

Franz Fallend

„Das Recht geht vom Volk aus“

Zu Aufgaben und Stellung der Parlamente auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene

Einleitung

Seit Beginn der 2010er-Jahre scheint in vielen Demokratien die Unzufriedenheit der BürgerInnen mit der Politik und ihren RepräsentantInnen zu steigen. Ausgehend von den USA hat sich die gegen den Finanzkapitalismus auftretende *Occupy*-Bewegung einen Namen gemacht. In den von der Euro-Krise am stärksten betroffenen Ländern Griechenland und Spanien ist aus Straßendemonstrationen gegen Sparprogramme eine Protestkultur entstanden.



© MEYER, THOMAS / Action Press / picturedesk.com

„Basta“. Am 21. September 2012 protestierten tausende PortugiesInnen gegen die Sparpolitik ihrer Regierung in Lissabon gegenüber dem Amtssitz des Präsidenten der Republik, Anibal Cavaco Silva. Sie verlangten eine Änderung der Politik, die ihnen die Hoffnung auf eine Zukunft nimmt.

Das parlamentarische Verfahren politischer Entscheidungsfindung scheint den Bürgern nicht mehr auszureichen; was *legal* ist, wird offenbar nicht mehr als *legitim* empfunden.¹ Im Folgenden soll daher beleuchtet werden, welche Aufgaben die von den BürgerInnen gewählten Parlamente auf den verschiedenen Ebenen – der europäischen, der nationalen und der regionalen – erfüllen sollen und durch welche Eigenschaften des jeweiligen politischen Systems sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben beschränkt sind.

Doch Proteste durch sogenannte „WutbürgerInnen“ finden auch in reichen Ländern wie Deutschland statt, wie der Widerstand gegen den Umbau des Stuttgarter Bahnhofs („Stuttgart 21“) oder der Aufstieg der Piratenpartei zeigen. Zusätzliche Materialien zu Stuttgart 21 und der Piratenpartei finden Sie in der Onlineversion des Hefts.

Auch wenn die Proteste – ebenso wie der Medienhype um sie – zum Teil bereits wieder abklingen, werfen sie die Frage auf nach der Rolle der eigentlichen „Volksvertretungen“, der Parlamente: „Das übliche parlamenta-

Wachsende Unzufriedenheit

Welche Rolle für die Parlamente?

Aufgaben und Stellung von Parlamenten in der Demokratie

Artikel 1 des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes lautet: „Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.“² Dem griechischen Ursprung des Worts entsprechend, wird Demokratie hier als „Volksherrschaft“ definiert. Damit soll aber nicht ausgedrückt werden, dass das Volk – bzw. der wahlberechtigte Teil davon – alle politischen Entscheidungen direkt trifft. Tatsächlich „regiert“ das Volk nur bei Wahlen und Volksabstimmungen. Dazwischen regieren jene Institutionen, die entweder direkt oder indirekt durch Wahlen kreiert und legitimiert worden sind.³ Die BürgerInnen behalten

Demokratie als „Volksherrschaft“

ihre „Volkssouveränität“, delegieren aber die Autorität, über ihre Angelegenheiten zu entscheiden, an gewählte RepräsentantInnen, die sich freilich regelmäßigen Wahlen zu stellen haben und auch wieder abgewählt werden können.⁴

Untergeordnete Rolle der direkten Demokratie Auch in Österreich genießt das Prinzip der „repräsentativen Demokratie“ Vorrang vor dem Prinzip der direkten Demokratie. Es gibt zwar Instrumente der direkten Demokratie, diese spielen aber in der Praxis nur eine untergeordnete Rolle: Volksabstimmungen wurden erst zweimal durchgeführt (1978 über die Inbetriebnahme des Kernkraftwerks Zwentendorf, 1994 über den EU-Beitritt). Volksbegehren, d.h. Gesetzesinitiativen an den Nationalrat, gab es in der Zweiten Republik zwar schon 35-mal, sie wurden jedoch oft nicht von „einfachen“ BürgerInnen, sondern von Oppositionsparteien initiiert und von der parlamentarischen Mehrheit, d.h. den Regierungsparteien, zumeist abgelehnt.⁵ Die für Jänner 2013 geplante Volksbefragung zur Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht ist überhaupt die erste in Österreich (siehe dazu den Kasten „Pro und contra direkte Demokratie“ S. 39 idB).

Partizipation durch freie Wahlen Aufgrund der beschränkten Möglichkeiten direkter Demokratie bilden freie Wahlen zum Parlament in den meisten Demokratien das zentrale Element politischer Beteiligung (Partizipation) durch die BürgerInnen. Ob die Parlamente ihrer Rolle als „Volksvertretung“ tatsächlich gerecht werden, soll ein Blick auf ihre zentralen Funktionen zeigen: (1) die Repräsentation, (2) die Kontrolle der Regierung und (3) die Gesetzgebung.⁶

Repräsentation

Herzstück jeder Demokratie Die Repräsentation gilt als Herzstück jeder Demokratie. Im Parlament sollen die verschiedenen sozio-ökonomischen und politischen Gruppen einer Gesellschaft abgebildet werden. Das Ausmaß der Repräsentativität hängt u.a. vom Wahlsystem ab (siehe den Kasten „Mehrheitswahlsystem – Verhältniswahlsystem“ unten sowie die „Gegenüberstellung Verhältnis- und Mehrheitswahlrecht“ S. 45 idB). Generell wird Verhältniswahlsystemen zugeschrieben, dass sie für eine „gerechtere“ Vertretung der einzelnen Gruppen sorgen. Die Chancen kleinerer Parteien und damit von Minderheiteninteressen, im Parlament vertreten zu sein, sind hier größer als in einem Mehrheitswahlsystem. Da sie ein öffentliches Forum bilden, in dem unterschiedliche Interessen zur Sprache kommen und Kompromisse ausgehandelt werden, tragen Parlamente zur Legitimation des politischen Systems insgesamt bei.⁷

MEHRHEITSWAHLSYSTEM – VERHÄLTNISSWAHLSYSTEM

Bei einem **Mehrheitswahlsystem** (wie z.B. in Großbritannien oder den USA) hat der/die BürgerIn die Wahl zwischen individuellen KandidatInnen. Das Land wird in so viele (Einer-)Wahlkreise aufgeteilt, wie das Parlament Sitze hat, und jede Partei stellt für jeden Wahlkreis einen Kandidaten/eine Kandidatin auf. Wer von ihnen im Wahlkreis die – absolute oder relative – Mehrheit an Stimmen erzielt, bekommt das Mandat.

