universität wien

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

„Die Rolle des Nationalrates im politischen System Österreichs am Beispiel der parlamentarischen Mitwirkungsrechte bei der Gestaltung der EU-Politik“

Verfasser

Paul Georg Schilder

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. phil)

Wien, im Juni 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuer: Univ.-Prof. Dr.Karl Ucakar

Meinen Eltern

Danksagung

Ich möchte mich an dieser Stelle bei einigen Professoren der Universität Wien bedanken, die mir während des Studiums weiter geholfen haben. Bei Professor Koli vom Institut für Slawistik möchte ich mich für das Helfen bei den ersten wissenschaftlichen Schritten bedanken, bei Professor Stimmer für das Aufzeigen des rechtlichen Aspekts der Politikwissenschaft, der mich während meines ganzen Studiums begleitete, bei Professor Pribersky für ein spannendes Forschungspraktikum, während dessen theoretische Schriften verständlicher wurden, bei Professor Segert für ein lehrreiches Diplomandenseminar, in dem eine Idee für eine Diplomarbeit entstand, die sich leider nicht verwirklichen ließ, und bei Professor Ucakar für das Übernehmen meiner zweiten Diplomarbeitsidee und den kritischen Anregungen zu meinen Ergebnissen, die meine Arbeit stets weiterbrachten.

Abstract

Die Arbeit untersuchte die verfassungsbedingten Strukturen, innerhalb denen der Nationalrat allgemein und in EU-Angelegenheiten tätig wird. Die Parteienstaatlichkeit führt dazu, dass die Mehrheitsverhältnisse im Nationalrat die Regierungszusammensetzung bestimmen und die Regierungsmehrheit das parlamentarische Geschehen dominiert. Die weitreichenden Mitwirkungsmöglichkeiten an der von Regierungsseite dominierten EU-Politik ermöglichen dem Nationalrat Einfluss auf die EU-Organe Europäischer Rat und Rat zu nehmen. Der Vertrag von Lissabon erweitert dabei die Mitwirkungsmöglichkeiten im Gesetzgebungsprozess. Untersuchungen zeigten, dass EU-Angelegenheiten nur einen geringen Anteil am gesamten Sitzungsausmaß des Nationalrates ausmachen, dadurch der Nationalrat nur in einem geringen Ausmaß in EU-Angelegenheiten tätig wird und insgesamt nur bedingt Regierungskontrolle in EU-Angelegenheiten möglich ist.

abstract

The thesis investigated the constitutional structures in which the Nationalrat acts in gernerall and in EU-affaires. As a consequence of party-dominance the majority in the Nationalrat decides about the composition of the government and dominates also the parliamentary activities. The far reaching opportunities of involvement in EU-affaires allows the Nationalrat to influence the EU-organs, European Council and Council. The treaty of Lissabon widens the opportunities of involvement in the lawmaking process. Investigations worked out, that only a small part of the session activities of the Nationalrat concerns EU-affaires, therefore only to a small degree the Nationalrat acts in EU-affaires and altogether government controll in EU-affaires is only partly possible.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung....1
1.1 Hinführung zum Thema....1
1.2 Zentrale Begriffe....2
1.2.1 Politisches System (Regierungssystem)....2
1.2.2 Verfassung....3
1.2.3 Parlament....4
1.3 Problemstellung....4
1.4 Aufbau der Arbeit....6
2 Thematische Einführung....8
2.1 Österreichs Weg in die EU....8
2.1.1 Stationen auf Österreichs Weg in die EU....8
2.1.2 Innerstaatliche Anpassungsmaßnahmen im Zuge des EU-Beitritts....9
2.1.2.1 das EU-Beitritts-B-VG....9
2.1.2.2 das EU-Begleit-B-VG....10
2.2 Inhalt der parlamentarischen Mitwirkungsrechte....10
2.3 Allgemeine Erkenntnisse zur bisherigen Anwendung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte in Österreich....11
2.4 Mitwirkung von Nationalparlamenten EU-weit....14
2.5 Tätigkeit der EU-Ausschüsse des Nationalrates....15
2.5.1 Tätigkeit des Hauptausschusses in EU-Angelegenheiten....15
2.5.2 Tätigkeit des Ständigen Unterausschusses in EU-Angelegenheiten....16
3 Die Stellung des Nationalrates im österreichischen Regierungssystem....17
3.1 das österreichische Regierungssystem....17
3.1.1 Regierungssystemmodelle....17
3.1.2 verfassungsrechtliche Grundlagen....17
3.1.3 Befunde zur Verfassungswirklichkeit im österreichischen Regierungssystem....19
3.1.3.1 Nationalrat als Teil des österreichischen Parlaments....19
3.1.3.2 Nationalrat und Bundesregierung....20
3.1.3.3 Nationalrat und Bundespräsident....20
3.1.3.4 politische Parteien und das Regierungssystem....21
3.2 Nationalrat und Bundesregierung....21
3.2.1 Theorie zum parlamentarischen Regierungssystem....21
3.2.1.1 Fraktionsverhalten im Parlament....21
3.2.1.2 Regierungsmehrheit im Parlament....22
3.2.1.3 verfassungspolitische Funktionen der Opposition....24
3.2.2 Zusammenspiel zwischen Bundesregierung und Nationalrat....25
3.3 Aufgaben des Nationalrates....27
3.3.1 Parlamentsfunktionen in der Literatur....27
3.3.1.1 Gesetzgebungsfunktion....27
3.3.1.2 Mitwirkungsfunktion....27
3.3.1.3 Kontrollfunktion....28
3.3.1.4 Kreationsfunktion....28
3.3.1.5 Darstellungsfunktion....28
3.3.2 der Nationalrat im politischen Alltag....29
3.4 Zusammenfassung....31
4 Österreichs Beteiligung am politischen System der EU....33

4.1 der Europäische Rat....33
4.1.1 Zusammensetzung....33
4.1.2 Aufgabenbereiche....34
4.1.3 Arbeitsweise....34
4.2 der Rat....35
4.2.1 Zusammensetzung....35
4.2.2 Aufgabenbereiche....37
4.2.3 Arbeitsweise....37
4.3 die Kommission....40
4.3.1 Zusammensetzung....40
4.3.2 Aufgabenbereiche....41
4.3.3 Arbeitsweise....42
4.4 das Europäische Parlament....43
4.4.1 Zusammensetzung....43
4.4.2 Aufgabenbereiche....44
4.4.3 Arbeitsweise....45
4.5 Zusammenfassung....46
5 Bundespräsident und EU....47
5.1 Kontroverse um Österreichs Vertretung im Europäischen Rat....47
5.2 die politische Diskussion im Nationalrat....48
5.3 weitere Bereiche....51
5.4 Zusammenfassung....51
6 Untersuchung zur Regierungsmehrheit in EU-Angelegenheiten....53
6.1 Daten und Statistiken zum Untersuchungszeitraum....53
6.1.1 Überblick zu den Gesetzgebungsperioden....53
6.1.1.1 Beginn und Ende der Gesetzgebungsperioden....53
6.1.1.2 Überblick zur Mandatsverteilung....53
6.1.2 Sitzverteilung in den EU-Ausschüssen....54
6.1.2.1 Sitzverteilung im Hauptausschuss des Nationalrates....54
6.1.2.2 Sitzverteilung im Ständigen Unterausschuss des Nationalrates....54
6.2 Abstimmungsverhalten in EU-Angelegenheiten....54
6.2.1 Untersuchungsfrage....55
6.2.2 methodisches Vorgehen....55
6.2.2.1 Datenerhebung....55
6.2.2.2 Datenauswertung....56
6.2.3 Ergebnisse....56
6.2.3.1 Abstimmungsverhalten im Hauptausschuss:....56
6.2.3.2 Abstimmungsverhalten im Ständigen Unterausschuss:....56
6.2.3.3 Abstimmungsverhalten beider EU-Ausschüsse:....56
6.3 Zusammenfassung....57
7 Rechtsetzung auf EU-Ebene....58
7.1 Arten des Rechts....58
7.2 Ziele der EU....59
7.3 Prinzipien der Rechtsetzung....61
7.3.1 Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung....61
7.3.2 Vorrang von Unionsrecht....61
7.3.3 Subsidiaritätsprinzip....61
7.4 Rechtsetzung und Gesetzgebung....62
7.4.1 das ordentliche Gesetzgebungsverfahren....62
7.4.2 das besondere Gesetzgebungsverfahren....62

7.4.3 Sonstige Rechtsetzungsverfahren 63
7.5 Vollzug von EU-Recht....63
8 die parlamentarischen Mitwirkungsrechte zur Gestaltung der EU-Politik....65
8.1 Die politische Konstellation 1994....65
8.2 Die Entwicklung der parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten....66
8.2.1 zur Kreationsfunktion....67
8.2.2 zur Kontrollfunktion....68
8.2.3 zur Mitwirkungsfunktion....70
8.3 Die Wahrnehmung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte durch den Nationalrat 71
8.3.1 EU-Hauptausschuss....71
8.3.2 Ständiger Unterausschuss in EU-Angelegenheiten....72
8.3.3 Feuerwehr-Komitee....73
8.4 parlamentarische Mitwirkungsrechte im europäischen Vergleich....73
8.5 Zusammenfassung....76
9 Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon....79
9.1 Allgemeines zum Vertrag von Lissabon....79
9.2 Aufwertung der Nationalparlamente....80
9.2.1 Prinzip der repräsentativen Demokratie in der EU 80
9.2.2 neue Informationsrechte....81
9.2.3 Subsidiaritätskontrolle....82
9.3 Umsetzung des Vertrags von Lissabon in Österreich....83
9.3.1 bundesgesetzliche Umsetzung des Vertrags von Lissabon....84
9.3.2 Gleichstellung von Nationalrat und Bundesrat in Subsidiaritätsfragen....85
9.4 EU-Begleit-BVG und Vertrag von Lissabon im Vergleich....86
9.5 Zusammenfassung....88
10 Untersuchung zum Ausmaß von EU-Angelegenheiten im Nationalrat....89
10.1 Untersuchungsfrage....89
10.2 methodisches Vorgehen....89
10.2.1 Datenerhebung....89
10.2.2 Datenauswertung 90
10.2.3 Begründung des Vorgehens....90
10.3 Ergebnisse 91
10.3.1 Ausschusssitzungen des Nationalrates in der 21.Gesetzgebungsperiode....91
10.3.2 Ausschusssitzungen des Nationalrates in der 23.Gesetzgebungsperiode....92
10.3.3 Gegenüberstellung von Stellungnahmen und parlamentarischen Entschließungen.94
10.4 Zusammenfassung....94
11 Untersuchung zur Kontrolltätigkeit des Nationalrates in EU-Angelegenheiten....96
11.1 Untersuchungsfrage....96
11.2 methodisches Vorgehen....97
11.2.1 Datenerhebung....97
11.2.2 Datenauswertung....97
11.2.3 Begründung der Vorgehensweise....97
11.3 Ergebnisse 98
11.3.1 Allgemeine Gegenüberstellung von Ratssitzungen und EU-Ausschusssitzungen . .98
11.3.2 Politikfeldbezogene Gegenüberstellung 98
11.4 Zusammenfassung....99
12 Ausblick....101
12.1 Ergebnisse der Arbeit....101
12.1.1 Zur Stellung des Nationalrates im österreichischen Regierungssystem....101
12.1.2 zu den Mitwirkungsmöglichkeiten des Nationalrates in EU-Angelegenheiten.…101

12.1.3 zu Ausmaß von und Kontrolltätigkeit in EU-Angelegenheiten....102
12.2 Gründe für die geringe Anwendung der Mitwirkungsrechte....103
12.3 Perspektiven der Thematik....104
12.3.1 EU-Politik als Teil der Innenpolitik....104
12.3.2 weiterführende Fragestellungen....104
13 Literatur....107
13.1 Bücher....107
13.2 Internetquellen....111
13.3 weitere Quellen....111
14 Anhang....112
14.1 Ergebnisse der Arbeit des Hauptausschuss....112
14.1.1 20.Gesetzgebungsperiode:....112
14.1.2 21.Gesetzgebungsperiode:....113
14.1.3 22.Gesetzgebungsperiode:....114
14.1.4 23.Gesetzgebungsperiode....114
14.1.5 24.Gesetzgebungsperiode....115
14.2 Ergebnisse der Arbeit des Ständigen Unterausschusses in EU-Angelegenheiten....117
14.2.1 21.Gesetzgebungsperiode:....117
14.2.2 22.Gesetzgebungsperiode:....117
14.2.3 23.Gesetzgebungsperiode....118
14.2.4 24.Gesetzgebungsperiode....119
14.3 Mitglieder der Bundesregierung in Ratssitzungen....122
14.3.1 Europäischer Rat....122
14.3.2 Überblick zu den Ratssitzungen....123
14.3.3 Allgemeine Angelegenheiten....123
14.3.4 Auswärtige Angelegenheiten....124
14.3.5 Wirtschaft und Finanzen....125
14.3.6 Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz....126
14.3.7 Justiz und Inneres....126
14.3.8 Wettbewerbsfähigkeit....127
14.3.9 Verkehr, Telekommunikation und Energie....127
14.3.10 Landwirtschaft und Fischerei....128
14.3.11 Umwelt....129
14.3.12 Bildung, Jugend und Kultur....129
14.4 Bundesminister in den EU-Ausschüssen des Nationalrates....131
14.4.1 Hauptausschuss....131
14.4.2 Ständiger Unterausschuss in EU-Angelegenheiten....131

1 Einleitung

1.1 Hinführung zum Thema

Die vorliegende Diplomarbeit beschäftigt sich mit dem Nationalrat, und untersucht dessen Rolle im politischen System Österreichs am Beispiel der parlamentarischen Mitwirkungsrechte zur Gestaltung der EU-Politik. Als gewählte Volksvertretung auf Bundesebene kommt dem Nationalrat im politischen System eine besondere Bedeutung zu, die EU ist dabei seit dem Beitritt im Jahr 1995 auch für den Nationalrat als politischer Akteur nicht mehr wegzudenken. Die parlamentarischen Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten stellen das direkte Verbindungsglied zwischen der gewählten Volksvertretung auf nationaler Ebene und dem übergeordneten politischen System EU dar.

Die Arbeit ist dem politikwissenschaftlichen Teilgebiet Regierungslehre zuzuordnen. Es soll dabei die Funktionsweise des Verfassungsorgans Nationalrat sowie seine Stellung innerhalb des Regierungssystems herausgearbeitet werden, wobei sich die Untersuchung zum Regierungssystem auf die staatlichen Institutionen im engeren Sinne wie Parlament, Regierung und Staatsoberhaupt beschränkt und andere bedeutende Institutionen wie Verbände und Massenmedien nicht berücksichtigt. Die Aufgabe der politischen Parteien als strukturierende Akteure der politischen Landschaft wird vorausgesetzt. Im Zuge der Arbeit wird die Verbindung zwischen dem Nationalrat und dem politischen System der EU thematisiert. EU-Politik, die seit dem Beitritt weite Bereiche der österreichischen Gesetzgebung übernommen hat, wird zu einem maßgeblichen Anteil auf Ministerebene, im Rat der EU, verhandelt, wobei die nationalen Parlamente im Regelfall nur beschränkt bei der Gestaltung der EU-Politik eingebunden sind. Interessant in diesem Zusammenhang ist, dass der österreichische Nationalrat hier vergleichsweise relativ weitreichende Möglichkeiten zur Mitwirkung hat.

Anlässe zur Untersuchung der vorliegenden Thematik ergaben sich aus verschiedenen Gründen, teils spezieller Art, teils allgemeiner Art. Ein allgemeiner Grund zur Untersuchung des Nationalrates in EU-Angelegenheiten liegt darin festzustellen, wie weit die EU nach 16 Jahren österreichischer Mitgliedschaft „angekommen“ ist in der österreichischen Volksvertretung. Die Bundesregierung, die dem Nationalrat gegenüber verantwortlich ist, fungiert seit dem EU-Beitritt aus Sicht des Nationalrates in einer Doppelrolle. Zum einen führt sie wie gehabt die obersten Verwaltungsgeschäfte des Bundes und ist hier dem Nationalrat bezüglich ihrer Amtsführung verantwortlich, zum anderen vertritt sie auch Österreich in einflussreichen Gremien der EU und ist hier dem Nationalrat ebenso zu Rechenschaft über ihre Entscheidungen

verpflichtet. Für den Nationalrat bedeutet die EU-Mitgliedschaft also auch das Hinzukommen eines weiteren Aufgabenfeldes, nicht nur im Hinblick auf die Möglichkeit der Mitwirkung, die im Zuge des Beitritts möglich wurde, sondern auch in Hinblick auf die Ausübung seiner Kontrollaufgaben.

Ein spezieller Grund, der den Nationalrat am Beispiel der parlamentarischen Mitwirkungsrechte zur Gestaltung der EU-Politik untersuchenswert macht, ist, dass die meisten Untersuchung zur Mitwirkung des Nationalrates in EU-Angelegenheiten aus den ersten Jahren der österreichischen EU-Mitgliedschaft stammen. Zu Beginn der österreichischen Mitgliedschaft konnte man merken, dass sich die gewählten Abgeordneten intensiv EU-Angelegenheiten widmeten, während die parlamentarische Mitwirkung im Laufe der Mitgliedschaft immer mehr abnahm. Innenpolitisch hat sich seit dem EU-Beitritt allerdings sehr viel getan. So wechselte die Regierungszusammenarbeit von einer Großen Koalition zu einer Kleinen Koalition, ehe im Jahr 2007 die Große Koalition wieder ihre Fortsetzung fand. Die Zeit der Neuauflage der Großen Koalition ist hinsichtlich der Mitwirkung des Nationalrates in EU-Angelegenheiten noch kaum erforscht.

Ein weiterer spezieller und sehr aktueller Grund für die Untersuchung der parlamentarischen Mitwirkung in EU-Angelegenheiten in Österreich kommt durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009. Der Vertrag von Lissabon soll die nationalen Parlamente stärker in den EU-Gesetzgebungsprozess einbinden. Da in der Literatur vielfach die Rede ist, dass dem Nationalrat in EU-Angelegenheiten besonders weitreichende Mitwirkungsmöglichkeiten zukommen, ist es interessant zu untersuchen, was die Neuerungen des Reformvertrags für den Nationalrat tatsächlich bedeuten.

1.2 Zentrale Begriffe

1.2.1 Politisches System (Regierungssystem)

Der Begriff „Politisches System“ ist mittlerweile nicht nur in der Wissenschaft, sondern auch in der Alltagssprache ein geläufiger Allgemeinbegriff, der die Gesamtheit jener staatlichen und außerstaatlichen Einrichtungen und Akteure, Regeln und Verfahren beschreibt, die innerhalb eines in der Regel „noch nationalstaatlich, aber zunehmend supranational verflochtenen abgegrenzten Handlungsrahmens an fortlaufenden Prozessen der Formulierung und Lösung politischer Probleme sowie der allgemein verbindlichen Durchsetzung politischer Entscheidungen beteiligt sind“. (Holtmann 2000, 546f)

Der speziellere Begriff „Regierungssystem“ bezeichnet jenes System, das die Regierbarkeit eines Staates beschreibt. Es handelt sich dabei um eine der ältesten Analysekategorien der Politikwissenschaft. Es hebt die zentralen staatlichen Institutionen (im Sinne klassischer Gewaltenteilung: Exekutive, Legislative und Judikative) vom Staat ab. (vgl. Holtmann 2000,587)

So beschreibt „Exekutive“ die vollziehende Gewalt, d.h. jenen Teil der Staatsgewalt, dem die Ausführung staatlicher Anordnungen, insbesondere der von der Legislative beschlossenen Gesetze, obliegt. Hierzu zählen jedenfalls die Behörden der öffentlichen Verwaltung. Problematisch hingegen ist eine klare Zuordnung der Regierung zur Exekutive, da diese auch an der Gesetzgebung maßgeblich beteiligt ist. (vgl. Holtmann 2000, 167) „Legislative“ bezeichnet jene staatlichen Institutionen, die verfassungsrechtlich die Gesetzgebung und Kontrolle der Regierung ausüben. In demokratischen Staaten wird die frei gewählte parlamentarische Körperschaft heute allgemein als Legislative bezeichnet. (vgl. Holtmann 2000, 341) „Judikative“ beschreibt schließlich die rechtsprechende Gewalt, die auch als „3.Gewalt“ neben Exekutive und Legislative bezeichnet wird, und unabhängig von diesen Entscheidungen trifft. (vgl. Holtmann 2000, 287)

Die vorliegende Arbeit beschränkt sich dabei auf die exekutive und legislative Gewalt im österreichischen Regierungssystem samt der institutionellen Verstrickung mit dem politischen System der EU.

1.2.2 Verfassung

Verfassung bezeichnet die Grundordnung eines Staates, die zumeist in einer Verfassungsurkunde niedergelegt ist. Sie entstand aus dem Bestreben nach Rechtssicherheit und der Regelung staatlicher Macht. Die Verfassung regelt in der Demokratie „die Grundrechte (Grund- und Menschenrechte) der Bürger, die Rechtsprechung sowie die Institutionen und Prozesse staatlichen Handelns; besonderes Gewicht wird auf das verfassungsmäßig abgesicherte Prinzip der Gewaltenteilung gelegt. Gesetzgebung, Regierung, Verwaltung und Rechtsprechung müssen in dem von der Verfassung gesetzten Rahmen erfolgen. Verfassungsänderungen sind nur unter erschwerten Voraussetzungen - meist: qualifizierte Mehrheiten - möglich [...]." (Holtmann2000, 722)

Daraus abgeleitet bezeichnet "Verfassungsorgan" ein staatliches Organ, dessen Aufgabenbereich in der Verfassung eines Staates festgeschrieben ist. Hierbei handelt es sich meist um die obersten Staatsorgane. In Österreich sind dies der Bundespräsident, die

Bundesregierung, der Nationalrat und der Bundesrat (korrekterweise auch die Bundesversammlung) sowie der Verfassungsgerichtshof.

Als Verfassungswirklichkeit bezeichnet man „die Realität in einem Staat, die auf den formalen Vorschriften der Verfassung beruht und durch die tatsächliche Funktionsweise der Verfassungsorgane und sonstigen politischen Akteuren geprägt wird." Die Übereinstimmung der Verfassungswirklichkeit mit der Verfassung wird in Rechtsstaaten von Verfassungsgerichten überwacht. (vgl. Rittershofer2007, 707)

1.2.3 Parlament

„Parlament" bezeichnet die Volksvertretung eines Staates, die von der wahlberechtigten Bevölkerung auf begrenzte Zeit gewählt wird. Zu den Aufgaben des Parlaments gehört die Gesetzgebung, die Kontrolle und in parlamentarischen Regierungssystemen auch die Wahl und Abwahl der Regierung. Besteht ein Parlament aus zwei Kammern, dann setzt sich die zweite Kammer in der Regel föderal oder ständisch zusammen. (vgl. Holtmann 2000, 441)

In der österreichischen Verfassungsordnung existiert der Begriff „Parlament" nicht. Nur im Zusammenhang mit der „Parlamentsdirektion", einer Verwaltungseinheit der beiden Organe der Bundesgesetzgebung, Nationalrat und Bundesrat, kommt dieser vor. (vgl. Schefbeck 2006, 144) Wenn in der vorliegenden Arbeit vom österreichischen Parlament die Rede ist, dann ist damit das Zusammenspiel zwischen Nationalrat und Bundesrat gemeint. Die parlamentarischen Mitwirkungsrechte bezeichnen demnach jene Rechte, die den bundesgesetzgebenden Organen Nationalrat und Bundesrat zukommen. Im Vordergrund stehen in dieser Diplomarbeit die Mitwirkungsrecht des Nationalrates.

1.3 Problemstellung

Der Zugang zur Thematik der vorliegenden Arbeit erfolgt über die polity-Dimension des politischen Systems. Polity im Nohlenschen Verständnis beschreibt „die konkreten normativen, strukturellen und verfassungsmäßig gewünschten Elemente von Politik […], die historisch gewachsen als Ergebnis „geronnener Politik" die polit. Prozesse kanalisieren und eine maßgebliche Voraussetzung für inhaltlich-polit. Handeln sind." (Nohlen 2005, 778) Der politikwissenschaftliche Grundbegriff „polity" unterscheidet sich von den Begriffen „policy"(die inhaltliche Dimension des Politischen) und „politics"(die prozessuale Dimension des Politischen).

Im Zuge der Arbeit werden dabei 3 Fragestellung untersucht:

1. Der Nationalrat ist ein wichtiges Verfassungsorgan des österreichischen Regierungssystems, dessen Aufgaben in der Bundesverfassung festgeschrieben sind. Das einstige, sich aus der Entstehungsgeschichte des Parlamentarismus ergebende Konkurrenzverhältnis zwischen Regierung und Parlament ist dabei längst überwunden. „Der primäre politische Dualismus […] (wird) nicht mehr durch das organschaftliche Verhältnis von Regierung und Parlament gekennzeichnet, sondern durch das institutionelle Verhältnis von Regierungsmehrheit und Opposition." (Steffani 1997, 149) Die vorliegende Arbeit untersucht, welche Stellung der Nationalrat im österreichischen Regierungssystem einnimmt, insbesondere ob sich diese Stellung durch den EU-Beitritt bestätigt oder sich diese veränderte.
2. Als gewählte Volksvertretung kommt dem Nationalrat auch in EU-Angelegenheiten eine besondere Bedeutung zu. Es war allerdings absehbar, dass durch den EU-Beitritt Kompetenzen im Bereich der Gesetzgebung an die EU verloren gehen würden. Untersuchungen haben gezeigt, dass jene Kompetenzen, die die Nationalstaaten, im Besonderen deren gesetzgebende Organe, an die EU abgaben, zu einem großen Teil vom Europäischen Rat bzw. dem (Minister-)Rat (der EU) wahrgenommen werden. Diese beiden Organe setzen sich aus Vertretern der nationalen Exekutiven zusammen. „Das bedeutet nichts anderes, als dass diejenigen legislativen Kompetenzen, derer die nationalen Parlamente im Zuge der in der Vergangenheit vollzogenen Kompetenzübertragungen an die Europäische Union verlustig gegangen sind, vermittelt über die Entscheidungszuständigkeiten des Rates bei den nationalen Regierungen angekommen sind." (Pehle/Sturm 2008, 170) Die mitgliedstaatlichen Regierungen wurden zu „Integrationsgewinnern", während die nationalen Parlamente zu „Integrationsverlierern" wurden. Aufgrund des Verlusts an legislativen Zuständigkeiten ist von einem „Prozess der Entparlamentarisierung" die Rede. (Pehle/Sturm 2008, 160) In der Literatur ist vielfach zu lesen, dass dem Nationalrat besonders weitreichende Möglichkeiten der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten zukommen. (vgl. u.a. Luif 2006, 875; Falkner 2006, 86f; Wohnout 1999, 71) In der vorliegenden Arbeit wird der Frage nachgegangen, wie der Nationalrat auf das politische System der EU in personeller und inhaltlicher Hinsicht einwirken kann. Welche Möglichkeiten eröffnen sich dabei durch die parlamentarischen Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten? Aus Gründen der Aktualität wird auch der Vertrag von Lissabon in die Untersuchungen miteingeschlossen. Ein erklärtes Ziel des Reformvertrags von Lissabon war es, die Rolle der nationalen

Parlamente in der EU zu stärken. So wird einerseits im Vertrag auf die wichtige Stellung der nationalen Parlamente hingewiesen, als dass diese mittelbar den Europäischen Rat und den Rat demokratisch kontrollieren, und andererseits kommen durch den Vertrag den nationalen Parlamente neue Informationsrechte sowie auch neue Kontrollmöglichkeiten zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips zu. (vgl. Streinz 2010, 72f) In der vorliegenden Arbeit wird untersucht, was der Reformvertrag von Lissabon für den Nationalrat bedeutet, insbesondere welche Verbesserungen sich dadurch im Hinblick auf die bestehenden Möglichkeiten der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten für den Nationalrat ergeben.

3. Der EU-Beitritt bedeutete für den Nationalrat nicht nur den Verlust von Gesetzgebungskompetenz, sondern auch das Hinzukommen eines neuen Betätigungsfeldes, das sich durch die Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten in EU-Angelegenheiten ergibt. Untersuchungen zur Folge werden etwa 25% der österreichischen Gesetzgebungsaktivität durch Vorgaben der EU initiiert. (Gschiegl/Ucakar 2010, 21) Demzufolge könnte man annehmen, dass aufgrund des EU-Beitritts und des damit verbundenen Kompetenzverlustes im Gesetzgebungsbereich mindestens 25% der Arbeit des Nationalrates EU-Themen gewidmet ist. Untersucht wird in der vorliegenden Arbeit, in welchem Ausmaß der Nationalrat in EU-Angelegenheiten aktiv wird und wie weit der Nationalrat seiner Kontrollaufgabe gegenüber der Bundesregierung in EU-Angelegenheiten durch sein Tätigwerden nachkommen kann.

1.4 Aufbau der Arbeit

Der Aufbau der Arbeit folgt anhand den forschungsleitenden Fragen der Problemstellung.

Die Fragestellung hinsichtlich der Stellung des Nationalrates im österreichischen Regierungssystem und seine Bestätigung oder Veränderung durch den EU-Beitritt wird in Kapitel 3 über die Stellung des Nationalrates im Regierungssystem, in Kapitel 4 über die Einbindung Österreichs in die EU, in Kapitel 5 über den Bundespräsidenten in EU-Sachen und in Kapitel 6 über das Phänomen Regierungsmehrheit in EU-Angelegenheiten untersucht.

Die Fragestellung nach der personellen und inhaltlichen Mitwirkung in EU-Angelegenheiten wird durch Kapitel 7 über Rechtsetzung auf EU-Ebene, durch Kapitel 8 über die Mitwirkungsrechte des Nationalrates in EU-Angelegenheiten und durch Kapitel 9 über Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon behandelt.

Die Fragestellung nach dem Ausmaß von EU-Angelegenheiten und der Kontrolltätigkeit des Nationalrates in EU-Angelegenheiten werden in 2 separaten Untersuchungen behandelt.

Die Arbeit startet mit einer kurzen thematischen Einführung.

2 Thematische Einführung

2.1 Österreichs Weg in die EU

2.1.1 Stationen auf Österreichs Weg in die EU

Dass Österreich vor 16 Jahren Mitglied in der Europäischen Union wurde, war historisch betrachtet keineswegs eine Selbstverständlichkeit. Ein Konsens zwischen den damaligen Regierungsparteien SPÖ und ÖVP bezüglich eines Beitritts zur europäischen Staatengemeinschaft war nicht von Beginn an gegeben. Ein großes Fragezeichen stellte der Umgang mit der im Jahre 1955 beschlossenen immerwährenden Neutralität dar. Erst Ende der 1980er Jahre wurden Bedenken, dass die immerwährende Neutralität eine Mitgliedschaft in der EU (vormals EG) ausschließe, von politischer Seite überwunden. (vgl. Scheich 2006, 5ff; für eine detaillierte Darstellung der in Österreich stattgefundenen EG-Diskussion vgl. Schaller 1994)

So stellte der Beschluss des österreichischen Nationalrates vom 29.Juni 1989, bei dem 175 der 183 Abgeordneten für die Aufnahme von Verhandlungen mit der Europäischen Gemeinschaft über eine Mitgliedschaft Österreichs stimmten – für die Aufnahme von Verhandlungen sprachen sich die Abgeordneten von SPÖ, ÖVP und FPÖ aus, dagegen votierte die Grüne Alternative – politisch betrachtet den ersten Schritt Österreichs in die Europäische Union dar. (vgl. Schaller 1994, 127) Wenige Tage später, am 17.Juli 1989 übergab der damalige Außenminister Mock die Beitrittsanträge an die zuständigen Stellen der Europäischen Gemeinschaft, die auch eine umfassende Neutralitätsklausel enthielten. Erst 4 Jahre später, am 1.Februar 1993, nahm die EG die Beitrittsverhandlungen mit Österreich, gemeinsam mit Schweden und Finnland, auf. Zwischen 26.Februar und 1.März 1994 wurden die Verhandlungen schließlich auf ministerieller Ebene zum Abschluss gebracht. (vgl. Luif 2006, 871ff)

In Folge wurde der Verhandlungserfolg dem Nationalrat (am 5.Mai 1994) und dem Bundesrat (am 7.Mai 1994) zur Debatte und Beschlussfassung vorgelegt und damit einhergehend das sogenannte Beitritts-B-VG beschlossen, das die weiteren Schritte, die im Zuge des angestrebten Beitritts notwendig wurden, festlegte. Unter anderem sah das Beitritts-B-VG eine Volksabstimmung vor. Diese fand am 12.Juni 1994 statt und es sprachen sich 66,6% der Bevölkerung für einen EU-Beitritt aus. So konnte am 24.Juni 1994 bei einer Sitzung des Europäischen Rates auf Korfu der Beitrittsvertrag unterzeichnet werden. Dieser wurde von Vertretern der Bundesregierung unterzeichnet. (vgl. Dickinger 2000, 198f)

Am 11.November 1994 wurde der EU-Beitrittsvertrag dem Nationalrat zur neuerlichen

Beschlussfassung vorgelegt. Dies war nicht ganz unproblematisch, da die beiden Großparteien bei der in der Zwischenzeit stattgefundenen Nationalratswahl die Zweidrittelmehrheit verloren hatten, die für die Beschlussfassung von Bundesverfassungsgesetzen erforderlich ist. Der Beitrittsvertrag wurde aber mit 141 zu 40 Stimmen – die Zustimmung kam von SPÖ, ÖVP, Lif und den Grünen, gegen den Beitrittsvertrag stimmten die Abgeordneten der FPÖ – angenommen. (vgl. Luif 2006, 875)

Am 15.Dezember 1994 wurde noch das sogenannte EU-Begleit-B-VG beschlossen, in dem die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Mitwirkung österreichischer Staatsorgane in der Europäischen Union geschaffen wurden. Hierin ist auch die Möglichkeit des Nationalrates enthalten in EU-Angelegenheiten mitzuwirken. Aufgrund der veränderten Mehrheitsverhältnisse im Nationalrat fielen diese weitreichender aus, als ursprünglich geplant war. (vgl. Wohnout 1996, 672f)

Am 1.Jänner 1995 wurde Österreich schließlich Mitglied in der Europäischen Union.

2.1.2 Innerstaatliche Anpassungsmaßnahmen im Zuge des EU-Beitritts

Die EU-Mitgliedschaft bedeutete juristisch betrachtet, dass eine Verbindung zwischen dem österreichischen Rechtssystem und dem EU-Recht hergestellt wurde. Dazu bedurfte es bestimmter innerstaatlicher Anpassungen: Das Beitritts-B-VG legte die Schritte zur Öffnung des österreichischen Rechtssystems für das Recht der EU fest, das EU-Begleit-B-VG, das eine Vielzahl von verfassungsrechtlichen Anpassungen beinhaltet, regelte, wie Österreich durch seine politischen Organe an der EU mitwirken kann. Insgesamt kam es dadurch „zur größten Änderung unseres Rechts und unseres Staates seit 1945.“ (Pelinka/Welan 2000, 7)

2.1.2.1 das EU-Beitritts-B-VG

Das Beitritts-B-VG (in seinem vollen Wortlaut „Bundes-Verfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union“) legte die weiteren Verfahrensschritte fest, die nach dem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen mit der EU für die Mitgliedschaft notwendig wurden. Das Beitrtts-B-VG sah vor:

- Beschluss des Beitritts-BVG (dh der Ermächtigung zur Ratifikation des Beitrittsvertrags) durch National- und Bundesrat mit 2/3-Mehrheit
- Volksabstimmung über die geplante Verfassungsänderung
- Beurkundung und Kundmachung des Beitritts-BVG

- Unterzeichnung des Beitrittsvertrags
- Genehmigung des Vertrags durch National- und Bundesrat mit 2/3-Mehrheit

(vgl. Öhlinger 2006, 17)

Die angesprochene Volksabstimmung wurde notwendig, da der EU-Beitritt eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bedeutete. Eine Gesamtänderung der Bundesverfassung ist dann gegeben, wenn mindestens ein Grundprinzip der Bundesverfassung verändert wird. Der EU-Beitritt veränderte drei Grundprinzipien: das demokratische, das bundesstaatliche und das rechtsstaatliche Prinzip. Um diese Veränderung durchführen zu können, bedurfte es der Zustimmung der Bevölkerung im Zuge einer Volksabstimmung. (vgl. Öhlinger 2002, 83)

2.1.2.2 das EU-Begleit-B-VG

Durch den bevorstehenden EU-Beitritt wurde es darüber hinaus notwendig eine Reihe von innerstaatlichen Vorkehrungen zu treffen. Diese stellten verfassungsrechtliche Änderungen dar und bildeten in ihrer Gesamtheit das sogenannte EU-Begleit-B-VG. Den Kern dieser Verfassungsnovelle stellte ein neuer Abschnitt B im ersten Hauptstück des B-VG dar, mit dem Titel „Europäische Union“. Die Artikel dieses Abschnitts enthalten Bestimmungen u.a. über die Abhaltung zur Wahl des Europäischen Parlaments, über österreichische Vertreter in EU-Organen sowie die Mitwirkung von Nationalrat und Bundesrat an EU-Vorhaben.

Neben dem Abschnitt B im ersten Hauptstück des B-VG wurden noch weitere verfassungsändernde Bestimmungen erlassen, die zum EU-Begleit-B-VG gezählt werden können. Unter anderem wurde auch die Vertretung von Bundesministern neu geregelt. (vgl. Öhlinger 2002, 82)

2.2 Inhalt der parlamentarischen Mitwirkungsrechte

Im Zuge des EU-Beitritts wurde die österreichische Bundesverfassung verändert, um die Mitwirkung der gesetzgebenden Organe an der EU zu ermöglichen. So wurde dem ersten Hauptstück des B-VG nach der Abschnittsüberschrift „A. Allgemeine Bestimmungen“ der Abschnitt „B. Europäische Union“ beigefügt. Dieser Abschnitt stellt den Kern des sogenannten EU-Begleit-B-VG dar. Er enthält:

- unter Artikel 23a: Bestimmungen über die Abhaltung der Wahlen zum Europäischen Parlament
- unter Artikel 23b: Bestimmungen über die Zulassung als Kandidat zum Europäischen Parlament

- unter Artikel 23c: Bestimmungen über die österreichischen Vertreter in den Organen der EU
- unter Artikel 23d: Bestimmungen über die Mitwirkung der Länder zu Vorhaben im Rahmen der EU
- unter Artikel 23e: Bestimmungen über die Mitwirkung von Nationalrat und Bundesrat zu Vorhaben im Rahmen der EU
- unter Artikel 23f[1]: Bestimmungen über die Mitwirkung Österreichs an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

Als parlamentarische Mitwirkungsrechte zur Gestaltung der EU im weiteren Sinn können die Abschnitte 2 und 5 des Artikels 23c, die die Mitbestimmung des Nationalrates bei Personalentscheidungen festlegen, bezeichnet werden. Die parlamentarischen Mitwirkungsrechte im engeren Sinn sind in Artikel 23e festgeschrieben, die die Informationspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Nationalrat in EU-Angelegenheiten, die Möglichkeiten der inhaltlichen Gestaltung der EU-Politik durch den Nationalrat sowie die Berichtspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Nationalrat festhalten. Die Wahrnehmung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte wurde nach Art.23e Abs.5 B-VG grundsätzlich dem Hauptausschuss des Nationalrates zugeschrieben. Der Hauptausschuss stellt ein verkleinertes Plenum dar. Eine Einrichtung eines eigenen Unterausschusses in EU-Angelegenheiten ist ebenso möglich und wurde im Jahr 1999 auch tatsächlich realisiert. Nach der Beschlussfassung des Lissabon-Begleit-B-VG ist dies in Art. 23k Abs. 2 geregelt.

