

Das österreichische Parlament

A) Grundsätzliches

Österreich ist wie die meisten modernen westlichen Demokratien eine **repräsentative (parlamentarische) Demokratie**. Dazu kommen einzelne direktdemokratische bzw. plebiszitäre Elemente, nämlich **Volksbegehren, Volksbefragungen, Volksabstimmungen, Bürgerinitiativen und Petitionen**.

In einer parlamentarischen Demokratie geht die Macht vom Volk aus, wobei dieses die Herrschaft nicht unmittelbar ausübt. Die Staatsgewalt wird nämlich von der Bevölkerung durch Wahlen auf Volksvertretungen übertragen. Die dabei gewählten Mandatare entscheiden eigenverantwortlich und können wieder abgewählt werden.

Ein großer Teil des Bundes-Verfassungsgesetzes (**B-VG**) befasst sich mit dem Parlament, das häufig als „Herz der Demokratie“ bezeichnet wird. Dieses besteht – wie die Volksvertretungen in den meisten föderalistischen Staaten – aus zwei Kammern, nämlich dem direkt gewählten Nationalrat (**NR**) und dem Bundesrat (**BR**). Letzterer ist insbesondere zur Wahrnehmung der Länderinteressen im Rahmen der Bundesgesetzgebung berufen und dessen Mitglieder werden von den neun Landtagen entsandt.

Die Gesetzgebungsperiode des **Nationalrates** dauert im Normalfall fünf Jahre, wenn sie nicht durch Nationalratsbeschluss vorzeitig beendet wird.

Der Nationalrat, der eine fixe Mitgliederzahl hat, wird vom Bundespräsidenten zu ordentlichen Tagungen einberufen, die nach der Bundesverfassung etwa von Mitte September eines Jahres (meist jedoch etwas früher) bis Mitte Juli des nächsten Jahres – also jeweils ungefähr zehn Monate – dauern. Ihm gehören 183 Mitglieder an.

Der **Bundesrat** hat keine feste Mitgliederzahl. Er besteht derzeit aus 61 Mandataren und erneuert sich jeweils nur zum Teil – und zwar nach jeder Landtagswahl. Der Bundesrat hat weder Gesetzgebungsperioden noch Tagungen; tagt also in Permanenz.

Die Volksvertretungen beeinflussen mittelbar oder unmittelbar viele Lebensbereiche der Bürger und wirken auch entscheidend bei der Gestaltung der internationalen Beziehungen eines Staates mit. Es bedarf daher eines strengen Reglements, um die reibungslose Durchführung der Plenar- und Ausschusssitzungen sowie der sonstigen parlamentarischen Arbeit sicherzustellen.

Die entsprechenden „**Spielregeln**“ sind in der **Geschäftsordnung** der jeweiligen Kammer niedergelegt. Diese können aber nur **Rahmenbedingungen für das parlamentarische Geschehen** darstellen. Es bedarf daher zusätzlich zahlreicher Vereinbarungen zwischen den Fraktionen und allgemein anerkannter Usancen.

Somit basieren die **parlamentarischen „Spielregeln“** insgesamt auf folgenden drei Säulen:

1. dem **Geschäftsordnungsgesetz**, das wiederum in der Verfassung verankert ist;
2. **Vereinbarungen** zwischen den **Fraktionen** und insbesondere solchen im jeweiligen parlamentarischen Lenkungsorgan, nämlich der **Präsidialkonferenz** (diese besteht in der ersten Kammer aus den drei Nationalratspräsidenten und den Klubobmännern);
3. den **allgemeinen parlamentarischen Usancen**, die auf einer langjährigen Praxis beruhen.

B) Aufgaben der beiden parlamentarischen Kammern

Es gibt zunächst drei klassische Aufgaben. Diese sind:

- die **Gesetzgebung** (Hauptaufgabe der Regierungsparteien),
- die **parlamentarische Kontrolle** (Schwerpunkt der Opposition) sowie
- die **Mitwirkung an der Vollziehung** des Bundes (z.B. Abschluss von Staatsverträgen).

Für Österreich als EU-Mitglied kommt noch eine **neuere Dimension** dazu, nämlich die der *indirekten* und *direkten* **Mitwirkung** der nationalen Parlamente an der **EU-Rechtssetzung** bzw. **EU-Willensbildung**.

Weiters wirken die **nationalen Parlamente** in jenen EU-Staaten, die dem **Europäischen Stabilitätsmechanismus** (ESM) beigetreten sind – also auch der österreichische Nationalrat –, bei **dessen Aktivitäten** in unterschiedlicher Intensität **mit**. Aufgabe des ESM ist es dabei, überschuldete Mitgliedsstaaten der Eurozone durch Notkredite und Bürgschaften zu unterstützen, um deren Zahlungsunfähigkeit zu verhindern und dadurch die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebietes zu wahren.

