

Barbara Blümel und Manfred Welan

Parlamentarismus heute

Ebenen, Spielräume, Möglichkeiten

Das Parlament ist eine großartige politische Einrichtung, die sich aufgrund jahrhundertelanger praktischer Erfahrungen herausgebildet hat. Parlament kommt vom französischen Wort für sprechen, von *parler*. Es geht um die Regelung von Konflikten zwischen Parteien. Der Grundsatz *audiatur et altera pars* – auch der andere Teil muss gehört werden – ist eine alte Rechtstradition. Das parlamentarische Verfahren mit seiner auf Rede und Gegenrede abgestellten Vorgangsweise entspricht diesem Grundsatz. Parlamente sind dem englischen Urparlament des 13. Jahrhunderts nachgebildet und verfahren in mancher Hinsicht gerichtsähnlich. Es endet aber nicht mit einem Richterspruch, sondern mit einer Mehrheitsentscheidung. Oft ist diese das Ergebnis eines Kompromisses zwischen einander entgegengesetzten Interessen. Diese kommen nicht nur in der Volksvertretung selbst, sondern meist schon im politischen Entscheidungsfindungsprozess vorher zu Wort. Der Sinn dieses Verfahrens liegt in der Aussicht, dass aus Pro- und Kontra-Meinungen und -Argumenten ein gemeinsamer Standpunkt entwickelt werden kann. Das Ziel ist die friedliche Erledigung von Konflikten. Mühsam und in einem Prozess der kleinen Schritte, mit *trial and error*, kommt es zu einem *peaceful change*, also zu einer friedlichen Veränderung der Verhältnisse ohne Gewalt. Auf der Suche nach einer, wenn nicht absoluten, so doch vorläufigen gerechten Lösung hat sich das Parlament bewährt.

Das englische Wort **parliament** bedeutete ursprünglich ein Gespräch und wurde von dem französischen **parler** (sprechen oder sich unterhalten) und dem lateinischen **parliamentum** abgeleitet. (...) Matthew Paris von St. Albans war der erste, der das Wort **parliament** auf einen Großen Rat von Prälaten, Magnaten und Baronen 1239 und wieder 1246 anwandte. Seit dieser Zeit wurde das Wort zunehmend, wenn auch nicht ausschließlich, für eine derartige Versammlung gebraucht /.../. Das Wort, das zuerst das Gespräch selbst bezeichnet hatte, wurde allmählich auf die Personengruppe übertragen, die sich zur Diskussion versammelte, und seit der Regierungszeit Eduard I. gelangte es zu regelmäßigem Gebrauch für die Benennung einer nationalen Versammlung.

Quelle: N.Wilding/Ph. Laundry,
An Encyclopaedia of Parliament. 1961, S. 437

Wie werden Parlamente gebildet?

In der Demokratie wird Macht auf Zeit verliehen. Die Abgeordneten haben ihr Mandat jeweils für eine Wahlperiode (= Legislaturperiode), die in Österreich je nach Ebene zwischen vier und sechs Jahre dauert. So finden alle vier Jahre Wahlen zum Nationalrat statt. Die Durchführung von Wahlen ist in Gesetzen genau vorgeschrieben. In all diesen sind die gleichen Wahlgrundsätze festgeschrieben. Sie müssen eingehalten werden, damit die Wahl gültig ist.

Das Wahlrecht ist in Österreich allgemein, gleich, unmittelbar, persönlich und geheim. Die Wahlen folgen dem Prinzip des Verhältniswahlrechts.

**Macht auf
Zeit**

Was bedeuten diese Grundsätze?

> *Allgemein* bedeutet, dass alle Menschen ohne Unterschied des Geschlechts, die vor dem 1. Jänner des Wahljahres das 18. Lebensjahr vollendet haben, in Österreich wahlberechtigt sind. Seit längerem wird jedoch über eine Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre diskutiert. In einer Demokratie gibt es aber nicht nur die Freiheit zu wählen, sondern auch jene gewählt zu werden – dies nennt man das passive Wahlrecht. Jede/r, der/die vor dem 1. Jänner des Wahljahres das 19. Lebensjahr vollendet hat, ist passiv wahlberechtigt. Die einzige Ausnahme betrifft das Amt des Bundespräsidenten, für das das passive Wahlrecht bei 35 Jahren liegt.

**Allgemeines
Wahlrecht**

All das gilt allerdings nur für österreichische StaatsbürgerInnen. Allein in Wien haben rund 300.000 BürgerInnen kein Wahlrecht, weil sie nicht die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen. ÖsterreicherInnen verlieren ihr Wahlrecht, wenn sie zu einer mehr als einjährigen Haftstrafe verurteilt werden. Für die Zeit der Haft ruht dieses Bürgerrecht.

> *Gleich* bedeutet, dass jede Stimme einmal und gleich viel zählt. In früheren Zeiten war es üblich, dass die Stimmen von reichen Personen mehr zählten als jene von armen (Zensuswahlrecht). Seit 1907 (allgemeines Männerwahlrecht) bzw. 1918 (Einführung des allgemeinen Frauenwahlrechts) gilt das Prinzip der Gleichheit in Österreich.

**Gleiches
Wahlrecht**

> *Unmittelbar* bedeutet, dass in Österreich VertreterInnen in den Parlamenten direkt gewählt werden. Dieses Prinzip gilt überall. Die einzige Ausnahme stellt der Bundesrat dar, dessen Mitglieder von den Landtagen (= Parlamente der Bundesländer) gewählt werden.

**Unmittelbares
Wahlrecht**

> *Geheim* sichert die unbeobachtete Stimmabgabe. Blickt man auf die Geschichte Österreichs zurück, sieht man in Zeiten der Diktatur immer wieder die Verletzung dieses zentralen Wahlgrundsatzes – man denke nur an die Abstimmung über Österreichs „Anschluss“ an das Deutsche Reich 1938.

