

KLUB-BILDUNG

Diskussionspapier Nr. 20-R-93

Manfried Welan

Mai 1993



Institut für Wirtschaft, Politik und Recht
Universität für Bodenkultur Wien

Die WPR-Diskussionspapiere sind ein Publikationsorgan des Instituts für Wirtschaft, Politik und Recht der Universität für Bodenkultur Wien. Der Inhalt der Diskussionspapiere unterliegt keinem Begutachtungsvorgang, weshalb allein die Autoren und nicht das Institut für WPR dafür verantwortlich zeichnen. Anregungen und Kritik seitens der Leser dieser Reihe sind ausdrücklich erwünscht.

Kennungen der WPR-Diskussionspapiere: W - Wirtschaft, P - Politik, R - Recht

WPR Discussionpapers are edited bei the Department of Economics, Politics, and Law at the Universität für Bodenkultur Wien. The responsibility for the content lies solely with the author(s). Comments and critique by readers of this series are highly appreciated.

The acronyms stand for: W - economic, P - politics, R - law

Bestelladresse:

Institut für Wirtschaft, Politik und Recht
Universität für Bodenkultur Wien
Gregor Mendel-Str. 33
A – 1180 Wien
Tel: +43/1/47 654 – 3660
Fax: +43/1/47 654 – 3692
e-mail: h365t5@edv1.boku.ac.at

Internetadresse:

<http://www.boku.ac.at/wpr/wprpage.html>
http://www.boku.ac.at/wpr/papers/d_papers/dp_cont.html

KLUB-BILDUNG

Ein Bericht
von M. Welan

INHALTSVERZEICHNIS

1) Die Regelungen des Geschäftsordnungsgesetzes des Nationalrates (GOGNR) über die Bildung eines parlamentarischen Klubs	2
2) Sachverhalt	2
3) Gutachten von außen	5
4) Erledigung und Begründung	17
5) Konsequenzen	21

KLUB - BILDUNG

Ein Bericht
von M. Welan^{*)}

1) Die Regelungen des Geschäftsordnungsgesetzes des Nationalrats (GOGNR) über die Bildung eines parlamentarischen Klubs:

"§ 7

Abgeordnete derselben wahlwerbenden Partei haben das Recht, sich in einem Klub zusammenzuschließen.

Für die Anerkennung eines solchen Zusammenschlusses ist die Zahl von mindestens fünf Mitgliedern erforderlich.

Abgeordnete, die nicht derselben wahlwerbenden Partei angehören, können sich in einem Klub nur mit Zustimmung des Nationalrates zusammenschließen.

Die Ergebnisse der Konstituierung eines Klubs sowie Veränderungen derselben sind dem Präsidenten unverzüglich schriftlich mitzuteilen."

2) Sachverhalt

Am 4. Februar 1993 gaben 5 Abgeordnete des Nationalrates auf einer Pressekonferenz bekannt, daß sie aus der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) und aus ihrem Parlamentsklub ausgetreten seien. Sie beabsichtigten, sich in einem eigenen Klub zusammenzuschließen und eine eigene Partei zu gründen, nämlich das "Liberale Forum".

Der Klubobmann der FPÖ teilte am selben Tag dem Präsidenten des Nationalrates schriftlich mit, daß die seinerzeitige Namhaftmachung dieser Abgeordneten für Ausschüsse zurückgezogen werde.

Am 8. Februar 1993 teilte der Abgeordnete Dr. Friedhelm Frischenschlager dem Präsidenten des Nationalrates schriftlich mit, daß die 5 Abgeordneten am 4. Februar 1993 "aus dem Klub der FPÖ ausgetreten sind." Sie hätten sich zu einem Klub im Sinne des § 7 GOGNR zusammengeschlossen. Dieser heiße "Liberales Forum", sein Obmann sei Dr. Frischenschlager, sein Stellvertreter der Abgeordnete Moser.

^{*)} o. Univ. Prof. Dr. Manfred Welan, Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, Universität für Bodenkultur Wien

Die Schreiben erfolgten im Sinne des § 32 GOGNR, der folgendermaßen lautet:

"Die Klubs machen die auf sie entfallenden Ausschuß- und Ersatzmitglieder dem Präsidenten namhaft; diese gelten damit als gewählt. Sobald dem Präsidenten mitgeteilte Veränderungen im Stärkeverhältnis der Klubs es erfordern, hat der Nationalrat innerhalb einer Woche nach Einlangen der Mitteilung beim Präsidenten oder - falls während dieses Zeitraumes keine Sitzungen stattfinden - spätestens in der auf der Mitteilung zweitfolgenden Sitzung eine Neuwahl der bestehenden Ausschüsse durchzuführen."

