

Beiträge zum Parlamentsrecht

---

Band 29

# Regierung und Kontrolle in Österreich

Von

Herbert Schambeck



Duncker & Humblot · Berlin

**HERBERT SCHAMBECK**

**Regierung und Kontrolle in Österreich**

# **Beiträge zum Parlamentsrecht**

**Herausgegeben von**

**Werner Kaltefleiter, Ulrich Karpen, Wolfgang Zeh**

**in Verbindung mit**

**Peter Badura, Wolfgang Heyde, Joachim Linck**

**Georg-Berndt Oschatz, Hans-Peter Schneider**

**Uwe Thaysen**

**Band 29**

# Regierung und Kontrolle in Österreich

Von  
**Herbert Schambeck**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Schambeck, Herbert:**

Regierung und Kontrolle in Österreich / von Herbert Schambeck. –

Berlin : Duncker und Humblot, 1997

(Beiträge zum Parlamentsrecht ; Bd. 29)

ISBN 3-428-08962-6

Alle Rechte vorbehalten

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-6674

ISBN 3-428-08962-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

## Widmung

Diese Publikation stellt die aktualisierte und erweiterte Fassung einer Gastvorlesung an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn dar, an welcher der Verfasser noch die Herren Professoren Dr. *Ernst Friesenhahn* und Dr. *Ulrich Scheuner* erlebte; ihnen, die sich auch mit dem Thema „Regierung und Kontrolle“ wegweisend beschäftigt haben, sei diese Veröffentlichung gewidmet, zu der Frau Univ.-Ass. Mag. Dr. *Karin Lanser* vom Institut für Staatsrecht und Politische Wissenschaften der Universität Linz wertvolle Mitarbeit geleistet hat.

Wien/Linz, im Mai 1997

o. Univ.-Prof. Dr. Dres. h. c. *Herbert Schambeck*  
Präsident  
des Österreichischen Bundesrates



# Inhaltsverzeichnis

<b>I. Von den Aufgaben und Zwecken des Staates</b> .....	19
<b>II. Zum Begriff der Regierung</b> .....	25
1. Die Regierung – eine eigene Staatsfunktion? .....	25
2. Zu den Aufgaben der Regierung .....	30
3. Die Grenzen der Regierung .....	33
4. Die Ministerverantwortlichkeit .....	34
<b>III. Die Aufgaben des Parlaments</b> .....	38
1. Zum Weg und der Funktion der Gesetzgebung .....	39
2. Über die Kontrollfunktion des Parlaments .....	54
3. Mitwirkungskompetenzen des Parlaments .....	60
<b>IV. Das Verhältnis von Regierung und Parlament</b> .....	62
<b>V. Zu den Möglichkeiten der Kontrolle der Regierung durch das Parlament</b> .....	64
1. Der Begriff der Kontrolle .....	64
2. Die Bestimmung der Kontrollmittel .....	66
3. Die Aufgaben der Kontrolle .....	67
4. Zur Bedeutung und zum Zweck der Kontrolle .....	68
<b>VI. Die rechtliche Kontrolle der Regierung: die Ministeran- klage</b> .....	72
<b>VII. Die politische Kontrolle</b> .....	81
1. Das Interpellationsrecht .....	84
a) Die schriftliche Anfrage .....	87
b) Die dringliche Anfrage .....	90
c) Kurze mündliche Anfragen – die Fragestunde .....	93
d) Die Aktuelle Stunde .....	97