Bei einem **Verhältniswahlsystem** (wie z.B. in Österreich und dem Großteil der anderen europäischen Staaten) wählt der/die BürgerIn zwischen verschiedenen Parteien, die für jeden → Wahlkreis Listen von KandidatInnen erstellen (daher auch die Bezeichnung „Listensystem“). In den einzelnen Wahlkreisen werden jeweils mehrere Mandate vergeben und verhältnismäßig (proportional) nach deren Stimmenanteilen auf die Parteien verteilt.

Quelle: Bernauer, Thomas et al.: Einführung in die Politikwissenschaft. Baden-Baden 2009, S. 187–189

Freies Mandat Die meisten demokratischen Verfassungen statten die ParlamentarierInnen mit einem sogenannten „freien Mandat“ aus, d.h., sie können politische Entscheidungen unabhängig, nur auf Grundlage ihres Gewissens, treffen (siehe Kasten „Imperatives versus freies Mandat“). Geraten sie dabei in Widerspruch zur Linie ihrer Partei, geben sie jedoch in der

Regel der Parteidisziplin den Vorrang.⁸ In Mehrheitswahlssystemen, in denen die Mandats-trägerInnen aufgrund ihrer Direktwahl stärker von ihrem → Wahlkreis abhängig sind, ist die Parteidisziplin etwas schwieriger herzustellen.

IMPERATIVES VERSUS FREIES MANDAT

Ein **imperatives Mandat** bedeutet, dass der/die Abgeordnete die Interessen seines/ihrer Wahlkreises im Parlament sozusagen mechanisch und ohne sie zu hinterfragen vertritt. Hingegen erlaubt es ein **freies Mandat**, bei Entscheidungen auch die Interessen des gesamten Landes und das eigene Gewissen mitzubedenken.

In der Praxis des parlamentarischen Systems (z.B. in Österreich) zeigt sich häufig, dass – trotz freiem Mandat – die Abgeordneten, die einer Partei angehören, einheitlich abstimmen. Dafür ist jedoch meist weniger ein „von oben“ angeordneter „**Klubzwang**“ verantwortlich, vielmehr wirken hier u. a. folgende Faktoren zusammen: Die Abgeordneten einer Partei sind durch gemeinsame Werte verbunden. Sie fühlen sich gegenüber ihrer Partei, der sie ihren Sitz im Parlament verdanken, loyal. Abgeordnete können sich nicht in allen Materien auskennen und orientieren sich an den Positionen der KollegInnen, die auf bestimmte Materien spezialisiert sind. Können sich Abgeordnete in klubinternen Diskussionen nicht durchsetzen, ordnen sie sich dennoch – oft aus einem Verständnis von Demokratie als Mehrheitsentscheidung heraus – der Mehrheit unter. Schließlich will man dem politischen Gegner oder den Medien auch keinen Anlass geben, interne Meinungsverschiedenheiten „auszuschlachten“.

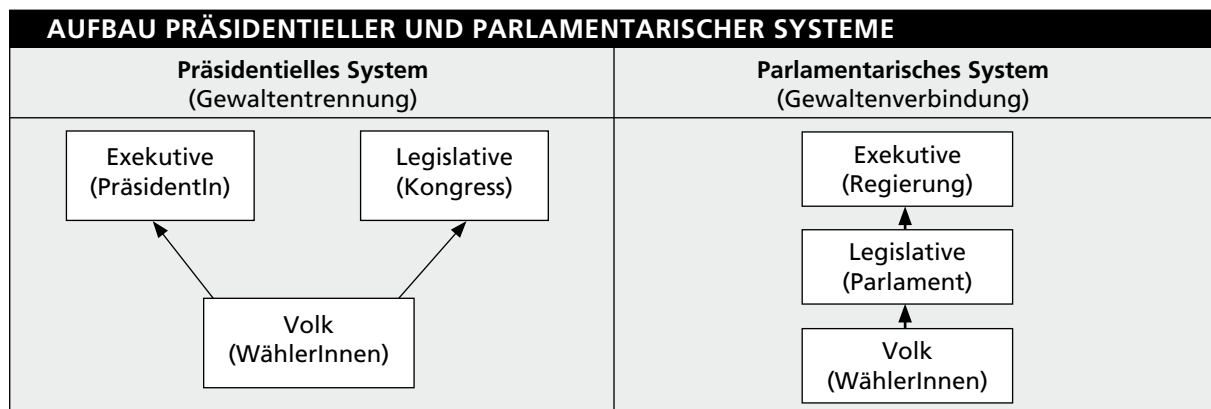
Quellen: Kreppel, Amie: Legislatures, in: Caramani, Daniele (Hrsg.): Comparative Politics. Oxford 2011, S. 121–140, hier S. 125; Müller, Wolfgang C./ Philipp, Wilfried/Jenny, Marcelo: Die Rolle der parlamentarischen Fraktionen, in: Müller, Wolfgang C. et al. (Hrsg.): Die österreichischen Abgeordneten: Individuelle Präferenzen und politisches Verhalten. Wien 2001, S. 183–260, hier S. 216–233, S. 244–249

Kontrolle

Was die Kontrolle der Regierung durch das Parlament betrifft, sind präsidentielle und parlamentarische Systeme voneinander abzugrenzen, in denen die Staatsgewalten in unterschiedlicher Weise zum Volk und zueinander stehen (siehe Grafik „Aufbau präsidentieller und parlamentarischer Systeme“).

