

Parlamentarische Opposition in Österreich: Recht und Praxis in Zeiten eines fragmentierten Parteiensystems

Christoph Konrath

Seit 1945 war das, was gegenwärtig in Deutschland als „qualifizierte“ oder „übergroße Koalitionen“ bezeichnet wird¹, so etwas wie der Normalfall in Österreich. Die Auseinandersetzung damit wurde – und wird teilweise noch – im größeren Zusammenhang des politischen Systems geführt. Dazu zählen neben Fragen der Regierungsdominanz insbesondere jene nach der Rolle der Sozialpartner, der politischen Parteien und der Konsensdemokratie.² Den verfassungsrechtlichen und parlamentarischen Aspekten dieses Regierungsmodells kam hingegen, wie insgesamt dem Parlamentarismus, kaum Bedeutung zu.³ Das hat sich seit den Wahlen zum Nationalrat 2000 und vor allem seit 2008 signifikant geändert. Nun dominiert zunehmend die Aussicht auf eine relativ fragmentierte Parteienlandschaft die Diskussion über die politische Zukunft der Republik.

In diesem Kontext soll im Folgenden ein Überblick über die politischen Entwicklungen bis zum Ende der 25. Gesetzgebungsperiode⁴ gegeben und vor allem die politischen und institutionellen Antworten darauf im Nationalrat dargestellt werden.

1. Rahmenbedingungen

1.1. Nationalrat und Bundesrat

Wenn in Österreich in Öffentlichkeit und Medien vom „Parlament“ gesprochen wird, ist in der Regel der Nationalrat gemeint. Der Nationalrat ist die erste und führende Parlamentskammer, und seine 183 Mitglieder werden im Normalfall alle fünf Jahre vom gesamten Bundesvolk aufgrund eines Verhältniswahlrechts gewählt. Jeder Wähler hat grundsätzlich nur eine Stimme, die einer Partei zu geben ist. Darüber hinaus können bis zu drei Vorzugsstimmen für Kandidaten dieser Partei vergeben werden, und zwar je eine für die Regionalwahlliste (durch Ankreuzen eines Namens), für die Landeswahlliste und die Bundeswahlliste (durch Aufschreiben des Namens). Eine Vorreihung eines Kandidaten erfolgt, wenn auf der jeweiligen Liste ein bestimmter Anteil der Wähler eine Vorzugsstimme vergeben hat. Für die Regionalwahlliste beträgt dieser Anteil 14 Prozent der Stimmen für die Partei, für die Landesparteiliste zehn Prozent und für die Bundesliste sieben Prozent. Aufgrund dieser vergleichsweise

1 Vgl. *Pascale Cancik*, Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer Opposition im Falle einer qualifizierten Großen Koalition, in: *NVwZ*, 33. Jg. (2014), H. 1/2, S. 18 – 24, S. 18.

2 Vgl. etwa *Emmerich Tálos*, Sozialpartnerschaft: Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor in der Zweiten Republik, Innsbruck 2008; *Karin Prapotnik* / *Marcelo Jenny* / *Wolfgang C. Müller*, Sozialpartnerschaftliche Politikberatung: Das Auslaufen eines Modells, in: *Zeitschrift für Politikberatung*, 7. Jg. (2015), H. 3, S. 79 – 90.

3 Siehe dazu *Christoph Konrath*, Parlamentarismus zwischen Recht und Politik, in: *Tamara Ehs* / *Stefan Gschiegl* / *Karl Ucakar* / *Manfried Welan* (Hrsg.), *Politik und Recht. Spannungsfelder der Gesellschaft*, Wien 2012, S. 107 – 133.

4 Mit Bundesgesetz vom 13. Juli 2017 (BGBl. I 79/2017) wurde die 25. Gesetzgebungsperiode vorzeitig beendet. Regulär wäre die Gesetzgebungsperiode am 29. Oktober 2018 zu Ende gewesen.

hohen Anforderungen bleibt der individuelle Einfluss auf die Reihung der Kandidaten meist gering. Den Parteileitungen kommt folglich im Zuge der Gestaltung der Wahllisten großer Einfluss auf die Zusammensetzung der Parlamentsfraktionen zu. Die Prozesse der>Listenerstellung werden in der Regel intern durchgeführt, das heißt in den jeweiligen Parteigremien entschieden.⁵ Ausnahmen bilden die Grünen, bei denen Parteimitglieder in Mitgliederversammlungen auf Landes- und Bundesebene in offenen Wahlverfahren die Liste bestimmen, sowie die – seit 2013 erstmals im Nationalrat vertretene – liberale Partei NEOS. Bei letzterer findet die>Listenerstellung in Kombination von offenen Verfahren (an denen sich auch Nichtmitglieder beteiligen können), Mitglieder- und Parteivorstandsentscheidungen statt.⁶ Die Stimmen der Parteigremien werden höher gewichtet, so dass aus partei- und wahlstrategischen Überlegungen Einflussnahmen möglich sind.

Der Nationalrat ist die verfassungsrechtlich und politisch dominierende Parlamentskammer. Ihm kommt die entscheidende Rolle in der Gesetzgebung und in der Kontrolle der Vollziehung zu.⁷ Nur der Nationalrat kann der Bundesregierung oder einzelnen ihrer Mitglieder das Misstrauen aussprechen⁸, Anklage gegen die Bundesregierung oder eines ihrer Mitglieder beim Verfassungsgerichtshof erheben⁹ und einen Untersuchungsausschuss einsetzen.¹⁰ Auch der Beschluss des Bundeshaushalts obliegt allein dem Nationalrat.¹¹

Der Bundesrat soll als Zweite Kammer die Interessen der Bundesländer in den Gesetzgebungsprozess einbringen. Die 61 Mitglieder des Bundesrates werden von den Landtagen gewählt, was angesichts der nach wie vor bestehenden relativen Stärke der (alten) Volksparteien in den Bundesländern korrespondierende Mehrheiten im Nationalrat und im Bundesrat sicherstellt.¹² Der Bundesrat hat im Gesetzgebungsprozess grundsätzlich nur bedingte

- 5 Siehe dazu im Überblick *Christoph Konrath / Melanie Sully*, Persönlichkeiten, Parteien und Parlamentarismus, in: *Andreas Khol / Günther Ofner / Stefan Karner / Dietmar Halper* (Hrsg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 2013, Wien 2014, S. 327 – 338, S. 328 f.; *Martin Dolezal / Martin Haselmayer / Marcelo Jenny*, Kandidatinnen und Kandidaten im Wahlkampf, in: *Sylvia Kritzinger / Wolfgang C. Müller / Klaus Schönbach* (Hrsg.), Die Nationalratswahl 2013: Wie Parteien, Medien und Wählerschaft zusammenwirken, Wien / Köln / Weimar 2014, S. 87 – 98; eingehend: *Wolfgang C. Müller / Wilfried Philipp / Marcelo Jenny*, Die Rolle der parlamentarischen Fraktionen, in: *Wolfgang C. Müller / Marcelo Jenny / Barbara Steininger / Martin Dolezal / Wilfried Philipp / Sabine Preisl-Westphal* (Hrsg.), Die österreichischen Abgeordneten. Individuelle Präferenzen und politisches Verhalten, Wien 2001, S. 183 – 260; *Wolfgang C. Müller*, Austria: Imperfect Parliamentarism but Fully-Fledged Party Democracy, in: *Kaare Strøm / ders. / Torbjörn Bergman* (Hrsg.), Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, Oxford 2003, S. 221 – 252, S. 226 ff.
- 6 Siehe zu dieser Partei insbesondere *David Johann / Marcelo Jenny / Sylvia Kritzinger*, Mehr Wettbewerb bei Österreichs Wahlen? Die neue Partei NEOS und ihre engsten Konkurrenten, in: *ZParl*, 47. Jg. (2016), H. 4, S. 814 – 830. Siehe zu den Vorwahlen auf <https://vorwahl.neos.eu/faq> (Abruf am 23. August 2017).
- 7 Siehe dazu im Überblick *Ewald Wiederin*, Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Österreich, in: *Armin von Bogdandy / Pedro Cruz Villalón / Peter M. Huber* (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum. Band 1: Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts, Heidelberg 2007, S. 389 – 449, Rz. 68 ff.
- 8 Art. 74 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG).
- 9 Art. 76 B-VG.
- 10 Art. 53 B-VG.
- 11 Art. 42 Abs. 5 B-VG.
- 12 Der Bundesrat tagt in Permanenz und wird nach jeder Landtagswahl teilerneuert. Die Zusammenschau nach Gesetzgebungsperioden des Nationalrates erfolgt daher nur aus praktischen Gründen und stellt jeweils auf die Zusammensetzung zu Beginn der jeweiligen Periode des Nati-

Vetorechte und auch nur eingeschränkte Kontrollmöglichkeiten. Er hat keine Möglichkeit, einen Gesetzentwurf inhaltlich abzuändern, sondern kann diesem nur im Ganzen zustimmen oder ablehnen. Sofern der Nationalrat seinen ursprünglichen Beschluss wiederholt („Beharrungsbeschluss“), hat der Bundesrat keine Möglichkeit der Einflussnahme mehr.¹³ Ein formelles oder informelles Vermittlungsverfahren zwischen Nationalrat und Bundesrat besteht nicht. Gesetzgebungskompetenzen liegen in Österreich überwiegend beim Bund, so dass den Landtagen nur geringe politische und rechtliche Bedeutung zukommt.