2. Das Zitationsrecht .....	99
3. Das Resolutionsrecht .....	100
4. Das Petitionsrecht .....	110
5. Das Recht auf Einsetzung von Untersuchungsausschüssen	113
6. Das Recht auf Abhaltung parlamentarischer Enqueten und Enquete-Kommissionen .....	119
7. Die parlamentarische Kontrolle von Staatspolizei und mili- trischen Nachrichtendiensten .....	122
8. Das Mißtrauensvotum .....	125
9. Die parlamentarischen Minderheitenrechte .....	128
<b>VIII. Die finanzielle Kontrolle durch den Rechnungshof .....</b>	<b>140</b>
1. Zur Organisation des Rechnungshofes .....	140
2. Die Kompetenzen des Rechnungshofes .....	145
3. Die Wahrnehmung der Prüfungskompetenzen .....	148
<b>IX. Die Volksanwaltschaft .....</b>	<b>154</b>
<b>X. Sonderformen der parlamentarischen Kontrolle .....</b>	<b>160</b>
1. Die Verfassungsmigkeitsprfung der Gesetze .....	160
2. Die Vorstellung der neuen Bundesregierung .....	161
3. Die Behandlung der Regierungsvorlagen .....	162
4. Die Kontrolle im Rahmen der Außenpolitik .....	163
a) Der Abschluß von Staatsverträgen .....	164
b) Die Mitwirkung in EU-Angelegenheiten .....	167
5. Die parlamentarische Kontrolle im Bereich des Bundeshee- res .....	179
<b>XI. ber Bedeutung und Möglichkeiten der Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle in Österreich .....</b>	<b>180</b>
<b>XII. Regierung und Kontrolle – Voraussetzung politischer Ver- antwortung sowie öffentlicher Meinungsbildung .....</b>	<b>184</b>

# **Zum Inhalt**

## **I. Von den Aufgaben und Zwecken des Staates**

Kennzeichen des Staates im Rechtssinn – staatsleitende Entscheidungen und gesetzesgebundene Vollziehung – die Vorrangigkeit des Parlaments – zur Geschichte parlamentarischer Kontrolle – öffentliche Interessen der Gesellschaft und Zwecke des Staates – von den neuen Aufgaben des Staates – Gesetze als Ausdruck der Regierungspolitik

## **II. Zum Begriff der Regierung**

### *1. Die Regierung – eine eigene Staatsfunktion?*

Zum Begriff Regierung in der deutschen und österreichischen Staatsrechtslehre – Regierung als das Leitende und Richtungsgebende – der Begriff Regierung historisch betrachtet – über die Sonderstellung oberster Verwaltungsorgane – Regierungsvorlagen als eine Form der Selbstbindung der Regierung – die Verwaltungstätigkeit im engeren Sinn

### *2. Zu den Aufgaben der Regierung*

Regierung als Wegweisung auf Grund der Rechtsordnung – die politische Seite der Regierungstätigkeit – das Regierungsprogramm – Aspekte der Regierungsfunktionen

### *3. Die Grenzen der Regierung*

Außerrechtliche und rechtliche Grenzen der Regierung

### *4. Die Ministerverantwortlichkeit*

Umfang der Ministerverantwortlichkeit – die Ministerverantwortlichkeit, auch eine besondere Verantwortlichkeit für culpa in eligendo – die Resortführung – zur Funktion des Bundeskanzlers in Österreich und in

Deutschland – die politische, rechtliche und finanzielle Seite der Ministerverantwortlichkeit – Regierung als Herrschaftsausübung auf Grundlage des positiven Rechts unter Aufsicht des Volkes

### **III. Die Aufgaben des Parlaments**

Erklärung des Wortes Parlament – das Parlament als Institution der Demokratie – die Repräsentations- und Tribünenfunktion des Parlaments

#### *1. Zum Weg und der Funktion der Gesetzgebung*

Die Umsetzung des Volkswillens in die politische Praxis – die Gesetzgebungsfunktion des Parlaments – das Gesetzgebungsverfahren des Bundes – die Begutachtung von Regierungsvorlagen – der Konsultationsmechanismus – die Initiativanträge der Abgeordneten und Bundesräte – das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren im Nationalrat und Bundesrat – die Volksabstimmung – Schwerpunktverschiebung von der legislativen Gewalt zur Regierung – faktische Einheit von Nationalratsmehrheit und Regierung – Kontrollfunktion der Opposition – Erfordernis von Kontrollrechten parlamentarischer Minderheit – das Gesetz als Ergebnis demokratischer Staatswillensbildung – die Verfassung als Schutz parlamentarischer Minderheit