**Geheimes
Wahlrecht**

> *Persönliche* Stimmabgabe ist ein weiterer zentraler Wahlgrundsatz. Er sichert die Stimmabgabe durch den/die Wahlberechtigte/n selbst. Niemand darf für jemand anderen die Stimme abgeben. Vor der Einführung des demokratischen Wahlrechts waren Frauen, sofern sie überhaupt stimmberechtigt waren, nämlich nur indirekt wahlberechtigt, d.h. ihr Ehegatte, Vater, Bruder oder Vormund hat für sie die Stimme abgegeben. Dem Missbrauch war so natürlich Tür und Tor geöffnet. Heute wird in der Diskussion über die Möglichkeit der Briefwahl ebenfalls wieder über Ähnliches diskutiert.

**Persönliches
Wahlrecht**

Der Grundsatz des *Verhältniswahlrechts* bedeutet, dass die Parteien die Mandate oder Sitze im Parlament nach dem Verhältnis der auf sie entfallenden Stimmen erhalten. Die Zusammensetzung des Parlaments spiegelt den WählerInnenwillen damit sehr genau wider. Dieses Prinzip wird durch das so genannte Listenwahlrecht umgesetzt. Das bedeutet, dass Parteien zur Wahl antreten. Diese Parteien bestimmen durch einen internen Prozess, welche Personen die jeweiligen Interessen im Parlament vertreten sollen. Diese Personen werden gereiht und diese Reihenfolge wird auf einer Liste festgehalten. Je nachdem wie viele Mandate eine Partei erhält, so viele Personen auf der jeweiligen Liste

**Verhältnis-
wahlrecht**

erhalten dann einen Sitz im Parlament und werden so zu Abgeordneten. Überall, wo in Österreich Vertretungskörper gewählt werden, gilt das Verhältniswahlrecht.

Wahlpflicht

Demokratie lebt davon, dass sich die BürgerInnen an den Entscheidungsprozessen beteiligen. Eine wesentliche Möglichkeit dies zu tun ist die Ausübung des Wahlrechtes. Seit Einführung des Wahlrechts gibt es eine lang andauernde Diskussion über die Möglichkeit, die *Wahlpflicht* gesetzlich zu verankern. Dass heute nach den oben beschriebenen Grundsätzen gewählt wird, ist das Ergebnis eines langen und in manchen Teilen der Erde gewaltsam ausgetragenen Kampfes. Rechte gilt es mit Leben zu erfüllen – wählen zu gehen ist so gesehen eine wichtige Staatsbürgerpflicht.

Was heißt es, ein/e Abgeordnete/r zu sein?

Freies Mandat versus Fraktionsdisziplin

Das Amt des/r Abgeordneten wird auf Zeit verliehen und man muss von einer Partei auf die Liste gesetzt worden sein. Trotzdem ist das Prinzip des *freien Mandates* für alle Mitglieder von Volksvertretungen auf allen Ebenen charakteristisch. Es bedeutet, dass man als Abgeordnete/r in seinen Entscheidungen – vor allem in Abstimmungen – lediglich seinem Gewissen verantwortlich ist. Man kann nicht zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten gezwungen werden. Sie haben nach ihrem Gewissen zu entscheiden und zu handeln. Darüber hinaus bedeutet es, dass man als Abgeordnete/r VertreterIn des ganzen Volkes, also nicht rechtliche/r VertreterIn des Wahlkreises, der Partei oder einer speziellen Wählerschaft ist. Die Abgeordneten stehen allerdings immer in einem Spannungsfeld zwischen dieser beschriebenen Freiheit und der Fraktionsdisziplin. In Österreich herrscht der Grundsatz des Listenwahlrechts. Politische Parteien spielen dabei die herausragende Rolle. Für Wahlgänge stellen Parteien so genannte Listen auf. Einsetzen und einsteigen für die Ziele und die Politik der jeweiligen Partei bedeutet auch, sich der Fraktionsdisziplin zu unterwerfen. Dadurch wird der Entscheidungsfindungsprozess im Parlament berechenbarer – die Freiheit des Mandats könnte so allerdings auch eingeschränkt werden. In der Praxis bedeutet das, dass die Abgeordneten einer Partei im „Klub“ zu Mehrheitsentscheidungen kommen, die dann von allen mitgetragen werden. Demokratie bedeutet also auch manchmal, seine eigene Meinung nicht durchsetzen zu können; im Wesentlichen handelt es sich immer um einen Verhandlungsprozess ähnlich dem in der Familie – kann man sich in einem Punkt nicht durchsetzen, gelingt es in einem anderen.

Demokratie ist ein Verhandlungsprozess

Immunität der Abgeordneten

Damit der Grundsatz des freien Mandats geschützt wird, genießen Abgeordnete *Immunität*. Besonders wichtig ist dabei die *berufliche Immunität*. Sie sichert die freie Meinungsäußerung und die Möglichkeit zur freien Abstimmung im Parlament. Kein/e Abgeordnete/r darf für Aussagen, die während der Parlamentssitzung fallen, zur Verantwortung gezogen werden. Es gibt allerdings genaue Regeln für den Ablauf der Sitzungen. Die Sitzungen werden vom Präsidenten/von der Präsidentin (des Nationalrates, des Bundesrates, des Landtages etc.) geleitet, der/die auf die Einhaltung dieser Regeln achtet und gegebenenfalls eingreift – er/sie übt die Sitzungspolizei aus. Die Immunität sichert für die ParlamentarierInnen die Möglichkeit alle Informationen benutzen zu können. Sie war von Anfang an ein Charakteristikum des Parlamentarismus und wurde z.B. noch im 19. Jahrhundert, also in Zeiten strengster Zensur, dazu benutzt, diese zu umgehen. Es gab Abgeordnete, die zensurierte Literatur vorlasen und sie damit zu einem Teil des stenographischen Protokolls machten. Die Protokolle waren von Beginn an öffentlich und durften nicht zensuriert werden. Darüber hinaus genießen Abgeordnete außerberufliche Immunität. Diese war ursprünglich zum Schutz vor Verfolgung durch die Exekutive durchaus angezeigt, in einem funktionierenden Rechtsstaat erscheint sie allerdings fragwürdig.

