⁹

355 Siehe zu Schweden *Husted/Tiessen*, Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden – An Institutional Policy Perspective – Forschungspapiere der Universität Potsdam „Regierungsorganisation in Westeuropa“, Heft 2 (2006) 37, 49. Wenn dagegen für Dänemark, genau gegenteilig, eine starke Betonung des Ressortprinzips konstatiert wird (siehe *ibidem*, 12), so liegt das möglicherweise an der dort noch tatsächlich aktiveren Rolle der Krone (siehe oben FN 272; dem entspricht wohl auch die relativ bescheidene Ausstattung des bürokratischen Apparates des Premierministers, siehe *Döhler/Fleischer/Husted*, Reform 23), welche statt Supplierungseffekten Abwehrreflexe hervorruft.

356 Jedenfalls in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg waren, *Frogner* (Belgium 94) zufolge, „Belgian cabinets [...] among the most ‘collective’ cabinets in Europe (collective meaning here that ministers participate beyond their departmental interest)“. Nunmehr könnte die Abschaffung der Ausschüsse (siehe gerade vorvorige FN) eine Schwächung sowohl dieses kollektiven Elements der Regierung wie auch des Premierministers (der in diesen Ausschüssen den Vorsitz führte), und damit zumindest eine faktische Annäherung an das Ressortprinzip bewirken.

357 Zu den innerstaatlichen Auswirkungen dieser Profilierungsmöglichkeiten auf internationalen Gipfeln für deren Teilnehmer siehe, bezogen auf belgische und niederländische Regierungschefs, *Fiers/Krouwel*, Countries 132 f.

358 Siehe zum Folgenden näher *Fiers/Krouwel*, Countries 132 ff.

359 Siehe *Fiers/Krouwel*, Countries 133 f.

2. Das Vereinigte Königreich

Wiewohl von einem politologischen Standpunkt aus die Tradition des Amtes eines Premierministers bis zu *Robert Walpole* zurückverfolgt werden kann, steht auch das Vereinigte Königreich insoweit immer noch in der bereits erwähnten Tradition anderer Monarchien,³⁶⁰ als es sich bei diesem Amt **nicht** im eigentlichen Sinne um einen „**recognised post**“ handelt; vielmehr bekleidet der *faktische* Regierungschef³⁶¹ in aller Regel jedenfalls³⁶² das *formelle* Amt eines „First Lord of the Treasury“.³⁶³

Dies verwundert umso weniger, als selbst die gesamte Regierung (das Kabinett) bis heute in der positiven Rechtsordnung weniger präsent ist als einzelne, teils nur mehr traditionelle (und dementsprechend zweckentfremdete³⁶⁴) Ministerämter oder der „Privy Council“³⁶⁵ als solcher.³⁶⁶

360 Siehe oben Punkt 1, ersten Absatz.

361 Dementsprechend ist der normative Niederschlag, den die Position des Prime Minister im britischen geschriebenen Recht bislang erfahren hat, bis heute vergleichsweise bescheiden (siehe die Zusammenstellung bei *Bradley/Ewing*, Law 261 [FN 10 f]).

362 Gelegentlich versieht der Prime Minister auch ein anderes Ressort, wie zB jenes des Außen- oder Verteidigungsministers, mittlerweile jedoch regelmäßig auch das eines „ministers for the civil service“ (siehe *Bradley/Ewing*, Law 261).

363 So bereits *Robert Walpole* von 1721 bis 1742; jedenfalls „since 1902, the offices of Prime Minister and First Lord of the Treasury have always been held together by a member of the Commons“ (cit *Bradley/Ewing*, Law 261). Der Titel eines „Parliamentary Secretary to the Treasury“ dagegen kommt dem „government chief whip in the Commons“ zu, der gleichfalls seit 1951 Kabinettsrang genießt (siehe *Bradley/Ewing*, Law 264).

364 So wird die Würde eines „Chancellor of the Duchy of Lancaster“ dazu verwendet, dem Leader der Commons Kabinettsrang zu verleihen (siehe *Bradley/Ewing*, Law 264). Siehe auch vorige FN.