2.3 Allgemeine Erkenntnisse zur bisherigen Anwendung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte in Österreich

Die bisherige Anwendung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte ist durch zwei Aspekte gekennzeichnet: Zum einen hat sich die Informationspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Nationalrat als Informationsflut herausgestellt und zum zweiten hat sich die tatsächliche Bindung eines Mitglieds der Bundesregierungen in Verhandlungen im Rat der EU als nicht praktikabel erwiesen.

Art. 23e Abs. 1 B-VG schreibt vor, dass Mitglieder der Bundesregierung den Nationalrat über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union zu unterrichten haben und diesem die

[1] Durch den Beschluss der Lissabon-Begleit-Novelle ist die Mitwirkung Österreichs an der GASP nunmehr in Artikel 23 j geregelt.

Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben ist. Über welche Bereiche der Nationalrat von der Bundesregierung zu informieren ist, wurde sehr weit ausgelegt. Im Verfassungsausschuss, in dem die parlamentarischen Mitwirkungsrechte vor der Beschlussfassung diskutiert wurden, wurde festgelegt, dass der Nationalrat sowohl über Vorhaben im Rahmen der damaligen Europäischen Gemeinschaft (1.Säule) als auch über Vorhaben in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (2.Säule) und der Polizeilichen Zusammenarbeit in Justiz und Strafsachen (3.Säule) zu informieren ist. (vgl. Beilagen 58 der Stenographischen Protokolle der 19.Gesetzgebungsperiode, Seite 4) Bereits nach wenigen Wochen der praktizierten Informationspflicht wurden dem Nationalrat über 2000 Dokumente zugeschickt. (vgl. Körner 1995, 521) Diese Zahl sollte sich im Laufe der Zeit auf etwa 20.000 Dokumente pro Jahr steigern. (vgl. Falkner 2006, 87)

Hinsichtlich der Möglichkeit der Mitwirkung des Nationalrates in EU-Angelegenheiten hat sich gleich zu Beginn der EU-Mitgliedsschaft herausgestellt, dass diese nur bedingt wahrgenommen werden kann. In Art 23e B-VG ist festgeschrieben, dass der Nationalrat zu allen EU-Themen Stellungnahmen abgeben kann und diese, sofern es sich um Angelegenheiten handelt, die bundesgesetzlich umzusetzen sind, für die zuständigen Bundesminister bindende Wirkung haben. Von der Vielzahl an Dokumenten, die dem Nationalrat zugesandt wurden, wurde letztlich nur ein geringer Anteil von den zuständigen Ausschüssen behandelt und zu noch einem geringeren Anteil wurden Stellungnahmen abgegeben. Eine jährliche Auflistung bringt dies deutlich zum Vorschein.

Jahr	eingelangte EU-Dokumente	in Ausschüssen behandelte Dokumente	von Ausschüssen beschlossene Stellungnahmen
1995	17.379	92	18
1996	19.189	64	7
1997	20.551	56	4
1998	21.155	25	1
1999	19.602	16	1
2000	20.100	28	4
2001	21.953	27	3
2002	27.320	18	0
2003	22.170	15	2
2004	22.146	22	0

(vgl. Schefbeck 2006, 157)

Die Auflistung zeigt deutlich, dass die Anzahl der dem Nationalrat übermittelten EU-Dokumente stetig zugenommen hat, während die in den Ausschüssen behandelten Dokumente stetig abnahmen und ebenso die Anzahl der abgegebenen Stellungnahmen rasant zurück ging. Eine „gewisse Anfangseuphorie über die Wirksamkeit von solchen Stellungnahmen (ist) einer eher nüchternen Einschätzung gewichen.“ (Neisser 2002, 139)

Was die bindend formulierten Stellungnahmen betrifft, sollte ein Vorfall zu Beginn der österreichischen Mitgliedschaft in der EU die Grenzen der Mitwirkungsmöglichkeiten aufzeigen. Im Zuge einer Neuregelung des Tiertransports hat der Hauptausschuss des Nationalrates dem zuständigen Landwirtschaftsminister eine Stellungnahme zu diesem EU-Vorhaben für die Ratssitzung vorbereitet. Diese Stellungnahme enthielt ganz konkrete Vorgaben für die entsprechenden Verhandlungen. Diese Vorgaben machten es dem zuständigen Bundesminister nicht möglich auf angebotene Kompromissvorschläge während der Ratssitzung einzugehen, wodurch letztlich eine Regelung gegen die Stimme Österreichs beschlossen wurde, die eine Verschlechterung der österreichischen Situation bedeutete. (vgl. Griller 1995, 171f)

Dieser Vorfall hat auch deutlich gemacht, dass dem österreichischen Nationalrat zum damaligen Zeitpunkt die nötige Infrastruktur für eine effektive Anwendung der parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten fehlte. So versuchte im oben beschriebenen Fall der Bundesminister den Nationalrat zu kontaktieren, um den angebotenen Kompromissvorschlag zur Diskussion zu stellen und eine Lockerung der Stellungnahme zu erreichen, die eine gemeinsame Beschlussfassung im Rat ermöglicht hätte. Um diese Tageszeit war aber kein Abgeordneter mehr zu erreichen (es meldete sich nur noch die Feuerwache), wodurch auch keine neuerliche Befassung des Hauptausschusses mit der Stellungnahme möglich war. (vgl. Motter 2000, 77ff) Diese schlechten Erfahrungen aus der ersten Zeit der parlamentarischen Mitwirkung wurden zum Anlass genommen eine Geschäftsordnungsreform durchzuführen, die auf bestehende Missstände reagieren sollte. So wurde zum einen ein ständiger Unterausschuss in EU-Angelegenheiten eingerichtet, der den Hauptausschuss entlasten sollte und eine größere Flexibilität in EU-Angelegenheiten erreichen sollte. Weiters wurde auch das sogenannte Feuerwehr-Kommittee geschaffen, das auch während Ratssitzungen tagen kann. (vgl. dazu 8.3.3) Somit wurde dem aufgetretenen Problem bezüglich bindenden Stellungnahmen Rechnung getragen. Wenn einem Bundesminister konkrete Vorgaben in Verhandlungen gemacht werden, dann muss es auch die Möglichkeit geben, mit dem Nationalrat während der Verhandlungen Rücksprache zu halten, um eventuell auf Kompromissvorschläge eingehen zu können.

In einer Untersuchung aus dem Jahr 2003 von Pollak/Slominski über die Anwendung der parlamentarischen Mitwirkung stellten die Verfasser fest, dass aufgrund der Verstrickung zwischen Bundesregierung und Mehrheit im Nationalrat die Mitwirkungsrechte nur gering zur Anwendung kommen. So hätten die Regierungsparteien kein Interesse „in troubling their government with binding opinions“, während die Oppositionsfraktionen sich damit abgefunden hätten von den Regierungsparteien überstimmt zu werden und statt dessen Ausschusssitzungen zur Informationsgewinnung verwenden, wodurch Ausschusssitzungen mehr ein Forum für Oppositionsparteien werden „ to acquire facts and data to control the performance of the government, rather than an institution playing an integral part in the legislative process of the EU.“ (Pollak/Slominski 2003, 716f) Unterstrichen wird dieser Umstand dadurch, dass es vorwiegend die Oppositionsparteien sind die die Themen vorgeben, über die diskutiert wird. Zur Vorbereitung der Ausschusssitzungen beraten je ein Abgeordneter pro Fraktion, welche Themen auf die Tagesordnung kommen. Entscheidungen werden dabei im Konsens getroffen, wobei auffallend ist, dass es vorwiegend die Oppositionsparteien sind, die EU-Dokumente auf die Tagesordnung der EU-Ausschüsse reklamieren, während sich die Regierungsparteien hier zurückhaltender zeigen. (vgl. Blümel/Neuhold 2007, 153)

In letzter Zeit hat sich gezeigt, dass von den EU-Ausschüssen des Nationalrates vermehrt sogenannte Ausschussfeststellungen abgegeben werden. Diese stellen zwar keine formellen Stellungnahmen dar, sind aber als entschließungsähnliche Wünsche zu verstehen, die dem jeweiligen Mitglied der Bundesregierung für seine Stimmenführung im Rat der EU mitgegeben werden. (vgl. Schweitzer/Hummer/Obwexer 2007, 790f)

2.4 Mitwirkung von Nationalparlamenten EU-weit

Organisiert ist die parlamentarische Mitwirkung in EU-Angelegenheiten weitestgehend in Ausschusssystemen, die für ihre Parlamente in EU-Angelegenheiten tätig werden. Diese nehmen die Informationen entgegen und bestimmen die Mitwirkung. In einer Untersuchung aus dem Jahr 1997 stellte Kamann bei den damaligen Mitgliedstaaten der EU grundsätzlich zwei Arten der Vorabprüfung von EU-Dokumenten und deren Beeinflussung fest: eine zentral organisierte Mitwirkung und eine dezentral organisierte Mitwirkung. Unter einer zentralen Organisation der Mitwirkung ist gemeint, dass die EU-Angelegenheiten in einem Ausschuss (meistens ein Europaausschuss) behandelt und entschieden werden, während in einer dezentralen Organisation der Mitwirkung EU-Angelegenheiten in den einzelnen Fachausschüssen behandelt und zur Entscheidung gebracht werden. In Österreich, Dänemark, Finnland, und Schweden ist die

Mitwirkung zentral organisiert, in Frankreich, Italien, Luxemburg und Niederlande ist sie dezentral organisiert. Mischformen sind ebenso möglich. In Staaten, in denen die Mitwirkung dezentral organisiert ist, gibt es vielfach einen eigenen Europaausschuss. Die Aufgabe dieser Ausschüsse ist es dann meistens eintreffende Kommissionsvorschläge vorzusortieren und den parlamentarischen Ablauf zu koordinieren. (vgl. Kamann 1997, 188f) Der Vorteil der zentralen Organisationsform kann darin gesehen werden, dass dieser Ausschuss sehr effizient arbeitet, da die Mitglieder dieses Ausschusses über die Mechanismen der EU-Entscheidungsfindung ausreichend Bescheid wissen. Diese EU-bezogene Sachkenntnis kann Mitgliedern von politikfeldorganisierten Fachausschüssen mitunter fehlen. Dafür garantieren diese mehr fachspezifischen Input bei der Mitwirkung. (vgl. Kiiver 2006, 49)

Hinsichtlich der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten lassen sich die Nationalparlamente der Mitgliedstaaten der EU in drei Gruppen einteilen. Kiiver arbeitete in einer Untersuchung die „Mandatsgeber", die „systematischen Prüfer" und die „informellen Beeinflusser" heraus. [2] „Mandatsgeber" sind jene Parlamente, die ihre Regierungsmitglieder vor Ratssitzungen befragen und darauf hin mehr oder weniger bindende Verhandlungsmandate verteilen. Zu dieser Kategorie gehören die Parlamente von Dänemark, Schweden, Finnland, Österreich sowie die neuen Mitgliedstaaten Estland, Litauen und Slowenien. „Systematische Prüfer" sind jene Parlamente, die alle einlangenden EU-Dokumente prüfen und gegebenenfalls Resolutionen dazu verfassen. Zu dieser Gruppe gehören die Parlamente von Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Die letzte Gruppe erfasst alle jene Parlamente, die nur über EU-Themen diskutieren, die sie als wichtig empfinden und daraufhin versuchen die Regierung informell zu beeinflussen. Sie werden als „informelle Beeinflusser" bezeichnet. (vgl. Kiiver 2006, 54)

2.5 Tätigkeit der EU-Ausschüsse des Nationalrates

2.5.1 Tätigkeit des Hauptausschusses in EU-Angelegenheiten

Gesetzgebungsperiode	Anzahl der Sitzungen	Stellungnahmen	Ausschussfeststellungen
20.	32	13	0
21.	17	4	0
22.	21	1	1
23.	8	0	2

[2] Im englischen Original werden diese als „mandate-givers", „systematic-scrutinizers" und „informal influencer" bezeichnet. (vgl. Kiiver 2006, 54)

24.	12(laufend)	4	2 + 1 Antrag auf Mitteilung an EU-Organe

Daten von der Homepage des österreichischen Parlaments entnommen, Stand: 27.März 2011

2.5.2 Tätigkeit des Ständigen Unterausschusses in EU-Angelegenheiten

Gesetzgebungsperiode	Anzahl der Sitzungen	Stellungnahmen	Ausschussfeststellungen
21.	11	3	0
22.	19	1	9
23.	9	0	6
24.	20 (laufend)	6 + 1 Subsidiaritätsrüge	12 + 6 Mitteilungen

Daten von der Homepage des österreichischen Parlaments entnommen, Stand: 27.März 2011

3 Die Stellung des Nationalrates im österreichischen Regierungssystem

3.1 das österreichische Regierungssystem

3.1.1 Regierungssystemmodelle

In der Literatur unterscheidet man zur Einordnung von Regierungssystemen zwischen dem parlamentarischen, dem präsidentiellen und dem später hinzugekommenen semipräsidentiellen Regierungssystemmodell.

Zur Unterscheidung zwischen einem parlamentarischen und einem präsidentiellen Regierungssystem stellte Steffani folgende Regel auf: „Ist die Regierung vom Parlament absetzbar, so haben wir es mit der Grundform „parlamentarisches Regierungssystem“ zu tun, ist eine derartige Abberufbarkeit verfassungsrechtlich nicht möglich, mit der Grundform „präsidentielles Regierungssystem““. (Steffani1979, 39) Neben der Abberufbarkeit der Regierung durch das Parlament charakterisiert das parlamentarische Regierungssystem, dass die Exekutive zweigeteilt ist, das Staatsoberhaupt den Regierungschef ernennt, der Regierungschef die Minister ernennt und die Regierung der Wählerschaft nur indirekt verantwortlich ist. (vgl. Verney 1992, 32-38) Das präsidentielle Regierungssystem charakterisiert hingegen weiter, dass die Exekutive nicht zweigeteilt ist, der Regierungschef Staatsoberhaupt ist, der Präsident die Minister bestellt, die ihm unterstellt sind und die Exekutive direkt dem Volk gegenüber verantwortlich ist. (vgl. Verney 1992, 40-46)

Als semipräsidentiell kann ein Regierungssystem nach Dueverger dann bezeichnet werden, wenn 1. der Staatspräsident durch eine Volkswahl bestellt wird, 2. er über bestimmte Machtbefugnisse verfügt und 3. ihm gegenüber ein Premierminister mit einer Regierung steht, die die Regierungsgeschäfte ausführen und nur im Amt bleiben können, wenn sie vom Parlament unterstützt werden. (vgl. Duverger 1980, 166)

3.1.2 verfassungsrechtliche Grundlagen

Zu den wichtigsten Verfassungsorganen, die das politische Geschehen in Österreich bestimmen, gehören der Bundespräsident, der Nationalrat und die Bundesregierung. Im B-VG 1920 i.d.F 1929 sind deren wesentliche Kompetenzen festgelegt sowie wie diese bestellt werden und deren Amtszeiten enden.

Der Bundespräsident wird für 6 Jahre direkt vom Volk gewählt, eine einmalige

Wiederwahl ist zulässig. Das Amt des Bundespräsidenten endet grundsätzlich durch Zeitablauf. Der Bundespräsident kann aber auch durch Erkenntnis des Vfgh wegen schuldhaftem Verletzen der Bundesverfassung bzw. durch ein aufwendiges, vom Nationalrat initiiertes Absetzungsverfahren, in dem sich schlussendlich die Bevölkerung in einer Volksabstimmung gegen den Bundespräsidenten aussprechen muss, abgesetzt werden. (vgl. Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer 2007, 311ff) Die Kompetenzen des Bundespräsidenten sind unterteilt in jene, die ihm allein zustehen und jene, die ihm auf Vorschlag der Bundesregierung bzw. anderer Organe zustehen. Kompetenzen, die dem Bundespräsidenten alleine zustehen, sind u.a. die Ernennung des Bundeskanzlers, die Entlassung des Bundeskanzlers, die Entlassung der gesamten Bundesregierung und die Beurkundung der Verfassungsmäßigkeit von Bundesgesetzen. Auf Vorschlag der Bundesregierung oder anderer Organe steht dem Bundespräsidenten u.a. die völkerrechtliche Vertretung der Republik nach außen und das Erlassen von Notverordnungen in Krisenzeiten zu. (vgl. Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer 2007, 316ff)

Die Mitglieder des Nationalrates werden für 5 Jahre vom Volk gewählt. Die Auflösung des Nationalrates kann durch Zeitablauf, durch Beschluss des Nationalrates oder durch den Bundespräsidenten auf Vorschlag des Bundeskanzlers erfolgen. (vgl. Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer 2007, 198f) Zu den Kompetenzen des Nationalrates zählen:

- die Gesetzgebungskompetenz, die besagt, dass grundsätzlich der Nationalrat die Gesetzgebung des Bundes gemeinsam mit dem Bundesrat ausübt,
- die Kompetenz zur Mitwirkung an der Vollziehung, die dem Nationalrat „an verschiedenen, in den Bereich der Verwaltung fallenden Akten“ eine Mitwirkung zuweist, insbesondere im Rahmen der Europäischen Union,
- die Kompetenzen zur Kontrolle der Vollziehung: rechtliche Kontrolle kann der Nationalrat durch Anklageerhebung vor dem Verfassungsgerichtshof gegen diverse Organe der Republik ausüben; politische Kontrolle übt der Nationalrat aus, indem er die Geschäftsführung der Bundesregierung durch das Interpellationsrecht[3], das Resolutionsrecht[4] und das Enqueterecht[5] überprüft– die drastischste Form der politischen Kontrolle ist der Bundesregierung das Misstrauen auszusprechen, wodurch diese durch den Bundespräsidenten des Amtes enthoben wird (ebenso ist das

[3] Beim Interpellationsrecht handelt es sich um die Möglichkeit des Nationalrates die Bundesregierung über ihre Geschäftsführung zu befragen. (vgl. Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer2007, 248f)

[4] Beim Resolutionsrecht handelt es sich um die Möglichkeit des Nationalrates durch Entschließungen Wünsche über die Ausübung der Vollziehung zum Ausdruck zu bringen. (vgl. Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer2007, 250)

[5] Beim Enqueterecht handelt es sich um die Möglichkeit des Nationalrates Untersuchungsausschüsse einzusetzen, worauf Gerichte und alle anderen Behörden verpflichtet sind, dem Ersuchen dieser Ausschüsse um Beweiserhebung Folge zu leisten. (vgl. Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer2007, 250f)

Amtsenthebungsverfahren gegen den Bundespräsidenten beim Nationalrat Grund gelegt); finanzielle Kontrolle übt der Nationalrat durch die jährliche Beschlussfassung des Budgetgesetzes aus sowie durch die Prüfung des Rechnungshofes, dessen Bundesrechnungsabschluss durch den Nationalrat genehmigt werden muss.

(vgl. Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer 2007, 214ff)

Die Bestellung der Bundesregierung erfolgt durch den Bundespräsidenten. Er ernennt den Bundeskanzler (wobei er hierfür an keinen Vorschlag gebunden ist) und auf dessen Vorschlag die übrigen Bundesminister. Ebenso kann der Bundespräsident die Bundesregierung oder die gesamte Bundesregierung ohne besondere Gründe und Vorschläge entlassen. Die Bundesregierung ist allerdings auch dem Nationalrat gegenüber verantwortlich. Dieser kann einzelnen Mitgliedern oder der gesamten Bundesregierung das Misstrauen aussprechen. In diesem Fall ist das Mitglied oder die gesamte Bundesregierung durch den Bundespräsidenten des Amtes zu entheben. (vgl. Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer 2007, 324f) Die Aufgabe der Bundesregierung besteht in der Führung der obersten Verwaltungsgeschäfte des Bundes, soweit nicht der Bundespräsident dafür zuständig ist. Bundeskanzler, Vizekanzler und die übrigen Bundesminister zählen somit zu den obersten Organen der Vollziehung des Bundes. Die Mitglieder der Bundesregierung sind rechtlich hinsichtlich des Inhalts ihrer Amtstätigkeit an keine Weisungen anderer Organe und an keine Aufträge von anderen Personen gebunden; wie alle anderen Verwaltungsorgane sind sie jedoch an die Gesetze gebunden. (vgl. Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer 2007, 323ff)

3.1.3 Befunde zur Verfassungswirklichkeit im österreichischen Regierungssystem

3.1.3.1 Nationalrat als Teil des österreichischen Parlaments

Laut B-VG übt der Nationalrat gemeinsam mit dem von den neun Landtagen bestellten Bundesrat die Bundesgesetzgebung aus. Tatsächlich ist der Nationalrat im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren das einflussreichere Organ. Der Nationalrat kann durch ein etwaiges Veto des Bundesrates gegen einen gefassten Beschluss nicht gehindert werden. Nachdem ein Gesetz vom Nationalrat nach Diskussion im Plenum und in den entsprechenden Ausschüssen beschlossen wurde, wird das Gesetz dem Bundesrat übermittelt, der dieses ebenso diskutiert und anschließend dem Gesetz zustimmt oder es ablehnt. Bei nicht erfolgter Zustimmung durch den Bundesrat geht das Gesetz wieder zurück zum Nationalrat, der dann mittels eines Beharrungsbeschlusses die Ablehnung des Bundesrates übergehen kann. (vgl. Pelinka 2009,

616ff) Bislang hat der Bundesrat seine Zustimmung zu einem zustimmungspflichtigen Gesetzesbeschluss noch nie verweigert. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass bereits in einer frühen Phase des Gesetzgebungsprozesses Themen von der politischen Agenda genommen werden, die keine Zustimmung des Bundesrates finden würden. (vgl. Schefbeck 2006, 154)

Neben der Gesetzgebung ist eine weitere wichtige Aufgabe des Nationalrates die Kontrolle der Bundesregierung. Hier zeigt sich ein weiterer Unterschied zwischen Nationalrat und Bundesrat. Die Bundesregierung ist zwar beiden Organen gegenüber verantwortlich, doch nur der Nationalrat kann durch ein entsprechendes Misstrauensvotum die Bundesregierung zum Rücktritt zwingen. (vgl. Esterbauer 1995, 20 und 37)

Als direkt vom Volk gewähltes Organ stellt der Nationalrat eine wichtige Verbindungsstelle zwischen Regierung und Bevölkerung dar. Plenarsitzungen sind öffentlich und werden auch entsprechend protokolliert. Plenarsitzungen stellen deshalb vermehrt eine Tribüne dar, bei der die bei nicht-öffentlich abgehaltenen Ausschusssitzungen getroffenen Entscheidungen öffentlich nachvollzogen werden. Der Adressat der Redner ist weniger das Plenum, sondern vielmehr die Öffentlichkeit. (vgl. Schefbeck 2006, 161f)

3.1.3.2 Nationalrat und Bundesregierung

Um nicht des Amtes enthoben zu werden und um Gesetze beschließen zu können, benötigt die Bundesregierung eine parlamentarische Mehrheit, die sie unterstützt. Tatsächlich erhielten die Nationalratswahlen in der 2.Republik den Charakter von Regierungswahlen, bei denen die einzelnen Parteien das Amt des Bundeskanzlers anstrebten. Ebenso hat sich gezeigt, dass keine Regierungsfraktion der Bundesregierung das Misstrauen ausgesprochen hat. (vgl. Müller 2006b, 185f)

Neben der Leitung der Verwaltungsapparate durch die einzelnen Bundesminister ist eine weitere wichtige Aufgabe der Bundesregierung das Vorbereiten von Gesetzen, die mittels Regierungsvorlage im Nationalrat eingebracht werden. Dadurch wird die Bundesregierung politisch gestaltend tätig. Ein Großteil der vom Nationalrat beschlossenen Gesetze gehen auf Regierungsvorlagen zurück. (vgl. Ucakar 2010, 134f)

3.1.3.3 Nationalrat und Bundespräsident

Der Bundespräsident ist wie der Nationalrat direkt vom Volk gewählt. Er ist dem Nationalrat und dem Bundesrat gegenüber nicht verantwortlich. Er ernennt den Bundeskanzler und auf dessen Vorschlag die übrigen Mitglieder der Bundesregierung und kann diese auch wieder entlassen. (vgl. Pelinka 2009, 607) Dennoch kennzeichnet das Amt des Bundespräsidenten, dass es ob einer

„gewissen Machtvollkommenheit (es) faktisch immer nur ein Repräsentationsorgan geblieben“ ist. (vgl. Ermacora 1998, 160f)

Die mangelnde Etablierung des Amtes des Bundespräsidenten wird bei der Bildung der Bundesregierung augenscheinlich. Faktisch hat sich in der 2.Republik herausgestellt, dass der Bundespräsident stets die mandatsstärkste Fraktion des Nationalrates mit der Regierungsbildung beauftragte und bis auf eine Ausnahme auch den Parteiführer dieser Fraktion zum Bundeskanzler ernannte. (vgl. Pelinka 2009, 609) Dem Recht des Nationalrates einer Bundesregierung das Misstrauen auszusprechen kommt letztlich mehr Gewicht zu, als dem Recht des Bundespräsidenten nach eigenem Dafürhalten Bundesregierungen einzusetzen und diese mit den Amtsgeschäften zu betrauen.

3.1.3.4 politische Parteien und das Regierungssystem

Die politischen Parteien prägen die politische Landschaft Österreichs. So setzen sich die bundesgesetzgebenden Organen, Nationalrat und Bundesrat, aus Vertretern der politischen Parteien zusammen. (vgl. Schefbeck 2006, 164f) Auch die Zusammensetzung der Exekutive wird in Österreich durch Parteien geprägt. Diese ist zweigeteilt und besteht aus dem Amt des Bundespräsidenten und der Bundesregierung. Für die 2.Republik war kennzeichnend, dass das Führungspersonal der politischen Parteien primär das Bundeskanzleramt - und damit den Vorsitz in der Bundesregierung - und nicht das Bundespräsidentenamt anstrebte. (vgl. Pelinka 2009, 608) Für die Wahlen zum Bundespräsidenten nominierten die Parteien vermehrt sogenannte „elder statesmen“, Personen die sich nicht mehr an vorderster Front der Parteien befinden. Auch wurden „überparteiliche Persönlichkeiten“ von den Parteien in die Wahlen geschickt. (vgl. Müller 2006a, 198f) Ohne Unterstützung einer Partei konnte sich bisher noch kein Kandidat bei den Wahlen zum Bundespräsidenten durchsetzen bzw. das Amt des Bundeskanzlers ausüben.

3.2 Nationalrat und Bundesregierung

3.2.1 Theorie zum parlamentarischen Regierungssystem

3.2.1.1 Fraktionsverhalten im Parlament

In einer Untersuchung von Schütt-Wetschky über Grundtypen der parlamentarischen Demokratie wird eine Gegenüberstellung zwischen einem klassisch-altliberalen Typ und einem Gruppentyp angestellt. Es handelt sich hierbei um zwei grundsätzliche Auffassungen über das Funktionieren

des Parlamentarismus. Während der Gruppentyp davon ausgeht, dass sich die Abgeordneten zu Gruppen zusammenschließen und auch gegenüber der Öffentlichkeit geschlossen auftreten, sieht der alt-liberale Typ den Abgeordneten auch in der Öffentlichkeit als Einzelnen auftreten, der nur seine persönliche Auffassung vertritt und auch unabhängig von Fraktionen und Parteien ist. (vgl. Schütt-Wetschky 1984, 15f)

Die Arbeit von Schütt-Wetschky bietet eine theoretische Erklärung für das Vorhandensein von Fraktionen sowie dem gemeinsamen Auftreten der Abgeordneten. Fraktionen bilden sich aus einem Zusammenschluss von mehreren Abgeordneten. Der Fraktionszwang, oder auch Fraktionsdisziplin genannt, ist die logische Konsequenz. Dies wird am Parlamentarismus häufig kritisiert. Zwei Gründe hat Schütt-Wetschky für die freiwillige Geschlossenheit im Plenum herausgearbeitet:

1. Die Abgeordneten der Mehrheitsfraktion(en) müssen sich zusammenschließen, um überhaupt zur Regierungsfraktion werden zu können. Um Zielvorstellungen verwirklichen zu können, ist Geschlossenheit im Plenum erforderlich.
2. Der angestrebte Wahlerfolg verlangt aus zweierlei Gründen Geschlossenheit: zum einen um bei umstrittenen Themen eine optimale Überzeugungskraft bei Sachaussagen zu erzielen und zum zweiten um gegenüber dem Wähler als durchsetzungsfähig zu erscheinen und von diesem bei der Wahl das Vertrauen ausgesprochen zu bekommen.

(vgl. Schütt-Wetschky 1984, 220)

3.2.1.2 Regierungsmehrheit im Parlament

Steffani hat im Jahr 1991 die Regierungssysteme der damaligen 12 EG-Staaten untersucht und in allen einen parlamentarischen Charakter wiedererkannt. (vgl. Steffani1991) Ausgehend von dieser Untersuchung hat Steffani einige Merkmale herausgearbeitet, die das parlamentarische Regierungssystem kennzeichnen. So hat er unter anderem Thesen zu Regierungsmehrheit und Opposition aufgestellt.

Die Regierungsmehrheit stellt nach Steffani die zentrale Erscheinungsform des parlamentarischen Regierungssystems dar. Sie stellt als „mehr oder weniger übereinstimmend agierende und entsprechend auftretende politische Aktionseinheit von verantwortlichem Regierungspersonal und stimmberechtigter Parlamentsmehrheit den tonangebenden Mittelpunkt eines jeden parlamentarischen Regierungssystems dar.“ Regierungspersonal und Parlamentsmehrheit stehen in einem Abhängigkeitsverhältnis zueinander. Die geltenden

Modalitäten in Bezug auf Gesetzgebung und Amtsdauer erfordern die enge Kooperation. Besteht das Regierungspersonal ausschließlich aus Abgeordneten, ist Regierungsmehrheit und Parlamentsmehrheit identisch, andernfalls besteht eine engere oder losere Beziehung der Regierung zum Parlament. (Steffani 1997, 133; Zitat auf S.135)

Die Notwendigkeit einer Regierungsmehrheit in parlamentarischen Regierungssystemen ergibt sich nicht nur aus der Möglichkeit des Parlaments die Regierung zu stürzen, sondern auch aus dem Umstand heraus, dass Politikgestaltung Gesetze-machen bedeutet und dies nur mit einer parlamentarischen Mehrheit möglich ist. Jede Regierung wird deshalb anstreben eine Gesetzgebungsmehrheit herzustellen. In Staaten wie Österreich, in denen absolute Mehrheiten für eine Partei zur Seltenheit geworden sind, bedarf es Koalitionsbildungen, um stabile Regierungen ins Amt zu bestellen. Wird das Zustandebringen einer Gesetzgebungsmehrheit zum Problem zwischen den Koalitionsparteien, dann kann dies in eine Regierungskrise führen, die einen Regierungswechsel oder Neuwahlen zur Folge haben kann. (vgl. Steffani 1997, 145)

Der Regierungsmehrheit steht im Parlament die Opposition gegenüber. Die parlamentarische Opposition bilden jene Fraktionen im Parlament, die nicht durch Vertrauensleute in der Regierung vertreten sind. Sie stellen den „institutionalisierten Widerpart der Regierung“ dar. (Steffani 1991, 138) Die Möglichkeiten der Opposition am politischen Prozess teilzunehmen, sind geringer als die der Regierungsmehrheit. Sie beschränken sich auf „Kritik, Kontrolle und Alternative“ (ebenda). Insgesamt steht die Opposition vor dem Problem, dass sie im Parlament nur über eine Minderheit verfügt, es aber für parlamentarische Beschlüsse einer Mehrheit bedarf. So kann das parlamentarische Kontrollrecht, etwa die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, nur bedingt wahrgenommen werden. Deshalb wird die Opposition ihre Kritik vorwiegend in aller Öffentlichkeit anführen. Selbiges Problem tut sich auch bei der Politikgestaltung auf. Hier ist die Opposition gefragt, Alternativen zu den Vorschlägen der Regierungsmehrheit einzubringen.

Dieser Umstand, das Vorhandensein einer Regierungsmehrheit und einer Opposition innerhalb eines Parlaments, bedarf, aus einer historischen Perspektive betrachtet, einer Neudefinition der Rolle des Parlaments. Während zur Gründungszeit der Parlamente diesen vorwiegend die Aufgabe der Kontrolle der meist von feudalen Herrschern dominierten Regierung zukam und sich dadurch das Parlament meist gemeinsam gegen die Regierung stellte, ist heute realpolitisch in den seltensten Fällen von einem Gesamtparlament im politischen Prozess auszugehen. Steffani zieht daraus den Schluss, dass diese „alte“ Gewaltenteilung, jene Montesquieusche Vorstellung eines Dualismus, in dem einer exekutiven Gewalt eine legislative

Gewalt gegenübersteht, so wie es grundsätzlich organschaftlich in der Verfassung noch festgeschrieben ist, von einer „neuen“, „durchaus verfassungskonformen institutionellen Gewaltenteilung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition überlagert wird“. (vgl. Steffani 1997, 149)

3.2.1.3 verfassungspolitische Funktionen der Opposition

Haberland hat in einer Untersuchung zur verfassungsrechtlichen Bedeutung der Opposition nach dem deutschen Grundgesetz eine Reihe von verfassungspolitischen Funktionen der Opposition herausgearbeitet. Diese ergeben sich größtenteils aus der „klassischen Funktionstrias“ Kritik, Kontrolle und Alternative. (vgl. Haberland 1995, 40; auch Steffani 1997, 138)

Haberland beschreibt als verfassungspolitische Funktionen der Opposition die Kontrollfunktion, die Kritikfunktion, die Alternativ- und Initiativfunktion sowie die Integrationsfunktion, warnt aber vor zu starker Differenzierung, da die einzelnen Funktionen stark miteinander verbunden sind. Bedeutend ist für die Rolle der Opposition, dass es sich bei Opponieren nicht nur um reine Negation handelt, verbunden mit der Hoffnung selbst einmal zur Mehrheit zu werden, sondern dass Opposition auch Mitgestaltung bedeutet, denn Demokratie beruht auf dem Gedanken, dass auch Minderheitsgedanken Eingang in die staatliche Willensbildung finden. (vgl. Haberland 1995, 39f)

Die Kontrollfunktion der Opposition beschränkt sich demnach nicht nur auf eine Überprüfung des Regierungshandelns mit dem Ziel Missstände aufzudecken, um diese mit politischen und rechtlichen Mitteln zu sanktionieren, sondern es geht bei Kontrolle um einen Vergleich zwischen einem Soll-Wert und einem Ist-Wert. Die Regierungsarbeit soll in jeder Phase der Entscheidungsfindung darauf hin geprüft werden, was möglich wäre. (vgl. Haberland 1995, 41)

Auch die Kritikfunktion der Opposition ist nicht im Sinne einer reinen Negation und Ablehnung zu verstehen, sondern soll auf „rationale, sachkundige und problembewusste Entscheidungen hinwirken“, um auf diese Art zumindest mittelbar auf die staatliche Willensbildung einzuwirken. (vgl. Haberland 1995, 42f)

Die Alternativ- und Initiativfunktion ist in zweierlei Hinsicht zu verstehen. Einerseits soll die Opposition sachliche Alternativen zur Politik der Regierung aufzeigen, indem sie eigene Programme erarbeitet und eigene Vorschläge zu staatlichen Entscheidungen entwickelt. Anderseits soll sie vor allem in personeller Hinsicht Alternativen entwickeln und bereitstellen,

um zu zeigen, dass auch sie im Stande wäre, Regierungsverantwortung zu übernehmen. In Großbritannien haben sich sogenannte Schattenkabinette entwickelt, die das Pendant zur Regierung darstellen. (vgl. Haberland 1995, 43)

Schließlich kommt der Opposition noch eine Integrationsfunktion zu. Die Opposition soll die, durch die Regierung und Regierungsmehrheit nicht repräsentierten Gruppen und Ansichten an sich und somit auch an den Staat binden. Die Opposition wird danach trachten zur „institutionalisierten Hoffnung der Unzufriedenen“ zu werden. (Kaltefleiter zit. nach Haberland 1995, 45)

3.2.2 Zusammenspiel zwischen Bundesregierung und Nationalrat

Die Basis der Beziehung zwischen Nationalrat und Bundesregierung im Regierungssystem ergibt sich aus institutioneller Sicht im Wesentlichen aus zwei rechtlichen Bestimmungen. Das ist zum einen die Aufgabe des Nationalrates zur Kontrolle der Bundesregierung, insbesondere der Möglichkeit des Misstrauensvotums gegen diese und zum anderen der Modus der Beschlussfassung im Nationalrat.