Um eine unvoreingenommene Ausübung des Amtes als Abgeordnete/r zu sichern bestehen *Unvereinbarkeitsregelungen*. Sie zielen darauf ab, die Gewaltenteilung zwischen Gesetzgebung (Legislative), Vollziehung (Exekutive) und Gerichtsbarkeit (Judikative) abzu-

sichern. Diese Regelungen sind in Österreich allerdings unterschiedlich und unvollständig. So kann eine PräsidentIn einer Kammer oder eines anderen Verbandes Mitglied einer Volksvertretung sein, Universitätsfunktionäre aber nicht. Man kann auch nicht gleichzeitig Abgeordnete/r zum Nationalrat und Bundesrat/rätin oder Mitglied des Europäischen Parlaments sein. Auch kann man als Mitglied in einem der Höchstgerichte nicht Mitglied in einem Parlament sein; RichterInnen und sonstige öffentliche Bedienstete können jedoch Abgeordnete sein. Es ist auch möglich MinisterIn und gleichzeitig Abgeordnete/r zu sein. Es ist allerdings zur Konvention geworden, dass MinisterInnen ihr Mandat zurücklegen.

Unvereinbarkeitsregeln

Zunächst waren die Parlamente so genannte Honoratiorenparlamente, das bedeutet, die Abgeordneten übten ihr Amt ehrenamtlich aus und die Kompetenzen waren auch beschränkt. Mit der Herausbildung moderner, demokratischer Parlamente wurde das Amt des/r Abgeordneten zu einem Full-Time-Job. Damit stellt sich auch die Frage der Bezahlung. Wer für die Politik lebt, will auch von ihr leben. In Österreich sind die *Bezüge* der öffentlichen Funktionäre, wozu auch Abgeordnete zählen, in eigenen Gesetzen geregelt. Das Gehalt für Abgeordnete zum Nationalrat liegt bei ungefähr 100.000,- öS brutto. Das bedeutet nicht, dass er oder sie 100.000,- öS erhält. Nach Abzug der zu entrichtenden Steuern und der Sozialabgaben (Krankenversicherung und Pensionsversicherung) ist es auch noch Pflicht, einen bestimmten Betrag an die eigene Partei abzugeben – die so genannte Parteisteuer. Ihre Höhe ist je nach Partei unterschiedlich – man kann etwa davon ausgehen, dass dem/r Abgeordneten 40–45 Prozent des Gehaltes dann tatsächlich zur Verfügung stehen.

Bezüge

Die Aufgaben des/r Abgeordneten umfassen neben der oft zeitaufwendigen Arbeit im Parlament (Plenarsitzungen, Ausschusssitzungen, Klub-sitzungen) auch die Wahlkreisarbeit. Wahlkreisarbeit umfasst die Arbeit in jenem Teil des Landes, in dem man gewählt wurde. Dort sind die Abgeordneten in den lokalen Parteien verankert und nehmen wichtige Aufgaben wahr. Darüber hinaus halten die Abgeordneten Sprech-tage ab. Diese Termine werden von der Bevölkerung genutzt um ihre Anliegen vorzubringen. Die PolitikerInnen wiederum nutzen diese Gelegenheiten um zu erfahren, was die Menschen bewegt und wo die Probleme liegen. Individuelle Hilfeleistungen stehen oft am Ende derartiger Termine. Darüber hinaus liegen die Interessen der PolitikerInnen oft in einem bestimmten Bereich für den sie auch besondere Kompetenzen errungen haben. Für diesen Bereich setzen sie sich dann besonders ein. Insgesamt kann man wohl von einer 50- bis 60-Stunden-Woche ausgehen.

Aufgaben

Volkvertretungen und Parlamentarismus in Österreich

Wahlen von RepräsentantInnen durch das Volk, Erzeugung von allgemeinen Regeln durch diese Volkvertretungen kennzeichnen Demokratien. Von allen Mitteln und Wegen zur Verwirklichung politischer Herrschaft durch Vertrauen und unter Aufsicht des Volkes war der Parlamentarismus bisher der erfolgreichste. Parlamentarismus wird auf verschiedenen Ebenen gelebt. Österreich ist ein Bundesstaat mit neun Bundesländern und ca. 2.400 Gemeinden. Alle Volkvertretungen werden auf Grund eines durch die Bundesverfassung einheitlich festgelegten Wahlrechts gewählt.

Auf der Ebene der Gemeinden werden die Gemeinderäte gewählt. Die Gesetzgebung steht nur den Landtagen, Nationalrat und Bundesrat zu. Die Gemeinderäte sind zwar allgemeine Vertretungskörper, aber nicht Gesetzgebungs-, sondern Verwaltungsorgane. Diese können als Verwaltungsbehörden Verordnungen erlassen. In der Bundeshauptstadt Wien fungiert der Gemeinderat auch als Landtag. Zusätzlich sind hier auf der Ebene der 23 Bezirke Bezirksvertretungen als Volkvertretungen mit allerdings wenig Entscheidungsbefugnissen tätig.

Gemeinderäte

Landtage sind die Parlamente der Bundesländer. Diese werden in acht Bundesländern alle fünf Jahre und in Oberösterreich alle sechs Jahre gewählt. Der Bundesrat wird von

Landtage

den Landtagen beschickt und soll die Länderinteressen in den Prozess der Bundesgesetzgebung und -vollziehung einbringen. Das bedeutet, dass der Bundesrat nicht direkt gewählt wird. Die Landtage wählen die VertreterInnen des eigenen Bundeslandes jeweils nach der Landtagswahl neu. Da die Landtagswahlen zu unterschiedlichen Zeitpunkten stattfinden, wird der Bundesrat nie als Ganzes neu gewählt, sondern immer nur teilweise oder partial. Man sagt daher, dass im Bundesrat das Prinzip der Partialerneuerung gilt und er in Permanenz tagt.

Anders ist das im Nationalrat. Der Nationalrat wird alle vier Jahre durch allgemeine Wahlen als Ganzes neu gewählt. Der Nationalrat kennt so genannte Gesetzgebungs- oder Legislaturperioden, die die Zeit zwischen Wahlen beschreiben.

