

Demokratische Kontrolle oder Inquisition? Eine empirische Analyse der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse des Nationalrates nach 1945

Fallend, Franz

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fallend, F. (2000). Demokratische Kontrolle oder Inquisition? Eine empirische Analyse der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse des Nationalrates nach 1945. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 29(2), 177-200. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59436>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Demokratische Kontrolle oder Inquisition?

Eine empirische Analyse der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse des Nationalrates nach 1945

*Untersuchungsausschüsse stellen eines der effektivsten Kontrollinstrumente des Parlaments gegenüber der Regierung dar. Ihre Wirksamkeit ist aber infolge der Entwicklung des Parteienstaates und der Ablösung der traditionellen Gewaltenteilung zwischen beiden Institutionen durch eine neue Gewaltenteilung zwischen Regierung und Opposition stark begrenzt. Der vorliegende Beitrag untersucht die Praxis der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Österreich nach 1945 auf der Grundlage von politikwissenschaftlichen Forschungen im Rahmen der **Principal-Agent**-Theorie. Dabei wird – insbesondere für die jüngere Periode, die durch eine Intensivierung des Parteienwettbewerbs und eine zunehmende Rolle der Medien gekennzeichnet ist – eine Überlagerung der parlamentarischen Kontrollfunktion durch Parteiinteressen nachgewiesen.*

1. Einleitung*

Die Kontrolle der Regierung ist ein notwendiger Bestandteil des demokratischen Prinzips und gehört zu den zentralen Aufgaben eines jeden Parlaments (siehe Gerlich 1973, 8ff.; Neisser 1986, 651ff.). Über die wünschenswerte Reichweite parlamentarischer Kontrolle herrscht jedoch Uneinigkeit: ForscherInnen, die sich mit Parlamenten beschäftigen, tendieren dazu, die gegebene Responsivität und politische Verantwortlichkeit der Regierungen gegenüber den gewählten RepräsentantInnen des Volkes erweitern zu wollen, wohingegen ForscherInnen, die Regierungen behandeln, zumeist das Effizienzkriterium in den Vordergrund stellen und folglich die Ermessensspielräume und Steuerungsbefugnisse der Regierungen möglichst ausdehnen wollen (Rockman 1985, 520).

Parlamentarische Untersuchungsausschüsse (im Folgenden kurz „UA“) eignen sich besonders gut, das beschriebene Spannungsverhältnis zwischen demokratischer Verantwortlichkeit

und staatlicher Steuerungsfähigkeit zu studieren, weil sie eines der weitreichendsten Kontrollinstrumente des Parlaments gegenüber der Regierung darstellen. Die ParlamentarierInnen sind dabei nicht auf die von der Regierung zur Verfügung gestellten Informationen angewiesen, sondern können sich selbst die gewünschten Auskünfte beschaffen (Gerlich 1973, 143, 269). In Österreich versteht man unter UA vom Nationalrat durch Mehrheitsbeschluss eingesetzte Ausschüsse, die gemäß seinem Auftrag Untersuchungen zu einem bestimmten Gegenstand der Regierungstätigkeit durchführen sollen;¹ die Einsetzung geschieht *ad hoc*, d. h., die UA dürfen nicht im Sinne einer ständigen, begleitenden Parlamentskontrolle tätig sein (Widder 1995, 48). Als *fact-finding*-Organe haben sie die Aufgabe, zu überprüfen, ob die Regierung bzw. die zuständigen Regierungsmitglieder und Verwaltungseinheiten in ihrer Tätigkeit parlamentarischen Vorgaben gefolgt sind, und ob die Regierung bzw. einzelne Regierungsmitglieder für Missstände, Versäumnisse etc. politisch ver-

antwortlich sind. Dazu können sie Auskunftspersonen vernehmen und sich Behördenakten vorlegen lassen. Abschließend haben sie dem Nationalrat zu berichten, der allein über allfällige politische Maßnahmen, etwa ein Misstrauensvotum gegen ein politisch verantwortliches Regierungsmitglied, zu entscheiden hat (Ermacora 1990, 226).

Der demokratiepolitische Nutzen der UA wird – nach den Erfahrungen mit den politisch folgenreichen UA gegen Ende der 80er Jahre – kontrovers beurteilt: Einerseits wurde ihnen angerechnet, dass sie zur demokratischen Selbstreinigung beigetragen, zu einer Aufwertung des Parlaments geführt und die Regierungstätigkeit transparenter gemacht hätten (siehe Ermacora 1990, 236; Schmidauer 1996, 577). Andererseits wurde auf die Gefahr verwiesen, dass die Einsetzung von UA nicht immer „vom Interesse an der optimalen Aufklärung eines kontrollbedürftigen Sachverhaltes abhängig gemacht wird, sondern in hohem Maße auch von parteipolitischen Gesichtspunkten und zusätzlich vom Bedürfnis nach Profilierung einzelner Abgeordneter beeinflusst wird“. So mancher UA sei für vorgeladene Auskunftspersonen „zu einem Tribunal (geworden), das in seiner Mehrheit aus ‘Staatsanwälten’ und in seiner Minderheit aus ‘Richtern’ besteht, während die Rolle des Verteidigers unbesetzt bleibt“ (Fischer 1990, 52f.). Bundeskanzler Vranitzky (SPÖ) sprach nach seiner Ladung vor den „Noricum“-UA sogar von einem „Inquisitionsverfahren“ (zitiert nach *profil*, 2.2.1990, 17).

Ein grundsätzliches Problem der Akzeptanz und damit der praktischen Nutzung des Instruments der parlamentarischen UA durch die politischen Akteure deutet sich hier an: Konzipiert als Instrument, um politische Missstände und die Verantwortlichkeit der Regierung bzw. einzelner Regierungsmitglieder aufzuklären und damit die Souveränität des Parlaments in seinem Verhältnis zur Regierung zu behaupten, stößt der Einsatz der UA im modernen Parteienstaat an Grenzen. Die „alte“ Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung ist heute einer „neuen“ Gewaltenteilung zwischen Regierung und parlamentarischer Mehrheit einerseits und Opposition bzw. parlamentarischer Minder-

heit andererseits gewichen. Die Kontrollfunktion ist damit im Wesentlichen auf die Oppositionsparteien übergegangen, die UA dazu nutzen wollen, um das Image der Regierung zu beschädigen und ihre eigenen Wahlchancen zu erhöhen. Dementsprechend zurückhaltend agieren die Regierungsfractionen – die „ihre“, aus ParteikollegInnen bestehende Regierung stützen wollen – bei der Einsetzung und Abwicklung von parlamentarischen UA.

Der vorliegende Beitrag analysiert die Nutzung des Kontrollinstruments UA durch den Nationalrat bzw. die parlamentarischen Fraktionen seit 1945.² Aus den obigen Ausführungen ergeben sich dabei folgende zentrale Fragestellungen: Tritt das Parlament bei der Ausübung seiner Kontrollfunktion, betrachtet am Beispiel der UA, als eigenständiger und einheitlicher Akteur gegenüber der Regierung auf? Oder beeinflusst der Wettbewerb zwischen den parlamentarischen Fraktionen bzw. Parteien die Ausübung der Kontrollfunktion – und wenn ja, in welcher Weise und in welchem Ausmaß? Schließlich ist zu klären, wie sich die Regierungszusammensetzung (Einparteien- oder Koalitionsregierung) und sonstige Faktoren – vor allem die Medien – auf die Beziehungen zwischen Parlament und Regierung hinsichtlich der Kontrolle auswirken.

Im folgenden, zweiten Abschnitt wird ein theoretisch-analytischer Rahmen entwickelt, der sich maßgeblich an jüngste politikwissenschaftliche Forschungen aus dem Blickwinkel der *Principal-Agent*-Theorie anlehnt und die Rolle der parlamentarischen Fraktionen (Parteien) in seinen Mittelpunkt stellt. Der dritte Abschnitt stellt die historische Entwicklung des Rechts der parlamentarischen UA in Österreich dar; dabei wird auch die jüngere rechtswissenschaftliche Diskussion zu Problemen des Untersuchungsrechts einbezogen. Im Hauptteil, dem vierten Abschnitt, werden dann die bisher eingesetzten 13 UA einer näheren empirischen Analyse unterzogen (hinsichtlich der Umstände ihrer Einsetzung, ihrer Zusammensetzung, der Arbeitsweise im Ausschuss, der Debatte und Abstimmung im Nationalrat). Der fünfte Abschnitt fasst die Ergebnisse zusammen und versucht einen Ausblick.

2. Theoretisch-analytischer Rahmen: Kontrolle der Exekutive in parlamenta- rischen Systemen aus der *Principal-Agent-* Perspektive

Demokratische Systeme zeichnen sich dadurch aus, dass staatliche Macht der Kontrolle unterliegt. Der Aufklärer Montesquieu entwickelte dazu im 18. Jahrhundert das Konzept der Gewaltenteilung, wonach die Kontrolle staatlicher Macht am besten dadurch erfolge, dass sie auf mehrere Gewalten aufgeteilt werde – im typischen Fall die Legislative (das Parlament), die Exekutive (die Regierung samt der Verwaltung) und die Judikative (die Gerichtsbarkeit) (Gerlich 1973, 4ff.). Was nun das Verhältnis von Legislative und Exekutive anlangt – das im vorliegenden Beitrag im Mittelpunkt steht –, ist das Prinzip der Gewaltenteilung typisch für präsidentielle Systeme, in denen die oberste Exekutive, d. h. der Präsident, direkt vom Volk gewählt wird und (abgesehen von besonderen *Impeachment*-Verfahren) durch das Parlament auch nicht abgesetzt werden kann. Demgegenüber stellen parlamentarische Systeme (wie auch semi-präsidentielle mit einem in seinen Befugnissen eingeschränkten Präsidenten) Formen der Demokratie dar, „in which executive authority emerges from, and is responsible to, legislative authority“ (Epstein 1968, 419). Im Gegensatz zu präsidentiellen Systemen besteht hier zwischen Parlament und Regierung keine Gewaltenteilung, sondern eine Gewaltenverbindung. In manchen Ländern wird die Regierung vom Parlament sogar formell gewählt; in jedem Fall ist sie auf das Vertrauen des Parlaments angewiesen, das ihr gegebenenfalls auch wieder entzogen werden kann (Steffani 1979, 39; Lijphart 1984, 68f.; Laver/Shepsle 1999, 279f.).

Der hohe formelle Stellenwert des Parlaments in modernen parlamentarischen Demokratien darf jedoch nicht über dessen begrenzte realpolitische Bedeutung hinwegtäuschen. Die Rede vom allgemeinen „Niedergang“ der Parlamente, die nicht mehr imstande seien, ihre zentralen Funktionen zu erfüllen, ist weit verbreitet (Döring 1996, 42). Als Beispiel seien nur Andersen und Burns (1996, 245) zitiert: „Systematic monitoring, overview, investigation, de-

liberation and decision-making are beyond the capacity of parliamentary bodies and their individual members.“ Die enorme Expansion der Staatsaufgaben im 20. Jahrhundert hat eine Machtverlagerung vom Parlament hin zur Exekutive bewirkt. Die Übermacht der Exekutiven, i. e. der politischen Führungen samt ihrer Bürokratien, äußert sich schon darin, dass nur ein geringer Teil der von den Parlamenten zu beschließenden Gesetze auch tatsächlich von ihnen erarbeitet wird; der weitaus größere Teil geht auf Regierungsvorlagen zurück, die von den personell stark übergewichtigen, fachlich spezialisierten Bürokratien erstellt werden (Lijphart 1984, 78; für Österreich siehe z. B. Fischer 1997, 107ff.).

Auch bei der Wahrnehmung ihrer Kontrollfunktion stoßen die Parlamente mangels ausreichender personeller und fachlicher Ressourcen bald an ihre Grenzen, speziell in parlamentarischen Systemen. Noch schwerwiegender wirkt sich jedoch die Entwicklung des modernen Parteienstaates aus: Das Parlament (bzw. die parlamentarische Mehrheit) und die Regierung bilden in parlamentarischen Systemen einen Handlungsverbund, der über die Parteien vermittelt wird. Den Mitgliedern der Regierungsfaktionen kommt weniger die Aufgabe zu, die Regierung zu kontrollieren, als vielmehr, sie zu stützen und bei der Verwirklichung des Regierungsprogramms mitzuarbeiten. Die „alte Gewaltenteilung“ zwischen Regierung und Parlament ist abgelöst worden von einer „neuen Gewaltenteilung“ zwischen Regierung und Opposition, d. h. zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien (siehe u. a. Gerlich 1973, 4, 7; Steffani 1979, 51, 53f.; Neisser 1986, 656f.; Döring 1994, 336; Strøm 1995, 74). Als Folge davon hat das Parlament seine effektivste Waffe gegenüber der Regierung eingebüßt: Nur äußerst selten werden Regierungen durch ein Misstrauensvotum gestürzt (Laver/Shepsle 1999, 279f.).