365 Zur Zusammensetzung siehe *Bradley/Ewing*, Law 244; danach gehören ihm jedenfalls alle (ehemaligen und gegenwärtigen) Kabinettsmitglieder an, in jüngerer Zeit auch „the leaders of the opposition parties“, ferner aber auch Würdenträger, wie sie bis in die jüngste Vergangenheit auch im Oberhaus anzutreffen waren („members of the royal family, [...] archbishops and Lord Justices of Appeal [...]).“

366 Siehe näher *Bradley/Ewing*, Law 260, 264.

Dies bedeutet aber, dass die *tatsächlichen Komponenten* des „Westminster-Modells“³⁶⁷ – „a **unitary state**; **parliamentary sovereignty**;³⁶⁸ *strong cabinet government*; accountability through elections;³⁶⁹ **majority party control of the executive** (that is, prime minister, cabinet, and the civil service); elaborate conventions for the conduct of parliamentary business; institutionalized opposition; and the rules of debate³⁷⁰“³⁷¹ – im allgemeinen ebenso wie die Befugnisse des Premierministers im Besonderen sich letztlich nach wie vor weit hin – das heißt insoweit noch keine Regelung durch „statute“, das

367 Grundzug dieses Modells ist – neben zunehmender Zurückdrängung der nicht demokratisch legitimierten Teile der überkommenen Verfassung (also des Monarchen wie der erblichen Elemente des Oberhauses) bzw der Überleitung von deren Befugnissen auf demokratisch legitimierte Organe – die „combination of legislative and executive power in the hands of the government party“ (cit Wilson, *The Westminster Model in Comparative Perspective*, in: Budge/McKay [Hg], *Developing Democracy* [1994] 189 193; vgl auch Strøm, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* [contribution to the Conference on „Re-Thinking Democracy in the New Millennium“, University of Houston, 16.-19.2.2000] 3: „belief in the unfettered rule by the popularly elected majority“, sowie derselbe, *Parliamentary Democracy and Delegation*, in: derselbe/Müller/Bergman [Hg], *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* [2003] 55 [71 ff], zum intrinsischen Kontrolldefizit). Es ist – mit Blick auf die hier in besonderer Weise angesprochene Frage der erforderlichen Struktur einer Regierung mit Blick auf die Mitgliedschaft des betreffenden Staates in der EU – übrigens interessant zu sehen, dass zumindest das originale „Westminster“ in der Vergangenheit bereits mehrfach eine föderale Reichsbildung verhindert hat:

(1) Schon die *Unabhängigkeitserklärung der nachmaligen USA* erfolgte erst, als der Vorschlag des Zweiten Kontinentalkongresses, ein eigenes Parlament in Unterordnung nur unter dem König, jedoch in Gleichordnung zu „Westminster“, zu erhalten, abgelehnt worden war (siehe etwa Howard, *Die Grundlegung der amerikanischen Demokratie* [2001] 107).

(2) Nun ist bekanntlich eben diese – föderale – Struktur in der Folge nicht nur in den USA, sondern auch in vielen anderen ursprünglich britischen Staaten, insbesondere auch in den vormaligen Dominions Kanada, Australien und Neuseeland, aber auch etwa in Nigeria (vgl Wilson, *ibidem*) oder Indien sehr wohl umgesetzt worden; gleichwohl ist es dem *British Empire selbst niemals* gelungen, regionale Parlamentarisierung mit der Bewahrung der politischen Reichseinheit zu verbinden.

(3) Bezieht man auch die gegenwärtige relative *Randlage des Vereinigten Königreichs in der EU* mit ein (Nichtteilnahme an der Währungsunion, siehe Protokoll Nr 15; Nichtteilnahme an „Schengen“, siehe Art 1, 4 des Protokolls Nr 19; Nichtteilnahme am RSFR, siehe Art 1, 3 des Protokolls Nr 21; vgl auch Protokoll Nr 30 betreffend die Anwendung der EUGRC), dann scheint die – jedenfalls dem originalen „Westminster“ eigentümliche – besondere Fokussierung auf das nationale Parlament eine Integration (in) größere(r) Räume tatsächlich erheblich zu behindern (vgl, mit konkretem Blick auf die EU, in diesem Sinne auch etwa Bernstorff, *Einführung*, 43, mwH in FN 106).

368 Siehe gleich unten FN 372.

369 Siehe gleich unten FN 371 (Bill of Rights, Erklärung Nr 8).

370 Siehe gleich übernächste FN (Bill of Rights, Erklärung Nr 9).

371 Cit Rhodes, *Executives in Parliamentary Government*, in: derselbe/Binder/Rockman (Hg), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (2008) 323 (325) (Hervorhebung nicht im Original).

heißt durch Parlamentsgesetz, erfolgt ist³⁷² – einer *präzisen normativen Ableitung entziehen*, zumindest aber wesentlich stärker als in geschriebenen Verfassungsrechtsordnungen³⁷³ bloße *politologische Beschreibungen* eines momentanen, das heißt durchaus veränderlichen und auch tatsächlich *wechselnden*, weil von den Zufällen persönlicher Prägungen abhängigen *Zustandes* darstellen.³⁷⁴

