

Präsident Prof. Dr. Werner Zögernitz
Berlin, 05.11.2010



„Geschäftsordnungen und ungeschriebene Regeln unter besonderer Berücksichtigung des österreichischen Parlaments“

In jeder modernen Demokratie sind Regierung und Parlament Fundamente des politischen Systems. Exekutive und Legislative sind abhängig voneinander und stellen einen wichtigen Teil der heiklen Balance in einer funktionierenden parlamentarischen Demokratie dar. Diese bedarf jedenfalls eines arbeitsfähigen und vitalen Parlamentarismus. Darauf haben wir u.a. in einer jüngst veröffentlichten Studie zum Thema „Wie viele Minister braucht ein Land?“ hingewiesen.

Zunächst zur Arbeit der Parlamente im Allgemeinen!

Die nationalen Parlamente haben bekanntlich drei klassische Aufgaben zu erfüllen, nämlich die Beratung und Beschlussfassung von Gesetzen, die parlamentarische Kontrolle der Regierung bzw. der Verwaltung und schließlich die Mitwirkung an der Vollziehung des Bundes.

Darüber hinaus beteiligen sich die Parlamente der EU-Staaten auch an der EU-Rechtssetzung, teilweise indirekt und neuerdings aufgrund des Vertrages von Lissabon sogar direkt.

Damit beeinflussen die Volksvertretungen unmittelbar oder mittelbar viele Lebensbereiche der Bürger und wirken auch wesentlich bei der Gestaltung der internationalen Beziehungen eines Staates mit.

Es bedarf daher eines strengen Reglements, um die reibungslose Durchführung der Plenar- und Ausschusssitzungen sowie der sonstigen parlamentarischen Arbeit sicherzustellen. Die entsprechenden Spielregeln sind in

der Geschäftsordnung der jeweiligen parlamentarischen Kammer niedergelegt.

Geschäftsordnungen dürfen aber weder über- noch unterbewertet werden; sie können nur die Rahmenbedingungen für das parlamentarische Verfahren festlegen. Für die konkrete Parlamentsarbeit sind neben einer wirkungsvollen Geschäftsordnung auch eine allgemein anerkannte parlamentarische Praxis sowie ein Mindestkonsens zwischen den parlamentarischen Fraktionen unverzichtbar. Insgesamt gesehen basieren also die parlamentarischen Spielregeln im Wesentlichen auf folgenden drei Säulen, nämlich:

1. dem Geschäftsordnungsgesetz oder einer autonomen Geschäftsordnung, die wiederum in der Verfassung verankert sind;

2. Vereinbarungen zwischen den Fraktionen (Klubs) und insbesondere solchen im jeweiligen parlamentarischen Kontroll- und Lenkungsorgan (z.B. Ältestenrat in Deutschland und Präsidialkonferenz in Österreich);

3. den Usancen, die auf dem sogenannten „Geist der Geschäftsordnung“, also dem Grundverständnis in jeder Demokratie, beruhen. Letzterer bedeutet, dass es parlamentarischen Mehrheiten möglich sein muss, Beschlüsse durchzusetzen, ohne von der Minderheit auf Dauer blockiert zu werden. Gleichzeitig müssen aber entsprechende Minderheitsrechte vorhanden sein, die eine effiziente Kontrolle der Regierung durch die Opposition grundsätzlich garantieren und auch konkret ermöglichen.

Nun komme ich zur Situation in Österreich!

Bei uns wurden nach der Wiedererrichtung der Republik im Jahre 1945 die entsprechenden Bestimmungen der Geschäftsordnung der Ersten Republik übernommen.

In der Zweiten Republik erfolgten seither insgesamt 14 Änderungen des Geschäftsordnungsgesetzes des Nationalrates – also der ersten Kammer des Parlaments – einstimmig oder mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit. Einige davon waren von grundsätzlicher Bedeutung. Es sind dies die Reformen in den Jahren 1961, 1975, 1988 und 1996, also eine in jeder Dekade. Ihnen gingen jeweils grundlegende Veränderungen der politischen Landschaft in Österreich bzw. in Europa voraus.