Die traditionelle Gewaltenteilungslehre ist also kaum noch geeignet, das Funktionieren moderner, insbesondere parlamentarischer Demokratien hinreichend zu erklären. Dem versucht das „*Delegation & Accountability*“-Projekt abzuhelpfen, dem neo-institutionalistische

Principal-Agent-Theorien zu Grunde liegen. Der demokratische Prozess wird dabei als eine vierstufige Kette der Delegation (*chain of delegation*) von Macht bzw. Machtausübung begriffen, die vom ursprünglichen Souverän, dem (Wahl-)Volk, über die Parlamente, die RegierungschefInnen und die einzelnen Regierungsmitglieder bis zu den ministeriellen Bürokratien reicht. Die Delegation an den jeweils nachfolgenden *Agent*, der im Namen bzw. im Auftrag des jeweils vorgeordneten *Principals* handelt und ihm verantwortlich ist, erfolgt aus dem Grund, dass ersterer über Wissen oder Fähigkeiten verfügt, die letzterem fehlen. Je nachdem, wie gut der *Agent* seine Aufträge erfüllt, kann er vom *Principal* dafür belohnt oder bestraft werden (Strøm 2000).

Um zu gewährleisten, dass die *Agents* tatsächlich auftragsgemäß handeln, stehen den *Principals* generell vier zentrale Mittel der Aufsicht (*oversight*) zur Verfügung: (1) Verträge, (2) Auswahlverfahren, (3) Überprüfungen und Berichtspflichten sowie (4) institutionelle Kontrollinstanzen (Kiewiet/McCubbins 1991, 27ff.). Übertragen auf politische Verhältnisse, kann die Kontrolle der Regierung in einem demokratischen System daher auf folgende Weise erfolgen: Als „Vertrag“ können z. B. die verfassungsrechtlichen Regelungen über die wechselseitigen Befugnisse von Regierung und Parlament, der Handlungsverbund zwischen Regierung und parlamentarischer Mehrheit oder Koalitionsabkommen verstanden werden. Das Auswahlverfahren meint die gezielte Rekrutierung der Regierungsmitglieder, etwa aus den Reihen der Abgeordneten. Überprüfungen können im Rahmen der ständigen Ausschüsse des Parlaments, in Form von Plenardebatten, Anfragen, Anhörungen oder UA stattfinden; dazu kommen Berichtspflichten der Regierung gegenüber dem Parlament. Unter die institutionellen Kontrollinstanzen fallen schließlich z. B. Gerichte, starke zweite Kammern, sub-nationale Regierungen, Rechnungshöfe oder Ombudsleute (Strøm 1995, 74ff.; Saalfeld 2000).

Parlamentarische Systeme stützen sich in erster Linie auf die beiden erstgenannten, *ex ante* wirkenden Mittel. Hingegen sind die Möglichkeiten bzw. Anreize des Parlaments als *Principal*

beschränkt, gleichsam wie eine Polizeipatrouille zu agieren (siehe McCubbins/Schwartz 1984) und aus eigenem Antrieb Informationen über das Verhalten der Regierung und deren Mitglieder als seiner *Agents* einzuholen. Der Hauptgrund hierfür ist in der hervorragenden Stellung der Parteien zu suchen, die sich der Bevölkerung bei den Parlamentswahlen meist als einzig mögliche Wahlalternativen präsentieren und auch die *legislative-executive relations* bestimmen (Müller 2000; Strøm 2000).

Die Überprüfungs- und Berichtsbeziehungen zwischen Parlament und Regierung werden in erheblichem Maße von der Parteien-Dimension überlagert. In leichter Abweichung von der vorhandenen politikwissenschaftlichen Literatur (siehe King 1976, 13ff.; Andeweg 1992, 161ff.; Müller 1993, 468f.; Andeweg/Nijzink 1995, 153ff.) können dabei folgende Beziehungsmuster (*modes*) voneinander unterschieden werden:

(1) Der *non-party mode* entspricht der Montesquieschen Gewaltenteilungslehre und betrachtet die Beziehungen zwischen Parlament und Regierung als ganzheitlichen Akteuren. Er ist im modernen Parteienstaat nur mehr von untergeordneter Bedeutung (Müller 1993, 468; Andeweg/Nijzink 1995, 159). Das gilt auch für den Bereich der Kontrolle: So bedarf die Einsetzung von UA in den meisten (west-)europäischen Ländern eines Mehrheitsbeschlusses des Parlaments und unterliegt damit (zumindest bei Mehrheitsregierungen) der Kontrolle der Regierungsparteien; nur in Deutschland (25%), Griechenland (40%) und Portugal (20%) kann das Untersuchungsrecht auch von einer Minderheit von Abgeordneten durchgesetzt werden. Dass die letztgenannten Länder zu denjenigen gehören, in denen nach 1945 häufiger UA eingesetzt wurden, kann als Indikator für die Schwäche des *non-party mode* gewertet werden. Nur in seltenen Fällen (u. a. in den Niederlanden, Österreich und der Schweiz) führten UA dazu, dass für Missstände politisch verantwortliche Regierungsmitglieder auch zurücktreten mussten (Andeweg/Nijzink 1995, 172f.). Aufgrund des Handlungsverbundes zwischen Regierung und parlamentarischer Mehrheit, der das Misstrauensvotum weitgehend seiner Wirksamkeit

beraubt hat, kommt den UA nur mehr eine begrenzte Funktion als „Rute im Fenster“ zu, die Regierung und Verwaltung zu korrekter Arbeit anleiten soll (Steffani 1971, 258f., 261; Neisser 1986, 704).

(2) Der *intra-government mode* beschreibt die Beziehungen zwischen Abgeordneten und Regierungsmitgliedern innerhalb der Regierungspartei(en). Er kann in (a) einen *intra-party mode* und (b) einen *intra-coalition mode* untergliedert werden:

(a) Der *intra-party mode*, der sowohl auf Einparteien- als auch auf Koalitionsregierungen angewendet werden kann, ist gekennzeichnet durch die Abhängigkeit der Regierungsmitglieder von der Zustimmung durch die parlamentarischen „HinterbänklerInnen“ ihrer Partei(en). Auch wenn diese wissen, dass sie der Regierung keinen allzu großen Schaden zufügen dürfen, wollen sie nicht ihre Partei und damit letztlich sich selbst treffen (Müller 1993, 468), kann deren Zustimmung nicht für selbstverständlich genommen werden. Schließlich ist nicht immer so klar, worin eigentlich „die“ Interessen einer Regierungspartei bestehen. Auch eine erfolglose Regierung oder ein ungeschickt oder gar ungesetzlich agierendes Regierungsmitglied kann die Wahlchancen der Partei beeinträchtigen – und damit auch die Wiederwahlchancen von Abgeordneten, insbesondere wenn sie auf der Kandidatenliste zuletzt weiter hinten gereiht waren. Freilich dürfte ein Großteil der innerparteilichen Kontrolle der Regierungsmitglieder durch „ihre“ Abgeordneten hinter verschlossenen Türen erfolgen (Saalfeld 2000; siehe auch Gerlich 1973, 7, 295, 327), während angegriffene Regierungsmitglieder in der Öffentlichkeit meist in Schutz genommen werden. Dazu kommt, dass den Parteien bzw. den Spitzen der parlamentarischen Fraktionen – neben ihrer Kontrolle über die Erstellung der Parlamentswahllisten – eine Reihe von weiteren positiven Anreizen zur Verfügung stehen, die auch im Verhältnis zur Regierung für eine hohe Partei- bzw. Klubdisziplin sorgen: angefangen vom erzeugten Gefühl der Gruppensolidarität, das abweichendes Verhalten als Illoyalität auslegt, über die Entsendung in Parlamentsausschüsse, bis hin zur Belohnung mit höherrangigen inner-

parteilichen Funktionen oder staatlichen Ämtern (siehe z. B. Fischer 1982, 134f.; Damgaard 1995, 309; von Beyme 1999, 244ff.; Müller/Steininger 2000, 81f.). Im Fall eines Verstoßes gegen die Parteidisziplin können diese „Anreize“ leicht zu Sanktionsmitteln umfunktioniert werden.

(b) Der *intra-coalition mode*, der seiner Natur nach einen *inter-party mode* darstellt, bezieht sich auf das Verhältnis zwischen Koalitionsparteien. In Koalitionsregierungen können einzelne Koalitionsparteien, sofern ihr Verbleib für den Bestand der Regierung notwendig ist, damit drohen, die Koalition zu verlassen, falls ihr (oder einer ihrer) Koalitionspartner gegen ihren Willen im Parlament Gesetze zu verabschieden sucht (vgl. Tsebelis 1995, 304). Dasselbe gilt für beabsichtigte Kontrollinitiativen im Parlament, die sich gegen Regierungsmitglieder des (der) Koalitionspartner(s) richten. So haben viele Koalitionsregierungen in ihren Koalitionsabkommen für den Bereich der Gesetzgebung, in geringerem Ausmaß auch für sonstige parlamentarische Aktivitäten (wie z. B. Anfragen an Regierungsmitglieder oder den Einsatz von UA) grundsätzlich Koalitionsdisziplin vorgesehen (Müller/Strøm 1997, 731ff.). Als Folge davon läuft der Prozess der politischen Entscheidungsfindung, aber auch die wechselseitige Kontrolle zwischen den Parteien in Koalitionsregierungen meist hinter verschlossenen Türen und nicht vor den Augen der Öffentlichkeit ab (Strøm 2000).

(3) Einen anderen *inter-party mode* bildet der *opposition mode*, der die Beziehungen der Regierungsmitglieder und Abgeordneten der Regierungsparteien mit den Abgeordneten der Oppositionsparteien bezeichnet. Er ist „characterized by, indeed defined by, conflict“ (King 1976, 18). Der Charakter der Beziehungen zur Opposition hat auch Rückwirkungen auf das Verhalten der Abgeordneten der Regierungspartei(en). Je konfliktorientierter die Beziehungen sind, umso stärker werden sie sich „ihren“ Kabinettsmitgliedern „verbunden“ fühlen, und umso geringer wird ihre Bereitschaft sein, diese einer starken (öffentlichen) Kontrolle auszusetzen (Saalfeld 2000) – und zwar weitgehend unabhängig von der numerischen Stärke der Opposition. Grundsätzlich sind die parlamen-

tarischen Möglichkeiten der Opposition begrenzt, weil die Regierung nicht auf ihre Stimmen angewiesen ist (außer es handelt sich um eine Minderheitsregierung, oder sie benötigt deren Zustimmung für die Erreichung qualifizierter Mehrheiten). Mit Unterstützung der Medien, die ihre Kritik an der Regierungspolitik in eine breitere Öffentlichkeit hinaustragen, können Oppositionsparteien ihre numerische Schwäche jedoch im Idealfall mehr als kompensieren und eine wirksame Kontrolle ausüben. Das Instrument „Öffentlichkeit“ ist „in gewisser Weise unabhängig von den Mehrheiten und den Strukturen der Parlamente einzusetzen“ (Schäfer 1994, 143).

(4) Im Fall des *cross-party mode* werden aufgrund gemeinsamer Interessen in einem spezifischen *policy*-Feld über institutionelle und parteiliche Grenzen hinweg Koalitionen zwischen Abgeordneten und Regierungsmitgliedern geschlossen. Der typische Ort innerhalb des Parlaments für die Bildung solcher *policy*-Netzwerke sind die ständigen, fachlich spezialisierten Ausschüsse (Andeweg/Nijzink 1995, 166). Für die vorliegende Fragestellung spielt der *cross-party mode* daher keine Rolle.

Die empirische Analyse der UA (im vierten Abschnitt) wird zeigen, inwieweit sich die dargestellten *modes* in den Beziehungen zwischen Parlament und Regierung in Österreich nach 1945 niedergeschlagen haben. Zunächst soll jedoch – aus historischer und juristischer Perspektive – das Recht der parlamentarischen UA dargestellt werden.

3. Historische Entwicklung und Probleme des parlamentarischen Untersuchungsrechts in Österreich

So wie die Einrichtung der „klassischen“ parlamentarischen Kontrollinstrumente insgesamt reicht auch die Einrichtung von UA in Österreich bis in die Monarchie zurück. Erste, noch in das interpretative Ermessen gestellte Ansätze dazu finden sich in der 1861 im Gefolge des Februarpatents beschlossenen Geschäftsordnung des Reichsrats. 1867 wurde das Recht, „Commissionen zu ernennen, welchen von Seite

der Ministerien die erforderliche Information zu geben ist“, als Teil der so genannten „Dezemberverfassung“ im (Staatsgrund-)Gesetz über die Reichsvertretung verankert. Mit der Geschäftsordnungsreform von 1868 wurde ihnen auch das Recht zugestanden, Auskunftspersonen einzuvernehmen. Das Untersuchungsrecht blieb jedoch insofern beschränkt, als nur Regierungsmitglieder, nicht aber Verwaltungsbedienstete zur Auskunftserteilung herangezogen werden konnten und für ZeugInnen und Sachverständige keine Aussagepflicht bestand (Gerlich 1973, 136f.; Nödl 1995, 46ff., 50).

Nach dem Übergang zur republikanischen Staatsform 1918 wurden in der Frage des parlamentarischen Untersuchungsrechts von den Parteien anfangs unterschiedliche Positionen vertreten. Die meisten Verfassungsentwürfe für das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) 1920 hatten – in Anlehnung an die Weimarer Verfassung – das Recht, UA einzusetzen, als Minderheitsrecht konzipiert (Ermacora 1980, 526; Ehrnhöfer 1995, 409; Nödl 1995, 59f.). Die Sozialdemokraten erreichten jedoch, dass die neue Verfassung eine „konsequent durchgeführte Parlamentsherrschaft“ brachte; sie

„rechneten damit, in dem künftigen Nationalrat ihre Stellung als größte Partei zu behaupten, und deswegen durfte es gegenüber dem Mehrheitswillen kein Korrektiv geben. Der Nationalrat duldet keine Konkurrenz, sei es von Seiten der Exekutive, des Volkes selbst oder einer parlamentarischen Minderheit“ (Skottsberg 1940, 237f.).