#### *2. Über die Kontrollfunktion des Parlaments*

Verbundenheit von Rechtsetzungs- und Kontrollfunktion des Parlaments – die Abhängigkeit der parlamentarischen Kontrolle von dem jeweiligen Staats- und Regierungssystem – die Entwicklung der Beziehung von Nationalrat zu Bundespräsident und Bundesregierung – das Entscheidungsrecht des Bundespräsidenten – das Mißtrauensvotum des Nationalrates – das Erscheinungsbild des österreichischen parlamentarischen Regierungssystems – die funktionell organisatorische Gewaltenteilung in Österreich

#### *3. Mitwirkungskompetenzen des Parlaments*

Kreative Funktionen – Mißtrauensvotierung – Mitwirkung an der Ernennung von Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofs, Wahl des Präsidenten des Rechnungshofes sowie der Mitglieder der Volksanwaltschaft

#### **IV. Das Verhältnis von Regierung und Parlament**

Verlagerung der Gesetzgebung im materiellen Sinn vom Parlament auf die Exekutive – Prozeß der Machtsteigerung der Exekutive – parlamentarische Opposition

#### **V. Zu den Möglichkeiten der Kontrolle der Regierung durch das Parlament**

##### *1. Der Begriff der Kontrolle*

Worterklärung – Überprüfung des Regierungshandelns auf dem Weg der Konfrontation – der Dualismus oberster Verfassungsorgane und deren Spannungsverhältnis zueinander

##### *2. Die Bestimmung der Kontrollmittel*

Von der Bedeutung des Verfassungsgesetzgebers für das Ausmaß der Kontrolle

##### *3. Die Aufgaben der Kontrolle*

Leistungsnachweis – Machtbegrenzung – Transparenz im Herrschaftsreich – Aufzeigen von Fehlern – Realisierung der verfassungsrechtlich gewährleisteten subjektiven Rechte – die parlamentarische Kontrolle als eine der Aufsichtsarten des öffentlichen Rechts – Zusammenwirken und Mitregieren

##### *4. Zur Bedeutung und zum Zweck der Kontrolle*

Informative Kontrollen – intervenierende oder korrigierende Kontrollen – dirigierende Kontrollen – sanktionierende Kontrollen – die parlamentarischen Kontrollen des Nationalrates – die parlamentarischen Kontrollen des Bundesrates

#### **VI. Die rechtliche Kontrolle der Regierung: die Ministeranklage**

Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof – Ministeranklage – staatsrechtliche Verantwortung – schuldhaftige Gesetzesverletzungen – Umfang

der Verantwortung – gemischt politisch-rechtliche Verantwortlichkeit – Legitimation zur Ministeranklage – das parlamentarische Verfahren bezüglich der Beschlußfassung über die Anklageerhebung – die nach Art. 142 B-VG verantwortlichen Personen

## VII. Die politische Kontrolle

Überwachung der leitenden Organe der Vollziehung – Verhinderung des Machtmißbrauchs durch die Exekutive – politisch-rechtlicher Maßstab für die politische Kontrolle – Fremdkontrolle

### *1. Das Interpellationsrecht*

Individualrechte – parlamentarische Minderheitenrechte – Formen des Interpellationsrechtes

#### a) Die schriftliche Anfrage

Schriftliche Anfragen im Nationalrat und im Bundesrat – Möglichkeit der Besprechung der Anfragebeantwortung

#### b) Die dringliche Anfrage

Die dringliche Anfrage als eine besondere Form der schriftlichen Anfrage – die dringliche Anfrage im Nationalrat und im Bundesrat – die Öffentlichkeitswirkung dringlicher Anfragen – Präsentationszwecke dringlicher Anfragen