In der ursprünglichen Fassung des Bundesverfassungsgesetzes von 1920 beanspruchte der Nationalrat die zentrale Stellung im Verfassungsgefüge. Unter Absage an traditionelle Konzepte der Gewaltentrennung, die insbesondere vom Staatsrechtler *Hans Kelsen* mit der monarchischen Staatsform assoziiert wurde, erfolgte eine Konzentration aller Staatsgewalt beim Nationalrat, und es wurde ein System der „radikalen Parlamentsherrschaft“ eingerichtet, wie es die zeitgenössische Verfassungslehre nannte.¹⁴ Damit sollte eine Rückbindung jeglichen Staatshandelns – vermittelt über den Nationalrat – an das Volk sichergestellt werden. Der Nationalrat wählte die Bundesregierung und setzte sie auch wieder ab, indem er ihr das Misstrauen aussprach. Die Bundesverfassung stellte die Unabhängigkeit der Richter sicher. Systematisch zählt sie die Gerichte aber ebenso wie die Verwaltung bis heute zur Vollziehung. Diese Konzentration der politischen Entscheidungen im Nationalrat bewirkte auch, dass Konflikte zwischen den obersten Staatsorganen politisch gelöst werden mussten. Der verfassungsrechtliche Organstreit ist der Bundesverfassung bis heute fremd.¹⁵ Verfassungsgerichtsbarkeit wurde zunächst vor allem im Hinblick auf Konfliktlösung im Bundesstaat konzipiert und gewann dann im Lichte der Stufenbaulehre durch die Gesetzesprüfung an Bedeutung.¹⁶

Das radikalparlamentarische System von 1920 wurde schon 1929 deutlich eingeschränkt. Seither wird der Bundespräsident vom Volk gewählt, und er hat nach dem Vorbild von

onalrates und für die laufende Gesetzgebungsperiode auf dem Stand 1. April 2017 ab: XXI. GP (1999 bis 2002): Nationalrat: 65 SPÖ, 52 ÖVP, 52 FPÖ, 14 Grüne – Bundesrat: 27 ÖVP, 22 SPÖ, 15 FPÖ; XXII. GP (2002 bis 2006): Nationalrat: 69 SPÖ, 79 ÖVP, 18 FPÖ, 17 Grüne – Bundesrat: 28 ÖVP, 21 SPÖ, 12 FPÖ, 1 Grüner; XXIII. GP (2006 bis 2008): Nationalrat: 68 SPÖ, 66 ÖVP, 21 FPÖ, 21 Grüne, 7 BZÖ – Bundesrat: 29 SPÖ, 26 ÖVP, 2 BZÖ, 1 FPÖ, 4 Grüne; XXIV. GP (2008 bis 2013): Nationalrat: 57 SPÖ, 51 ÖVP, 34 FPÖ, 20 Grüne, 21 BZÖ – Bundesrat: 28 SPÖ, 26 ÖVP, 3 Grüne, 2 FPÖ, 2 BZÖ; XXV. GP (2013 bis 2017): Nationalrat: 52 SPÖ, 51 ÖVP, 38 FPÖ, 24 Grüne, 8 NEOS, 6 Team Stronach – Bundesrat: 22 ÖVP, 20 SPÖ, 12 FPÖ, 4 Grüne (inklusive drei ohne Fraktionszugehörigkeit).

13 Vgl. dazu *Theo Öhlinger / Harald Eberhard*, Verfassungsrecht, Wien 2016, S. 199.

14 Siehe dazu im Überblick *Ewald Wiederin*, a.a.O. (Fn. 7), Rz. 69.

15 Vgl. *Christoph Konrath*, Reform der Untersuchungsausschüsse und Überlegungen zur Einführung eines Organstreitverfahrens, in: *Georg Lienbacher / Gerhart Wielinger* (Hrsg.), Jahrbuch öffentliches Recht 2010, Wien 2010, S. 25 – 63, S. 55 ff. Erst mit der Einführung des Minderheitsrechts auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses im Nationalrat wurden 2014 spezifische, nur auf den Untersuchungsausschuss bezogene Streitverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof geschaffen. Es handelt sich dabei aber um eine Spezialzuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes und nicht um einen verfassungsrechtlichen Organstreit. Siehe dazu *Christoph Konrath / Carina Neugebauer / Rosi Posnik*, Das neue Untersuchungsausschussverfahren im Nationalrat, in: *Journal für Rechtspolitik*, 23. Jg. (2015), H. 3, S. 216 – 231, S. 229 ff.

16 Grundlegend dazu *Theo Öhlinger*, Die Entstehung und Entfaltung des österreichischen Modells der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: *Bernd-Christian Funk / Gerhart Holzinger / Hans Klecatsky / Karl Korinek / Wolfgang Mantl / Peter Pernthaler* (Hrsg.), Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen: Festschrift für Ludwig Adamovich, Wien 2002, S. 581 – 600.

Art. 25 WRV das Recht, die Bundesregierung zu ernennen und zu entlassen.¹⁷ Zugleich blieben 1929 wesentliche Grundlagen des ursprünglichen Modells der Parlamentsherrschaft in der Verfassung unverändert.¹⁸ Das betraf vor allem die zentrale Stellung des Parlamentsgesetzes, das Recht, der Bundesregierung oder ihren Mitgliedern jederzeit das Misstrauen auszusprechen oder das Recht des Nationalrates, die Gesetzgebungsperiode (Wahlperiode) mittels Gesetzesbeschluss jederzeit und ohne Angabe von Gründen zu beenden. Aus diesen beiden Textstufen der Verfassungsentwicklung folgen bis heute Spannungsfelder im parlamentarischen Regierungssystem und ein Reservoir für Auslegungsmöglichkeiten.

Hervorzuheben ist auch noch, dass die Geschäftsordnung des Nationalrates ein Bundesgesetz ist, das nur unter besonderen Bedingungen geändert werden kann. Neben verfahrensrechtlichen Hürden ist vorgeschrieben, dass Änderungen der Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder des Nationalrates und einer Mehrheit von zwei Dritteln bedürfen.¹⁹ Damit entsprechen die Beschlussanforderungen jener einer Änderung der Bundesverfassung. Hinzu kommt, dass sämtliche parlamentsbezogenen Regelungen entweder direkt im Geschäftsordnungsgesetz oder in Anlagen dazu erfolgen müssen.²⁰

1.2. Verständnis von Verfassungsrecht

In Österreich ist Verfassungsrecht materiell nicht näher bestimmt. Für eine Verfassungsänderung bedarf es lediglich der Bezeichnung als Verfassungsgesetz und der Beschlussfassung im Nationalrat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln bei Anwesenheit der Hälfte der Abgeordneten. Das führt zu einer hohen Flexibilität bei Verfassungsänderungen, bewirkt aber auch, dass Verfassungsrecht und seine Interpretation nur mehr graduelle Unterschiede zu einfachem Gesetzesrecht aufweisen.²¹ Ein verfassungsrechtliches Inkorporationsgebot besteht nicht. Angesichts der historisch sehr hohen Zahl an Verfassungsgesetzen beziehungsweise so genannten Verfassungsbestimmungen in einfachen Gesetzen und angesichts der relativen und absoluten Dichte an Verfassungsrecht (auch in Bereichen wie dem Wirtschafts- oder Energierecht) stellen Verfassungsänderungen politische Verhandlungs- und Vetopositionen sicher. Solange Koalitionsregierungen über die Verfassungsmehrheit im Nationalrat verfügen, garantierten Verfassungsgesetze eine Verhandlungsmacht der einzelnen Koalitionspartner im Hinblick auf die Einschränkung politischer Gestaltungsmacht in Zeiten von Alleinregierungen. In Zeiten, in denen Koalitionsregierungen über keine Verfas-

17 Siehe zur Entstehung und Kritik *Peter Pernthaler*, Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie, in: VVDStRL, Band 25, Berlin 1967, S. 95 – 201, S. 112 ff.

18 Vgl. *Adolf J. Merkl*, Der rechtliche Gehalt der österreichischen Verfassungsreform vom 7. Dezember 1929, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, 11. Jg. (1929), S. 161 – 212.

19 Siehe zu den damit verbundenen Fragen *Bernd Wieser*, Änderung des Geschäftsordnungsgesetzes des Nationalrates nur durch selbständigen Antrag von Abgeordneten – verfassungswidrig?, in: *Hedwig Kopetz / Josef Marko / Klaus Poier* (Hrsg.), Soziokultureller Wandel im Verfassungsstaat. Festschrift für Wolfgang Mantl, Wien / Köln / Weimar 2004, S. 447 – 469.

20 Siehe Art. 30 B-VG.

21 Vgl. *Ewald Wiederin*, a.a.O. (Fn. 7), Rz. 27 ff. Eingehend dazu *Theo Öhlinger*, Stil der Verfassungsgesetzgebung – Stil der Verfassungsinterpretation, in: *Bernd-Christian Funk / Hans Klecatsky / Edwin Loebenstein / Wolfgang Mantl / Kurt Ringhofer* (Hrsg.), Staatsrecht und Staatswissenschaften in Zeiten des Wandels. Festschrift für Ludwig Adamovich, Wien / New York 1992, S. 502 – 514.

sungsmehrheiten verfügen, steigt die Verhandlungsmacht der Oppositionsparteien und sichert ihnen entsprechendes politisches Kapital.²²

2. Entwicklungslinien

2.1. Das Parlament in der 1. und der 2. Republik

Die 1920 angenommene österreichische Bundesverfassung wurde 1929, wie oben erwähnt, geändert und 1945 im Wesentlichen unverändert wieder in Kraft gesetzt. Wenn in Österreich daher von der 1. und der 2. Republik gesprochen wird, sind damit zunächst nur bestimmte Zeitabschnitte, nicht aber unterschiedliche Verfassungen gemeint. Dennoch besteht ein signifikanter Unterschied zwischen beiden. An die Stelle des offenen Konflikts der 1. Republik trat 1945 ein umfassend ausgeprägtes Konkordanzsystem, das durch zwei große Volksparteien, die sozialdemokratische SPÖ und die christlich-konservative ÖVP getragen wurde, und dessen Entscheidungsprozesse durch eine starke Sozialpartnerschaft geprägt waren. „Sozialpartner“ bedeutet dabei die gesetzlichen und freiwilligen Interessenvertretungen der Wirtschaft und Industrie sowie der Arbeiter und Angestellten.²³ Der hohe Organisationsgrad der politischen Parteien und die Pflichtmitgliedschaft in den Interessenvertretungen vermittelten eine breite Legitimationsbasis für dieses System. Die Konkordanz fand ihren Ausdruck auch in den großen Regierungskoalitionen von 1945 bis 1966 und dann wieder ab 1986. Auch in den Zeiten der Alleinregierungen 1966 bis 1983 setzte sie sich – vermittelt über die Sozialpartner – in vieler Hinsicht fort.