Das Argument, UA könnten zu Obstruktionszwecken missbraucht werden, gewann im Verfassungsunterausschuss der Konstituierenden Nationalversammlung schließlich die Oberhand – sie einzusetzen sollte der Mehrheit vorbehalten bleiben (Gerlich 1973, 137; Nödl 1995, 60).

Der letztlich beschlossene Art. 53 B-VG lautete (nahezu ident mit der heute gültigen Bestimmung) wie folgt:

„(1) Der Nationalrat kann durch Beschluss Untersuchungsausschüsse einsetzen. (2) Die Gerichte und alle anderen Behörden sind verpflichtet, dem Ersuchen dieser Ausschüsse um Beweiserhebungen Folge zu leisten; alle öffentlichen Ämter haben auf Verlangen ihre Akten

vorzulegen. (3) Das Verfahren der Untersuchungsausschüsse wird durch das Gesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates geregelt.“

Um den Eindruck zu vermeiden, UA müssten stets Kriminalfälle betreffen, strich man den ursprünglich geplanten Hinweis auf die sinngemäße Anwendung der Strafprozessordnung für das Ausschussverfahren wieder aus dem B-VG; der entsprechende Hinweis wurde stattdessen in die Geschäftsordnung des Nationalrates (GO-NR) aufgenommen (Nödl 1995, 60ff.).

In der 2. Republik wurden am parlamentarischen Untersuchungsrecht nur geringfügige Änderungen, aber einige Klärungen vorgenommen. In der GO-NR-Reform 1975 wurde festgeschrieben, dass die Einsetzung eines UA aufgrund eines Antrags zur Geschäftsbehandlung zu erfolgen habe – und nicht über einen selbständigen Initiativantrag, der vor der Abstimmung in einem Ausschuss zu beraten wäre (Nödl 1995, 65f.). Bis dahin war man in der Praxis uneinheitlich vorgegangen. Abweichend von den übrigen (ständigen) Ausschüssen war für UA von Beginn an keine proportionale Zusammensetzung nach dem Stärkeverhältnis der parlamentarischen Fraktionen vorgesehen (Czerny/Fischer 1968, 99ff.). Die GO-NR-Reform 1975 stellte klar, dass jedem UA mindestens ein Mitglied jeder im Hauptausschuss des Nationalrates vertretenen Partei angehören müsse (Czerny/Fischer 1982, 103). Die Sitzungen der UA waren bis 1988 grundsätzlich nicht-öffentlich. Wenn es der Ausschuss mit Zwei-Drittel-Mehrheit beschloss (was regelmäßig geschah), standen sie auch unter dem Vertraulichkeitsgebot, d. h., seine Mitglieder hatten sich jeder Äußerung über den Inhalt des Verfahrens gegenüber Nicht-Mitgliedern zu enthalten. Im Zuge des „Lucona“-UA wurde dann die GO-NR novelliert und JournalistInnen auf Beschluss des Ausschusses der Zutritt bei der Vernehmung von ZeugInnen und Sachverständigen gewährt (Widder 1995, 56f.).

Nach überwiegender Ansicht in der rechtswissenschaftlichen Lehre – und auch der UA selbst – wird die allgemeine Pflicht von öffentlich Bediensteten zur Amtsverschwiegenheit gegenüber UA durchbrochen; der Geschäftsausschuss des Nationalrates vertrat bei

der Novellierung der GO-NR 1961 laut den erläuternden Bemerkungen die Auffassung, dass die vorgesetzten Stellen verpflichtet wären, ihre MitarbeiterInnen davon zu entbinden (Nödl 1995, 120f.; siehe auch Ermacora 1990, 233f.). Beendet wird die Tätigkeit des UA mit einem mehrheitlich beschlossenen Bericht; mindestens drei Mitglieder können einen Minderheitsbericht verfassen, der gemeinsam mit dem Hauptbericht dem Nationalrat vorgelegt wird. Darüber hinaus gibt es seit der GO-NR-Reform 1988 auch die Möglichkeit einer – im Vergleich zu einem Minderheitsbericht kürzeren – abweichenden persönlichen Stellungnahme einzelner Mitglieder (Widder 1995, 61).

In der juristischen Literatur ist das parlamentarische Untersuchungsrecht in mancher Hinsicht problematisiert worden. Einigkeit besteht darüber, dass die UA lediglich der Regierung- und der Verwaltungskontrolle dienen, einschließlich der Kontrolle der Privatwirtschaftsverwaltung, während Untersuchungen im Bereich der Gerichte, der Länder, der Selbstverwaltungskörper, der Parteien, der Medien und der Privatsphäre ausgeschlossen sind. In der Praxis ist es jedoch wiederholt zu Abgrenzungsproblemen und Kompetenzüberschreitungen einzelner UA gekommen (Nödl 1995, 103ff.; Widder 1995, 39ff.). Problematisch ist auch die Tatsache, dass die Grenzen zum strafgerichtlichen Verfahren oft verwischt worden sind: Im Verfahren vor dem UA, der allein die politische Verantwortlichkeit zu klären hat, gibt es im Gegensatz zum Verfahren vor einem Strafgericht weder Angeklagte noch VerteidigerInnen. Dennoch haben Mitglieder von UA (die zudem unter dem Schutz der Immunität stehen) aus parteipolitischen Motiven und mangels Erfahrung mit richterlichen Vernehmungsmethoden wiederholt de facto als StaatsanwältInnen und RichterInnen in Personalunion agiert und geladene Auskunftspersonen gegenüber den Medien (vor-)„verurteilt“. Auch bei falschen Beschuldigungen besteht keine strafrechtliche Verantwortlichkeit der PolitikerInnen, sodass in der juristischen Literatur Fragen des Umfangs der Amtsverschwiegenheit, des Aussageverweigerungsrechts und des Rechtsschutzes der Auskunftspersonen in den Vordergrund rückten (sie-

he z. B. Ermacora 1990, 235f.; Fischer 1990, 46f.; Loebenstein 1990, 132ff.; Nödl 1995, 124f.; Widder 1995, 52ff., 62ff.). Juristisch umstritten blieb auch die Frage, ob ein UA gegen Auskunftspersonen, die eine Aussage verweigern, prozessuale Zwangsmittel, etwa Beugestrafen, verhängen kann. Aufgrund der bestehenden Unklarheit verzichtete z. B. der „Milchwirtschaftsfonds“-UA darauf (Nödl 1995, 95ff.). 1997 wurden zahlreiche rechtliche Probleme geklärt, indem für künftige UA als Anlage zur GO-NR eine umfangreiche Verfahrensordnung beschlossen wurde. Öffentlich Bedienstete wurden grundsätzlich zur Aussage verpflichtet; Ordnungs- und Beugestrafen sind zulässig. Auskunftspersonen dürfen nunmehr von Vertrauenspersonen, z. B. RechtsanwältInnen, begleitet werden; zur Wahrung ihrer Grundrechte und zur Sicherung eines fairen Verfahrens werden den Ausschussvorsitzenden VerfahrensanwältInnen, z. B. RichterInnen oder RechtsanwältInnen, zur Seite gestellt (Atzwanger/Zögernitz 1999, 428ff.). Ihre Feuerprobe haben die neuen Bestimmungen mangels eingesetzter UA bisher nicht erlebt.

4. Empirische Analyse der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse des Nationalrates nach 1945

4.1. Übersicht über die bisher eingesetzten Untersuchungsausschüsse

In der 2. Republik wurden vom Nationalrat bislang 13 UA eingesetzt,³ deren Untersuchungsgegenstände in Tabelle 1 kurz dargestellt sind. Die Themen folgen keinem ersichtlichen Muster; am relativ öftesten, nämlich drei Mal, wurden Vorwürfe der Parteienfinanzierung erhoben. Nicht alle UA sind rechtlich einwandfrei zustande gekommen bzw. abgelaufen. Für Widder (1995, 43) überschritten die Untersuchungsaufträge des Nationalrates sowohl im Fall „WBO“ (hinsichtlich der Parteienfinanzierung) als auch im Fall des „Milchwirtschaftsfonds“ (hinsichtlich von Unzukömmlichkeiten bei der Produktion und dem Export von Milcherzeugnissen) die verfassungs-

rechtlich zulässigen Grenzen. Der „WBO“-UA hat laut Neisser (1986, 708) auch unzulässigerweise in die politische Kontrolle der Landesverwaltung eingegriffen. Die Beachtung der rechtlichen Schranken dürfte für die politischen Akteure nicht immer oberste Priorität gehabt haben: Schon beim ersten UA („ERP-Hilfe“) hatte der Berichterstatter offen erklärt, dass der Ausschuss von sich aus über den Untersuchungsauftrag hinaus weitere Fragen untersucht habe (siehe NR-Protokolle, 14.5.1952, 3.430).

4.2. Einsetzung der Untersuchungsausschüsse

Insgesamt erfolgte die Einsetzung von 11 der 13 UA einstimmig, also auch mit Zustimmung der Abgeordneten der hauptbetroffenen, politisch verantwortlichen Regierungspartei. Die große Häufigkeit einstimmig gefasster Einsetzungsbeschlüsse erweckt den Eindruck, dass der *non-party mode* im Fall der UA nach wie vor wirksam ist. Ein genauerer Blick auf die Umstände ihrer Einsetzung relativiert jedoch das Bild: Insbesondere in jüngerer Vergangenheit gingen der Einsetzung von UA oft monatelange, zum Teil jahrelange öffentliche Debatten voraus. Die Regierungsfractionen, die dem Einsetzungsbeschluss zustimmen müssen bzw. ihn aufgrund ihrer Parlamentsmehrheit verhindern können, stimmten den ersten Einsetzungsanträgen, die zumeist von Oppositionsparteien kamen, häufig nicht sofort zu. Erst wenn sich abzuzeichnen begann, dass die kritische Berichterstattung in den Medien nicht enden wollte⁴ und bereits unerfreuliche Folgen in anderen Politikarenen eingetreten waren (z. B. Stimmenverluste bei Landtagswahlen),⁵ kam es zu einem Meinungsumschwung. Um die Gewinnaussichten bei den nächsten Nationalratswahlen nicht allzu sehr zu beeinträchtigen, traten Regierungsfractionen in mehreren Fällen die Flucht nach vorne an und beantragten selbst die Einsetzung eines UA. Damit wollten sie die eigene Aufklärungsbereitschaft demonstrieren und die Gelegenheit nutzen, um die aus ihrer Sicht gegebene Haltlosigkeit so mancher „Verleumdungen“ klarzustellen (vgl. Steffani 1971, 259).

Nach Müller (1993, 489f.) kann man darin auch eine besondere Form parteipolitischen Wettbewerbs sehen.

Mit ihrer Mehrheit hatten es die Regierungsfractionen dabei immerhin in der Hand, die Untersuchung bis zu einem gewissen Grad in gewünschte Bahnen zu lenken, da sie ja auch

die Zusammensetzung des UA und den genauen Untersuchungsauftrag zu ihren Gunsten festlegen konnten. Die Oppositionsfractionen waren dann oft gezwungen, der Einsetzung eines UA zu den Bedingungen der Regierungsfractionen zuzustimmen, weil ihre eigenen Anträge, etwa mit einer stärkeren Vertretung der

Tabelle 1: **Untersuchungsgegenstände der eingesetzten Untersuchungsausschüsse**

Untersuchungsausschuss	Untersuchungsgegenstand
1 ERP-Hilfe	Privatgeschäfte der mit der Abwicklung der Marshallplanhilfe (ERP = European Recovery Programm) betrauten Repräsentanten der CA, der Länderbank und der Wirtschaftskammer in den USA (zum Schaden US-amerikanischer BürgerInnen und österreichischer EinkäuferInnen)
2 Autobahn	Organisatorische und technische Mängel sowie zweifelhafte öffentliche Auftragsvergaben im Bereich des Autobahnbaus
3 Spionage	Spionageverdacht gegen einen Pressereferenten des ÖVP-Innenministers Franz Soronics (zugunsten des tschechoslowakischen Geheimdiensts)
4 UNO-City	Umstrittene Architektenbestellung für die Planung der UNO-City und eines Konferenzzentrums in Wien (nach der Durchführung eines internationalen Architektenwettbewerbs)
5 Bundesheerflugzeuge	Praxis von Flugzeugankäufen durch das Bundesheer (u. a. Verdacht der Parteienfinanzierung)
6 Konferenzzentrum	Umstrittene Auftragsvergabe für die Planung, Errichtung, Erhaltung, Verwaltung und Finanzierung des Konferenzzentrums in Wien an eine AG
7 Telefonüberwachung	Praxis der Telefonüberwachung (nach der Novelle zur Strafprozessordnung 1974)
8 Steyr-Waffenexporte	Waffenexporte der Firma Steyr-Daimler-Puch nach Syrien und Tunesien, einschließlich der Rolle des Verteidigungsministers der SPÖ-Regierung Karl Lütgendorf (Vorwurf der Neutralitätsgefährdung)
9 AKH	Auftragsvergaben beim Bau des Allgemeinen Krankenhauses in Wien (u. a. Vorwurf der Parteienfinanzierung)
10 WBO	Vorwurf der Parteienfinanzierung durch die (ÖVP-nahe) gemeinnützige Wohnbaugenossenschaft, einschließlich der Wahrnehmung der Kontroll- und Aufsichtspflichten durch das Bautenministerium sowie die Landesregierungen des Burgenlandes und Niederösterreichs
11 Lucona	Politische Verbindungen Udo Prokschs (Inhaber des SPÖ-nahen „Club 45“), angeklagt des Versicherungsbetruges und des Mordes, einschließlich der Verantwortlichkeit für die Überlassung von Bundesheer-Sprengmitteln
12 Noricum	Waffenexporte an den Iran und Irak (Umgehung des Kriegsmaterialexportgesetzes, Vorwurf der Neutralitätsgefährdung)
13 Milchwirtschaftsfonds	Vorwurf der Schädigung von BäuerInnen und KonsumentInnen durch den Milchwirtschaftsfonds, einschließlich von „Unzukömmlichkeiten“ bei Milchproduktion und -exporten

Quelle: Stenographische Protokolle des Nationalrates.