#### c) Kurze mündliche Anfragen – die Fragestunde

Die Fragestunde im Nationalrat und Bundesrat – die Information der Öffentlichkeit – die Fragestunde in der parlamentarischen Praxis – das Interpellationsrecht zur parlamentarischen Unterstützung der Regierung – die Reichweite des Fragerechts

d) Die aktuelle Stunde

Die aktuelle Stunde als eine Sonderform des Interpellationsrechts im Nationalrat – die Zeitaufteilung – das Fragerecht als echtes Minderheitenrecht – das Fragerecht als wichtigstes Kontrollinstrument des Parlaments

*2. Das Zitationsrecht*

Das Recht, die Anwesenheit von Mitgliedern der Bundesregierung verlangen zu können – ein Mehrheitsrecht

*3. Das Resolutionsrecht*

Wünsche über die Ausübung der Vollziehung – die Entschließungsanträge im Nationalrat und im Bundesrat – die dringliche Behandlung von Entschließungen – Empfehlungen für die Regierungstätigkeit – Berichte auf Grund von Resolutionen – Berichte auf Grund von gesetzlichen Verpflichtungen – Sanktionsmöglichkeiten – das Mißtrauensvotum – die Information der Öffentlichkeit

*4. Das Petitionsrecht*

Petitionen an den Nationalrat und an den Bundesrat – das Petitionsrecht als Individualrecht

*5. Das Recht auf Einsetzung von Untersuchungsausschüssen*

Das Recht des Nationalrates auf Untersuchungsausschüsse – die Bedeutung des Untersuchungsrechts – die Untersuchungsausschüsse seit der V. Gesetzgebungsperiode – Themen von großem Interesse für die Allgemeinheit – begrenzte Medienöffentlichkeit – der Gegenstandsbereich

*6. Das Recht auf Abhaltung parlamentarischer Enqueten  
und Enquete-Kommissionen*

Sachinformation der Parlamentarier – die parlamentarischen Enqueten des Nationalrates und des Bundesrates

### *7. Die parlamentarische Kontrolle von Staatspolizei und militärischen Nachrichtendiensten*

Kontrolle staatlicher Geheimdienste und Nachrichtendienste – ständige Unterausschüsse, ihr Verfahren und ihre Organisation – Unterausschuß zur Überprüfung von Maßnahmen zum Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihrer Handlungsfähigkeit – Unterausschuß für nachrichtendienstliche Maßnahmen zur Sicherung der militärischen Landesverteidigung

### *8. Das Mißtrauensvotum*

Abberufung der Regierung – Entschließung des Nationalrats – Regelung in der Nationalratsgeschäftsordnung – Mißtrauensvotum als Sanktion für die politische Kontrolle

### *9. Die parlamentarischen Minderheitenrechte*

Das Interpellationsrecht – Gesetzesinitiativen – Volksabstimmungsinitiative – Initiative zur Einberufung einer außerordentlichen Tagung des Nationalrates – Initiative zur Einberufung einer Sitzung des Bundesrates – Minderheitenrechte im Zusammenhang mit dem Mißtrauensvotum, dem Enqueterecht, dem Resolutionsrecht, dem Petitionsrecht, den ständigen Unterausschüssen und der Vorberatung eines Selbständigen Antrags von Abgeordneten, der namentlichen Abstimmung, dem Verlangen auf Einberufung einer Sitzung, der Verkündigung der Tagesordnung der nächsten Sitzung des Nationalrates, der Erklärung von Mitgliedern der Bundesregierung sowie der Mitteilung über die Ernennung von Mitgliedern der Bundesregierung und Staatssekretären, Wahlen, der Fristsetzung zur Berichterstattung, der namentlichen Abstimmung, der Aussprache über aktuelle Fragen aus dem Arbeitsbereich eines Ausschusses, den Mitwirkungsrechten des Nationalrates bei EU-Vorhaben – Minderheitenrechte des Bundesrates im Zusammenhang mit der Einsetzung, Änderung oder Auflösung eines Ausschusses, der Fraktionsbildung, dem Ausschluß der Öffentlichkeit von Verhandlungen, Erklärungen von Mitgliedern der Bundesregierung und von Landeshauptmännern, Selbständigen Anträgen, Einspruchs-, Abänderungs-, Zusatz- und Entschließungsanträgen, der Vorberatung von Selbständigen Anträgen, einer Frist zur Berichterstattung, der Durchführung der Debatte, Einwendungen gegen die Umstellung der Tagesordnung, Abstimmungen, der Durchführung einer Wahl, der namentlichen Abstimmung in Ausschußsitzungen, Anträgen zum Verhandlungsgegenstand und zur Geschäftsbehandlung im Ausschuß,