- o So war die Reform **im Jahr 1961** in erster Linie eine späte Folge der Erlangung der vollen Souveränität des österreichischen Parlaments, derer es sich ab 1955 erfreuen durfte. Die Änderung der Geschäftsordnung war aber auch

zugleich ein erster Versuch, aus der Starre der damaligen großen Koalition von ÖVP und SPÖ ein wenig auszubrechen.

o Die Geschäftsordnungsreform **im Jahr 1975**, die häufig als grundlegende Neuschöpfung der Verfahrensregeln des österreichischen Nationalrates angesehen wird, war wiederum ein sichtbarer Ausdruck einer neuen Konstellation, wonach seit 1966 eine der beiden großen Parteien eine Alleinregierung bildete, der die zweite Großpartei als Opposition gegenüber stand. Sie veränderte den bisherigen Charakter einer Legislativgeschäftsordnung durch einen qualitativen und quantitativen Ausbau der parlamentarischen Kontroll- und Minderheitsrechte.

o Der Geschäftsordnungsreform **im Jahr 1988** gingen schließlich die Bildung einer großen Koalition neuen Stils im Jahr 1987 und der Einzug einer vierten Partei – nämlich den Grünen – in den Nationalrat voraus. Außerdem entsprach es dem damaligen Zeitgeist, durch den Ausbau des

Instrumentariums der direkten Demokratie die Bürger verstärkt in die parlamentarische Willensbildung einzubeziehen.

o Hauptmotiv für die Reform **im Jahr 1996** war einerseits eine Anpassung der Geschäftsordnung aufgrund des österreichischen Beitrittes zur EU andererseits eine bessere Planbarkeit der Nationalratssitzungen, die aufgrund der Entwicklung zum Fünf-Parteien-Parlament (SPÖ, ÖVP, FPÖ, Grüne und Liberales Forum) in den 90er-Jahren unplanbar geworden sind, sowie eine weitere Öffnung des Plenums und der Ausschüsse. Wenn dabei auch die Kontrollinstrumente verbessert wurden, war dies nicht der eigentliche Schwerpunkt dieser Gesetzesnovelle, sondern lediglich ein erwünschter Nebeneffekt.

o **Derzeit** ist im Hinblick auf das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon eine **weitere große Novelle** in Vorbereitung. Eine damit zusammenhängende Verfassungsänderung, die den Einbau entsprechender Instrumente in das Bundes-

Verfassungsgesetz vorsieht, ist bereits mit 1. August 2010 in Kraft getreten.

Im Zusammenhang mit dieser Anpassung wird auch ein weiterer Ausbau der Kontroll- und Minderheitsrechte diskutiert.

Zusammenfassend sei also festgehalten, dass die Geschäftsordnung einer parlamentarischen Kammer – also auch des Nationalrates und des Bundesrates in Österreich – im Wesentlichen folgende vier Hauptaufgaben regelt:

a) Die **Gesetzgebung**, die die Hauptaufgabe der jeweiligen Regierungsparteien ist;

b) die **parlamentarische Kontrolle**, ein Schwerpunkt der Opposition, wobei zwischen der politischen, der finanziellen und der rechtlichen Kontrolle zu unterscheiden ist. *Dabei sind die wichtigsten Elemente der politischen Kontrolle das Interpellationsrecht, das Resolutionsrecht, das Enqueterecht, das Informationsrecht und das Petitionsrecht. Die finanzielle*

Kontrolle, die in Österreich in erster Linie vom Rechnungshof durchgeführt wird, betrifft vor allem die Prüfung der Gebarung des Bundes. Die wesentlichsten Instrumente der rechtlichen Kontrolle sind schließlich die Ministeranklage und die Anfechtung von Gesetzen beim Verfassungsgerichtshof;

c) weiters die **Mitwirkung an der Vollziehung des Bundes** (wie z.B. der Abschluss von Staatsverträgen);

d) für die EU-Staaten ferner die direkte oder indirekte **Mitwirkung** der nationalen Parlamente **an der EU-Rechtssetzung**.