Opposition im UA oder einem umfangreicheren oder abweichenden Untersuchungsauftrag, im Nationalrat in der Minderheit blieben. So ist auch der geringe Anteil von UA zu erklären, die aufgrund eines Oppositionsantrages zustande kamen; nur drei Mal erhoben die Regierungsfractionen einen Oppositionsantrag zum Beschluss.

Die einstimmigen Beschlüsse über die Einsetzung von UA in der Phase der „neuen“ großen Koalition zwischen SPÖ und ÖVP zwischen 1987 und 1999 („Lucona“ und „Milchwirtschaftsfonds“) können auch damit erklärt werden, dass sich Koalitionsparteien nur ungern überstimmen lassen (vgl. Müller 1988, 326). Nur einmal – im Fall „Noricum“ – wurde ein UA mit den Stimmen einer Koalitionspartei (ÖVP) gegen die Stimmen ihres Koalitionspartners (SPÖ) eingesetzt.

Anträge zur Einsetzung von UA werden jedoch weitaus häufiger von der Mehrheit des Nationalrates abgelehnt als angenommen. In jüngster Vergangenheit kam es seitens der Oppositionsparteien geradezu zu einer Inflation an Einsetzungsanträgen (siehe Tabelle 3). Mitunter wurden in ein und derselben Sache immer wieder gleichlautende Anträge gestellt, so als die FPÖ und die Grün-Alternative Partei in der 18. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates (1990–94) nach einem kritischen Rechnungshofbericht insgesamt 24 (!) Mal die Einsetzung eines UA verlangten, der die Straßenbau-Sondergesellschaften unter die Lupe nehmen sollte. Allein in der Nationalratssitzung vom 12. März 1993 stellte die Grün-Alternative Liste 16 (!) Einsetzungsanträge (Nödl 1995, 180). Auch wenn die Erfolgchancen angesichts der Möglichkeit der Regierungsfractionen, einen UA mit

Tabelle 2: **Einsetzung der Untersuchungsausschüsse**

Untersuchungsausschuss	Datum der Einsetzung (bzw. Wiedereinsetzung)	Antragstellende Fraktion(en)	Abstimmung	Erfolgreiche Einsetzungsanträge ¹	Regierung
1 ERP-Hilfe	23.11.49	VP	Pro: VP, SP Contra: WdU, LB ²		VP-SP
2 Autobahn	08.06.66	FP	Einstimmig		VP
3 Spionage	11.12.68	All-Parteien-Antrag	Einstimmig		
4 UNO-City I	03.03.71	VP	Einstimmig		SP
UNO-City II	02.02.72	SP	Einstimmig		
5 Bundesheerflugzeuge I	14.01.71	VP	Einstimmig		
Bundesheerflugzeuge II	21.01.72	SP	Einstimmig		
6 Konferenzzentrum	27.04.72	All-Parteien-Antrag	Einstimmig		
7 Telefonüberwachung	20.05.76	SP	Einstimmig		
8 Steyr-Waffenexporte	02.02.77	SP/VP	Einstimmig		
9 AKH	17.04.80	SP	Einstimmig	3	
10 WBO	18.02.82	SP	Einstimmig		
11 Lucona	19.10.88	SP/VP	Einstimmig	4	SP-VP
12 Noricum	27.09.89	VP	Pro: VP, FP, G Contra: SP	9	
13 Milchwirtschaftsfonds	28.09.89	SP	Einstimmig	2	

Anmerkung:
1 Die Angaben betreffen frühere oder am selben Tag eingebrachte Anträge in derselben Sache, die jedoch im Nationalrat keine Mehrheit fanden. Zum Teil wurden auch nach Einsetzung eines UA noch weitere Anträge gestellt (z. B. in den Fällen „Lucona“, „Noricum“ und „Milchwirtschaftsfonds“), die in der Tabelle jedoch nicht berücksichtigt wurden.
2 WdU = Wahlverband der Unabhängigen, LB = Linksblock

Quelle: Stenographische Protokolle des Nationalrates.

ihrer Mehrheit zu verhindern, begrenzt waren, konnten die Oppositionsparteien durch ihre (teilweise gemeinsam eingebrachten) Anträge zumindest eine öffentliche Debatte über ihnen „skandalös“ erscheinende Vorgänge auslösen.

War eine Oppositionspartei einmal selbst von einem UA betroffen, versuchte sie bisweilen, ihm dadurch etwas an öffentlicher Brisanz zu nehmen, dass sie einen UA in einer anderen Sache einforderte, deren Aufklärung den politischen Gegner treffen sollte. So brachte die SPÖ in der Nationalratssitzung am 17. Februar 1982 einen Antrag auf Einsetzung eines UA zur „WBO“-Affäre ein – gleichzeitig beantragte die ÖVP einen UA zur „Weiteruntersuchung des AKH-Skandals“, der u. a. Vorwürfen der Parteienfinanzierung und der Verflechtung von privaten Geschäften und öffentlichen Funktionen, insbesondere durch den ehemaligen Vizekanzler und Finanzminister Hannes Androsch (SPÖ), nachgehen sollte. Der Nationalrat lehnte

den zweiten Antrag erwartungsgemäß mit (SPÖ-)Mehrheit ab (siehe NR-Protokolle, 17.2.1982, 10.520f., 10.526).

Insgesamt werden UA in Österreich relativ selten eingesetzt. Abgesehen von der Tatsache, dass die Einsetzung eines UA eines Mehrheitsbeschlusses bedarf, d. h. von den Regierungsfractionen – deren Regierungsmitglieder kontrolliert werden sollen – erst zugelassen werden muss, können dafür mehrere Hauptursachen ins Treffen geführt werden:

(1) Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass ein UA erheblichen Arbeitsaufwand bedeutet (Gerlich 1973, 143, 269). Er bindet umfangreiche personelle und fachliche Ressourcen, was zulasten anderer parlamentarischer Aktivitäten geht. Besonders (kleinere) Oppositionsparteien können dadurch bald an ihre Kapazitätsgrenzen stoßen.⁶ Für die beteiligten Abgeordneten stellt sich überdies die Frage, ob ihr Einsatz auch belohnt wird und der UA entweder tatsächlich

Tabelle 3: **Gescheiterte Versuche zur Einsetzung sonstiger Untersuchungsausschüsse**

Gesetzgebungsperiode	Antragstellende Fraktionen ¹										Regierung	
	VP	SP	WdU/ FP	G	LF	VP +FP	FP +G	G +LF	FP+ G+LF	Gesamt		
5. (1945-49)												VP-SP
6. (1949-53)			3							3		
7. (1953-56)		1	1							2		
8. (1956-59)			1							1		
9. (1959-62)												
10. (1962-66)			1							1		
11. (1966-70)		2								2	VP	
12. (1970-71)											SP	
13. (1971-75)	3		1							4		
14. (1975-79)	4									4		
15. (1979-83)	5					1				6		
16. (1983-86)	7									7	SP-FP	
17. (1986-90)	1		6	4						11	SP-VP	
18. (1990-94)			28	53						81		
19. (1994-96)			6	3			7			16		
20. (1996-99)			23	22	12			10	1	68		

Anmerkung:

1 Die der Einsetzung eines UA vorausgegangenen, erfolglosen Einsetzungsanträge in *derselben* Sache (siehe Tab. 2) sind hier nicht aufgeführt. Hingegen wurden auch Anträge, die die Untersuchungen eines bereits abgeschlossenen UA fortführen wollten, gezählt. Nur mehrheitlich abgelehnte Anträge wurden berücksichtigt, nicht hingegen zurückgezogene.

Quellen: Gerlich 1973, 270f.; Nödl 1995, 179f.; eigene Erhebungen anhand der Stenographischen Protokolle des Nationalrates.

politische Konsequenzen nach sich ziehen oder sich zumindest positiv auf ihre eigene politische Karriere auswirken wird – beides ist zweifelhaft.

(2) Während der Periode bis 1966 hat die „politische Kultur ... der Konsenssuche ... und der parlamentarischen Konfliktvermeidung mit eigenen Problemlösungsverfahren im Rahmen der großen Koalition und der Sozialpartnerschaft ... lediglich punktuelle und durch Reziprozitätsüberlegungen der beiden Großparteien sehr reduzierte Kontrolleffekte im Rahmen einer sogenannten ‘Bereichsopposition’ zugelassen“ (Widder 1995, 32; siehe auch Neisser 1986, 659f.).⁷ Auch wenn die Koalitionsabkommen zwischen ÖVP und SPÖ hinsichtlich der parlamentarischen Kontrolle die Koalitionsdisziplin nicht ausdrücklich vorschrieben (Müller 1997, 139), wäre die Einsetzung eines UA gegen den Koalitionspartner zweifellos ein zu drastisches Kontrollmittel gewesen, das den Koalitionsfrieden empfindlich gestört hätte. Erst ab 1966, mit Beginn der Phase der Alleinregierungen, erfuhr die parlamentarische Kontrolle eine generelle Aufwertung (Gerlich 1973, 15, 300f.; Neisser 1986, 660), die sich auch in der vermehrten Nutzung des Instruments der UA äußerte.

Die Periode der „neuen“ großen Koalition zwischen SPÖ und ÖVP (1987–2000) war anfangs von einem Aufschwung für das Kontrollinstrument UA gekennzeichnet, dem jedoch – infolge „Übernützung“ (aus Sicht der Regierungsparteien; siehe unten, Punkt 4) – alsbald ein Niedergang folgte. Auf Befürchtungen, die „neue“ große Koalition würde die politischen Unsitten ihres Vorgängers fortsetzen, reagierten die Koalitionsparteien mit einer Intensivierung der „Bereichsopposition“ (Müller 1993, 478f.). Hinsichtlich der UA wirkte sich das so aus, dass SPÖ und ÖVP einen kontrollpolitischen „Paarlauf“ veranstalteten – so wurden 1989 innerhalb von zwei Tagen gleich zwei UA eingesetzt, einer zur Untersuchung von Verfehlungen im politischen Verantwortungsbereich der SPÖ („Noricum“), der andere hauptsächlich die ÖVP (be-)treffend („Milchwirtschaftsfonds“). Nachdem die Einsetzung des „Noricum“-UA, die gegen die Stimmen der SPÖ erfolgt war, für

heftige Vorwürfe in Richtung des Koalitionspartners gesorgt hatte (siehe NR-Protokolle, 28.9.1989, 13.300, 13.332f.), wurde damit innerhalb der Koalitionsregierung wieder eine „Opfersymmetrie“ hergestellt und die machtpolitische Balance gewahrt.⁸ Ein UA, der nur eine Koalitionspartei getroffen und nur deren Popularität bei den WählerInnen beeinträchtigt hätte, wäre von ihr wohl auch nicht gutgeheißen worden.

In der Folge kamen keine UA mehr zustande – u. a. deshalb, weil jede Koalitionspartei der anderen offen oder verdeckt mit einem politisch unangenehmen UA drohte, sollte sie gemeinsam mit den Oppositionsparteien für einen UA gegen den Koalitionspartner stimmen. Von Oppositionsseite wurde mehrmals beklagt, dass die Regierungsfractionen aus Koalitionsrücksichten die Einsetzung von UA verhindern würden, obwohl sich viele ihrer Abgeordneten – im vertraulichen Gespräch – dafür ausgesprochen hätten (siehe z. B. NR-Protokolle, 6.5.1997, 65; 12.6.1997, 287; 17.12.1998, 216; Die Presse, 7.1.2000). Hier zeigte sich die Wirksamkeit des *intra-coalition mode*.

Auch die heftige, zum Teil aggressive Opposition gegen die Koalitionsregierung von Seiten der 1986 in den Nationalrat eingezogenen Grün-Alternativen Partei, vor allem jedoch von Seiten der seither als populistische Protestpartei agierenden FPÖ dürfte dazu beigetragen haben, dass die beiden Koalitionsparteien nach 1990 keine weiteren UA mehr zuließen, um den Oppositionsparteien keine zusätzlichen Profilierungsmöglichkeiten zu bieten (vgl. Fischer 1990, 52). Die Verschärfung des Parteienwettbewerbs zwischen Regierung und Opposition sorgte im Sinne des *intra-party mode* dafür, dass sich die Abgeordneten der Regierungsparteien hinter angegriffene eigene Regierungsmitglieder stellten und mit der nötigen Disziplin Oppositionsanträge auf Einsetzung von UA ablehnten.