In einem präsidentiellen System (wie z.B. den USA) ist das Parlament (dort Kongress genannt) in seinen Möglichkeiten zur Kontrolle der Regierung beschränkt. Da der/die PräsidentIn, der/die zugleich RegierungschefIn ist, und der Kongress vom Volk direkt und unabhängig voneinander gewählt werden, ist es nicht denkbar, dass der Kongress den Präsidenten bzw. die Präsidentin allein wegen politischer Differenzen absetzt. Nur in Fällen einer schweren Rechtsverletzung ist das über ein besonderes Verfahren (*impeachment*) möglich.

Präsidentielles System



Quelle: Darstellung des Autors

Die Grafik veranschaulicht, dass im präsidentiellen System (z.B. in den USA) die WählerInnen sowohl Exekutive als auch Legislative direkt wählen und dass zwischen Legislative und Exekutive keine unmittelbare Verbindung besteht, während im Vergleich dazu die Exekutive im parlamentarischen System (wie z.B. in Österreich) nicht durch die WählerInnen, sondern durch das Parlament gewählt wird. Darüber hinaus wird in der Grafik auch die durch das Parlament ausgeübte Kontrolle der Regierung im parlamentarischen System sichtbar.

Parlamentarisches System In einem parlamentarischen System (wie z.B. in Österreich) hingegen kann die Regierung, wenn das Parlament deren Politik nicht mehr unterstützt, jederzeit durch ein Misstrauensvotum gestürzt werden. Aufgrund der für diese Systeme typischen Gewaltverbindung zwischen beiden Institutionen (siehe Kasten „Gewaltentrennung versus Gewaltverbindung“) kommt das jedoch so gut wie nie vor. Abgesehen davon verfügen die Parlamente in beiden Systemen über ähnliche Aufsichtsinstrumente (Fragestunde, Hearings, Untersuchungsausschüsse etc.) sowie die wichtige Finanzhoheit. Mit Hilfe ihres Rechts, über Steuern und den Staatshaushalt zu entscheiden (*power of the purse*), können sie die Regierung, die ihnen an Ressourcen (insbesondere Personal) ansonsten weit überlegen ist, in ihrem Handlungsspielraum beschränken.⁹

Gesetzgebung

Vor allem Regierungsvorlagen Die Macht, über Gesetze zu beraten und von der Regierung gewünschte Gesetze zu verzögern oder sogar abzulehnen, gehört sicherlich zu den grundlegenden, aber nicht zu den wichtigsten Funktionen eines Parlaments. In den westeuropäischen parlamentarischen Systemen gehen in der Regel 80–90 Prozent aller Gesetzesbeschlüsse auf Regierungsvorlagen zurück, was angesichts der parteipolitischen Verzahnung zwischen Regierung und Parlament sowie der Überlegenheit der Regierung an personellen Ressourcen und Expertenwissen wenig verwundert. Im präsidentiellen System der USA, wo schon formal die Gesetzesinitiative ausschließlich beim Kongress liegt, spielt dieser eine gewichtigere Rolle im Gesetzgebungsprozess. Der/die PräsidentIn kann zwar Vorlagen ablehnen, braucht aber zugleich die Zuarbeit des Kongresses, will er sein bzw. sie ihr Programm umsetzen.¹⁰

GEWALTENTRENNUNG VERSUS GEWALTENVERBINDUNG

Die **Gewaltentrennung** (oder Gewaltenteilung) ist ein Grundpfeiler der Demokratie. Sie besagt, dass politische Herrschaft nicht in einer Institution oder Person konzentriert, sondern auf mehrere Staatsgewalten aufgeteilt sein soll. Dadurch sollen der Missbrauch von Macht verhindert und die Grundrechte der BürgerInnen gesichert werden. Die „klassische“ Idee der Gewaltenteilung, die auf John Locke (1690) und Charles de Montesquieu (1748) zurückgeht, teilt politische Herrschaft auf drei Staatsgewalten auf, nämlich die Legislative (Parlament), die Exekutive (Regierung und Verwaltung) und die Judikative (Gerichte). In der Praxis ist zumeist nur die Judikative klar von den beiden übrigen Staatsgewalten getrennt. Zwischen Parlament und Regierung besteht hingegen in parlamentarischen Systemen (wie z.B. Österreich) eine **Gewaltverbindung**. Sie ergibt sich daraus, dass jene politischen Parteien, die die Regierungsmacht ausüben, in der Regel auch im Parlament die Mehrheit innehaben. In präsidentiellen Systemen (wie z.B. den USA) kann es hingegen leicht zu Polarisierung und Blockaden kommen, wenn sich die Partei des Präsidenten/der Präsidentin im Kongress in der Minderheit befindet (*divided government*), da eine gegenseitige Absetzung beider Institutionen grundsätzlich ausgeschlossen ist.