Das B-VG schreibt dem Nationalrat neben der Gesetzgebungs- und Mitwirkungskompetenz auch eine Kompetenz zur Kontrolle der Vollziehung zu. Auf drei Arten ist es dem Nationalrat möglich die Vollziehung des Bundes zu kontrollieren. Rechtliche Kontrolle kann der Nationalrat durch Anklageerhebung vor dem Verfassungsgerichtshof gegen diverse Organe der Republik ausüben; finanzielle Kontrolle übt der Nationalrat durch die jährliche Beschlussfassung des Budgetgesetzes aus sowie durch die Prüfung des Rechnungshofes, dessen Bundesrechnungsabschluss durch den Nationalrat genehmigt werden muss; politische Kontrolle übt der Nationalrat aus, indem er die Geschäftsführung der Bundesregierung durch das Interpellationsrecht[6], das Resolutionsrecht[7] und das Enqueterecht[8] überprüft– die drastischste Form der politischen Kontrolle ist der Bundesregierung das Misstrauen auszusprechen, wodurch diese durch den Bundespräsidenten des Amtes enthoben wird. (vgl. Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer 2007, 214ff)

Der Modus der Beschlussfassung im Nationalrat ist recht einfach. §82 der

[6] Beim Interpellationsrecht handelt es sich um die Möglichkeit des Nationalrates die Bundesregierung über ihre Geschäftsführung zu befragen. (vgl. Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer2007, 248f)

[7] Beim Resolutionsrecht handelt es sich um die Möglichkeit des Nationalrates durch Entschließungen Wünsche über die Ausübung der Vollziehung zum Ausdruck zu bringen. (vgl. Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer2007, 250)

[8] Beim Enqueterecht handelt es sich um die Möglichkeit des Nationalrates Untersuchungsausschüsse einzusetzen, worauf Gerichte und alle anderen Behörden verpflichtet sind, dem Ersuchen dieser Ausschüsse um Beweiserhebung Folge zu leisten. (Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer2007, 250f)

Geschäftsordnung des Nationalrates legt fest: „Zu einem Beschluß [!] des Nationalrates ist, soweit im folgenden[!] nicht anderes bestimmt ist, die Anwesenheit von einem Drittel der Abgeordneten und die unbedingte Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich.“ Ausnahmen dazu erfordern entweder eine erhöhte Anwesenheit oder eine höhere Zustimmung (etwa 2/3-Zustimmung bei Verfassungsgesetzen), teilweise auch beides. Es kommt aber in keinem Fall zu einem Beschluss des Nationalrates, wenn dieser nicht von der Hälfte der Abgeordneten unterstützt wird.

Jene beiden rechtlichen Bestimmungen kennzeichnen die institutionelle Beziehung zwischen Nationalrat und Bundesregierung im Regierungssystem. So hat der Nationalrat als Organ die Möglichkeit die Bundesregierung verantwortlich zu halten, in dem er zum einen den Haushalt zur Vollziehung des Bundes mittragen muss und zum zweiten der Bundesregierung in letzter Konsequenz das Vertrauen entziehen kann, was zum Rücktritt der Bundesregierung führen würde. Er ist als Organ allerdings nur dann handlungsfähig, wenn mehr als die Hälfte der Abgeordneten des Nationalrates etwaige Beschlüsse mittragen. Daraus ergibt sich, dass eine Bundesregierung, aus einer rein institutionellen Logik heraus, eine enge Beziehung zum Nationalrat herstellen muss. Sie wird in jedem Fall danach trachten müssen mehr als die Hälfte der Abgeordneten für ihre Politik zu gewinnen. Die Opposition darf nicht die Oberhand gewinnen, da ansonsten die Überlebensfähigkeit der Bundesregierung gefährdet ist. Die Unterstützung der Bundesregierung durch den Nationalrat hat sich im Laufe der Zweiten Republik als stets gegeben erwiesen. (vgl. hierzu Pelinka 2009, 614f; Müller 2006b, 185f)

In diesem Kräfteverhältnis zwischen Regierungsmehrheit und Opposition nehmen die Fraktionen eine wichtige Rolle ein. Sie werden in Österreich auch Klubs genannt und entsprechen im Wesentlichen den wahlwerbenden Parteien. Sie bestimmen die Arbeitsteilung des Nationalrates dahingehend, als dass sie etwa die Ausschüsse mit Vertretern beschicken oder die Wortführung im Plenum übernehmen. Einen hohen Stellenwert in der innerparteilichen Hierarchie nehmen die Fraktionsführer, die sogenannten Klubobleute ein. (vgl. Pelinka 2009, 611) Ihnen kommt eine Schlüsselrolle im intra- wie auch im interfraktionellen Willensbildungsprozess zu. Die Schlüsselrolle der Fraktionsführer der Regierungsparteien erklärt sich daraus, dass diese aufgrund ihrer unmittelbaren Einbindung in den Willensbildungsprozess der Bundesregierung zur personellen Verbindungsstelle zwischen Bundesregierung und Nationalrat werden. In den Ausschüssen treten die Klubobleute der einzelnen Parteien zumeist als Verhandlungsführer für ihre Fraktionen auf. (vgl. Schefbeck 2006, 161) Auch von Seiten der Bundesregierung wird der Kontakt zu den Parlamentsklubs gesucht. Wenngleich sich die

Bundesregierung zwar eher seltener aus Mitgliedern der Parlamentsklubs rekrutiert, ist, wie bereits ausgeführt, die Verbindung zwischen den Mehrheitsfraktionen im Nationalrat und der Bundesregierung jedoch durch die dahinterstehenden Parteien gegeben. Mitglieder der Bundesregierung gehören zwar dem Klub ihrer Partei nicht an, sie nehmen aber durchaus an Klubsitzungen teil und haben dort maßgeblichen Einfluss auf die intrafraktionelle Willensbildung. (vgl. Schefbeck 2006, 163)

3.3 Aufgaben des Nationalrates

3.3.1 Parlamentsfunktionen in der Literatur

3.3.1.1 Gesetzgebungsfunktion

Als Gesetzgebungsfunktion ist die Aufgabe eines Parlaments zu verstehen, die allgemein verbindlichen Normen festzusetzen. Insbesondere in parlamentarischen Regierungssystemen lässt sich hier feststellen, dass die Gesetzgebungskompetenz zu einem erheblichen Ausmaß von der Regierung wahrgenommen wird, die entsprechende Entwürfe ausarbeitet und dem Parlament zu Beschlussfassung weiterleitet. Dies ist dahingehend nicht ungewöhnlich, da in parlamentarischen Regierungssystemen, die Regierung als „eine Art geschäftsführender und exekutivleitender „Ausschuss“ des Parlaments“ zu verstehen ist, dem von vornherein ein eigenständiges Recht zukommt, Gesetzesentwürfe auszuarbeiten und diese nach eigenem taktischen Ermessen in die parlamentarische Willensbildung und Entscheidungsfindung einzubringen. (vgl. Patzelt 2003, 36)

3.3.1.2 Mitwirkungsfunktion

Unter Mitwirkungsfunktion ist die Einflussnahme des Parlaments auf die Vollziehung zu verstehen. In parlamentarischen Regierungssystemen, die geprägt sind durch eine enge Beziehung zwischen Parlamentsmehrheit und Regierung, ist eine strenge Trennung zwischen exekutiver und legislativer Gewalt ohnehin bereits überwunden. In einem weiten Verständnis kann demnach jede Form der Einwirkung eines Parlaments oder eines seiner Mitglieder auf die Regierung als „funktionale Mitwirkung an der Vollziehung“ bezeichnet werden. (vgl. Fischer 1997, 110) In einem engeren Verständnis beschreibt die Mitwirkungsfunktion die Formen, wie ein Parlament Wünsche über die Ausübung der Vollziehung zum Ausdruck bringt. In Österreich geschieht dies auf nationaler Ebene mittels Entschließungsanträge, in denen der Nationalrat eine bestimmte Vorgehensweise vorschlagen kann. In EU-Angelegenheiten hat der Nationalrat durch

die zuständigen Ausschüsse die Möglichkeit Stellungnahmen zu Themen abzugeben, die für den auf EU-Ebene agierenden Bundesminister bindende Vorgaben enthalten können. (vgl. Schefbeck 2006, 155)

3.3.1.3 Kontrollfunktion

Die Kontrollfunktion beschreibt die Möglichkeit eines Parlaments die Arbeit der Regierung zu kontrollieren. Einem Parlament stehen hier eine Reihe von verschiedenen Kontrollmöglichkeiten zur Verfügung. Zum einen kann eine Berichtspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament bestehen, die durch die Möglichkeit der Interpellation (der Möglichkeit von Abgeordneten Mitglieder der Regierung über ihre Amtsgeschäfte zu befragen) erweitert sein kann. Eine weitere Möglichkeit der Kontrolle kann die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses sein. Die drastischste Form der Kontrollmöglichkeit, die einem Parlament gegenüber einer Regierung zukommen kann, ist der Misstrauensantrag. Aufgrund der mangelnden administrativen und personellen Ressourcen der Parlamente gegenüber den Regierungen können die Parlamente aber kein wirkliches Gegengewicht zu den Regierungen aufbauen. (vgl. Beyme 1999, 271-282)

3.3.1.4 Kreationsfunktion

Die Kreationsfunktion oder auch Wahlfunktion, wie sie der englische Politologe Bagehot nannte und in ihr die wichtigste Funktion eines Parlaments überhaupt sah, ist vor allem durch institutionelle Determinanten gekennzeichnet. In parlamentarischen Regierungssystemen ist die Regierung vom Vertrauen des Parlaments abhängig. Dieses Abhängigkeitsverhältnis kann sich in Form eines „formalen Wahlaktes“ zeigen oder sich nur auf ein Misstrauensvotum beschränken. (vgl. Beyme 1999, 303)

3.3.1.5 Darstellungsfunktion

Die von Patzelt unter die Repräsentationsfunktion fallende Darstellungsfunktion beschreibt, in welchem Ausmaß sich ein Parlament als ein legitimes Herrschaftsinstrument gegenüber der Bevölkerung darstellen kann. Ein Parlament gilt als legitim, wenn es auf die Bevölkerung reagiert. „Dabei ist nachzuweisen, im Parlament wisse man um die vielfältigen Sorgen und Anliegen, um die Meinungen und Wünsche der Bevölkerung […], man sei auch auf der Höhe der in der Gesellschaft zu alledem vorhandenen, möglicherweise problemlösenden Informationen und wäre im übrigen nicht nur in Worten, sondern auch mit Taten responsiv“. Dazu dienen die parlamentarischen Plenarsitzungen und die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen. (Patzelt 2003, 24) Für Schefbeck wird das Parlament dadurch zur Tribüne, indem es durch

öffentliche Plenarsitzungen mit der bürgerlichen Gesellschaft in Kontakt tritt. (vgl. Schefbeck 2006, 161)

3.3.2 der Nationalrat im politischen Alltag

Das B-VG spricht dem Nationalrat grundsätzlich 4 Aufgaben zu. So kommt ihm eine Gesetzgebungskompetenz, eine Mitwirkungskompetenz und Kontrollkompetenz zu (vgl. Kapitel 3.1.2), darüber hinaus hat der Nationalrat noch die Möglichkeit an der Bestellung gewisser staatlicher Organe mitzuwirken. Insgesamt ist die Aufgabe des Nationalrates als gewählte Volksvertretung eine Verbindungsstelle zwischen dem politischen System und der Bevölkerung zu sein. Bei all seinen Aufgaben ist die Arbeit des Nationalrates geprägt durch die Regierungsmehrheit, der eine Opposition gegenübersteht.

Bezüglich der Gesetzgebung haben Tálos/Kittel herausgearbeitet, dass das Parlament nur eine „bescheidene Rolle“ im Gesetzgebungsprozess einnimmt. Die Mehrheit der Gesetzesbeschlüsse geht auf Regierungsvorlagen zurück, die Initiativanträge von einzelnen Abgeordneten sind die Minderheit. (vgl. Tálos/Kittel 2001, 225f) Das ist grundsätzlich nichts Ungewöhnliches, da Gesetze meist komplexe Materien behandeln, die vorwiegend von Experten ausgearbeitet werden. So kommt einem Parlament in der Gesetzgebung einerseits zwar eine Entscheidungsfunktion, andererseits aber wesentlich mehr eine Legitimationsfunktion zu. (vgl. Schefbeck 2006, 150) Die Mitarbeit der Opposition an dem von der Bundesregierung dominierten Gesetzgebungsprozess wird dadurch allerdings nicht ausgeschlossen. Aus einer Untersuchung zwischen parlamentarischen Oppositionen aus Deutschland, Großbritannien und Österreich geht hervor, dass zwar die Konfliktorientierung der politischen Kultur eher gering ist, dafür aber die institutionalisierten Mitwirkungschancen und Vetomöglichkeiten der Opposition im legislativen Prozess mittlerer Reichweite sind. So kommt die Untersuchung zum Schluss, dass die parlamentarische Opposition in Österreich „über ein recht ansehnliches Arsenal an Mitwirkungs- und Vetomöglichkeiten im parlamentarischen Gesetzgebungsprozess“ verfügt, das „eingebettet ist in ein außerordentlich stark auf Konsens und Interessensausgleich gestimmtes System politisch-kultureller Grundwerte.“ (Helms 1997, 70) So ist die Bundesregierung insbesondere in Zeiten knapper Mandatsvorsprünge bereit auf Vorschläge der Opposition einzugehen, um einerseits Materien bei bevorstehenden Wahlkämpfen außer Streit zu stellen und andererseits selbst die Wahlchancen zu verbessern. Das grundsätzlich homogene Abstimmungsverhalten innerhalb der Fraktionen zeigte während der Zeit der Großen Koalition von 1987-2000 Auflockerungstendenzen, doch waren die Fraktionsführer in Zeiten knapperer

Mehrheitsverhältnisse, wie sie ab 2000 bestanden, durchaus in der Lage ihre Abgeordneten wieder zur vollständigen Unterstützung der Regierungspolitik zu bewegen. (vgl. Müller 2006b, 186) Das Verhalten der oppositionellen Fraktionen unterscheidet sich während Großer und Kleiner Koalitionen nicht gravierend. So zeigte etwa die sogenannte „Wenderegierung“ aus dem Jahr 2000 ein kaum verändertes oppositionelles Verhalten im Nationalrat als in vorhergegangenen Gesetzgebungsperioden. Eine Untersuchung des Fraktionsverhaltens zwischen der 20. und der 21.Gesetzgebungsperioden ergab, dass sich die Zustimmung der Opposition zu Regierungsvorlagen in diesen beiden Gesetzgebungsperioden kaum veränderte. (vgl. Gölles 2008, 36)

Zur Mitwirkung an der Vollziehung stehen dem Nationalrat eine Reihe von Möglichkeiten zur Verfügung sich einzubringen. Die gängigste Form der Mitwirkung an der Vollziehung durch den Nationalrat ist die parlamentarische Entschließung. Darin sind Wünsche über die Ausübung der Vollziehung formuliert. Eine Auflistung zu den letzten Gesetzgebungsperioden zeigt, dass eine parlamentarische Entschließung keine Seltenheit ist.

	19.	20.	21.	22.	23.	24.
Entschließungen	47	214	157	165	93	k.A.

(vgl. Schefbeck 2006, 156; mit Ergänzungen von der Homepage des österreichischen Parlaments)

Weitere Möglichkeiten der Mitwirkung des Nationalrates an der Vollziehung sind unter anderem das Budgetbewilligungsrecht, durch das der jährliche Staatshaushalt beschlossen wird, die Mitwirkung an Staatsverträgen, sowie die Tätigkeit des Hauptausschusses bzw. dessen Ständigen Unterausschusses in EU-Angelegenheiten, bei denen diese im Rahmen der EU tätig werden. (vgl. Fischer 1997, 111f)

Wenngleich die Kontrolle der Bundesregierung dem Verfassungsorgan Nationalrat in seiner Gesamtheit zugeschrieben wurde, wird die Kontrolle vorwiegend von den oppositionellen Fraktionen ausgeübt. Diese können aber nur jene parlamentarischen Kontrollrechte wahrnehmen, die auch der Minderheit zugänglich sind, da die Regierungsfraktionen im Regelfall nicht gegen die Regierung vorgehen. (vgl. Schefbeck 2006, 158) Eine der häufigsten Kontrollformen ist die Interpellation, bei der die Abgeordneten die Regierung zu ihren Amtsgeschäften befragen. Hier lassen sich grundsätzlich drei Arten der parlamentarischen Interpellation unterscheiden, an denen auch ersichtlich wird, das ein Parlament in parlamentarischen Regierungssystemen aus Fraktionen besteht, die der Regierung gegenüber kritisch bzw. unterstützend gegenüber stehen. Man kann zwischen der Informationsanfrage, der Kritik- und Angriffsanfrage sowie der

Präsentationsanfrage unterscheiden. (vgl. Fischer 1997, 114)

Die Kreationsbefugnisse des Nationalrates beinhalten seit der Verfassungsnovellierung aus dem Jahr 1929 nicht mehr die Wahl der Bundesregierung, sondern beschränken sich auf die Bestellung des Präsidenten des Rechnungshofes, der Volksanwaltschaft sowie die Hälfte der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes. Dennoch rekrutiert sich die Bundesregierung teilweise aus den Mitgliedern des Nationalrates. (vgl. Schefbeck 2006, 160)

Insgesamt kommt dem Nationalrat die Aufgabe zu zwischen dem politischen System und der Bevölkerung eine Verbindung aufzubauen. Aus diesem Grund werden Plenarsitzungen und teilweise auch Ausschusssitzungen öffentlich abgehalten und genau dokumentiert. Durch die Öffentlichkeit von Plenarsitzungen ergibt sich, dass es sich bei diesen um einen Nachvollzug von bereits getroffenen Entscheidungen handelt, der die Öffentlichkeit adressiert, nicht aber der Überzeugung der anderen Abgeordneten dient. Das Plenarverfahren wird so letztlich zu einer „permanenten Wahlwerbungsplattform“. Dadurch wird das parlamentarische Geschehen hauptsächlich zu einer Auseinandersetzung über die Regierungspolitik, wobei die Regierungsfraktionen hier in eine „Verteidigerrolle“ versetzt werden. (vgl.Schefbeck 2006, 162f)

3.4 Zusammenfassung

Die österreichische Bundesverfassung enthält zweifelsfrei semipräsidentielle Elemente, der politische Alltag im österreichischen Regierungssystem ist hingegen stark parlamentarisch geprägt.

Von der geschriebenen Verfassung kommt dem Nationalrat neben der Gesetzgebung vor allem die Kontrolle der Bundesregierung zu, der er das Misstrauen aussprechen kann, was zu einer Amtsenthebung durch den Bundespräsidenten führt. Die Bestellung der Bundesregierung kommt formell dem Bundespräsidenten zu, der bei seiner Entscheidung niemandem gegenüber verantwortlich ist. Dieser kann auch nach eigenem Dafürhalten die Bundesregierung abberufen. Die politische Wirklichkeit zeigte jedoch, dass die Mehrheitsverhältnisse im Nationalrat für die Bildung der Bundesregierung entscheidend sind und dass der Bundespräsident nur sehr zurückhaltend an der Zusammensetzung der Bundesregierung mitwirkt. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Eliten der politischen Parteien das Bundeskanzleramt anstreben und dies in zu Regierungswahlen entwickelten Nationalratswahlen entsprechend kommunizieren. Für das Amt des Bundespräsidenten kandidieren im Regelfall nicht die amtierenden Parteiführer.

Der parlamentarische Alltag des Nationalrates wird stark geprägt durch die politischen Parteien, die durch Fraktionen im Nationalrat vertreten sind. Der Nationalrat tritt nicht als ein

einheitlich agierender politischer Akteur auf, sondern ist geteilt in eine Regierungsmehrheit, die Mehrheit der Abgeordneten, die die Bundesregierung unterstützen, und die Opposition. Seitdem keine Partei bei Nationalratswahlen mehr die absolute Mehrheit erreicht, entschließen sich im Regelfall zwei Parteien zu einer Regierungszusammenarbeit. Ihre Fraktionen machen im Nationalrat die Regierungsmehrheit aus. Dies resultiert daraus, dass eine Bundesregierung von einer Parlamentsmehrheit unterstützt werden muss, um nicht des Amtes enthoben zu werden, und hat Auswirkungen auf alle Aufgabenbereiche, die dem Nationalrat zukommen.

Die Gesetzgebungsfunktion ist größtenteils dadurch gekennzeichnet, dass von Seite der Bundesregierung Gesetzesentwürfe dem Nationalrat vorgeschlagen werden, die im Regelfall auch von der Parlamentsmehrheit unterstützt werden. Auch die Möglichkeit der Mitwirkung des Nationalrates an der Vollziehung richtet sich im Regelfall nicht gegen die Bundesregierung. In beiden Fällen schließt die Teilung des Nationalrates in Regierungsmehrheit und Opposition die Mitarbeit der Opposition bei Regierungsvorhaben nicht aus. Die Kontrollfunktion, die dem Nationalrat gegenüber der Bundesregierung zukommt, wird hingegen hauptsächlich von der Opposition wahrgenommen, während die Regierungsmehrheit die Arbeit der Regierung üblicherweise verteidigt.

Insgesamt kann der Nationalrat bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben als eine „Tribüne“ gesehen werden. Öffentliche Sitzungen des Nationalrates werden so zum Austragungsort von politischen Kontroversen über die Regierungspolitik. So kann sich die wahlberechtigte Bevölkerung ein Bild von den politischen Geschehnissen machen.

4 Österreichs Beteiligung am politischen System der EU

Zu den zentralen politischen Organen der EU zählen das Europäische Parlament, der Europäische Rat, der Rat und die Kommission. Beschrieben wird dabei nachfolgend die Zusammensetzung, deren Aufgabenbereiche sowie die Arbeitsweise dieser Organe. Die Darstellungen starten gemäß dem Blickwinkel der Arbeit mit jenen Organen, die das größte Naheverhältnis zu den Nationalstaaten aufweisen: dem Europäischen Rat und dem Rat. Es folgen die Kommission und schließlich das Europäische Parlament, jenes Organ, an dem die Entwicklung des Regierungssystems der EU am deutlichsten sichtbar wird.

4.1 der Europäische Rat

Der Europäische Rat ist das zentrale politische Führungs- und Steuerungsorgan der EU. Er gibt der EU „für ihre Entwicklung erforderliche Impulse […] und (legt) die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür fest." (Nowak 2011, 100)

4.1.1 Zusammensetzung

Der Europäische Rat setzt sich derzeit aus 27 Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten, dem Präsidenten des Europäischen Rates sowie dem Kommissionspräsidenten zusammen. An der Arbeit des Europäischen Rates nimmt auch der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik teil. Als Gremium der Staats- und Regierungschefs wird der Europäische Rat deshalb bezeichnet, da Frankreich und Finnland ihre Staatspräsidenten entsenden, die die oberste exekutive Gewalt im Staat ausüben. Bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon waren auch die Außenminister der EU-Staaten Mitglieder des EU-Rates gewesen. (vgl. Weidenfeld 2010, 117f)

Die Einführung eines ständigen Präsidenten des Europäischen Rates ist eine der wesentlichen Veränderungen, die die Ratifizierung des Reformvertrags von Lissabon brachte. Dieser wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit für 2,5 Jahre gewählt. Er darf gleichzeitig kein anderes nationales Mandat ausüben. Zu seinen Aufgaben gehören die Vorbereitung und Koordinierung der Treffen des Europäischen Rates sowie die Außenvertretung der Union. Inhaltlich soll er dem Europäischen Rat mehr Kontinuität geben, als dies mit den halbjährlich wechselnden Präsidentschaften der Fall war und ihm politische Impulse vermitteln. (vgl. Streinz 2010, 62)

Die Vertretung Österreichs im Europäischen Rat ist expressis verbis in der

österreichischen Bundesverfassung nicht geregelt. Seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union war Österreich durch den Bundeskanzler vertreten. (vgl. Pelinka 2009, 610)

4.1.2 Aufgabenbereiche

Dem Europäischen Rat kommt keine Legislativkompetenz zu, diese verbleibt beim Rat und beim Europäischen Parlament. Als Organ nimmt er nicht am Gesetzgebungsprozess teil. Als oberstes Lenkungsorgan und politischer Impulsgeber „“schwebt“ er vielmehr über dem „institutionellen Dreieck“ aus Kommission, Rat und Parlament, das für die Rechtsetzung und das europapolitische Tagesgeschäft verantwortlich ist.“ Der Europäische Rat beschließt vielmehr die „großen strategischen Leitlinien der Unionspolitik“ und nimmt eine wichtige Rolle bei der Systemgestaltung sowie bei der Besetzung von Schlüsselpositionen ein. (Weidenfeld 2010, 118f)

Zu den wichtigsten Aufgaben des Europäischen Rates gehören:

- die politische Gesamtleitung der EU
- Beschlussfassung über Änderungen des Primärrechts (der Europäische Rat wird somit zum „verfassungsändernden“ Organ)
- die Nominierung des Kommissionspräsidenten
- die Ernennung des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik

(vgl. Streinz 2010, 60f)

4.1.3 Arbeitsweise

Der Europäische Rat muss mindestens 2x pro Halbjahr zusammentreffen. Den Vorsitz führt dabei der Präsident des Europäischen Rates, eine Aufgabe, die vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon vom Regierungschef eines für ein halbes Jahr die Ratspräsidentschaft inne habenden Mitgliedstaats der EU ausgefüllt wurde. Als Ergebnis von Sitzungen des Europäischen Rates werden stets Schlussfolgerungen verabschiedet, die die strategischen Leitlinien der Union bzw. Erklärungen zu politischen Themen beinhalten. (vgl. Weidenfeld 2010, 120)

Die Entscheidungsfindung des Europäischen Rats ist durch zwei Merkmale gekennzeichnet. Zum einen ist er an kein anderes Organe der EU gebunden; nur gegenüber dem Europäischen Parlament besteht eine Berichtspflicht. Zum anderen werden die Entscheidungen des Europäischen Rates vorwiegend im Konsens getroffen. Um den einzelnen Mitgliedstaaten die Zustimmung zu erleichtern, werden vorwiegend Paketlösungen angestrebt. Durch

politikfeldübergreifende, oftmals langwierige und mühsame Austauschprozesse werden die Präferenzen der einzelnen Mitgliedstaaten zu Gesamtvereinbarungen zusammengeführt, die eine win-win-Situation darstellen, von der alle Beteiligten profitieren sollen. Die mediale Aufmerksamkeit, die den Sitzungen des Europäischen Rates im Vergleich zu (Minister)Ratssitzungen zu Teil wird, erschwert dabei oftmals die Konsensfindung. Ausnahmen, in denen der Europäische Rat nicht im Konsens entscheiden muss, sind die Bestellung des Kommissionspräsidenten und des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Wahl des Präsidenten des Europäischen Rates.(vgl. Weidenfeld 2010, 120f)

4.2 der Rat

Der Rat fungiert in erster Linie gemeinsam mit dem Europäischen Parlament als Unionsgesetzgeber. In ihm werden „die Partikularinteressen der Regierungen aller EU-Mitgliedstaaten vertreten und gebündelt“. (Nowak 2011, 103)

4.2.1 Zusammensetzung

Der Rat setzt sich aus Vertretern der einzelnen Mitgliedstaaten der EU zusammen. Im Regelfall entsenden die Mitgliedstaaten Angehörige der obersten Exekutivgewalt des Staates, sogenannte Fachminister; die Teilnahme von Regierungsmitgliedern von Landesregierungen ist aber ebenso zulässig. Der entsandte Vertreter muss jedenfalls verbindliche Entscheidungen für sein Herkunftsland treffen können. (vgl. Weidenfeld 2010, 121f)

Zur Zeit tritt der Rat in 10 verschiedenen Formationen zusammen, die jeweils andere Politikbereiche behandeln. Es treffen hierbei im Regelfall die einzelnen Ressortverantwortlichen der verschiedenen Mitgliedstaaten zusammen. Es ist auch möglich, dass ein Mitgliedstaat mehrere Vertreter in den Rat entsendet, dies ändert aber nichts am Stimmgewicht des Staates. Die Politikbereiche, zu denen der Rat tagt, sind:

- Allgemeine Angelegenheiten
- Auswärtige Angelegenheiten
- Wirtschaft und Finanzen
- Justiz und Inneres
- Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz
- Wettbewerbsfähigkeit

- Verkehr, Telekommunikation und Energie
- Landwirtschaft und Fischerei
- Umwelt
- Bildung, Jugend und Kultur

(vgl. Weidenfeld 2010, 122)

Den Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten führt der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. In allen anderen Ratszusammensetzungen wird der Vorsitz von Vertretern der Mitgliedstaaten übernommen. Durch Beschluss des Europäischen Rates vom 1.Dezember 2009 wurde ein fixe Reihenfolge der Vorsitzführung bis 2020 festgelegt. Dreiergruppen von Staaten sollen eine sogenannte Teampräsidentschaft wahrnehmen, wobei jeweils jedes Land für 6 Monate den Vorsitz führt und dabei von den beiden anderen Staaten auf Grundlage des gemeinsamen Arbeitsprogramms unterstützt wird. (vgl. Isak 2010, 56)

Die Vorsitzführung soll es jedem Mitgliedstaat der Union ermöglichen eigene Schwerpunkte zu forcieren, ein Umstand, der von kleineren Staaten begrüßt wird, da dadurch eine zu hohe Machtkonzentration vermieden wird. Kritisiert an der ständig wechselnden Vorsitzführung wird hingegen, dass Mitgliedstaaten die Vorsitzführung für ihre Vorteile instrumentalisieren und dies die Koordination der Unionspolitik, insbesondere hinsichtlich der Außenvertretung, erschwert. Die 2009 beschlossene Reihenfolge der Vorsitzführung versucht dabei diesem Problem durch die Einführung der Teampräsidentschaften entgegenzuwirken. Ein jeweils großer Mitgliedstaat, ein kleiner Mitgliedstaat und ein 2004 beigetretener Mitgliedstaat bilden eine Dreiergruppe und unterstützen sich gegenseitig bei der Umsetzung des gemeinsamen Arbeitsprogramms. Dies soll der Unionspolitik mehr Kontinuität verleihen. (vgl. Weidenfeld 2010, 122f)

Österreich ist im Rat der EU durch Mitglieder der Bundesregierung vertreten. Mitglieder der Bundesregierung werden auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt und sind dem Nationalrat gegenüber verantwortlich, der ihnen das Misstrauen aussprechen kann, was zur Amtsenthebung durch den Bundespräsidenten führt. (vgl. Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer 2007, 324f) Eine Vertretung Österreichs im Rat der EU durch Vertreter der Landesregierungen ist nach Art. 23d Abs.2 B-VG möglich.

4.2.2 Aufgabenbereiche

Dem Rat kommen eine Reihe bedeutender Aufgaben zu:

- Gesetzgebung: Gemeinsam mit dem Europäischen Parlament übt der Rat die Gesetzgebung aus. Vor dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags konnte der Rat in mehr Bereichen alleine entscheiden, jetzt ist ihm dies nur noch im Bereich des intergouvernmental organisierten Politikbereichs der Außen- und Sicherheitspolitik möglich, ohne Zustimmung des Europäischen Parlaments tätig zu werden. Ebenso wie dem Europäischen Parlament kommt auch dem Rat nur ein indirektes Initiativrecht im Gesetzgebungsprozess zu, durch das er die Kommission zur Tätigkeit auffordern kann.
- Vollzug: Der Rat erlässt Vorschriften zur Durchführung von Rechtsakten bzw. delegiert die Durchführung an die Kommission. Er kontrolliert und beeinflusst dabei die exekutive Tätigkeit der Kommission. Im Bereich des weiterhin intergouvernmental organisierten Politikbereichs der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist der Rat das zentrale Entscheidungsorgan. Auf Grundlage der allgemeinen Leitlinien und Strategien des Europäischen Rates beschließt der Rat vorwiegend einstimmig gemeinsame Standpunkte und Aktionen und trifft Übereinkommen mit Drittstaaten. Das Parlament wird dabei lediglich angehört.
- Der Rat übernimmt die wirtschaftspolitische Koordinierung der EU.
- Ernennung: Mit qualifizierter Mehrheit ernennt der Rat die Mitglieder des Rechnungshofes, des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen.

(vgl. Weidenfeld 2010, 123ff)

4.2.3 Arbeitsweise

Die Sitzungen des Rates werden durch den Ausschuss der Ständigen Vertreter (COREPER, auf deutsch: AStV) hinsichtlich der zu treffenden Entscheidungen inhaltlich vorbereitet. Dieser Ausschuss setzt sich aus den von den einzelnen Mitgliedstaaten entsandten Ständigen Vertretern bei der EU zusammen. Dem COREPER unterstehen auch die 200 Ratsarbeitsgruppen, in denen Vertreter der einzelnen Mitgliedstaaten die Kommissionsvorschläge beraten. (vgl. Isak 2010, 56f)

Bei Abstimmungen im Rat kann eine einfache oder eine qualifizierte Mehrheit oder auch

Einstimmigkeit vorgesehen sein. Mit einfacher Mehrheit entscheidet der Rat nur in Verfahrensfragen wie der Beschluss einer Geschäftsordnung. In politischen Angelegenheiten entscheidet der Rat entweder mit qualifizierter Mehrheit oder durch Einstimmigkeit. Im Laufe des Integrationsprozesses der EU wurden jene Bereiche, die mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden können, konsequent ausgeweitet. So werden zur Zeit 192 Themenfelder mit qualifizierter Mehrheit und 92 einstimmig entschieden. Mit qualifizierter Mehrheit entscheidet der Rat in Fragen des Binnenmarkts und der Industriepolitik, sowie seit dem Lissabon-Vertrag auch in Bereichen der Justiz- und Innenpolitik. Themenbereiche, die weiterhin einstimmig entschieden werden, sind die Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Festlegung mehrjähriger Finanzrahmen und Steuerharmonisierungen. Insgesamt kommt es bei Abstimmungen im Rat weniger zu Kampfabstimmungen, sondern im Vordergrund steht die Konsensfindung. (vgl. Weidenfeld 2010, 126)

Vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon war für eine qualifizierte Mehrheit eine sogenannte „dreifache Mehrheit“ notwendig. Es mussten die Mehrheit der Staaten zustimmen, die mindestens 62% der EU-Gesamtbevölkerung repräsentierten, sowie 74% der auf die einzelnen Mitgliedstaaten der EU verteilten Stimmen. Es wurde dabei jedem Mitgliedstaat eine bestimmte Anzahl von Stimmen gemäß einer degressiv-proportionalen Verteilung zugeordnet. Diese Verteilung begünstigte einwohnerschwächere Staaten gegenüber einwohnerstarke Staaten. (vgl. Weidenfeld 2010, 126f)

Seit 1.November 2004 gilt folgende Stimmenverteilung im Rat:

Mitgliedstaat	**Stimmen**
Deutschland	29
Vereinigtes Königreich	29
Frankreich	29
Italien	29
Spanien	27
Polen	27
Niederlande	13
Griechenland	12
Tschechische Republik	12
Belgien	12
Ungarn	12
Portugal	12

Schweden	10
Österreich	10
Slowakei	7
Dänemark	7
Finnland	7
Irland	7
Litauen	7
Lettland	4
Slowenien	4
Estland	4
Zypern	4
Luxemburg	4
Malta	3
Gesamt	321
Qualifizierte Mehrheit	232

(vgl. Homepage der Europäischen Union:

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_council_de.htm 5.Jänner 2011)

Mit dem Vertrag von Lissabon soll die Mehrheitsfindung im Rat vereinfacht werden, indem die sogenannte „doppelt-qualifizierte Mehrheit“ eingeführt wird. Eine doppelt-qualifizierte Mehrheit ist gegeben, wenn 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der Gesamtbevölkerung repräsentieren, zustimmen. Hinsichtlich der Ablehnung eines Vorschlags wurde eine besondere Vorschrift über die Sperrminorität eingeführt: Es müssen mindestens vier Mitgliedstaaten gegen einen Vorschlag stimmen, dass dieser scheitert. In Fällen, in denen der Rat ohne Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik beschließt, müssen 72% der Ratsmitglieder, die 65% der EU-Gesamtbevölkerung repräsentieren, zustimmen. Durch die Einführung der doppelt-qualifizierten Mehrheit wurde das Prinzip der Stimmengewichtung im Rat aufgehoben. Gültig wird diese neue Form der Mehrheitsfindung erst ab 1.November 2014 und kann noch bis 2017 auf Verlangen eines Ratsmitglieds durch eine Abstimmung nach der dreifachen Mehrheit ersetzt werden. (vgl. Streinz 2010, 66f)

Der Rat kann vom Europäischen Parlament zu seiner Tätigkeit befragt werden, es besteht aber keine Möglichkeit eines Misstrauensvotums gegenüber dem Rat. Die politische Kontrolle

des Rates kommt letztlich indirekt den nationalen Parlamenten zu denen die einzelnen Ratsmitglieder verantwortlich sind.

4.3 die Kommission

Die Kommission gilt als „supranationales Gemeinschaftsorgan par excellence“. Es ist das zentrale ausführende Organ der EU, das per Vertrag den allgemeinen EU-Interessen verpflichtet ist und unabhängig von den nationalen Regierungen handeln soll. (Weidenfeld 2010, 127) Auch nach dem Inkrafttreten des Reformvertrags von Lissabon bleibt die Kommission die „Hüterin der Verträge“. (Nowak 2011, 104)

4.3.1 Zusammensetzung

Die Kommission setzt sich zur Zeit aus dem Kommissionspräsidenten, dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik sowie je einem Vertreter je Mitgliedstaat zusammen. Eine ursprünglich geplante Reduktion der Kommissionsmitglieder durch den Vertrag von Lissabon wurde vorerst nicht realisiert. Mit dem Amtsantritt einer neuen Kommission im Jahr 2014 soll die Anzahl der Kommissare auf Zweidrittel der Zahl der Mitgliedstaaten verkleinert werden. Nach einem System der gleichberechtigten Rotation sollen die Mitglieder der Kommission so ausgewählt werden, dass „das geographische und demographische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommt.“ (Isak 2010, 59)

Die Bestellung der Kommission erfolgt im Zusammenspiel zwischen Europäischen Rat und Europäischen Parlament. Die Staats- und Regierungschefs bestimmen unter Berücksichtigung des Wahlergebnisses des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten. Dieser muss bei einer Abstimmung im Europäischen Parlament von einer Mehrheit der Abgeordneten unterstützt werden, andernfalls muss der Europäische Rat einen neuen Kandidaten vorschlagen. Bei Zustimmung zum vorgeschlagenen Kandidaten stellen die Staats- und Regierungschefs der einzelnen Mitgliedstaaten im Einvernehmen mit diesem einen Vorschlag für die Besetzung der weiteren Kommissare zusammen. Die Vorschlagliste muss wiederum vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen und anschließend von einer Mehrheit im Europäischen Parlament unterstützt werden, bis die Kommission mit qualifizierter Mehrheit vom Europäischen Rat ernannt werden kann. Eine Abwahl der Kommission während der laufenden Amtsperiode ist mit einer Zweidrittelmehrheit des Europäischen Parlaments möglich. (vgl. Weidenfeld 2010, 129f)

Da die Kommission ein supranationales Organ ist, sind die Vertreter der einzelnen Mitgliedstaaten aufgefordert nicht im Interessen ihrer Mitgliedstaaten, sondern zum allgemeinen Wohle der Gemeinschaft zu handeln. Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben dürfen sie „Anweisungen von einer Regierung oder einer anderen Stelle weder anfordern noch entgegennehmen und haben jede Handlung zu unterlassen, die mit ihren Aufgaben unvereinbar ist, während jeder Mitgliedstaat sich verpflichtet, diesen Grundsatz zu achten und nicht zu versuchen, die Mitglieder der Kommission bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu beeinflussen (Art.213 Abs. 2 UAbs. 1 und 2 EGV)“ (vgl. Streinz 2005, 116f) Die nationale Zugehörigkeit der einzelnen Kommissare ist dabei aber nicht unproblematisch. Die Kommissare werden letztlich von den Regierungen ihrer Herkunftsländer bestellt und müssen bei einer etwaigen Wiederwahl von diesen auch wieder unterstützt werden.(vgl. Weidenfeld 2010, 130) Dies schließt Unabhängigkeit vom entsendenden Nationalstaat zwar nicht aus, relativiert diese aber.