Wie bereits erwähnt, kann die **Geschäftsordnung** nur die Rahmenbedingungen zur Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben herstellen. Ebenso wichtig sind nämlich **parlamentarische Vereinbarungen** und **Usancen**, die häufig auf dem sogenannten „Geist der Geschäftsordnung“ beruhen.

Nunmehr zu den parlamentarischen Vereinbarungen!

Diese werden entweder zwischen den Fraktionen direkt oder in der sogenannten Präsidialkonferenz (bestehend aus den Präsidenten des Nationalrates und den Klubobmännern) in der Regel einstimmig getroffen. Daran halten sich die Fraktionen fast immer, obwohl – rechtlich gesehen – durchaus auch gegenteilige Mehrheitsentscheidungen möglich wären. Die Vertragspartner fühlen sich an solche Abmachungen oftmals sogar stärker gebunden als an die diesbezüglichen Geschäftsordnungsbestimmungen.

Einige konkrete Beispiele – wobei ich mich aus Zeitgründen auf den Nationalrat konzentriere – für parlamentarische Vereinbarungen, die gravierende Abweichungen vom Text des Geschäftsordnungsgesetzes bedeuten, sind:

- o Koordinierung und Lenkung der Parlamentsarbeit

Obwohl die bereits erwähnte Präsidialkonferenz - gesetzlich gesehen - lediglich ein beratendes Organ des Präsidenten des Nationalrates darstellt, werden in der Regel die Entscheidungen in diesem Gremium einvernehmlich getroffen. Ähnliches dürfte auch auf den Ältestenrat in Deutschland zutreffen.

o Ausschüsse

* Es ist nach der Geschäftsordnung Aufgabe des Ausschussobmannes, Termin und Tagesordnung der Ausschusssitzungen festzulegen; dennoch geschieht dies fast immer im Einvernehmen zwischen allen Fraktionen und bedarf oftmals einer schwierigen Koordination.

* Im Zusammenhang mit den Ausschüssen sei auch die Tatsache erwähnt, dass zu Beginn jeder Gesetzgebungsperiode ein Schlüssel für die Zahl der Ausschussvorsitzenden pro Fraktion festgelegt wird, die dann vereinbarungsgemäß im jeweiligen Ausschuss gewählt werden.

- o Festlegung von Plenartagesordnungen

Obwohl dies nach dem Gesetz eine Aufgabe des Präsidenten des Nationalrates ist, werden die Tagesordnungen – meist nach Beratung in der Präsidialkonferenz – fast immer einvernehmlich festgelegt.

- o Vereinbarungen bezüglich Redner und Redezeiten

* Im österreichischen Nationalrat wurde die damalige „Bonner Stunde“ (nunmehr „Berliner Stunde“) als „Wiener Stunde“ nachgebildet, wobei den Fraktionen jeweils eine bestimmte Redezeit in den Debatten zur Verfügung steht. Anders als beispielsweise in Deutschland wird aber dabei den kleinen bzw. den Oppositionsparteien ein kräftiger Bonus gewährt.

* Bei Plenardebatten, die vom Fernsehen direkt übertragen werden, steht allen Fraktionen – unabhängig von der Größe – sogar die gleiche Redezeit zur Verfügung.

