

I. Einleitung

A. Problemaufriss

Die Struktur der österreichischen Bundesregierung ist auf Basis des nach wie vor dominierenden Ressortprinzips in Kombination mit dem Kollegialprinzip und einem nur in Ansätzen bestehenden Kanzlerprinzip fragmentarisiert und zersplittert. Zusammen mit dem traditionellen Verständnis der Verwaltung als streng hierarchischer Steuerungsapparat wird es daher den modernen, komplexen Anforderungen des Regierens »als der fortwährende Prozess bewusster politischer Zielbestimmung und Eingriffe zur Gestaltung gesellschaftlicher Zustände«¹ in einem Umfeld, das von der Europäisierung (Supranationalisierung) und Internationalisierung rechtlicher und politischer Entscheidungen und der Ausbildung vielfältiger Netzwerkstrukturen² geprägt ist, nicht mehr in allen Aspekten gerecht.

Einerseits sind europäische Regierungen mit dem Auftreten und Wirken neuer Akteure wie internationalen Organisationen, Nichtregierungsorganisationen, gut organisierten Bewegungen im Internet sowie transnational agierenden Unternehmen und Konzernen mit schlagkräftigen Governance-Strukturen und modernstem Wissensmanagement³ konfrontiert. Andererseits fordern insbesondere auch die EU mit ihrer Dynamik und stetigen Aufgabenexpansion und das damit verbundene und einhergehende Mehrebenensystem vom österreichischen Verfassungs- und Verwaltungsverbund neue Formen der vorausschauenden strategischen Führung, Koordinierung und Positionierung im Rahmen der Politikgestaltung und des Wissensmanagements.⁴

-
- 1 *Jachtenfuchs/Grande*, Governance in der Europäischen Union, in: *Benz* (Hrsg), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung (2004) 78.
 - 2 Vgl *Slaughter*, A New World Order: Government Networks and the Disaggregated State (2004).
 - 3 Vgl *Boehme-Neßler*, Das Ende des Staates? Zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf den Staat, ZÖR 2009, 145.
 - 4 Vgl *Funk*, Die künftige Rolle des Staates – seine Aufgaben und Strukturen, in: *Graf/Kaiser* (Hrsg), Vision Europa. Vom Nationalstaat zum Europäischen Gemeinwesen (2004) 92.

In diesem Zusammenhang hat einen zentralen Hintergrundgedanken dieser Arbeit bereits *Bogdandy*⁵ formuliert: »Die Fremd- und Selbstbeschreibung der geltenden politischen Ordnung, das *Regierungssystem* [...] sei *parlamentarisch-demokratisch*, ist *zutreffend*, soweit damit die weiterhin gewichtige Rolle des Parlaments bei der *Legitimation staatlichen Handelns* und die grundsätzliche *parlamentarische Abhängigkeit* der *Regierung* gemeint ist. Sie *führt jedoch irre*, wenn sie suggeriert, dass das nationale *Parlament* weiterhin das *dominante staatliche Organ* sei oder zumindest nach dem geltenden Recht sein müsse. Die politische und rechtliche Entwicklung des [...] Regierungssystems lässt sich [...] anders besser fassen: Danach kommt *gubernativen Organen* sowohl auf der traditionell *nationalstaatlichen* wie auf der *supranationalen* Ebene bei der *Rechtsetzung* eine *Rolle* zu, die hier zu heuristischen Zwecken zuspitzend, vielleicht überspitzend, als *hegemonial* bezeichnet sei.«⁶

Diese grundsätzliche Einschätzung beschreibt insbesondere seit dem EU-Beitritt, der die Bundesregierung zulasten des Parlaments gestärkt hat,⁷ auch die österreichische Realität und muss im Zusammenhang mit dem Wirken von Nationalstaaten und der anzustrebenden Effizienz und Effektivität ihrer Regierungssysteme im Kontext regionaler