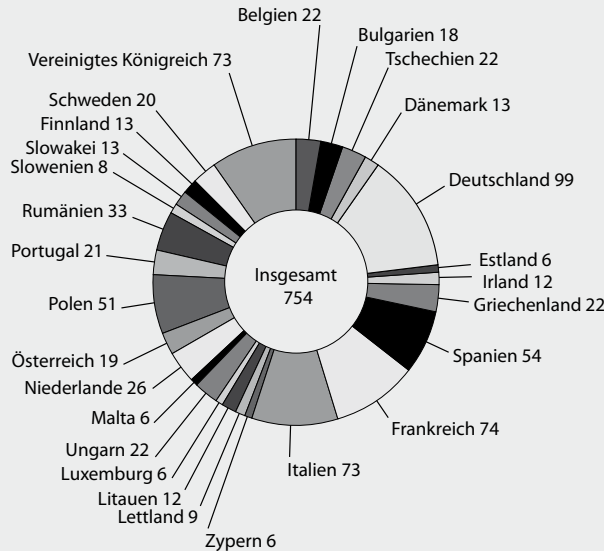
Quelle: Eintrag „Gewaltenteilung/Gewaltentrennung“, in: Politiklexikon für junge Leute, abrufbar unter: <http://www.politiklexikon.at/gewaltenteilung-gewaltentrennung> (1.10.2012)

Aufgaben und Stellung des Europäischen Parlaments

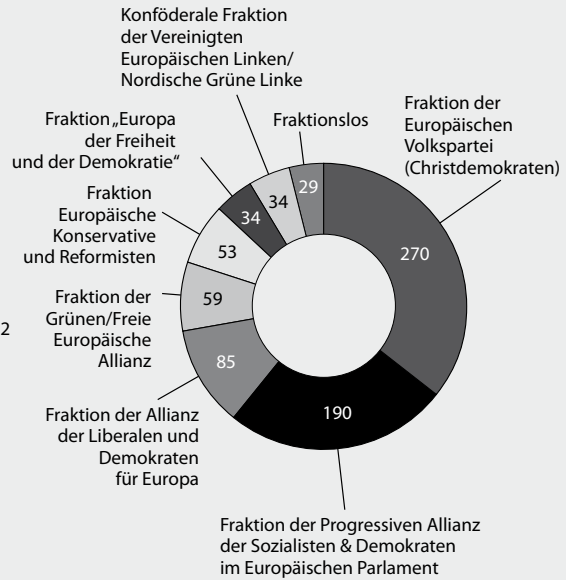
Repräsentation weniger intensiv In der Europäischen Union (EU) werden die BürgerInnen vom Europäischen Parlament (EP) repräsentiert, das allerdings erst seit 1979 direkt gewählt wird.¹¹ Schon aufgrund der Größe der EU kann die Repräsentation nicht in gleicher Intensität erfolgen wie auf nationaler Ebene. Österreich wird z.B. derzeit im EP von 19 Abgeordneten vertreten (im Vergleich zu 183 Abgeordneten, die im Nationalrat sitzen). Allerdings profitiert Österreich davon, dass kleine Länder im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungszahl mehr Abgeordnete entsenden dürfen als große (so stellt z.B. das zehnmal so große Deutschland 99 Abgeordnete, also nur fünfmal so viele wie Österreich).

EUROPÄISCHES PARLAMENT – ZUSAMMENSETZUNG UND KOMPETENZEN

Abgeordnete je Mitgliedstaat in der 7. Wahlperiode (2009–2014)



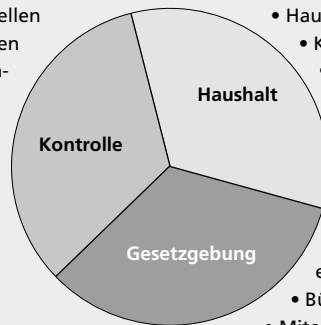
Abgeordnete je Fraktion im Europäischen Parlament



Das Europäische Parlament (EP) ist das einzige direkt gewählte Organ der EU. Die 754 Abgeordneten werden alle fünf Jahre von den Wahlberechtigten aller 27 Mitgliedstaaten gewählt. Die Anzahl der Abgeordneten je Mitgliedstaat ist grundsätzlich im Verhältnis zur Bevölkerung eines jeden Landes verteilt. Jeder Mitgliedstaat verfügt über eine Anzahl fester Sitze, wobei die Höchstzahl 99 und die Mindestzahl 6 Sitze beträgt. Abgeordnete des EP teilen ihre Arbeitszeit zwischen Brüssel, Straßburg und dem jeweiligen persönlichen Wahlkreis auf.

Kompetenzen des Europäischen Parlaments

- Schriftliche oder mündlichen Anfragen stellen
- Zustimmung zu internationalen Abkommen
- Kommission und Hohe/n VertreterIn für Außen- und Sicherheitspolitik billigen oder ablehnen
 - KommissionspräsidentIn wählen
 - Untersuchungsausschuss einsetzen
 - Misstrauensantrag stellen
 - Berichte prüfen
 - Finanzkontrolle



- Haushaltsplan beraten und ändern
- Kommission Entlastung erteilen
 - Haushaltsplan zustimmen
 - Haushaltsplan ablehnen
 - Ausgaben überwachen
- Arbeitsprogramm der Kommission prüfen
- Gesetzesvorschläge von Kommission einfordern
- Bürgerpetitionen prüfen
- Mitarbeit und Mitentscheidung (je nach Politikbereich und Verfahren)

Das Europäische Parlament verfügt – wie nationale Parlamente auch – über drei Kompetenzbereiche:

Gesetzgebung: Das EP kann selbst keine Gesetze initiieren – dieses Recht hat allein die Kommission –, aber es kann die Kommission auffordern, Gesetzesvorschläge zu erarbeiten.

Haushalt: Zusammen mit dem Rat teilt sich das EP die Entscheidungsbefugnis über den Haushalt der EU.

Kontrolle: Das EP ist für die Entlastung der Kommission zuständig. Darüber hinaus kann das EP ein Misstrauensvotum gegen die Kommission aussprechen. Das EP wählt auf Vorschlag der Staats- und Regierungschefs den Präsidenten/die Präsidentin der Europäischen Kommission.