Die 1. Republik war demgegenüber durch ein – vor allem auf der Rechten – stärker fragmentiertes Parteiensystem geprägt. Der relativ starken Sozialdemokratie, die durchgehend rund 70 von – ab 1923 – 165 Mandaten besetzte, standen die Christlichsoziale Partei (mit ähnlicher, zeitweise aber höherer Mandatszahl) und eine Reihe weiterer national und bäuerlich ausgerichteter Parteien gegenüber.²⁴ Verfassungsänderungen waren folglich nur mit Zustimmung der Sozialdemokratie möglich. Insgesamt war diese Zeit durch häufige Regierungswechsel sowie zeitweise Minderheitsregierungen oder Regierungen, die primär aus leitenden Verwaltungsbeamten bestanden, geprägt, wobei nicht jeder Regierungswechsel mit Neuwahlen einherging.²⁵

Trotz der verfassungsrechtlich starken Stellung des Nationalrates beschränkten sich Minderheits- und Kontrollrechte im Wesentlichen auf Interpellationen. Das Recht, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, war der Mehrheit vorbehalten.²⁶ Bemerkenswert war jedoch die Möglichkeit einzelner Ausschüsse, laufende Einsicht und Kontrolle des Vollzugs im Ver-

22 Anschaulich dazu *Theo Öhlinger*, Verfassung und Demokratie in Österreich zu Beginn des 21. Jahrhunderts, in: *Christian Brünner / Wolfgang Mantl / Alfred Noll / Werner Pleschberger* (Hrsg.), *Kultur der Demokratie*. Festschrift für Manfred Welan, Wien / Köln / Graz 2002, S. 217 – 235.

23 Siehe dazu insbesondere *Emmerich Tálos*, a.a.O. (Fn. 2).

24 Siehe dazu eingehend *Anton Pelinka*, Parlament, in: *Emmerich Tálos / Herbert Dachs / Ernst Hanisch / Anton Staudinger* (Hrsg.), *Handbuch des politischen Systems Österreichs*. Erste Republik 1918-1933, Wien 1995, S. 59 – 71.

25 Im Überblick *Wolfgang C. Müller / Wilfried Philipp / Barbara Steininger*, Die Regierung, in: *Emmerich Tálos / Herbert Dachs / Ernst Hanisch / Anton Staudinger* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 24), S. 72 – 89.

26 Dazu *Helmut Widder*, Verfassungsrechtliche Kontrollen in der Ersten Republik, in: *Emmerich Tálos / Herbert Dachs / Ernst Hanisch / Anton Staudinger* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 24), S. 105 – 122, S. 108 f., S. 116 f.

teidigungsbereich vorzunehmen. Dieses Recht wurde aber vom Verfassungsgerichtshof 1932 (im Zusammenhang mit einer zunehmend parlamentsskeptischen Rechtsprechung) als verfassungswidrig aufgehoben.²⁷ Der Hinweis auf diese Entscheidung ist vor allem deshalb wichtig, weil damit nicht nur die spätere Kernbereichsjudikatur des Bundesverfassungsgerichts vorweggenommen wurde. Vor allem wurden hier auch hohe Anforderungen an die verfassungsrechtlichen Grundlagen jeglicher Kontroll- und Mitwirkungsrechte des Nationalrates formuliert, während im Gegenzug keine näheren Regelungen für die Entscheidungsfindung innerhalb der Bundesregierung für notwendig erachtet wurden. Damit bildet diese Entscheidung die bis heute unwidersprochen gebliebene Grundlage für den hohen Detaillierungsgrad parlamentsrechtlicher Bestimmungen in der Bundesverfassung.

2.2. Wendepunkte in der Entwicklung des Nationalrates

Entsprechend der Logik konkordanter Entscheidungsprozesse trat die Bedeutung des Parlaments und des parlamentarischen Prozesses in der 2. Republik in den Hintergrund. Sie waren nur vereinzelt Gegenstand öffentlicher Debatten. Das parlamentarische Verfahren begann praktisch erst, wenn in den Regierungsparteien und ihren vorgelagerten Interessengruppen und Institutionen alles entschieden war.²⁸ Es sollte in einer Weise durchgeführt werden, die bereits getroffene Vereinbarungen möglichst nicht gefährdete.²⁹ Parlamentarischen Kontrollrechten kam, wenn, dann als Mittel innerkoalitionärer „Bereichsopposition“ – etwa in Bezug auf die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung (in Österreich: „Gebarungsprüfung“) durch den Rechnungshof oder vereinzelt Untersuchungsausschüsse – eine eingeschränkte Bedeutung zu.³⁰ Wichtiger war hingegen die schon erwähnte Praxis, maßgebliche Gesetzesbeschlüsse in Form von Verfassungsrecht zu fassen, nicht zuletzt um den Handlungsspielraum allfälliger Alleinregierungen zu beschränken.

Der entscheidende Wendepunkt in diesen Entwicklungen kann 1986 festgemacht werden. Bis dahin waren nur drei Parteien im Nationalrat vertreten: die SPÖ, die ÖVP und die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ), wobei letztere bis dahin in Wahlen immer nur zwischen sechs und zwölf Sitze errang. 1986 gewann letztere nun unter ihrem neuen Obmann *Jörg Haider* signifikant an Mandaten, und den Grünen gelang erstmals der Einzug in den Nationalrat. Da diese beiden Parteien aber praktisch nicht an den anderen maßgeblichen Einrichtungen des politischen Systems, also vor allem der Sozialpartnerschaft beteiligt waren, war klar, dass sie vor allem den Nationalrat als institutionalisiertes Forum nutzen mussten.³¹

27 Verfassungsgerichtshof VfSlg 1454/1932.

28 Anschaulich dazu *Anton Pelinka / Manfred Welan*, *Austria revisited: Demokratie und Verfassung in Österreich*, Wien 2001.

29 Siehe zu dieser Funktionslogik – aus Sicht eines maßgeblichen Akteurs – *Andreas Khol*, Koalitionsabkommen in der Regierungspraxis 1994 bis 2007, in: *ders. / Günther Ofner / Stefan Karner / Dietmar Halper* (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 2006*, Wien / Köln / Weimar 2007, S. 141 – 155.

30 Vgl. *Franz Fallend*, Demokratische Kontrolle oder Inquisition? Eine empirische Analyse der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse des Nationalrates nach 1945, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 29. Jg. (2000), H. 2, S. 177 – 200.

31 Siehe dazu schon *Wolfgang C. Müller*, Das Parteiensystem, in: *Herbert Dachs / Peter Gerlich / Herbert Gottweis / Franz Horner / Helmut Kramer / Volkmar Lauber / ders. / Emmerich Tólos* (Hrsg.), *Handbuch des politischen Systems Österreichs*, Wien 1991, S. 181 – 196, S. 196.

SPÖ und ÖVP verfügten weiterhin über 157 von 183 Sitzen im Nationalrat und damit über eine Zweidrittelmehrheit. Die FPÖ erhielt 18, die Grünen acht Mandate. Dennoch wurde rasch deutlich, dass die Mechanismen im Nationalrat sowohl im Geschäftsordnungsrecht als auch in der parlamentarischen Praxis nur sehr bedingt auf diese Änderungen vorbereitet waren. Die Inanspruchnahme der, wenn auch nach wie vor eingeschränkten, parlamentarischen Rechte und Möglichkeiten führte folglich zu Verzögerungen, ineffizienten Vorgehensweisen und eingeschränkter Planbarkeit parlamentarischer Abläufe. Diese Probleme wurden dann auch als Begründung für die ab 1988 mehrfach folgenden Änderungen der Geschäftsordnung angegeben.³² Der kurzzeitige Verlust der Verfassungsmehrheit der Regierungskoalition in den Nationalratswahlen 1994 und damit knapp vor dem EU-Beitritt Österreichs 1995 eröffnete dann auch die Möglichkeit, weitreichende parlamentarische Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten zu verankern.³³

2.3. Maßgebliche Entwicklungspfade

Eine Zusammenschau der Entwicklungen seit den späten 1980er Jahren lässt vier Pfade deutlich werden: die Fokussierung auf das Plenum und auf die parlamentarischen Fraktionen (oder Klubs, wie sie im Nationalrat genannt werden), den spezifischen Ausbau der parlamentarischen Kontrollrechte und eine zunehmende Detailliertheit der Regelungen.

(1) Fokus auf Plenarsitzungen

Wie bereits erwähnt, hat die sozialpartnerschaftliche Prägung des österreichischen politischen Systems dazu geführt, dass das parlamentarische Verfahren traditionell sehr spät einsetzte und entsprechend rasch vonstatten ging. Bis heute ist es üblich, dass die meisten Gesetzentwürfe der Bundesregierung (Regierungsvorlagen) erst relativ knapp vor dem geplanten Inkrafttreten im Nationalrat eingebracht werden. Angesichts einer sehr geringen Sitzungsfrequenz der Ausschüsse³⁴ führt das dazu, dass ein Gesetzentwurf in der Regel in nur einer Ausschusssitzung behandelt und sogleich abgestimmt wird. Ausschüsse sind, von der Behandlung von Berichten der Bundesregierung und Hearings zu einzelnen, als bedeutsam angesehenen Gesetzentwürfen oder Staatsverträgen abgesehen, in der Regel nicht öffentlich zugänglich.³⁵ Der Schwerpunkt parlamentarischer Arbeit wird daher – auch im Selbstbild der Abgeordneten und in der Wahrnehmung der meisten Medien – im Plenum verortet.³⁶ Das spiegelt sich auch in den Anpassungen an die neuen Verhältnisse seit 1986 wider.