Noch am selben Tag legte der Rechts- und Legislativdienst der Parlamentsdirektion dem Präsidenten ein Gutachten zu § 7 vor, das dieser am nächsten Tag den Mitgliedern der Präsidialkonferenz des Nationalrates übermittelte.

Dieses 4 Seiten umfassende Gutachten geht vom Begriff der wahlwerbenden Partei aus, konfrontiert ihn mit dem Begriff der politischen Partei im Sinne des Parteiengesetzes und stellt fest: Der Austritt aus der politischen Partei bewirke nicht das Ausscheiden aus der wahlwerbenden Partei im Sinne des B-VG und der Nationalratswahlordnung. Das liberale Forum sei als Klub von Abgeordneten "derselben wahlwerbenden Partei" im Sinne des § 7 GOGNR zu behandeln.

Die Wendung, daß Abgeordnete aus derselben wahlwerbenden Partei sich "in einem Klub" zusammenschließen können, sei nicht so zu verstehen, daß es sich um einen einzigen Klub im Sinne eines Zahlwortes handeln muß. Das Wort "einem" sei als unbestimmter Artikel zu betrachten. Der erste und der dritte Satz des § 7 beginne ja nicht mit den Worten "die Abgeordneten", sondern mit dem mehrere Möglichkeiten zulassenden Wort "Abgeordnete".

Außerdem ergebe es keinen Sinn, wenn im 3. Satz des § 7 das Wort "einem", als Zahlwort gelesen, Zusammenschlüsse von Abgeordneten, die nicht derselben wahlwerbenden Partei angehören, nur auf einen Klub beschränken würde. Auch im letzten Satz des § 7 sei das Wort "eines" als unbestimmter Artikel und nicht als Zahlwort zu verstehen.

Unter Heranziehung des Grundsatzes des freien Mandates als Interpretationsmittel wurde eine Auslegung als nicht verfassungsgemäß angesehen, die den aus einer Parlamentsfraktion ausgeschiedenen Abgeordneten Möglichkeiten ihrer parlamentarischen Tätigkeit entzieht. Diesbezüglich wurde auch auf den Gleichheitsgrundsatz verwiesen.

Die 5 Abgeordneten, die aus dem Klub der FPÖ ausgetreten seien, aber der wahlwerbenden Partei, auf deren Liste sie seinerzeit gewählt wurden, weiterhin angehörten, könnten einen eigenen Klub bilden. Sobald das Ergebnis der Konstituierung dieses Klubs dem Präsidenten des Nationalrates schriftlich mitgeteilt worden sei, löse es die im GOGNR enthaltenen Rechtsfolgen aus.

In der Präsidialkonferenz des Nationalrates am 9. Februar 1993 brachte Präsident Dr. Fischer den Inhalt des Schreibens des Dr. Frischenschlager vom 8. Februar 1993 den Mitgliedern zur Kenntnis. Die Präsidialkonferenz befaßte sich mit den aus dieser Sachlage sich ergebenden organisatorischen Fragen und erörterte sodann die Handhabung des § 7 GOGNR im Hinblick auf den vorliegenden Fall und das Gutachten der Parlamentsdirektion. Diese wurde ersucht, ihre Bemühungen um eine genaue und konkrete Auslegung des § 7 intensiv fortzusetzen. Überdies seien zu diesem Zweck Rechtsgutachten einzuholen. Die einschlägigen Bestimmungen seien allenfalls für die Zukunft genauer festzulegen.

3) Gutachten von außen:

In seinem Gutachten vom 10. Februar 1993 stellte Univ.Prof. DDr. Heinz Mayer u.a. fest:

§ 7 GOGNR schließe nicht aus, daß Abgeordnete, die derselben wahlwerbenden Partei angehören, verschiedene Klubs gründen. Eine gegenteilige Auffassung ließe sich nur darauf stützen, daß das Wort "einem" im § 7 der GO als Zahlwort zu verstehen sei. Ein derartiges Verständnis sei schon zweifelhaft, wenn man den übrigen Text des § 7 berücksichtige; es erweise sich als zweifellos unrichtig, wenn man bei der Auslegung des § 7 eine genauere systematische Analyse des GOGNR unter Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Inhalte vornehme.