Quellen: www.europarl.europa.eu und <http://www.bpb.de/internationales/europa/europaeische-union/> (15.11.2012)

Verhältniswahlssystem	Die EU-Wahlen finden in allen Mitgliedsländern nach dem Verhältniswahlssystem statt (auch in Großbritannien und Frankreich, wo für die nationalen Parlamente das Mehrheitswahlssystem gilt). Das Verhältniswahlssystem sorgt (im Vergleich zu einem Mehrheitswahlssystem) für größere Repräsentativität. Der Legitimation des EP abträglich ist allerdings die geringe Wahlbeteiligung. In Österreich beteiligten sich z.B. nur 46 Prozent der Wahlberechtigten an der letzten Wahl 2009 (im Vergleich zu 78,8 Prozent bei den Nationalratswahlen im Jahr zuvor).
Schwache Beziehung zu WählerInnen	Die Verbindung zwischen den WählerInnen und „ihren“ europäischen Abgeordneten ist als gering einzuschätzen. Die EP-Abgeordneten sind in der breiteren Öffentlichkeit weitgehend unbekannt und zu ihrer Nominierung benötigen sie weniger die Unterstützung der WählerInnen als vielmehr die ihrer Parteien. In ihrem Abstimmungsverhalten orientieren sie sich meist an den Positionen der politischen Fraktionen, denen sie sich angeschlossen haben (im österreichischen Fall Europäische Volkspartei, Progressive Allianz der Sozialisten und Demokraten, Allianz der Liberalen und Demokraten sowie Grüne). Im Fall eines Konflikts zwischen europäischer Fraktion und nationaler Partei stimmen sie aber so gut wie immer so ab, wie es die nationale Partei wünscht. ¹²
Kontrollfunktion	Da die EU kein Nationalstaat ist, unterscheidet sich das EU-Parlament auch hinsichtlich seiner Aufgaben von nationalen Parlamenten. Die Kontrolle der „Regierung“ (im EU-Kontext Rat bzw. Kommission) ist davon geprägt, dass das EU-System auf dem Prinzip der Gewaltenteilung beruht und das EP also mit dem US-amerikanischen Kongress vergleichbar ist.
Nur Vetorecht	Das EP kann daher den Rat, der sich aus VertreterInnen der nationalen Regierungen zusammensetzt, oder einzelne Ratsmitglieder nicht durch ein Misstrauensvotum aus dem Amt entfernen. Der/die KommissionspräsidentIn wird vom Europäischen Rat – den Chefs/Chefinnen der nationalen Regierungen – ausgewählt; das EP kann hier nur ein Veto einlegen. Hinsichtlich der übrigen Mitglieder der Kommission, die von den nationalen Regierungen vorgeschlagen werden, kann das EP Druck ausüben, weil es seit dem Vertrag von Maastricht (1993) die Kommission bestätigen muss. Dadurch wurde ein Element des parlamentarischen Systems in das EU-System eingeführt. Hingegen kann es – auch nach dem Vertrag von Lissabon (2009) – nur die gesamte Kommission, nicht aber einzelne Mitglieder zum Rücktritt zwingen. Wie in einem nationalen Parlament müssen Mitglieder der Kommission und Regierungsmitglieder des Landes, das gerade den EU-Ratsvorsitz ausübt, dem EP regelmäßig Rede und Antwort stehen. ¹³
Keine Möglichkeit zu Gesetzesinitiative	Bei der Funktion der Gesetzgebung offenbart sich, dass das EP noch immer kein vollwertiges Parlament ist, weil ihm das dafür notwendige Recht zur Gesetzesinitiative nach wie vor verwehrt ist (dieses ist der Kommission vorbehalten). Dazu kommt, dass sich das EP die Gesetzgebung mit einer „zweiten Kammer“, nämlich dem Rat (der aus Regierungsmitgliedern besteht!), teilen muss. Im Gegensatz zu Zweikammersystemen auf nationaler Ebene, wo die zweite Kammer höchstens gleich stark wie die erste (direkt gewählte) ist, befindet sich das EP gegenüber dem Rat insgesamt jedoch in einer schwächeren Position. Allerdings sind seine Befugnisse sukzessive ausgeweitet worden.
Mitentscheidungsverfahren	Mit dem Vertrag von Lissabon (2009) ist das sogenannte Mitentscheidungsverfahren, in dem das Parlament dem Rat gleichwertig gegenübersteht, zum normalen Gesetzgebungsverfahren geworden, das für nahezu alle Politikbereiche der EU gilt. Seither entscheidet das Parlament auch gleichberechtigt über den gesamten EU-Haushalt mit; bis dahin war das Agrarbudget (ca. 45 Prozent der Ausgaben) davon ausgenommen gewesen. ¹⁴ Vorrang genießt der Rat weiterhin in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).

Aufgaben und Stellung des österreichischen Nationalrats

Auch für den österreichischen Nationalrat gilt das Verhältniswahlssystem. Die Repräsentativität des Wahlsystems ist sehr hoch, d.h., der Anteil einer Partei an den Stimmen der WählerInnen stimmt weitgehend mit ihrem Anteil an den Mandaten überein. Um die Abgeordneten näher an die WählerInnen heranzubringen, wurde 1992 ein neues, heute noch gültiges Wahlsystem beschlossen. Zusätzlich zum Bundes- und den neun → Landeshwahlkreisen wurden 43 regionale → Wahlkreise eingeführt. Die schon zuvor bestehende Möglichkeit für die WählerInnen, neben der Parteistimme auch eine Vorzugsstimme für einen Kandidaten/eine Kandidatin der gewählten Partei abzugeben, wurde erweitert. Da sich die Reihung der KandidatInnen auf den Listen dadurch kaum einmal änderte, blieb die Vergabe von Vorzugsstimmen jedoch weitgehend ineffektiv.¹⁵ Es sind immer noch die Parteien, die entscheiden, wer bei den Wahlen kandidiert und auf welchem Listenplatz er/sie gereiht wird, und das beeinflusst auch das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten im Parlament. Die Sperrklausel, wonach Parteien entweder ein → Grundmandat in einem der 43 regionalen → Wahlkreise oder bundesweit 4 Prozent der Stimmen erzielen müssen, soll verhindern, dass zu viele Parteien im Nationalrat vertreten sind, was die Entscheidungsfindung erschweren würde.