32 Vgl. *Günther Schefbeck*, Der Nationalrat zwischen Rechtsetzungsorgan und Tribüne, in: *Journal für Rechtspolitik* 5. Jg. (1997), H. 1, S. 117 – 135, S. 118 ff.

33 Vgl. *Barbara Blümel* / *Christine Neuhold*, The Parliament of Austria: A “Normative” Tiger?, in: *Olaf Tans* / *Carla Zoethout* / *Jit Peters* (Hrsg.), *National Parliaments and European Democracy*, Groningen 2007, S. 142 – 160.

34 Siehe dazu die Übersicht über die Ausschüsse des Nationalrates auf <https://www.parlament.gv.at/PAKT/AUS/> (Abruf am 23. August 2017). Die überwiegende Zahl der Ausschüsse hält zwischen vier und sechs Sitzungen pro Jahr ab.

35 Siehe dazu *Ingrid Siess-Scherz*, Die Öffentlichkeit von Ausschussverhandlungen, in: *Österreichische Juristenzeitung*, 53. Jg. (1998), H. 12, S. 441 – 451.

36 Vgl. *Marcelo Jenny* / *Wolfgang C. Müller*, Die Arbeit im Parlament, in: *Wolfgang C. Müller* / *Marcelo Jenny* / *Barbara Steininger* / *Martin Dolezal* / *Wilfried Philipp* / *Sabine Preisl-Westphal* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 5), S. 261 – 370, S. 318 ff.

Ein wichtiges Thema war die Verteilung der Redezeiten und die zeitliche Begrenzung von Plenarsitzungen. Dies sollte durch die Einführung (und mehrfache Anpassung) von Tagesblockredezeiten erfolgen. Damit wurde ein Modell für eine proportionale Verteilung der Redezeit auf die Klubs in Kombination mit einer garantierten Mindestredezeit pro Klub geschaffen. Da das Grundmodell auf einer Stunde (der so genannten „Wiener Stunde“) aufbaut, verschafft die Mindestredezeit konsequenterweise kleinen Klubs einen Vorteil.³⁷ Bei weiteren Debattenformen kommt allen Klubs grundsätzlich dasselbe Redezeitkontingent zu, das aber nicht in die Tagesblockzeit eingerechnet wird. Dabei handelt es sich um Aktuelle Stunden, in denen grundsätzlich einmal pro Sitzungswoche ein Klub ein Debatthema bestimmen kann³⁸, sowie die dringliche Behandlung von Anträgen oder schriftlichen Anfragen.³⁹ Hinzu kommen so genannte Kurzdebatten zur Besprechung einer schriftlichen Anfragebeantwortung oder von Anträgen, mit denen Ausschüssen eine Frist zur Berichterstattung gesetzt werden soll.⁴⁰

Die dringliche Behandlung von Anträgen oder Anfragen sowie die Kurzdebatten sind als Minderheitsrechte ausgestaltet. Sie ermöglichen es einer – in der Regel sehr kleinen Gruppe von fünf Abgeordneten –, den Sitzungsablauf zu beeinflussen und eigene Themen zu setzen. Das ist vor allem deshalb von Bedeutung, weil ein Großteil der Vorlagen, die von Oppositionsparteien eingebracht werden, nie im Plenum behandelt wird (siehe unten 3.2.). In den Reformen der Geschäftsordnung wurde dabei jeweils so vorgegangen, dass die Unterstützungserfordernisse für den Einsatz dieser Instrumente herabgesetzt wurden und im Gegenzug die Nutzung kontingentiert wurde (jede/r Abgeordnete kann z. B. nur ein Verlangen auf Durchführung einer dringlichen Anfrage oder Behandlung eines dringlichen Antrags pro Jahr unterstützen). Dafür erhielt jeder Klub aber ein Mindestkontingent von vier dringlichen Anfragen beziehungsweise Anträgen pro Jahr.⁴¹

(2) Fokus auf die Klubs

Schon in diesen sehr grob umrissenen Beispielen wird der zweite Pfad deutlich: die Fokussierung auf die Klubs. Im Nationalrat nehmen sie seit jeher eine dominierende Rolle ein, und mit dieser starken Stellung korrespondiert eine im internationalen Vergleich außergewöhnlich hohe Fraktionsdisziplin. Diese wird durch das enge Verhältnis zwischen Partei und Klub und dem hohen Einfluss der Partei- und Klubführungen auf die Wahllistenerstellung gefördert.⁴² Dennoch – oder vielleicht gerade deswegen – waren der Status der Klubs

37 Gemäß § 57 Abs. 4 Geschäftsordnungsgesetz Nationalrat (GOGNR) darf die Redezeit pro Klub nicht weniger als 20 Minuten pro Sitzung betragen. In der aktuellen Gesetzgebungsperiode führt das zu folgender Redezeitverteilung pro Stunde (in Klammer: Zahl der Mandate mit Stand 1. April 2017): SPÖ (52): 13,5 Minuten, ÖVP (51): 13,5 Minuten, FPÖ (38): 12,5 Minuten, Grüne (24): 10,5 Minuten, NEOS (8): 5,5 Minuten, Team Stronach (6): 5,5 Minuten.

38 § 97a GOG-NR.

39 § 74a GOG-NR (Dringlicher Antrag); § 93 GOG-NR (Dringliche Anfrage).

40 § 43 GOG-NR (Fristsetzung); § 92 GOG-NR (Besprechung einer Anfragebeantwortung) jeweils in Verbindung mit den Regelungen über die Redezeit in § 57a GOG-NR und Kollisionsnormen in § 57b GOG-NR.

41 Siehe dazu *Günther Schefbeck*, a.a.O. (Fn. 32), S. 130 ff.

42 Vgl. *Wolfgang C. Müller / Wilfried Philipp / Marcelo Jenny*, a.a.O. (Fn. 5), S. 244 ff.

und die informelle Praxis der Parlamentsorganisation nur in Ansätzen geregelt.⁴³ Als Reaktion auf die Infragestellung der seinerzeitigen Parlamentspraxis durch die neuen Klubs kam es nicht nur zu einer stärkeren Formalisierung ihrer Organisation, sondern auch zu einer formal viel stärkeren Ausrichtung der Geschäftsordnung auf die Klubs hin. Dazu trat jedoch eine weitere Entwicklung: 1993 spaltete sich erstmals eine Gruppe von Abgeordneten von ihrem ursprünglichen Klub ab und gründete während der laufenden Gesetzgebungsperiode einen neuen. Die Zulässigkeit dieser Vorgehensweise war umstritten und kreiste um die grundsätzliche Frage, wer Anspruch auf das parlamentarische Mandat habe, die Partei oder der einzelne Abgeordnete.⁴⁴ Diese Frage sollte in den Folgejahren immer wieder auftauchen und schließlich zu grundsätzlichen Änderungen führen (siehe unten 3.6.).

(3) Weiterentwicklung von Mitwirkungs- und Minderheitsrechten

Auffallend an den österreichischen Reaktionen auf die veränderten Kräfteverhältnisse im Nationalrat ist die sehr langsam erfolgte Weiterentwicklung parlamentarischer Kontroll- und Mitwirkungsrechte. Der Schwerpunkt lag auf den bereits erwähnten Möglichkeiten einer Minderheit von Abgeordneten oder von Klubs in Plenarsitzungen, weil hier durch das faktische Verhalten (und die damit einhergehenden Verzögerungen etc.) der größte Handlungsdruck aufgebaut werden konnte.⁴⁵ Dennoch kam es auch im Zuge dieser Änderungen zum Ausbau der Minderheitsrechte, und zwar zur Möglichkeit von 20 Abgeordneten, den Rechnungshof mit der Durchführung besonderer Akte der Gebarungsprüfung in seinem Wirkungsbereich zu beauftragen. Auch die gleichzeitige Einführung eines ständigen Unterausschusses des Rechnungshofausschusses sollte die Voraussetzungen für eine stärkere parlamentarische Auseinandersetzung mit Rechnungshofanliegen schaffen.⁴⁶

Die Verankerung parlamentarischer Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten 1994 stellte zwar eine signifikante Aufwertung des Nationalrates (und auch des Bundesrates) in verfassungsrechtlicher Sicht dar. Die Ausübung der Rechte blieb aber grundsätzlich der regierungstragenden Mehrheit vorbehalten, die lange auch keine Anstrengungen dahingehend unternahm, die verfassungsrechtlich garantierten Informationsrechte des Parlaments in EU-Angelegenheiten anzuwenden.⁴⁷

43 Vgl. *Ilse Pogatschnigg*, Die Klubbildung im österreichischen Parlament, Frankfurt am Main 2006, S. 55 ff.

44 Exemplarisch dazu *Theo Öblinger*, Der Klub des Liberalen Forums, in: *Journal für Rechtspolitik*, 1. Jg. (1993), H. 1, S. 77 – 82; *Günther Winkler*, Rechtsfragen der Bildung eines Klubs im Nationalrat, in: *Juristische Blätter*, 115. Jg. (1993), S. 279 – 292.