dem Selbständigen Antrag im Ausschuß, dem Recht, dem Bericht des Ausschusses an den Bundesrat einen gesonderten schriftlichen Bericht anzuschließen, der Einleitung von Erhebungen oder Ladung von Sachverständigen bzw. Auskunftspersonen und der Verhandlungsschrift.

## **VIII. Die finanzielle Kontrolle durch den Rechnungshof**

### *1. Zur Organisation des Rechnungshofes*

Unternehmensexterne Revision – verfassungsrechtliche Bestimmungen über den Rechnungshof – die Wahl des Präsidenten des Rechnungshofes und seine Verantwortlichkeit – Anfragen an den Präsidenten des Rechnungshofes – die Rechtsstellung des Präsidenten des Rechnungshofes

### *2. Die Kompetenzen des Rechnungshofes*

Die Kontrolle der Staatswirtschaft – Überprüfung der Gebarung von Unternehmen – die Kontrolle im Bereich der Länder und Gemeinden – der Bundesrechnungsabschluß – die Mitwirkung bei der Begründung von Finanzschulden – die Einkommenskontrolle – der Rechnungshofbericht – der Rechnungshofausschuß

### *3. Die Wahrnehmung der Prüfungskompetenzen*

Die Amtswegigkeit der Prüfungskompetenz – das Recht des Nationalrates zur Prüfungsinitiative – das Antragsrecht zur Prüfung als Minderheitenrecht – Gebarungsprüfung auf Beschluß des Landtags – der Ständige Unterausschuß des Rechnungshofausschusses – Überprüfungscompetenz auf begründetes Ersuchen – Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes bei Meinungsverschiedenheiten über die Kompetenz des Rechnungshofes – die Prüfungsmaßstäbe des Rechnungshofes – die Maximierung und Optimierung der Verwaltung – die Gefahr von Zweckkonflikten

## **IX. Die Volksanwaltschaft**

Umstände für die Schaffung der Volksanwaltschaft – Rechtsunsicherheit bei Gesetzesflut – Überprüfung von Mißständen der Verwaltung – Organisation der Volksanwaltschaft im Vergleich zu der des Rechnungshofes: kollegial oder monokratisch – die Mitglieder der Volksanwaltschaft –

kein Organ der Rechtskontrolle – die Überprüfung behaupteter oder vermuteter Mißstände der Verwaltung – Initiative zur Kontrolle – die Beschwerde bei der Volksanwaltschaft, ein subsidiärer Rechtsbehelf – Möglichkeit der amtswegigen Prüfung – die Mittel der Volksanwaltschaft – die Empfehlung von zutreffenden Maßnahmen – die Berichte der Volksanwaltschaft an den Nationalrat – die Volksanwaltschaft als verlängerter Arm des Nationalrates und Fremdkontrolle gegenüber der Verwaltung

## **X. Sonderformen der parlamentarischen Kontrolle**

### *1. Die Verfassungsmäßigkeitsprüfung der Gesetze*

Der Gesetzesprüfungsantrag als parlamentarisches Minderheitenrecht im Nationalrat und Bundesrat – eine Form der Rechtskontrolle