Die Bestellung des österreichischen Vertreters in der Kommission obliegt nach Art. 23c Abs. 1 B-VG der Bundesregierung, wobei diese bezüglich der Personalentscheidung das Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates herstellen muss (Art.23c Abs. 2 B-VG).

4.3.2 Aufgabenbereiche

Zu den Aufgabenbereichen der Kommission, die durch den Reformvertrag von Lissabon kaum verändert wurden, zählen unter anderem:

- Initiative: Die Kommission besitzt ein Initiativmonopol, das heißt der Rat und das Europäische Parlament können erst dann einen Beschluss fassen, wenn von der Kommission ein Vorschlag unterbreitet wurde; der Kommission kommt dadurch die Aufgabe zu, die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts in Gang zu halten und wird dadurch zum „Motor der Integration“.
- Kontrolle: Die Kommission überwacht die Einhaltung des primären und sekundären Unionsrechts (vormals Gemeinschaftsrecht) sowie der Urteile des EuGH durch die Mitgliedstaaten; sie kann gegebenenfalls eine Aufsichtsklage beim EuGH erheben und wird dadurch zur „Hüterin der Verträge“. Vor dem Inkrafttreten des Reformvertrags von Lissabon entschied sie auch darüber, inwieweit das Europäische Parlament am Gesetzgebungsprozess beteiligt sein wird.

(vgl. Streinz 2005, 117ff)

- Rechtsetzung: Die Kommission wird zur obersten Exekutive der EU, da sie für die Durchführung von Rechtsakten und die Umsetzung und Verwaltung der Unionspolitiken, die vom Europäischen Parlament und vom Rat beschlossen wurden, verantwortlich ist. Sie wird dabei durch ein vom Rat eingesetztes System an Ausschüssen für die verschiedenen Politikbereiche (die sogenannte „Komitologie“) kontrolliert.
- Außenvertretung: Die Kommission ist vor allem für die vergemeinschaftete Handels- und Entwicklungspolitik verantwortlich. Auf Basis von Vorgaben des Rates nimmt die Kommission an Verhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) teil bzw. schließt Handelsverträge mit Drittstaaten und internationalen Organisationen sowie Abkommen über die Entwicklungszusammenarbeit ab. Im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wird seit dem Inkrafttreten des Reformvertrags von Lissabon der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik für die Kommission tätig. Er teilt sich diese Aufgabe mit dem Präsidenten des Europäischen Rates.

(vgl. Weidenfeld 2010, 130ff)

4.3.3 Arbeitsweise

Die Sitzungen der Kommission sind nicht öffentlich und ihre Beratungen sind vertraulich. Die Kommission beschließt mit der Mehrheit im Vertrag vorgesehenen Anzahl von Mitgliedern, wobei auf Grund des Kollegialprinzips die getroffenen Entscheidungen von allen Mitgliedern der Kommission nach außen hin vertreten werden müssen. (vgl. Isak 2010, 62)

Neben dem Kollegium der Kommissare sind eine weitere Arbeits- und Entscheidungsebene die Kabinette, die den Kommissaren direkt unterstellt sind. Diese bestehen aus politischen Beamten, die vom Kommissar persönlich ausgewählt wurden und ihn bei seiner Amtsausübung beraten. Ähnlich wie der COREPER treten die einzelnen Kabinettschefs zu regelmäßigen Sitzungen zusammen und beraten Vorlagen der Kommission. (vgl. Weidenfeld 2010, 134)

Eine dritte Arbeits- und Entscheidungsebene stellen die Generaldirektionen und Dienststellen dar. So existieren zum einen politische Dienststellen zu verschiedenen Politikbereichen, die den wesentlichen Unterbau der Kommission ausmachen. Weiters gibt es Dienststellen für den Bereich der Außenbeziehungen sowie allgemeine Dienste für alle Einrichtungen, zu denen unter anderem Ämter wie Eurostat und das Europäische Amt für

Betrugsbekämpfung gehören. Darüber hinaus verfügt die Kommission über eine Reihe von internen Dienststellen, deren Tätigkeit auf die Verwaltung und die Arbeit in der Kommission ausgerichtet ist. Schließlich gibt es noch Exekutivagenturen, die zeitlich begrenzt eingerichtet werden, um Programme der Kommission umzusetzen. (vgl. Frenz 2011, 338ff)

Insgesamt beschäftigt die Kommission zur Zeit an die 38.000 Bedienstete, wovon 24.000 Beamte sind. (vgl. Weidenfeld 2010, 134)

4.4 das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament ist als einziges Organ der EU direkt vom Volk gewählt. Es stellt die unmittelbare Vertretung der Unionsbürger auf EU-Ebene dar. Damit kommt ihm eine bedeutende Rolle bei der demokratischen Legitimation des politischen Systems der EU zu. (vgl. Weidenfeld 2010, 108)

4.4.1 Zusammensetzung

Das Europäische Parlament setzt sich aus den Abgeordneten der einzelnen Mitgliedstaaten zusammen. Die Anzahl der Abgeordneten ist mit dem Reformvertrag von Lissabon auf 751 begrenzt. Jedem Mitgliedstaat wird eine bestimmte Anzahl von Abgeordneten zugeordnet, wobei es hierbei zu einer degressiv-proportionalen Verteilung kommt, die einwohnerschwächere Mitgliedstaaten zu Lasten von einwohnerstarken Mitgliedstaaten bevorzugt. So vertritt etwa ein Abgeordneter aus Deutschland, dem einwohnerstärksten Mitgliedstaat der EU, etwa 13 Mal so viel Bürger wie ein Abgeordneter aus Malta oder Luxemburg. Dieser Umstand ist unter anderem Teil der Debatte um das Demokratiedefizit der EU, da der Grundsatz der gleichen Wahl, der in manchen Mitgliedstaaten in der Verfassung verankert ist, nicht eingehalten wird. (vgl. Weidenfeld 2010, 109)

Wahlen zum Europäischen Parlament finden alle 5 Jahre statt. Diese werden in allen Mitgliedstaaten zur gleichen Zeit abgehalten und ergeben insgesamt die Zusammensetzung dieses Organs. Österreich ist zur Zeit mit 17 von 736 Abgeordneten im Europäischen Parlament vertreten. Durch die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon bekommt Österreich noch 2 zusätzliche Abgeordnete dazu und wird künftig 19 Abgeordnete entsenden können. (vgl. Homepage des österreichischen Parlaments: http://www.parlament.gv.at/PERK/FAQ/EU/ , 30.April 2011) Die letzten Wahlen zum Europäischen Parlament fanden vom 4.-7.Juni 2009 statt. In Österreich wurde traditionell an einem Sonntag, dem 7.Juni, gewählt und brachte folgendes Ergebnis:

Partei	Stimmen	Prozent	Mandate
SPÖ	680.041	23,7	4
ÖVP	858.921	30,0	6
MARTIN	506.092	17,7	3
GRÜNE	284.505	9,9	2
FPÖ	364.207	12,7	2
KPÖ	18.926	0,7	0
JuLis	20.668	0,7	0
BZÖ	131.261	4,6	0

(vgl. Homepage des Innenministeriums http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/europawahl/2009/EndergebnisE.aspx , 4.Jänner 2011)

Die Bestimmungen zur Wahl der österreichischen Abgeordneten im Europäischen Parlament sind in Art.23a und 23b B-VG geregelt.

4.4.2 Aufgabenbereiche

Das Europäische Parlament übernimmt zweifelsfrei Aufgaben, die einem klassischen Parlament zukommen, andererseits fehlen ihm auch Kompetenzen, die es zu einem „Vollparlament“ machen würden.

So ist das Europäische Parlament mit dem Reformvertrag von Lissabon nicht nur in Haushaltsfragen, sondern auch im materiellen Gesetzgebungsprozess dem Rat gleichgestellt. Ersichtlich wird die Aufwertung des Europäischen Parlaments dadurch, dass das vormals zur Anwendung gekommene „Verfahren der Zusammenarbeit“ abgeschafft und statt dessen das frühere Mitentscheidungsverfahren zum „Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ gemacht wurde. Der Gesetzgebungsprozess soll von nun an im Regelfall einer parlamentarischen Kontrolle unterliegen. Ein eigenständiges Initiativrecht kommt dem Europäischen Parlament auch nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nicht zu. Es hat lediglich die Möglichkeit die Europäische Kommission zur Tätigkeit aufzufordern. Verweigert die Kommission das Tätigwerden, dann muss sie dies begründen. (vgl. Streinz 2010, 63ff)

Auch als ein die exekutive Gewalt kontrollierendes Organ stehen dem Europäischen Parlament Kompetenzen zu. So verfügt das Europäische Parlament über ein Fragerecht gegenüber Kommission und Rat und hat außerdem die Möglichkeit die Kommission in ihrer Gesamtheit mit einer Zweidrittelmehrheit zum Rücktritt zu zwingen. (vgl. Streinz 2005, 127)

Hinsichtlich der Organkreation kommen dem Europäischen Parlament bedeutende Kompetenzen gegenüber der Kommission zu. Diese kann nur ins Amt gelangen, wenn sie vom Europäischen Parlament die Zustimmung erteilt bekommt. So kommt dem Europäischen Parlament zumindest teilweise die Möglichkeit zu, Einfluss auf die Zusammensetzung der Kommission zu nehmen. Keinen Einfluss hingegen kann das Europäische Parlament auf die Ernennung des Präsidenten des Europäischen Rates nehmen. (vgl. Weidenfeld 2010, 114f)

In systemgestaltender Hinsicht hat das Europäische Parlament nach Lissabon die Möglichkeit Vorschläge zur Veränderung der Verträge einzubringen, was bisher nur der Kommission und den Mitgliedern der nationalen Regierungen zustand. Darüber hinaus können Erweiterungen der Union nur mit Zustimmung des Europäischen Parlaments erfolgen. (vgl. Weidenfeld 2010, 113f)

4.4.3 Arbeitsweise

Ähnlich wie die Aufgabenbereiche ist auch die Arbeitsweise des Europäischen Parlaments nur bedingt mit der von nationalen Parlamenten vergleichbar. So schließen sich die Abgeordneten des Europäischen Parlaments zwar zu Fraktionen zusammen, doch es gibt einerseits keine übergeordneten Parteien zu den Fraktionen und andererseits verfügen die Fraktionsführer nicht über ähnliche Rechte, wie dies auf nationaler Ebene der Fall ist. Problematisch ist auch bisweilen das Fehlen einer europäischen Identität, nicht zuletzt wegen der vielen verschiedenen Sprachen, die im Europäischen Parlament gesprochen werden und die Fraktionsbildungen erschweren. (vgl. Pfetsch 2005, 167)

Darüber hinaus fehlt ein klassisches Regierung-Opposition-Schema, das die Arbeit in Parlamenten üblicherweise dominiert. Da keine politische Gruppierung über eine ausreichende Mehrheit verfügt, werden je nach Sachfragen Ad-hoc-Mehrheiten gesucht. Dadurch bietet sich für die Abgeordneten zwar immer wieder die Möglichkeit nach persönlicher Einflussnahme, die Zuordnung politischer Verantwortung wird für die Öffentlichkeit dadurch allerdings schwieriger. (vgl. Weidenfeld 2010, 116)

Insgesamt lässt sich das Europäische Parlament in seiner Arbeitsweise als Arbeitsparlament bezeichnen, da der Detailarbeit in den Ausschüssen mehr Bedeutung zukommt, als den öffentlichen Plenarsitzungen. (ebenda)

Von einem Parlamentarismus, wie man ihn auf nationaler Ebene kennt, kann man einzig aufgrund des Vorhandenseins eines gewählten Parlaments nur bedingt sprechen. Zwar ist das

Europäische Parlament nach dem Reformvertrag von Lissabon umfassend im Gesetzgebungsprozess eingebunden, doch kommt ihm auch weiterhin nicht ein Initiativrecht in der Gesetzgebung zu. Weiters übt das Europäische Parlament zwar eine Kontrollfunktion gegenüber der exekutiven Gewalt der EU, der Kommission, aus, indem es diese wählt und auch abwählen kann, doch finden keine sogenannten Regierungswahlen statt, aus denen sich die neue Zusammensetzung der Kommission ergeben würde. Es ist in dieser Hinsicht aber nicht auszuschließen, dass die Möglichkeit des Europäischen Parlaments bei der Wahl des Kommissionspräsidenten mitzubestimmen, zum Anlass genommen wird, dass die Fraktionen des Europäischen Parlaments bei den Wahlen Kommissionskandidaten aufstellen werden. (vgl. dazu Streinz 2010 zit. nach Oppermann, 69) In diesem Falle könnte sich das Europäische Parlament in seiner Arbeitsweise mehr und mehr den Nationalparlamenten angleichen.

4.5 Zusammenfassung

Die Darstellung der zentralen Organe der EU macht deutlich, worin der Machtgewinn besteht, den die nationalen Regierungen durch den EU-Beitritt gegenüber ihren Parlamenten erfuhren und warum diese als Integrationsgewinner bezeichnet werden können. Es sind Mitglieder der nationalen Regierungen, die ihre Staaten in den wichtigen, für die Entscheidungsfindung bedeutenden Organen, Europäischer Rat und Rat, vertreten. Diese Vertreter sind zwar auch weiterhin ihren nationalen Parlamenten gegenüber verantwortlich – je nach nationalem Verfassungsrecht mehr oder weniger - , das Zuschreiben von politischer Verantwortung wird jedoch schwieriger, besonders wenn es sich um Entscheidungen handelt, die keine Einstimmigkeit bedürfen. Aus Sicht des Nationalrates vervielfachen sich dadurch die Akteure im Gesetzgebungsprozess, die auf nationaler Ebene vergleichsweise überschaubar waren. Formellen Einfluss kann der Nationalrat auf EU-Ebene dabei nur auf den österreichischen Vertreter im Europäischen Rat oder Rat nehmen, nicht aber auf die Vertreter anderer Mitgliedstaaten. Und nur wenn diese Organe einstimmig entscheiden, kommt dem Nationalrat reale Chance auf Mitwirkung zu.

5 Bundespräsident und EU

Das EU-Begleit-B-VG teilt dem Bundespräsidenten in EU-Angelegenheiten keine bedeutende Rolle zu. Innenpolitisch heiß diskutiert wurde die Frage, ob der Bundespräsident oder der Bundeskanzler Österreich im EU-Rat, dem Gremium der Staats- und Regierungschefs der einzelnen EU-Mitgliedstaaten, vertreten soll.

5.1 Kontroverse um Österreichs Vertretung im Europäischen Rat

Im Jahr 1994 brach in Österreich eine innenpolitische Diskussion darüber aus, wer die Republik im Europäischen Rat, dem Gremium der Staats- und Regierungschefs, vertreten soll. Der damalige Bundespräsident Klestil vertrat die Auffassung, dass es die Aufgabe des Bundespräsidenten sei, dort für Österreich Sitz und Stimme einzunehmen. Klestil berief sich dabei auf ein verfassungsrechtliches Gutachten, dass dem Bundespräsidenten weitreichende Befugnisse bei der Gestaltung der Außenpolitik einräumte. Der Verfassungsrechtler Koja interpretierte den Art. 65 Abs.1 des B-VG, der besagt, dass der Bundespräsident die Republik nach außen vertritt, dahingehend, dass es das Recht des Bundespräsidenten sei an Treffen der Staats- und Regierungschefs teilzunehmen, wenn es sich hierbei um eine Repräsentation Österreichs in seiner Gesamtheit handelt. (vgl. Dickinger 2000, 199)

Richtungweisend in dieser Debatte war die Unterzeichnung des österreichischen Beitrittsvertrags zur EU bei der Sitzung der Staats- und Regierungschefs am 24.Juni 1994 auf der griechischen Insel Korfu. Der Vertrag wurde schließlich von Bundeskanzler Vranitzky, Außenminister Mock, dem EU-Chefverhandler Scheich und dem Sektionsleiter Stacher unterzeichnet. Bundespräsident Klestil wurde bei dieser feierlichen Unterzeichnung Redezeit eingeräumt. (vgl. Dickinger 2000, 199)

Eine Vertretung Österreichs im Europäischen Rat durch den Bundespräsidenten hätte die bisherige Funktionsweise des österreichischen Regierungssystems massiv verändert. Bundespräsident und Bundesregierung hätten in diesem Fall wesentlich enger zusammenarbeiten müssen, als dies bisher praktiziert wurde. Im Europäischen Rat werden die für die Entwicklung der EU richtungweisenden Entscheidungen getroffen, die für alle Mitgliedstaaten Auswirkungen haben. Entscheidungen des Europäischen Rates werden von der Kommission als Gesetzesinitiativen weiterverarbeitet, die dann vom Rat und Parlament diskutiert und gegebenenfalls beschlossen werden. Entscheidungen des Europäischen Rates kehren gewissermaßen als „Bumerang“ durch den Rat wieder zu den einzelnen Mitgliedstaaten zurück.

Es wäre im höchsten Maße kontraproduktiv, würden die jeweiligen nationalen Vertreter in Europäischen Rat und Rat nicht aufeinander abgestimmt vorgehen. So hätte im Fall einer Vertretung Österreichs im Europäischen Rat durch den Bundespräsident die Zusammenarbeit zwischen Bundespräsident und Bundesregierung wesentlich enger gestaltet werden müssen, um eine effiziente Vertretung in der EU zu gewährleisten. Dies hätte das bisherige Erscheinungsbild des Amtes des Bundespräsidenten, das bisher hauptsächlich als Repräsentationsorgan wahrgenommen wurde, stark verändert, weil der Europäische Rat für die Tagespolitik bedeutende Entscheidungen trifft und dadurch das Amt des Bundespräsidenten mehr ins Zentrum des österreichischen Regierungssystems gerückt wäre, als dies bisher der Fall war.

Zum zweiten hätte eine Vertretung Österreichs im Europäischen Rat durch den Bundespräsidenten auch Auswirkungen auf den Nationalrat gehabt. Die parlamentarische Kontrolle der Regierungsarbeit auf EU-Ebene wäre zumindest teilweise nicht möglich gewesen. Nur der Außenminister, der damals ebenso Mitglied des Europäischen Rates war, hätte sich dem Nationalrat gegenüber verantworten müssen, nicht aber der Bundespräsident. Aus heutiger Sicht wäre die Politik des Europäischen Rates bei einer Vertretung Österreichs durch den Bundespräsidenten gänzlich der parlamentarischen Kontrolle entzogen.

Das Liberale Forum (Lif) wollte diese Problematik auf parlamentarischer Ebene diskutieren und durch eine Ausschussfeststellung eine Klärung erreichen, wer Österreich im Europäischen Rat vertreten solle. Sie sprachen sich dafür aus, dass Österreich im Europäischen Rat durch Bundeskanzler und Außenminister vertreten sein sollte und wurden bei ihrer Antragsstellung von SPÖ und Grüne unterstützt. Der Antrag auf Ausschussfeststellung scheiterte, da SPÖ, Grüne und Lif über keine Mehrheit im Ausschuss verfügten und die ÖVP ihre Zustimmung verweigerte. Die verschiedenen parteipolitischen Standpunkte hinsichtlich der Frage, wer Österreich im Europäischen Rat vertreten solle, wurden bei einer Dringlichen Anfrage des Lif an den Bundeskanzler sichtbar.

5.2 die politische Diskussion im Nationalrat

Die Kontroverse um die Vertretung Österreichs im Europäischen Rat zog auch eine politische Diskussion im Nationalrat nach sich. Das Liberale Forum (Lif) brachte bei der Nationalratssitzung vom 15.Dezember 1994 eine dringliche Anfrage ein, die sich mit den Aufgabenbereichen des Bundespräsidenten bei der Gestaltung der Außenpolitik beschäftigte und teilweise die Zuständigkeiten des Bundespräsidenten bei der Vertretung Österreichs in der EU

thematisierte. Die Dringliche Anfrage richtete sich an den damaligen Bundeskanzler Vranitzky und enthielt unter anderem folgende Fragen:

- „Welche konkrete Aufgabenverteilung zwischen Bundespräsident, Bundeskanzler und Außenminister hinsichtlich der Vertretung Österreichs in der EU können Sie sich vorstellen?
- Sehen Sie die Gefahr, daß [!] österreichische Verhandlungspositionen in der EU durch öffentliche Aussagen des Bundespräsidenten beeinflußt werden?“

(vgl. 11.Sitzung des NR/ 19.GP, S.105)

Auf die Frage zur Aufgabenverteilung zwischen Bundespräsidenten, Bundeskanzler und Außenminister hinsichtlich der Vertretung Österreichs in der EU vertrat Vranitzky die Auffassung, dass der Europäische Rat ein Arbeitsorgan sei, in dem Mitgliedstaaten „ad hoc konkret zu Fragen der allgemeinen Regierungspolitik Stellung beziehen […] Solche Fragen erfordern politische und rechtliche Handlungsfähigkeit in allgemeinpolitischen Fragen. Nach der innerstaatlichen Aufgabenverteilung kommt diese dem Bundeskanzler zu. Er führt den Vorsitz in der Bundesregierung und unterliegt der parlamentarischen Kontrolle.“ (vgl. 11.Sitzung des NR/ 19.GP, 112) Weiters sah er keinen Widerspruch darin, dass „wo in der Union zeremonielle Ereignisse stattfinden, der Bundespräsident daran teilnimmt, sofern er sich dafür entscheidet.“ (ebenda) Ein Problem hinsichtlich einer uneinheitlichen österreichischen Verhandlungsposition in der EU sah Vranitzky nicht, da diese „von der Bundesregierung – nach der Beschlussfassung über das Begleit-BVG – in Konsultation mit dem Parlament festgelegt (wird)“. (ebenda)

In der anschließend stattgefundenen Debatte kam es zu einer teilweisen argumentativen Allianz zwischen SPÖ, Grüne und Lif, die für den Bundespräsidenten in EU-Angelegenheiten keine aktive Rolle sahen und zwischen ÖVP und FPÖ, die in einer passiven Rolle des Bundespräsidenten in EU-Angelegenheiten eine Schwächung seiner Kompetenzen sahen und sich für einen starken Bundespräsidenten aussprachen. So sprach sich der Abgeordnete Frischenschlager vom Lif für eine aktive Bundesregierung und einen passiven Bundespräsidenten aus und deshalb auch für eine Vertretung im Bereich des Europäischen Rates durch die Bundesregierung, weil in diesem Organ neben der Rechtsetzung auch politische Festlegungen erfolgen. „Dort, wo Rechtsetzung erfolgt, dort, wo politische Festlegungen erfolgen, hat die Regierung, die parlamentarisch verantwortlich ist, zu handeln und zu vertreten, und eben nicht der Herr Bundespräsident.“ (vgl. 11.Sitzung des NR/ 19.GP, 115) Gegen eine Vertretung Österreichs im EU-Rat durch den Bundespräsidenten sprach sich auch der Abgeordnete Schieder von der SPÖ aus, da er die Handlungsfähigkeit des Bundespräsidenten in

EU-Angelegenheiten in Frage stellte. Er meinte, dass dieser „im Europäischen Rat keine einzige Erklärung abgeben (könne), ohne zuvor einen Vorschlag der Bundesregierung eingeholt zu haben. Schon dies zeigt, daß [!] er dort gar nicht handlungsfähig wäre." (vgl.11.Sitzung des NR/ 19.GP, 117) Der Abgeordnete der Grünen, Voggenhuber, sah im Verlangen des Bundespräsidenten im Europäischen Rat Österreich vertreten zu wollen eine Übertretung seiner Kompetenzen. „Der Bundespräsident vertritt Österreich laut der Verfassung nach außen. Das bedeutet aber nicht, daß [!] er jene Regierungsgeschäfte in auswärtigen Angelegenheiten, die Vollzug von Gesetzen und Angelegenheiten der Regierung sind, an sich reißen kann. Das bedeutet nicht, daß [!] er die Kontrolle des Parlaments umgehen kann, indem er in der Europäischen Union an Festlegungen mitarbeitet und mitwirken will, für die wir gerade die Mitbestimmung des Parlaments festgeschrieben haben." (vgl. 11.Sitzung des NR/ 19.GP, 135)

Auf der anderen Seite sprach sich der Abgeordnete Höchtl von der ÖVP für eine aktive Rolle des Bundespräsidenten aus. Dieser ist „das oberste Organ der Republik Österreich, ist vom österreichischen Volk mit großer Mehrheit gewählt und hat selbstverständlich auch eine wesentliche politische Aufgabe und nicht nur eine repräsentative und zeremonielle zu erfüllen." (vgl. 11.Sitzung des NR/ 19.GP, 116) Bezüglich der Streitfrage, ob der Bundespräsident oder der Bundeskanzler im Europäischen Rat für Österreich vertreten sein soll, meinte er, dass es „sehr wohl Verfassungsbestimmungen (gibt), die eine außenpolitische Kompetenz des Bundespräsidenten, und es gibt sehr wohl Verfassungsbestimmungen, die eine außenpolitische Kompetenz des Außenministers festlegen, aber es gibt keine einzige Verfassungsbestimmung, die eine Kompetenz des Bundeskanzlers im außenpolitischen Bereich festlegen würde." (vgl. 11.Sitzung des NR/ 19.GP, 118f) Die parlamentarische Kontrolle der EU-Politik sah Höchtl durch die Teilnahme des Außenministers im EU-Rat gewährleistet.

Die Abgeordneten der FPÖ äußerten sich hinsichtlich der Frage, wer Österreich im Europäischen Rat vertreten soll nicht, sondern sahen diese Debatte als einen Angriff auf den amtierenden Bundespräsidenten, dessen Rolle sie nicht geschwächt sehen wollten. Für den Abgeordneten Graf von der FPÖ handelte es sich um eine „sinnlose Anfrage, die eigentlich nur auf die Desavouierung eines guten Bundespräsidenten abzielt." (vgl. 11.Sitzung des NR/ 19.GP, 132) Der Abgeordnete Brauneder von der FPÖ wollte dabei die Amtsführung des damalig amtierenden Bundespräsidenten zum Anlass nehmen, über die Ausweitung von Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich seiner Amtsführung nachzudenken. In der Unabhängigkeit des Bundespräsidenten gegenüber dem Nationalrat sah er kein Problem. „Der Bundespräsident ist der Bundesversammlung verantwortlich. Ich verstehe daher nicht, warum die Kritik an der

Amtsführung des Bundespräsidenten nicht darauf abzielt, die Kontrollrechte eines anderen demokratisch legitimierten Organs, nämlich der Bundesversammlung, zu stärken. […] Daher wäre zum Beispiel zu empfehlen, auf dem Boden des jetzigen Verfassungsrechts den Bundespräsidenten via Bundesversammlung in die Pflicht zu nehmen.“ (vgl. 11.Sitzung des NR/ 19.GP, 138)

5.3 weitere Bereiche

Auch in weiteren Bereichen hat der EU-Beitritt keine Erweiterung der Kompetenzen des Bundespräsidenten gebracht, sondern die getroffenen Regelungen können vielmehr als Schwächung der Stellung des Bundespräsidenten gewertet werden.

So kommt dem Bundespräsidenten in den in Art. 23c Abs 2 B-VG vorgesehenen Personalentscheidungen nur ein Informationsrecht zu. Die Bundesregierung hat den Bundespräsidenten über die Ernennung der Mitglieder der Kommission, des Gerichtshofes, des Gerichtes erster Instanz, des Rechnungshofes und des Verwaltungsrates der Europäischen Investitionsbank nur zu informieren, während mit dem Hauptausschuss des Nationalrates das Einvernehmen herzustellen ist.

In Folge des EU-Beitritts wurde ebenso die Regelung bezüglich der Betrauung von Vertretungen bei zeitweiliger Verhinderung von Bundesministern neu geregelt. Art. 73 Abs.2 spricht einem Bundesminister zu, seine Vertretung bei Verhinderung im Rat der EU selbst zu veranlassen. Dies war eine Kompetenz, die auf nationaler Ebene bisher dem Bundespräsidenten zukam. (vgl. Öhlinger 2002, 82)

5.4 Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Bundespräsident in EU-Angelegenheiten faktisch über keine Möglichkeiten der Einflussnahme verfügt. Bereits im Zuge des Beitrittsprozesses im Jahr 1994 kristallisierte sich heraus, dass EU-Politik Aufgabe der vom Nationalrat kontrollierten Bundesregierung sein wird. Es war bisher stets der Bundeskanzler, der Österreich im Europäischen Rat vertreten hatte und dadurch die volle parlamentarische Kontrolle der EU-Politik ermöglichte. Dies hat sich in den 16 Jahren der österreichischen Mitgliedschaft nicht geändert, wenngleich die parteipolitischen Präferenzen im Jahr 1994 durchaus andere Vertretungsszenarien möglich erscheinen ließen.

Auch als „Repräsentationsorgan“ kommen dem Bundespräsidenten in EU-Angelegenheiten keine Aufgaben zu. Bei der Organbestellung kommt ihm nur ein Informationsrecht zu und auch die Ernennung von Vertretungen für zeitlich verhinderte

Bundesminister in EU-Angelegenheiten kommt nicht mehr dem Bundespräsidenten zu, sondern wird von den Bundesministern selbst veranlasst.

6 Untersuchung zur Regierungsmehrheit in EU-Angelegenheiten

6.1 Daten und Statistiken zum Untersuchungszeitraum

6.1.1 Überblick zu den Gesetzgebungsperioden

6.1.1.1 Beginn und Ende der Gesetzgebungsperioden[9]

Gesetzgebungsperiode	Beginn	Ende	Tage
19.	07.11.94	14.01.96	433
20.	15.01.96	28.10.99	1382
21.	29.10.99	19.12.02	1147
22.	20.12.02	29.10.06	1381
23.	30.10.06	27.10.08	727
24.	28.10.08	laufend	895 (10.04.2011)

6.1.1.2 Überblick zur Mandatsverteilung

Gesetzgebungsperiode	SPÖ	ÖVP	FPÖ	BZÖ	Grüne	Lif	Reg/Opp	% für Reg
19.	65	52	42	-	13	11	117/66	63,9
20.	71	52	41	-	9	10	123/60	67,2
21.	65	52	52	-	14	-	104/79	56,8
22.	69	79	18	-	17	-	97/86	53
23.	68	66	21	7	21	-	134/49	73,2
24.	57	51	34	21	20	-	108/75	59

(vgl. Homepage des Innenministeriums

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/nationalrat/start.aspx , 10.April .2011)

[9] Die Angaben sind den stenographischen Protokollen des Nationalrates entnommen.

6.1.2 Sitzverteilung in den EU-Ausschüssen

6.1.2.1 Sitzverteilung im Hauptausschuss des Nationalrates

GP	Anzahl der Mitglieder	SPÖ	ÖVP	FPÖ	BZÖ	Grüne	Lif	Reg/Opp[10]
20.	29	12	8	7	-	1	1	20/9
21.	28	10	8	8	-	2	-	16/12
22.	32	12	14	3/0	0/3	3	-	17/15
23.	27	10	10	3	3	1	-	20/7
24.	27	8	8	5	3	3	-	16/11

(vgl. Homepage des österreichischen Parlaments http://www.parlament.gv.at/PAKT/ , 10.April.2011) Die Ausschusssitzungen der 19.Gesetzgebungsperiode waren nicht öffentlich, deshalb bestehen hierzu keine Angaben.

6.1.2.2 Sitzverteilung im Ständigen Unterausschuss des Nationalrates

GP	Anzahl der Mitglieder	SPÖ	ÖVP	FPÖ	BZÖ	Grüne	Reg/Opp
21.	14	5	4	4	-	1	8/6
22.	13	5	6	1/0	0/1	1	7/6
23.	17	6	6	2	2	1	12/5
24.	16	5	5	3	1	2	10/6

(vgl. Homepage des österreichischen Parlaments: http://www.parlament.gv.at/PAKT/ , 10.April 2011) Der Ständige Unterausschuss in EU-Angelegenheiten tagte zum ersten Mal in der 21.Gesetzgebungsperiode.

6.2 Abstimmungsverhalten in EU-Angelegenheiten

Die Arbeit von Parlamenten in parlamentarischen Regierungssystemen ist wesentlich geprägt von einer Regierungsmehrheit, der Union aus Parlamentsmehrheit und Regierungspersonal, der eine Opposition gegenüber steht. Im Falle von Koalitionsregierungen bedeutet dies, dass die Regierungsparteien ihr Vorgehen üblicherweise gemeinsam absprechen und sich die Oppositionsparteien von Vorhaben überzeugen lassen oder diese kritisieren. (vgl. dazu Abschnitt 3.2.1.) Dies ist auch in Österreich der Fall. (vgl. dazu Abschnitt 3.2.2)

Durch den EU-Beitritt ist es dem Nationalrat auch ermöglicht worden in EU-

[10] Reg: Regierungsmehrheit, Opp: Opposition

Angelegenheiten mitzuwirken. Gesetzgebungskompetenz kommt dem Nationalrat auf EU-Ebene naturgemäß keine zu. Nach Art. 23e Abs. 1 kann der Nationalrat allerdings zu jeder EU-Angelegenheit eine Stellungnahme abgeben, in der er kundtut, wie in der Angelegenheit vorgegangen werden soll. Sofern es sich um Angelegenheiten handelt, die bundesgesetzlich zu regeln wären, sind diese Vorgaben für den zuständigen Bundesminister bindend in entsprechenden Verhandlungen mit Vertretern der EU (Art 23e Abs. 3). Die Möglichkeit der Mitwirkung des Nationalrates in EU-Angelegenheiten ist in Ausschüssen verortet. Art.23k Abs. 2 B-VG regelt, dass die Wahrnehmung der Mitwirkungsmöglichkeiten des Nationalrates in EU-Angelegenheiten dem Hauptausschuss des Nationalrates zukommt. Ebenso zulässig ist eine Einsetzung eines eigenen ständigen Unterausschusses zur Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte. Dieser wurde 1999 erstmals eingerichtet.

Diese Untersuchung versucht festzustellen, wie sich die Mitwirkung des Nationalrates in EU-Angelegenheiten unter den strukturellen Gegebenheiten der Teilung des Nationalrates in Regierungsmehrheit und Opposition gestaltet.

6.2.1 Untersuchungsfrage

Untersucht wird in der nachfolgenden Untersuchung das Abstimmungsverhalten in den EU-Ausschüssen des Nationalrates. Es kann über Stellungnahmen zu EU-Vorhaben, Ausschussfeststellungen und seit dem Vertrag von Lissabon auch über Subsidiaritätsrügen sowie Mitteilungen an EU-Organe abgestimmt werden. Es soll dabei herausgearbeitet werden, ob der Nationalrat in EU-Angelegenheiten als eigenständiger Akteur, im Sinne eines parteienübergreifenden Konsens, auftritt, ob sich die Regierungsmehrheit deutlich von der Opposition absetzt oder ob es in EU-Angelegenheiten einen koalitionsfreien Raum gibt, in dem es zu Mehrheiten abseits der Regierungsmehrheit kommt.

6.2.2 methodisches Vorgehen

6.2.2.1 Datenerhebung

Von der 20. bis zur 24.Gesetzgebungsperiode werden die Abstimmungsergebnisse zu abgegebenen Stellungnahmen und Ausschussfeststellungen in EU-Angelegenheiten des Hauptausschusses sowie dessen Ständigen Unterausschuss in EU-Angelegenheiten erhoben. Für die 24.Gesetzgebungsperiode werden auch Abstimmungsergebnisse zu Subsidiaritätsrügen und Mitteilungen an EU-Organe erfasst.

6.2.2.2 *Datenauswertung*

Die Abstimmungsergebnisse werden pro Gesetzgebungsperiode angeführt. Es ergeben sich dadurch Abstimmungen pro Gesetzgebungsperiode, die einstimmig ausfielen oder von der Mehrheit angenommen wurden. Abstimmungen, die mit Mehrheit ausgingen, werden daraufhin untersucht, ob beide Regierungsparteien zustimmten bzw. ob noch andere Parteien zustimmten.

6.2.3 Ergebnisse

6.2.3.1 *Abstimmungsverhalten im Hauptausschuss:*

	20.	**21.**	**22.**	**23.**	**24.**
Regierung	4	4	1		3
Reg. + 1 Opp.	2			1	1
Reg. + 2 Opp.	3	#	#		3
einstimmig	2		1	1	
gesamt	11	4	2	2	7

6.2.3.2 *Abstimmungsverhalten im Ständigen Unterausschuss:*

	20.	**21.**	**22.**	**23.**	**24.**
Regierung		2	6		4
Reg. + 1 Opp.		1	2	2	4
Reg. + 2 Opp.		#	#	3	12
einstimmig			2	1	5
gesamt		3	10	6	25

6.2.3.3 *Abstimmungsverhalten beider EU-Ausschüsse:*

	20.	**21.**	**22.**	**23.**	**24.**
Regierung	4	6	7		7
Reg. + 1 Opp.	2	1	2	3	2

Reg. + 2 Opp.	3	#	#	3	15
einstimmig	2		3	2	5
gesamt	11	7	12	8	32

6.3 Zusammenfassung

Das Abstimmungsverhalten in EU-Angelegenheiten zeigt keine grundsätzliche Kluft zwischen Regierungsmehrheit und Opposition auf. Besonders Gesetzgebungsperioden von Großen Koalitionen sind von hohem überparteilichen Konsens geprägt. Die jeweiligen drei Oppositionsparteien (in der 20.GP: FPÖ, Grüne und Lif; in der 23. und 24.GP: FPÖ, BZÖ und Grüne) gehen in EU-Angelegenheiten nicht in Totalopposition zur Regierungsmehrheit. In der Zeit von Kleinen Koalitionen ist das Verhältnis zwischen Regierungsmehrheit und Opposition wesentlich konflikthafter. Besonders die erste Gesetzgebungsperiode der Regierungszusammenarbeit zwischen ÖVP und FPÖ brachte in EU-Angelegenheiten kaum einen überparteilichen Konsens zusammen. In der darauf folgenden 22.Gesetzgebungsperiode gelang dies bereits öfter.