Dabei sollte jedoch nicht übersehen werden, dass auch diese normative Flexibilität *nicht einfach Produkt freischwebender „Praxis“* ist, sondern sehr wohl auf einer insoweit durchaus klaren und einfachen rechtlichen Grundfigur – der oft noch durchaus *weiten*³⁷⁵ **königlichen Prärogative**³⁷⁶ – aufruht.³⁷⁷ Hinsichtlich deren *Ausübung* haben sich jedoch folgende Prinzipien etabliert: die Prärogative

- ist der „rule of law“ untergeordnet³⁷⁸

372 Eine wichtige, jedoch naturgemäß inhaltlich fragmentarische (und überdies, da ohne *royal assent*, formell atypische) Regelung ist die Bill of Rights 1689, aus deren Erklärungen Nr 1 und 2 sich immerhin ergibt, dass der Krone („regal authority“) auch die nur vorübergehende Entbindung von Gesetzen („laws“) nicht zusteht, „that election of members of Parliament ought to be free“ (Nr 8), „that the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament“ (Nr 9) „and that for redress of all grievances, and for the amending, strengthening and preserving of the laws, Parliaments ought to be held frequently“ (Nr 13). Diese Bestimmungen bilden die Grundlage der Doktrin von der „supremacy“ (oder „sovereignty“) „of Parliament“ (vgl. *Bradley/Ewing*, Law 52 ff; *Bernstorff*, Einführung 42 f; *Tiefenthaler*, Ein Supreme Court für das Vereinigte Königreich – ein Schritt zur Modernisierung der „unwritten constitution“?, JRP 2009, 246 [248]), freilich unter formalem [siehe gleich unten FN 376] Einschluss des Monarchen.

373 Auch wenn „der Begriff ‚ungeschrieben‘“ als Attribut der britischen Verfassungsrechtsordnung insoweit „überholt“ sein mag, als „besonders der jüngere Teil ... vielfach aus ‚geschriebenen‘ [...] Teilen besteht“, so hat er aber noch immer insoweit seine Berechtigung, als „es im Vereinigten Königreich kein spezielles Verfahren zur Erzeugung und Änderung von Verfassungsrecht gibt, welches sich vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterscheidet“ (cit. *Tiefenthaler*, JRP 2009, 247). Zum Gesamteinhalt der Rechtsquellen vgl. denn auch *ibidem*, 247 f.

374 Siehe bereits oben FN 360.

375 Vgl. *Bradley/Ewing*, Law 254.

376 So wie „die Krone“ im britischen Recht den (dort weithin vermiedenen) Begriff „Staat“ ersetzt (*Bradley/Ewing*, Law 233), steht die „königliche Prärogative“ einfach für „(hoheitliches) öffentliches Recht“: „[...] the term royal prerogative is properly applied to those legal attributes of the Crown which the common law recognises as differing significantly from those of private persons“ (cit. *ibidem* 248).

377 Vgl. *Bradley/Ewing*, Law 233: „It is still formally the case that executive power in the United Kingdom is vested in the Crown [...]“, sowie *Heffernan/Webb*, *The British Prime Minister: Much More Than 'First among Equals'*, in: Poguntke/Webb (Hg.), *The Presidentialization of Politics* (2005) 26 (33), über die „institutional resource factors“ des Prime Minister: „leadership through [...] making use of the Royal prerogatives, which are theoretically unfettered [...]“.

378 *Bradley/Ewing*, Law 246, 257 f.

- kann nicht neu entstehen, aber jederzeit vom Parlament eingeschränkt werden; das Parlament kann jedoch mittels „statute“ neue Befugnisse der Krone schaffen³⁷⁹
- wird teilweise *a priori* von anderen Organen im Namen der Krone ausgeübt³⁸⁰
- wird hinsichtlich der dem Monarchen zur persönlichen Ausübung vorbehaltenen Befugnisse auf Grund von dessen mangelnder demokratischer Legitimation zunehmend dahin restringiert, dass er diese Befugnisse nicht anders als entsprechend dem „Rat“ des Premierministers ausüben dürfe.³⁸¹