Spielregeln im Parlament

Alle Volksvertretungen regeln die Führung ihrer Angelegenheiten in einer Geschäftsordnung. Sie regelt die Konstituierung (Wahl der Vorsitzenden (Präsidenten), Angelobungen und Ähnliches), Rechte und Pflichten ihrer Mitglieder, die verschiedenen Zuständigkeiten der einzelnen Organe der Volksvertretung, Ordnung der Verhandlungen im Plenum (Vollversammlung), Tätigkeit der Ausschüsse, Anwesenheits- und Zustimmungserfordernisse bei Beschlüssen, Vorgänge bei der Gesetzgebung, der Kontrolle und der Bestellung von Organen, die Aufrechterhaltung der Ordnung zur Arbeitsfähigkeit (z.B. Ordnungsruf). Weiters sind Fraktions(Klub)bildung, also die parteipolitische Gliederung, Oppositions- und Minderheitenrechte geregelt. Die Kenntnis und Einhaltung dieser Spielregeln, die oft von Verfassung oder Gesetzen in Grundzügen vorgegeben sind, ist für jedes Mitglied eines Vertretungskörpers wichtig, ja wesentlich, um sein Amt ausüben zu können. Man setzt sich zusammen, um sich auseinander zu setzen, zu verhandeln und zu beschließen. Das bedarf genauer Regeln. Dabei ist regelmäßig die Mehrheit in einfacher oder qualifizierter Form maßgebend, Überstimmte können einen Minderheitsbericht verfassen.

Welche Aufgaben nehmen die Parlamente wahr?

Tribünenfunktion

Die Volksvertretungen aller Ebenen nehmen das wahr, was man als *Tribünenfunktion* bezeichnet. Man unterscheidet zwischen Redeparlament und Arbeitsparlament, um das jeweilige Schwergewicht hervorzuheben. Aber Reden ist Arbeit und Arbeit wird durch Reden gemacht. Für das Publikum, insbesondere vor den Fernsehschirmen, zeigt sich die Tätigkeit des Parlaments vor allem in den öffentlichen Sitzungen des Plenums. Hier fungiert es als Tribüne. Die Reden werden oft zum Fenster hinausgehalten oder als Show und Performance präsentiert. Aber letztlich sind alle Funktionen des Parlaments auf Öffentlichkeit ausgerichtet.

Die zweite wichtige Funktion der Parlamente ist die *Gesetzgebung*. Die österreichische Bundesverfassung schreibt in Artikel 24 fest:

Gesetzgebung

Die Gesetzgebung des Bundes übt der Nationalrat gemeinsam mit dem Bundesrat aus.

Das bedeutet Vorberatung und Verhandlung in allen Angelegenheiten, über die Beschlüsse zu fassen sind. Wichtige Entscheidungen der Politik müssen in Form von Gesetzen beschlossen werden.

Gesetzgebungsprozess

Damit der Gesetzgebungsprozess beginnen kann, muss es eine Gesetzesinitiative geben. Diese Initiative kann von mehreren Stellen ausgehen. Es gibt die Möglichkeit, dass fünf Abgeordnete des Nationalrates einen Gesetzesantrag einbringen. Aber auch BundesrätInnen steht diese Möglichkeit offen. BürgerInnen können durch Volksbegehren Gesetzesinitiativen starten. Aber seit der Entstehung des Parlamentarismus in Österreich werden die

meisten Initiativen von der Regierung in Verbindung mit Bürokratie, Parteien und Verbänden im Parlament eingebracht. Man nennt diese Initiativen *Regierungsvorlagen*.

Die Initiativen müssen im *Nationalrat* eingebracht werden, d.h. sie müssen dem Nationalrat vorgelegt werden. Damit beginnt der parlamentarische Gesetzgebungsprozess.

Die Gesetzesinitiativen werden in den so genannten *Ausschüssen* besprochen und zum Teil durch Mehrheitsentscheidungen abgeändert. Es gibt für die verschiedenen Themen eigene Ausschüsse, wie zum Beispiel den Ausschuss für Arbeit und Soziales, Außenpolitischen Ausschuss, Familienausschuss, Gesundheitsausschuss, Industrieausschuss und andere. Im Ausschuss sind alle Parteien im Parlament gemäß ihrer Mandatsstärke vertreten. Einigt man sich im Ausschuss auf eine zusätzliche Änderung der besprochenen Materie, kann dies durch einen so genannten Ausschussantrag in der Sitzung des Nationalrates beschlossen werden.

Nach Beendigung der Ausschussberatungen wird ein *Ausschussbericht* erstellt, der dann in der *Sitzung des Nationalrates* debattiert wird. Findet der entsprechende Gesetzesantrag die mehrheitliche Zustimmung, wird der Gesetzesbeschluss dem *Bundesrat* übermittelt. Auch der Bundesrat hat Ausschüsse zur Vorberatung eingerichtet. Die dort gefassten Beschlüsse werden ebenfalls in *Ausschussberichten* festgehalten und dem Bundesrat zur Debatte vorgelegt. Findet der Beschluss auch im *Bundesrat* eine Mehrheit, wird er durch den Bundeskanzler dem *Bundespräsidenten* vorgelegt. Dieser prüft und bestätigt das verfassungsgemäße Zustandekommen des Gesetzes durch seine Unterschrift. Nach der Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler wird der Gesetzesbeschluss als *Bundesgesetzblatt* kundgemacht und ist damit für alle nachzulesen.

Der Bundesrat hat die Möglichkeit gegen die Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates Einspruch zu erheben. Betrifft das Gesetz nicht direkt Interessen der Bundesländer, ist dieses Veto allerdings lediglich aufschiebend (= suspensiv) – der Nationalrat kann den Bundesrat mit einem so genannten Beharrungsbeschluss überstimmen. Damit ist im Rahmen des österreichischen Zweikammersystems auf Bundesebene der Vorrang des Nationalrats festgestellt. Auch kann nur er der Regierung ein Misstrauensvotum (siehe unten Kontrollfunktion) aussprechen. Außerdem wird der Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren erst nach dem Nationalrat tätig. Damit ist er in aller Regel ohne Öffentlichkeit.