Insgesamt ist die Arbeit in EU-Angelegenheiten von einer engen Zusammenarbeit zwischen den jeweils zwei Regierungsparteien gekennzeichnet. In den beiden EU-Ausschüssen des Nationalrates wurde keine einzige Entscheidung getroffen, die nicht von beiden Regierungsparteien unterstützt wurde. Einen koalitionsfreien Raum, ein Suchen nach Mehrheiten abseits der Regierungszusammenarbeit, ist in EU-Angelegenheiten nicht feststellbar.

Die Untersuchung zum Abstimmungsverhalten in EU-Angelegenheiten bringt darüber hinaus deutlich zum Vorschein, dass EU-Themen im Nationalrat wieder mehr Aufmerksamkeit gegenüber gebracht wird. Nach einer Phase der geringen Mitwirkung des Nationalrates in EU-Angelegenheiten während der 21., 22. und 23.Gesetzgebungsperiode ist in der jüngsten Gesetzgebungsperiode wesentlich mehr Aktivität zu verzeichnen.

7 Rechtsetzung auf EU-Ebene

Die EU gilt als „Rechtsgemeinschaft“. Die Setzung von Recht ist ein maßgeblicher Bestandteil des Integrationsprozesses. (vgl. Weidenfeld 2010, 149) Im Folgenden werden die verschiedenen Arten des EU-Rechts beschrieben, welche Prinzipien bei der Rechtsetzung zu beachten sind und wie EU-Recht entsteht und in den einzelnen Mitgliedstaaten Gültigkeit erlangt.

7.1 Arten des Rechts

Vor dem Inkrafttreten des Reformvertrags von Lissabon unterschied man zwischen Gemeinschaftsrecht und Unionsrecht. Gemeinschaftsrecht wie Unionsrecht bestanden jeweils aus Primär- und Sekundärrecht.

Das Gemeinschaftsrecht umfasste alle Rechtsakte, die im Rahmen der sogenannten 1.Säule der EU, der EG, beschlossen wurden und ist gekennzeichnet durch seine Supranationalität; es steht sozusagen über der nationalen Souveränität der einzelnen Mitgliedstaaten. Das primäre Gemeinschaftsrecht bestand aus den Gründungsverträgen der zwei Europäischen Gemeinschaften EG (Europäische Gemeinschaft nach dem EGV (Vertrag zur Europäischen Gemeinschaft)) und EAG (Europäische Atomgemeinschaft) einschließlich ihrer Anlagen, Anhänge und Protokolle sowie spätere vertragliche Änderungen und Ergänzungen der Verträge sowie auch den von den Gemeinschaften abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen. Ebenso zum Gemeinschaftsrecht zählte das Recht der EGKS (der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl), deren Bestand jedoch mit dem zeitlichen Ablauf der Geltungsdauer des Gründungsvertrags am 23.Juli 2002 endete. (vgl. Schweitzer/Hummer/Obwexer 2007, 40f)

Das Unionsrecht hingegen umfasste all jene Rechtshandlungen, die in der sogenannten 2. und 3.Säule, der GASP (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) und der PJZS (Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) beschlossen wurden und ist gekennzeichnet durch seine Intergouvernmentalität; es wird von den einzelnen Nationalstaaten ausgehandelt und steht zwischen diesen. Das primäre Unionsrecht bestand aus den Bestimmungen des EU-Vertrags betreffend die GASP und die PJZS sowie die Gemeinsamen Bestimmungen, die Schlussbestimmungen und die für alle drei Säulen geltenden Vorschriften über die Verstärkte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander sowie Protokolle zu diesen Bestimmungen und später hinzugekommene Ergänzungen und Änderungen der gegenständlichen Bestimmungen. (vgl. Schweitzer/Hummer/Obwexer 2007, 94f)

Zum sekundären Gemeinschaftsrecht gehörte jenes Recht, das auf der Grundlage der Gründungsverträge von den zuständigen Organen erlassen wurde. Zum sekundären Unionsrecht

wiederum zählten Handlungsformen der EU im Rahmen der GASP und der PJZS. (vgl. Schweitzer/Hummer/Obwexer 2007, 40 und 95)

Der Reformvertrag von Lissabon sieht hier bedeutende Änderungen vor. Zum einen stellt die neue Grundlage für die EU nach dem Inkrafttreten des Reformvertrags die rechtlich gleichrangigen EUV n.F. (Vertrag über die Europäische Union in der neuen Fassung) und AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) dar. Das Recht, das von Organen der EU gesetzt wird, bezeichnet man seither als Unionsrecht. Die vormalige Unterteilung zwischen Gemeinschaftsrecht und Unionsrecht wurde aufgehoben. Das nunmehr alleinige Unionsrecht unterteilt sich in primäres und abgeleitetes (oder auch sekundäres) Unionsrecht. Das primäre Unionsrecht setzt sich aus den beiden Verträgen EUV n.F. und AEUV zusammen, samt den beigefügten Protokollen und Anhängen, sowie die Änderungen und Ergänzungen der Verträge, als auch dem Vertrag von Lissabon, samt den Protokollen und Anhängen. Das abgeleitete Unionsrecht ist jenes Recht, das von den Organen der EU auf der Grundlage der Verträge gesetzt wird. Dieses kann vom EuGH auf seine Vereinbarkeit mit den Verträgen hin geprüft werden. (vgl. Streinz 2010, 92f)

Durch das abgeleitete Unionsrecht kann die EU aktiv tätig werden. Man unterscheidet nunmehr zwischen fünf Rechtsakten der Union, anstatt von 15, wie sie vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bestanden:

- die Verordnung: Sie hat allgemeine und unmittelbare Geltung. Sie ist für alle Mitgliedstaaten und die Unionsbürger in allen Teilen verbindlich.
- Die Richtlinie: Sie ist für die Mitgliedstaaten nur hinsichtlich ihres Ziels verbindlich. Innerhalb einer gesetzten Frist muss die Richtlinie in nationales Recht umgesetzt werden, wobei die nähere Ausgestaltung den Mitgliedstaaten überlassen bleibt.
- Die Entscheidung: Sie ist eine unmittelbare Regelung für den Einzelfall und kann sich an einzelne Mitgliedstaaten, Bürger oder Unternehmen richten.
- Empfehlungen und Stellungnahmen: Diese sind rechtlich unverbindlich, ihnen kann aber eine politische Wirkung zukommen.

(vgl. Weidenfeld 2010, 153)

7.2 Ziele der EU

Vor dem Inkrafttreten des Reformvertrags von Lissabon waren in Art 2 Abs 1 EUV (EU-Vertrag) allgemeine Ziele der EU festgeschrieben. Diese waren:

- Gemeinsamer Wirtschaftsraum samt Währungsunion

- Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
- Unionsbürgerschaft
- Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
- Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstandes

Neben diesen allgemeinen Zielvorgaben sahen die Verträge der beiden Europäischen Gemeinschaften EG und EAG eigene Ziele vor und auch für die GASP und die PJZS wurden spezielle Ziele festgelegt. (vgl. Schweitzer/Hummer/Obwexer 2007, 19)

Die Ziele der reformierten EU sind nunmehr in Art. 3 EUV i.d.F. von Lissabon festgelegt. Es sind die wesentlichen Zielvorgaben der EU, die teils neu formuliert, teils übernommen und teils modifiziert wurden. Diese sind unter anderem:

- allgemein: Förderung des Friedens, ihrer Werte und des Wohlergehens ihrer Volker
- in wirtschaftspolitischer Hinsicht: Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (im Besonderen: Errichtung eines Binnenmarkts auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, Verbesserung der Umweltqualität, soziale Marktwirtschaft in Hinblick auf Vollbeschäftigung und sozialem Fortschritt)
- in sozialpolitischer Hinsicht: Bekämpfung sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung, Gleichstellung von Männern und Frauen, Solidarität zwischen den Generationen, Schutz der Rechte der Kinder
- in kultureller Hinsicht: Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, Wahrung des Reichtums ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und die Sorge für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas

Weiters hält der Reformvertrag von Lissabon an der Wirtschafts- und Währungsunion fest, deren Währung der Euro ist. Schließlich möchte die EU auch einen Beitrag für den Frieden, der Sicherheit und der Entwicklung in der übrigen Welt leisten. (vgl. Nowak 2011, 86f)

7.3 Prinzipien der Rechtsetzung

7.3.1 Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung

Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung besagt, dass die Union nur in jenen Bereichen tätig werden kann, in denen ihr die Mitgliedstaaten per Vertrag Kompetenzen übertragen haben. Die EU kann sich nicht selbst Kompetenzen zuschreiben. Außerdem hat sie sich beim Tätigwerden an jene Handlungsformen zu halten, die ihr der Vertrag für das jeweilige Politikfeld vorschreibt. Einzig durch die sogenannte „Lückenschließungsklausel“ kann die EU selbstständig tätig werden. Hier handelt es sich um Bereiche, die vertraglich nicht geregelt sind, in denen ein Tätigwerden aber für die Erreichung der Ziele notwendig ist und es sich generell um Zuständigkeitsbereiche der Union handelt. In diesen Fällen entscheidet der Rat immer einstimmig und es bedarf außerdem der Zustimmung des Europäischen Parlaments. (vgl. Weidenfeld 2010, 149f)

7.3.2 Vorrang von Unionsrecht

Der Vorrang des Unionsrecht vor nationalem Recht ist nicht ausdrücklich in den Gründungsverträgen festgeschrieben, sondern wurde vom Europäischen Gerichtshof bei der Auslegung der Verträge formuliert. Es ist unerlässlich für das Funktionieren der Union, dass erlassenes Recht in allen Mitgliedstaaten einheitlich gilt und angewendet wird. Andererseits kann dadurch der Integrationsprozess auch eine Eigendynamik entwickeln, die nicht unbedingt von allen Mitgliedstaaten befürwortet wird. (vgl. Weidenfeld 2010, 150f)

7.3.3 Subsidiaritätsprinzip

Von besonderer Bedeutung im Zusammenhang mit der Gesetzgebung durch die EU ist das Subsidiaritätsprinzip. Dieses Prinzip ist eine Kompetenzausübungsregel bzw. -schranke und legt fest, dass die EU nur dann tätig werden darf, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“ (Nowak 2011, 118) Darüber hinaus ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten, wonach die Maßnahmen der EU „nicht über das für die Erreichung der Ziele erforderliche Maß hinausgehen dürfen.“ (Schweitzer/Hummer/Obwexer 2007, 21)

Durch den Reformvertrag von Lissabon werden die nationalen Parlamente und der

Ausschuss der Regionen zur Verstärkung und Verbesserung der Subsidiaritätskontrolle herangezogen, indem ihnen die Möglichkeit zukommt von einer Subsidiaritätsklage Gebrauch zu machen. (Nowak 2011, 118f)

7.4 Rechtsetzung und Gesetzgebung

Der Vertrag von Lissabon unterscheidet grundsätzlich zwischen Gesetzgebung und Rechtsetzung und führt darüber hinaus die Unterscheidung zwischen ordentlichem und besonderem Gesetzgebungsverfahren ein.

7.4.1 das ordentliche Gesetzgebungsverfahren

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren bezeichnet die gemeinsame Annahme einer Verordnung, einer Richtlinie oder eines Beschlusses durch das Europäische Parlament und den Rat auf Vorschlag der Kommission. Es stellt nunmehr das Regelverfahren der Gesetzgebung der EU dar und findet in überaus vielen Politikbereichen und Sachzusammenhängen Anwendung. Dies manifestiert eine „beabsichtigte Stärkung der demokratischen Legitimation der supranationalen Hoheitsgewalt“. (vgl. Nowak 2011, 132) Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren entspricht dem Verfahren der Mitentscheidung, das vor dem Inkrafttreten des Reformvertrags von Lissabon das gleichberechtigte Zusammenwirken von Europäischen Parlament und Rat bei der Setzung von Sekundärrechtsakten bezeichnete. (ebenda)

Der Ablauf des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens ist wie folgt: ein Vorschlag der Kommission wird an den Rat und das Europäische Parlament weiter geleitet. In einer ersten Lesung legt das Europäische Parlament seinen Standpunkt fest, den es dem Rat übermittelt. Wenn der Rat den Standpunkt des Europäischen Parlaments nicht billigt, dann legt er einen eigenen Standpunkt fest, den er dem Europäischen Parlament mit Begründung mitteilt. In der darauf folgenden zweiten Lesung kann das Europäische Parlament den Standpunkt des Rates billigen, ablehnen oder abändern. Bei einer etwaigen Abänderung kommt es zu einem Vermittlungsverfahren zwischen Rat und Europäischen Parlament. Kommt es im eingesetzten Vermittlungsausschuss zu einem gemeinsamen Entwurf, muss dieser von beiden Organen angenommen werden, andernfalls gilt der Gesetzesvorschlag als gescheitert. Im Falle des Europäischen Parlaments handelt es sich dabei um die dritte Lesung. (vgl. Streinz 2010, 113)

7.4.2 das besondere Gesetzgebungsverfahren

Das besondere Gesetzgebungsverfahren ist dadurch gekennzeichnet, dass der Rat einen

Gesetzesakt erlässt, das Europäische Parlament am Gesetzgebungsprozess aber nicht gleichberechtigt mitwirken darf. Es wird entweder lediglich gehört oder kann einem Ergebnis zustimmen bzw. dieses ablehnen. Der Europäische Rat hat durch Beschluss die Möglichkeit das besondere Gesetzgebungsverfahren auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren umzustellen. (ebenda) Das besondere Gesetzgebungsverfahren folgt insgesamt keinem geregelten Schema. Es ist vielmehr für bestimmte, politisch heikle Fälle konzipiert und kann von Fall zu Fall unterschiedlich gestaltet sein. (vgl. Nowak 2011, 132f)

7.4.3 Sonstige Rechtsetzungsverfahren

Es gibt Fälle, in denen der Europäische Rat, der Rat oder die Kommission ohne Mitwirkung des Europäischen Parlaments Entscheidungen treffen kann. Es handelt sich hierbei um besondere Materien (wie die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) oder nur um zeitlich oder gegenständlich begrenzte Verwaltungsakte. Eine Zustimmung oder Anhörung des Europäischen Parlaments kann in Einzelfällen dennoch in Betracht kommen. (vgl. Streinz 2010, 114)

7.5 Vollzug von EU-Recht

Die Umsetzung von EU-Recht, der sogenannte Vollzug, kann auf zwei Arten passieren. Es kann zu einem gemeinschaftsunmittelbaren Vollzug oder zu einem mitgliedstaatlichen Vollzug kommen. Gemeinschaftsunmittelbarer Vollzug bedeutet, dass das gesetzte Recht von den Organen der EU direkt vollzogen wird. Dies stellt die Ausnahme dar und kommt nur zur Anwendung, wenn dies das primäre Gemeinschaftsrecht ausdrücklich vorsieht. Diesem Vollzugstyp unterliegt der gemeinschaftsinterne Bereich, wozu unter anderem Personalangelegenheiten und Haushaltsvollzug gehören. Beim externen gemeinschaftsrechtlichen Vollzug kann die Kommission in Bereichen des Wettbewerbsrechts oder der Handelspolitik direkt gegenüber Mitgliedstaaten oder Individuen tätig werden. (vgl. Streinz 2005, 197f)

Der mitgliedstaatliche Vollzug, der Regelfall bei Vollzug von EU-Recht, sieht vor, dass EU-Recht von den Mitgliedstaaten selbst vollzogen wird. Hier unterscheidet man zwischen dem unmittelbaren mitgliedstaatlichen Vollzug und dem mittelbaren mitgliedstaatlichen Vollzug. Der Unterschied liegt in der Art der Umsetzung. Zu einem unmittelbaren mitgliedstaatlichen Vollzug kommt es, wenn Verordnungen oder Richtlinien unmittelbar angewendet werden, während der mittelbare mitgliedstaatliche Vollzug bedeutet, dass eine Richtlinie oder Verordnung durch Gesetz umgesetzt wird. Im zweiten Fall ist die nationale Gesetzgebung am Vollzug beteiligt.

(vgl. Streinz 2005, 198)

8 die parlamentarischen Mitwirkungsrechte zur Gestaltung der EU-Politik

Im folgenden Abschnitt werden jene parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten dargestellt, die dem Nationalrat durch den Beschluss des EU-Begleit-BVG zukommen. Es wird dabei der genaue Wortlaut der Artikel des Abschnitts B des B-VG vorgestellt, die die Mitwirkung des Nationalrates in EU-Angelegenheiten regeln. Ein Vergleich zwischen der ursprünglich geplanten Regierungsvorlage und dem tatsächlich beschlossenen Gesetzesantrag zeigt dabei die Entwicklung dieses Gesetzes auf. Im Zuge des Beschlusses des Lissabon-Begleit-B-VG im Jahr 2010 wurde der Wortlaut und die Nummerierung der einzelnen Bestimmungen partiell verändert. Inhaltlich bleiben jedoch die gleichen Regelungen erhalten.

Eingangs wird vorerst auf die besondere parlamentarische Konstellation im Jahr 1994 hingewiesen, die für die Entwicklung des Gesetzes bedeutend war und abschließend ein kurzer internationaler Vergleich parlamentarischer Mitwirkungsmöglichkeiten in EU-Angelegenheiten angestellt.

8.1 Die politische Konstellation 1994

Die Entstehung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte zur Gestaltung der EU-Politik war vor allem geprägt durch die veränderte Zusammensetzung des Nationalrates aufgrund der Wahlen vom 9.Oktober 1994.

Die Mandatsverteilung im Nationalrat in der 18.Gesetzgebungsperiode aufgrund der Wahl vom 7.Oktober 1990 war wie folgt:

SPÖ	ÖVP	FPÖ	Grüne
80	60	33	10

(Die Angaben sind der Homepage des Innenministeriums entnommen.)

Hinsichtlich der erforderlichen Zweidrittelmehrheit für die Beschlussfassung von Bundesverfassungsgesetzen waren 140 Mandate auf Seiten der Regierungsfraktionen (76,5%) und 43 Mandate auf Seiten der Oppositionsfraktionen (23,5%). Ein Beschluss eines Bundesverfassungsgesetzes konnte von den Regierungsfraktionen ohne Zustimmung der Oppositionsfraktionen vorgenommen werden. Durch die Abspaltung des Liberalen Forums von der FPÖ während der 18.Gesetzgebungsperiode hat sich am Verhältnis zwischen Regierungsfraktionen und Oppositionsfraktionen nichts verändert.

Die Mandatsverteilung im Nationalrat in der 19.Gesetzgebungsperiode änderte sich aufgrund der Wahlen vom 9.Oktober 1994 drastisch:

SPÖ	ÖVP	FPÖ	Grüne	Lif
65	52	42	13	11

(Die Angaben sind der Homepage des Innenministeriums entnommen.)

Hier ergab sich eine massive Veränderung hinsichtlich der erforderlichen Zweidrittelmehrheit für die Beschlussfassung von Bundesverfassungsgesetzen. Nunmehr standen nur noch 117 Mandate auf Seiten der Regierungsfraktion (64%) 66 Mandaten der Oppositionsfraktionen (36%) gegenüber. Die beiden Regierungsfraktionen verfügten fortan nicht mehr über die erforderliche Zweidrittelmehrheit für die Beschlussfassung eines Bundesverfassungsgesetzes. Obwohl ihnen nur wenige Stimmen fehlten, waren sie auf die Zustimmung mindestens einer Oppositionspartei angewiesen.

Es ergab sich, dass die Ratifikation des EU-Beitrittsvertrags durch den Nationalrat und das damit einhergehende EU-Begleit-B-VG, das unter anderem die parlamentarische Mitwirkung in EU-Angelegenheiten beinhaltete, aus einer Zwistigkeit zwischen den beiden Regierungsparteien SPÖ und ÖVP heraus nicht vor der Nationalratswahl beschlossen wurde, sondern in die neue Gesetzgebungsperiode verschoben wurde. (vgl. Luif 2006, 875) Um den EU-Beitritt korrekt durchführen zu können, mussten bis 1.Jänner 1995 alle innerstaatlichen Vorkehrungen getroffen worden sein. So wurde am 15.November 1994, noch vor Abschluss der Koalitionsverhandlungen zwischen den beiden Großparteien SPÖ und ÖVP, eine Regierungsvorlage vom Ministerrat beschlossen, die als EU-Begleit-B-VG beschlossen werden hätte sollen. (siehe 27 der Beilagen der Stenographischen Protokolle des Nationalrates der 19.Gesetzgebungsperiode) Aufgrund der fehlenden Zweidrittelmehrheit zeigten sich die Regierungsparteien schon vor Beginn der Verhandlungen gesprächsbereit. Im Verfassungsausschuss des Nationalrates wurde am 14.Dezember schließlich eine Vereinbarung zwischen SPÖ, ÖVP, Grüne und Lif getroffen. Der daraus resultierende Abänderungsantrag wurde einen Tag später vom Nationalrat beschlossen. (vgl. Wohnout 1996, 672) Dieser Kompromiss wurde als „Wiener Modell“ bezeichnet und umfasste die Mitwirkungsrechte des Nationalrates, wie sie gegenwärtig gültig sind. (vgl. Körner 1995, 520)

8.2 Die Entwicklung der parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten

Im Folgenden wird die ursprünglich geplante Regierungsvorlage, die die Mitwirkung Österreichs

an der Europäischen Union regeln sollte, mit dem tatsächlich beschlossenen Gesetzestext verglichen. Es handelt sich hier um die Regierungsvorlage, die dem Nationalrat am 6.Dezember 1994 zugeleitet wurde (vgl. 27 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates der 19.Gesetzgebungsperiode) und dem Abänderungsantrag, der am 15.Dezember 1994 vom Nationalrat beschlossenen wurde (vgl. 58 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates der 19.Gesetzgebungsperiode). Die Gesetzesmaterien werden in verschiedene Teile zerlegt, die den verschiedenen Aufgabenbereichen oder auch Funktionen eines Parlaments entsprechen. In der Literatur unterscheidet man vor allem zwischen einer Gesetzgebungs-, einer Mitwirkungs-, einer Kontroll-, einer Kreations- und einer Tribünenfunktion. (für eine detaillierte Erörterung siehe Abschnitt 3.3.1) Entscheidend im Zusammenhang mit den parlamentarischen Mitwirkungsrechten sind Aufgabenbereiche des Parlaments, die die Mitwirkung an Regierungshandeln, die Kontrolle von Regierungshandeln sowie die Einflussnahme auf Organkreationen betreffen.

8.2.1 zur Kreationsfunktion

beschlossenes Gesetz	**ursprüngliche Regierungsvorlage**
Art 23c (2) Für die Mitglieder der Kommission, des Gerichtshofes, des Gerichtes erster Instanz, des Rechnungshofes und des Verwaltungsrates der Europäischen Investitionsbank hat die Bundesregierung dabei das Einvernehmen mit dem Hauptausschuß [!] des Nationalrates herzustellen. Die Bundesregierung hat den Hauptausschuß [!] des Nationalrates und den Bundespräsidenten gleichzeitig von der von ihr beabsichtigten Entscheidung zu unterrichten.	Artikel 23c (2) Für die Mitglieder der Kommission, des Gerichtshofes, des Gerichtes erster Instanz und des Rechnungshofes hat die Bundesregierung den Hauptausschuß [!] des Nationalrates anzuhören. Vor dieser Anhörung hat die Bundesregierung den Bundespräsidenten von der beabsichtigten Entscheidung zu unterrichten. Sollte sich nach der Anhörung des Hauptausschusses des Nationalrates an der beabsichtigten Entscheidung etwas ändern, so ist der Bundespräsident neuerlich zu unterrichten.
(5) Von den gemäß Abs 3 und 4 namhaft gemachten Mitgliedern (Abs 3: Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschuss; Abs 4: Mitglieder des Ausschusses der Regionen und deren Stellvertreter) hat die Bundesregierung	gleich

den Nationalrat zu unterrichten.	

Der Unterschied zwischen dem beschlossenen Gesetz und der ursprünglichen Regierungsvorlage liegt in den erweiterten Mitbestimmungsmöglichkeiten des Nationalrates in Personalentscheidungen. Während ursprünglich bei Personalentscheidungen zur Bestellung von österreichischen Vertretern für die Kommission und diverse Gerichtshöfe der Nationalrat nur anzuhören war, kommt diesem in der beschlossenen Fassung auch tatsächliche Entscheidungsgewalt zu.

Auffallend ist an dieser Stelle, dass der Rat selbst nicht als Organ genannt wird, bei dem der Nationalrat die österreichische Vertretung darin mitbestimmen kann. Der Rat ist das Gremium der EU, das sich aus Regierungsvertretern der einzelnen Mitgliedstaaten zusammen setzt. Die Bestellung der in Art 23c angesprochenen Organe fallen von EU-Ebene aus betrachtet den Regierungen der Mitgliedstaaten zu. Die österreichische Bundesregierung teilt diese Kompetenz mit dem Nationalrat. (vgl. Schäffer 1996, 19ff)

8.2.2 zur Kontrollfunktion

beschlossenes Gesetz	**ursprüngliche Regierungsvorlage**
Artikel 23e (1) Das zuständige Mitglied der Bundesregierung hat den Nationalrat und den Bundesrat unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.	Artikel 23e (1) Die Bundesregierung hat den Nationalrat und den Bundesrat unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

(4) Wenn der Nationalrat eine Stellungnahme gemäß Abs 2 abgegeben hat, so hat das zuständige Mitglied der Bundesregierung dem Nationalrat nach der Abstimmung in der Europäischen Union Bericht zu erstatten. Insbesondere hat das zuständige Mitglied der Bundesregierung, wenn es von einer Stellungnahme abgewichen ist, die Gründe hierfür dem Nationalrat unverzüglich	

mitzuteilen.	

Zwischen den beiden Gesetzesvarianten ist hinsichtlich der Vorabinformation im Wesentlichen kein großer Unterschied. Während in der beschlossenen Fassung die Verantwortung der Informationsübergabe direkt einem Mitglied der Bundesregierung zugesprochen wurde, war ursprünglich die gesamte Bundesregierung als Kollegialorgan für die Informationsweitergabe zuständig. Somit ist das beschlossene Gesetz hinsichtlich der personellen Verantwortung nur exakter als die ursprüngliche Regierungsvorlage.

Exakter ist auch geregelt, in welchem Ausmaß der Nationalrat zu informieren ist. Während in den Erläuterungen der ursprünglichen Regierungsvorlage nur festgehalten ist, dass „die vorgesehene Informationspflicht der Bundesregierung […] umfassender Natur (ist).“ (vgl. 27 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates der 19.Gesetzgebungsperiode, 10), hat der Verfassungsausschuss, der die vorgelegte Regierungsvorlage diskutiert hat, explizit festgehalten, dass die Informationspflicht sowohl den Bereich der Europäischen Gemeinschaft („Erste Säule“) als auch den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik („Zweite Säule“) und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres („Dritte Säule“) umfasst. (vgl. 58 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates der 19.Gesetzgebungsperiode, Seite 4) Im Laufe der Mitgliedschaft kam immer wieder die Frage auf, was unter *Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union* zu verstehen sei. Die Lehre geht dabei von einem extensiven Verständnis des Begriffs *Vorhaben* aus. Nach Öhlinger fallen auch Beschlüsse über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Staaten zu Vorhaben, zu denen der Nationalrat zu informieren ist und verbindliche Stellungnahmen abgeben kann. (vgl. Öhlinger 2004, 226f) Für Verschraegen umfasst ein Vorhaben der Europäischen Union auch Änderungen des Primärrechts bzw. Regierungskonferenzen. (vgl. Verschraegen 2005, 23)

Weiters hat der Verfassungsausschuss festgehalten, dass die Unterrichtung des Nationalrates durch die Bundesregierung über EU-Angelegenheiten zum „frühestmöglichen Zeitpunkt“ zu erfolgen hat. Der Nationalrat soll nicht „durch die verspätete Information vor vollendete Tatsachen“ gestellt werden. (vgl. 58 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates der 19.Gesetzgebungsperiode, Seite 2)

Schließlich hält die tatsächlich beschlossene Gesetzesversion auch dezidiert fest, dass ein Mitglied der Bundesregierung dem Nationalrat über den Verhandlungsausgang zu berichten hat, wenn eine Stellungnahme abgegeben wurde und insbesondere die Gründe für ein etwaiges

Abweichen erklären muss.

Neben der dargestellten Möglichkeit, Mitglieder der Bundesregierung politisch verantwortlich zu halten, kam im Laufe der Mitgliedschaft auch eine rechtliche Ministerverantwortlichkeit hinzu. Nach Art 142 Abs 2 lit c B-VG können österreichische Vertreter im Rat der EU wegen Gesetzesverletzung – im Bereich der Bundesgesetzgebung vom Nationalrat, im Bereich der Landesgesetzgebung von den Landtagen – vor dem VfGH angeklagt werden. (vgl. Schweitzer/Hummer/Obwexer 2007, 795)

8.2.3 zur Mitwirkungsfunktion

beschlossenes Gesetz	**ursprüngliche Regierungsvorlage**
Artikel 23e (2) Liegt dem zuständigen Mitglied der Bundesregierung eine Stellungnahme des Nationalrates zu einem Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union vor, das durch Bundesgesetz umzusetzen ist oder das auf die Erlassung eines unmittelbar anwendbaren Rechtsaktes gerichtet ist, der Angelegenheiten betrifft, die bundesgesetzlich zu regeln wären, so ist es bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union an diese Stellungnahme gebunden. Es darf davon nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen.	Artikel 23e (2) Liegt der Bundesregierung eine Stellungnahme des Nationalrates zu einem Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union vor, das Angelegenheiten betrifft, in denen die Gesetzgebung Bundessache ist, so ist sie bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union an diese Stellungnahme gebunden. Sie darf davon nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen. Die Bundesregierung hat diese Gründe dem Nationalrat unverzüglich mitzuteilen.
Artikel 23e (3) Wenn das zuständige Mitglied der Bundesregierung von einer Stellungnahme des Nationalrates gemäß Abs.2 abweichen will, so hat es den Nationalrat neuerlich zu befassen. Soweit der in Vorbereitung befindliche Rechtsakt der Europäischen Union eine Änderung des geltenden Bundesverfassungsrechts bedeuten würde, ist eine Abweichung jedenfalls nur zulässig, wenn ihr der Nationalrat innerhalb angemessener	

Frist nicht widerspricht.	

Beide Gesetzesversionen sehen vor, dass wenn der Nationalrat eine Stellungnahme in EU-Angelegenheiten abgegeben hat, es sich hierbei um bindende Vorgaben für den zuständigen Bundesminister handelt. Eine Verbindlichkeit könne aber nur dann einsetzen, wenn es sich um eine Stellungnahme handelt, die verbindlich formuliert ist. Ausgedrückte Wünsche oder Empfehlungen können nicht binden. (vgl. Schäffer 1996, 42)

Hinsichtlich des Inhalts der beiden Gesetzesversionen ist die beschlossene Version gegenüber der ursprünglichen Regierungsvorlage exakter ausformuliert. Während ursprünglich nur von Stellungnahmen zu Vorhaben die Rede war, *in denen die Gesetzgebung Bundessache ist*, konkretisiert die beschlossene Version, dass eine Stellungnahme zu einem EU-Vorhaben dann zulässig ist, wenn dieses *durch Bundesgesetz umzusetzen ist oder das auf die Erlassung eines unmittelbar anwendbaren Rechtsaktes gerichtet ist, der Angelegenheiten betrifft, die bundesgesetzlich zu regeln wären.* In den Bereich der Bundesgesetzgebung fallen nach Schäffer das Primärrecht der vormaligen Europäischen Gemeinschaft sowie EG-Verordnungen. Je nach Auslegung könnte es sich auf Richtlinien beschränken, die durch Bundesgesetz umzusetzen sind oder auch Richtlinien miteinschließen, die von den Verwaltungsorganen umgesetzt werden. Schließlich würden bei extensiver Auslegung des Inhalts auch völkerrechtliche Verträge unter bundesgesetzliche Angelegenheiten fallen. (vgl. Schäffer 1996, 42f; siehe dazu auch Ausführungen zu Informationsausmaß weiter oben)

Schließlich befasst sich die beschlossene Gesetzesversion auch mit der Möglichkeit, dass ein Bundesminister von einer Stellungnahme abweichen will. Es wurde festgehalten, dass der Bundesminister dazu den Nationalrat nochmals befassen muss. (für weitere Details siehe 8.8.3)

8.3 Die Wahrnehmung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte durch den Nationalrat

Möglichkeiten zur Mitwirkung in EU-Angelegenheiten kommen durch die Veränderung der Bundesverfassung dem Nationalrat und dem Bundesrat zu. Im Falle des Nationalrates werden diese nicht vom Plenum wahrgenommen, sondern vom Hauptausschuss des Nationalrates und dem später eingerichteten Ständigen Unterausschuss in EU-Angelegenheiten sowie dem sogenannten Feuerwehr-Komitee.

8.3.1 EU-Hauptausschuss

Der Hauptausschuss des Nationalrates besteht seit 1919 und nahm im Laufe seines Bestehens

verschiedene Exekutivaufgaben wahr. Im Zuge des EU-Beitritts wurde er zum zentralen Europaausschuss, dem die Wahrnehmung der Zuständigkeiten des Nationalrates in EU-Angelegenheiten zukommen. Der Hauptausschuss stellt eine verkleinerte Form des Plenums dar und setzt sich aus ständigen Vertretern der einzelnen Fraktionen gemäß deren Mandatsstärke zusammen. Die Vorsitzführung kommt dem Präsidenten des Nationalrates zu. Tritt der Hauptausschuss in EU-Angelegenheiten zusammen, wird er als EU-Hauptausschuss bezeichnet. Die Anwesenheit von Abgeordneten des Europäischen Parlaments ist bei diesen Sitzungen möglich. (vgl. Prohinig 2006, 46f)

Die Tagesordnung des EU-Hauptausschusses wird im Konsens zwischen den einzelnen Fraktionen beschlossen. Es ist aber jedem Mitglied des Ausschusses möglich bis 48 Stunden vor Sitzungsbeginn einen Bericht zu einem Thema zu verlangen, wodurch auch der Opposition die Möglichkeit zukommt, den Ausschuss mit eigenen EU-Themen zu befassen. Vor Beginn der Debatte ist es üblich, dass dem anwesenden Mitglied der Bundesregierung das Wort erteilt wird, um über den Stand der Verhandlungen auf EU-Eben zu berichten. (vgl. Prohinig 2006, 47ff)

Seit der Einrichtung eines Ständigen Unterausschusses in EU-Angelegenheiten behandelt der Hauptausschuss Änderungen des Primärrechts sowie Tagesordnungen des Europäischen Rates. (vgl. Homepage des österreichischen Parlaments:

.http://www.parlament.gv.at/PERK/PE/MIT/EUNationalrat/EUHauptausschuss/index.shtml , 4.April 2011)

8.3.2 Ständiger Unterausschuss in EU-Angelegenheiten

Der Ständige Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union wurde im Zuge einer Novelle zur Geschäftsordnung des Nationalrates geschaffen und trat zum ersten Mal im Dezember 1999 zusammen. Zweck der Errichtung dieses Ausschusses war es, dem Nationalrat in EU-Angelegenheiten mehr Flexibilität zu ermöglichen. (vgl. Wohnout 1999, 76)

Der Ständige Unterausschuss in EU-Angelegenheiten setzt sich aus einer vom Nationalrat festgelegten Zahl zusammen (derzeit 17; dazu gibt es die gleiche Anzahl von Ersatzmitgliedern) und ist nicht an die Gesetzgebungsperiode gebunden. Im Falle von Neuwahlen kann der Ständige Unterausschuss in EU-Angelegenheiten weiter tagen. Es ist gesetzlich nicht geklärt, welche Aufgaben dem Ständigen Unterausschuss in EU-Angelegenheiten zukommen. Man kann aber von einer „Totaldelegation“ ausgehen, das heißt, dass diesem Ausschuss alle Aufgaben, die der EU-Hauptausschuss für den Nationalrat wahrnimmt, zukommen, wobei eine Rückführung der

EU-Angelegenheiten an den EU-Hauptausschuss und von dort auch ans Plenum des Nationalrates jederzeit möglich ist. So wie im EU-Hauptausschuss ist die Anwesenheit von Mitgliedern der Bundesregierung sowie Abgeordneten des Europäischen Parlaments zulässig. (vgl. Prohinig 2006, 49ff)

Im Laufe seines Bestehens hat sich der Ständige Unterausschuss in EU-Angelegenheiten mit Gesetzesvorhaben sowie Themen des EU-Sekundärrechts beschäftigt. (vgl. Homepage des österreichischen Parlaments: http://www.parlament.gv.at/PERK/PE/MIT/EUNationalrat/EUUnterausschuss/index.shtml 4.April 2011)

8.3.3 Feuerwehr-Komitee

Das Feuerwehr-Komitee setzt sich aus je einem Mitglied der im Nationalrat vertretenen Parteien zusammen. Das Feuerwehr-Komitee wurde geschaffen, um Mitgliedern der Bundesregierung die Möglichkeit zu geben auch während laufender Ratssitzungen, ohne parallel tagender EU-Ausschüsse, ein etwaiges Abweichen von Verhandlungspositionen mit Vertretern des Nationalrates absprechen zu können. Dieses Komitee ist grundsätzlich nicht berechtigt Beschlüsse zu fassen, sondern hat nur beratende Aufgaben. Die Meinung des Feuerwehr-Komitees ist die Meinung aller darin vertretenen Mitglieder. Kommt es zu einem Beschluss des Feuerwehr-Komitees, teilt der Vorsitzende dem Präsidenten des Nationalrates die Meinung des Komitees mit, der diese dem österreichischen Vertreter im Rat bzw. im Europäischen Rat übermittelt. Es sind hierbei keine Formvorschriften vorgesehen, weshalb auch ein Telefonanruf zur Übermittlung reicht. (vgl. Prohinig 2006, 52ff)

Das Feuerwehr-Komitee trat bisher einmal zusammen, war aber bereits mehrmals in Bereitschaft versetzt. (vgl. Prohinig 2006, 57)

8.4 parlamentarische Mitwirkungsrechte im europäischen Vergleich

Untersuchungen zur nationalparlamentarischen Kontrolle der EU-Entscheidungsfindung haben gezeigt, dass es eine Vielzahl von möglichen Varianten gibt, wie Nationalparlamente in EU-Angelegenheiten eingebunden sind. Eine Gemeinsamkeit, die sich bei den Untersuchungen der einzelnen Mitgliedstaaten der EU herausstellte, ist die ministerielle Verantwortung gegenüber dem Nationalparlament. So arbeitete Tans heraus, dass „at the end of the day national parliamentary control of EU decision- making is to a considerable degree governed by: (1) the principle that ministers can be called to account and be held responsible for their conduct […];

(2) the rule that ministers must resign when a vote of no confidence is passed in the parliament.“ Generell könne man sagen, dass „national parliamentary control of EU decision-making is based on the idea that governments depend on parliamentary support […] and must therefore explain and justify their actions. Traditionally, this accountability is activated through ministers.“ (Tans 2007, 229) In Österreich ist diese fundamentale Kontrolle der Regierungsarbeit durch die Möglichkeit des Misstrauensvotums des Nationalrates gegenüber der Bundesregierung gegeben. Weiters ist ein Interpellationsrecht vorgesehen, das in EU-Angelegenheiten in Form des Artikels 23e Abs. 4 verfassungsrechtlich festgeschrieben ist.