Das (letztlich inoffizielle!) Amt des Premierministers erweist sich demnach – eigentlich von Beginn an³⁸² – als **Ersatz für** die zunehmend als illegitim empfundene persönliche Ausübung der Befugnisse der Krone durch einen **erblichen Monarchen**.³⁸³ Aus diesem schrittweisen *Hineinwachsen* eines Mitglieds des „House of Commons“ in die *ursprünglich königliche Machtfülle*³⁸⁴ erklärt sich denn auch die heutige „herausragende Stellung“³⁸⁵ des britischen Premierministers, der –

379 Bradley/Ewing, Law 246, 254.

380 Diesen Grundsatz etablierte zunächst Coke hinsichtlich der Richter (siehe Bradley/Ewing, Law 247), er gilt aber auch für die Verwaltung (siehe ibidem 238) und insoweit auch für die Gesetzgebung, als seit dem frühen 17. Jahrhundert „the King could make laws only through Parliament“ (cit ibidem 247). Tatsächlich gilt auch hierfür (was wiederum in der offiziellen Promulgationsformel [„Be it enacted by the Queen's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows“] nur ganz unzureichend zum Ausdruck kommt), dass „it would not be prudent for the monarch to challenge the wishes of a majority in the House of Commons“ (cit Bradley/Ewing, Law 242), indem er die – theoretisch nach wie vor gänzlich freie – Zustimmung zum im Parlament bereits beschlossenen Gesetz verweigerte.

381 Siehe allgemein Bradley/Ewing, Law 238.

382 Bereits zu den Zeiten *Walpoles* litt die Legitimität der britischen Monarchie nicht nur unter den Erschütterungen der zweimaligen Revolution (mündend a) in die Hinrichtung Karls I. und b) in das Exil *Jakobs II.*) im Allgemeinen, sondern überdies unter der – angesichts der damaligen Fortexistenz (und des aufrechterhaltenen Thronanspruchs) des Hauses Stuart – noch für Jahrzehnte geminderten Legitimität des Hauses Hannover (verstärkt überdies durch die Sprachbarrieren *Georgs I.*) im Besonderen. Wenn man will, kann man das gegenwärtige Amt des britischen Premierministers durchaus als nur unwesentlich *gemilderte* Fassung des seinerzeitigen Amtes des „Lord Protector“, welches *Oliver Cromwell* bekleidet hatte, begreifen.

383 Wenn überhaupt, dann wird die Zulässigkeit einer eigenständigen Ausübung der königlichen Befugnisse durch den Träger der Krone heute noch a) unter außergewöhnlichen Umständen („in which reliance on normal party procedures would not produce an immediate solution“) oder b) als letztes Mittel gegen einen Machtmissbrauch des Premierministers oder der gesamten Regierung, also als „reserve power“ für Notfälle, akzeptiert (vgl. Bradley/Ewing, Law 240 ff).

384 Vgl. bereits oben Z 1 zu Belgien.

385 Cit *Bernstorff*, Einführung 47.

letztlich immer **im Wege der Instrumentalisierung der Krone**,³⁸⁶ zu dessen Träger er als einziges Regierungsmitglied regelmäßig Zugang hat, den er dabei informiert³⁸⁷ und der in aller Regel seinem „Rat“ folgt – grundsätzlich³⁸⁸ *allein* befugt ist,³⁸⁹

- über die Zusammensetzung seiner Regierung (im engeren wie im weiteren Sinne) zu disponieren,
- auch sonst Ernennungen in vielfältige öffentliche Funktionen vorzunehmen,³⁹⁰
- die Zuständigkeiten innerhalb der Regierung zu verteilen,³⁹¹
- die Regierungssitzungen zu leiten, und damit auch inhaltlich zu beeinflussen,
- den Vorsitz in zumindest den wichtigeren Kabinettsausschüssen zu führen
- den Termin für die Neuwahl des Unterhauses festzusetzen.

Wenig überraschend kann man diese Stellung auch ohne, dass dies irgendwo förmlich statuiert wäre, dahin zusammenfassen, dass der britische Premierminister „die **Richtlinien der Politik [bestimmt]**“.³⁹²

Als – umfängliche und effiziente – bürokratische Unterstützung dienen dem Premierminister vor allem das „Cabinet Office“³⁹³ und das mit ersterem zunehmend verschmolzene³⁹⁴ „Prime Minister’s Office“.³⁹⁵

386 Siehe bereits oben FN 64.

387 Siehe *Bradley/Ewing*, Law 264.

388 Auch ein britischer Premierminister bedarf freilich ausreichender politischer Unterstützung in seiner eigenen Partei und in der – von ihm selbst ernannten – Regierung (*Bradley/Ewing*, Law 262, schreiben: „A Prime Minister who loses the confidence of both will be in a very vulnerable position, even though he or she may be the choice of the electorate [...]“).