45 Vgl. *Günther Schefbeck*, a.a.O. (Fn. 32), S. 121.

46 Siehe dazu den Bericht des Geschäftsordnungsausschusses des Nationalrates AB 1200 BlgNR XVIII. GP, S. 1. Die Praxis, die Einrichtung „ständiger Unterausschüsse“ sowohl im Bundesverfassungsgesetz als auch im Geschäftsordnungsgesetz vorzusehen, stellt eine Eigentümlichkeit des österreichischen Nationalrates dar. Historisch und rechtlich lässt sie sich damit erklären, dass die Tätigkeit des Nationalrates seit 1929 in zwei Tagungen und tagungsfreie Zeiten und dann ab 1975 in eine Tagung und eine tagungsfreie Zeit gegliedert wurde. Während die Ausschusstätigkeit in tagungsfreien Zeiten grundsätzlich ruht, können ständige (Unter-)Ausschüsse jederzeit zusammentreten. Angesichts der traditionell hohen Mitgliederzahlen der Ausschüsse des Nationalrates wurden Unterausschüsse in der parlamentarischen Praxis immer als Gremien angesehen, die kleiner besetzt werden und flexibler agieren können. Siehe dazu *Christoph Konrath*, Art. 28 B-VG, in: *Benjamin Kneihls / Georg Lienbacher* (Hrsg.), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, Wien (19. Lieferung 2017), Rz. 23 f.

47 Vgl. *Barbara Blümel / Christine Neuhold*, a.a.O. (Fn. 33), S. 144 ff.

Erst seit dem (neuerlichen) Verlust der Verfassungsmehrheit der SPÖ-ÖVP Koalition 2008 ist es zu einem signifikanten Ausbau von Minderheits-, Informations- und Beteiligungsrechten des Nationalrates gekommen. Für die Genehmigung des Vertrags von Lissabon war im Nationalrat eine Zweidrittelmehrheit erforderlich.⁴⁸ Die dafür benötigte Zustimmung der Grünen ging nicht nur mit einem substantiellen Ausbau der Mitwirkungsrechte des Nationalrates nach dem Vorbild des Deutschen Bundestages, sondern vor allem auch mit einer detaillierten Regelung der Informationspflichten der Bundesregierung in EU-Angelegenheiten und der Einrichtung eines direkten Zugangs der Abgeordneten zu Datenbanken des Rates einher.⁴⁹ 2012 erforderte die Änderung von Art 136 AEUV im Rahmen eines vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens ebenfalls eine Zweidrittelmehrheit im Nationalrat. Die Grünen erklärten sich dazu bereit und forderten im Gegenzug die Verankerung parlamentarischer Mitwirkungsrechte in Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus – ebenfalls nach dem Vorbild des Deutschen Bundestages.⁵⁰

In all diesen Fällen ging es jedoch um Rechte des Nationalrates als solchem und nur teilweise um den Ausbau von Minderheitsrechten. Parallel dazu gab es aber immer wieder Gespräche über die Einführung eines Minderheitsrechts auf Einsetzung von Untersuchungsausschüssen. Diese wurden mit Verbesserungen im Ablauf solcher Ausschüsse und dem Ausbau des Rechtsschutzes von Auskunftspersonen (Zeugen) im Untersuchungsausschuss verknüpft.⁵¹ Tatsächlich kam es aber erst im Zuge massiven öffentlichen Drucks 2014 zu Verhandlungen, an denen sich fünf von sechs Klubs beteiligten, und die schließlich zu einer umfassenden Reform des Untersuchungsrechts führten.⁵² Der Ausbau von Minderheitsrechten ging allerdings mit einer Mediatisierung des Vorsitzes im Ausschuss und der Berichterstattungsfunktion einher. Seit der Reform steht der Präsident des Nationalrates dem Untersuchungsausschuss vor, ohne Mitglied des Ausschusses zu sein und ohne Antrags- oder Stimmrecht zu haben. Er wird von einem pensionierten oder dienstfrei gestellten Richter unterstützt, der auch die Aufgabe hat, den Bericht vorzubereiten.⁵³

(4) Häufige und einzelfallorientierte Änderung der Geschäftsordnung

Insgesamt wurde die Geschäftsordnung des Nationalrates zwischen 1986 und 2016 zwanzig Mal geändert.⁵⁴ Damit zeigt sich gewissermaßen ein vierter Pfad: eine iterative und sehr oft einzelfallorientierte Vorgehensweise. Anpassungen wurden jeweils dort vorgenommen,

48 Siehe zu dieser Entwicklung *Theo Öhlinger / Christoph Konrath*, Art. 23e B-VG, in: *Karl Korinek / Michael Holoubek* (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Kommentar, Wien (11. Lieferung 2011), Rz. 2 ff.

49 Ausführlich dazu *Ulrich Jedliczka*, Über die neuen Regeln betreffend die Unterrichtung des Nationalrates über Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, in: *Gerhard Baumgartner* (Hrsg.), Öffentliches Recht Jahrbuch 2013, Wien / Köln / Weimar 2013, S. 321 – 349.

50 Siehe dazu *Christoph Konrath / Iris Murer*, Die Mitwirkung des Nationalrates in Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus, in: *Gerhard Baumgartner* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 49), S. 351 – 395, S. 368.

51 Vgl. *Christoph Konrath*, a.a.O. (Fn. 15), S. 29 ff.

52 Vgl. *ders. / Carina Neugebauer / Rosi Posnik*, a.a.O. (Fn. 15), S. 216.

53 Dazu im Überblick ebenda, S. 228.

54 Siehe zu dieser Vorgangsweise schon *Günther Schefbeck*, a.a.O. (Fn. 32); *Christoph Konrath*, (Erfahrungs)Bericht Geschäftsordnungsreform im Nationalrat in der 23. Gesetzgebungsperiode, in: *Peter Bußjäger* (Hrsg.), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle, Wien 2008, S. 47 – 65, S. 48 ff.

wo sie am dringlichsten schienen. Da sehr vieles aufgrund der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes⁵⁵ eine verfassungsrechtliche Grundlage braucht, findet sich dieses einzel-fallbezogene Vorgehen gleich dreifach: in oft sehr detaillierten Verfassungsartikeln, deren wortwörtlicher Wiederholung im Geschäftsordnungsgesetz und in der weiteren verfahrensrechtlichen Ausgestaltung. Das zeigte sich insbesondere im Zusammenhang mit der EU-Mitwirkung, aber auch mit einzelnen Kontrollrechten. In der Neuregelung des Untersuchungsausschussrechts erreichte diese Entwicklung ihren vorläufigen Höhepunkt.

3. Problemfelder

Die längerfristigen Auswirkungen dieser Reformen beziehungsweise Entwicklungswege sollen nun anhand von fünf Problemfeldern, die vor allem seit 2006 immer wieder und zunehmend verstärkt auftreten, kurz dargestellt werden. Dabei soll weniger auf einzelne Rechts- und Verfahrensfragen eingegangen, als vielmehr versucht werden, grundsätzliche Fragestellungen herauszugreifen.

3.1. Veränderte Koalitionsbildung und Volatilität im Nationalrat

Im Jahr 2000 wurde die seit 1986 (wieder) bestehende Koalition zwischen SPÖ und ÖVP von einem Bündnis aus ÖVP und FPÖ abgelöst.⁵⁶ Im Herbst 2002 kam es zu einer Spaltung der FPÖ, was zu einer vorzeitigen Beendigung der Gesetzgebungsperiode führte. In den folgenden Nationalratswahlen gewann die ÖVP deutlich an Mandaten (79) und ging neuerlich eine Koalition mit der – jetzt deutlich geschwächten – FPÖ ein, die nur noch über 18 Mandate verfügte.⁵⁷ 2005 spalteten sich erneut Abgeordnete der FPÖ ab und gründeten eine neue Partei, das Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ), die die Koalition mit der ÖVP fortsetzte.⁵⁸ Aus den – regulären – Nationalratswahlen 2006 ging die SPÖ als Wahlsiegerin hervor, die nunmehr wieder eine Koalition mit der ÖVP bildete. Beide verfügten gemeinsam über 134 Mandate im Nationalrat und damit über eine Verfassungsmehrheit.⁵⁹ Allerdings wurde diese Gesetzgebungsperiode nach knapp zwei Jahren wegen anhaltender Konflikte zwischen den Koalitionspartnern und mangelnden Rückhalts der Parteibleute in den Regierungsparteien vorzeitig beendet, und in den Wahlen 2008 erreichte die – doch wieder fortgesetzte – Koalition nur mehr 108 Mandate. Diese Gesetzgebungsperiode endete zum vorgesehenen

55 Siehe oben bei Fn. 27.

56 Siehe – unter vielen – zu einer überblickshaften Charakterisierung der Veränderungen *Christoph Hofinger / Günther Ogris / Ursula Breitenfelder*, Das Wendejahr. Polarisierungen, Themen und Wählerströme, in: *Andreas Khol / Günther Ofner / Günther Burkert-Dottolo / Stefan Karner* (Hrsg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 2000, Wien / Köln / Weimar 2001, S. 17 – 34.

57 Vgl. dazu *Peter Ulram*, Die Nationalratswahl 2002, in: *Andreas Khol / Günther Ofner / Günther Burkert-Dottolo / Stefan Karner* (Hrsg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 2002, Wien / Köln / Weimar 2003, S. 129 – 140.

58 Siehe dazu *Walter Hämmerle*, Die Spaltung der FPÖ, in: *Andreas Khol / Günther Ofner / Günther Burkert-Dottolo / Stefan Karner* (Hrsg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 2005, Wien / Köln / Weimar 2006, S. 239 – 252.

59 Vgl. *Franz Sommer*, Voll daneben oder knapp vorbei? Die Nationalratswahl 2006 aus Sicht der empirischen Wahlforschung, in: *Andreas Khol / Günther Ofner / Günther Burkert-Dottolo / Stefan Karner* (Hrsg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 2006, Wien / Köln / Weimar 2007, S. 3 – 17.