5 *Bogdandy*, Gubernative Rechtsetzung: Eine Neubestimmung der Rechtsetzung und des Regierungssystems unter dem Grundgesetz in der Perspektive gemeineuropäischer Dogmatik (2000) 2f, wobei er gubernative Organe formal als diejenigen bezeichnet, »die die Verfassungen als Regierung oder als deren Teile bezeichnen oder aber sich aus Vertretern derselben zusammensetzen«, er will jedoch nicht behaupten, »dass die hegemoniale Stellung der Regierung gesamtgesellschaftlich zu denken sei, sie ist allein auf den institutionellen Kern des politisch-administrativen Systems bezogen. Eine weitergehende Behauptung der Hegemonie wäre soziologisch unhaltbar.«; siehe dazu Kapitel III.C. – *Hervorhebungen von mir*; vgl zu den wesentlichen Aspekten der Demokratiediskussion vgl *Voßkuhle*, Über die Demokratie in Europa, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 62. Jahrgang, 13/2012, 3.

6 Vgl zB *Pernthaler*, Die neue Doppelverfassung Österreichs, in: *Haller/Kopetzki/Novak/Paulson/Raschauer/Ress/Wiederin* (Hrsg), *Staat und Recht*, FS Winkler (1997) 773, 777, »Das Gesetz – und damit das Parlament – ist gleichzeitig Institution des Rechtsstaates und – vermittelt durch die Wahl – der in Österreich vorherrschenden repräsentativen Demokratie.«

7 Vgl *Holzinger*, Die Auswirkungen der österreichischen EU-Mitgliedschaft auf das österreichische Verfassungsrecht, JRP 1996, 160, 162.

und internationaler Beziehungen immer mitgedacht werden.⁸ Andererseits ist zu bedenken, dass die Steuerungsfähigkeit der Systeme Politik und Recht in den letzten Jahrzehnten insgesamt abgenommen hat bzw starken Veränderungsprozessen ausgesetzt ist und deswegen entsprechend neu bewertet werden muss.

B. Zielsetzung der Arbeit

Angesichts dieser Entwicklung sollen auf Basis der aus dem traditionell österreichischen Verfassungs- und Gesetzesrecht und dem Unionsprimärrecht geformten Rechtslage sowie der österreichischen Praxis rechtliche Überlegungen und Lösungsansätze zur Verbesserung der strategischen Führungsleistung, der Entscheidungsstrukturen und -verfahren innerhalb der Bundesregierung und der Ministerialbürokratie erarbeitet werden. Ein wesentlicher Grund für diesen Ansatz ist die zunehmende und offensichtliche Notwendigkeit der Definition, Steuerung und Umsetzung von Querschnittspolitiken, -materien und -themen wie Klimaschutz, Finanzmärkte, Sicherung der Sozial- und Pensionssysteme, demographischer Wandel und Sicherheitspolitik durch die Bundesregierung und die Bundesministerien unter Einbeziehung der Bundesländer, der Sozialpartner sowie der Zivilgesellschaft.

Im Zentrum der Überlegungen stehen die durch die österreichische Rechtsordnung und das Unionsrecht vorgegebene rechtliche und politische Stellung sowie die Funktion des Bundeskanzlers und des Bundeskanzleramtes als Regierungszentrale. Ein wesentliches Augenmerk liegt dabei auf dem durch das österreichische Verfassungsrecht und die Verfassungspraxis vorgegebenen Spannungsverhältnis zwischen der Koordinationskompetenz des Bundeskanzlers, dem Kollegialprinzip und dem Ressortprinzip. Das positive österreichische Recht sowie die hL, wonach der Bundeskanzler im Rahmen der Bundesregierung über keine Richtlinienkompetenz wie etwa der dt Bundeskanzler verfügt, werden im Lichte der rechtlichen Konsequenzen des österreichischen EU-Beitritts einer kritischen Überprüfung unterzogen.

8 Vgl zur stärkeren Einbindung des Parlaments in die politische Planung *Funk*, Rechtserzeugung heute – Rechtserzeugung im 21. Jahrhundert, in: *Holoubek/Lienbacher* (Hrsg), Rechtspolitik der Zukunft – Zukunft der Rechtspolitik (1999) 45, 63 f.