C) Klassische Aufgaben des österreichischen Parlaments

Diese sind:

I. Gesetzgebung

Für einen Beschluss des Nationalrates ist in der Regel die Anwesenheit von einem Drittel der Abgeordneten und die unbedingte Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich. Es gibt jedoch eine Reihe von Ausnahmen. Die wichtigsten davon sind die Abstimmungen über Verfassungsgesetze oder in einfachen Gesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen. Solche können nämlich nur in Anwesenheit der Hälfte der Abgeordneten und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden.

Bezüglich Details zum Weg der Bundesgesetzgebung – inklusive Bundesrat – siehe **Beilage 1**.

II. Parlamentarische Kontrolle

Dem **NR** und teilweise auch dem **BR** stehen Instrumente der *politischen*, der *finanziellen* und der *rechtlichen* Kontrolle zur Verfügung.

Die bedeutendsten davon sind:

Instrumente der politischen Kontrolle

1. Interpellationsrecht (betrifft die Geschäftsführung der Bundesregierung bzw. die Vollziehung des Bundes)
 - a) Schriftliche Anfrage an die Bundesregierung und die Mitglieder derselben (inkl. Besprechung von Anfragebeantwortungen)
 - b) Dringliche Anfrage (**NR** u. **BR**) bzw. Dringlicher Antrag (**NR**)
 - c) Fragestunde (kurze mündliche Anfragen samt Zusatzfragen)
 - d) Aktuelle Stunde
 - „Aktuelle Stunde“ über allgemeine Themen aus dem Bereich der Vollziehung des Bundes (im **BR** auch über Themen aus dem EU-Bereich)
 - Eigene „Aktuelle Europastunde“ über Themen aus der Zuständigkeit der Europäischen Union (**NR**)

2. Resolutionsrecht
 - a) Allgemeine Entschließung (Wunsch an die Ausübung der Vollziehung)
 - b) Misstrauensvotum (Versagen des Vertrauens gegenüber der Bundesregierung oder einzelnen Mitgliedern) – betrifft die politische Verantwortlichkeit (**NR**)

3. Enquete-Recht

Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, auch auf Verlangen eines Viertels der Abgeordneten (dieser prüft die **politische** – und nicht die rechtliche – **Verantwortung**) (**NR**).

Gegenstand der Untersuchung ist gemäß Artikel 53 Abs. 2 B-VG **ein bestimmter abgeschlossener Vorgang im Bereich der Vollziehung des Bundes**.

Seit 01.01.2015 bestehen für die Einsetzung und für eine Reihe von Verfahrensschritten (Ladung von Auskunftspersonen, Anforderung von Akten und Unterlagen, ergänzende Beweisanforderungen, Befassung von Schiedsstellen – insbesondere des Verfassungsgerichtshofes – uam.) Minderheitsrechte.

Bezüglich der wesentlichen Verfassungs- und Geschäftsordnungsbestimmungen für Untersuchungsausschüsse siehe die **Beilage 2**.

4. Informationsrecht
 - a) Anhörung von Sachverständigen oder anderen Auskunftspersonen (in den Ausschüssen des **NR** und des **BR** sowie in den Unterausschüssen des **NR**);
 - b) Durchführung von parlamentarischen Enqueten über österreichische Bundesangelegenheiten (**NR** und **BR**) - dient der Information für Mandatäre durch Sachverständige und sonstige Auskunftspersonen;

- c) Einsetzung von Enquete-Kommissionen (zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutende Angelegenheiten der Bundesgesetzgebung) (**NR**). [Im Jahr 2015 haben beispielsweise zwei wichtige Enquetekommissionen getagt und Berichte geliefert. Die Themen dazu waren: „Würde am Ende des Lebens“ und „Stärkung der Demokratie in Österreich“.]
5. Zitationsrecht
Die Anwesenheit von Regierungsmitgliedern (**NR** und **BR**), der Volksanwälte (**NR**) und des Rechnungshofpräsidenten bzw. der Rechnungshofpräsidentin (**NR**) kann verlangt werden [im Ausschuss auch Zitationsmöglichkeit der Vorsitzenden der parlamentarischen Bundesheerkommission (**NR**) und Zitation weisungsfreier Kontrollorgane der öffentlichen Verwaltung gem. Art. 20 Abs. 2 B-VG (**NR** und **BR**)]
6. Petitionsrecht
a) Petitionen (Eingaben), die von den Mandataren überreicht werden (**NR** und **BR**)
b) Bürgerinitiativen: das sind Anliegen, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind und von 500 Staatsbürgern im Alter von mindestens 16 Jahren unterstützt werden. Sie sind dem Nationalrat schriftlich vorzulegen (**NR**)
Darüber hinaus können wahlberechtigte Bürger dem Anliegen einer im Nationalrat rechtsgültig eingebrachten parlamentarischen Bürgerinitiative elektronisch zustimmen. Dies dient jedoch nur der Abbildung der politischen Interessenslage und hat für die Beratungen im Nationalrat ausschließlich informativen Charakter.
7. Überprüfung von Maßnahmen zum Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen sowie von nachrichtendienstlichen Maßnahmen
a) Ständiger Unterausschuss zur Überprüfung der Staatspolizei (**NR**)
b) Ständiger Unterausschuss zur Überprüfung nachrichtendienstlicher Maßnahmen im Bereich der Landesverteidigung (**NR**)