Zeitpunkt 2013. Der Stimmen- und Mandatsanteil von SPÖ und ÖVP sank dabei abermals (99). Alternativ wäre nur ein Zweierbündnis aus SPÖ und FPÖ (gemeinsam 92 Mandate) möglich gewesen. Seit 2013 sind – erstmals – sechs Parteien im Nationalrat vertreten. Insbesondere bei zwei von ihnen, der FPÖ und dem Team Stronach, kam es zu Austritten und Ausschlüssen von Abgeordneten, die sich entweder einer anderen Fraktion anschlossen oder ihr Mandat ohne Fraktionszugehörigkeit fortsetzen.⁶⁰ Das heißt, neben sechs Klubs ist der Nationalrat nun einerseits auch durch eine schwankende Größe der Klubs und eine ebenso veränderliche Anzahl von Abgeordneten ohne Klubzugehörigkeit geprägt, während andererseits die Einflussfaktoren der Regierungsbildung (noch) relativ stabil blieben.⁶¹

Sowohl in den Koalitionen von ÖVP-FPÖ beziehungsweise ÖVP-BZÖ als auch in jener der SPÖ-ÖVP seit 2006 wurden und werden viele Spannungen deutlich. Im Verlauf der 25. Gesetzgebungsperiode ist daher immer häufiger die Auffassung vertreten worden, dass es sich bei der Regierungskoalition primär um eine Zweckgemeinschaft handle, die nach den nächsten Wahlen mit großer Wahrscheinlichkeit zu Ende sein werde.⁶² Mit den zunehmend durch interne Konflikte gekennzeichneten Bündnissen korreliert aber eine Tendenz zu immer enger geregelten Koalitionsabkommen.⁶³ Die Koalition – und damit die Wahlperiode – gilt heute als beendet, wenn in den Ausschüssen oder im Plenum des Nationalrates ein Beschluss gegen den Willen eines Koalitionspartners mit Stimmen der Abgeordneten des anderen gefasst wird. Damit wird ein Disziplinierungsinstrument eingeführt, das weitreichende Auswirkungen auf die parlamentarischen Abläufe hat.⁶⁴ Das betrifft nicht nur klassische Fragen des Agenda-Setting, sondern auch so scheinbar banale Fragen wie die Behandlung von Anträgen der Opposition.

3.2. Umgang mit Vorschlägen der Opposition

Die Tagesordnung im Nationalrat wird im Wesentlichen durch das, was die Ausschüsse erledigt haben, vorgegeben. In den Ausschüssen ist es – bis auf wenige Ausnahmen – üblich

60 Siehe dazu die Übersicht über die Entwicklung der Mandatsverteilung in der XXIV. Gesetzgebungsperiode in Parlamentsdirektion (Hrsg.), XXIV. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates 28. Oktober 2008 bis 28. Oktober 2013. Bilanz, Wien 2013, S. 67 sowie zum Beispiel *Raffaella Lindorfer*, Deckelung: Parteiwechsler sollen kein Geld mehr bringen, in: *Kurier* vom 2. April 2017, S. 2. Diese Tendenz hat sich angesichts der vorzeitigen Beendigung der 25. Gesetzgebungsperiode noch verstärkt. Infolge von internen Konflikten haben drei Abgeordnete der Grünen, und je eine Abgeordnete der SPÖ und der FPÖ ihre Klubs verlassen und der Klub des Team Stronach löste sich nach Austritt von zwei Mandatären auf. Damit waren neun von 183 Abgeordneten ohne Fraktionszugehörigkeit. Siehe „Nationalrat: Schon mehr „Wilde“ als NEOS. Keine Fraktion in gleicher Stärke wie 2013“, in: Austria Presse Agentur (APA065 5 II 0396) vom 8. August 2017; *Marija Barisic*, Wilde Abgeordnete: Teure Zuhörer oder wahre Verfechter des freien Mandats, in: *Der Standard* vom 10. August 2017, S. 6.

61 Siehe zu diesen Entwicklungen etwa *David Johann* / *Marcelo Jenny* / *Sylvia Kritzingner*, a.a.O. (Fn. 6) S. 817 ff.

62 Dies zeigt sich exemplarisch in den Debatten über Wahlrechtsreformen, vgl. dazu etwa die Beiträge in *Klaus Poier* (Hrsg.), *Persönlichkeiten und Demokratie: Wie wählen wir die besten Köpfe?*, Wien 2011; siehe jüngst dazu *Anton Pelinka*, Systembrüche im internationalen Vergleich, in: *Thomas Köhler* / *Christian Mertens* (Hrsg.), *Manifest. Zu Österreichs Dritter Republik*, Wien 2017, S. 38 – 51.

63 Dazu schon *Andreas Khol*, a.a.O. (Fn. 29).

64 Vgl. *Christoph Konrath* / *Melanie Sully*, a.a.O. (Fn. 5), S. 337 f.

geworden, die Behandlung von Anträgen der Oppositionsparteien grundsätzlich zu vertagen. Wenn über einen Oppositionsantrag in der Sache abgestimmt wird, wird er in der Regel abgelehnt – selbst dann, wenn der Antrag 1:1 ein Regierungsanliegen aufgreift. Der wesentliche Grund dafür liegt in der primären Bedeutung, die im Nationalrat der Plenarsitzung zugemessen wird. Wenn der Ausschuss einen Antrag der Opposition ablehnt, muss er entsprechend der Geschäftsordnung an den Nationalrat berichten. Damit würde das Thema auf die Tagesordnung des Plenums kommen und hätte somit eine Tribüne.

In diesem Zusammenhang ist eine weitere Besonderheit des Nationalrates zu erwähnen: Die in der Regel nur einmalige Behandlung von Vorlagen im Ausschuss (siehe oben 2.3.) führt dazu, dass die Berichterstattung der Ausschüsse auf die formal erforderlichen Punkte reduziert wird. Das heißt, dass der Ausschussbericht nur von Beamten der Parlamentsdirektion (= Parlamentsverwaltung) vorbereitet wird und lediglich die Antragsbegründung (oder Auszüge daraus bei Regierungsvorlagen) wiedergibt sowie die Ausschussmitglieder, die sich an der Debatte beteiligt haben, und die Ergebnisse der Abstimmungen anführt. Die gewählten Berichtersteller erfüllen im Wesentlichen nur eine Formalfunktion und nehmen keinen Einfluss auf die Berichterstellung. Dementsprechend wird in den Sitzungen des Nationalrates auch immer auf die Berichterstattung verzichtet. Wird über Anträge der Opposition Bericht erstattet, wird in der Regel ein Abgeordneter der Regierungskoalition als Berichtersteller gewählt, wodurch eine einleitende Berichterstattung durch den antragstellenden Klub im Nationalrat ausgeschlossen wird.

Die einzelnen Oppositionsparteien antworten in zweifacher Weise darauf: Zum einen bringen sie eine große Zahl von Entschließungsanträgen ein, oft sogar denselben mehrfach. Zum anderen nutzen sie die plenarbezogenen Minderheitsrechte (siehe oben 2.3.) sehr intensiv, denn diese verschaffen ihnen die Möglichkeit, die Tagesordnung doch noch – wenn auch nur ad hoc – zu beeinflussen. Im Hinblick auf die relativ geringe Sitzungsfrequenz (in der Regel zwei Plenartage pro Monat) kommt es in faktisch jeder zweiten Sitzung⁶⁵ zu solchen „Sonderaktionen“ und somit zu einer signifikanten Verlängerung der Sitzung. Angesichts von nunmehr vier Oppositionsparteien haben die Regelungen hinsichtlich der Beschränkung beziehungsweise Kontingentierung nur noch eingeschränkte Wirkung. Allein das Mindestkontingent eines jeden Klubs stellt sicher, dass die Oppositionsparteien derzeit die Durchführung von zumindest 16 dringlichen Anfragen oder Anträgen pro Jahr verlangen können. Bei einer durchschnittlichen Sitzungszahl von 25 Sitzungen pro Jahr (ohne Sitzungen, die nur formalen Mitteilungen und Zuweisungen dienen) bedeutet das, dass in mehr als der Hälfte „Sonderaktionen“ ohne weiteres möglich sind. Aufgrund der Redezeitbestimmungen muss davon ausgegangen werden, dass dringliche Anfragen beziehungsweise Anträge mindestens zwei und bis zu drei Stunden in Anspruch nehmen. Dies führt einerseits regelmäßig zu überlangen Sitzungen und Ärger bei Regierung und Koalition. Andererseits bewirkt die starke Nutzung der Kontrollinstrumente auch ihre Abnutzung und eine weitgehend mediale Nichtbeachtung.

65 Es ist im Nationalrat üblich, im Anschluss an eine Sitzung noch eine so genannte „Zuweisungssitzung“ durchzuführen, die ausschließlich formalen Mitteilungen und der Zuweisung von Vorlagen an die Ausschüsse dienen soll. Insofern bezieht sich die Feststellung, dass es in nahezu „jeder zweiten Sitzung“ zu „Sonderaktionen“ komme, auf Sitzungen zur inhaltlichen Behandlung und Abstimmung von Ausschussberichten.

3.3. Informationsgrundlagen und Unterstützungsleistungen

Das zweite Beispiel betrifft Informationsgrundlagen und Ressourcen parlamentarischer Tätigkeit. Dem Typus des starken Fraktionenparlaments entsprechend, war die Parlamentsverwaltung von Nationalrat (und Bundesrat) lange relativ klein und primär mit organisatorischen und prozeduralen Aufgaben betraut.⁶⁶ In allen anderen Bereichen dominierten die Klubs, wobei SPÖ und ÖVP durch ihre lange Wahrnehmung von Regierungsaufgaben und die enge Verbindung zu den Sozialpartnern über entsprechende Netzwerke und Ressourcen außerhalb des Parlaments und der Parteiorganisation verfügten und verfügen.⁶⁷ Es liegt aber auf der Hand, dass diese Situation durch die Änderung der Mehrheitsverhältnisse zunehmend in Frage gestellt wird.