Die Kontrolle des EU-Gesetzgebungsprozesses durch die Nationalparlamente lässt sich ferner in zwei Formen unterscheiden: die ex-post-parlamentarische Kontrolle und die ex-ante-parlamentarische Kontrolle. Ex-ante-parlamentarische Kontrolle umfasst das Erhalten und Durchsichten von EU-Dokumenten und kann auch dazu führen, dass ein Interaktionsprozess zwischen Parlament und Regierung einsetzt. Hier kann es zu Befragungen von Ministern kommen, bis hin zu eigenen, vorgeschlagenen Vorgehensweisen in bestimmten Bereichen durch das Parlament, die einen Minister in Verhandlungen sogar binden kann. Die ex-post-parlamentarische Kontrolle umfasst das Befragen eines Ministers oder der gesamten Regierung nach dem Tätigwerden auf EU-Ebene und kann zu Kritik bis hin zu Sanktionen durch das Parlament führen. (vgl. Kiiver 2006, 44f) Die Sanktionen können bis zum eingangs dargestellten Rücktrittsszenario eines Ministers oder der gesamten Regierung führen. Die ex-ante-parlamentarische Kontrolle setzt zeitlich an einem anderen Punkt an, nämlich vor der Entscheidungsfindung auf EU-Ebene. Der ex-ante-parlamentarische Kontrollmechanismus fällt aber ebenso wie der ex-post-parlamentarische Kontrollmechanismus auf die ministerielle Verantwortung gegenüber dem Parlament zurück, die zu einem Rücktritt des Ministers oder der gesamten Regierung führen kann. (vgl. Tans 2007, 231) In Österreich ist eine Ex-post-Kontrolle vorgesehen, wie dies für parlamentarische Regierungssysteme üblich ist. Darüber hinaus sind auch die Möglichkeiten der Ex-ante-Kontrolle sehr weitreichend ausgestaltet. Die Vorabinformation umfasst alle Vorhaben der Bundesregierung auf EU-Ebene und die Möglichkeit der Mitwirkung gipfelt sogar in einem Stellungnahmenrecht, das auf Mitglieder der Bundesregierung bindend wirkt. Ein Interaktionsprozess zwischen Bundesregierung und Nationalrat ist durch die EU-Ausschüsse möglich.

Vorabinformationen für die Nationalparlamente sind in allen Mitgliedstaaten der EU vorgesehen. Eine Untersuchung aus dem Jahr 1997, bei der die damaligen 15 EU-Mitgliedstaaten

hinsichtlich der parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten untersucht wurden, arbeitete die unterschiedlichen bestehenden Regelungen heraus. So hat die Informationspflicht der Regierungen gegenüber den Nationalparlamenten nicht in allen Mitgliedstaaten Verfassungsrang (so wie dies in Österreich oder auch Deutschland, Frankreich und Portugal der Fall ist). Auch lassen sich Unterschiede im Umfang der Informationspflicht ausmachen. So ist sie in einigen Staaten umfassender Natur und bezieht die gesamte Tätigkeit der Europäischen Union mit ein (so in Österreich, Deutschland, Dänemark, Portugal und Schweden), während sich in anderen Mitgliedstaaten die Informationspflicht auf offizielle Kommissionsvorschläge beschränkt. Ein entscheidender Moment im Zusammenhang mit der Informationspflicht ist die kontinuierliche Berichterstattung über fortlaufende Verhandlungen. So ist dies in Österreich, Frankreich, Deutschland und Finnland verfassungsrechtlich vorgeschrieben, während dies in anderen Mitgliedstaaten in informeller Weise im Rahmen der Ausschussarbeit erfolgt. Grundsätzlich besteht auch eine laufende Berichtspflicht der Regierungen gegenüber ihren Parlamenten über den Stand der europäischen Union bzw. die Lage der Europäischen Union, die halb- oder ganzjährlich stattfindet. Diese Unterrichtungen dienen meistens als Anlass von Grundsatzdiskussionen zur Europapolitik in den einzelnen Parlamenten. (vgl. Kamann 1997, 185ff)

Auch die Möglichkeiten der Mitwirkung gestalten sich in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich. Das niederländische und das belgische System der Mitwirkung der Nationalparlamente beruht fast ausschließlich auf Ex-post-Kontrollmechanismen, also der nachträglichen Überprüfung der ministeriellen Tätigkeit. In Deutschland, Österreich, Ungarn, Dänemark, Finnland, Großbritannien und der Tschechischen Republik besteht hingegen die Möglichkeit, dass die mitgliedstaatlichen Parlamente vor der Ratssitzung eine Verhandlungsposition beschließen können, die für den verantwortlichen Minister bindend ist. (vgl. Tans 2007, 230) Allgemein lässt sich feststellen, dass die Mitwirkungsmöglichkeiten der später zur EU hinzugekommenen Staaten weiter ausgestaltet sind als bei den sechs Gründungsmitgliedern. (vgl. Kiiver 2006,46)

In einem internationalen Vergleich stechen die parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten, die in Österreich gültig sind, dahingehend hervor, als dass diese besonders weit ausgestaltet sind. Der Nationalrat wird hinsichtlich der Mitwirkungsmöglichkeiten in EU-Angelegenheiten auch als „normative tiger“ bezeichnet. (vgl. Blümel/Neuhold 2007, 143)

8.5 Zusammenfassung

Die Möglichkeiten der parlamentarischen Mitwirkung in EU-Angelegenheiten sind in Österreich aufgrund einer speziell vorherrschenden politischen Konstellation im Jahr 1994 weitreichend ausgestaltet und beinhalten:

- Eine umfassende Vorabinformation, die dadurch gewährleistet wird, da der Bundesregierung die Pflicht zukommt, den Nationalrat (und auch den Bundesrat) über alle Vorhaben in EU-Angelegenheiten, primär- wie sekundärrechtlich, sowie über Themen der Regierungskonferenzen umfassend und unverzüglich zu informieren.
- Die Möglichkeit für den Nationalrat (und auch den Bundesrat) eine eigene Vorgehensweise zu etwaigen Vorhaben einzubringen, die für Mitglieder der Bundesregierung in Verhandlungen bindende Vorgaben bedeuten. Diese Möglichkeit der Mitwirkung ist im internationalen Vergleich gesehen weitreichender, als dies in anderen Mitgliedstaaten der EU der Fall ist.
- Eine Kontrollmöglichkeit des Nationalrates gegenüber der Bundesregierung dahingehend, als dass die Mitglieder der Bundesregierung bei einer abgegebenen Stellungnahme dem Nationalrat über den Ausgang der Verhandlungen berichten müssen und etwaige Abweichungen von der Stellungnahme begründen müssen. Ein allgemeines Kontrollrecht kommt dem Nationalrat gegenüber der Bundesregierung durch das Misstrauensvotum zu, durch das er einzelne Mitglieder der Bundesregierung oder die gesamte Bundesregierung zum Rücktritt zwingen kann.

Ferner kommen dem Nationalrat noch Einflussmöglichkeiten bei Personalentscheidungen zu, da dieser zur Entsendung österreichischer Vertreter in EU-Institutionen zuzustimmen hat.

Die Wahrnehmung der Möglichkeiten der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten kommen dabei nicht dem Plenum des Nationalrates zu, sondern dem EU-Hauptausschuss sowie dessen Ständigen Unterausschuss in EU-Angelegenheiten und in besonderen Fällen dem sogenannten Feuerwehr-Komitee.

Ein direktes Initiativrecht, so wie dies im nationalen Gesetzgebungsprozess vorgesehen ist, kommt dem Nationalrat in EU-Angelegenheiten nicht zu. Dieses ist aufgrund der Konstruktion des politischen Systems der EU auch nicht unbedingt erforderlich. Die einzelnen Vertreter im Europäischen Rat und Rat sind ihren nationalen Parlamenten gegenüber verantwortlich und wären deshalb auch gezwungen Wünsche ihrer Parlamente zu Initiativen in

die EU einzubringen. So müssten auch Mitglieder der Bundesregierung etwaige Vorschläge zu Initiativen, die von der Mehrheit des Nationalrates unterstützt werden, auf EU-Ebene einbringen. Insgesamt fällt dadurch auf, dass der Begriff „Mitwirkung“ nicht aktiv zu verstehen ist. Die parlamentarischen Mitwirkungsrechte, die in Art. 23e beschrieben sind, ermöglichen dem Nationalrat lediglich auf die Politik der EU zu reagieren, nicht aber diese grundsätzlich zu gestalten.

Hinsichtlich der Mitwirkung kommen dem Nationalrat Einflussmöglichkeiten auf die intergouvernmentalen Organe der EU, Europäischer Rat und Rat, zu, da die österreichischen Vertreter dieser Organe nach derzeitiger Verfassungsauslegung der parlamentarischen Kontrolle unterstehen. Der Vertrag von Lissabon hat hier eine Schwächung der Einflussmöglichkeiten des Nationalrates gebracht. Dass im Rat mehr und mehr Bereiche nun nicht mehr mit Einstimmigkeit beschlossen werden, verringert die Möglichkeit des Nationalrates durch entsprechende Bindung eines Bundesministers ein Gesetzesvorhaben der EU mitzugestalten bzw. dieses zu blockieren. Die Aufwertung des Europäischen Parlaments durch die Gleichstellung im Gesetzgebungsprozess bedeutet für den Nationalrat das Hinzukommen eines neuen Akteurs im Gesetzgebungsprozess, auf den der Nationalrat formell keinen Einfluss nehmen kann. Weiterhin großen Einfluss kann der Nationalrat auf den Europäischen Rat nehmen. Die Zielsetzungen und die strategischen Leitlinien der EU sowie Änderungen der Verträge werden weiterhin einstimmig beschlossen. Zwar werden nur Änderungen der Verträge durch Bundesgesetz umgesetzt, nicht aber der Beschluss von Zielsetzungen und strategischer Leitlinien, weshalb eine Stellungnahme des Nationalrates keine bindende Wirkung auslösen würde. Eine politische Wirkung würde eine Stellungnahme des Nationalrates zu Zielsetzungen und strategischen Leitlinien der EU aber jedenfalls haben. So verfügt der Nationalrat durch das Stellungsnahmenrecht über ein Maximum an Mitwirkungsmöglichkeit im Europäischen Rat. Diese Möglichkeit der Einflussnahme auf die Politik des Europäischen Rates ist allerdings nur dann gewährleistet, wenn der Bundeskanzler in dieses Organ entsendet wird. Eine Entsendung des Bundespräsidenten in den Europäischen Rat würde dem Nationalrat keine Einflussmöglichkeiten eröffnen.

Keinen Einfluss kann der Nationalrat auf die supranationalen Organe Kommission und Europäisches Parlament nehmen. Es ist in den Verträgen dezidiert festgehalten, dass die mitgliedstaatlichen Vertreter in der Kommission keine Anweisungen von Organen ihrer Herkunftsländer annehmen dürfen. Eine etwaige Vorladung des österreichischen Vertreters in der Kommission vor den Nationalrat zu Konsultationszwecken wäre vertragswidrig. Auf das Organ Europäisches Parlament kann der Nationalrat ebenso keinen Einfluss nehmen. Eine

Zusammenarbeit mit den österreichischen Vertretern darin ist allerdings möglich und aufgrund der parteipolitischen Verbindungen auch naheliegend.

9 Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon

Eine Zielsetzung des Vertrags von Lissabon war es die Partizipations- und Einflussmöglichkeiten europäischer Bürger in der EU zu erhöhen. Es soll dabei „die demokratische Legitimität, also die Input-Dimension des politischen Systems“ gestärkt werden. Besonderes Augenmerk fällt hierbei auf die Bürger selbst, die Zivilgesellschaft und die nationalen Parlamente, die in Zukunft mehr in die EU-Entscheidungsfindungsprozesse eingebunden werden sollen. (Sonnicksen 2010, 145)

Im Nachfolgenden wird auf jene Bestimmungen des Vertrags von Lissabon eingegangen, die sich den nationalen Parlamenten widmen.

9.1 Allgemeines zum Vertrag von Lissabon

In Österreich wurde der Vertrag von Lissabon am 9.April 2008 vom Nationalrat mit 151 Stimmen bei 27 Gegenstimmen genehmigt. Zuvor wurde der Vertrag von Lissabon im Verfassungsausschuss ausführlich thematisiert. Der Zustimmung im Bundesrat am 24.April 2008 ging eine Diskussion im Ausschuss für Verfassung und Föderalismus voraus. Am 28.April 2008 unterzeichnete Bundespräsident Fischer die österreichische Ratifikationsurkunde, ehe am 13.Mai 2008 Bundeskanzler Gusenbauer nach Gegenzeichnung die Urkunde in Rom hinterlegen konnte. (vgl. Homepage des Außenministeriums: http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aussenpolitik/eu-reformvertrag.html , 14.März 2011)

Im Verfassungsausschuss des Nationalrates wurde auch die Frage behandelt, ob für die Ratifikation des Vertrags von Lissabon eine Volksabstimmung erforderlich wäre. Nach Erörterung verschiedener Fragen, wie unter anderem der Aufhebung der Säulenstruktur, Neuerungen im institutionellen Bereich und Verfahren zur Änderung der Verträge, sah der Ausschuss keine Notwendigkeit für eine Volksabstimmung. Ein strittiger Punkt des Verfassungsvertrags, die rechtliche Verankerung des Vorrangs des Unionsrechts, wurde im Vertrag von Lissabon letztlich nicht übernommen. Der Verfasungsausschuss kam zum Schluss, dass „die Neuregelungen des Vertrags von Lissabon […] die „Baugesetze“ der Bundesverfassung nicht (berühren)“ und dass „insgesamt gesehen somit davon auszugehen (ist), dass die im Vertrag von Lissabon vorgesehenen Änderungen des Unionsrechts die Grenze zu einer Gesamtänderung der Bundesverfassung nicht überschreiten.“ (vgl. 484 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates der 23.Gesetzgebungsperiode, Seite 25) Somit war aus Sicht des Nationalrates keine Volksabstimmung zur Ratifikation des Vertrags von Lissabon notwendig.

9.2 Aufwertung der Nationalparlamente

Der Vertrag von Lissabon stellt für die Nationalparlamente in zweierlei Hinsicht eine Verbesserung ihrer Stellung innerhalb der EU dar. Zum einen finden sie Erwähnung im Vertragstext, wenn das Prinzip der repräsentativen Demokratie hervorgehoben wird, auf der die EU aufbaut. Zum anderen werden den Nationalparlamenten explizit Rechte zugeschrieben: ein Informationsrecht sowie Kontrollrechte in Subsidiaritätsfragen. Die Erwähnung der Nationalparlamente im Hinblick auf das repräsentativ-demokratische Grundprinzip der EU erfolgt im Vertrag über die Europäische Union selbst, die Rechte der Nationalparlamente werden in zwei, dem Vertrag von Lissabon angehängten Protokollen näher ausgeführt.

9.2.1 Prinzip der repräsentativen Demokratie in der EU

Teil 2 des Vertrags über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon enthält Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze. Der Vertrag von Lissabon bekennt sich zur repräsentativen Demokratie, indem er sie als Grundsatz für die Arbeitsweise der Union festschreibt. (Art. 10 Abs. 1 EUV-L). Absatz 2 des Art. 10 konkretisiert dies, indem er festhält, dass die BürgerInnen der Europäischen Union unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten sind sowie dass die Vertreter der mitgliedstaatlichen Regierungen im Europäischen Rat und im Rat ihren nationalen Parlamenten und ihren BürgerInnen Rechenschaft ablegen müssen. Darüber hinaus schreibt Absatz 3 des Art. 10 den BürgerInnen der Europäischen Union ein Recht auf Teilnahme am demokratischen Leben der Union zu.

Das in Art.10 Abs. 3 EUV-L festgeschriebene Recht aller Unionsbürger auf Teilhabe am „demokratischen Leben“, das gemäß dem repräsentativ-demokratischen Grundsatz erfolgen soll, ist aufgrund der Funktionsweise des politischen Systems der EU nicht ganz unproblematisch. Dieser repräsentativ-demokratische Grundsatz ist bei der Vertretung der europäischen Bürger im Europäischen Parlament gegeben. Weniger eindeutig hingegen ist die Vertretung der Bürger über ihre Regierungen im Europäischen Rat bzw. dem Rat. Die Regierungen sind zwar ihren nationalen Parlamenten gegenüber verantwortlich, durch den teilweisen Wegfall des Einstimmigkeitsprinzips im Rat ist allerdings die Legitimation europäischen Regierens über die Rückkopplung an die Mitgliedstaaten nicht mehr gegeben. Sonnicksen sieht hierin eine gewisse Ungereimtheit. „Hier scheint im Vertrag ein intergouvernementales Moment – die direkte Mitbeteiligung mitgliedstaatlicher Regierungen am europäischen Entscheidungsfindungsprozess als Ausgleich für die Kompetenzübertragung auf supranationale Institutionen – als Teilverwirklichung des repräsentativ-demokratischen Prinzips verhüllt worden zu sein.“

(Sonnicksen 2010, 147)

Die Stellung der nationalen Parlamente wird zwar durch Art.10 EUV-L hervorgehoben im Vertrag von Lissabon, diese Erwähnung hat aber mehr symbolischen Charakter, als dass damit eine realpolitische Aufwertung dieser verbunden ist.

9.2.2 neue Informationsrechte

Art. 12 EUV-L schreibt fest, dass die nationalen Parlamente „aktiv zur guten Arbeitsweise der Union“ beitragen, indem sie unter anderem von den Organen der Union unterrichtet und ihnen Entwürfe zu Gesetzgebungsakten zugeleitet werden. Im Protokoll Nr.1 der Schlussakte zum Vertrag von Lissabon, über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU, werden in Teil 1 in 8 Artikeln das genaue Ausmaß der neuen Informationsrechte der Nationalparlamente ausgeführt.

- Artikel 1 verpflichtet die Kommission den nationalen Parlamenten Konsultationsdokumente, das jährliche Rechtsetzungsprogramm sowie alle weiteren Dokumente für die Ausarbeitung der Rechtsetzungsprogramme oder politischer Strategien zur gleichen Zeit wie dem Europäischen Parlament und dem Rat zukommen zu lassen.

- Artikel 2 legt fest, dass Entwürfe von Gesetzgebungsakten, die dem Europäischen Parlament und dem Rat zukommen, auch den nationalen Parlamenten zugeleitet werden. Als „Entwürfe eines Gesetzgebungsaktes“ gelten Vorschläge der Kommission, Initiativen einer Gruppe von Mitgliedstaaten, Initiativen des Europäischen Parlaments, Anträge des Gerichtshofes, Empfehlungen der Europäischen Zentralbank und die Anträge der Europäischen Investitionsbank, die jeweils den Erlass eines Gesetzgebungsakts zum Ziel haben.

- Artikel 3 legt fest, dass nationale Parlamente begründete Stellungnahmen zur Übereinstimmung eines Gesetzgebungsentwurfs mit dem Subsidiaritätsprinzip an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission richten können.

- Artikel 4 legt eine 8-wöchige Frist fest, innerhalb derer nach erfolgtem Informieren der nationalen Parlamente keine Einigung über den Entwurf eines Gesetzgebungsakts getroffen werden darf. In dringenden Fällen sind Ausnahmen möglich.

- Artikel 5 hält fest, dass die nationalen Parlamente über Tagesordnungen von

Ratssitzungen sowie deren Ergebnisse zu informieren sind, wenn bei den Sitzungen über Entwürfe von Gesetzgebungsakten beraten wird.

- Artikel 6 verpflichtet den Europäischen Rat die nationalen Parlamente 6 Monate zuvor zu informieren, wenn dieser von seinem Recht Gebrauch machen will, den Rat in einem Politikbereich mit qualifizierter Mehrheit statt vorgeschriebener Einstimmigkeit beschließen zu lassen bzw. wenn dieser veranlassen will, dass in einem Fall statt nach dem besonderen Gesetzgebungsverfahren nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ein Beschluss herbeigeführt werden soll.
- Artikel 7 verpflichtet den Rechnungshof zur Übermittlung seines Jahresberichts an die nationalen Parlamente.
- Artikel 8 hält fest, dass im Falle eines Zweikammernsystems beide parlamentarischen Kammern des Mitgliedstaates zu informieren sind.

9.2.3 Subsidiaritätskontrolle

Weiters sollen die nationalen Parlamente zur guten Arbeitsweise der EU beitragen, indem sie dafür sorgen, dass der Grundsatz der Subsidiarität beachtet wird (Art. 12 EUV-L Pkt. b). Protokoll Nr.2 der Schlussakte zum Vertrag von Lissabon, über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, beschreibt, wie die nationalen Parlamente ihrer Aufgabe nachkommen können.

Artikel 6 hält nochmals fest, dass den nationalen Parlamenten 8 Wochen Zeit bleiben, nach Zusendung eines Gesetzgebungsentwurfs eine begründete Stellungnahme an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates oder der Kommission zu richten, weshalb ein Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar wäre. Darüber hinaus wird festgehalten, dass es den nationalen Parlamenten zukommt, regionale Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen miteinzubeziehen. Artikel 7 beschreibt den Ablauf der Mitwirkung. Es wird festgehalten, dass Stellungnahmen der nationalen Parlamente von den initiierenden Organen jedenfalls zu berücksichtigen sind (Art.7 Abs.1). Wenn gegen einen Entwurf eines Gesetzgebungsakts ein Drittel der möglichen Stimmen eine begründete Stellungnahme eingebracht haben, ist der Entwurf zu überprüfen. Die Kommission oder das initiierende Organ kann darauf hin beschließen, am Entwurf festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen. Dieser Beschluss muss begründet werden (Art.7 Abs. 2). Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren muss mindestens die Hälfte der möglichen Stimmen gegen einen

Entwurf eines Gesetzgebungsakts eine Stellungnahme eingebracht haben, dass dieser überprüft wird. Beschließt die Kommission daraufhin am Entwurf festzuhalten, wird die begründete Stellungnahme, warum der Entwurf dennoch mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist, dem Unionsgesetzgeber (Europäisches Parlament und Rat) zugeleitet. Teilt eine Mehrheit im Rat oder im Europäischen Parlament die Ansicht der nationalen Parlamente, wird der Gesetzesentwurf nicht weiter behandelt (Art. 7 Abs 3). Der Zweck dieser sogenannten „Subsidiaritätsrüge“ ist es ein „Frühwarnsystem“ einzurichten, sodass noch im Prozess des politischen Willensbildungsprozesses darauf geachtet wird, ob die Europäische Union überhaupt berechtigt ist ein Gesetzgebungsverfahren einzuleiten. (vgl. Streinz 2010, 73f)

Eine weitere Kompetenzerweiterung für die Nationalparlamente stellt die sogenannte Subsidiaritätsklage dar, die in Artikel 8 festgehalten wird. Mitgliedstaaten können vor dem EuGH gegen bestehende Gesetzgebungsakte Klage erheben, wenn sie einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip sehen. Diese Form der Klagemöglichkeit dient aber vielmehr dem Schutz migliedstaatlicher Zuständigkeiten als dem Schutz nationalparlamentarischer Entscheidungsautonomie. Vor dem EuGH klageberechtigt ist der Mitgliedstaat durch seine Regierung, die eine etwaige Klageschrift ihres Parlaments übermitteln muss. (vgl. Streinz 2010, 75f)

Die neuen Kontrollrechte können „durchaus als demokratiesichernde Bestimmungen aufgefasst werden“, wenngleich den Nationalparlamenten dadurch „eher „negative“ als „positive“ Mitwirkungskompetenzen“ zukommen. (Sonnicksen 2010, 150f)

9.3 Umsetzung des Vertrags von Lissabon in Österreich

Nach der Ratifikation des Vertrags von Lissabon im Nationalrat am 9.April 2008 dauerte es bis zum 1.Dezember 2009 bis dieser in Österreich gültig wurde. Ein von den beiden Regierungsparteien ausgearbeiteter Gesetzesentwurf, die sogenannte Lissabon-Begleit-Novelle, beinhaltete die verfassungsrechtlichen Änderungen, die die Ratifikation des Vertrags von Lissabon verlangte. Einer Begutachtungsphase, bei der politische Einrichtungen wie Landesregierungen und Verbände Stellungnahmen einbringen konnten, folgte eine Behandlung des Gesetzesentwurfs sowie der eingelangten Stellungnahmen im Verfassungsausschuss des Nationalrates. Am 30.Juni 2010 passiert das Begleitgesetz zum Vertrag von Lissabon schließlich den Verfassungsausschuss und wird am 8.Juli 2010 im Nationalrat eingebracht Die Lissabon-Begleit-Novelle erhielt mit den Stimmen von SPÖ, ÖVP, Grünen und BZÖ die erforderliche

Zweidrittelmehrheit. (vgl. Homepage des österreichischen Parlaments: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A/A_00978/index.shtml#tab-Uebersicht, 28.März 2011)

Im Bundesgesetzblatt Nr. 57/2010 sind die künftig geltenden Mitwirkungsmöglichkeiten des Nationalrates in EU-Angelegenheiten geregelt.

9.3.1 bundesgesetzliche Umsetzung des Vertrags von Lissabon

Die Mitwirkungsmöglichkeiten des Nationalrates, die bisher in Art. 23e und 23f geregelt waren, werden mit den Bestimmungen des Vertrags von Lissabon erweitert und ergänzt. Art. 23e bis 23k ersetzen die bisher gültigen Regelungen.

Art. 23e fasst die bisher geltenden Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten kompakter zusammen. Abs.1 schreibt weiterhin fest, dass der zuständige Bundesminister Nationalrat und Bundesrat über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union zu informieren hat sowie beiden Organen die Möglichkeit der Stellungnahme zu geben hat. Abs. 2 hält gesondert fest, dass bei einem geplanten Abweichen des Rates von der Einstimmigkeitsforderung zur qualifizierten Mehrheit bzw. vom besonderen Gesetzgebungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren der Nationalrat und der Bundesrat rechtzeitig zu informieren sind, sodass diese mitwirken können. Abs.3 regelt wie gewohnt, dass ein Bundesminister von einer abgegebenen Stellungnahme nur aus zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen abweichen darf und zuvor den Nationalrat dazu nochmals befassen muss.

Art. 23f Abs.2 verpflichtet die Mitglieder der Bundesregierung künftig einmal pro Kalenderjahr vor dem Nationalrat und dem Bundesrat über geplante Vorhaben der Kommission und des Rates zu berichten sowie deren Position zu diesen Vorhaben kundzutun. Nach Art. 23f Abs. 4 kann der Nationalrat Wünsche zu diesen Vorhaben an Organe der EU richten.

Art. 23g und 23h beinhalten die neu hinzugekommenen Mitwirkungsmöglichkeiten im Bereich der Subsidiarität. Neben dem grundsätzlichen Abgeben einer Stellungnahmen zu Entwürfen von Gesetzgebungsakten, deren Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip fraglich ist (Abs.1), kann vom zuständigen Bundesminister eine Äußerung hinsichtlich der Übereinstimmung eines Gesetzesentwurfs mit dem Subsidiaritätsprinzip verlangt werden, die dem Nationalrat binnen 2 Wochen vorzulegen ist (Abs.2). Art. 23 h ermöglicht es den Abgeordneten des Nationalrates und des Bundesrates gegen bestehende Gesetzesakte der Europäischen Union eine Klage wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip einzubringen

(Abs.1). Diese Klage wird vom Bundeskanzleramt dem EuGH zugeleitet (Abs.2).

Art. 23i verlangt die Zustimmung des Nationalrates, wenn der Europäische Rat den Beschlussfassungsmodus im Rat von Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit bzw. vom besonderen Gesetzgebungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ändern will. Außerdem hält Abs.3 fest, dass es der Zustimmung des Nationalrates sowie des Bundesrates bedarf, wenn im Europäischen Rat über die Einführung neuer Eigenmittel beschlossen werden soll.

In Art. 23 j ist schließlich die Mitwirkung Österreichs an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik festgeschrieben. Die Bestimmungen aus Art.23e gelten auch für den Bereich der GASP.

In Art. 23k Abs. 2 ist geregelt, dass die Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte des Nationalrates weiterhin dem Hauptausschuss des Nationalrates zukommt, der einen Ständigen Unterausschuss einrichten kann, dem er Aufgabenbereiche delegieren kann. Die neu hinzugekommene Möglichkeit der Subsidiaritätsrüge wird dabei vermehrt vom Ständigen Unterausschuss wahrgenommen werden, der bisher sekundärrechtliche Angelegenheiten übernahm.

9.3.2 Gleichstellung von Nationalrat und Bundesrat in Subsidiaritätsfragen

Im Protokoll Nr.2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ist festgehalten, dass jedem Parlament eines Mitgliedstaats der EU zwei Stimmen zukommen. Im Falle eines Zweikammernsystems kommt jeder Kammer eine Stimme zu.

Für den österreichischen Fall bedeutet dies, dass eine Stimme dem Nationalrat und eine Stimme dem Bundesrat zukommt. Beide Organe können unabhängig voneinander in Subsidiaritäsangelegenheiten Beschwerde einreichen. Der Verfassungsausschuss des Nationalrates begrüßte diese Veränderung durch den Vertrag von Lissabon und stellte dazu fest, dass „durch dieses „Stimmensplitting“ […] in Österreich auch die Bundesländer die Möglichkeit (haben) [...] über den Bundesrat an der Subsidiaritätsprüfung mittelbar mitzuwirken.“ (484 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates der 23.Gesetzgebungsperiode, Seite 6)

Art. 23f Abs.1 setzte dieses Vorhaben des Vertrags von Lissabon bundesgesetzlich in

Österreich um.

9.4 EU-Begleit-BVG und Vertrag von Lissabon im Vergleich

Im Folgenden werden die Mitwirkungsmöglichkeiten am Gesetzgebungsprozess der Europäischen Union, die dem Nationalrat durch das EU-Begleit-BVG aus dem Jahr 1994 zugesprochen wurden, mit jenen durch die Ratifikation des Vertrags von Lissabon hinzugekommenen Kontrollmöglichkeiten im Bereich der Subsidiarität verglichen.

	EU-Begleit-BVG	Vertrag von Lissabon
Informationsausmaß	primärrechtliche und sekundärrechtliche Vorhaben der EU zum vormaligen Gemeinschaftsrecht (1.Säule) sowie GASP (2.Säule) und PJZS (3.Säule), aber auch Tagesordnungen des Europäischen Rates	Konsultationsdokumente der Kommission sowie Entwürfe zu Gesetzgebungsakten von allen initiierenden Organen (Sekundärrecht)
Fristen	Das zuständige Mitglied der Bundesregierung hat zum frühest möglichen Zeitpunkt zu informieren.	Bis 8 Wochen nach Zusendung eines Entwurfs zu einem Gesetzgebungsakt darf kein Beschluss darüber gefasst werden.
Mitwirkungsbereich	alle primär- und sekundärrechtlichen Bereiche, Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen	sekundärrechtlicher Bereich
Mitwirkungsmöglichkeit	Durch Stellungnahme kann die Verhandlungsposition des zuständigen Mitglieds der Bundesregierung im Europäischen Rat bzw. Rat festgelegt werden.	Begründete Stellungnahmen können an das einen Entwurf eines Gesetzgebungsakts initiierendes Organ gerichtet werden. Diese müssen beachtet werden.

		Gegen bestehende Rechtsakte kann eine Klage vor dem EuGH eingebracht werden.

Das Ausmaß an Informationen, die dem Nationalrat in EU-Angelegenheiten zukommen, hat sich durch den Vertrag von Lissabon nicht verändert. Der Vertrag von Lissabon spricht den Nationalparlamenten lediglich Informationsrechte im sekundärrechtlichen Bereich zu, um die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu überwachen. Zu diesem Bereich waren die zuständigen Mitglieder der Bundesregierung auch vor dem Inkraftreten des Vertrags von Lissabon verpflichtet den Nationalrat umfassend zu informieren. Es hat sich deshalb der Mitwirkungsbereich des Nationalrates in EU-Angelegenheiten grundsätzlich nicht erweitert. Während die Mitwirkungsmöglichkeiten nach Art. 23e umfassender Natur sind und in nahezu allen Bereichen der EU-Politik, in der Österreich durch ein Mitglied der Bundesregierung vertreten ist, Anwendung finden, beschränken sich die Mitwirkungsmöglichkeiten, die durch den Vertrag von Lissabon hinzukamen, lediglich auf den sekundärrechtlichen Bereich in Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip.

Hinzugekommen ist hingegen eine 8-wöchige Frist, innerhalb derer die Nationalparlamente zu Gesetzgebungsvorhaben Stellung beziehen können. Dadurch können die Nationalparlamente keinesfalls durch überhastete Entscheidungen „überrumpelt“ werden. Dazu hat sich noch die Form der Mitwirkung geändert. Während der Nationalrat durch das EU-Begleit-BVG als Adressaten für seine Meinungsäußerung nur Mitglieder der Bundesregierung hatte, können durch den Vertrag von Lissabon die initiierenden Organe eines Gesetzesvorhabens direkt angesprochen werden. Eine Stellungnahme des Nationalrates in Subsidiaritäsangelegenheiten löst allerdings keinerlei Verbindlichkeiten für die adressierten Organe aus. Subsidiaritätsrügen müssen von den initiierenden Organen nur beachtet werden, während eine Stellungnahme nach Art. 23e ganze Verhandlungspositionen für das zuständige Mitglied der Bundesregierung vorschreiben kann.

Der Vergleich der bisher gültigen Mitwirkungsmöglichkeiten in EU-Angelegenheiten mit den durch den Vertrag von Lissabon hinzugekommenen Kontrollrechten zeigt auf, dass der Nationalrat nun umfassender auf den Gesetzgebungsprozess der EU einwirken kann. Zum einen setzt die Möglichkeit der Subsidiaritätsrüge zeitlich vor dem Stellungnahmenrecht nach Art. 23e an. Das initiierende Organ im Gesetzgebungsverfahren, im Regelfall die Kommission, hat die Nationalparlamente vor dem Beginn des Gesetzgebungsprozesses über ein Vorhaben zu

informieren. Auf diese Weise soll eine Art Frühwarnsystem in Subsidiaritätsangelegenheiten geschaffen werden. Die begründeten Stellungnahmen sind von den initiierenden Organen jedenfalls zu beachten. Zum zweiten kommt dem Nationalrat durch den Vertrag von Lissabon die Möglichkeit zu auch nachträglich gegen bestehende Rechtsakte zu intervenieren. Nationalparlamente können diesbezüglich vor dem EuGH eine Klage einbringen.

9.5 Zusammenfassung

Die Mitwirkungsmöglichkeiten in Subsidiaritätsangelegenheiten, die durch den Vertrag von Lissabon für den Nationalrat hinzukamen, bedeuten eine partielle Verbesserung bei der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten.

Im Fall von Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip kann der Nationalrat nun mehrmals seinen Standpunkt einbringen: im Entstehungsprozess eines Gesetzesvorhabens kann er durch die Subsidiaritätsrüge, die an das initiierende EU-Organ gerichtet wird, seine Bedenken äußern; während der Beschlussfassung eines Gesetzesvorhabens kann er mittels des Stellungnahmenrechts nach Art. 23e auf die Willensbildung des Rates Einfluss nehmen; bei einer etwaigen Beschlussfassung eines abgelehnten Gesetzesakts kann er nachträglich durch Klage vor dem EuGH versuchen ein Gesetz aufzuheben. Eine kombinierte Anwendung, vor allem der Subsidiaritätsrüge und des Stellungnahmenrechts nach Art. 23e, kann dem Nationalrat besonders in Fällen, die die Einstimmigkeit im Rat erfordern, bedeutende Einflussmöglichkeiten bringen. Insgesamt weitet sich der Wirkungsbereich des Nationalrates aus. Während vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nur Einflussmöglichkeiten auf Mitglieder der Bundesregierung bestanden, reicht der Handlungsraum des Nationalrates nun direkt bis zu allen EU-Organen.

Darüber hinaus sieht der Vertrag von Lissabon spezielle Fristen sowie verpflichtende Information des Europäischen Rates bei Veränderungen des Gesetzgebungsverfahrens vor, durch die sicher gestellt werden soll, dass die Mitwirkung der Nationalparlamente am Gesetzgebungsprozess der EU keinesfalls übergangen wird. Hier zeigt sich erneut die große Einflussmöglichkeit des Nationalrates auf den Europäischen Rat. Darüber hinaus bedarf es der Zustimmung des Nationalrates, wenn im Europäischen Rat neue Geldmittel beschlossen werden. Dadurch kommt dem Nationalrat großes politisches Gewicht zu.

10 Untersuchung zum Ausmaß von EU-Angelegenheiten im Nationalrat

Als Darstellungsfunktion eines Parlaments bezeichnet man die Aufgabe des Parlaments nachzuweisen, dass es am aktuellen Stand der Dinge sei und auf diesen entsprechend reagiere, und zwar nicht nur in Worten, sondern auch in Taten. Das soll insgesamt zur legitimen Herrschaft eines Parlaments beitragen. (vgl. dazu Abschnitt 3.3.1.5) Ein Parlament kann dazu einerseits anstehende Themen in Plenar- und Ausschusssitzungen diskutieren und sich andererseits zu Handlungen wie Gesetzesvorhaben zu diesen Themen und dgl. entschließen.

Untersuchungen zur Folge gingen im Zuge des EU-Beitritts etwa 25% der Gesetzgebungskompetenz des Nationalrates an die EU verloren. (vgl. Gschiegl/Ucakar 2010, 21) Es soll im Folgenden festgestellt werden, ob das Ausmaß an Kompetenzverlust, das der Nationalrat im Zuge des EU-Beitritts erfahren hat, vom Nationalrat dadurch kompensiert wird, dass er sich vermehrt EU-Angelegenheiten widmet.

10.1 Untersuchungsfrage

Das Thematisieren von EU-Themen kommt im Nationalrat weitestgehend den beiden EU-Ausschüssen, Hauptausschuss und Ständiger Unterausschuss in EU-Angelegenheiten, zu. Die Möglichkeiten des Tätigwerdens in EU-Angelegenheiten beschränken sich auf Stellungnahmen zu EU-Vorhaben sowie neuerdings den Subsidiaritätsrügen. Untersucht wird in der vorliegenden Untersuchung das Ausmaß an Sitzungsöffentlichkeit, das EU-Angelegenheiten im Nationalrat zukommt sowie das feststellbare Ergebnis dieser Diskussionen. Das Ziel der Untersuchung ist es festzustellen, welchen Anteil die Sitzungsöffentlichkeit in EU-Angelegenheiten gemessen am Gesamtausmaß der Sitzungsöffentlichkeit des Nationalrates ausmacht bzw. was als Ergebnis dieser Diskussionen herauskommt.