Die Beratungen dieser Unterausschüsse sind geheim.

Instrumente der finanziellen Kontrolle

8. Prüfung besonderer Akte der Gebarung
a) Durchführung besonderer Akte der Gebarungsprüfung durch den Rechnungshof (auch zahlenmäßig begrenztes Minderheitsrecht von 20 Abgeordneten) – zusätzlich zur regelmäßig stattfindenden Rechnungshofüberprüfung der Bundesgebarung und der Vorlage der entsprechenden Berichte an den Nationalrat (**NR**)
b) Erteilung eines Auftrages an den Ständigen Rechnungshof-Unterausschuss, einen bestimmten Vorgang im oben erwähnten Sinne (Gebarung) zu prüfen (auch Minderheitsrecht eines Viertels der Mitglieder des Nationalrates) (**NR**)

Instrumente der rechtlichen Kontrolle

9. Anfechtung von Gesetzen beim Verfassungsgerichtshof durch ein Drittel der Mitglieder des Nationalrates bzw. des Bundesrates (**NR** und **BR**)
10. Anklage beim Verfassungsgerichtshof gegen Mitglieder der Bundesregierung und Staatssekretäre wegen Gesetzesverletzung (Ministeranklage – **NR**; Mehrheit)
11. **Antrag an den Verfassungsgerichtshof auf Amtsverlust** eines Mitgliedes der Bundesregierung, eines Staatssekretärs, des Präsidenten des Rechnungshofes oder eines Mitgliedes der Volksanwaltschaft bei Verlust der Wählbarkeit (**NR**; Mehrheit).

III. Mitwirkung an der Vollziehung des Bundes

Die wichtigsten Beispiele hierfür sind:

1. der Abschluss von Staatsverträgen (**NR** und **BR**) und
2. das Einvernehmen mit dem Hauptausschuss (HA) des **NR** bei Verordnungen der Bundesregierung bzw. ihrer Mitglieder (**NR**).

Seit dem Beitritt Österreichs zur EU wirkt auch das österreichische Parlament an der Ernennung von österreichischen Mitgliedern der EU-Kommission, des Gerichtshofes der EU, des EU-Rechnungshofes und des Verwaltungsrates der Europäischen Investitionsbank mit. Die Mitwirkung des **NR** erfolgt im Wege des Hauptausschusses. Der **BR** wird nur unterrichtet.

D) Mitwirkung des Nationalrates und Bundesrates an der EU-Rechtssetzung bzw. EU-Willensbildung

Wie sehen nun die erwähnten Mitwirkungsrechte des österreichischen Parlaments hierzu im Detail aus?

I. Indirekte Mitwirkung am Europäischen Gesetzgebungsprozess

Die wichtigsten seit dem EU-Beitritt Österreichs bestehenden Instrumente in diesem Zusammenhang sind:

1. Informationsverpflichtung der Bundesregierung über EU-Vorhaben an **NR** und **BR** sowie
2. Möglichkeit der inhaltlichen Bindung von Regierungsmitgliedern an eine Stellungnahme des EU-Hauptausschusses bzw. dessen Unterausschusses und teilweise auch des EU-Ausschusses des **BR** für die Verhandlungen in EU-Ministerräten.

II. Direkte Mitwirkung am europäischen Gesetzgebungsprozess

Der Vertrag der Europäischen Union – allgemein als Vertrag von Lissabon bezeichnet – hat die nationalen Parlamente weiter gestärkt und ihnen ein direktes Mitwirkungsrecht am europäischen Gesetzgebungsprozess eingeräumt.