Auch hier lassen sich zwei Reaktionsweisen beobachten: Zum einen steigen schriftliche parlamentarische Anfragen stark an. Sie müssen lediglich von fünf Abgeordneten unterstützt werden und sind weder nach Inhalt, Umfang oder Zahl beschränkt. Sicher hat der Anstieg auch etwas mit einer Form des parlamentarischen Leistungsnachweises einzelner Abgeordneter zu tun, und es gibt auch das Motiv, Bundesministerien dadurch mit zusätzlicher Arbeit zu belasten. Es ist aber auch eine der wenigen Möglichkeiten, zu belastbaren Informationen für die Oppositionsarbeit zu kommen.⁶⁸

Die zweite Reaktion ist eine Änderung der Anforderungen an die Parlamentsverwaltung, auf die bestimmte Aufgaben der Klubs verlagert werden. Das betraf zunächst vor allem Recherche- und Dokumentationsangelegenheiten in EU-Fragen, dann – schon in ausgeweiteter Form – Beratung im Hinblick auf Fiskalpolitik und Budgetvollzug. In jüngerer Zeit geht es aber auch um Expertisen in Rechtsfragen und weitere wissenschaftliche Unterstützung.⁶⁹ Die Entwicklung ist offen und – anders als etwa bei vergleichbaren Angeboten im Bundestag – nimmt sie in einer Zeit der generellen Veränderung des Parlaments ihren Lauf; so bleibt auch offen, welches Verständnis von Unterstützung und Verwaltung jeweils besteht, und wie dieses entwickelt werden kann und soll.

3.4. Zum Begriff der Opposition im Nationalrat

Das dritte Beispiel betrifft die Frage nach Begriff und Selbstverständnis von Opposition im Nationalrat. In Österreich gibt es keinen Rechtsbegriff der Opposition, und sämtliche Minderheitsrechte im Nationalrat stehen allen Abgeordneten offen.

66 Dazu *Günther Schefbeck*, Parlamentsverwaltung auf dem Weg zur Autonomie, in: Mitteilungen des Österreichischen Staatsarchivs – Sonderband 12, Wien 2013, S. 1 – 50.

67 Vgl. dazu *Marcelo Jenny / Wolfgang C. Müller*, a.a.O. (Fn. 36), S. 336 ff.

68 Siehe schon ebenda, S. 306 ff. In den Jahren 2000 bis 2006 betrug die jährliche Anzahl von Anfragen (ohne Subfragen) zwischen 1.179 und 1.563. Mit der neuerlichen Regierungskoalition zwischen SPÖ und ÖVP stieg sie 2007 signifikant auf 2.794. Seitdem werden zwischen 2.635 und 4.206 (im Jahr 2015) Anfragen pro Jahr eingebracht. Siehe dazu die Jahresberichte des Nationalrates, die über <https://www.parlament.gv.at/SERV/STAT/ALLGSTAT/JahresstatNR.shtml> abgerufen werden können.

69 Diese Fragestellungen wurden im Rahmen einer parlamentarischen Enquete-Kommission „Stärkung der Demokratie in Österreich“ 2014/2015 ausführlich diskutiert. Siehe dazu insbesondere das Protokoll der 6. Sitzung vom 6. Mai 2015, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/KOMM/KOMM_00105/fname_415462.pdf (Abruf am 9. August 2017).

Im Unterschied zum Bundestag weist der Nationalrat gegenwärtig eine stärkere Spreizung der inhaltlichen und ideologischen Positionen der vier Oppositionsfractionen auf. Wie ebenfalls eingangs ausgeführt wurde, verschaffen die in Österreich relativ häufig erforderlichen Verfassungsänderungen den Oppositionsparteien eine starke Verhandlungsbeziehungswise Vetoposition (siehe oben 1.2.). Allerdings setzt dies auch eine bestimmte Größe der Oppositionsparteien voraus. Für eine Verfassungsmehrheit konnte die Regierungskoalition in der 24. und 25. Gesetzgebungsperiode auf jede der zwei größeren Oppositionsfractionen zugehen – das waren die FPÖ mit zuletzt 40 und die Grünen mit zuletzt 24 Mandaten (die Regierungskoalition verfügt über 103 Sitze; für eine Verfassungsmehrheit braucht es 122).⁷⁰ Den weiteren Oppositionsparteien war dies nicht möglich; sie konnten sich nur als zusätzliche Fraktion, jedoch ohne signifikante Verhandlungsmacht, anschließen. Diese Verhandlungs- und Vetopositionen bestehen nur eingeschränkt und sind themenspezifisch zu bewerten. Eine starke Verhandlungsposition besteht nur in jenen Bereichen, in denen eine Oppositionsfraction gar keine Verhandlungsbereitschaft zeigt. Dies war etwa bei den Anpassungen der parlamentarischen Mitwirkungsrechte im Zuge der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon beziehungsweise der parlamentarischen Mitwirkung im ESM der Fall (siehe 2.3.). In beiden Fällen schloss die FPÖ grundsätzlich eine Zusammenarbeit mit der Regierungskoalition aus, was die Grünen zur einzig möglichen Verhandlungspartnerin machte.

Im Hinblick auf parlamentarische Verfahrensrechte sichert das Regelungsmodell der Fraktionskontingente, dass jeder Klub (wenn auch in beschränktem Ausmaß) bestimmte Anliegen allein durch- und umsetzen kann. Für andere Rechte, wie die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, die die Unterstützung durch ein Viertel der Mitglieder des Nationalrates verlangt⁷¹, oder die Durchführung einer abstrakten Normenprüfung durch den Verfassungsgerichtshof, die die Unterstützung durch ein Drittel der Abgeordneten voraussetzt⁷², bedarf es der Zusammenarbeit mehrerer Oppositionsfractionen, und konkret war jedenfalls die Unterstützung durch die FPÖ nötig.

Vor diesem Hintergrund erklärt sich im Übrigen, dass es abgesehen von den inhaltlichen Unterschieden oft auch aus verhandlungstaktischen Gründen wenig Anreize gibt, gemeinsam „als Opposition“ aufzutreten. Tatsächlich geschieht dies sehr selten. Besonders deutlich wird dies am Beispiel des „Hypo-Untersuchungsausschusses“, der 2015/2016 tagte. Hier wurde von den Ausschussmitgliedern der Regierungsfractionen die Auffassung vertreten, dass es in einem Untersuchungsausschuss, der auf Verlangen einer Minderheit eingesetzt worden war, primär an dieser Minderheit liege, das Verfahren zu gestalten.⁷³ Über die Einsetzung hinaus bestanden unter den Unterstützern aber nur geringe Übereinstimmungen, was insbesondere von Journalisten betont wurde, die die ineffiziente und inkohärente Vorgehensweise im Untersuchungsausschuss kritisierten.⁷⁴ Am Ende gab es insgesamt sieben

70 Siehe zu den Veränderungen vor Ende der 25. Gesetzgebungsperiode oben in Fn. 60.

71 Siehe oben bei Fn. 10.

72 Siehe Art. 140 Abs. 1 Z 2 B-VG.

73 Siehe dazu – aus Sicht der Fraktionsführerin einer Regierungspartei im Untersuchungsausschuss – *Gabriele Tamandl*, Ein Jahr Minderheitsrecht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses. Ein erster Erfahrungsbericht, in: *Andreas Khol / Günther Ofner / Stefan Karner / Dietmar Halper* (Hrsg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 2015, Wien 2016, S. 475 – 487.

74 Vgl. etwa *Andreas Schauder*, Hypo-U-Ausschuss: Aufklärung in Not, in: *Der Standard* vom 3. November 2015, S. 32.

Berichte im Untersuchungsausschuss. Einen – weitgehend die Sitzungen zusammenfassenden – „Bericht“ des Ausschusses und je einen Bericht jedes Klubs mit unterschiedlichen Darstellungen, Wertungen und Einschätzungen.⁷⁵ In der Öffentlichkeit und medial wurde praktisch keiner davon wahrgenommen.

3.5. Ausschusszusammensetzung und Sitzungspraxis

Es ist im Nationalrat üblich, dass alle Klubs in den Ausschüssen vertreten sind. Abgeordnete ohne Klubzugehörigkeit können einem Ausschuss nicht als Mitglied angehören.⁷⁶ Im Unterschied zu anderen Parlamenten sieht das Geschäftsordnungsgesetz unterschiedliche Regeln für die Zusammensetzung der Ausschüsse (je nach Typ) und sehr detaillierte Bestimmungen für die Sitzzuteilung in den Ausschüssen vor. Für die „gewöhnlichen“ Fachausschüsse wird ein Hybridverfahren nach *D'Hondt* in Kombination mit einem Wahlverfahren ohne Restsitzvergabe verwendet. Für den Hauptausschuss, dessen wesentliche Aufgabe in der Mitwirkung an bestimmten Entscheidungen der Bundesregierung und an EU-Angelegenheiten besteht, sind Wahllisten vorgesehen.⁷⁷ Für die Zusammensetzung weiterer Ausschüsse wie zum Beispiel Untersuchungsausschüsse wird an beide Verfahren angeknüpft, etwa indem jedem Klub, der im Hauptausschuss vertreten ist, ein Sitz im betreffenden Ausschuss garantiert wird.⁷⁸ Dieses System ist im Wesentlichen darauf ausgerichtet, dass es – wie bis in die 1980er Jahre – zwei große und einen kleinen Klub gibt. Sobald sich die Zahl der Klubs aber erhöht und einzelne sehr klein sind, führt es zu einem starken Anwachsen der Ausschussgrößen und häufige Anpassungen bei Änderung der Klubgröße (zum Beispiel durch Fraktionswechsel).