Wollte man annehmen, daß für jede wahlwerbende Partei nur ein Klub eingerichtet werden könne, dann könnte dies zum Ausschluß zahlreicher Abgeordneter von wichtigen parlamentarischen Tätigkeiten führen. Minderheiten könnten Mehrheiten, Mehrheiten könnten Minderheiten die Klubbildung unmöglich machen. Es käme zu einer unsachlichen Beschränkung des passiven Wahlrechts und zur Verzerrung der politischen Willensbildung im Parlament.

Allen Abgeordneten sei vom B-VG die gleiche Mitwirkungsmöglichkeit an der politischen Willensbildung im Parlament gewährleistet. Einschränkungen seien nur dann zulässig, wenn sie sachlich zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments notwendig seien.

Im übrigen zeigten die Gesetzesmaterialien keinen Hinweis darauf, daß man die Bildung mehrerer Klubs durch die Abgeordneten einer wahlwerbenden Partei habe ausschließen wollen. Der Gesetzgeber habe vielmehr an einen solchen Fall nicht gedacht.

Wenn die Bestimmungen über die Bildung von Klubs im Zusammenhang mit der "Eröffnung und Bildung" des Nationalrates geregelt seien, so habe man auf den Regelfall Bedacht genommen. Man könne aber daraus nicht ableiten, daß Klubs nur anlässlich der Konstituierung des Nationalrats gebildet werden dürfen.

Im übrigen enthalte das erste Hauptstück des GOGNR selbst zahlreiche andere Bestimmungen, die auch nach der Konstituierung während der gesamten Gesetzgebungsperiode anzuwenden seien.

Das mit einem Formulierungsvorschlag für § 7 elf Seiten umfassende Gutachten des emeritierten Univ.Prof.Dr. Hans R. Klecatsky vom 15. Februar 1993 geht auf das Rechtsgutachten des Rechts- und Legislativdienstes der Parlamentsdirektion ein. Es setzt sich insbesondere mit der von diesem vertretenen Auffassung auseinander, daß die "Dissidenten" ungeachtet ihres Austritts aus der politischen Partei weiterhin der wahlwerbenden Partei FPÖ zugehörten, was wieder - das wäre in sich folgerichtig - mit sich brächte, daß der bisher einförmige FPÖ-Klub sich - wie die Klubs der anderen Parteien - weiter aufspalten dürfte:

Ein solches potentiellies Regelungsbild sei dem historischen Gesetzgeber der geltenden Geschäftsordnung nach der ganzen Entwicklungsgeschichte der Parlamentsklubs vernünftigerweise nicht zusinnbar.

Unter Hinweis auf die Darstellung Fischers: "Die parlamentarischen Fraktionen" in dem von ihm herausgegebenen Sammelwerk: "Das politische System Österreichs", Wien 1974, S. 111ff, wird auf das Entwicklungsbild der parlamentarischen Klubs hingewiesen, das in die Bestimmung des § 7 GOGNR eingegangen sei.

Unter diesem Blickwinkel müsse man annehmen, daß ein Nationalrat des Jahres 1975 - hätte er den wahlwerbenden Parteien der tradierten Realität zuwider fürderhin aufgesplitterte Klubs zusinnen wollen - dies auch deutlich gesagt hätte. Nicht die Möglichkeit der Aufsplitterung nach erfolgter Wahl in eine Mehrzahl von Klubs hätte durch § 7 ermöglicht werden sollen, sondern der seit langem tatsächlich praktizierte Zusammenschluß der auf der Liste einer wahlwerbenden Partei gewählten Abgeordneten in jeweils einem Klub.

Das Wort "einem" sei daher zweifellos als Zahlwort zu verstehen; dies gewiß nicht zuletzt unter Berücksichtigung der Regelungen über die staatlichen Klubfinanzierungen.

Im übrigen zeigten sich im Rechtsgutachten des Rechts- und Legislativdienstes die Grenzen der rechtlich haltlosen Fiktion, daß Abgeordnete, die aus dem Klub einer wahlwerbenden Partei austreten, weiterhin deren Abgeordnete bleiben. Tatsächlich handle es sich um Abgeordnete, die sich in der heutigen Parteiendemokratie dem Wähler auf der Liste und Linie einer Partei zur Wahl gestellt haben. Sie, einer legitimierenden Neuwahl vorausseilend, auch rückwirkend als fiktive "wahlwerbende Partei" durch Bildung eines Parlamentsklubs anzuerkennen, und zu dotieren, bedeute die Rechnung ohne oder gegen das Wahlvolk zu machen. Das Parlament dürfe eben nicht nur

(autonom) von innen, sondern müsse auch von außen, also vom Wähler her, gesehen werden.