Die **Schwerpunkte**, die in der diesbezüglichen Verfassungsnovelle und in den entsprechenden Geschäftsordnungsbestimmungen näher ausgeführt werden, sind:

1. **Verstärkte Informationspflichten der EU-Organe und der Bundesregierung an die nationalen Parlamente**

Die wichtigsten Beispiele hierfür sind:

- die europäischen Organe veröffentlichen über die relevanten Kanäle (EU-Extranet) ihre Gesetzgebungsakte; die nationalen Parlamente – Nationalrat und Bundesrat – werden ebenfalls darüber informiert;
- darüber hinaus können Nationalrat und Bundesrat ihren Wünschen über die Vorhaben der Europäischen Union in Mitteilungen an die Organe derselben Ausdruck geben. Der Bundesrat macht von dieser Möglichkeit häufig Gebrauch;

2. die **Subsidiaritätsprüfung** mit der Möglichkeit einer **Rüge** durch eine qualifizierte Anzahl von nationalen Parlamenten (ein Drittel bzw. die Hälfte der Parlamente, wobei jedes Land zwei Stimmen hat).

Die nationalen Parlamente – und zwar beide Kammern – können innerhalb von 8 Wochen nach Übermittlung des Entwurfes eines Gesetzgebungsaktes in den Amtssprachen der Union darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht vereinbar ist.

Nach Art. 5 Abs. 3 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) wird die Union „nach dem Subsidiaritätsprinzip in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedsstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern viel mehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“.

3. die **Einbringung einer Subsidiaritätsklage** durch jedes einzelne nationale Parlament innerhalb von zwei Monaten nach Erlassung des Gesetzgebungsaktes.

Wegen des Verstoßes eines europäischen Gesetzgebungsaktes gegen das Subsidiaritätsprinzip kann nach dem Vertrag von Lissabon von jedem Mitgliedsstaat eine Klage beim Gerichtshof der Europäischen Union eingebracht werden.

4. die **Schaffung einer Brückenklausele (Passerelle)**: Das heißt, dass beim Übergang von der Einstimmigkeit zu Mehrheitsbeschlüssen im (Europäischen) Rat sowie beim Übergang vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren eine Ermächtigung der nationalen Parlamente – in Österreich des Nationalrates und des Bundesrates – erforderlich ist. Weiters

können diesbezügliche EU-Beschlüsse von den nationalen Parlamenten innerhalb von sechs Monaten abgelehnt werden.

E) Mitwirkung des Nationalrates in Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)

In Österreich wurden in der Bundesverfassung und in der Geschäftsordnung des NR – nicht in jener des BR – für die Beteiligung der ersten Kammer vor allem folgende Bestimmungen geschaffen:

- a) **Mitwirkungsrechte des Nationalrates (Stellungnahmerechte zu ESM-Vorhaben und Zustimmungsermächtigungen für österreichische Vertreter im ESM) an der innerstaatlichen Willensbildung** im Hinblick auf die laufende Tätigkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus und
- b) **Unterrichtungs- und Berichtspflichten des zuständigen Bundesministers** gegenüber dem Nationalrat mit Stellungnahmerecht.

F) Instrumente der direkten Demokratie in Österreich

Zusätzlich zu den Nationalratswahlen, die in der Regel alle fünf Jahre stattfinden, sieht die österreichische Bundesverfassung einige Initiativen zur direkten Mitwirkung der Bürger vor. Derzeit bestehen folgende direktdemokratische Instrumente:

I. Volksbegehren

Jeder von 100.000 stimmberechtigten Bürgern oder von je einem Sechstel der Stimmberechtigten dreier Länder gestellter Antrag ist von der Bundeswahlbehörde dem Nationalrat zur Behandlung vorzulegen.

Seit Jänner 2018 ist neben der schriftlichen auch eine elektronische Unterstützung von Volksbegehren durch die Stimmberechtigten gesetzlich vorgesehen. Dabei muss allerdings gewährleistet sein, dass dies nur persönlich und nur einmal erfolgt. Dies gilt sowohl für das Einleitungsverfahren als auch für das Eintragungsverfahren.

Beim parlamentarischen Verfahren gibt es eine Reihe von Sonderbestimmungen, insbesondere hinsichtlich Beratungsfristen, Teilnehmerkreis und Öffentlichkeit. Die wichtigsten davon sind:

- Volksbegehren können auch dann einer Ersten Lesung unterzogen werden, wenn sie keinen Gesetzesvorschlag enthalten.
- Die Vorberatung im Ausschuss hat innerhalb eines Monats nach Zuweisung zu beginnen; und nach weiteren vier Monaten ist dem Nationalrat ein Bericht zu erstatten.
- An der Behandlung eines Volksbegehrens im Ausschuss nehmen auch der Bevollmächtigte und zwei Stellvertreter teil.