### *2. Die Vorstellung der neuen Bundesregierung*

Information über das politische Wollen der neuen Bundesregierung – die Regierungserklärung des Bundeskanzlers

### *3. Die Behandlung der Regierungsvorlagen*

Gesetzesvorlagen der Bundesregierung – die Beschlußfassung des jährlichen Budgets

### *4. Die Kontrolle im Rahmen der Außenpolitik*

Politische Kontrollmöglichkeiten in der Außenpolitik – die Behandlung des jährlichen außenpolitischen Berichts

#### **a) Der Abschluß von Staatsverträgen**

Genehmigung von Staatsverträgen durch den Nationalrat – das Zustimmungsrecht des Bundesrats bei Staatsverträgen – Regierungsübereinkommen – Ressortübereinkommen – Verwaltungsübereinkommen – Formen der Transformation von Staatsverträgen – der Erfüllungsvorbehalt

## b) Die Mitwirkung in EU-Angelegenheiten

Der Vorrang und die unmittelbare Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechtes – die Teilnahme Österreichs an der europäischen Integration und die Gesamtänderung der Bundesverfassung – die besondere bundesverfassungsgesetzliche Regelung über die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union – das EU-Begleit-BVG – Auswirkungen auf den bundesstaatlichen Aufbau Österreichs – die Mitwirkung der Länder und Gemeinden an der innerstaatlichen Willensbildung in EU-Angelegenheiten – die Ernennung von Mitgliedern des Ausschusses der Regionen und deren Stellvertretern – die Unterrichtung der Länder und Gemeinden durch den Bund über Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union und die Gelegenheit zur Stellungnahme – die Möglichkeit der Mitwirkung von Vertretern der Länder an der Willensbildung im EU-Rat – die Verpflichtung der Länder zu Maßnahmen zur Durchführung von Rechtsakten im Rahmen der europäischen Integration – die Mitwirkungsrechte von Nationalrat und Bundesrat in EU-Angelegenheiten – der Hauptausschuß des Nationalrates und die Behandlung von Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union – der ständige Unterausschuß in Angelegenheiten der Europäischen Union – die Mitteilungen der Bundesregierung in EU-Angelegenheiten – Stellungnahme des Bundesrates

### *5. Die parlamentarische Kontrolle im Bereich des Bundesheeres*

Die Beschwerdekommission – Bericht an den Nationalrat

## **XI. Über Bedeutung und Möglichkeiten der Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle in Österreich**

Möglichkeiten direkter parlamentarischer Kontrolle in Österreich – Möglichkeiten indirekter Kontrolle – Mehrheitsbeschlüsse für Kontrollmittel – die Kontrollaufgabe der Opposition – Überbeanspruchung und Abwertung der parlamentarischen Kontrolle – das parlamentarische Regierungssystem als ein System der Toleranz – die Tribünenfunktion des Parlaments

## **XII. Regierung und Kontrolle – Voraussetzung politischer Verantwortung sowie öffentlicher Meinungsbildung**

Regierung und Kontrolle, eine Gegenüberstellung und kein Gegensatz – Funktionsausübung, eine Handlungsermächtigung auf Zeit – die Wahl als

Möglichkeit zur Repräsentation und Legitimation – Volk und Repräsentanten – Profilierungen und Konfrontierungen – Gesetzgebung auch pflichtenbegründend – Wahlen, die Bedingung für die Handlungsfähigkeit des Staates und das Notwendige zum Bestehen der Demokratie – die Aktivhaltung der Bürger – demokratischer Staatsaufbau und politische Grundrechte – Regieren und Kontrollieren, ein Vorgang in der Öffentlichkeit – die Kontrolle, mit ein Kriterium für die Wertung der Politik und ihrer Repräsentanten im Staat – die Kontrolle des Parlaments und der Regierung durch die Öffentlichkeit – Kontrolle und Wählerverhalten – Kontrolle und öffentliche Meinungsbildung – die Bedeutung der Massenmedien für die parlamentarische Kontrolle – das Parlament als Ratifikationsorgan des außerparlamentarisch Vorbereiteten und Vereinbarten – die Wirkung von massenmedialen Aktivitäten und ihre Bedeutung für die Gesetzgebung – außerparlamentarische Gruppierungen – Bekämpfung von Anarchismus und Terrorismus – Gesetzgebung und Kontrolle als Ausführung des bei der Wahl erteilten Vertrauensbeweises – die parlamentarische Kontrolle der Regierung und ihre Erlebbarkeit durch den Einzelnen