389 Siehe *Bradley/Ewing*, Law 261 ff.

390 Entsprechend ist die Rede von „extensive patronage“ (*Bradley/Ewing*, Law 262) bzw. von „wide-ranging powers of patronage“ (*Döhler/Fleischer/Husted*, Reform 11).

391 Es gibt im VK kein „Ressortprinzip“, weshalb die einzelnen „departments gain less power and influence in cabinet than their German counterparts“ (cit *Döhler/Fleischer/Husted*, Reform 20).

392 Cit *Bernstorff*, Einführung 47; ähnlich auch *Döhler/Fleischer/Husted*, Reform 11.

393 Siehe zu diesem näher *Bradley/Ewing*, Law 266 f; *Hefferman/Webb*, Prime Minister 36 f.

394 *Döhler/Fleischer/Husted*, Reform 13, unter Berufung auf *Martin Burch* und *Ian Holliday*.

395 Siehe näher *Döhler/Fleischer/Husted*, Reform 11; *Hefferman/Webb*, Prime Minister 34 f.

Zusammengefasst erweist sich die Stellung der britischen Premierministers mittlerweile regelmäßig als so stark, dass gerade an dieser in jüngerer Zeit das Phänomen des „**Präsidentialismus**“ – also der Emanzipation des Regierungschefs von seiner ursprünglichen politischen Basis, das heißt seiner eigenen Partei, und der Erringung einer zunächst eigentlich noch dem formellen Staatsoberhaupt (im Vereinigten Königreich: dem Monarchen) vorbehalten gewesenen **überparteilichen Akzeptanz** – diskutiert wurde.³⁹⁶

V. Schlussfolgerungen

Vergleicht man die oben in Punkt II dargestellte Struktur der österreichischen Bundesregierung – unter Einbeziehung der Rechtsstellung des Bundespräsidenten – mit jener der „Regierungen“ der übrigen EU-Staaten (wie sie in Punkt IV behandelt wurden), dann ergibt sich, dass die „österreichische Lösung“ einer Restrangierung der Kompetenzen sowohl des Staatsoberhauptes wie des Regierungschefs wie *schließlich auch* des Kollegialorgans „Bundesregierung“ geradezu eine **europaweite Singularität** darstellt.

Schon ohne Bedachtnahme auf die in Punkt III angeführten Erwägungen müsste ein solcher Befund zu denken geben – zumal, bei allem Respekt für die mögliche, seinerzeitige Motivation des konstituierenden Bundesverfassungsgesetzgebers,³⁹⁷ auch nur vertretbare Gründe für eine *fortdauernde* Weigerung, *zumindest einem* der gerade genannten drei Organe *ausreichend wirksame Steuerungsmechanismen* in die Hand zu geben, nicht ersichtlich geworden sind.

Mit Blick auf die mittlerweileige Stellung Österreichs in der EU – und die daher wohl im Grundsatz schon seit dem Beitritt, jedenfalls aber seit dem In-Kraft-Treten des Vertrags von Lissabon gegebenen beiden **elementaren Notwendigkeiten**, in dieser Union, wie jeder andere Mitgliedstaat auch, sowohl die *eigenen nationalen Interessen* effektiv

396 Siehe näher, jeweils mit besonderem Bezug zu *Blair, Foley*, Presidential Attribution as an Agency of Prime Ministerial Critique in a Parliamentary Democracy: The Case of Tony Blair, BJPIR 2004 292 ff und *Heffernan/Webb*, Prime Minister 28 f. Vgl aber auch die übrigen Beiträge in *Poguntke/Webb*, Presidentialization.

397 Siehe oben Punkt II.B 1 bis 3.

zu vertreten, wie aber auch, zur „Kohärenz“ des Unionsrechts³⁹⁸ insgesamt (zum Wohle der Union als solcher wie ihrer Mitgliedstaaten und ihrer Bürger im Allgemeinen) beizutragen – aber erscheint eine solche **Revision** des 1920 auf Bundesebene einmal eingeschlagenen Weges heute **schlicht unabdingbar**.