In der 25. Gesetzgebungsperiode beispielsweise hatten die Ausschüsse des Nationalrates in der Regel 28 Mitglieder – bei 183 Abgeordneten. Hinzu kommt eine im internationalen Vergleich sehr hohe Anzahl von Ausschüssen, die auch damit zu tun hat, dass Ausschussfunktionen (die in erster Linie aber nur formale Bedeutung haben) ebenfalls nach *D'Hondt* zwischen den Klubs verteilt werden. Erschwert wird die Situation noch dadurch, dass es keine verbindlichen Festlegungen hinsichtlich der Festsetzung von Ausschussterminen gibt. Diese werden in der Regel für ein Halbjahr im Konsens zwischen den Klubs festgelegt. Auch die Entscheidungen über die Tagesordnungen erfolgen in der parlamentarischen Praxis im Konsens aller Klubs, was in der Regel mit einer sehr späten Einigung verbunden ist. Große Mitgliederzahl, viele Ausschüsse und die Praxis der Terminfindung und Festlegung der Tagesordnung im Konsensweg führen zu immer komplexeren Organisationsfragen. Diese überfordern nicht nur kleine Klubs. Mittlerweile fällt es auch den Regierungsklubs oft schwer, die Ausschusstätigkeit zu organisieren. Dennoch sind Anläufe zu einer Änderung des Systems bislang im Sand verlaufen.⁷⁹

75 Siehe Bericht des Hypo-Untersuchungsausschusses gemäß § 51 VO-UA eingesetzt zur Untersuchung der politischen Verantwortung für die Vorgänge rund um die Hypo Group Alpe-Adria (1/ US), 1291 BlgNR XXV. GP.

76 § 32 GOG-NR.

77 § 30 GOG-NR.

78 Siehe zu den Streitfragen, die sich daraus ergeben können: Parlamentsdirektion (Hrsg.), Handbuch zum Recht der Untersuchungsausschüsse im Nationalrat, Wien 2017, Rz. 52.

79 Siehe dazu etwa *Walter Hämmerle*, Bühnentruppe sucht Publikum, in: Wiener Zeitung vom 12. Juli 2013, S. 9.

3.6. Klubstatus

In diesem Zusammenhang steht eine weitere Fragestellung, die in Bezug auf die zunehmende Volatilität im Nationalrat schon mehrfach angesprochen wurde. 1993 kam es erstmals zur Abspaltung von Abgeordneten eines Klubs und zur Gründung eines neuen Klubs während einer Gesetzgebungsperiode. Dies wurde vor allem unter Hinweis auf das stark ausgeprägte Listenwahlrecht in Österreich heftig kritisiert, da solche Spaltungen und Absetzbewegungen im Widerspruch zum Wahlergebnis stünden.⁸⁰ Da aber neben dem Listenwahlrecht das freie Mandat der Abgeordneten stark in der Bundesverfassung verankert ist⁸¹, und da die Rechtslage im Nationalrat die Gründung eines neuen Klubs während einer Gesetzgebungsperiode nicht ausschloss, wurde die Verfahrensweise letztlich akzeptiert.⁸² Im Hintergrund blieb aber die alte Frage stehen, wem ein Mandat „gehöre“, dem Abgeordneten oder der Partei. Die Verfassung ist hier klar und gibt dem Abgeordneten den Vorrang. Im Parlamentsrecht dominiert hingegen der Klub.

Diese Problematik wurde vor allem 2012 wieder aktuell. Eine sich über Monate hinziehende Absetzbewegung vom seinerzeitigen BZÖ und die Gründung eines neuen Klubs stießen parlamentsintern auf viel Kritik.⁸³ Die Antwort war eine Beschränkung der Klubgründung auf die ersten 30 Tage nach Konstituierung des Nationalrates und eine stärkere Bindung an die Wahlpartei.⁸⁴ Inzwischen haben weitere Parteiausschlüsse und Absetzbewegungen stattgefunden, was die politische Diskussion jeweils neuerlich befeuert, ohne dass es aber zu Anpassungen des Geschäftsordnungsrechts kommt. Im Raum steht etwa, dass die finanzielle Unterstützung der Klubs, die jeweils an die aktuelle Mitgliederzahl anzupassen ist, zu Beginn einer Gesetzgebungsperiode festgelegt wird und dann unverändert bleibt. Damit würde der Anreiz sinken, dass mit der Aufnahme von Abgeordneten anderer Klubs die finanzielle Unterstützung für den eigenen Klub steigen würde. Angesichts der Tatsache, dass ein Klub von ehemals elf Mitgliedern auf sechs Mitglieder schrumpfte und sich auflöste⁸⁵, wurde am Ende der 25. Gesetzgebungsfrage auch diese Frage aktuell aber unter den gegebenen Umständen nicht mehr tiefer diskutiert. Das Geschäftsordnungsgesetz lässt ebenfalls offen, was passiert, wenn einem Klub durch Aufnahmen und Abgänge plötzlich kein ursprüngliches Mitglied mehr angehört.

So genannte „technische Fraktionen“ sieht die Geschäftsordnung nicht vor. Wie die Entwicklungen am Ende der 25. Gesetzgebungsperiode zeigen, ist es unter den gegebenen Bedingungen auch nicht mehr ausgeschlossen, dass es zu einem bestimmten Zeitpunkt mehr als zehn Abgeordnete von 183 gibt, die keinem Klub angehören.⁸⁶ Diese wären nur schwer in die Abläufe eines Fraktionenparlaments einzubeziehen, und sie würden zugleich

80 Vgl. *Günther Winkler*, a.a.O. (Fn. 44).

81 Grundlegend dazu *Friedrich Koja*, Das freie Mandat des Abgeordneten, Salzburg / München 1971.

82 Vgl. *Ilse Pogatschnigg*, a.a.O. (Fn. 43), S. 105 ff.

83 Siehe etwa Parlamentskorrespondenz Nr. 838 vom 30. Oktober 2012.

84 Siehe den Bericht des Geschäftsordnungsausschuss 2494 BlgNR XXIV. GP.

85 Siehe dazu etwa „Querelen im Team Stronach: ‚Der Krieg tobt weiter‘“, in: Der Standard online vom 3. Oktober 2016, <http://derstandard.at/2000045292205/Querelen-im-Team-Stronach-Der-Krieg-tobt-weiter> (Abruf am 23. August 2017) sowie die Nachweise in Fn. 60.

86 Siehe zu den Entwicklungen zu Ende der 25. Gesetzgebungsperiode, die dieses Szenario sehr nahe brachten, oben Fn. 60.

dessen Grundlage – den informellen Konsens zwischen den Fraktionen in Organisations- und Verfahrensangelegenheiten – in Frage stellen. Dieser Konsens beruht ja darauf, dass mit der Einigung der Fraktionen auch der Konsens aller Abgeordneten unterstellt wird. Dies lässt sich bei einer wachsenden Zahl von fraktionslosen Mitgliedern aber immer weniger vertreten. Wenngleich Rede- und Antragsrechte im Nationalrat für alle Abgeordneten in gleicher Weise garantiert sind, kann sich im Hinblick auf alle organisations- und informationsbezogenen Angelegenheit der Verfahrensabwicklung dann sehr wohl einerseits die Frage der Gleichheit der Abgeordneten stellen. Andererseits kann die relativ großzügige Regelung der Redezeiten von Abgeordneten ohne Fraktionszugehörigkeit, die mindestens fünf Minuten pro Abgeordneten und Debatte beträgt⁸⁷, bei einer wachsenden Zahl solcher Abgeordneter dazu führen, dass diese im Vergleich zu den Klubs über einen hohen Anteil an Redezeit verfügen. Sie könnten damit einen signifikanten Einfluss auf den Sitzungsablauf ausüben, der mangels institutioneller Einbindung nur schwer zu steuern wäre.

4. Funktions- und Anpassungsprobleme im Fraktionenparlament

Der österreichische Nationalrat zählt, wie hier deutlich geworden ist, zu jenen Parlamenten, die maßgeblich von den Fraktionen dominiert werden und deren Tätigkeit in hohem Maß auf die Plenardebatte ausgerichtet ist. Bis in die späten 1980er Jahre war der Nationalrat durch einen hohen Grad an Informalisierung – vor allem in Bezug auf Organisationsfragen und Sitzungsgestaltung – gekennzeichnet. An den Entwicklungen seither ist abzulesen, wie ein solches Parlament auf signifikante Änderungen seiner Zusammensetzung reagiert. Die hier herausgearbeiteten Entwicklungspfade und die aufgezeigte spezifische Regelungstechnik führen nicht nur zu den beschriebenen Funktionsproblemen. Sie können darüber hinaus durch ihre Fokussierung auf Einzelfragen und Interna, die für Außenstehende kaum noch nachvollziehbar sind, auch die vielfach wahrgenommenen Tendenzen von Vertrauensverlust in Parlamente und das Unverständnis über parlamentarische Abläufe und Praktiken verstärken.

Dies wird nicht zuletzt an den Debatten über Demokratie- und Parlamentarismusreform deutlich, die im Nationalrat in unterschiedlicher Intensität seit 2011 geführt werden. Die Antwort auf den Vertrauensverlust in der Bevölkerung wird in erster Linie in neuen Verfahren der organisierten Einbindung von Bürgern gesucht, die aber aufgrund der hohen Verrechtlichung und Detailliertheit von vornherein nur punktuell genutzt werden könnten. Demgegenüber treten Fragen nach den demokratietheoretischen Grundlagen und Bezugspunkten sowie nach deren praktischer Ausgestaltung in den Hintergrund: Diese betreffen Form, Organisation und Zielsetzung repräsentativer Demokratie. Eine solche Perspektive würde zugleich auch von dem in Österreich verbreiteten Rechtsfokus wegführen und eine breitere demokratiepolitische Debatte ermöglichen.⁸⁸

87 Siehe § 57 Abs. 7 GOG-NR.

88 Ausführlich dazu *Christoph Konrath*, Das Recht geht vom Volk aus? – Anmerkungen zu Vorschlägen für Demokratiereformen in Österreich 2011-2013, in: *Theo Öhlinger / Klaus Poier* (Hrsg.), *Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?*, Wien / Köln / Weimar 2015, S. 253 – 288, S. 281 ff.