10.2 methodisches Vorgehen

10.2.1 Datenerhebung

Für die Untersuchung des Sitzungsausmaßes in EU-Angelegenheiten werden zwei Gesetzgebungsperioden miteinander verglichen. Untersucht wird die gesamte Ausschusstätigkeit des Nationalrates während der 21. und der 23.Gesetzgebungsperiode.

Weiters werden für alle Gesetzgebungsperioden die Anzahl der abgegebenen Stellungnahmen in EU-Angelegenheiten sowie die Anzahl der parlamentarischen

Entschließungsanträge erhoben. Für jede Gesetzgebungsperiode wird dabei ein Mittelwert anhand der Tage der Gesetzgebungsperioden festgestellt, wodurch das Ausmaß der Mitwirkung vergleichbar wird.

10.2.2 Datenauswertung

Der Anzahl der Sitzungen von EU-Ausschüssen werden die Anzahl von Sitzungen anderer Ausschüsse des Nationalrates gegenübergestellt. Ebenso werden der Anzahl von abgegebenen Stellungnahmen in EU-Angelegenheiten die Anzahl von parlamentarischen Entschließungsanträgen gegenübergestellt.

10.2.3 Begründung des Vorgehens

Die Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten wurde dem Hauptausschuss übertragen und von dort an den später eingerichteten Ständigen Unterausschuss in EU-Angelegenheiten teilweise weiter delegiert. Aus diesem Grund kann ein Vergleich zwischen der Anzahl der Sitzungen von EU-Ausschüssen mit der Anzahl der Sitzungen anderer Ausschüsse des Nationalrates Auskunft darüber geben, welches Ausmaß EU-Themen im Nationalrat im Vergleich zur Gesamttätigkeit annehmen. Die Auswahl der 21. und der 23.Gesetzgebungsperiode als Untersuchungsgegenstand erfolgte willkürlich. Die Untersuchung anderer Gesetzgebungsperioden kann grundsätzlich ganz andere Untersuchungsergebnisse hervorbringen.

Abgegebene Stellungnahmen des Nationalrates in EU-Angelegenheiten und parlamentarische Entschließungsanträge sind Willenskundgebungen des Nationalrates zur Vorgehensweise in bestimmten Politikbereichen. Ein Vergleich der abgegebenen Stellungnahmen mit den parlamentarischen Entschließungsanträgen stellt fest, welches Ausmaß das Tätigwerden in EU-Angelegenheiten am Gesamtausmaß des eigenständigen Tätigwerdens des Nationalrates ausmacht. Ausschussfeststellungen werden nicht miteinbezogen, da diese meist nur vage formuliert sind und deshalb auch keine bindende Wirkung auf Mitglieder der Bundesregierung ausüben können.

10.3 Ergebnisse

10.3.1 Ausschusssitzungen des Nationalrates in der 21.Gesetzgebungsperiode

Ausschuss	Anzahl der Sitzungen
Hauptausschuss	48 (17 in EU-Angelegenheiten)
Ständiger Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union	13
Ausschuss für Arbeit und Soziales	20
Außenpolitischer Ausschuss	15
Bautenausschuss	7
Budgetausschuss	40
Ständiger Unterausschuss des Budgetausschusses	1
Familienausschuss	11
Finanzausschuss	26
Geschäftsordnungsausschuss	1
Gesundheitsausschuss	12
Gleichbehandlungsausschuss	7
Ständiger Unterausschuss des Hauptausschusses	2
Immunitätsausschuss	17
Industrieausschuss	10
Ausschuss für innere Angelegenheiten	15
Ständiger Unterausschuss des Ausschusses für innere Angelegenheiten	11
Justizausschuss	13
Kulturausschuss	10
Ständiger Unterausschuss des Landesverteidigungsausschusses	9
Landesverteidigungsausschuss	10
Ausschuss für Land- und Forstwirtschaft	12
Ausschuss für Menschenrechte	13
Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen	11
Rechnungshofausschuss	32

Ständiger Unterausschuss des Rechnungshofausschusses	19
Ausschuss für Sportangelegenheiten	9
Umweltausschuss	12
Unterrichtsausschuss	8
Unvereinbarkeitsausschuss	9
Verfassungsausschuss	25
Verkehrsausschuss	10
Wirtschaftsausschuss	13
Ausschuss für Wissenschaft und Forschung	11
Ständiger gemeinsamer Ausschuss im Sinne des § 9 des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948	1
Besonderer Ausschuss zur Vorberatung des Volksbegehrens "Veto gegen Temelin" (1065 d.B.) gewählt am 21.03.2002	3

Insgesamt fanden während der 21.Gesetzgebungsperiode 17 Sitzungen des Hauptausschusses in EU-Angelegenheiten sowie 13 Sitzungen des Ständigen Unterausschusses in EU-Angelegenheiten statt. Weiters fanden 31 Sitzungen des Hauptausschusses ohne EU-Angelegenheiten sowie 425 Sitzungen anderer Fachausschüsse statt.

30 Ausschusssitzungen zu EU-Angelegenheiten stehen 456 Ausschusssitzungen zu anderen Politikbereichen gegenüber.

10.3.2 Ausschusssitzungen des Nationalrates in der 23.Gesetzgebungsperiode

Ausschuss	Anzahl der Sitzungen
Hauptausschuss	24 (8 Sitzungen in EU-Angelegenheiten)
Ständiger Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union	9
Ausschuss für Arbeit und Soziales	14
Außenpolitischer Ausschuss	6
Bautenausschuss	5
Budgetausschuss	13

Familienausschuss	8
Finanzausschuss	15
Ausschuss für Forschung, Innovation und Technologie	5
Geschäftsordnungsausschuss	1
Gesundheitsausschuss	9
Gleichbehandlungsausschuss	4
Immunitätsausschuss	8
Ausschuss für innere Angelegenheiten	7
Ständiger Unterausschuss des Ausschusses für innere Angelegenheiten	5
Justizausschuss	9
Ausschuss für Konsumentenschutz	6
Kulturausschuss	6
Ständiger Unterausschuss des Landesverteidigungsausschusses	5
Landesverteidigungsausschuss	5
Ausschuss für Land- und Forstwirtschaft	9
Ausschuss für Menschenrechte	6
Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen	7
Rechnungshofausschuss	21
Ausschuss für Sportangelegenheiten	5
Tourismusausschuss	6
Umweltausschuss	10
Unterrichtsausschuss	6
Unvereinbarkeitsausschuss	5
Verfassungsausschuss	16
Verkehrsausschuss	7
Volksanwaltschaftsausschuss	5
Ausschuss für Wirtschaft und Industrie	11
Wissenschaftsausschuss	8
Ständiger gemeinsamer Ausschuss im Sinne des § 9 des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948	1

Insgesamt fanden während der 23.Gesetzgebungsperiode 8 Sitzungen des

Hauptausschusses in EU-Angelegenheiten sowie 9 Sitzungen des Ständigen Unterausschusses in EU-Angelegenheiten statt. Weiters fanden 16 Sitzungen des Hauptausschusses ohne EU-Angelegenheiten statt sowie 254 Ausschusssitzungen zu anderen Themen.

17 Ausschusssitzungen in EU-Angelegenheiten stehen 270 Sitzungen von Ausschüssen zu anderen Politikbereichen gegenüber.

10.3.3 Gegenüberstellung von Stellungnahmen und parlamentarischen Entschließungen

	19	20	21	22	23	24.
Abgegebene Stellungnahmen[11]	18	13	7	2	0	11[12]
Parlamentarische Entschließungen	47	214	157	214	91	k.A.
Tage der GP	433	1382	1147	1381	727	895 (10.4.11)
Stellungnahmen pro Tag	0,0415	0,0094	0,0061	0,0014	0	0,0122
Entschließungen pro Tag	0,1085	0,1548	0,1368	0,1549	0,1251	k.A.

10.4 Zusammenfassung

Das Sitzungsausmaß sowie das eigenständige Tätigwerden des Nationalrates in EU-Angelegenheiten nehmen nur einen geringen Anteil am Gesamtsitzungsausmaß bzw. des eigenständigen Tätigwerdens des Nationalrates ein. Die Untersuchung zur Ausschussarbeit des Nationalrates zeigt, dass EU-Angelegenheiten nur gering zum Gesamtausmaß der Sitzungstätigkeit des Nationalrates beitragen. EU-Angelegenheiten nehmen in beiden untersuchten Gesetzgebungsperioden nicht einmal das Ausmaß eines großen Politikbereichs des Nationalrates wie Finanz- oder Budgetbereich ein. Dem gesamten sekundärrechtlichen Bereich der EU-Gesetzgebung, für den der Ständige Unterausschuss in EU-Angelegenheiten zuständig ist, widmet sich der Nationalrat ähnlich zu, wie einem der vielen mittelgroßen Politikbereiche.

[11] Abgegebene Stellungnahmen in EU-Angelegenheiten von Hauptausschuss sowie Ständiger Unterausschuss in EU-Angelegenheiten

[12] 10 Stellungnahmen + 1 Subsidiaritätsrüge

Auch das aktive Tätigwerden des Nationalrates zeigt deutlich, dass nationalen Angelegenheiten mehr Aufmerksamkeit entgegengebracht wird, als EU-Themen. Es werden in jeder Gesetzgebungsperiode mehr parlamentarische Entschließungsanträge eingebracht, als Stellungnahmen zu EU-Themen abgegeben werden. Die Anzahl der beschlossenen Entschließungsanträge zeigt durchschnittlich keine große Schwankungen im Verlauf der Gesetzgebungsperioden auf. Die Anzahl der durchschnittlich abgegebenen Stellungnahmen in EU-Angelegenheiten hingegen sackte nach einem Anfangshoch immer weiter ab und verzeichnete erst in der jüngsten Gesetzgebungsperiode wieder einen Aufschwung.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Sitzungsöffentlichkeit und das Tätigwerden des Nationalrates in EU-Angelegenheiten bei weitem nicht 25% der Gesamttätigkeit des Nationalrates einnimmt und dadurch der erlittene Kompetenzverlust im Gesetzgebungsprozess von Seiten des Nationalrates nicht versucht wird kompensiert zu werden.

11 Untersuchung zur Kontrolltätigkeit des Nationalrates in EU-Angelegenheiten

Die Kontrolle der Regierung ist eine der wesentlichen Aufgaben von gewählten Volksvertretungen. Kontrolliert wird die Regierung durch Befragung, die sogenannte Interpellation, sowie auch Untersuchungen zur Regierungsarbeit. In parlamentarischen Regierungssystemen gipfelt diese Kontrolle noch in der Möglichkeit des Parlaments, die Regierung des Amtes zu entheben. (vgl. dazu Abschnitt 3.2.1)

Auch dem Nationalrat kommt die Kontrolle der Bundesregierung zu. Die Bundesregierung führt auf nationaler Ebene die obersten Verwaltungsgeschäfte und wird dabei vom Nationalrat kontrolliert. Durch den EU-Beitritt kommt für die Bundesregierung ein neues Tätigkeitsfeld hinzu. Konsequenterweise soll der Nationalrat auch hier die Bundesregierung bei ihren Handlungen kontrollieren. Dazu wird der Nationalrat von der Bundesregierung umfassend über alle Vorhaben auf EU-Ebene informiert und kann Mitglieder der Bundesregierung zu Sitzungen von EU-Ausschüssen einladen, um diese zur Tätigkeit auf EU-Ebene zu befragen. Als problematisch hinsichtlich der Regierungskontrolle in EU-Angelegenheiten stellte sich heraus, dass dem Nationalrat einerseits die administrativen und die personellen Ressourcen fehlen, um die zugesandten Informationen zu verarbeiten, und zum zweiten die Bundesregierung keine Aufbereitung der EU-Dokumente vornimmt. Dadurch ist eine effektive Kontrolle der EU-Politik der Bundesregierung durch den Nationalrat nur schwer möglich. (vgl. Falkner 2006, 87)

Regierungskontrolle ist in parlamentarischen Regierungssystemen im Nachhinein immer möglich, da die Regierung auf eine Mehrheit im Parlament angewiesen ist. Dieser sogenannte Ex-post-Kontrollmechanismus bedeutet, dass eine Regierung (bzw. deren Mitglieder) nachträglich für ihre Handlungen zur Verantwortung gezogen und im drastischten Fall auch des Amtes enthoben werden kann. Auch der Nationalrat kann der Bundesregierung oder einzelnen Mitgliedern das Vertrauen entziehen. Dadurch würde die Bundesregierung oder einzelne Mitglieder vom Bundespräsidenten des Amtes enthoben werden (Art 74 Abs. 1 B-VG). Augenmerk der nachfolgenden Untersuchung ist die Ex-ante-Regierungskontrolle, die Möglichkeit des Nationalrates die Bundesregierung vor der Beschlussfassung im Rat zu befassen und an der Entscheidungsfindung mitzuwirken.

11.1 Untersuchungsfrage

Untersucht wird in der vorliegenden Untersuchung, ob der Nationalrat seiner Aufgabe der Ex-ante- Regierungskontrolle auf EU-Ebene rein organisatorisch nachkommen kann. Durch das

Stellungnahmenrecht kann der Nationalrat vor der Beschlussfassung im Rat bzw. im Europäischen Rat mit der Bundesregierung in Kontakt treten und Vorgehensweisen vorschlagen. Es wird nachfolgend festgestellt, ob die Sitzungstätigkeit der EU-Ausschüsse des Nationalrates, zu denen Mitglieder der Bundesregierung zur Berichterstattung über EU-Angelegenheiten eingeladen werden, mit der Sitzungstätigkeit des EU-Rates und des Rates, in dem die Mitglieder der Bundesregierung auf EU-Ebene tätig sind, mithalten kann.

11.2 methodisches Vorgehen

11.2.1 Datenerhebung

Zur 24.Gesetzgebungsperiode (konkret ab dem Regierungsantritt des Kabinetts Faymann am 2.Dezember 2008) werden Daten über die Sitzungstätigkeit der EU-Ausschüsse des Nationalrates erhoben. Es werden dabei die Anzahl der Sitzungen beider EU-Ausschüsse festgestellt sowie zu jeder Sitzung die Anwesenheit von Mitgliedern der Bundesregierung untersucht. Weiters wird untersucht, welches Mitglied der Bundesregierung auf den stattgefundenen Ratssitzungen während des Untersuchungszeitraums für Österreich anwesend war.

11.2.2 Datenauswertung

Die Anzahl der Sitzungen der EU-Ausschüsse wird mit den auf EU-Ebene stattgefundenen Ratssitzungen verglichen. Darüber hinaus wird zu jedem Politikbereich eine Gegenüberstellung angestellt, wie viele Sitzungen auf EU-Ebene stattfanden und wie oft das zuständige Mitglied der Bundesregierung bei Sitzungen der EU-Ausschüsse anwesend war.

11.2.3 Begründung der Vorgehensweise

Da den EU-Ausschüssen des Nationalrates die Wahrnehmung der Mitwirkungsmöglichkeiten in EU-Angelegenheiten zukommt, kann davon ausgegangen werden, dass dort auch der Großteil der Kontrolltätigkeit des Nationalrates stattfindet. Ex-ante-Regierungskontrolle ist für den Nationalrat nur dann möglich, wenn die zuständigen Mitglieder der Bundesregierung bei Ausschusssitzungen anwesend sind, um über Vorgehensweisen auf EU-Ebene zu berichten. So zeigt ein Vergleich der Sitzungstätigkeit auf EU-Ebene mit der Sitzungstätigkeit der EU-Ausschüsse, in welchem Ausmaß eine Ex-ante Regierungskontrolle vom Nationalrat angestrebt wird.

Die Wahrnehmung der Kontrolltätigkeit des Nationalrates durch Befragung von

Bundesministern im Zuge der Aktuellen Stunde oder durch Dringliche Anfragen während Plenarsitzungen ist vorwiegend Ex-post-Regierungskontrolle und wird im Zuge der Untersuchung nicht erfasst.

11.3 Ergebnisse

11.3.1 Allgemeine Gegenüberstellung von Ratssitzungen und EU-Ausschusssitzungen

Seit dem Regierungsantritt des Kabinetts Faymann am 2.Dezember 2008 fanden 177 Ratssitzungen sowie 15 Sitzungen des Europäischen Rates statt, bei denen österreichische Vertreter anwesend waren. Während dieser Zeit fanden 12 Sitzungen des Hauptausschusses in EU-Angelegenheiten und 20 Sitzungen des Ständigen Unterausschusses in EU-Angelegenheiten statt. Insgesamt stehen 192 Sitzungen auf EU-Ebene 32 Ausschusssitzungen des Nationalrates in EU-Angelegenheiten gegenüber.

11.3.2 Politikfeldbezogene Gegenüberstellung

Zusammensetzungen des Rates	Anzahl der Ratssitzungen seit 2.Dezember 2008	Verantwortliche Mitglieder der Bundesregierung in dieser Zusammensetzung	Anwesenheit in EU-Ausschüssen
Europäischer Rat	15	Bundeskanzler Faymann	12 x im Hauptausschuss (HA)
Allgemeine Angelegenheiten[13]	26	Außenminister Spindelegger	11 x im HA
Auswärtige Angelegenheiten	32	Außenminister Spindelegger	
Wirtschaft und Finanzen	26	Finanzminister Pröll, Staatssekretär Lopatka	Pröll: 1 x im HA Lopatka: 3x im Ständigen Unterausschuss (UA) 1 x Staatssekretär Schieder im UA
Beschäftigung, Soziales,	10	Sozialminister Hundstorfer, Gesundheitsminister Stöger,	Hundstorfer: 3x im UA Stöger: 1x im UA

[13]Der Allgemeine Rat behandelt jene Themen, die mehr als einen Politikbereich der Union betreffen, wie beispielsweise Verhandlungen über die Erweiterung der EU, die Ausarbeitung der mehrjährigen Finanzplanung der Union oder institutionelle und administrative Fragen. Auch koordiniert er die Vorbereitung und die Nachbereitung der Tagungen des Europäischen Rates. Zu seinen Aufgaben gehören ferner die Koordinierung der Beratungen, die andere Ratsformationen in verschiedenen Politikbereichen führen, und die Bearbeitung der Dossiers, mit denen er vom Europäischen Rat betraut wird. (vgl. Homepage des Rates http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=1849&lang=de, 24.April 2011)

Gesundheit und Verbraucherschutz		Staatssekretär Marek	
Justiz und Inneres	14	Justizministerin Bandion-Ortner, Innenministerin Fekter	Fekter: 5 x im UA, Bandion-Ortner: 3 x im UA
Wettbewerbsfähigkeit	11	Wirtschaftsminister Mitterlehner	1 x im UA
Verkehr, Telekommunikation und Energie	16	Wirtschaftsminister Mitterlehner, Verkehrsministerin Bures	Bures: 1 x im UA
Landwirtschaft und Fischerei	25	Landwirtschaftsminister Berlakovich	2 x im UA
Umwelt	11	Landwirtschaftsminister Berlakovich[14]	
Bildung, Jugend und Kultur	6	Bildungsministerin Schmied, Wissenschaftsminister Hahn (später Karl), Staatssekretärin Marek, Verteidigungsminister Darabos[15]	Schmied:: 1 x im UA,

Weiters waren noch folgende Mitglieder der Bundesregierung in EU-Ausschüssen anwesend:

- Am 18.Jänner 2011 war Staatssekretär Ostermayer im Ständigen Unterausschuss anwesend und berichtete über den Jahresbericht der Kommission sowie über Verhandlungen der EU über einen Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Ostermayer ist Staatssekretär im Bundeskanzleramt und zuständig für Koordination und Medien.
- Am 29.Juni 2010 war Frauenministerin Heinisch-Hosek im Ständigen Unterausschuss beim Thema Gleichstellung von Frauen und Männern innerhalb der EU anwesend.

11.4 Zusammenfassung

Die Sitzungstätigkeit des Nationalrates in EU-Angelegenheiten entspricht bei weitem nicht der Sitzungstätigkeit auf EU-Ebene. Nur bei übergeordneten Politikbereichen, die im Europäischen Rat und im Rat für allgemeine Angelegenheiten beraten werden, kann die Sitzungstätigkeit des zuständigen EU-Ausschusses annähernd mithalten. Die „alltäglichen“, vorwiegend sekundärrechtlichen Bereiche werden nur teilweise im Vorhinein kontrolliert.

[14] Übernimmt auch Umweltagenden
[15] Übernimmt auch Sportagenden

Bundeskanzler Faymann war bei 15 EU-Ratssitzungen und 12 Mal im Hauptausschuss des Nationalrates anwesend. Außenminister Spindelegger, der Österreich auf EU-Ebene in auswärtigen und allgemeinen Angelegenheiten vertritt, war 11 x im Hauptausschuss anwesend und war auf EU-Ebene etwa doppelt bis dreimal so oft tätig[16]. Hier ist rein vom organisatorischen Ablauf her eine Ex-ante-Regierungskontrolle durch den Nationalrat möglich.

Ein anderes Bild zeigen hingegen die anderen Politikbereiche, zu denen auf EU-Ebene getagt wird. Nur in zwei Bereichen erlaubt die ministerielle Anwesenheit im zuständigen Ständigen Unterausschuss in EU-Angelegenheiten eine Ex-ante-Regierungskontrolle. Zum einen waren Innenministerin Fekter und Justizministerin Bandion-Ortner insgesamt 8 Mal im Ständigen Unterausschuss in EU-Angelegenheiten anwesend, während auf EU-Ebene 14 Mal zu Inneres und Justiz getagt wurde. Zum zweiten stehen 10 Ratssitzungen zu Beschäftigung, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz die dreimalige Anwesenheit von Sozialminister Hundstorfer sowie die einmalige Anwesenheit von Gesundheitsminister Stöger gegenüber. In allen anderen Politikbereichen steht der Anwesenheit von Vertretern der Bundesregierung bei Ratssitzungen keineswegs eine entsprechende Anwesenheit in den EU-Ausschüssen des Nationalrates gegenüber.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass in übergeordneten Politikbereichen durchaus eine Ex-ante-Regierungskontrolle durch den Nationalrat möglich ist, im alltäglichen, sekundärrechtlichen Bereich hingegen die Sitzungstätigkeit auf EU-Ebene zu große Ausmaße annimmt, als dass ein Ausschuss des Nationalrates die zuständigen Mitglieder der Bundesregierung im Vorhinein kontrollieren könnte.

[16] Der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und der Rat für Auswärtige Angelegenheiten tagt im Regelfall aufeinander folgend. Manchmal werden diese beiden Ratszusammensetzungen auch als eine Ratsformation angeführt.

12 Ausblick

12.1 Ergebnisse der Arbeit

12.1.1 Zur Stellung des Nationalrates im österreichischen Regierungssystem

Einerseits kommt dem Nationalrat durch die Möglichkeit des Misstrauensvotums gegenüber der Bundesregierung große Bedeutung zu. Bundespräsidenten orientieren sich bei der Ernennung der Bundesregierung stets an den Mehrheitsverhältnissen im Nationalrat. Andererseits kann der Nationalrat kein Gegengewicht zur Bundesregierung aufbauen. Diese dominiert durch Vorgaben den Gesetzgebungsprozess und wird dabei von einer sogenannten Regierungsmehrheit unterstützt. Diese Stellung des Nationalrates im Regierungssystem hat sich durch den Beitritt zur EU nicht verändert. Der Bundespräsident ist in die EU-Politik nicht eingebunden, Österreich ist in den wichtigen EU-Organen Europäischer Rat und Rat durch Mitglieder der Bundesregierung vertreten, wodurch eine volle parlamentarische Kontrolle der österreichischen EU-Politik gegeben ist. Doch ebenso in EU-Angelegenheiten ist die Bundesregierung der aktivere Part und wird dabei von der Regierungsmehrheit unterstützt. Beschlüsse in EU-Angelegenheiten werden stets von beiden Regierungsparteien mitgetragen, wenngleich besonders in Zeiten der Großen Koalition ein Mehrparteienkonsens keine Seltenheit ist. Ein koalitionsfreier Raum in EU-Angelegenheiten ist bis dato keiner feststellbar.

12.1.2 zu den Mitwirkungsmöglichkeiten des Nationalrates in EU-Angelegenheiten

Aufgrund der Verstrickung zwischen Bundesregierung und Parlamentsmehrheit wirkt der Nationalrat in personeller Hinsicht in erster Linie an der Zusammensetzung der wichtigen EU-Organen, Europäischer Rat und Rat, mit. Dies scheint auf den ersten Blick nicht besonders spektakulär zu sein, angesichts der nicht gänzlich eindeutigen Verfassungsbestimmungen jedoch erwähnenswert. Würde der Bundespräsident (wie im Jahr 1994 angestrebt) Österreich im Europäischen Rat vertreten, dann würde der Nationalrat in EU-Angelegenheiten maßgeblich an Einfluss verlieren. Weiters ist der Nationalrat auch bei konkret anstehenden Personalentscheidungen eingebunden. Entsendungen in die Kommission und anderer EU-Organe bedürfen der Zustimmung des Nationalrates.

Durch die parlamentarischen Mitwirkungsrechte kann der Nationalrat auch in inhaltlicher Hinsicht in EU-Angelegenheiten mitwirken. Der Kern der parlamentarischen Mitwirkungsrechte

stellt die Möglichkeit des Nationalrates dar, vor der Entscheidungsfindung im Europäischen Rat und dem Rat auf die Mitglieder der Bundesregierung, die Österreich in diesen Gremien vertreten, Einfluss zu nehmen. Der Nationalrat kann dazu Stellungnahmen zu EU-Vorhaben abgeben, die für den verantwortlichen Bundesminister bei entsprechender Formulierung sogar bindende Verhandlungspositionen beinhalten können. Ein Maximum an Einfluss auf die Willensbildung des Europäischen Rates und des Rates kommt dem Nationalrat dann zu, wenn diese einstimmig beschließen und die Zustimmung anderer EU-Organe nicht erforderlich ist. Dies ist besonders im Fall des Rates immer seltener der Fall. Im europäischen Vergleich sind die Mitwirkungsrechte des Nationalrates sehr weit ausgestaltet. Besonders die rechtliche Verbindlichkeit der Stellungnahme ermöglicht eine weitreichende Mitwirkung des Nationalrates in EU-Angelegenheiten.

Der Vertrag von Lissabon ermöglicht dem Nationalrat nunmehr bereits vor der Beschlussfassung im Rat auf sekundärrechtliche Gesetzgebungsvorhaben der EU zu reagieren. Die sogenannte Subsidiaritätsrüge kann gegen Gesetzesvorhaben eingebracht werden, für die nach Ansicht des Nationalrates keine Zuständigkeit der EU laut Verträgen besteht. Die Subsidiaritätsklage ermöglicht es dem Nationalrat darüber hinaus gegen bestehende Gesetzesakte wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip eine Klage vor dem EuGH einzubringen.

12.1.3 zu Ausmaß von und Kontrolltätigkeit in EU-Angelegenheiten

Die Mitwirkungsmöglichkeiten in EU-Angelegenheiten werden von zwei EU-Ausschüssen des Nationalrates wahrgenommen, dem Hauptausschuss sowie dessen Ständigen Unterausschuss in EU-Angelegenheiten. Die Praxis zeigt, dass diese nur gering zur Anwendung kommen. In erster Linie lässt sich dazu feststellen, dass nur ein geringer Anteil der Sitzungstätigkeit des Nationalrates EU-Angelegenheiten zukommt. Daraus ergibt sich zum einen, dass das aktive Tätigwerden des Nationalrates in EU-Angelegenheiten wesentlich kleinere Ausmaße annimmt, als dies in nationalen Angelegenheiten der Fall ist. Es wurden stets mehr parlamentarische Entschließungen verabschiedet, als Stellungnahmen zu EU-Themen abgegeben wurden. Zum zweiten resultiert aus der geringen Sitzungstätigkeit in EU-Angelegenheiten, dass der Nationalrat aufgrund der hohen Sitzungstätigkeit auf EU-Ebene nur bedingt seiner Aufgabe zur Regierungskontrolle nachkommen kann. Nur in den übergeordneten, vorwiegend primärrechtlichen EU-Angelegenheiten ist eine Ex-ante-Regierungskontrolle möglich. Die Sitzungstätigkeit des Rates in sekundärrechtlichen Angelegenheiten übersteigt bei weitem das Sitzungsausmaß des dafür zuständigen Ständigen Unterausschusses in EU-Angelegenheiten.

Hinsichtlich des Tätigwerdens könnte die aktuelle Gesetzgebungsperiode eine Kehrtwende darstellen: Zu wesentlich mehr EU-Vorhaben, als dies in den vorherigen Gesetzgebungsperioden der Fall war, wurden Stellungnahmen bzw. Feststellungen abgegeben.

12.2 Gründe für die geringe Anwendung der Mitwirkungsrechte

Die vorliegende Arbeit hat die strukturellen Gegebenheiten herausgearbeitet, in denen die Mitwirkung des Nationalrates in EU-Angelegenheiten stattfinden kann. Auf Basis der Ergebnisse dieser Untersuchung lassen sich zwei Gründe anführen, die die geringe Anwendung der parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten in EU-Angelegenheiten erklären.

Zum einen dominiert stets eine Regierungsmehrheit das parlamentarische Geschehen im Nationalrat. Das Tätigwerden auf EU-Ebene ist vorwiegend Aufgabe der Bundesregierung, da diese in den entscheidenden Gremien Europäischer Rat und Rat vertreten ist. Die die Bundesregierung unterstützende Regierungsmehrheit scheint dieser großes Vertrauen entgegenzubringen, weshalb sie selbst nur in geringem Ausmaß Initiative ergreift.

Zum zweiten ist die geringe parlamentarische Mitwirkung in EU-Angelegenheiten, insbesondere die schwache Regierungskontrolle, auch organisatorisch bedingt. Der gesamte sekundärrechtliche Bereich der EU-Gesetzgebung, der auf EU-Ebene in mehreren Ratsformationen behandelt wird, wird im Nationalrat in einem Ausschuss, dem Ständigen Unterausschuss in EU-Angelegenheiten behandelt. Während durchschnittlich Ratssitzungen einmal pro Woche stattfinden, tagt der Ständige Unterausschuss in EU-Angelegenheiten nur alle 6 Wochen. Rein organisatorisch ist eine umfassende Ex-ante-Regierungskontrolle und die damit verbundene Mitwirkung nicht möglich. Auch personell kann sich dieser Ausschuss nur schwer den gesamten sekundärrechtlichen Gesetzesvorhaben der EU annehmen. Nur etwa 15 Abgeordnete sowie ebenso viele Ersatzmitglieder arbeiten in diesem Ausschuss pro Gesetzgebungsperiode. Es ist schwer vorstellbar, dass diese geringe Anzahl von Abgeordneten die etwa 20.000 einlangenden EU-Dokumente pro Jahr inhaltlich erfassen kann.

Die Entscheidung, die im Zuge des EU-Beitritts getroffen wurde, EU-Angelegenheiten zentral in ein bis zwei Ausschüssen zu behandeln anstatt die EU-Themen dezentral an die Fachausschüsse zu delegieren, schränkt die Möglichkeiten der parlamentarischen Mitwirkung, insbesondere der Regierungskontrolle, stark ein.

12.3 Perspektiven der Thematik

12.3.1 EU-Politik als Teil der Innenpolitik

EU-Politik ist Innenpolitik. Der EU-Beitritt bedeutete, dass Bereiche der Gesetzgebung, für die bisher der Nationalrat zuständig war, an Organe der EU übertragen wurden. Im Zuge des Integrationsprozesses der letzten 16 Jahre stellte sich heraus, dass die EU für immer mehr Politikbereiche Regelungskompetenzen zugesprochen bekam. Auch wenn die innerstaatlichen Organe nur teilweise an der Entscheidungsfindung beteiligt sind, entfalten die getroffenen Entscheidungen ihre Wirkung nichtsdestoweniger, teils mittelbar und teils auch unmittelbar.

An eine gewählte Volksvertretung, der vor allem die Kontrolle der auf EU-Ebene tätigen Personen zukommt, kann man die Erwartung richten am aktuellen Stand der politischen Diskussion zu sein, um ihren Kontrollaufgaben nachkommen zu können. Es scheint deshalb fast unvorstellbar, dass EU-Angelegenheiten organisatorisch immer noch als ein separates Thema behandelt werden, das den Nationalrat nur peripher berühren würde. Speziell die durch den Vertrag von Lissabon hinzugekommene Aufgabe der Prüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sollte nicht nur den „EU-Profis“ des Nationalrates überlassen bleiben. Vielmehr würde es der Sensibilität aller Abgeordneten der einzelnen Fachbereiche bedürfen, um bürgernah feststellen zu können, ob der Kompetenzbereich der EU nicht überschritten wird.

Die jüngsten Entwicklungen zeigen, dass sich der Nationalrat mehr um EU-Themen annehmen will. In sogenannten aktuellen Europastunden können die einzelnen Fraktionen Themen zur EU-Politik vorgeben, zu denen eine Diskussion stattfindet. Im Zuge der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon wurde weiters festgeschrieben, dass die jeweils zuständigen Bundesminister das Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für ihren Politikbereich vor dem Plenum des Nationalrates vorstellen sollen. Diese Berichte werden anschließend in den einzelnen Fachausschüssen diskutiert.

Eine starke parlamentarische Mitwirkung in EU-Angelegenheiten könnte auch im Interesse der Bundesregierung sein. Stellungnahmen zu EU-Vorhaben, besonders wenn diese durch einen Mehrparteienkonsens zusammengekommen sind, könnten zur Stärkung österreichischer Positionen und Vorstellungen in der EU beitragen.

12.3.2 weiterführende Fragestellungen

Die Arbeit hatte zum Ziel die Rolle des Nationalrates in EU-Angelegenheiten herauszuarbeiten.

Die Gegenüberstellung von rechtlichen Möglichkeiten und praktischer Anwendung zeigte, dass nur eine geringe Mitwirkung des Nationalrates in EU-Angelegenheiten gegeben ist. Diese Aussage orientiert sich an der Einschätzung, dass durch den EU-Beitritt etwa 25% der Gesetzgebungskompetenz des Nationalrates verloren gingen (vgl. Gschiegl/Ucakar 2010, 21), wenngleich EU-Angelegenheiten bei weitem nicht 25% der Beschäftigung des Nationalrates ausmachen. Um diese Aussage fundierter untermauern zu können, würden vergleichende Untersuchungen mit anderen Nationalparlamenten der EU mehr Aufschluss bringen, wie das Ausmaß der Beschäftigung des Nationalrates mit EU-Angelegenheiten einzuschätzen ist.

In einem internationalen Vergleich wurde Österreich hinsichtlich der Anwendung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte zur Gestaltung der EU-Politik zur Gruppe der „Mandatgeber[17]“ eingeordnet. Diese Staaten kennzeichnet, dass Minister vor Ratssitzungen zu anstehenden Themen befragt werden und mit teils bindenden Verhandlungsmandaten beauftragt werden. Eine vergleichsweise andere Form der parlamentarischen Mitwirkung praktizieren jene Staaten, die als „systematische Prüfer[18]“ bezeichnet werden. Diese Staaten kennzeichnet, dass deren Parlamente alle einlangenden EU-Dokumente systematisch sichten und gegebenenfalls Resolutionen zu diesen abgeben, denen jedenfalls ein politisches Gewicht zukommt. Zu dieser Gruppe gehören Deutschland, Frankreich und Großbritannien. (vgl. Kiiver 2006, 54f) Als ein Grund für die geringe Anwendung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten wurde im Zuge der Arbeit herausgearbeitet, dass die Prüfung des gesamten sekundärrechtlichen Bereichs der EU-Gesetzgebung nur einem Ausschuss im Nationalrat zukommt, weshalb dieser seiner Aufgabe nur bedingt nachkommen kann.

Um die österreichische Praxis der parlamentarischen Mitwirkung in EU-Angelegenheiten besser einschätzen zu können, könnten zwei vergleichende Untersuchungen mehr Aufschluss bringen. Zum einen würde sich ein Vergleich mit den sogenannten „systematischen Prüfern“ wie Deutschland, Frankreich oder Großbritannien anbieten, um zu sehen, wie es diesen Parlamenten gelingt, alle EU-Dokumente einer parlamentarischen Kontrolle zu unterziehen. Zum anderen wäre auch ein Vergleich mit Dänemark interessant. Dänemark wird , wie Österreich , der Gruppe der „Mandatgeber“ zugeordnet, gilt aber hinsichtlich der Mitwirkung als besonders engagiert. Untersuchungswert wäre bei diesen Staaten zum einen die grundsätzliche Organisation von EU-Angelegenheiten in deren Parlamenten, zum anderen auch das Ausmaß, das EU-Angelegenheiten zukommt, sowie die Form der ministeriellen Bindung und die

[17] Bei Kiiver „mandate-givers“
[18] Bei Kiiver „systematic scrutinizers“

Mechanismen der Ministerkontrolle, die praktiziert werden.

13 Literatur

13.1 Bücher

Beyme, Klaus von (1999): Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999, Opladen

Blümel, Barbara und Christine *Neuhold* (2007). The Parliament of Austria. A „normative" tiger?, 143-160, in Olaf *Tans* (Hg.). National Parliaments and European Democracy. A bottom-up approach to European Constitutionalisme, Groningen

Dickinger, Christian (2000). Österreichs Präsidenten. Von Karl Renner bis Thomas Klestil, Wien

Duverger, Maurice (1980). A new political system model. Semi-präsidential government, 165-187, in: European Journal of Political Research 8

Elgie, Robert (1998). The classification of democratic regime types. Conceptual ambiguity and contestable assumption, 219-238, in: European Journal of Political Research 33

Ermacora, Felix (1998). Österreichische Verfassungslehre, Wien

Esterbauer, Fried (1995). Das politische System Österreichs. Einführung in die Rechtsgrundlagen und die politische Wirklichkeit, Graz

Falkner, Gerda (2006). Zur „Europäisierung" des österreichischen politischen System, 82-94, in: Herbert *Dachs*/Peter *Gerlich*/Herbert *Gottweis*/Helmut *Kramer*/Volkmar *Lauber*/Wolfgang C. *Müller*/Emmerich *Tálos* (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien

Fischer, Heinz (1997). Das Parlament, 99-121, in: Herbert *Dachs*/Peter *Gerlich*/Herbert *Gottweis*/Franz *Horner*/Helmut *Kramer*/Volkmar *Lauber*/Wolfgang C. *Müller*/Emmerich *Tálos* (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die zweite Republik, Wien

Frenz, Walter (2011). Handbuch Europarecht . Institutionen und Politiken, Heidelberg

Gölles, Martin (2008). „Die Wende im Nationalrat". Eine Analyse des Fraktionsverhaltens im österreichischen Nationalrat von 1996 bis 2002, Diplomarbeit, Wien

Griller, Stefan (1995). Zur demokratischen Legitimation der Rechtsetzung in der EU, in Journal für Rechtspolitik 3, 164-179

Gschiegl, Stefan und Karl *Ucakar*(2010). EU und Rechtsetzung in Österreich, in: Roman *Pfefferle* et al. (Hg.): Europa als Prozess. 15 Jahre Europäische Union und Österreich. Festschrift für Peter Gerlich, Wien, 19-33.