398 Zu deren Stärkung wurde mit dem Vertrag von Lissabon eigens eine besondere Ratsformation – jene für „Allgemeine Angelegenheiten“ – eingerichtet (Art 16 Abs 6 UAbs 2 EUV) und von jener für „Auswärtige Angelegenheiten“ (Art 16 Abs 6 UAbs 3 EUV) getrennt. In dieser Logik der *Verselbständigung gegenüber den nationalen Außenministern* läge es nun durchaus, die Zuständigkeit für die „Allgemeinen Angelegenheiten“ durchgängig den *Regierungschefs* zuzuweisen, zumal ohnedies dieser Rat für „Allgemeine Angelegenheiten“ dem *Europäischen Rat* – dem zentralen strategischen Organ auf EU-Ebene (Art 15 Abs 1 EUV; siehe näher *Puetter*, Council 133 ff) – zuarbeitet (Art 16 Abs 6 UAbs 2 zweiter Satz EUV). Ob daraus *a fortiori* ein – arbeitsteiliges – Argument dafür folgte, die Vertretung Österreichs im Europäischen Rat, wie von der Bundesverfassung durchaus zugelassen bzw sogar gefordert (vgl *Frank*, Art 65 B-VG Rz 14), dem Bundespräsidenten zu überlassen, mag hier dahinstehen.

Verzeichnis der Autoren

MinR Priv.-Doz. MMag. Dr. Alexander Balthasar, Leiter des Instituts für Staatsorganisation und Verwaltungsreform im österreichischen Bundeskanzleramt, Wien

Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Universität Innsbruck, Direktor des Instituts für Föderalismus, Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein (Vaduz) und Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut Bendern

Dirk Fassbender, Head of Sector DG COMM A.3 Media Analysis, Europäische Kommission, Brüssel

Martin Klumpar/Jan Málek/Zdeněk Rohovský, Studenten der juristischen Fakultät der Palacký Universität Olmütz, ehemalige Praktikanten am Institut für Staatsorganisation und Verwaltungsreform im österreichischen Bundeskanzleramt, Wien

SC Dr. Manfred Matzka, Präsidialchef im österreichischen Bundeskanzleramt, Wien

RA Priv.-Doz. Dr. Bernhard Müller, Dorda Brugger Jordis Rechtsanwälte GmbH, Wien

Dr. Wolfgang Steiner, Landtagsdirektor des Oö Landtags, Leiter der Direktion Verfassungsdienst im Amt der Oö Landesregierung und Universitätslektor an der JKU Linz.

Bernhard Unger, Leiter der Stabsstelle Zentrales Controlling; Innenrevision im Bundesverwaltungsamt, Köln

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. ISBN 3-7003-0479-X (€ 7,21)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (€ 4,94)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer/Guy Heraud/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (vergriffen)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (€ 17,44)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (vergriffen)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (vergriffen)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (vergriffen)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (€ 7,99)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (€ 12,21)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (€ 21,66)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (€ 14,39)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. ISBN 3-7003-0247-9 (vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. ISBN 3-7003-0250-9 (vergriffen)

- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. ISBN 3-7003-0251-7 (vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (€ 28,34)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (€ 20,35)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (vergriffen)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (vergriffen)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. ISBN 3-7003-0308-4 (€ 24,20)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (€ 13,44)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (€ 14,39)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler/Irmgard Kathrein/Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (€ 49,42)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (€ 11,63)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (€ 20,35)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (€ 14,54)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell/Karl Fink/Werner Plunger/Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. ISBN 3-7003-0524-9 (vergriffen)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (vergriffen)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (€ 26,96)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (€ 33,07)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (vergriffen)

- Bd. 35 **Christian Smekal/Manfried Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 – 1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (vergriffen)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 – 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (€ 47,96)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (vergriffen)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (vergriffen)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (€ 23,26)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompetenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (vergriffen)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (€ 59,59)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (€ 20,35)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (vergriffen)
- Bd. 44 **Stefan Huber/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (€ 18,17)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (€ 24,71)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (€ 21,08)
- Bd. 48 **Wolfgang Burtscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (€ 23,98)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (€ 23,26)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (€ 23,26)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk/Joseph Marko/Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (vergriffen)

- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (€ 15,26)
- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (€ 31,61)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (vergriffen)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (€ 42,44)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer/Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (€ 17,49)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung – eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (€ 15,99)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (€ 35,61)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (€ 37,79)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (€ 23,26)
- Bd. 62 **Karl Weber/Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (€ 23,26)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (€ 23,26)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945 – 1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (€ 13,08)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler/Georg Lukasser/Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe – Landwirtschaft – Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompetenzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (€ 20,35)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl/Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (€ 13,44)
- Bd. 67 **Karl Weber/Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (€ 20,35)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (€ 16,42)

- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (€ 15,99)
- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (€ 31,83)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen – Praxis – Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (€ 23,26)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (€ 27,62)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (€ 27,62)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (€ 45,78)
- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (€ 27,62)
- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (€ 21,66)
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (€ 40,70)
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (€ 20,35)
- Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsmrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (€ 20,35)
- Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (€ 18,89)
- Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1361-6 (€ 18,00)
- Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (€ 21,00)
- Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (€ 20,00)
- Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9 (€ 26,00)
- Bd. 86 **Christian Ranacher**, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1420-5 (€ 49,90)
- Bd. 87 **Stefan Mayer**, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. 2002. ISBN 3-7003-1396-9 (€ 47,90)

- Bd. 88 **Harald Stolzlechner**, Zur rechtlichen Behandlung von Sportanlagen. 2002. ISBN 3-7003-1425-6 (€ 10,90)
- Bd. 89 **Peter Bußjäger**, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat. 2003. ISBN 3-7003-1431-0 (vergriffen)
- Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisation der Länder. 2003. ISBN 3-7003-1435-3 (€ 42,90)
- Bd. 91 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Staat und innovative Verwaltung. 2003. ISBN 3-7003-1445-0 (€ 21,00)
- Bd. 92 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (editors), The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems. 2003. ISBN 3-7003-1453-1 (€ 24,90)
- Bd. 93 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Föderalistische Lösungen für die Finanzierung des Gesundheitswesens. 2004. ISBN 3-7003-1486-8 (€ 13,90)
- Bd. 94 **Peter Bußjäger/Jürgen Weiss** (Herausgeber), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. 2004. ISBN 3-7003-1487-6 (€ 20,90)
- Bd. 95 **Helmut Kramer**, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform. 2004. ISBN 3-7003-1491-4 (vergriffen)
- Bd. 96 **Peter Bußjäger/Rudolf Hrbek** (Herausgeber), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich. 2005. ISBN 3-7003-1528-3 (vergriffen)
- Bd. 97 **Ulrich Willi**, Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“, 2005. ISBN 3-7003-1563-5 (€ 22,90)
- Bd. 98 **Anna Gamper/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietà applicata: Regioni, Stati, Unione Europea. 2006. ISBN 3-7003-1580-5 (€ 32,90)
- Bd. 99 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand. 2006. ISBN 3-7003-1589-9 (€ 20,90)
- Bd. 100 **Peter Bußjäger**, Homogenität und Differenz – Grundlegung einer Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich vor dem Hintergrund der Europäischen Union. 2006. ISBN 3-7003-1595-3 (€ 32,90)
- Bd. 101 **Werner Schroeder/Karl Weber**, Die Kompetenzrechtsreform. Aus österreichischer und europäischer Perspektive. 2006. ISBN 3-7003-1608-9 (€ 29,90)
- Bd. 102 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Katastrophenschutz als Aufgabe und Verantwortung im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1631-2 (€ 22,90)
- Bd. 103 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Beiträge zum Länderparlamentarismus. Zur Arbeit der Landtage. 2007. ISBN 978-3-7003-1632-9 (€ 27,90)
- Bd. 104 **Gerhard Lehner**, Länderausgaben. Tendenzen in wichtigen Aufgabenbereichen. 2007. ISBN 978-3-7003-1653-4 (€ 19,90)
- Bd. 105 **Stefan Hammer/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Außenbeziehungen der Länder im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1668-8 (€ 22,90)

- Bd. 106 **Peter Bußjäger/Felix Knüpling** (Herausgeber), Können Verfassungsreformen gelingen? 2008. ISBN 978-3-7003-1671-8 (€ 32,90)
- Bd. 107 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Sozialkapital, regionale Identität und Föderalismus. 2008. ISBN 978-3-7003-1675-6 (€ 22,90)
- Bd. 108 **Astrid Berger**, Netzwerk Raumplanung – im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung. 2008. ISBN 978-3-7003-1685-5 (€ 32,90)
- Bd. 109 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle. 2009. ISBN 978-3-7003-1708-1 (€ 26,90)
- Bd. 110 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Parlamentarische Kontrolle und Ausgliederung. 2009. ISBN 978-3-7003-1738-8 (24,90)
- Bd. 111 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern. 2010. ISBN 978-3-7003-1748-7 (€ 27,90)
- Bd. 112 **Andreas Rosner/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer. 2011. ISBN 978-3-7003-1787-6 (€ 49,90)
- Bd. 113 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Esther Happacher/Jens Woelk** (Herausgeber), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (ETVZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. 2011. ISBN 978-3-7003-1811-8 (€ 26,90)
- Bd. 114 **Martin C. Wittmann**, Der Senat der Italienischen Republik und der Bundesrat der Republik Österreich. Ein rechts- und politikwissenschaftlicher Vergleich. 2012. ISBN 978-3-7003-1831-6 (€ 58,00)
- Bd. 115 **Peter Bußjäger/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Gemeindekooperationen. Chancen nutzen – Potenziale erschließen. 2012. ISBN 978-3-7003-1852-1 (€ 20,00)
- Bd. 116 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Multi-Level-Governance im Alpenraum – Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem. 2013. ISBN 978-3-7003-1853-8 (€ 32,00)
- Bd. 117 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Die neuen Landesverwaltungsgerichte. Grundlagen – Organisation – Verfahren. 2013. ISBN 978-3-7003-1879-8 (€ 30,90)
- Bd. 118 **Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich, 2014. ISBN 978-3-7003-1897-2 (€ 29,90)
- Bd. 119 **Gudrun M. Grabher/Ursula Mathis-Moser** (editors), Regionalism(s). A Variety of Perspectives from Europe and the Americas, 2014. ISBN 978-3-7003-1926-9 (€ 20,00)