(3) Der Einsetzung von UA abträglich ist weiters die österreichische Tradition des obrigkeitlichen Verwaltungsstaates, die einhergeht mit einem großen Vertrauen in die rechtlich einwandfreie Entscheidungsfindung seitens der Verwaltung, und die starke Tendenz zur rechtli-

chen anstelle der politischen Lösung von Problemen (Widder 1995, 32; siehe auch Gerlich 1973, 12ff., 294f.). In ihrer abweichenden persönlichen Stellungnahme zum Bericht des „Noricum“-UA führten die SPÖ-Ausschussmitglieder aus, dass ihre Partei ursprünglich deshalb gegen die Einsetzung des UA gestimmt habe, weil zuerst das anhängige Gerichtsverfahren abgewickelt werden sollte; bei einem parallel eingesetzten UA sei „die Gefahr groß, daß ein Meinungsklima geschaffen werde, das eine objektive Rechtsprechung verunmöglicht“ (NR-Protokolle, 17. GP, Blg. 1235, 57). Die SPÖ-Bedenken dürften v. a. politisch motiviert gewesen sein; darüber hinaus drückten sie jedoch auch eine höhere Wertschätzung der finanziellen und der richterlichen Kontrollorgane im Vergleich zur „politischen“ Kontrolle durch das Parlament aus.

(4) Schließlich darf der Einfluss des investigativen Journalismus nicht vergessen werden, der seit Ende der 60er Jahre einen zunehmenden Stellenwert erhielt und die parlamentarischen Kontrollaktivitäten zunächst antrieb. Bis dahin „fehlte dem parlamentarischen Betrieb ... ein entsprechender Resonanz- und Reaktionsbereich in Form einer kritischen Medienöffentlichkeit“ (Widder 1995, 32). Anlässlich der Nationalratsdebatte über den Bericht des ersten UA („ERP-Hilfe“) hatte der Berichtstatter noch moniert, dass die Medien vom UA kaum Notiz genommen hätten (siehe NR-Protokolle, 14.5.1952, 3.430). In der Folge veranlasste hingegen erst der massive Druck der Medien die Regierungsfractionen ein ums andere Mal, der Einsetzung von UA zuzustimmen (Gerlich 1973, 144, 299; Neisser 1986, 707). Seit Ende der 80er Jahre dürfte sich ihr Effekt jedoch umgekehrt haben: Mit der 1988 im Zuge des „Lucona“-UA beschlossenen Öffnung der UA für MedienvertreterInnen wurde die öffentliche Wirksamkeit des parlamentarischen Kontrollinstruments UA erheblich gesteigert. Die (Medien-)Öffentlichkeit der UA-Verfahren trug wesentlich dazu bei, dass die Untersuchungen politische Konsequenzen nach sich zogen und einige prominente Politiker zurücktreten mussten (siehe Abschnitt 4.5). Infolge der Medienöffentlichkeit, die kaum mehr rückgän-

gig gemacht werden kann, werden zukünftige UA unter völlig neuen Bedingungen, mit äußerst ungewissem Ausgang für die betroffene(n) Regierungspartei(en), stattfinden. Es ist daher nicht weiter verwunderlich, dass der bei den letzten drei UA – insbesondere von VertreterInnen der Regierungsparteien und JuristInnen – festgestellte „Anschein unkontrollierter Medienjustiz“ (Nödl 1995, 180) die Regierungsfractionen bewog, auch starkem medialen Druck standzuhalten und trotz der erwähnten Antragsflut die Einsetzung von weiteren UA zu verweigern.

4.3. Zusammensetzung der Untersuchungsausschüsse

In abgeschwächter Form äußerte sich der *non-party mode* bei der Zusammensetzung der UA, in die die jeweiligen Regierungsfractionen – mit einer Ausnahme – die Oppositionsparteien unabhängig von deren Größe einbanden. Die Ausnahme betraf den ersten UA zur „ERP-Hilfe“ (1949), in dem die beiden Regierungsfractionen ÖVP und SPÖ unter sich waren. Der ÖVP-Abgeordnete Raab begründete den Ausschluss der beiden Oppositionsparteien damit, dass ein UA nur klein sein könne: „Ein großer Ausschuss könnte weiß Gott irgendwelchen politischen und demagogischen Zwecken dienen und ... nicht der Sache ...“ Folgerichtig warfen die kommunistischen Abgeordneten Fischer und Kopenig den beiden Regierungsfractionen vor, die „Korruptionisten schützen“ zu wollen und eine „Vertuschungskommission“ eingerichtet zu haben (NR-Protokolle, 23.11.1949, 69f.). In allen weiteren nach 1945 eingesetzten 12 UA waren hingegen immer alle Nationalratsfractionen mit zumindest einem Mitglied vertreten.

Die Regierungsfractionen gestanden den oppositionellen Fractionen in den UA im Regelfall eine stärkere Vertretung zu, als es deren Stärke im Nationalrat entsprochen hätte (siehe Tabelle 4). Damit trugen sie dem Umstand Rechnung, dass eine Dominanz der Regierungsfractionen, wie sie für gesetzgebende Ausschüsse als durchaus legitim anzusehen ist, in kontrollierenden Ausschüssen kaum akzeptabel er-

scheint: Nicht nur die Opposition, sondern auch die öffentliche Meinung und die Medien hätten in einem solchen Fall sofort den Verdacht geäußert, dass hier von der Regierung etwas „vertuscht“ werden solle. Phasenweise, z. B. in der Zeit der ÖVP- und der SPÖ-Alleinregierung (1966–70 bzw. 1970–83), gingen die Regierungsfractionen sogar so weit, den Oppositionsparteien zusammen die Hälfte der Ausschussmitglieder zuzugestehen – mehr freilich nicht, um jedenfalls nicht überstimmt werden zu können. Eine Ausnahme bildeten die zwei 1971, in der Zeit der SPÖ-Minderheitsregierung, eingesetzten UA („UNO-City“ I, „Bundesheerflugzeuge“ I), bei denen die SPÖ mangels ausreichender Mehrheit im Nationalrat eine Zusammensetzung akzeptieren musste, die der Opposition aus ÖVP und FPÖ die Mehrheit einräumte (allerdings war die FPÖ in dieser Phase nicht eindeutig der Opposition zuzurechnen, da sie die SPÖ-Minderheitsregierung unterstützte). Die 1987 gebildete SPÖ-ÖVP-Koalitionsregierung

bedeutete hinsichtlich der Zusammensetzung der UA aus Oppositionssicht einen Rückschritt, indem sich die beiden Koalitionsparteien entsprechend ihrer großen Mehrheit im NR insgesamt auch in den UA eine dominierende Position sicherten.

Die Opposition trat immer wieder – wenn gleich erfolglos – dafür ein, ihr in den UA eine Mehrheit zu geben: So beehrte die ÖVP 1982 einen UA zur Fortsetzung der AKH-Untersuchungen, in den SPÖ und ÖVP je fünf, die FPÖ ein Mitglied entsenden sollte (siehe NR-Protokolle, 17.2.1982, 10.520f., 10.526). Der Antrag wurde von der Regierungsmehrheit ebenso abgelehnt wie ein Antrag der Grün-Alternativen Fraktion, den UA zum „Lucona“-Skandal paritätisch mit je zwei Mitgliedern aller vier Fraktionen zu besetzen und damit ein Gleichgewicht zwischen Oppositions- und Regierungsvertretern herzustellen (siehe NR-Protokolle, 19.10.1988, 8.645f.). Eine gewisse Stärkung der Opposition wurde damit erzielt, dass seit dem

Tabelle 4: **Zusammensetzung der Untersuchungsausschüsse**

Untersuchungsausschuss	F r a k t i o n e n ¹					Regie- rung	Oppo- sition
	VP	SP	WdU/ FP	G	Vor- sitz		
1 ERP-Hilfe (1949-52)	3	3			VP	VP-SP	WdU, LB
2 Autobahn (1966-68)	5	4	1		VP	VP	SP, FP
3 Spionage (1968-69)	5	4	1				
Ab 12.02.69 ²	6	4	1		VP		
4 UNO-City I (1971)	4	4	1		VP	SP	VP, FP
UNO-City II (1972)	4	5	1		VP		
5 Bundesheerflugzeuge I (1971)	4(1)	4(1)	1(1)		FP		
Bundesheerflugzeuge II (1972-75)	4	5	1		FP		
6 Konferenzzentrum (1972-75)	4	5	1		FP		
7 Telefonüberwachung (1976-77)	3	4	1		FP		
8 Steyr-Waffenexporte (1977)	4(1)	5(1)	1(1)		VP		
9 AKH (1980-81)	4(4)	5(4)	1(4)		FP		
10 WBO (1982-83) ³	4(2)	5(3)	1(4)		FP		
11 Lucona (1988-89)	4(2)	4(3)	1(2)	1(1)	VP	SP-VP	FP, G
12 Noricum (1989-90)	4(1)	4(2)	1(3)	1(3)	VP		
13 Milchwirtschaftsfonds (1989-90)	4(2)	4(2)	1(2)	1(2)	SP		

Anmerkungen:

1 In Klammer die Anzahl der von den Fraktionen ständig beigezogenen Sachverständigen.

2 Zur Erläuterung der veränderten Zusammensetzung siehe Text.

3 Zu den von den Fraktionen nominierten Sachverständigen kamen noch zwei Beamte des Justiz- bzw. des Finanzministeriums hinzu.

Quelle: Stenographische Protokolle des Nationalrates (Beilagen: Berichte der Untersuchungsausschüsse).

UA über die „Steyr-Waffenexporte“ (1977) alle Ausschussfraktionen zusätzlich zu den ordentlichen Mitgliedern auch Sachverständige beiziehen konnten, bei denen nicht streng auf Proportionalität geachtet wurde.

Was die Besetzung der Position der UA-Vorsitzenden anlangt, so etablierte sich nach dem Amtsantritt der SPÖ-Alleinregierung (1970) die Konvention, damit eine(n) OppositionsvertreterIn zu betrauen. Bis dahin hatte die ÖVP als führende bzw. alleinige Regierungspartei die UA-Vorsitzenden stets mit Mitgliedern der eigenen Fraktion besetzt. 1969, als sich der paritätisch zwischen Regierung und Opposition zusammengesetzte „Spionage“-UA nach zwei Monaten noch immer nicht auf einen Vorsitzenden geeinigt hatte, beschloss die ÖVP mit ihrer Mehrheit im Nationalrat gegen die Stimmen der Opposition (SPÖ und FPÖ), den Ausschuss einfach um ein weiteres Mitglied der ÖVP-Fraktion aufzustocken (NR-Protokolle, 12.2.1969, 11.272ff.; siehe auch Gerlich 1973, 273), um die Wahl eines ÖVP-Ausschussvorsitzenden zu ermöglichen. Auch hinsichtlich der UA-Vorsitzenden brachte die neue große Koalition (1987–

2000) eine Beschränkung der oppositionellen Einflussmöglichkeiten mit sich: Je nachdem, welche der beiden Koalitionsparteien von einem UA hauptsächlich betroffen war, erhielt die jeweils andere den Vorsitz – und eben kein(e) OppositionsvertreterIn.

4.4. Arbeitsverlauf in den Untersuchungsausschüssen und Debatte der Ausschussberichte im Nationalrat

Die einzelnen UA waren – je nach politischer Brisanz der Materie und Untersuchungsauftrag – unterschiedlich arbeitsintensiv und von einer wechselhaften Arbeitsatmosphäre geprägt. Den mit Abstand arbeitsintensivsten UA stellte der „AKH“-Ausschuss dar, dessen Wortprotokoll sich nach Abschluss von nicht weniger als 104 Einvernahmen auf beachtliche 17.999 (!) Seiten belief; an zweiter Stelle folgt der „Lucona“-UA mit immerhin noch ca. 10.000 Seiten Wortprotokoll (siehe Tabelle 5).

Was die Rollenverteilung in den UA betrifft, so ist ein Zusammenspiel von *intra-party mode*

Tabelle 5: **Verlauf der Untersuchungstätigkeit**

Untersuchungsausschuss	Zeitraum der Sitzungen	Anzahl der Sitzungen	Anzahl der befragten Auskunftspersonen ¹	Umfang der Wortprotokolle (in Seiten)
1 ERP-Hilfe	01.12.49-26.04.52	45	77	206
2 Autobahn	15.06.66-23.04.68	16	23	131
3 Spionage	16.12.68-07.10.69	16	14	843
4 UNO-City I	03.03.71-09.06.71	}15	}13	}Mind. 477 ²
UNO-City II	03.02.72-29.06.72			
5 Bundesheerflugzeuge I	03.02.71-24.06.71	}28	}21	}898
Bundesheerflugzeuge II	15.03.73-04.06.75			
6 Konferenzzentrum	03.05.72-26.06.75	23	20	Mind. 1.348 ²
7 Telefonüberwachung	10.06.76-14.03.77	6	k. A.	k. A.
8 Steyr-Waffenexporte	03.02.77-14.05.77	14	31	Ca. 1.500
9 AKH	09.05.80-13.05.81	42	104	17.999
10 WBO	25.02.82-12.01.83	29	21	k. A.
11 Lucona	21.10.88-27.06.89	38	94	Ca. 10.000
12 Noricum	13.10.89-02.04.90	26	47	Ca. 5.000
13 Milchwirtschaftsfonds	12.10.89-02.04.90	26	39	Ca. 5.200

Anmerkungen:

1 Mehrmals befragte Auskunftspersonen wurden nur einmal gezählt.

2 Die genaue Seitenanzahl ließ sich aus dem Bericht nicht eruieren; Seitenverweise auf das Wortprotokoll bei der Darstellung einzelner Zeugenaussagen lassen jedoch Rückschlüsse auf dessen Mindestumfang zu.