Hohe Repräsentativität des Wahlsystems

Vorzugsstimmen möglich

Parteien dominieren

Sperrklausel

Die Kontrolle der Regierung folgt dem allgemeinen Muster eines parlamentarischen Systems: Die Abgeordneten der Regierungsparteien sehen ihre Aufgabe zuvorderst darin, „ihre“ Regierung zu stützen, und überlassen die Kontrolle weitgehend den Oppositionsabgeordneten. Diese nutzen das Instrumentarium, das ihnen zur Verfügung steht (Anfragen, Misstrauensanträge, Anträge auf Einsetzung von Untersuchungsausschüssen etc.), weidlich aus, um sich für die nächsten Nationalratswahlen in Position zu bringen. Da die effektivsten Kontrollmittel (Misstrauensvotum, Einsetzung von Untersuchungsausschüssen) eines Mehrheitsbeschlusses bedürfen, sind die Oppositionsparteien darauf angewiesen, dass ihre Versuche, die Regierungspolitik kritisch zu beobachten, von den Medien aufgegriffen werden (siehe dazu den Kasten „Kontrollrechte des Nationalrats“ S. 22 idB).¹⁶

Kontrollfunktion

Von seinem Recht, das Abstimmungsverhalten von Regierungsmitgliedern in EU-Räten durch bindende Stellungnahmen festzulegen, macht der Nationalrat (d.h. die Mehrheit der Regierungsparteien) nur selten Gebrauch, in der laufenden Gesetzgebungsperiode (seit 2008) z.B. bisher fünfmal. Tut er es doch, sind die Stellungnahmen eher allgemein gehalten – man will den Verhandlungsspielraum der Regierungsmitglieder nicht zu sehr beschränken.¹⁷

Die Gesetzgebung ist, typisch für ein parlamentarisches System, auch im Fall des Nationalrats faktisch Sache der Regierung. Zwei Drittel oder mehr aller Gesetzesbeschlüsse gehen in der Regel auf Regierungsvorlagen zurück. Diese haben auch deshalb sehr gute Aussichten, den Nationalrat mit nur geringen Änderungen zu passieren, weil sie zuvor einem umfangreichen → Begutachtungsverfahren unterzogen werden. Im Rahmen dieses Verfahrens können alle betroffenen Bundesministerien, die → Sozialpartner (Wirtschafts-, Landwirtschafts- und Arbeiterkammer, ÖGB), die Landesregierungen und sonstige von einer Materie berührte gesellschaftliche Organisationen Stellung beziehen.¹⁸ Im Nationalrat selbst entstehen nur wenige Gesetze; oft begnügt er sich damit, der Regierung Arbeitsaufträge zu erteilen, in der Sitzungsperiode 2011/12 z.B. gleich 73-mal.¹⁹

Gesetzgebung v.a. durch Regierung

Begutachtungsverfahren

Der EU-Beitritt Österreichs (1995) hat den Gesetzgebungsspielraum des Nationalrats zusätzlich eingeschränkt. Zum einen wanderten Kompetenzen auf die EU-Ebene, zum anderen entfällt ein wachsender Anteil der Gesetzgebungsarbeit darauf, EU-Richtlinien in nationales Recht umzusetzen. Entgegen Schätzungen verschiedener PolitikerInnen, wonach bis zu 70 Prozent aller österreichischen Bundesgesetze auf EU-Recht zurückgehen

EU-Beitritt



© Parlamentsdirektion/Peter Korrak

Das Foto zeigt die Fassade des Parlamentsgebäudes aus der Sicht von der Ringstraße. Auf dem Parlament sind immer drei Fahnen gehisst: zentral auf dem Mitteltrakt des Parlaments die Staatsfahne, auf dem rechten Flügel die EU-Fahne und auf dem linken Flügel die Fahne jenes Bundeslands, das aktuell den Vorsitz im Bundesrat innehat. Die beiden Staatsfahnen vor dem Parlament werden nur an jenen Tagen gehisst, an denen im Parlament eine Nationalratssitzung stattfindet.

würden, ergaben jedoch Studien, dass im Zeitraum 1992–2003 „nur“ 25,8 Prozent aller Gesetze EU-bedingt waren.²⁰ Seit dem Vertrag von Lissabon (2009) besitzt der Nationalrat zudem die Möglichkeit, gegen Gesetzesinitiativen der EU-Kommission aktiv zu werden, wenn diese gegen die Prinzipien der Subsidiarität oder der Verhältnismäßigkeit verstoßen (während Subsidiarität bedeutet, dass möglichst die unterste staatliche Ebene entscheidungsbefugt sein soll, heißt Verhältnismäßigkeit, dass die Kommission nur die Maßnahmen ergreifen darf, die zur Erreichung eines Ziels unbedingt erforderlich sind). Wenn sich ein Drittel aller nationalen Parlamente diesem Protest anschließt („gelbe Karte“),

muss die Kommission ihre Initiative überdenken – sie kann sie aber auch unverändert lassen (sogenanntes „Frühwarnsystem“).²¹ Weder 2010 noch 2011 ist die erforderliche Unterstützung für eine „gelbe Karte“ je zustande gekommen.