SCHRIFTENREIHE

VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (vergriffen)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler/Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (€ 19,62)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (€ 26,16)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger/Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (vergriffen)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegfreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (€ 28,34)
- Bd. 7 **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil I: Abgabenverfahrensrecht. 2001. ISBN 3-7003-1383-7.
Harald Kraft, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil II: Materielles Abgabenrecht. 2001. ISBN 3-7003-1384-5 (€ 58,--)
- Bd. 8 **Klaus Heißenberger**, Das NÖ Landesgesetzblatt – Ein Modell für eine Konsolidierung von Rechtsvorschriften. 2005. ISBN 3-7003-1537-6 (€ 39,90)
- Bd. 9 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Verwaltungsmodernisierung in den Ländern 2000-2010 – Prozesse und Resultate. 2011. ISBN 978-3-7003-1789-0 (€ 26,90)
- Bd. 10 **Alexander Balthasar/Peter Bußjäger/Manfred Matzka** (Herausgeber), Effiziente Regierungsorganisation. Das Reformvorhaben „Amt der Bundesregierung“ im internationalen Vergleich. 2015. ISBN 978-3-7003-1934-4

SCHRIFTENREIHE

POLITISCHE BILDUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union. 25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (€ 10,76)
- Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6 (€ 10,76)
- Bd. 3 **Peter Bußjäger**, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich: Basisdaten und Grundstrukturen. 2003. ISBN 3-7003-1469-8 (€ 9,90)
- Bd. 4 **Anna Gamper**, Legislative and Executive Governance in Austria. 2004. ISBN 3-7003-1504-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Peter Bußjäger/Andreas Rosner**, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder. 2005. ISBN 3-7003-1564-3 (€ 12,90)
- Bd. 6 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), 60 Jahre Länderkonferenzen 1945 – Die Länder und die Wiederbegründung der Republik. 2006. ISBN 3-7003-1582-1 (€ 12,90)
- Bd. 7 **Peter Bußjäger/Ferdinand Karlhofer/Günther Pallaver** (Herausgeber), Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945. 2008. ISBN 978-3-7003-1703-6 (€ 16,90)
- Bd. 8 **Peter Bußjäger/Günther Pallaver/Ferdinand Karlhofer**, Föderalistisches Bewusstsein in Österreich. Regionale Identitätsbildung und Einstellung der Bevölkerung zum Föderalismus. 2010. ISBN 978-3-7003-1751-7 (€ 9,90)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

6020 Innsbruck, Maria-Theresien-Straße 38b

Tel. +43 / 512 / 574594, e-mail: institut@foederalismus.at

www.foederalismus.at

Direktor: Univ.-Prof. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Erich WATZL, Oberösterreich

Landtagsdirektor Mag. Dr. Wolfgang STEINER, Oberösterreich

Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Josef KRENNER, Oberösterreich

Hofrat Dr. Gerald GRABENSTEINER, Oberösterreich

Landesamtsdirektor Dr. Josef LIENER, Tirol

Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Dietmar SCHENNACH, Tirol

Dr. Christian RANACHER, Tirol

Landtagsdirektor Dr. Thomas HOFBAUER, Tirol

Landesamtsdirektor Dr. Günther EBERLE, Vorarlberg

Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg

Landtagsdirektorin Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg

Dr. Harald SCHNEIDER, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg und Oberösterreich. Es befasst sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über den Föderalismus in Österreich sowie eine periodisch erscheinende Föderalismus-Info heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.