* Obwohl nach der Geschäftsordnung bei der Rednerreihenfolge sowohl auf Fraktionsstärke als auch auf eine Abwechslung zwischen den Klubs Rücksicht zu nehmen ist, wird im Normalfall immer nur zwischen den Fraktionen gewechselt. Es fällt also das Element der Fraktionsgröße völlig unter den Tisch.

o Ladung von Sachverständigen

Während dies formell eine Mehrheitsentscheidung des Ausschusses ist, werden auch hierbei häufig einvernehmliche Lösungen getroffen, wobei allen Fraktionen ein Nominierungsrecht eingeräumt wird.

o Information der Opposition über geplante

Abänderungsanträge im Ausschuss

Wenn seitens der Regierungsparteien beispielsweise die Absicht besteht, größere Abänderungsanträge in den Ausschusssitzungen direkt einzubringen, werden diese 24

Stunden vorher den Oppositionsparteien zur Information übermittelt.

Zusätzlich zu diesen meist schriftlichen Vereinbarungen gibt es eine Reihe von Usancen, die in der Regel eingehalten werden. Beispiele hierfür sind:

- o Dringliche Anfragen bzw. Anträge (Debatte über eine in der Sitzung eingebrachten schriftlichen Anfrage bzw. eines diesbezüglichen Antrages um 15.00 Uhr)

Obwohl alle Fraktionen (unabhängig davon, ob Regierung oder Opposition) das Recht haben, Dringliche Anfragen bzw. Anträge einzubringen und größere Parteien nach der Geschäftsordnung dabei sogar bevorzugt würden, wird derzeit die Einbringung solcher Initiativen fast ausschließlich den Oppositionsparteien überlassen.

- o Sonderprüfungen durch den Rechnungshof

20 Abgeordnete haben das Recht, eine Prüfung der Bundesgebarung durch den Rechnungshof zu verlangen. Da die Zahl der gleichzeitig laufenden Minderheitsverlangen mit drei begrenzt ist, überlassen es die Regierungsparteien in der Regel den jeweiligen Oppositionsparteien, solche Verlangen zu stellen, obwohl auch ihre Mandatare dieses Recht hätten.

- o Immunität

Es wird darauf geachtet, dass es hierbei selten zu Mehrheitsentscheidungen kommt, um die Immunität aller Mandatare gleich stark zu schützen. Die Abstimmung an sich könnte mit einfacher Mehrheit erfolgen.

- o Wahl von Nationalratspräsidenten

Obwohl es sich hierbei rechtlich um bloße Mehrheitsentscheidungen handelt, stellt seit 1945 die stärkste Nationalratsfraktion den Präsidenten und die zweitstärkste den zweiten Präsidenten. Seit 1983 wird schließlich der dritte Präsident von der drittgrößten Partei in Vorschlag gebracht und

jeweils mit Mehrheit gewählt, wenn dies auch nicht immer ganz unumstritten ist und Entscheidungen oft nur mit knapper Mehrheit getroffen werden.

- o Teilnahme von Regierungsmitgliedern an der Debatte über Oppositionsanträge

Es gibt zwar keine zwingende Vorschrift, dass die zuständigen Regierungsmitglieder auch bei Debatten über Oppositionsanträge anwesend sind. Dennoch ist dies üblich.

- o Getrennte bzw. namentliche Abstimmungen im Plenum

Obwohl die Geschäftsordnung hierfür weitreichende Individual- bzw. Minderheitsrechte vorsieht, macht die Opposition hiervon kaum Gebrauch, um die Sitzungen nicht unüberschaubar und chaotisch werden zu lassen.

- o Verteilung von materiellen und finanziellen Ressourcen

Während die Klubfinanzierung (= Finanzierung der Fraktionen) in einem eigenen Gesetz geregelt ist, werden Vereinbarungen über die Verteilung von Räumlichkeiten und über die sonstige Infrastruktur zu Beginn jeder Gesetzgebungsperiode des Nationalrates zwischen den Fraktionen einvernehmlich festgelegt. In der Regel werden für alle Fraktionen Sockel vorgesehen, wodurch kleinere Klubs relativ begünstigt sind. Die diesbezüglichen parlamentarischen Klubs bestehen aus Abgeordneten zum Nationalrat, aus Bundesräten und aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments, die derselben politischen Partei angehören.