Quelle: Stenographische Protokolle des Nationalrates (Beilagen: Berichte der Untersuchungsausschüsse).

und *opposition mode* zu erwarten, indem die Mitglieder der Oppositionsparteien das treibende Element der Untersuchung bilden werden, während die Angehörigen der Regierungsfractionen eher darum bemüht sein dürften, allzu weitgehende Kritik möglichst zu verhindern bzw. zu verharmlosen (Gerlich 1973, 270). Entgegen diesen Erwartungen waren die ersten UA stärker vom *non-party mode* geprägt, was sich in einer gewissen Tendenz zu einem einvernehmlichen Vorgehen der Parlamentsparteien widerspiegelte. Sowohl beim „Autobahn“- als auch beim „Spionage“-UA bestätigten Ausschussmitglieder beider Oppositionsparteien ihren KollegInnen von der Regierungsfraction eine korrekte Verhandlungsführung bzw. eine aktive Mitarbeit im UA (NR-Protokolle, 19.11.1969, 13.348, 13.358 bzw. 13.177, 13.183; siehe auch Gerlich 1973, 273, 275ff.).

In der Phase der SPÖ-Alleinregierungen (ab 1970) waren die Beziehungen zwischen Regierung und Opposition zumindest bis Ende der 70er Jahre vom allgemeinen Bemühen um Konsens und Kompromiss geprägt; danach verstärkte sich jedoch das Moment der Konfrontation (Nevlacsil 1984, 254f.; Löschnak 1986, 540). Dasselbe Muster lässt sich in den Beratungen der eingesetzten UA feststellen: Noch bis zum „AKH“-Ausschuss herrschte hier zumeist eine vorwiegend sachlich-konstruktive Arbeitsatmosphäre (Neisser 1986, 707f.). Die weitreichenden Erhebungen des UA zum „AKH-Skandal“ bewirkten jedoch, dass – so der Eindruck des Ausschussvorsitzenden Steger (FPÖ) – „immer mehr ausschließlich der Parteienstandpunkt in den Vordergrund geschoben“ worden sei. Die größere Oppositionspartei ÖVP wollte offenbar ihrem schon lange andauernden Oppositionsdasein ein Ende setzen und den UA nutzen, um der regierenden SPÖ politisch zu schaden. Sie war daher ungehalten ob der Tatsache, dass der Ausschussvorsitzende auch eine Mitverantwortung der ÖVP feststellte und für den Ausschussbericht die (dafür nötige) Zustimmung der SPÖ suchte (NR-Protokolle, 19.5.1981, 7.415, 7.420f., 7.452). Die SPÖ mutmaßte, dass die ÖVP „nur auf den politischen Effekt, nur auf den Skandal aus“ sei (NR-Protokolle, 19.5.1981, 7.441). Umgekehrt warf die ÖVP der SPÖ vor,

bestimmte Auskunftspersonen entgegen der ursprünglichen Vereinbarung abgelehnt und andere vor ihrer Vernehmung beeinflusst zu haben; dem Ausschussvorsitzenden wurde vorgehalten, mit der SPÖ einen Pakt geschlossen zu haben, um den ehemaligen Finanzminister Androsch (SPÖ) „reinzuwaschen“ (NR-Protokolle, 15. GP, Blg. 670, ÖVP-Minderheitsbericht, 6ff.). Auch beim „WBO“-UA war die ÖVP mit dem Ausschussvorsitzenden Bauer (FPÖ) unzufrieden, der unbewiesene Verdächtigungen an die Medien weitergegeben und ein „bösaartiges Spiel“ getrieben habe (NR-Protokolle, 20.1.1983, 14.626, 14.649). Neisser (1986, 707f.) sieht im Ablauf der erwähnten UA eine „partielle Denaturierung“ des Instruments, das „immer stärker zum Vehikel parteipolitischer Interessen gemacht“ worden sei. Die stärkere Konfliktorientierung hätte sich auch darin geäußert, dass die UA-Beratungen trotz des Vertraulichkeitsbeschlusses von einer „permanenten Kampagne“ durch Presseaussendungen und Stellungnahmen von Ausschussmitgliedern gegenüber den Medien begleitet gewesen wären.

Seither wurden mehrheitlich getroffene Beschlüsse über die Ausschussberichte zur Regel; zu jedem der folgenden Ausschussberichte erstattete eine Minderheit abweichende Berichte bzw. persönliche Stellungnahmen, die zum Teil sehr umfangreich ausfielen (siehe Tabelle 6). Meist wurde dabei versucht, die politische Verantwortung der eigenen Partei abzuschwächen. Ein gutes Beispiel dafür liefert der „WBO“-UA: Während SPÖ und FPÖ die politische Verantwortung der ÖVP für die Insolvenz und die erfolgte Parteienfinanzierung durch die ihr nahestehende Wohnbaugenossenschaft hervorstrichen, wies die ÖVP die Verantwortung den kriminellen Verfehlungen eines Einzelnen zu, nämlich dem ÖVP-Landtagsabgeordneten Rauchwarter, den sie zudem unverzüglich aus der Partei ausgeschlossen habe. Sie beschuldigte ihrerseits den burgenländischen Landeshauptmann Kery (SPÖ), bei der Landesaufsicht versagt zu haben (NR-Protokolle, 15. GP, Blg. 1385, 10f., 47ff., 137ff., 143f.). In den anschließenden Nationalratsdebatten, die zunehmend länger dauerten (siehe Tabelle 6), setzten die Fraktionen die Konfrontation fort.

Tabelle 6: **Berichte der Untersuchungsausschüsse und Debatte im Nationalrat**

Untersuchungsausschuss	Hauptbericht		Minderheitsberichte bzw. persönliche Stellungnahmen		Debatte im Nationalrat	
	Umfang (Seitenanzahl) ¹ im Ausschuss	Abstimmung	Fraktionen	Umfang (Seitenanzahl) ¹	Umfang (Seitenanzahl)	Abstimmung über den Ausschussbericht
1 ERP-Hilfe (1949-52)	7	k. A.			29	Pro: VP, SP, KdU ² Contra: LB
2 Autobahn (1966-68)	4	Einstimmig			41	Mehrheitlich ³
3 Spionage (1968-69)	5	Einstimmig, ausgenommen ein Punkt der Sachverhaltsdarstellung	SP/FP	7	89	Einstimmig, ausgenommen ein Punkt der Sachverhaltsdarstellung
4 UNO-City (1971, 1972)	13	Einstimmig	VP	10	49	Einstimmig
5 Bundesheerflugzeuge (1971, 1972-75)	49	k. A.			2	Einstimmig
6 Konferenzzentrum (1972-75)	60	Einstimmig, mit getrennten Schlussfolgerungen von SP bzw. FP	VP	10	10	Einstimmig
7 Telefonüberwachung (1976-77)	5	k. A.			30	Einstimmig
8 Steyr-Waffenexporte (1977)	43	Einstimmig			78	Einstimmig
9 AKH (1980-81)	277	Mehrheitlich (SP/FP), mit getrennten Teilberichten und Schlussfolgerungen	VP SP	143 9	101	Pro: SP, FP Contra: VP
10 WBO (1982-83)	52	Mehrheitlich (SP/ FP), mit gemeinsamen und getrennten Schlussfolgerungen bzw. Empfehlungen	VP	65	69	Pro: SP, FP Contra: VP
11 Lucona (1988-89)	31	Pro: SP, VP, G Contra: FP	SP VP FP G	3 3 10 3	85	Pro: SP, VP, G Contra: FP
12 Noricum (1989-90)	36	Pro: VP, FP, G Contra: SP	SP	5	76	Pro: VP, FP, G Contra: SP
13 Milchwirtschaftsfonds (1989-90)	127	Pro: SP, FP, G Contra: VP	VP	48	109	Pro: SP, FP, G Contra: VP

Anmerkungen:

1 Ohne Dokumentbeilagen und Sitzungsprotokolle.

2 KdU = Klub der Unabhängigen

3 Laut Nationalratsprotokoll wurde der UA-Bericht, der im Ausschuss selbst noch einstimmig verabschiedet worden war, im Plenum nur „mehrheitlich“ beschlossen. Offenbar stimmte die SPÖ nunmehr dagegen (die Nationalratsdebatte gibt darüber nicht zweifelsfrei Aufschluss).

Quelle: Stenographische Protokolle des Nationalrates (Beilagen: Berichte der Untersuchungsausschüsse).

Bei den letzten drei UA trat ein weiterer Akteur zu den Untersuchungen hinzu, der die Ausschussarbeiten stark beeinflusste – die Medien. 1988 wurde anlässlich des „Lucona“-UA die Medienöffentlichkeit der Ausschüsse eingeführt, um – wie es im Ausschussbericht hieß – „allen Verdächtigungen, die in der Öffentlichkeit Platz gegriffen hatten, man wolle etwas ‘unter den Teppich kehren’, von vorneherein entgegenzutreten zu können“ (NR-Protokolle, 17. GP, Blg. 1000, 2). Die Medienöffentlichkeit, die nach Ansicht des ÖVP-Abgeordneten Khol seither „immer wieder ein Zeugenspektakel, ... immer wieder ein Medienspektakel“ ausgelöst habe (NR-Protokolle, 4.4.1990, 15.989), sollte die schon aufgrund des gestiegenen Parteienwettbewerbs seit 1986 gehörig unter Druck geratenen Regierungsfractionen noch weiter in die Enge treiben und insgesamt den *non-party mode* stärken: Das grün-alternative Ausschussmitglied Pils würdigte es, dass im „Lucona“-UA „Abgeordnete, die in ihrer sonstigen politischen Tätigkeit in diesem Haus völlig dem Klubzwang ausgeliefert sind, von Monat zu Monat stärker so agiert haben, wie es eigentlich der Beschreibung des Abgeordneten in unserer Bundesverfassung entspricht – als zunehmend freie Abgeordnete“. Der ÖVP-Abgeordnete Graff bestätigte, dass „wir wirklich über das reine Fraktionsdenken hinausgewachsen sind“. Sein Parteikollege Steinbauer bedankte sich ausdrücklich bei den SPÖ-Ausschussmitgliedern, „denn für sie war es sicher schwieriger, ... die Untersuchung durchzuhalten“ (NR-Protokolle, 28.6.1989, 12.837, 12.850, 12.875).

In den Diskussionen um die vorzuladenden Auskunftspersonen im „Lucona“-Ausschuss entschied sich die Ausschussmehrheit – auch um dem Vorwurf der Vertuschung den Boden zu entziehen – im Zweifelsfall dazu, lieber eine Person zuviel als eine zuwenig zu laden (Fischer 1990, 50).⁹ Immer wieder kam es auch zu Fragen von OppositionsvertreterInnen, die über den Untersuchungsauftrag hinausgingen, damit eigentlich verfassungswidrig und rechtlich nichtig waren (Ermacora 1990, 236). Es zeigte sich das allgemeine Verhaltensmuster, dass die Opposition aus ihrer Position der numerischen Schwäche heraus dazu neigt, über ihre forma-

len Rechte hinaus Kontrolle zu üben (siehe bereits Gerlich 1973, 316). Ganz überließen die Ausschussmitglieder der Regierungsfractionen der Opposition jedoch nicht das Feld: Um ihren guten Willen zu dokumentieren, hatten sie den Mitgliedern der Oppositionsparteien zu Beginn jeder Sitzung das erste Fragerecht eingeräumt. Die Folge war, dass die Medien zunächst vor allem die Oppositionsangehörigen hochjubelten, während sie die VertreterInnen der Regierungsfractionen als „Vertuscher“ anprangerten. Mit Mehrheit beschloss der Ausschuss daraufhin, ein „Viererradel“ einzuführen und jeder Fraktion abwechselnd die ersten Fragen zuzuweisen (Ermacora 1990, 236).¹⁰

Es kann angenommen werden, dass die zum Teil heftige, von den Medien noch verstärkte Kritik der Oppositionsparteien an den jeweils betroffenen Regierungsakteuren in den UA seit 1988 auch den *intra-coalition mode* beeinflusste, indem sie die im konkreten Fall nicht oder nur am Rande betroffene Koalitionspartei bisweilen dazu bewog, sich der Kritik am Koalitionspartner anzuschließen. Manchmal entstand für den außenstehenden Beobachter sogar der Eindruck, dass die Schädigung des öffentlichen Images des Koalitionspartners für beide Koalitionsparteien alle anderen Untersuchungsziele an den Rand drängte (Müller 1993, 479). Dass es sich dabei um eine Gratwanderung handelte, die auch den Bestand der Koalitionsregierung gefährden konnte, zeigte sich in den Fällen „Noricum“ und „Milchwirtschaftsfonds“: Der „Noricum“-UA war mit den Stimmen der ÖVP – gegen den Willen ihres Koalitionspartners SPÖ – beschlossen worden. Die SPÖ vermutete dahinter wahltaktische Überlegungen der ÖVP im Hinblick auf die bevorstehenden Nationalratswahlen; insbesondere missfiel ihr die Tatsache, dass die ÖVP der Ladung von führenden SPÖ-PolitikerInnen, darunter Bundeskanzler Vranitzky, zugestimmt hatte, die ihrer Ansicht nach mit dem Fall nur wenig zu tun hatten (NR-Protokolle, 17. GP, Blg. 1235, 56f., 60). In ähnlicher Weise argwöhnte umgekehrt die ÖVP, dass der „Milchwirtschaftsfonds“-UA primär dazu eingesetzt worden sei, um den ehemaligen Landwirtschaftsminister und nunmehrigen ÖVP-Obmann und -Spitzenkandida-

ten für die Nationalratswahlen Riegler „anzuschütten“. Der ÖVP-Abgeordnete Graff verstieg sich sogar zu der Äußerung, dass der von den übrigen Fraktionen mit Mehrheit beschlossene Ausschussbericht ein „Scheißdreck“ sei. Dem Koalitionspartner SPÖ hielt man vor, dass er Auskunftspersonen „minutiös vorbereitet“ und mit seiner Zustimmung zum UA eine „Retourkutsche in Richtung Noricum“ bezweckt habe (NR-Protokolle, 4.4.1990, 15.979, 15.986, 15.992, 15.994). Offensichtlich um den Koalitionsfrieden nicht unrettbar zu zerstören, schalteten sich laut dem grün-alternativen Ausschussmitglied Pilz in der Schlussphase der Ausschussberatungen im Fall „Noricum“ die Parteizentralen beider Koalitionsparteien ein (NR-Protokolle, 3.4.1990, 15.922). Ähnlich verhielt es sich vermutlich beim „Milchwirtschaftsfonds“-UA, wo nach einer Information des FPÖ-Ausschussmitglieds Gugerbauer „Vertreter der beiden Großparteien wiederholt nach einer Unterbrechung ihre Meinung zu bestimmten Fragen geändert“ hätten, sodass angenommen werden müsse, sie seien „von höherer Stelle zur Rücksichtnahme auf die Koalition aufgefordert“ worden (NR-Protokolle, 15. GP, Blg. 1236, 167f.).