Der für das gesamte demokratische Gefüge zwingende Grundsatz vom "Weiterbestehen der wahlwerbenden Parteien über den Abschluß des Wahlverfahrens hinaus" und damit der Qualifikation der gewählten Nationalratsabgeordneten als "Mitglieder der wahlwerbenden Parteien im Nationalrat" könne nicht die Annahme einschließen, Dissidenten seien nach wie vor "Abgeordnete einer wahlwerbenden Partei". Das seien sie einmal gewesen, seien es aber nun nicht mehr. Sie trotzdem rechtlich als Abgeordnete der verlassenen "wahlwerbenden Partei" zu behandeln, sei denkunmöglich.

Schließlich habe die Bildung von "Klubs" im Sinne des § 7 ihren zeitlichen Platz nur im Rahmen der "Eröffnung und Bildung des Nationalrats", also am "Beginn der Gesetzgebungsperiode". Gewiß könnten Klubmitglieder als Träger ihres die Klubbildung erst ermöglichenden, aus dem Grundsatz des freien Mandats erfließenden subjektiven Rechtes aus einem Klub später wieder austreten, einen neuen Klub nach Abschluß der "Eröffnung und Bildung des Nationalrats" könnten sie aber nicht mehr bilden.

Ein mit Anhang 32 Seiten umfassendes Gutachten legte Univ.Prof. DDr. Günther Winkler vor. Er bringt darin das Problem auf den Punkt: Können sich 5 aus einem bestehenden Klub ausgeschiedene (sog. "wilde") Abgeordnete nach der Konstituierung des Nationalrats und der Klubs, also während der Gesetzgebungsperiode, zu einem eigenen Klub zusammenschließen, "obwohl die wahlwerbende Partei, der sie angehören, bereits einen Klub gebildet hat und obwohl sie aufgrund der Parteiliste der letzten Nationalratswahl dieser wahlwerbenden Partei noch bis zum Ende der Gesetzgebungsperiode angehören"?

Winkler beschäftigt sich am ausführlichsten mit der Auslegungsproblematik des § 7 GOGNR. Nach der bisherigen Praxis gab es nur den Regelfall innerhalb der normalen Bedingungen einer erfolgten Nationalratswahl. Abgeordnete jeder wahlwerbenden Partei konstituierten sich nach erfolgter Nationalratswahl gemäß § 7 jeweils unter dem Namen ihrer wahlwerbenden Partei zu den ihrer Parteizugehörigkeit entsprechenden Klubs geradezu automatisch. Der vom Gesetzgeber gleichfalls ermöglichte Sonderfall innerhalb der regulären Voraussetzungen einer erfolgten Nationalratswahl sei bisher nicht vorgekommen. Der irreguläre Fall von mindestens 5 von einem Klub abgespalte-

nen Abgeordneten, die sich von der Mitarbeit in den Gremien ihrer wahlwerbenden Partei selbst entbunden haben, habe sich bisher nach keiner Nationalratswahl ergeben.

Erst 1993 habe sich zum erstenmal die Frage ergeben, ob Abgeordnete "derselben wahlwerbenden Partei" mehrere Klubs bilden können.

Der Schlüssel zur Antwort scheine in einem Wort zu liegen: nämlich in dem Wort "einem" im 1. und im 3. S. des § 7.

Verstünde man es als ein Zahlwort, so meint man, dann könnten die Abgeordneten derselben Wahlpartei nur einen einzigen Klub gründen.

Verstünde man es hingegen als einen unbestimmten Artikel, dann könnten jeweils mindestens 5 Abgeordnete derselben wahlwerbenden Partei je einen Klub bilden.

Die richtige Antwort scheine in der einen oder anderen "Alternative" zu liegen. Doch aus der bloßen Wortinterpretation eines Zahlwortes oder eines unbestimmten Artikels könne sich die Antwort wohl nicht ergeben.