Auch die Landtage haben Gesetzgebungskompetenzen. Der Prozess ist ähnlich dem im Nationalrat. Welche Sachbereiche von Nationalrat und Bundesrat bzw. von den Landtagen in Gesetzgebung und auch Vollziehung (= Anwendung der Gesetze) dem Bund oder den Ländern zufallen, ist in der Verfassung genau geregelt. So ist z.B. der Jugendschutz in Gesetzgebung und Vollziehung Sache der Bundesländer ist. Dies bedeutet, dass es neun Gesetze gibt – für jedes Bundesland eines. Dies hat auch zur Folge, dass die Gesetze nicht gleich, sondern nur ähnlich heißen und die Formulierungen unterschiedlich sind.

Neben der Tribünen- und der Gesetzgebungsfunktion nehmen Parlamente auch *Kontrollfunktionen* wahr. Sie tun dies auf unterschiedliche Weise. Viele Volksvertretungen bestellen die Leitung (Regierung). So wählen die Wiener Bezirksvertretungen den/die BezirksvorsteherIn, die Gemeinderäte in Niederösterreich, der Steiermark und Wien die BürgermeisterInnen – die anderen werden direkt vom Gemeindevolk gewählt –, die Landtage den Landeshauptmann und die übrigen Mitglieder der Landesregierung. Bis zur Verfassungsnovelle 1929 wählte auch der Nationalrat die Bundesregierung. Heute steht ihm nur die Möglichkeit zu, der Regierung oder ihren einzelnen Mitgliedern mit einfacher Mehrheit das Vertrauen zu versagen. Daraufhin hat sie der/die BundespräsidentIn des Amtes zu entheben. Dieses so genannte Misstrauensvotum steht auch den Landtagen gegenüber den Mitgliedern der Landesregierungen, den Gemeinderäten gegenüber den BürgermeisterInnen und Mitgliedern des Gemeindevorstandes, und den Bezirksvertretungen in Wien gegenüber den BezirksvorsteherInnen zu.

Volksvertretungen bestellen auch andere als Regierungs- und Verwaltungsorgane, so Organe der Kontrolle (Rechnungshof, Volksanwaltschaft), oder wirken dabei mit (z.B. Vorschlagsrecht für Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes). In manchen Bereichen

Kontrollfunktion

Bestellungsfunktion

KONTROLLE DER VOLLZIEHUNG DURCH DAS PARLAMENT

Der Bereich der Vollziehung ist neben der Legislative (= Gesetzgebung) durch das Parlament der zweite große Bereich der Staatsfunktionen (-gewalten). Die Vollziehung teilt sich auf in Verwaltung und Gerichtsbarkeit. In beiden Bereichen werden Vorschriften, die durch das Parlament verabschiedet wurden, durchgesetzt. Alles staatliche Handeln muss auf Gesetzen beruhen. Die Richter sind weisungsfrei, unabhängig und unversetzbar. Damit wird die Unabhängigkeit der Justiz abgesichert. Die Verwaltung ist demgegenüber an Weisungen gebunden. Über 99% der Staatstätigkeit ist Verwaltung. Daher wird sie kontrolliert. Das gilt natürlich auch für das Handeln der Ministerien. Deshalb müssen die Mitglieder der Regierung auch Fragen beantworten, die an sie vom Parlament gestellt werden. Das Parlament hat verschiedene Möglichkeiten seine Kontrollrechte wahrzunehmen:

Politische Kontrolle

Dem Nationalrat steht das Recht zu, die Geschäftsführung der Bundesregierung zu überprüfen. Die Mitglieder der Bundesregierung können über alle Gegenstände der Vollziehung befragt werden.

> *Interpellationsrecht* = Fragerecht

Fragestunde: Am Beginn jeder Sitzung kann jede/r Abgeordnete kurze mündliche Fragen (+2 Zusatzfragen) an die BundesministerInnen stellen. Die Fragestunde soll die Dauer von 60 Minuten nicht überschreiten. Schriftliche Anfrage: Jeweils fünf Abgeordnete können schriftlich formulierte Fragen an die Bundesregierung oder eine/n BundesministerIn stellen. Die Beantwortung muss innerhalb von zwei Monaten erfolgen.

Aktuelle Stunde: Auf Antrag von fünf Abgeordneten findet eine Aktuelle Stunde über ein aktuelles Thema der Vollziehung des Bundes statt. Pro Woche kann nur eine Aktuelle Stunde stattfinden. Die Themen werden von den parlamentarischen Klubs abwechselnd festgelegt.

Dringliche Anfrage: Fünf Abgeordnete können verlangen, dass eine schriftlich eingebrachte Anfrage an eine/n BundesministerIn noch am selben Sitzungstag beantwortet wird. Eine detaillierte Beantwortung kann auch innerhalb von zwei Monaten vorgelegt werden.

> *Zitationsrecht*

Nationalrat, Bundesrat und Bundesversammlung können die Anwesenheit von BundesministerInnen mit Mehrheit verlangen.

> *Resolutionsrecht*

Der Nationalrat äußert über die Ausübung der Vollziehung in Form von Entschlüssen

Wünsche. Diese sind für die Bundesregierung zwar rechtlich unverbindlich, stellen aber doch Empfehlungen dar und können so zu einer Kontrolle oder Korrektur des Regierungskurses beitragen.

> *Enqueterecht*

Der Nationalrat hat das Recht, Untersuchungsausschüsse zur Geschäftsführung der Bundesregierung einzusetzen.

> *Misstrauensvotum*

Der Nationalrat kann, wenn zumindest 50 Prozent der Abgeordneten anwesend sind und 50 Prozent plus eins zustimmen, der Bundesregierung oder einzelnen BundesministerInnen das Vertrauen entziehen. Für das betroffene Organ bedeutet dies die Amtsenthebung durch den Bundespräsidenten.

Rechtliche Kontrolle

Der Nationalrat kann wegen schuldhafter Rechtsverletzung gegen Mitglieder der Bundesregierung beim Verfassungsgerichtshof Anklage erheben.

Finanzielle Kontrolle

Der Rechnungshof prüft als Organ des Nationalrates die gesamten Staatsfinanzen und legt jährlich einen Tätigkeitsbericht darüber vor. Zudem ist der Rechnungshof verpflichtet, dem Nationalrat jährlich den Bundesrechnungsabschluss vorzulegen. Dieser enthält die tatsächlich getätigten Ausgaben und erhaltenen Einnahmen für das vergangene Finanzjahr.