4.5. Folgen der Untersuchungstätigkeit

Vor allem die späteren UA zogen spektakuläre Konsequenzen nach sich und führten insbesondere auf Seiten der langjährigen Regierungspartei SPÖ zum Rücktritt mehrerer prominenter Politiker und zu strafgerichtlichen Verfahren. Im Zuge des „Lucona“-Skandals mussten z. B. Innenminister Blecha und Außenminister Gratz zurücktreten; Gratz wurde 1993 auch wegen falscher Zeugenaussage zu einer Geldstrafe verurteilt (Freihofner 1996, 555ff.). Die von den UA festgestellte politische Verantwortlichkeit führte jedoch nicht automatisch zu einer gerichtlichen Verurteilung. Im „Noricum“-Prozess wurden die drei Angeklagten, der ehemalige Bundeskanzler Sinowatz sowie Blecha und Gratz, 1993 von den Vorwürfen des Amtsmissbrauchs und der Neutralitätsgefährdung freigesprochen. Nur Blecha wurde – wegen

Urkundenunterdrückung und Fälschung von Beweismitteln – zu einer bedingten Freiheitsstrafe verurteilt (Schmidauer 1996, 587).

Strukturelle oder systemische Auswirkungen parlamentarischer Kontrolle sind schwerer zu messen, weshalb es dazu auch kaum politikwissenschaftliche Studien gibt (Rockman 1985, 551). Der stichprobenartige Charakter ihrer Untersuchungen lässt freilich auch kaum erwarten, dass UA größere Reformschübe im Regierungs- und Verwaltungsbereich auslösen können. Nach dem „AKH“-UA wurde immerhin die Kontrolle öffentlicher Großprojekte verschärft (Müller/Bubendorfer 1989, 139). Der „Noricum“-UA führte dazu, dass mit der GO-NR-Reform 1993 zwei ständige Unterausschüsse des Innen- und des Landesverteidigungsausschusses des Nationalrates eingerichtet wurden, die staatspolizeiliche und heeresnachrichtendienstliche Maßnahmen überprüfen können.¹¹ Davon abgesehen kann man wohl den – zumeist der Opposition angehörenden – Abgeordneten Glauben schenken, die anlässlich der Nationalratsdebatten über die UA-Berichte immer wieder festhielten, dass trotz (oder vielleicht wegen) der bisweilen weitreichenden Empfehlungen einzelner UA keine politischen Konsequenzen gefolgt seien (siehe z. B. NR-Protokolle, 19.5.1981, 7.399; 3.4.1990, 15.922). Auch der ehemalige ÖVP-Klubobmann und zweite Nationalratspräsident Neisser (1997, 149, 160, Anm. 4) hält die Folgen der Tätigkeit von UA in Österreich insgesamt für eher gering.

Allerdings darf nicht übersehen werden, dass UA über den konkreten Anlassfall hinaus eine beträchtliche antizipative Wirkung entfalten können (siehe bereits Gerlich 1973, 143). Fischer (1990, 51) meinte im Anschluss an die bisher letzten UA optimistisch, Verwaltungsorgane, die die Kontrolltätigkeit ebenso wie die breite Öffentlichkeit medial miterlebt hätten, würden in Hinkunft „– oft unbewußt – bei mehreren rechtlich zulässigen Entscheidungsmöglichkeiten jene wählen, von der sie erwarten, daß sie einer Kontrolle durch einen potentiellen Untersuchungsausschuß am ehesten standhält“. Aufgrund der langen Zeitspanne seit dem letzten UA dürfte der Lerneffekt aber mittlerweile ziemlich nachgelassen haben.

5. Resümee

Die empirische Analyse der nach 1945 vom Nationalrat eingesetzten UA hat im Wesentlichen die im 2. Abschnitt vorgestellten theoretischen Annahmen bestätigt:

(1) Die traditionelle Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung hat sich auch im Bereich der UA weitgehend überlebt; beide Institutionen treten einander kaum mehr als ganzheitliche Akteure gegenüber. Das äußert sich zuvorderst darin, dass UA nur relativ selten eingesetzt werden, weil die Regierungsfaktionen in der Regel hinter „ihren“ Regierungsmitgliedern stehen und politisch unangenehme Untersuchungen verhindern wollen. Dass die eingesetzten UA in der Phase der Alleinregierungen (1966–1983) alle einstimmig beschlossen wurden, deutet auf noch vorhandene Reste eines *non-party mode* hin, kann aber auch als Strategie der Regierungspartei gedeutet werden, ihre eigene Aufklärungsbereitschaft zu signalisieren und damit im Rahmen der Parteienkonkurrenz die Opposition einzubremsen. Eine gewisse, vorübergehende Stärkung des *non-party mode* brachte die 1988 erfolgte Öffnung der UA für die Medien, da sie auch die Ausschussmitglieder der Regierungsfaktionen zu kritischen Fragen anhielt. Aufgrund sich häufender, vorverurteilender „Medienjustiz“ und von zum Teil weitreichenden, vor allem personellen Konsequenzen stellten sich jedoch die Regierungsfaktionen der Einsetzung weiterer UA nach 1990 entgegen.

(2) Der *intra-party mode* übte aufgrund der weitreichenden Kontrolle der (Regierungs-) Parteien bzw. Fraktionen über ihre Ausschussmitglieder stets eine starke Wirkung aus. Soweit ersichtlich, gingen die Fraktionen in allen wichtigen Fragen im Zusammenhang mit den UA stets geschlossen vor; weder bei der Einsetzung noch bei der Arbeit in den UA sind gravierendere Abweichungen von der Fraktionslinie bekannt geworden.

(3) Einflussnahmen der Parteizentralen bzw. der Fraktionsspitzen auf die Arbeit einzelner UA dürften insbesondere unter Koalitionsregierungen erfolgt sein, um – im Sinne des *intra-coalition mode* – den Bestand der Regierungs-

koalition nicht zu gefährden und die Überstimmung einer Koalitionspartei zu verhindern. Es wurde daher nicht nur die Einsetzung von UA weitgehend abgewehrt, sondern auch – in den wenigen Fällen, in denen sie eingesetzt wurden – die Zusammensetzung der UA deutlich zugunsten der Regierungsfaktionen gestaltet und die Arbeit in den Ausschüssen beeinflusst.

(4) Gegen Ende der SPÖ-Alleinregierung zu Beginn der 80er Jahre, besonders aber seit 1986, als die Grün-Alternative Partei in den Nationalrat einzog und die FPÖ eine grundsätzliche Kursänderung in Richtung einer populistischen Protestpartei vollzog, verstärkte sich – gefördert noch durch die „Skandal“-Berichterstattung in den Medien – der *opposition mode*, d. h., die Polarisierung zwischen Regierung und Opposition nahm zu. Damit wurden gleichzeitig der *intra-party mode* wie auch (nach einer vorübergehenden Betonung des *non-party mode*) der *intra-coalition mode* verstärkt, indem Ausschussmitglieder der Regierungsfaktionen bei ihrer Untersuchungstätigkeit stets mögliche Konsequenzen für ihre eigene Partei bzw. für die Koalition mitzubedenken hatten.

Was die zukünftige Einsetzung und Arbeit parlamentarischer UA durch den Nationalrat betrifft, so ist davon auszugehen, dass die Effektivität demokratischer, parlamentarischer Kontrollaktivitäten von ihrer Akzeptanz bei den politischen AkteurInnen abhängt, die wiederum davon abhängig ist, wie sie durchgeführt werden: „Do they help promote trust and mutual confidence? Or do they promote defensiveness and hostility, serving as a venue for the promotion of partisan cause and personal ambition?“ (Rockman 1985, 553). In seiner anfangs der 70er Jahre erschienenen Studie zur parlamentarischen Kontrolle in Österreich – die sämtliche Kontrollinstrumente untersuchte – hielt Gerlich (1973, 322ff.) noch fest, dass dabei integrative Aspekte überwiegen. In der Zwischenzeit dürfte bei maßgeblichen politischen AkteurInnen eher die gegenteilige Einschätzung vorherrschen. SPÖ-Klubobmann Fischer (1990, 51) sah z. B. im knappen Ergebnis der Abstimmung im „Milchwirtschaftsfonds“-UA (6:4) ein Indiz für die zunehmende „Politisierung“ der UA-Tätigkeit, die in seinen Augen auch „den

Wert der Ausschlußberichte reduziert“ habe. Die lange, seit 1990 andauernde Pause in der Einsetzung von UA erklärt sich der heutige Nationalratspräsident vor allem damit, dass das Instrument davor „zu exzessiv genutzt“ und dass „nahezu inquisitorisch“ agiert worden sei (Die Presse, 7.1.2000).

Es bleibt abzuwarten, ob die nach den jüngsten Nationalratswahlen vom 3. Oktober 1999 von allen Parlamentsparteien bekundeten Absichten, das parlamentarische Untersuchungsrecht zu einem Minderheitenrecht auszugestalten, in der laufenden Gesetzgebungsperiode auch realisiert werden. Die Wissenschaft fordert dies zwar schon seit längerem (siehe z. B. Neisser 1986, 719; Widder 1986, 329). Im Regierungsprogramm der neuen ÖVP-FPÖ-Koalition findet sich jedoch kein entsprechender Passus. Angesichts der gegenwärtig stark polarisierten innenpolitischen Situation erscheint es mehr als fraglich, ob die parlamentarische Mehrheit (aus ÖVP und FPÖ) der Opposition (aus SPÖ und Grünen) ein schlagkräftigeres Kontrollinstrument UA in die Hand geben will. Eine Wiederbelebung des mittlerweile fast zum „toten Recht“ gewordenen parlamentarischen Untersuchungsrechts erscheint aber notwendig – strafrechtliche Verfahren können nur einen Teil der Verfehlungen von PolitikerInnen (und BürokratInnen) erfassen (Dunn 1999, 337f.), das Konzept politischer Verantwortlichkeit reicht weit darüber hinaus.

ANMERKUNGEN

* Ich danke Wolfgang C. Müller, Harald Waldrauch und dem (der) anonymen GutachterIn für wertvolle Hinweise zur Erstfassung des Textes.

- 1 Die Länderkammer, der Bundesrat, ist nicht befugt, UA einzusetzen.
- 2 Bis einschließlich der XX. Gesetzgebungsperiode, d. h. bis Ende Oktober 1999. Die (Vor-)Geschichte, der genaue Sachverhalt bzw. Inhalt der zugrunde liegenden „Skandale“, die mediale Berichterstattung darüber und die von den UA aufgezeigten Mängel des politisch-administrativen Systems können dabei – nicht zuletzt aus Platzgründen – nur am Rande gestreift werden.