## I. Von den Aufgaben und Zwecken des Staates

*Kennzeichen des Staates* im Rechtssinn ist seine *Befähigung zu Rechtssetzung und Rechtsvollziehung*. Diese Aufgaben werden in einem demokratischen Rechtsstaat mit parlamentarisch-republikanischer Staatsform von mehreren Organen erfüllt.<sup>1</sup> Sie haben in einem geordneten Miteinander zur Staatsleitung das Erforderliche beizutragen, dabei ist zwischen *staatsleitenden Entscheidungen* in Gesetzgebung und Regierung auf der einen und der *gesetzesgebundenen Vollziehung* auf der anderen Seite zu unterscheiden. Schon *Ulrich Scheuner* stellte unter dem Gesichtspunkt der Verteilung und Zuordnung der staatlichen Aufgaben fest: „Das Leben des Staates, das als ein steter sich in Gewinnung politischer EntschlieÙung und deren Realisierung wie in der Wahrnehmung der institutionell geordneten staatlichen Aufgaben vollziehender ProzeÙ darstellt, beruht darauf, daß in der Gesamtheit Anstöße entstehen und durch gestaltende institutionelle Kräfte zur Auswirkung gelangen. Der politische ProzeÙ ist ohne Zielsetzung und ohne immer wieder erneute zusammenfassende Lenkung des Ganzen nicht vollziehbar. Diese Leitung erfolgt durch die Ausarbeitung und Durchsetzung politischer Initiativen, durch die Auseinandersetzung der politischen Kräfte um ihre Annahme und Ausformung, durch ihre Überführung in verbindliche Normen auf dem Wege der Gesetzgebung, durch die Direktion der ausführenden Organe im Vollzug; all das macht den Bereich der eigentlich staatsleitenden Entscheidung aus.“<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> *Herbert Schambeck*, Regierung und Parlament, Betrachtungen zu den parlamentarischen Kontrollrechten, in: Entwicklungstendenzen in der modernen Demokratie, Gesellschaft und Politik, Schriftenreihe des Instituts für Sozialpolitik und Sozialreform, NF Heft 4/1973, S. 39.

Im *Bereich der Staatsleitung* wirken sowohl die *Gesetzgebung* als auch die *Regierung* mit, wenn auch die Volksvertretung und die Regierungsorgane in strukturell verschiedener vielfältiger Form an Entscheidungen beteiligt sind. Sie setzen eine bestimmte Haltung voraus. *Ernst Friesenhahn* bemerkte: „Im Wesen des parlamentarischen Systems liegt die Bereitschaft zum Kompromiß. Kompromiß innerhalb der Fraktion, Kompromiß innerhalb der Regierungsparteien, Kompromiß auch zwischen Regierungsmehrheit und Opposition. Denn das parlamentarische Regime muß ein Regime der Toleranz sein.“<sup>3</sup>

Aufgabe des Parlaments ist es dabei, in Gesetzen<sup>4</sup> die Grundlage für alles Staatshandeln zu bieten. Auf Grund dieser Gesetze hat im demokratischen Rechtsstaat die gesamte Vollziehung und damit auch die Tätigkeit der Regierung zu erfolgen, woraus sich eine *Vorrangigkeit des Parlaments* gegenüber der Regierung ergibt. Aus diesem Verhältnis zwischen Rechtssetzern und Rechtsanwendern ergibt sich auch die Aufgabe der Kontrolle<sup>5</sup> des Parlaments bezüglich der Tätigkeit der Regierung.