B.Blümel/M.Welan

muss die jeweilige Regierung die Zustimmung oder zumindest Mitwirkung der Volksvertretung oder eines Ausschusses erwirken. Das gilt insbesondere für die Budgets auf den verschiedenen Ebenen. Die Debatte über das Budget, in dem die politische Rangordnung der verschiedenen Bereiche in Zahlen und Stellen gegossen ist, wird so zu einer großen Auseinandersetzung über die Politik durch die verschiedenen Fraktionen.

Kontrollrechte sollen vor allem Minderheitenrechte sein. Dies hängt aber davon ab, welche Instrumente die Opposition hat. Je mehr Rechte von ihr ausgeübt werden können, desto intensiver ist die Kontrolle. Das Kontrollieren von der Regierung durch Regierungsparteien ist bestenfalls ein Informieren. Neben den genannten Möglichkeiten der Kontrolle – Misstrauensvotum und Mitwirkung an der Bestellung von Organen – bestehen noch ausgedehnte Fragerechte. Fragen können mündlich oder schriftlich eingebracht werden. Sie sind immer an ein bestimmtes Regierungsmitglied gerichtet und müssen von diesem wahrheitsgetreu und innerhalb einer bestimmten Frist beantwortet werden. In vielen Sitzungen werden zu Beginn Fragestunden abgehalten.

Europäische Union – eine neue Ebene im politischen Prozess

Seit dem Beitritt zur Europäischen Union am 1.1.1995 ist Österreich ein gleichberechtigter Mitgliedstaat – mit allen Rechten und Pflichten. Die Europäischen Institutionen unterscheiden sich allerdings in ihren Kompetenzen maßgeblich von denen in Österreich. (siehe auch den Beitrag von Puntcher Riekman in diesem Band)

Auf der Ebene der EU wird die Gesetzgebung überwiegend vom *Rat*, und zwar in der Zusammensetzung der von den jeweiligen Regierungen entsandten FachministerInnen, ausgeübt. Die FachministerInnen sind in ihrer Heimat Mitglied der Regierung und damit Exekutive. Auf der EU-Ebene bilden sie im Rat aber gemeinsam das gesetzgebende Organ und sind damit Legislative. Das österreichische Mitglied im Rat ist allerdings nicht völlig frei in seinen Entscheidungen. Die Bundesregierung muss für ihre Politik im Rat der EU (Ministerrat) den Nationalrat umfassend informieren, und falls dieser im Hauptausschuss eine so genannte Stellungnahme beschließt, ist diese grundsätzlich bindend.

Das Initiativrecht steht auf europäischer Ebene ausschließlich der *Kommission* zu. Die Kommission bildet sozusagen die Regierung der Europäischen Union. Sie überwacht die Einhaltung der Verträge und initiiert neue Vorhaben.

Auch in der Europäischen Union gibt es eine parlamentarische Vertretung: das *Europäische Parlament*. Jedes Mitgliedsland entsendet gemäß seiner Bevölkerungszahl eine bestimmte Anzahl von direkt gewählten Mitgliedern. In Österreich wurden bisher zweimal die 21 österreichischen Mitglieder zum Europäischen Parlament gewählt (1996 und 1999). Das Europäische Parlament beschließt den Haushaltsplan der EU – ein Recht, das das Parlament auch nutzt um seine Interessen durchzusetzen. Das Europäische Parlament, dem in der Gesetzgebung nur gewisse Mitwirkungsfunktionen zukommen, übt wahrscheinlich deshalb umso energischer die wichtige Funktion der Kontrolle aus. Das Europäische Parlament hat die Möglichkeit eines Misstrauensvotums gegenüber der Kommission und ihren Mitgliedern. Seine Hauptwirkung liegt in seiner Funktion als Redeparlament, im Bereich von Diskussion und Resolution. Während im Rat die Vertreter der Staatsregierungen tätig sind, sind im Europäischen Parlament die 626 Mitglieder in Ausübung dieses Amtes unabhängige Volksvertreter.

Gesetzgebung auf EU-Ebene wird vom Rat und nicht vom Parlament ausgeübt

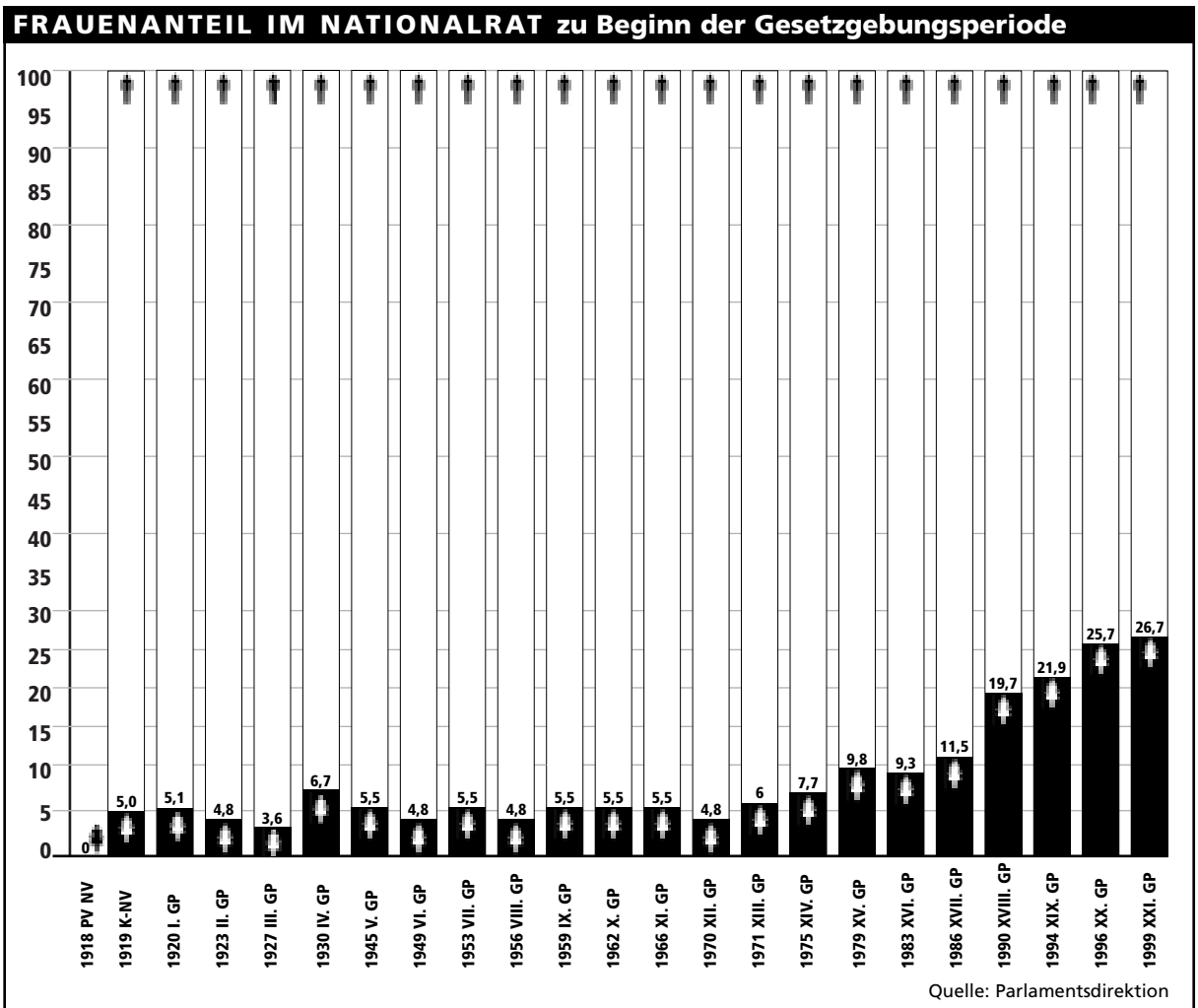
Wer vertritt uns?