Abschließend sei noch auf einige Tendenzen hingewiesen, die zwar der Geschäftsordnung, nicht aber dem „Geist der Geschäftsordnung“ und einer allgemein anerkannten parlamentarischen Kultur entsprechen.

Dies ist u.a. dann der Fall, wenn parlamentarische Instrumente überstrapaziert werden, also wenn z.B. die Regierung mit

Unterstützung der Mehrheitsparteien sogenannte „Sammelgesetze“ vorlegt. Es handelt sich dabei um einen Gesetzesvorschlag, mit dem bis zu 90 Gesetze abgeändert werden sollen. Dies macht nämlich eine vernünftige Beratung im Parlament nicht mehr möglich und degradiert die Volksvertretung zur reinen Abstimmungsmaschine.

Andererseits trifft dies auch dann zu, wenn die Opposition ihre Möglichkeiten extrem ausnützt - wie z.B. durch die häufige Einberufung von Sondersitzungen des Nationalrates als Minderheitsrecht oder durch die Verknüpfung von Verfahrensvorschriften mit inhaltlichen Entscheidungen. Ein Beispiel hierfür ist die Junktimierung von Ausschussterminen bzw. -tagesordnungen mit Abstimmungen über Sachmaterien.

Weiters ist eine Entwicklung erkennbar, wonach das inhaltliche Beratungsinteresse an Verhandlungsgegenständen in Ausschüssen, die in der Regel nicht öffentlich tagen, immer geringer wird und fast nur mehr das Instrument der öffentlichen

Präsentation im Plenum, noch dazu oftmals in populistischer Form, eine Rolle spielt.

Als nicht gerade parlamentarismusfördernd – wenn auch geschäftsordnungskonform – ist ferner die Überbeanspruchung bestimmter Minderheitsinstrumente anzusehen, was logischerweise zu ihrer Abnützung führt. So haben sich Regierungsmitglieder in Österreich früher vor Dringlichen Anfragen der Opposition noch gefürchtet, da solche selten und punktgenau eingebracht wurden. Dabei fand die Diskussion bzw. deren Ergebnis auch einen entsprechenden Niederschlag in der Medienberichterstattung. Heute wird faktisch in jeder Plenarsitzung eine Dringliche Anfrage gestellt und damit quasi zu einem normalen Tagesordnungspunkt, der in der Öffentlichkeit kaum noch beachtet wird. Dadurch schadet sich die Opposition längerfristig selbst.

Alles in Allem stellt das Parlamentsgeschehen ein sehr kompliziertes Regelwerk dar, das genau abgestimmt werden

soll. Man muss dabei auch bedenken, dass das Verhalten der Parlamentarier in den Augen der Bürger, die sie ja repräsentieren, einen Gradmesser für die politische Reife einer Gesellschaft darstellt. Daher sollten alle Tendenzen, die zu einer weiteren Abwertung der Demokratie und ihrer Institutionen führen könnten, möglichst vermieden werden. Schon heute ist nämlich – was zahlreiche Studien beweisen – das Image von Politik und Politikern nicht gerade berauschend, sodass sich auch die parlamentarische Kultur zumindest in der öffentlichen Meinung deutlich verschlechtert hat. So vertrat beispielsweise der Präsident des Deutschen Bundestages, Norbert Lammert, die Auffassung, dass „wenig für die Vermutung eines Bedeutungsverlustes der Parlamente, aber manches für die Wahrnehmung eines Bedeutungsverlustes der Politik“ spricht.

Diese Entwicklung ist deshalb besonders bedenklich, weil sich die Medien in der Zwischenzeit zu einer vierten Staatsgewalt entwickelt haben und somit großen Einfluss auf die Politik und die Gesellschaft ausüben.

Ein verantwortungsbewusster, geordneter und gleichzeitig bürgernaher Parlamentarismus ist daher ein Gebot der Stunde, um den erwähnten negativen Tendenzen entgegenzuwirken.