Zu diesem Zweck werden die Neuerungen und Veränderungen erörtert, die durch das österreichische Unionsverfassungsrecht in dem vor dem EU-Beitritt bestehenden österreichischen Verfassungsrecht eingetreten sind. Schwerpunkt sind die verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Konsequenzen der Zugehörigkeit des Bundeskanzlers zum ER als politischem Führungs- und Leitorgan der EU.

Vor diesem Hintergrund wird auf die Rolle und die Funktionen des direkt gewählten und prinzipiell zur Außenvertretung Bundespräsidenten nur insofern eingegangen, als dies für die wesentlichen Aspekte und Fragestellungen der Untersuchung insbesondere im Vergleich zur Entwicklung der Zuständigkeiten und Funktionen des Bundeskanzlers von Relevanz ist.⁹

C. Aufbau der Arbeit

Das einleitende Kapitel I beschreibt Problemaufriss, Zielsetzung und Aufbau der Arbeit.

In Kapitel II wird der rechtswissenschaftliche Ansatz der Arbeit erläutert. Dieser baut auf der klassischen Dogmatik auf, verwendet die bekannten verfassungsrechtlichen Interpretationstechniken und ist dabei von einem offenen, materialen Rechts- und Verfassungsverständnis im Sinne der kritischen Wertungsjurisprudenz geprägt. Weiters werden Zugänge und Perspektiven einer gemeineuropäischen Verfassungsrechtswissenschaft dargestellt. Schließlich wird die ergänzende interdisziplinäre Perspektive und Umgebung der Arbeit dargestellt.

In Kapitel III wird auf die Herausforderungen an modernes Regieren durch den nationalen Verfassungs- und Verwaltungsverbund im europäischen und internationalen Mehrebenensystem unter besonderer Berücksichtigung des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung als politisches und rechtliches Leitprinzip eingegangen. Danach werden Verständnis und Definitionen sowie Unterschiede, Gemeinsamkeiten, Eigenheiten und Verbindungen von Politik (Regierung) und Verwaltung in Österreich dargestellt. Dabei werden auch die für die Arbeit relevanten juristischen, verwaltungswissenschaftlichen, soziologischen

9 Vgl dazu ausführlich *Welan*, Bundespräsident und Bundeskanzler in staatsrechtlicher Sicht, ÖJZ 1971, 449.

sowie politikwissenschaftlichen Aspekte und Ansätze zum Thema politische Steuerung und Governance sowie Steuerungsfähigkeit des Nationalstaates und seines politisch-administrativen Gesamtapparates beleuchtet. Schließlich folgt die Erarbeitung der Charakteristika von rechtlich-politischen Mehrebenensystemen, wobei insbesondere die Anforderungen an den Nationalstaat im Mehrebenensystem der EU erörtert werden.

In Kapitel IV wird mit Blick auf eine Verbesserung der Regierungsführung und Politikgestaltung durch die Bundesregierung die Stellung des Bundeskanzlers und des Bundeskanzleramtes im österreichischen Regierungssystem untersucht. Zentrales Ausgangsthema ist das Spannungsverhältnis zwischen der Koordinationszuständigkeit des Bundeskanzlers, dem Kollegialprinzip und dem Ressortprinzip. Weiters wird die durch das BMG 1973 eingeführte Verrechtlichung der Koordination und vorausschauenden Planung sowie der intra- und interministeriellen Koordination auf der Ebene der Bundesministerien dargestellt. Aufbauend auf der Erörterung der wesentlichen Aspekte der Richtlinienkompetenz des deutschen Bundeskanzlers gemäß Art 65 GG¹⁰ wird untersucht, ob der österreichische Bundeskanzler unter Außerachtlassung des Unionsrechts eine ähnliche aus dem österreichischen Verfassungs- und Gesetzesrecht ableitbare Richtlinienkompetenz hat. Schließlich wird die Entwicklung, Ausgestaltung und Reichweite der dem Bundeskanzler auf Basis der Bundesverfassung und des BMG obliegenden Koordinierungskompetenz bezüglich der allgemeinen Regierungspolitik samt den EU-Angelegenheiten untersucht.