- 3 Formal gesehen waren es 15 UA, weil die beiden in der verkürzten Gesetzgebungsperiode 1970/71 eingesetzten UA („UNO-City“, „Bundesheerflugzeuge“) ihre Arbeit nicht beenden konnten und in der anschließenden Gesetzgebungsperiode neu eingesetzt werden mussten. Sie schlossen jedoch inhaltlich an die Vorarbeiten ihrer Vorgänger an und werden daher im Folgenden – abweichend von der juristischen Zählweise – jeweils als ein UA betrachtet.
- 4 Die Einsetzung mehrerer UA erfolgte nach einer ausführlichen „Skandal“-Berichterstattung in den Medien (siehe Gehler/Sickinger 1996).
- 5 So geschehen z. B. beim „Lucona“-UA, der nach den niederösterreichischen Landtagswahlen eingesetzt wurde (siehe die Wortmeldung der FPÖ-Nationalratsabgeordneten Partik-Pablé anlässlich der Podiumsdiskussion, in: Schäffer et al. 1995, 101f.).
- 6 Vgl. die Wortmeldungen von Nationalratsabgeordneten anlässlich der Podiumsdiskussion und den Diskussionsbericht, in: Schäffer et al. (1995, 102, 104, 111, 119).
- 7 Zur „Bereichsopposition“ siehe insbesondere Engelmann (1966, 270ff.) und Müller (1993, 476f.; 1997, 139f.).
- 8 Vgl. auch die Wortmeldung des ÖVP-Klubobmannes Neisser anlässlich der Podiumsdiskussion, in: Schäffer et al. (1995, 110).
- 9 Siehe auch die Wortmeldung des FPÖ-Ausschussmitglieds Partik-Pablé anlässlich der Podiumsdiskussion, in: Schäffer et al. (1995, 102).
- 10 Freilich dauerte der allseitig vorhandene Wille zur Aufklärung nicht bis zum Ende der Untersuchungen an. Die SPÖ-Ausschussmitglieder verfassten eine abweichende persönliche Stellungnahme zum Hauptbericht des Ausschusses, in der sie einen „Rückfall in eine vorwiegend parteipolitische Betrachtungsweise“ feststellten und beklagten, dass die FPÖ-Abgeordnete Partik-Pablé sie von vornherein von der Erstellung eines gemeinsamen Berichts ausschließen wollte, weil sie Betroffene der Untersuchung wären. Die FPÖ stimmte dem Ausschussbericht letztlich nicht zu, weil die Schlussfolgerungen festgestellte Untersuchungsergebnisse ignorieren würden (NR-Protokolle, 17. GP, Blg. 1000, 32, 43f.). Dem grünalternativen Ausschussmitglied Pilz, der dem Hauptbericht zustimmte, hielt die FPÖ vor, sich damit von seiner Oppositionsrolle verabschiedet zu haben (siehe NR-Protokolle, 28.6.1989, 12.852).
- 11 Wortmeldung des ÖVP-Klubobmannes Neisser anlässlich der Podiumsdiskussion, in: Schäffer et al. (1995, 114); siehe auch Ehrnhöfer (1995, 428) und Widder (1995, 34).

LITERATURVERZEICHNIS

Andersen, Svein S./Tom Burns (1996). The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy. A Study of Post-Parliamentary Governance, in: Svein

- S. Andersen/Kjell A. Eliassen (Hg.): The European Union. How Democratic Is It?, London, 227–251.
- Andeweg, Rudy B. (1992). Executive-Legislative Relations in the Netherlands. Consecutive and Coexisting Patterns, in: *Legislative Studies Quarterly*, 17(2), 161–182.
- Andeweg, Rudy B./Lia Nijzink (1995). Beyond the Two-Body Image. Relations between Ministers and MPs, in: Herbert Döring (Hg.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, 152–178.
- Atzwanger, Konrad/Werner Zögeritz (Hg.) (1999). Nationalrat-Geschäftsordnung samt Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse und umfangreichen Anmerkungen, 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Wien.
- Beyme, Klaus von (1999). Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789–1999, 3., völlig neu bearbeitete Auflage, Opladen/Wiesbaden.
- Czerny, Wilhelm F./Heinz Fischer (Hg.) (1968). Geschäftsordnung des Nationalrates (Bundesgesetz vom 6. Juli 1961, BGBl. Nr. 178) samt Unvereinbarkeitsgesetz (BGBl. Nr. 294/1925 in der geltenden Fassung), kommentierte Ausgabe, Wien.
- Czerny, Wilhelm F./Heinz Fischer (Hg.) (1982). Kommentar zur Geschäftsordnung des Nationalrates und zum Unvereinbarkeitsgesetz, 2., neubearbeitete und erweiterte Auflage, Wien.
- Damgaard, Erik (1995). How Parties Control Committee Members, in: Herbert Döring (Hg.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, 308–325.
- Döring, Herbert (1994). Parlament und Regierung, in: Oscar W. Gabriel/Frank Bretschneider (Hg.): *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, Opladen, 336–358.
- Döring, Herbert (1996). Parlamentarische Kontrolle in Westeuropa. Strukturen, Probleme und Perspektiven, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 27/96 (28. Juni 1996), 42–55.
- Dunn, John (1999). Situating Democratic Political Accountability, in: Adam Przeworski/Susan C. Stokes/Bernard Manin (Hg.): *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, 329–345.
- Ehrnhöfer, Felix (1995). Die Entwicklung der Instrumente der parlamentarischen Kontrolle seit 1920, in: *Österreichische Parlamentarische Gesellschaft* (Hg.): *75 Jahre Bundesverfassung. Festschrift aus Anlaß des 75. Jahrestages der Beschlußfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz*, Wien, 405–433.
- Engelmann, Frederick C. (1966). Austria. The Pooling of Opposition, in: Robert A. Dahl (Hg.): *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven/London, 260–283.
- Epstein, Leon D. (1968). Parliamentary Government, in: David L. Sills (Hg.): *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 11, New York, 419–426.
- Ermacora, Felix (1980). Die politische Kontrolle, in: Herbert Schambeck (Hg.): *Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung*, Berlin, 511–539.
- Ermacora, Felix (1990). Der Lucona-Ausschuß im Lichte staatswissenschaftlicher Erfahrungen, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik (ÖJP)* '89, 225–241.
- Fischer, Heinz (1982). Die parlamentarischen Fraktionen, in: Heinz Fischer (Hg.): *Das politische System Österreichs*, 3., ergänzte Auflage, Wien, 111–150.
- Fischer, Heinz (1990). Der parlamentarische Untersuchungsausschuß des Nationalrates im Lichte jüngster Erfahrungen, in: Siegbert Morscher/Peter Pernthaler/Norbert Wimmer (Hg.): *Recht als Aufgabe und Verantwortung. Festschrift Hans R. Klecatsky zum 70. Geburtstag*, Wien, 39–53.
- Fischer, Heinz (1997). Das Parlament, 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*, 3., erweiterte und völlig neu bearbeitete Auflage, Wien, 99–121.
- Freihofner, Gerald (1996). Der Fall Udo Proksch oder die Affäre „Lucona“, in: Michael Gehler/Hubert Sickinger (Hg.): *Politische Affären und Skandale in Österreich. Von Mayerling bis Waldheim*, 2., durchgesehene und erweiterte Ausgabe, Thaur/Wien/München, 546–567.
- Gehler, Michael/Hubert Sickinger (Hg.) (1996). Politische Affären und Skandale in Österreich. Von Mayerling bis Waldheim, 2., durchgesehene und erweiterte Ausgabe, Thaur/Wien/München.
- Gerlich, Peter (1973). Parlamentarische Kontrolle im politischen System. Die Verwaltungsfunktionen des Nationalrates in Recht und Wirklichkeit, Wien/New York.
- Kiewiet, D. R./M. D. McCubbins (1991). *The Logic of Delegation*, Chicago.
- King, Anthony (1976). Modes of Executive-Legislative Relations. Great Britain, France, and West Germany, in: *Legislative Studies Quarterly*, 1(1), 11–36.
- Laver, Michael/Kenneth A. Shepsle (1999). Government Accountability in Parliamentary Democracy, in: Adam Przeworski/Susan C. Stokes/Bernard Manin (Hg.): *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, 279–296.
- Lijphart, Arend (1984). *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven/London.
- Loebenstein, Edwin (1990). Quis custodiet custodes – gezeigt an der Mitwirkung des Nationalrates an der Vollziehung des Bundes durch Untersuchungsausschüsse, in: Siegbert Morscher/Peter Pernthaler/Norbert Wimmer (Hg.): *Recht als Aufgabe und Verantwortung. Festschrift Hans R. Klecatsky zum 70. Geburtstag*, Wien, 125–142.
- Löschnak, Franz (1986). Die Regierung und das Parlament, in: Herbert Schambeck (Hg.): *Österreichs Parlamentarismus. Werden und System*, Berlin, 531–559.
- McCubbins, M. D./T. Schwartz (1984). *Congressional Oversight Overlooked. Police Patrols versus Fire*

- Alarms, in: *American Journal of Political Science*, 28, 165–179.
- Müller, Wolfgang C. (1988). Die neue große Koalition in Österreich, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)*, 17(4), 321–347.
- Müller, Wolfgang C. (1993). Executive-Legislative Relations in Austria. 1945–1992, in: *Legislative Studies Quarterly*, 18(4), 467–494.
- Müller, Wolfgang C. (1997). Österreich. Festgefügte Koalitionen und stabile Regierungen, in: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hg.): *Koalitionsregierungen in Westeuropa. Bildung, Arbeitsweise und Beendigung*, Wien, 109–160.
- Müller, Wolfgang C. (2000). Political Parties in Parliamentary Democracies. Making Delegation and Accountability Work, in: *European Journal of Political Research*, 37(3), im Erscheinen.
- Müller, Wolfgang C./Heidemarie A. Bubendorfer (1989). Rule-Breaking in the Austrian Cabinet. Its Management and Its Consequences, in: *Corruption and Reform*, 4, 131–145.
- Müller, Wolfgang C./Kaare Strøm (1997). Schluß. Koalitionsregierungen und die Praxis des Regierens in Westeuropa, in: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hg.): *Koalitionsregierungen in Westeuropa. Bildung, Arbeitsweise und Beendigung*, Wien, 705–749.
- Müller, Wolfgang C./Barbara Steiningger (2000). Not yet the Locus of Power. Parliamentary Party Groups in Austria, in: Knut Heidar/Ruud Koole (Hg.): *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political Parties Behind Closed Doors*, London/New York, 71–88.
- Neisser, Heinrich (1986). Die Kontrollfunktion des Parlaments, in: Herbert Schambeck (Hg.): *Österreichs Parlamentarismus. Werden und System*, Berlin, 652–721.
- Neisser, Heinrich (1997). Verwaltung, 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*, 3., erweiterte und völlig neu bearbeitete Auflage, Wien, 148–161.
- Nevlacsil, Anton (1984). Regierung und Opposition im parlamentarischen Prozeß. Arbeit des Parlaments in der XV. Gesetzgebungsperiode 1979–1983 und die Struktur des neuen Parlaments, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik (ÖJP)* '83, 209–257.
- Nödl, Andreas (1995). Parlamentarische Kontrolle. Das Interpellations-, Resolutions- und Untersuchungsrecht. Eine rechtsdogmatische Darstellung mit historischem Abriss und empirischer Analyse, Wien/Köln/Graz.
- Parlamentsdirektion* (Hg.) (1993). *Biographisches Handbuch der österreichischen Parlamentarier 1918–1993*, Wien.
- Rockman, Bert A. (1985). Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight, in: Gerhard Loewenberg/Samuel C. Patterson/Malcolm E. Jewell (Hg.): *Handbook of Legislative Research*, Cambridge, Mass./London, 519–572 (wieder abgedruckt aus: *Legislative Studies Quarterly*, 9 [1984] (3), 387–440).
- Saalfeld, Thomas (2000). Members of Parliament and Governments in Western Europe. Agency Relations and Problems of Oversight, in: *European Journal of Political Research*, 37 (3), im Erscheinen.
- Schäfer, Ingeborg E. (1994). Bürokratische Macht und demokratische Gesellschaft. Kontrolle der Verwaltungen – ein internationaler Vergleich, Opladen.
- Schmidauer, Doris (1996). „Nix seh'n, nix hör'n, nix red'n, so lebt man am besten.“ Der Noricum-Skandal, in: Michael Gehler/Hubert Sickinger (Hg.): *Politische Affären und Skandale in Österreich. Von Mayerling bis Waldheim*, 2., durchgesehene und erweiterte Ausgabe, Thaur/Wien/München, 568–591.
- Skottsberg, Brita (1940). *Der österreichische Parlamentarismus*, Göteborg.
- Steffani, Winfried (1971). Über die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse, in: Kurt Kluxen (Hg.): *Parlamentarismus*, 3. Auflage, Köln/Berlin, 249–271.
- Steffani, Winfried (1979). *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*, Opladen.
- Strøm, Kaare (1995). *Parliamentary Government and Legislative Organisation*, in: Herbert Döring (Hg.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, 51–82.
- Strøm, Kaare (2000). Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, in: *European Journal of Political Research*, 37(3), im Erscheinen.
- Tsebelis, George (1995). Decision Making in Political Systems. Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: *British Journal of Political Science*, 25(3), 289–325.
- Widder, Helmut (1986). Der Nationalrat, in: Herbert Schambeck (Hg.): *Österreichs Parlamentarismus. Werden und System*, Berlin, 261–336.
- Widder, Helmut (1995). *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse aus der Sicht des Bundes*, in: Heinz Schäffer/Wolfgang Dax/Georg Lienbacher (Hg.): *Untersuchungsausschüsse. Ein parlamentarisches Kontrollinstrument im Spannungsfeld von politischer Praxis und rechtlicher Neugestaltung (Tagung 1993)*, Wien, 27–69.

AUTOR

Franz FALLEND, geb. 1965, Universitätslektor und Projektassistent am Institut für Politikwissenschaft der Universität Salzburg, Assistent am Institut für Politische Wissenschaft des Internationalen Forschungszentrums für Grundfragen der Wissenschaften Salzburg. Forschungsschwerpunkte: Regionale politische Systeme, Föderalismus, Exekutiven. Jüngere Publikationen: „Kabinettsystem“ und Entscheidungsfindungsprozesse in den österreichischen Landesregierungen, in: Herbert Dachs et al.: *Länderpolitik (Schriftenreihe des Zentrums für angewandte Politikforschung, Bd. 14)*, Wien 1997,

231–354; Der Bundesrat in Österreich, in: Gisela Riescher et al. (Hg.): Zweite Kammern, Wien-München 2000, 97–113.

Adresse: Universität Salzburg, Institut für Politikwissenschaft, Rudolfskai 42, A-5020 Salzburg, e-mail: franz.fallend@sbg.ac.at.