Haberland, Stephan (1995). Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem

Grundgesetz, Berlin
Helms, Ludger (1997). Wettbewerb und Kooperation. Zum Verhältnis von Regierungsmehrheit und Opposition im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und Österreich, Opladen

Holtmann, Everhard (2000): Politik-Lexikon, Oldenbourg
Isak, Hubert (2010). Europarecht. Grundlagen - Institutionen - Verfahren , Wien

Kamann, Hans-Georg (1997). Die Mitwirkung der Parlamente der Mitgliedstaaten an der europäischen Gesetzgebung. National-parlamentarische Beeinflussung und Kontrolle der Regierungsvertreter im Rat der Europäischen Union im Spannungsfeld von Demokratie und Funktionsfähigkeit des gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahrens, Frankfurt am Main
Kiiver, Philipp (2006). The National Parliaments in the European Union. A critical view on EU Constitution-Building, Den Haag

Körner, Margit (1995). Das EU-Begleit-Bundesverfassungsgesetz. Die Mitwirkung der Parlamente von Bund und Ländern bei der Schaffung von neuem EU-Recht, 513-524, in: Andreas *Khol*/Günther *Ofner*/Alfred *Stirnemann* (Hg.). Österreichisches Jahrbuch für Politik. 1994, Wien
Luif, Paul (2006). Österreich und die Europäische Union 862-883, in: Herbert *Dachs*/Peter *Gerlich*/Herbert *Gottweis*/Helmut *Kramer*/Volkmar *Lauber*/Wolfgang C. *Müller*/Emmerich *Tálos* (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien
Motter, Herbert (2000). Die Mitwirkungsmöglichkeiten der nationalen Parlamente in Angelegenheiten der Europäischen Union am Beispiel des Hauptausschusses des österreichischen Nationalrates, Wien, Diplomarbeit

Müller, Wolfgang C. (2006a). Der Bundespräsident, 188-200, in: Herbert *Dachs*/Peter *Gerlich*/Herbert *Gottweis*/Helmut *Kramer*/Volkmar *Lauber*/Wolfgang C. *Müller*/Emmerich *Tálos* (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien
Müller, Wolfgang C. (2006b). Regierung und Kabinettsystem, 168-187, in: Herbert *Dachs*/Peter *Gerlich*/Herbert *Gottweis*/Helmut *Kramer*/Volkmar *Lauber*/Wolfgang C. *Müller*/Emmerich *Tálos* (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien
Neisser, Heinrich (2002). Die Funktionen des Parlaments im Wandel, 133-152, in: Heinrich *Neisser*/Sonja *Puntscher-Riekmann* (Hg.): Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft, Wien
Nohlen, Dieter (2005). Lexikon der Politikwissenschaft. Theorie, Methoden, Begriffe, München

Nowak, Christian (2011). Europarecht nach Lissabon, Baden-Baden

Öhlinger, Theo (2002). Die Europäisierung der österreichischen Verfassung, 81-100, in: Heinrich *Neisser*/Sonja *Puntscher-Riekmann* (Hg.): Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft, Wien

Öhlinger, Theo (2004). Kann der Nationalrat zur 'Aufnahme von Verhandlungen der EU mit der Türkei über einen Beitritt verbindlich Stellung nehmen?, in: Journal für Rechtspolitik, 12/1, 225-227

Öhlinger, Theo (2006). Verfassungsrechtliche Grundlagen der EU-Mitgliedschaft Österreichs, 17-33, in: Waldemar *Hummer*/Walter *Obwexer* (Hg.): 10 Jahre EU-Mitgliedschaft. Bilanz und Ausblick, Wien

Patzelt, Werner (2003). Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich, Wiesbaden

Pehle, Heinrich und Roland *Sturm* (2008). Die Europäisierung der Regierungssysteme, 155-178, in: Oscar *Gabriel* und Kropp *Sabine* (Hg.). Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikbereiche, Wiesbaden

Pelinka, Anton (2009). Das politsche System in Österreich, 607-641, in: Wolfgang *Ismayr*. Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen,

Pelinka, Anton und Manfried *Welan* (2000). Austria Revisited. Demokratie und Verfassung in Österreich, Wien

Pfetsch, Frank R. (2005). Die Europäische Union. Geschichte, Institutionen, Prozesse, München

Pollak, Johannes und Peter *Slominski* (2003). Influencing EU politics? The case of the Austrian Parliament, in :Journal of Common Market Studies 41/4, 707-729

Prohinig, Julia (2006). Die Mitwirkung des österreichischen Nationalrates an EU-Angelegenheiten, Wien, Diplomarbeit

Rittershofer, Christian (2007): Lexikon Politik, Staat, Gesellschaft. 360 aktuelle Begriffe von Abberufung bis Zwölfmeilenzone, München

Schäffer, Heinz (1996). Österreichs Beteiligung an der Willensbildung in der Europäischen Union, insbesondere an der europäischen Rechtsetzung, in: Zeitschrift für öffentliches Recht 50, 3-73

Schaller, Christian (1994). Die innenpolitische EG-Diskussion seit den 80er Jahren, 27-270, in: Anton *Pelinka*/Christian *Schaller*/Paul *Luif*. Ausweg EG? Innenpolitische Motive einer außenpolitischen Umorientierung, Wien

Schefbeck, Günther (2006). Das Parlament, 139-167, in: Herbert *Dachs*/Peter *Gerlich*/Herbert *Gottweis*/Helmut *Kramer*/Volkmar *Lauber*/Wolfgang C. *Müller*/Emmerich *Tálos* (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien

Scheich, Manfred (2006). Stationen auf Österreichs Weg zum EU-Beitritt – Die Lösung der Neutralitätsproblematik, 3-17, in: Waldemar *Hummer*/Walter *Obwexer* (Hg.): 10 Jahre EU-Mitgliedschaft. Bilanz und Ausblick, Wien

Schütt-Wetschky, Eberhard (1984): Grundtypen parlamentarischer Demokratie. Klassisch-altliberaler Typ und Gruppentyp. Unter besonderer Berücksichtigung der Kritik am „Fraktionszwang“, Freiburg

Schweitzer, Michael/Waldemar *Hummer*/Walter *Obwexer*(2007). Europarecht. Das Recht der Europäischen Union, Wien

Sonnickson, Jared (2010). Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze, 141-160, in: Andreas *Marchetti* und Claire *Demesmay* (Hg.). Der Vertrag von Lissabon. Analyse und Bewertung, Baden-Baden

Steffani, Winfried (1979): Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratie, Opladen

Steffani, Winfried (1991): Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten de EG, Opladen

Steffani, Winfried (1997): Gewaltenteilung und Parteien im Wandel, Opladen

Streinz, Rudolf (2005). Europarecht, Heidelberg

Streinz, Rudolf/Christoph *Ohler*/Christoph *Herrmann* (2010). Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU. Einführung mit Synopse, München

Tálos, Emmerich/Bernhard *Kittel* (2001). Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen, Wien

Tans, Olaf (2007). Conclusion: National Parliaments and the European Union. Coping with the Limits of Democracy, 227-251, in: Olaf *Tans* (Hg.): National Parliaments and European Democracy. A bottom-up Approach to European Constitutionalism, Groningen,

Ucakar, Karl (2006). Verfassung - Geschichte und Prinzipien, 119-138, in: Herbert *Dachs*/Peter *Gerlich*/Herbert *Gottweis*/Helmut *Kramer*/Volkmar *Lauber*/Wolfgang C. *Müller*/Emmerich *Tálos* (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien

Ucakar, Karl und Stefan *Gschiegl* (2010). Das politische System Österreichs und die EU, Wien

Verney, Douglas V. (1992): Parliamentary Government and presidential government, in: Arend *Lijphart* (Hrsg.): Parliamentary versus presidential government, Oxford

Verschraegen, Bea (2005). Nationalrat und Beitrittsverhandlungen EU – Türkei, in: Journal für Rechtspolitik,13/ 1, 12-25

Walter, Robert/Heinz, *Mayer*/Gabrielle *Kucsko-Stadlmayr* (2007).Grundriss des österreichischen Verfassungsrecht, 10.Auflage, Wien

Weidenfeld, Werner (2010). Die Europäische Union, Baderborn

Welan, Manfried (1992). Der Bundespräsident. Kein Kaiser in der Republik, Wien

Wohnout, Helmut (1996). Parlamentarismus im Wandel. Politische Bilanz der 19.Gesetzgebungsperiode des Nationalrates, 665-696, in: Andreas *Khol*/Günther *Ofner*/Alfred *Stirnemann* (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 1995, Wien

Wohnout, Helmut (1999). Die Mitwirkung des österreichischen Parlaments an der Willensbildung in der EU, in: Die Union. Vierteljahreszeitschrift für Integrationsfragen 4, 69-80

13.2 Internetquellen

- Homepage des Österreichischen Parlaments: http://www.parlament.gv.at
- Homepage des Innenministeriums: http://www.bmi.gv.at
- Homepage des Außenministerium: http://www.bmeia.gv.at/
- Homepage der Europäischen Union: http://europa.eu/
- Homepage des Rates: http://www.consilium.europa.eu/
- Homepage des Europäischen Parlaments: http://www.europarl.de
- http://eur-lex.europa.eu/

13.3 weitere Quellen

- TV-Konfrontation zur Bundespräsidentschaftswahl vom 18.April 2010
- 11.Sitzung des Nationalrates in der 19.Gesetzgebungsperiode
- Beilage 27 und 58 der Stenographischen Protokolle des Nationalrates der 19.Gesetzgebungsperiode
- Beilage 484 der Stenographischen Protokolle des Nationalrates der 23.Gesetzgebungsperiode

14 Anhang

14.1 Ergebnisse der Arbeit des Hauptausschuss

14.1.1 20.Gesetzgebungsperiode:

Datum	Politikfeld	Öffent.	Thema	Ergebnis	Abstimmung	BM
24.04.96	Landwirtschaftspolitik	nein	Schlussfolgerung des Rates zu BSE)	Stellungnahme	k.A,	k.A.
14.05.96	Verkehrspolitik	nein	Tellerreisen	Stellungnahme	k.A.	k.A.
04.10.96	Wirtschafts- und Sozialpolitik	Ja	Maßnahmen und Vorschläge für die Beschäftigungspolitik	Stellungnahme	SPÖ, ÖVP	Bundeskanzler Vranitzky (SPÖ), Finanzminister Klima (SPÖ)
13.11.96	Innere Sicherheit	Ja	Kindermissbrauch und Datenschutz	Stellungnahme	einstimmig	Verkehrsminister Einem (SPÖ)
13.11.96	Wirtschafts- und Finanzpolitik	Ja	Maßnahmen bezüglich einer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsunion	Stellungnahme	SPÖ, ÖVP	Finanzminister Klima (SPÖ)
03.12.96	EU-Verfassung	Ja	Vorschläge zur Reformdiskussion	Stellungnahme	SPÖ, ÖVP, Grüne, Lif	Botschafter Dr. Scheich aus dem Außenministerium
03.12.96	Wirtschaftspolitik	Ja	Vorschläge für eine Welthandelspolitik	Stellungnahme	einstimmig	Wirtschaftsminister Farnleitner (ÖVP)

18.04.97	Außenpolitik	ja	Beziehung EU-Iran	Stellungnahme	SPÖ, ÖVP, FPÖ	Außenminister Schüssel (ÖVP)
13.06.97	EU-Verfassung	ja	Vorschläge für den EU-Vertrag hinsichtlich Beschäftigungspolitik	Stellungnahme	SPÖ, ÖVP, FPÖ	Außenminister Schüssel, Finanzminister Klima
13.06.97	Verkehrspolitik	Ja	Vorschläge zur Verhandlung mit der Schweiz bezüglich Transitverkehr	Stellungnahme	SPÖ, ÖVP-	Verkehrsminister Einem
18.11.97	Wirtschaftspolitik	Ja	Richtlinie über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen	Stellungnahme	SPÖ, ÖVP	Wirtschaftsminister Farnleitner
20.05.98	Justizpolitik	Ja	Übereinkommen über den Entzug der Fahrerlaubnis	Stellungnahme	SPÖ, ÖVP, Grüne, Lif	Justizminister Michalek
04.05.99	Wirtschaftspolitik	Ja	gegen Einfuhr von hormonbehandeltem Rindfleisch	Stellungnahme	SPÖ, ÖVP, FPÖ, Grüne	Wirtschaftsminister Farnleitner

14.1.2 21.Gesetzgebungsperiode:

Datum	Politikfeld	Öffent.	Thema	Ergebnis	Abstimmung	BM
14.06.00	EU-Verfassung	Ja	Veränderung der Verfassung	Stellungnahme	ÖVP, FPÖ	Bundeskanzler Schüssel (ÖVP),Außenministerin Ferrero-Waldner (ÖVP)
06.12.00	EU-Verfassung	ja	Positionen zur Reformdiskussion	Stellungnahme	ÖVP, FPÖ	Bundeskanzler Schüssel (ÖVP), Vizekanzlerin Riess-

						Passer (FPÖ)
21.03.01	Wirtschafts- und Sozialpolitik	Ja	Vorschläge zur Lissabon-Strategie	Stellungnahme	ÖVP, FPÖ	Bundeskanzler Schüssel (ÖVP),Außenministerin Ferrero-Waldner (ÖVP)
07.12.01	Energiepolitik	ja	Atompolitik (im Lichte des Beitritts Tschechiens)	Stellungnahme	ÖVP, FPÖ	Bundeskanzler Schüssel (ÖVP),Außenministerin Ferrero-Waldner (ÖVP), Landwirtschaftsminister Molterer (ÖVP)

14.1.3 22.Gesetzgebungsperiode:

Datum	Politikfeld	Öffent	Thema	Ergebnis	Abstimmung	BM
30.09.03	EU-Verfassung	Ja	Position zur Verfassungsdiskussion	Stellungnahme	ÖVP, FPÖ	Bundeskanzler Schüssel (ÖVP), Vizekanzler Haupt (FPÖ)
17.03.04	Administratives	ja	Gehalt/Spesen für EU-Parlamentarier	Ausschussfest stellung	einstimmig	Bundeskanzler Schüssel (ÖVP)

14.1.4 23.Gesetzgebungsperiode

Datum	Politikfeld	Öffent	Thema	Ergebnis	Abstimmung	BM
12.12.06	Außenpolitik	ja	EU-Erweiterung	Ausschussfest stellung	SPÖ, ÖVP, BZÖ	Bundeskanzler Schüssel (ÖVP), Außenministerin

						Plassnik (ÖVP)
14.10.08	Finanzpolitik	ja	Vorschläge zur Finanzkrise	Ausschussfeststellung	einstimmig	Bundeskanzler Gusenbauer (SPÖ), Vizekanzler Molterer (ÖVP)

14.1.5 24.Gesetzgebungsperiode

Datum	Politikfeld	Öffent	Thema	konkret	Abstimmung	BM
17.03.09	Finanzpolitik	ja	Position zur Wirtschaftskrise	Ausschussfeststellung	SPÖ, ÖVP	Bundeskanzler Faymann (SPÖ), Außenmister Spindelegger (ÖVP)
28.10.09	EU-Reformvertrag	ja	Umsetzung der Europäischen Bürgerinitiative	Ausschussfeststellung	SPÖ, ÖVP, Grüne (gemeinsame Initiative)	Bundeskanzler Faymann (SPÖ), Außenmister Spindelegger (ÖVP)
28.10.09	Finanzpolitik	ja	Finanztransfersteuer	Stellungnahme	SPÖ, ÖVP, Grüne, BZÖ	Bundeskanzler Faymann (SPÖ), Außenmister Spindelegger (ÖVP)
27.10.10	Finanzpolitik	Ja	Aufrechterhaltung des nationalen Budgetrechts	Stellungnahme	SPÖ, ÖVP, BZÖ, FPÖ	Bundeskanzler Faymann (SPÖ), Vizekanzler Pröll (ÖVP)
27.10.10	Finanzpolitik	Ja	Urgenz wegen Finanztransaktinssteuer	Antrag auf Mitteilung an EU-Organe	SPÖ, ÖVP, Grüne, BZÖ	Bundeskanzler Faymann (SPÖ), Vizekanzler Pröll (ÖVP)
16.12.10	Finanzpolitik	Ja	Ablehnung der „no-bail-out“-Klausel	Stellungnahme	SPÖ, ÖVP	Bundeskanzler Faymann (SPÖ), Außenmister Spindelegger

						(ÖVP)
23.03.11	Vertragsänderung	Ja	Zustimmung zu Änderung des Art. 136 AEUV	Stellungnahme	SPÖ, ÖVP	Bundeskanzler Faymann (SPÖ), Außenmister Spindelegger (ÖVP)

14.2 Ergebnisse der Arbeit des Ständigen Unterausschusses in EU-Angelegenheiten

14.2.1 21.Gesetzgebungsperiode:

Datum	Politikfeld	Öffent.	Thema	Ergebnis	Abstimmung	BM
13.04.00	Wasserwirtschaft	Ja	Wasserrahmenrichtlinie	Stellungnahme	ÖVP, FPÖ, SPÖ	Landwirtschaftsminister Molterer (ÖVP)
22.09.00	Verkehrspolitik	Ja	Transitvertrag	Stellungnahme	ÖVP, FPÖ	Infrastrukturminister Schmid (FPÖ)
31.05.01	Energiepolitik	ja	Atom- und erneuerbare Energie	Stellungnahme	ÖVP, FPÖ	Landwirtschaftsminister Molterer (ÖVP)

14.2.2 22.Gesetzgebungsperiode:

Datum	Politikfeld	Öffent.	Thema	Ergebnis	Abstimmung	BM
05.06.03	Landwirtschaftspolitik	Ja	Gentechnikveränderte Pflanzen	Stellungnahme	Einstimmig (Initiative Grüne)	Landwirtschaftsminister Pröll (ÖVP)
03.06.04	Finanzpolitik	ja	Haushaltsmittel	Ausschussfeststellung	ÖVP, FPÖ	Finanzminister Grasser
03.06.04	Wirtschaftspolitik	ja	Stabilitäts- und Wachstumspaket	Ausschussfeststellung	ÖVP, FPÖ	Finanzminister Grasser

08.06.04	Verkehrspolitik	ja	LKW-Transitverkehr	Ausschussfeststellung	ÖVP, FPÖ, SPÖ	Staatssekretär Kukacka (ÖVP)
08.06.04	Landwirtschaftspolitik	ja	Grundsätze zur Gemeinsamen Agrarpolitik	Ausschussfeststellung	ÖVP, FPÖ	Landwirtschaftsminister Pröll (FPÖ)
08.06.04	Landwirtschaftspolitik	ja	Gentechnik veränderte Lebensmittel	Ausschussfeststellung	ÖVP, FPÖ	Landwirtschaftsminister Pröll (ÖVP)
17.11.05	Innere Sicherheit	ja	Standpunkte zu Kriminalität, Terrorismus,..	Ausschussfeststellung	ÖVP, FPÖ	Innenministerin Prokop (ÖVP)
17.11.05	Innere Sicherheit	ja	Schutz nahegelegener Atomkraftwerke vor Terroranschlägen	Ausschussfeststellung	Einstimmig (Initiative Grüne)	Innenministerin Prokop (ÖVP)
15.02.06	Außenpolitik	ja	Menschenrechte in Südamerika	Ausschussfeststellung	ÖVP, FPÖ, SPÖ	Sektionschef Scheide, Botschafter Heiss
15.02.06	Landwirtschaftspolitik	ja	Erhaltung es gentechnikfreien Raums in der österreichischen Landwirtschaft	Ausschussfeststellung	ÖVP, FPÖ	Sektionschef Scheide, Botschafter Heiss

14.2.3 23.Gesetzgebungsperiode

Datum	Politikfeld	Öffent.	Thema	Ergebnis	Abstimmung	BM
24.09.07	Innere Sicherheit	ja	Datenschutz, Terrorismus	Ausschussfeststellung	SPÖ, ÖVP, BZÖ, FPÖ	Innenminister Platter
20.05.08	Integrationspolitik	ja	allgemeine Feststellungen zur Einhaltung der Grundsätze der Subsidarität	Ausschussfeststellung	SPÖ, ÖVP, BZÖ, FPÖ	Staatssekretär Silhavy und Staatssekretär Winkler
^20.05.0	Integrationspolitik	ja	Subsidiaritätsprinzip, Bürgernähe,	Ausschussfests	SPÖ, ÖVP,	

8			Erweiterung	tellung	BZÖ, FPÖ	
20.05.08	Integrationspolitik	ja	Nicht-Verletzung des Subsidaritätsprinzips bei Vorschlag der Kommission zu Veränderung der Terrorismusbekämpfung	Ausschussfests tellung	SPÖ, ÖVP, BZÖ	
20.05.08	Integrationspolitik	ja	Nicht-Verletzung des Subsidaritätsprinzips bei Vorschlag der Kommission zu Informationsweitergabe im Vetärinärbereich	Ausschussfests tellung	SPÖ, ÖVP, BZÖ	
20.05.08	Finanzpolitik	ja	Versicherungs- und Rückversicherung	Ausschussfests tellung	einstimmig	

14.2.4 24.Gesetzgebungsperiode

Datum	Politikfeld	Öffent.	Thema	Ergebnis	Abstimmung	BM
05.03.09	Wirtschaftspolitik	ja	Weiteranwendung des Übergangsarrangements zur Freizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit für neue Mitgliedstaaten	Ausschussfests tellung	SPÖ, ÖVP, BZÖ, FPÖ	Sozialminister Hundstorfer (SPÖ)
26.03.09	Landwirtschaftspol itik	ja	Anbauverbot für gentechnikfreie Organismen	Ausschussfests tellung	einstimmig	Landwirtschaftsminister Berlakovich (ÖVP)
26.03.09	Umweltpolitik	ja	Gegen Nuklearenergie als Beitrag zum Klimaschutz	Ausschussfests tellung	einstimmig	Landwirtschaftsminister Berlakovich (ÖVP)
17.04.09	Integrationspolitik	ja	diverse Vorlagen der Kommission	Ausschussfests tellung	SPÖ, ÖVP	Innenministerin Fekter (ÖVP)

17.09.09	Justizpolitik	ja	Rahmenbeschluss des Rates über das Recht auf Verdolmetschung und Übersetzung in Strafverfahren	Ausschussfestst ellung	SPÖ, ÖVP, BZÖ, FPÖ	Justizministerin Bandion-Ortner (ÖVP)
20.10.09	Integration	ja	Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger	Ausschussfestst ellung	SPÖ, ÖVP	Innenministerin Fekter (ÖVP)
29.01.10	Integrationspolitik	ja	demokratietheoretische Aspekte des Reformvertrags	Ausschussfestst ellung	einstimmig	k.A.
08.04.10	Justizpolitik	ja	Datenschutzbestimmungen	Ausschussfest	SP, ÖVP, Grüne, BZÖ	Innenministerin Fekter (ÖVP)
02.06.10	Kulturpolitik	Ja	Vorgaben für ein europäisches Kulturerbe-Siegel	Ausschussfestst ellung	SPÖ. ÖVP	Bildungsministerin Schmied (SPÖ)
29.06.10	Genderpolitik	Ja	Gleichstellung von Frauen und Männern	Stellungnahme	SPÖ, ÖVP, BZÖ, Grüne	Frauenministerin Heinisch-Hosek (SPÖ)
13.07.10	Finanzpolitik	Ja	Für Einrichtung einer europäischen Finanzaufsicht	Stellungnahme	SPÖ, ÖVP, Grüne. BZÖ	Staatssekretär Lopatka
14.09.10	Arbeitsmarktpoliti k	Ja	Einreise und Aufenthalt von Saisonarbeitern	Subsidiaritätsr üge	SPÖ, ÖVP, FPÖ, BZÖ	Keine
14.09.10	Arbeitsmarktpoliti k	ja	Bestimmung näherer Umstände durch Bundesregierung zu geplanten EU-Vorhaben	Ausschussfestst ellungen	SPÖ, ÖVP, Grüne	Keiner
14.12.10	Agrarpolitik	Ja	Gegen Anbau gentechnikverändertre Organismen	Stellungnahme	SPÖ, ÖVP, Grüne	Landwirtschaftsminister Berlakovich (ÖVP), Gesundheitsminister Stöger (SPÖ)
12.10.10	Justizpolitik	ja	Begrüßung der geplanten Vereinfachung grenzübergreifender Verfolgung in	Mitteilung an die	Einstimmig	Justizministerin Bandion-Ortner

			Strafsachen	Kommission		
12.10.10	Finanzpolitik	ja	Begrüßung angestrebter Regulierungsmaßnahmen für Finanzmärkte	Mitteilung an die Kommission	SPÖ, ÖVP, Grüne, BZÖ	Staatssekretär Lopatka (ÖVP)
12.10.10	Finanzpolitik	ja	Begrüßung der angestrebten Regulierung des Handels mit riskanten Finanzprodukten	Mitteilung an die Kommission	SPÖ, ÖVP, Grüne, BZÖ	Staatssekretär Lopatka (ÖVP)
09.11.10	Infrastruktur	ja	Begrüßung der Liberalisierung des Schienenverkehrs	Mitteilung an mehrere EU-Institutionen	SPÖ, ÖVP, FPÖ, BZÖ	Verkehrsministerin Bures (SPÖ)
09.11.10	Infrastruktur	Ja	Galileo – Satellitennavigationssystem	Ausschussfeststellungen	SPÖ, ÖVP, FPÖ, BZÖ	Verkehrsministerin Bures (SPÖ)
09.11.10	Infrastruktur	ja	Eintreten für verstärkte Förderung des Breitbandinternets	Mitteilung an mehrere EU-Institutionen	einstimmig	Verkehrsministerin Bures (SPÖ)
14.12.10	Landwirtschaftspolitik	ja	Gentechnisch veränderte Organismen	Stellungnahme + Mitteilung an EU-Organe	SPÖ, ÖVP, Grüne	Landwirtschaftsminister Berlakovich (ÖVP), Gesundheitsminister Stöger (SPÖ)
14.12.10	Landwirtschaftspolitik	ja	Beauftragung des Bundesministers zu fortlaufender Information zu bestimmten Thema	Ausschussfeststellung	SPÖ, ÖVP, Grüne	Landwirtschaftsminister Berlakovich (ÖVP), Gesundheitsminister Stöger (SPÖ)
18.01.11	Außenpolitik	Ja	Begrüßung des Beitritts der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention	Stellungnahme	SPÖ, ÖVP, Grüne, BZÖ	Staatssekretär Östermayer + Lopatka
18.01.11	Finanzpolitik	Ja	Verpflichtung der Bundesregierung zur	Stellungnahme	SPÖ, ÖVP,	Staatssekretär Östermayer +

			rechtzeitigen Befassung des Nationalrates bei legislativen Vorhaben der EU zu Stabilitäts- und Wachstumspakt		Grüne, BZÖ	Lopatka
15.03.11	Energiepolitik	ja	Ablehnung von Kernenergie	Mitteilung an mehrere EU-Institutionen	SPÖ, ÖVP	Wirtschaftsminister Mitterlehner (ÖVP)

14.3 Mitglieder der Bundesregierung in Ratssitzungen

14.3.1 Europäischer Rat

2008	2009	2010	2011	Insgesamt
• 11.-12.Dezember	• 19.-20.März • 18.-19.Juni • 17.September (informelles Treffen) • 29.-30.Oktober • 19.November (informelles Treffen) • 10.-11.Dezember	• 25.-26.März • 17.Juni • 16.September • 28.-29.Oktober • 16.-17.Dezember	• 4.Februar • 11.März (außerordentliche Sitzung) • 24.-25.März	15
Österreich war vertreten durch:	Bundeskanzler Faymann			

Homepage des Europäischen Rates: http://www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/loadBook.aspx?target=2011&infotarget=&max=0&bid=76&lang=347&id=347 , 4.April 2011

14.3.2 Überblick zu den Ratssitzungen

Von 2.Dezember 2008 bis zum 14.April 2011 fanden 174 ordentliche Ratssitzungen statt. (Die 2911.Sitzung fand am 2.Dezember 2008 statt, die 3084.Ratssitzung fand am 14.April 2011 statt). Österreich war bei diesen Sitzungen vorwiegend durch Mitglieder der Bundesregierung vertreten. Manchmal wurden sie durch den Ständigen Vertreter bei der EU, durch Botschafter oder durch Beamte der Bundesministerien vertreten.

Jahr	Sitzungen gesamt	Ordentliche Ratssitzungen	Andere Sitzungen
2008	7	7 (2911. - 2917.)	0
2009	74[19]	71 (2918. - 2988.)	2 außerordentliche, 1 informelle
20140	77[20]	73 (2989. - 3061.)	4 außerordentliche
2011	25	23 (3062. - 3084.)	2 außerordentliche

14.3.3 Allgemeine Angelegenheiten

2008	2009	2010	2011	Insgesamt
• 8./9.Dezember	• 26.Jänner • 23.Februar	• 25.Jänner • 22..Februar	• 31.Jänner • 21.Februar	26

[19]2009 fanden 4 Ratssitzungen statt, zu denen es keine Aufzeichnungen gibt. Diese sind die 2923., 2924., 2975. und 2976.Sitzung.

[20] 2010 fanden 2 Ratssitzungen statt, zu denen es keine Aufzeichnungen gibt. Diese sind die 3019. und die 3022. .

	• 16.März • 27.April • 18.Mai • 15.Juni • 27.Juli • 14.September • 26.Oktober • 17.November • 7.Dezember	• 22.März • 26.April • 10.Mai • 26.Juli • 13.September • 25.Oktober • 22.November • 14.Dezember	• 21.März • 13.April	
Österreich war vorwiegend vertreten durch:	Außenminister Spindelegger			

14.3.4 Auswärtige Angelegenheiten

2008	2009	2010	2011	Insgesamt
• 8./9.Dezember	• 26.Jänner • 23./24.Februar • 16.März • 27./28.April • 18.19.Mai • 15./16.Juni • 27.Juli • 15.September • 27.Oktober • 17.November • 08.Dezember	• 18.Jänner (ao) • 25.Jänner • 22.Februar • 22.März • 26.April • 10.Mai • 14.Juni • 26.Juli • 10.September • 16.September (ao) • 25.Oktober	• 31.Jänner + • 21.Februar • 10.März (ao) • 21.März • 12.April	32 (davon 3 ao)

		• 22.November • 9.Dezember (Verteidigung) • 9.Dezember (Entwicklung) • 13.Dezember		
Österreich war vorwiegend vertreten durch	Außenminister Spindelegger			

14.3.5 Wirtschaft und Finanzen

2008	2009	2010	2011	Insgesamt
• 2.Dezember	• 20.Jänner • 10.Februar • 10.März • 5.Mai • 9.Juni • 7.Juli • 8.Juli • 2.September (informell) • 20.Oktober • 10.November • 2.Dezember	• 19.Jänner • 16.Februar • 16.März • 18.Mai • 8.Juni • 13.Juli • 7.September • 19.Oktober • 11.November • 17.November • 7.Dezember	• 18.Jänner • 15.Februar • 15.März	26 (davon 1 informell)
Österreich war vorwiegend	Vorwiegend durch Bundesminister Pröll, teilweise durch Staatsekretär Lopatka			

vertreten durch:		

14.3.6 Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz

2008	2009	2010	2011	Insgesamt
• 16./17.Dezember	• 9.März • 30.April (ao.) • 8./9.Juni • 12.Oktober • 30.November	• 8.März • 21.Oktober • 6.-7.Dezember	• 07.03.11	10 (davon 1 ao)
Österreich war vorwiegend vertreten durch:	Vorwiegend durch Sozialminister Hundstorfer, teilweise Staatssekretärin Marek und Gesundheitsminister Stöger			

14.3.7 Justiz und Inneres

2008	2009	2010	2011	Insgesamt
	• 26./27.Februar • 6.April • 4.Juni • 21.September • 23.Oktober • 30.November	• 25./26.Februar • 23.April • 3./4.Juni • 7.-8.Oktober • 8.-9.November • 2.-3.Dezember	• 24.-25.Februar • 11.12.April	14

Österreich war vorwiegend vertreten durch:	Innenministerin Fekter und Justizministerin Bandion-Ortner			

14.3.8 Wettbewerbsfähigkeit

2008	2009	2010	2011	Insgesamt
	• 5./6.März • 28./29.Mai • 24./25.September • 3./4.Dezember	• 1./2.März • 25./26.Mai • 11.-12.Oktober • 10.November (ao) • 25.-26.November • 10.Dezember	• 9.-10.März	11 (davon 1 ao)
Österreich war vorwiegend vertreten durch:	Vorwiegend durch Wirtschaftsminister Mitterlehner			

14.3.9 Verkehr, Telekommunikation und Energie

2008	2009	2010	2011	Insgesamt
• 8./9.Dezember	• 12.Jänner (a.o.) • 30.März • 11./12.Juni	• 11./12.März • 4.Mai (ao) • 31.Mai	• 28.Februar • 21.März (ao) • 31.März	16 (davon 3 ao)

	• 9.Oktober • 7.Dezember • 17./18.Dezember	• 24.Juni • 15.Oktober • 2.-3.Dezember		
Österreich war vorwiegend vertreten durch:	Wirtschaftsminister Mitterlehner, Verkehrsministerin Bures			

14.3.10 Landwirtschaft und Fischerei

2008	2009	2010	2011	Insgesamt
• 18./19.Dezember	• 19.Jänner • 23.März • 23./24.April • 25.Mai • 22./23.Juni • 13.Juli • 7.September • 19./20.Oktober • 14.-16.Dezember	• 18.Jänner • 22.Februar • 29.März • 19.April • 17.Mai • 29.Juni • 12.Juli • 27.September • 26.Oktober • 29.-30.November • 13.-14.Dezember	• 24.Jänner • 21.Februar • 17.März • 14.April	25
Österreich war vorwiegend vertreten durch:	Vorwiegend durch Landwirtschaftsminister Berlakovich			

14.3.11 Umwelt

2008	2009	2010	2011	Insgesamt
• 4.Dezember	• 2.März • 25.Juni • 21.Oktober • 23.November • 22.Dezember	• 15.März • 11.Juni • 14.Oktober • 20.Dezember	• 14.März	11
Österreich war vorwiegend vertreten durch:	Landwirtschaftsminister Berlakovich			

14.3.12 Bildung, Jugend und Kultur

2008	2009	2010	2011	Insgesamt
	• 11./12.Mai • 26./27.November	• 15.Februar • 10./11.Mai • 18.-19.November	• 14.Februar	6
Österreich war vorwiegend vertreten durch:	Bildungsministerin Schmied, Wissenschaftsminister Hahn (später Karl), Staatssekretärin Marek, Verteidigungsminister Darabos,			

Homepage des Rats der Europäischen Union: , http://www.consilium.europa.eu/App/TransparencyCouncil/default.aspx?

lang=de&cmsid=1119&pagenum=1 , 14.April 2011

14.4 Bundesminister in den EU-Ausschüssen des Nationalrates

14.4.1 Hauptausschuss

Datum	Anwesende Mitglieder der Bundesregierung
09.12.08	Bundeskanzler Faymann, Außenminister Spindelegger
17.03.08	Bundeskanzler Faymann, Außenminister Spindelegger
17.06.08	Bundeskanzler Faymann, Außenminister Spindelegger
28.10.08	Bundeskanzler Faymann, Außenminister Spindelegger
05.11.09	Bundesminister Hahn als zukünftiger EU-Kommissar, Bundeskanzler Faymann, Außenminister Spindelegger
09.12.09	Bundeskanzler Faymann, Außenminister Spindelegger
23.03.10	Bundeskanzler Faymann, Außenminister Spindelegger
18.06.10	Bundeskanzler Faymann, Außenminister Spindelegger
27.10.10	Bundeskanzler Faymann, Vizekanzler Pröll
16.12.10	Bundeskanzler Faymann, Außenminister Spindelegger
03.02.11	Bundeskanzler Faymann, Außenminister Spindelegger
23.03.11	Bundeskanzler Faymann, Außenminister Spindelegger

Homepage des österreichischen Parlaments: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A-HA/A-HA_00001_00277/index.shtml , 14.April 2011

14.4.2 Ständiger Unterausschuss in EU-Angelegenheiten

Datum	Anwesende Mitglieder der Bundesregierung
10.12.08	k.A. (Konstituierende Sitzung)
05.03.09	Sozialminister Hundstorfer
26.03.09	Umweltminister Berlakovich
17.04.09	Innenministerin Fekter
17.09.09	Justizministerin Bandion-Ortner
20.10.09	Innenminister Fekter, Sozialminister Hundstorfer
29.01.10	k.A.
08.04.10	Innenministerin Fekter
02.06.10	Bildungsministerin Schmied

09.06.10	Justizministerin Bandion-Ortner
29.06.10	Frauenministerin Heinisch-Hosek, Abteilungsleiter aus dem Wissenschaftsministerium
13.07.10	Staatssekretär Lopatka
14.09.10	Sozialminister Hundstorfer, Innenministerin Fekter
12.10.10	Justizministerin Bandion-Ortner, Staatssekretär Lopatka
09.11.10	Infrastrukturministerin Bures
14.12.10	Landwirtschaftsminister Berlakovich, Gesundheitsminister Stöger
18.01.11	Staatssekretär Ostermayer, Staatssekretär Lopatka
15.02.11	Staatssekretär Schieder
15.03.11	Wirtschaftsminister Mitterlehner
05.04.11	Innenministerin Fekter

Homepage des österreichischen Parlaments: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SA-EU/SA-EU_00001_00279/index.shtml#tab-Uebersicht , 14.April 2011

Paul Georg Schilder
Rainergasse 37/25, 1050 Wien
Tel: 0664/5646811

Paul Georg Schilder

1985 – 1989	Volksschule in Deutsch-Wagram
1989 – 1997	Bundesgymnasium Gänserndorf (Niederösterreich)
1998 – 2001	Pädagogische Akademie der Erzdiözese Wien-Strebersdorf, Ausbildung zum Volksschullehrer
Ab Wintersemester 2003	Diplomstudium Politikwissenschaft an der Universität Wien