Aufgaben und Stellung der österreichischen Landtage

Verhältniswahlsystem	Wie für den Nationalrat gilt auch für die neun Landtage in Österreich, dass sie kraft bundesverfassungsrechtlicher Vorschrift nach dem Verhältniswahlsystem gewählt werden. In der Steiermark muss eine Partei ein → Grundmandat in einem der → Wahlkreise erreichen, um in den Landtag einzuziehen. In den übrigen Ländern ist dafür ein Grundmandat oder ein Stimmenanteil von 4 Prozent (Nieder- und Oberösterreich) bzw. 5 Prozent (in den übrigen Ländern) notwendig. Damit ist die Repräsentation der verschiedenen gesellschaftlichen und politischen Gruppen in den Ländern prinzipiell gesichert. In allen Ländern ist es auch möglich, für einzelne KandidatInnen Vorzugsstimmen abzugeben – wie beim Nationalrat allerdings nur für KandidatInnen der zugleich gewählten Partei. Die notwendige Stimmenanzahl, um auf einen aussichtsreichen Listenplatz vorzurücken, ist zudem überall sehr hoch. ²² Wie beim Nationalrat ist das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten auch in den Landtagen durch eine hohe Parteidisziplin gekennzeichnet.
Repräsentation prinzipiell gesichert	
Parteidisziplin	
Kontrolle durch Opposition	Aufgrund der bundesverfassungsrechtlichen Vorgabe, dass auch in den Ländern parlamentarische Systeme einzurichten sind, verläuft die Kontrolle der Landesregierungen durch die Landtage ähnlich wie die Kontrolle der Bundesregierung durch den Nationalrat, d.h., sie wird vor allem von den Oppositionsparteien wahrgenommen. In fünf Ländern (Burgenland, Kärnten, Nieder- und Oberösterreich, Steiermark) wird die Kontrolle zudem durch sogenannte Proporzregierungen beeinträchtigt. Alle Parteien haben dort einen durch die Landesverfassungen garantierten Anspruch, entsprechend ihrem Stimmenanteil bei den Landtagswahlen in der Landesregierung vertreten zu sein. Das behindert allzu strenge gegenseitige Kontrolle und führt außerdem dazu, dass es im Landtag nur zahlenmäßig schwache, bisweilen gar keine „echten“ Oppositionsparteien gibt. ²³ Auch was die Vertretung von Landesinteressen gegenüber der Bundesregierung bzw. den Bundesparteien angeht, einschließlich der Abgabe von Stellungnahmen in EU-Angelegenheiten, spielen die Landtage nur eine untergeordnete Rolle. Es ist in erster Linie die Landeshauptleutekonferenz, die die Landesinteressen artikuliert. KritikerInnen weisen gelegentlich auf diese Schwäche des heimischen Föderalismus hin, den sie als „Exekutivföderalismus“ brandmarken. ²⁴
Proporzsystem schwächt Kontrolle	
„Exekutivföderalismus“	

ZUSAMMENSETZUNG UND FRAUENANTEIL DER ÖSTERREICHISCHEN LANDTAGE



Von insgesamt 448 Landtagsabgeordneten in den österreichischen Bundesländern sind 137 Frauen, das entspricht knappen 30,6 Prozent. Den geringsten Frauenanteil hat der Landtag in Niederösterreich, den höchsten der oberösterreichische Landtag. Bei den auch im Nationalrat vertretenen Parteien haben die Grünen bundesweit mit 51,4 Prozent den höchsten Frauenanteil bei Landtagsabgeordneten. Jener der SPÖ liegt bei 37,2 Prozent und der Anteil der weiblichen ÖVP-Abgeordneten in den Landtagen liegt bei 26,4 Prozent. Den geringsten Frauenanteil weist die FPÖ (inklusive FPK in Kärnten) mit 16,2 Prozent auf.

Eingeschränkte Gesetzgebung	Die Gesetzgebung der Landtage ist aufgrund der stark zentralistischen Ausrichtung der Kompetenzverteilung im österreichischen Bundesstaat auf relativ wenige, eher unwichtigere Angelegenheiten beschränkt (Baurecht, Raumordnung, Naturschutz, Jagd und Fischerei, Jugendschutz etc.). Im Gesetzgebungsprozess überwiegen auch hier Regierungsvorlagen, die von den Abgeordneten der Regierungsparteien oft nur „durchgewunken“ werden, während sie Abänderungsanträge der Oppositionsparteien in der Regel ablehnen. Um den gestiegenen Anforderungen im Zuge des EU-Beitritts Rechnung zu tragen, haben die Landtage Europaausschüsse eingerichtet. Auch diese sind allerdings kaum geeignet, das Ungleichgewicht gegenüber den Landesregierungen bezüglich personeller Ressourcen und des Zugangs zu Informationen zu kompensieren. ²⁵
Europaausschüsse	

Schlussbemerkungen

Zentrale Funktionen der Parlamente	Parlamente üben in einer Demokratie zentrale Funktionen aus, insbesondere Repräsentation, Kontrolle der Regierung und Gesetzgebung. Wie effektiv sie dabei sind, hängt von ihrer Stellung im politischen System ab. Eine Selbstbeschränkung erfahren sie insbesondere in parlamentarischen Systemen, wie sie in Österreich auf der Bundes- und der Landesebene bestehen. Hier sehen die Parlamente (genauer gesagt: die parlamentarischen Mehrheiten der Regierungsparteien) ihre Rolle vor allem darin, „ihre“ Regierungen zu stützen, die folglich den politischen Prozess dominieren.
Zweikammersystem der EU	Auch in der EU, wo heute faktisch ein Zweikammersystem nach US-amerikanischem Vorbild besteht, hat das Parlament jedoch noch um seinen Einfluss zu kämpfen, bedingt durch die erst später einsetzende und noch nicht vollendete Aufwertung mit Kompetenzen.
Schlüsselstellung der Parteien	Auf allen Ebenen spielen die politischen Parteien eine wichtige, das Verhalten der „VolksvertreterInnen“ steuernde Rolle. Das ist nicht Ausdruck mangelnder Demokratie. Immerhin geben die meisten BürgerInnen ihre Stimme in erster Linie für eine Partei bzw. deren Programm ab, erst in zweiter Linie für einen Kandidaten/eine Kandidatin. Die Parteien verleihen, so gesehen, der demokratischen Verantwortlichkeit der „VolksvertreterInnen“ erst ihre Bedeutung. Nichtsdestotrotz wären die politischen Parteien bzw. die Parlamente auf allen Ebenen gut beraten, in nächster Zukunft verstärkt an ihrer offensichtlich verloren gegangenen „BürgerInnen-Nähe“ zu arbeiten. Sonst könnten sich die eingangs erwähnten Protestbewegungen gegen die herkömmliche Politik noch weiter ausbreiten und die Legitimität der Demokratie grundsätzlich in Frage stellen.