Bis jetzt standen der Prozess der Wahlen, die Spielregeln, die verschiedenen Ebenen des Parlamentarismus und die Verbindung zur Europäischen Union im Mittelpunkt. Eine wich-

tige Frage muss aber noch behandelt werden – die Frage nach den Menschen, die uns im Parlament vertreten. Sind die Volksvertretungen ihrer Wählerschaft entsprechend zusammengesetzt, also „repräsentativ“? Im Vordergrund steht heute unter anderem die Frage nach einem der Wählerschaft entsprechenden Frauenanteil. Sieht man sich den Frauenanteil im österreichischen Parlament über die Zeit an, so muss dies verneint werden. Auf Landes- und Gemeindeebene ist die Situation für die Frauen sogar noch ungünstiger.

Auch in Bezug auf die Berufsstruktur spiegelt sich bei den Abgeordneten zum Nationalrat nicht die gesellschaftliche Aufteilung wider – vor allem der Bereich des öffentlichen Dienstes ist überrepräsentiert.

BERUFSSTRUKTUR DER ABGEORDNETEN ZUM NATIONALRAT		
Berufsweig	Prozentanteil	
Land- und Forstwirtschaft	7,7	Quelle: Parlamentsdirektion, Stand 4.7.2000
Industrie und Gewerbe	9,3	
Bankwesen, Fremdenverkehr, Handel, Versicherungen	18,0	
Freie Berufe	13,1	
Öffentlicher Dienst	28,4	
Sozialversicherungen, politische Parteien, Interessenvertretungen	19,7	
Haushalt	0,5	
Sonstige	3,3	



Neben der Gliederung der Volksvertretungen in Fraktionen, Plenum und Ausschüsse, Präsidien und Präsidialkonferenzen, die meist rechtlich festgelegt sind, gibt es auch noch andere Gliederungen, die sich aus der Realität ergeben. Kurz, die ParlamentarierInnen sind an Rechten und Pflichten gleich, aber einige sind gleicher. SpitzenpolitikerInnen stehen HinterbänklerInnen gegenüber, BerufsparlamentarierInnen PolitikerInnen, die auch ihrem früheren Beruf nachgehen, Partei- und Verbändeangestellte solchen aus anderen Berufsbereichen, DauerpolitikerInnen stehen QuereinsteigerInnen gegenüber usw.

Innere Antriebskraft, intellektuelle Fähigkeiten und Kompetenz, kommunikative Fähigkeiten, eine starke Extrovertiertheit sowie Präsentationsfähigkeiten sind Eigenschaften, die für PolitikerInnen sehr wichtig sind. PolitikerInnen selbst betonen vor allem, dass es ihnen wichtig sei, „Einfluss zu nehmen“, an „Grundentscheidungen teilzunehmen“, „dabei zu sein“, dem „Allgemeinwohl zu dienen“ – kurzum: den Reiz der Politik machen für die PolitikerInnen die Gestaltungsmöglichkeiten aus. Max Weber hat in seinem berühmten Vortrag „Politik als Beruf“ drei Eigenschaften für PolitikerInnen angegeben: Leidenschaft, Verantwortungsgefühl und Augenmaß.¹

Um die eigenen Ziele umsetzen zu können, braucht es heute aber mehr als kommunikativ zu sein und die Menschen im persönlichen Gespräch fesseln zu können. Die Massenmedien spielen eine entscheidende Rolle. Ob jemand politisch wahrgenommen wird hängt immer stärker auch davon ab, ob er/sie auch medial wahrgenommen wird. Es wird immer wichtiger, sich über die Medien gut präsentieren zu können. Zudem wird von den Abgeordneten auch die Erbringung von Präsenz- und Kontaktleistungen gefordert – Anwesenheit bei Kirtagen, Bällen, Feuerwehrfesten, kulturellen Veranstaltungen, Preisverleihungen usw. Nur wenn man im Bewusstsein der Menschen verankert ist, wird man auch gewählt. Neben die inhaltliche Arbeit im Parlament tritt damit auch die Notwendigkeit, sich sehen zu lassen – für die Leute greifbar zu sein. Im Zeitalter des World Wide Web tritt dazu auch die Möglichkeit via Internet (Chats, E-Mail und dergleichen) mit den Leuten zu kommunizieren – orts, zum Teil auch zeitungebunden und sehr mobil. Neue Formen der Kommunikation treten neben die traditionellen Formen. Nur wer auf all den zur Verfügung stehenden Kanälen kommuniziert, wird auch von der Mehrheit der Bevölkerung wahrgenommen und gewählt.