---

<sup>2</sup> *Ulrich Scheuner*, Die Kontrolle der Staatsmacht im demokratischen Staat, Schriftenreihe der Niedersächsischen Landeszentrale für Politische Bildung, Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit – 14, Leer, Hannover 1977, S. 31.

<sup>3</sup> *Ernst Friesenhahn*, Parlament und Regierung im modernen Staat, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 16, 1958, S. 9 ff; Neudruck in: Strukturwandel der modernen Regierung, hrsg.v. Theo Stammen, Wege der Forschung, Band CXIX, Darmstadt 1967, S. 127 f.

<sup>4</sup> Siehe *Herbert Schambeck*, Das Gesetz und seine Funktion heute, in: Aus Österreichs Rechtsleben in Geschichte und Gegenwart, Festschrift für Ernst C. Hellbling zum 80. Geburtstag, hrsg. von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Salzburg, Berlin 1981, S. 45 ff.

<sup>5</sup> Dazu *Richard Bäumlin*, Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung, Zeitschrift für Schweizerisches Recht 85, 2. Halbband, 1966, S. 165 ff.

*Historisch betrachtet* hatte die parlamentarische Kontrolle, die im vorigen Jahrhundert von der Volksvertretung gegen die vom Monarchen eingesetzte Regierung gerichtet war, eine andere Bedeutung.<sup>6</sup> In der konstitutionellen Monarchie standen sich demokratisch-parlamentarische Bestrebungen und monarchisches Prinzip gegenüber. Das Parlament war der Ort, wo in freier Diskussion der Wille des Volkes gefunden und in Gesetzen allgemeinverbindlich niedergelegt werden sollte. Die Regierungsmitglieder befanden sich nicht selten in einem eigenartigen Loyalitätskonflikt. Einmal waren sie dem Monarchen, der sie ernannt hatte und der sie auch jederzeit wieder entlassen konnte, verpflichtet, zum anderen wurden sie aber auch durch das Parlament und die von diesem beschlossenen Gesetze in ihrer Handlungsfreiheit eingeschränkt. Die Regierung war durch das strenge Gebot der Gesetzesstaatlichkeit dem Parlament untergeordnet.<sup>7</sup>

Mit dem Wechsel der konstitutionellen Monarchie zur parlamentarischen Republik wurde die Regierung nur mehr dem Parlament verantwortlich.<sup>8</sup> Die Regierungsmitglieder waren jetzt meist selbst einflußreiche Parlamentarier, die noch dazu oft als Parteienrepräsentanten die Verantwortung<sup>9</sup> der jeweiligen Partei und Parlamentsfraktion in der Staatsleitung – sei es in Parlament oder Regierung – entscheidend mitbestimmten.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> *Helmut Widder*, *Parlamentarische Strukturen im politischen System – Zu Grundlagen und Grundfragen des österreichischen Regierungssystems*, Berlin-München 1978, S. 188 ff sowie *Wilhelm Brauneder*, *Der Beitrag des Parlaments zur Entwicklung des Verfassungsrechts vor 1918*, in: Herbert Schambeck (Hrsg.), *Parlamentarismus und öffentliches Recht in Österreich*, Erster Teiband, Berlin 1993, S. 62 ff.

<sup>7</sup> Vgl. *Edwin Loebenstein*, *Das Gesetz – seine Bedeutung und seine Auslegung*, in: Herbert Schambeck (Hrsg.), *Österreichs Parlamentarismus – Werden und System*, Berlin 1986, S. 35 ff.

<sup>8</sup> Siehe *Herbert Schambeck*, *Vom Sinn und Zweck des Parlamentarismus*, in: *Österreichs Parlamentarismus – Werden und System*, S. 12 ff.

<sup>9</sup> Dazu *Alois Mock* und *Herbert Schambeck* (Hrsg.), *Verantwortung in Staat und Gesellschaft*, Wien 1977.