- Der Bevollmächtigte hat die Möglichkeit einer kurzen persönlichen Stellungnahme, die im Ausschussbericht zu berücksichtigen ist.
- Bei einer „Generaldebatte“ oder einer „umfangreichen Erörterung des Volksbegehrens“ unter Beiziehung von Sachverständigen tagt der Ausschuss öffentlich.
- Bei der Festlegung der Tagesordnung einer Plenarsitzung haben Volksbegehren Vorrang vor den übrigen Tagesordnungspunkten, stellen also den ersten Tagesordnungspunkt dar.

II. Volksabstimmung

1. Eine Volksabstimmung kann über jede Gesetzesvorlage frühestens bei der zweiten Lesung im Nationalrat beantragt und nach der dritten Lesung mit einfacher Mehrheit beschlossen werden. Zeitlich ist sie nach der Beendigung des Gesetzgebungsverfahrens im Nationalrat und im Bundesrat, jedoch vor Beurkundung durch den Bundespräsidenten, durchzuführen.
2. Über eine Teiländerung der Bundesverfassung ist dann eine Volksabstimmung abzuhalten, wenn dies von einem Drittel der Mitglieder des Nationalrates oder des Bundesrates verlangt wird.
3. Über eine Gesamtänderung der Bundesverfassung – also der Änderung eines Grundprinzips – ist eine Volksabstimmung verpflichtend durchzuführen.

III. Volksbefragung

Eine Volksbefragung findet dann statt, wenn dies aufgrund eines Antrages von Abgeordneten oder auf Vorschlag der Bundesregierung mit einfacher Mehrheit im Nationalrat beschlossen wird.

Ein Antrag auf Durchführung einer Volksbefragung hat die ihr zugrundeliegende Fragestellung zu enthalten. Diese hat entweder aus einer mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortenden Frage oder aus zwei alternativen Lösungsvorschlägen zu bestehen.

Sie ist für den Gesetzgeber zwar nicht rechtlich bindend und dient der Politik primär dazu, vor endgültigen Entscheidungen die Meinungen der Bürger einzuholen. Wie die Volksbefragung im Jänner 2013 zum Thema Wehrpflicht gezeigt hat, wird sie aber realpolitisch als bindend angesehen.

IV. Bürgerinitiativen

500 stimmberechtigte Bürger können eine Bürgerinitiative im Nationalrat einbringen, die dann im Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen behandelt werden muss. Der Ausschuss kann Stellungnahmen von Ministerien bzw. anderen Institutionen einholen und Hearings mit Experten durchführen. Der Erstunterzeichner ist auf Anfrage über den Stand des parlamentarischen Verfahrens zu informieren.

Parlamentarische Bürgerinitiativen können auch zur inhaltlichen Behandlung dem zuständigen Fachausschuss zugewiesen oder der Volksanwaltschaft zur weiteren Beratung übermittelt werden.

Die Einbringung parlamentarischer Bürgerinitiativen und Petitionen erfordert gesetzlich die Papierform. Darüber hinaus können die Bürger seit Oktober 2011 auf dem Webportal des Parlaments dem jeweiligen Anliegen einer Bürgerinitiative oder Petition elektronisch zustimmen. Dies dient der Abbildung der politischen Interessenslage und hat für die Beratungen im Nationalrat nur informativen Charakter. Grundsätzlich ist dabei die Abgabe lediglich **einer** Zustimmungserklärung pro Person zulässig.

Die elektronische Zustimmungsmöglichkeit auf der Homepage des Parlaments ist durch ein Symbol gekennzeichnet. Durch dessen Anklicken wird das entsprechende auszufüllende Formular aufgerufen.

V. Bürgerbegutachtung von Gesetzesentwürfen

Seit September 2017 können Bürger bereits im Vorfeld des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens auf der Homepage des Parlaments Stellung zu Gesetzesvorhaben nehmen. Sie haben auf der Website des Parlaments die Möglichkeit, Stellungnahmen zu Ministerialentwürfen einzubringen. Zusätzlich können die einzelnen Stellungnahmen mit einer Zustimmungserklärung unterstützt werden.

Es handelt sich dabei nur um eine Orientierungshilfe für das Regierungsmitglied und den Gesetzgeber sowie um den Versuch einer frühzeitigen direkten Einbindung der Interessierten. Dadurch soll zusätzlich Transparenz beim Gesetzgebungsverfahren gewährleistet werden.

Eine analoge Regelung gilt auch für Initiativanträge von Abgeordneten, sofern der zuständige Ausschuss eine Begutachtung beschlossen hat.