Rolle der Massenmedien

Barbara Blümel, Mag.

studierte an den Universitäten Salzburg und Warwick Politikwissenschaft, 1995 Diplomarbeit zur Privatisierung der Elektrizitätswirtschaft in England und Wales, 1991–1998 in diversen Funktionen am Senatsinstitut für Politikwissenschaft der Universität Salzburg, seit 1999 als wissenschaftliche Mitarbeiterin im parlamentarisch-wissenschaftlichen Dienst der Parlamentsdirektion tätig.

Manfried Welan, Dr. Jur. Dr. h.c.

ist Professor am Institut für Wirtschaft, Politik und Recht an der Universität für Bodenkultur in Wien, mehrmals Rektor, 1979–1991 Vorsitzender der Rektorenkonferenz, acht Jahre Abgeordneter, Stadtrat, zuletzt 3. Präsident des Landtages in Wien, derzeit Präsident der UNESCO Wien. Zahlreiche Publikationen zu Demokratie und Verfassungsrecht, Regierungssystem, Universitäten und Umwelt.

¹ Weber, Max: Politik als Beruf. München 1919.

Literatur

Atzwanger, Konrad/Zögernitz, Werner: Nationalrats-Geschäftsordnung samt Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse und umfangreiche Anmerkungen. Wien: Manz 1999.

Burkert-Dottolo, Günther R. et al. (Hg.): Professionsnormen für Politiker. Eigenverlag der Politischen Akademie, Wien 1998.

Dachs, Herbert et al. (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Wien: Manz 1997.

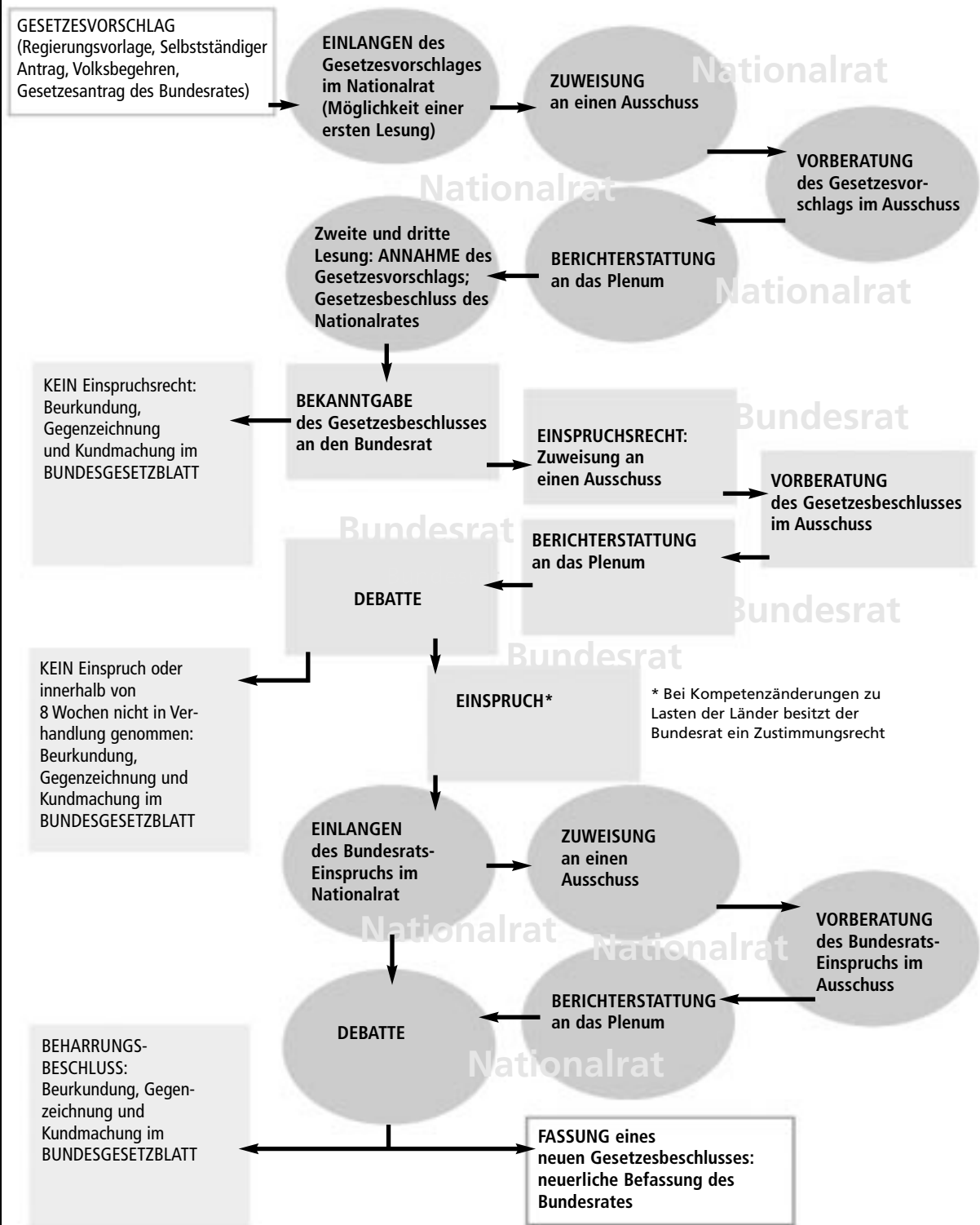
Homepage des österreichischen Parlaments: www.parlament.gv.at
Parlamentsdirektion (Hg.): Das österreichische Parlament. Wien: Parlamentsdirektion 1997.

Parlamentsdirektion (Hg.): Geschäftsordnung des Bundesrates. Wien: Parlamentsdirektion 1999.

Pelinka, Anton/Rosenberger, Sieglinde: Österreichische Politik: Grundlagen, Strukturen, Trends. Wien: WUV 2000.

Weber, Max: Politik als Beruf. München 1919.

DER WEG DER BUNDESGESETZGEBUNG



Quelle: Homepage des Parlaments: <http://www.parlament.gv.at/>