- 1 Bergmann, Knut: Zum Verhältnis von Parlamentarismus und Protest, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 25–26, 2012, S. 17–23, hier S. 17 (Hervorhebung im Original)
- 2 Siehe: <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=1000138> (5.11.2012)
- 3 Vgl. Müller, Wolfgang C.: Das Regierungssystem, in: Dachs, Herbert et al. (Hrsg.): Politik in Österreich: Das Handbuch. Wien 2006, S. 105–117, hier S. 105
- 4 Vgl. Gallagher, Michael: Elections and referendums, in: Caramani, Daniele (Hrsg.): Comparative Politics. Oxford 2011, S. 181–197, hier S. 182
- 5 Vgl. Müller, Regierungssystem, S. 109–110
- 6 Zu den folgenden Abschnitten siehe allgemein Kreppel, Amie: Legislatures, in: Caramani, Daniele (Hrsg.): Comparative Politics. Oxford 2011, S. 121–140, hier S. 125–129
- 7 Vgl. Bernauer, Thomas et al.: Einführung in die Politikwissenschaft. Baden-Baden 2009, S. 207–213
- 8 Vgl. Weßels, Bernhard: Political representation and democracy, in: Dalton, Russell J./Klingemann, Hans-Dieter (Hrsg.): Oxford Handbook of Political Behavior. Oxford 2007, S. 833–849, hier S. 840–841
- 9 Vgl. Kreppel, Legislatures, S. 126–128.
- 10 Vgl. ebd., S. 128.
- 11 Zur Geschichte des Europäischen Parlaments siehe http://www.europarl.de/view//parlament/EP_Geschichte.html (31.10.2012)
- 12 Vgl. Hix, Simon/Høyland, Bjørn: The Political System of the European Union. 3. Aufl., Basingstoke u.a. 2011, S. 54, 57
- 13 Vgl. Ebd., S. 39–46, 54
- 14 Vgl. Ebd., S. 49, 52–54
- 15 Vgl. Müller, Wolfgang C.: Parteiensystem: Rahmenbedingungen, Format und Mechanik des Parteienwettbewerbs, in: Dachs, Herbert et al. (Hrsg.): Politik in Österreich: Das Handbuch. Wien 2006, S. 279–304, hier S. 282–289
- 16 Vgl. Müller, Regierungssystem, S. 114.
- 17 Pollak, Johannes/Slominski, Peter: Zwischen De- und Reparlamentarisierung: Der österreichische Nationalrat und seine Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Jg. 38, H. 2, 2009, S. 193–212, hier S. 197–200
- 18 Vgl. Müller, Regierungssystem, S. 112
- 19 Vgl. Der Standard, 16.7.2012
- 20 Vgl. Jenny, Marcelo/Müller, Wolfgang C.: From the Europeanization of Lawmaking to the Europeanization of National Legal Orders: The Case of Austria, in: Public Administration, Jg. 88, H. 1, 2010, S. 36–56, hier S. 36–37, 45
- 21 Vgl. Hix/Høyland, Political System, S. 42
- 22 Vgl. Marko, Joseph/Poier, Klaus: Die Verfassungssysteme der Bundesländer: Institutionen und Verfahren repräsentativer und direkter Demokratie, in: Dachs, Herbert et al. (Hrsg.): Politik in Österreich: Das Handbuch. Wien 2006, S. 943–958, hier S. 945–946
- 23 Vgl. Aigner, Dagmar: Die Landtage, in: Dachs, Herbert et al. (Hrsg.): Politik in Österreich: Das Handbuch. Wien 2006, S. 959–973, hier S. 966–970
- 24 Vgl. Fallend, Franz: Bund-Länder-Beziehungen, in: Dachs, Herbert et al. (Hrsg.): Politik in Österreich: Das Handbuch. Wien 2006, S. 1.024–1.040, hier S. 1.035–1.037
- 25 Vgl. Aigner, Landtage, S. 965, 971



ONLINEVERSION

In der Onlineversion von Band 35 der Informationen zur Politischen Bildung „Medien und Politik“ auf www.politischebildung.com finden Sie folgende weiterführende Materialien:

- ▶ Unterrichtsbeispiel: „Wenn alle Politik machen: BürgerInnenbeteiligung am Beispiel ‚Stuttgart 21‘“
- ▶ Artikel: „Die Piratenparteien“
- ▶ Infokasten: „Gründungsdaten und Wahlerfolge der Piratenparteien“



WEBTIPP

<http://www.europarl.europa.eu/portal/de>

Auf der offiziellen Website des Europäischen Parlaments (EP) finden Sie zahlreiche Informationen zum EP. So u.a. auch eine Aufschlüsselung der Abgeordneten nach Geschlechtern in den einzelnen Legislaturperioden sowie Mitglieder je Mitgliedsstaat und Fraktion.

- ▶ <http://www.europarl.europa.eu/portal/de> → Das Parlament → Blick zurück