Auf dieser Basis wird in Kapitel V die Leitlinienkompetenz des ER erarbeitet. Vor dem Hintergrund des Wesens der EU-Organstruktur sowie der Entwicklung des ER werden dessen wesentliche – die Leitlinienkompetenz konstituierenden – Zuständigkeiten und Rollen im Rahmen der komplexen politischen Führungsstruktur in der EU beleuchtet. In der Folge wird die rechtliche und politische Stärkung des

10 Art 65 GG: »Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung. Über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern entscheidet die Bundesregierung. Der Bundeskanzler leitet ihre Geschäfte nach einer von der Bundesregierung beschlossenen und vom Bundespräsidenten genehmigten Geschäftsordnung.«

Bundeskanzlers durch seine Mitgliedschaft im ER¹¹ samt der dadurch erfolgten Aufwertung des Bundeskanzleramtes als Regierungszentrale dargestellt. Insbesondere wird auch anhand eines konkreten Beispiels für eine langfristige, strategische Weichenstellung durch den ER ein Einblick in die diesbezügliche Vorbereitungs- und Koordinierungszuständigkeit des Bundeskanzleramtes gegeben.

In Kapitel VI werden auf Basis der Verfassungselemente des Unionsprimärrechts und deren Beziehungen zum staatlichen Verfassungsrecht Grundlinien einer gemeineuropäischen Verfassungsrechtsentwicklung aufgezeigt. Der dabei gewählte dualistische Ansatz bezüglich des Verhältnisses zwischen der Unionsrechtsordnung und dem staatlichen Recht wird durch eine materiell-monistische Perspektive ergänzt. Des Weiteren werden Wesen und Konsequenzen der durch den EU-Beitritt erfolgten Gesamtänderung der Bundesverfassung gem Art 44 Abs 3 B-VG, durch die auch ein neues verfassungsrechtliches Baugesetz »Europäische Integration« geschaffen wurde, erörtert.

Auf Basis der umfassenden Öffnung der österreichischen Rechtsordnung gegenüber der Unionsrechtsordnung ist in materieller Hinsicht eine neue materielle Rechtsschicht, das österreichische Unionsverfassungsrecht, entstanden. Mit Hilfe der systematisch-teleologischen, der baugesetzkonformen sowie der unionsrechtskonformen Auslegung wird begründet, dass der Bundeskanzler durch seine Zugehörigkeit zum ER in dessen Zuständigkeits- und Wirkungsbereich eine Leitlinienkompetenz im Rahmen der Bundesregierung gegenüber den übrigen Bundesministern erhalten hat.

In einer weitergehenden Argumentation wird dargelegt, dass diese Leitlinienkompetenz des Bundeskanzlers auch auf einer materiellen Derogation beruht. Es wird begründet, dass im Sinne eines Anwendungsvorranges dem Art 69 Abs 1 B-VG¹² durch diejenigen unionspri-

11 Der ER setzt sich gem Art 15 EUV aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, dem Präsidenten des ER und dem Präsidenten der EK zusammen und hat im institutionellen Gefüge der EU die politische Leitlinienkompetenz, auf dessen Basis er der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse gibt und die diesbezüglichen allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten festlegt.

12 Art 69 B-VG Abs 1 B-VG: »Mit den obersten Verwaltungsgeschäften des Bundes sind, soweit diese nicht dem Bundespräsidenten übertragen sind, der Bundeskanzler, der Vizekanzler und die übrigen Bundesminister

märrechtlichen Bestimmungen derogiert wurde, welche die Leitlinienfunktion des ER regeln (Art 15, 22, 26 EUV sowie Art 68 AEUV).

Kapitel VII enthält eine Schlussbetrachtung.

betraut. Sie bilden in ihrer Gesamtheit die Bundesregierung unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers.«