Winkler geht auf die Auslegungsregel des § 6 ABGB ein, wonach es nicht auf ein einzelnes Wort ankommt, sondern auf die Bedeutung der Worte in ihrem Zusammenhang. Dieser Zusammenhang dürfe nicht bloß sprachlich-grammatikalisch gesehen werden. Worte tragen begriffliche Bedeutungen. Wesentlich sei daher der von den Worten in ihrem Kontext getragene Sinnzusammenhang einer Regelung.

Lege man diese Auslegungsvorstellungen dem § 7 zugrunde, dann erkenne man auf den ersten Blick, daß zwei Hauptwörter in der Einzahl vorkommen: "wahlwerbende Partei" und "Klub". Gehe man einen Schritt weiter und lese man auch den zweiten Satz dazu, dann sei wiederum im Singular vom "Zusammenschluß" die Rede. Auch in den beiden Folgesätzen sei im Singular vom "Klub" die Rede. Wenn man nun bedenke, daß das Hauptwort "Klub" auch im Plural geschrieben sein könnte, und wenn man weiters bedenke, daß der Gesetzgeber den Plural vermieden hat, dann deute der Wortlaut in seinem Zusammenhang darauf hin, daß der Singular "wahlwerbende Partei" und der Singular "Klub" im 1. S. des § 7 aufeinander bezogen bedeuten, "daß die Abgeordneten derselben wahlwerbenden Partei nur einen bestimmten Klub bilden dürfen."

Selbst wenn man von einer sprachlichen Doppeldeutigkeit ausgehe, habe man etwa in der Negativprobe einen Auslegungsbehelf, um zu ermitteln, warum der Gesetzgeber für das Hauptwort "Klub" nicht die Mehrzahl "Klubs" und das Wort "mehrere" verwendet habe: Offensichtlich weil er für eine wahlwerbende Partei nur die Bildung eines einzigen Klubs ermöglichen wollte. Bedenke man darüber hinaus die jahrzehntelange Praxis, so ergebe sich eindeutig, daß der Gesetzgeber den Abgeordneten derselben wahlwerbenden Partei den Zusammenschluß nur zu einem Klub ermöglichen wollte. Die Zahl 5 im 1. S. des § 7 sei nicht als ein Divisor, sondern als eine zahlenmäßige Untergrenze verstanden worden.

Winkler geht weiters davon aus, daß der Gesetzgeber nicht nur als Schöpfer einer einzelnen Vorschrift oder eines einzelnen Gesetzes zu verstehen ist, sondern als Schöpfer des ganzen geltenden Gesetzesrechts. Daher ergebe erst der Sinn- und Funktionszusammenhang einer Vorschrift mit anderen einschlägigen Vorschriften die "klare Absicht des Gesetzgebers" im Sinne des § 6 ABGB. Der erste Sinnzusammenhang ergebe sich zunächst aus dem ganzen § 7, dann aber aus seinen Nachbarparagrafen, deren Regelungseinheit durch die Überschrift "Eröffnung und Bildung des Nationalrates" als Sinn- und Funktionseinheit gekennzeichnet sei. Im Bericht des Geschäftsordnungsausschusses des Nationalrats heiße es zu § 7 wörtlich:

"Die Bestimmungen über die Klubs wurden aus systematischen Gründen in das I. Hauptstück aufgenommen, da sie zeitlich mit der Eröffnung und Bildung des Nationalrats zusammenhängen."

Die Bildung der Klubs gehöre zweifellos geplant in den Systemzusammenhang der Konstituierung des Nationalrates.

Die systematische Zuordnung der Bildung von Klubs zur Konstituierung des Nationalrates verweise begrifflich und terminologisch auf einen noch größeren Regelungszusammenhang, in dessen Mittelpunkt die "wahlwerbende Partei" stehe. Der Begriff "wahlwerbende Partei" sei gleichlautend mit "Wahlpartei" und daher ein Rechtsbegriff von allgemeiner Bedeutung. Ihn gebe es für den Nationalrat zunächst im Art 26 Abs 6 B-VG. Sodann gebe es diesen Begriff in zahlreichen Bestimmungen der Nationalratswahlordnung 1971.

Der Rechtsbegriff "wahlwerbende Partei" des § 7 bedeute "Wahlpartei", weil er seinen Ursprung zuallerst im B-VG, sodann in der Nationalratswahlordnung habe. Sein Inhalt bestimme sich zwar ausreichend allein schon aus den ersten acht Paragraphen des GOGNR. Er bestimme sich aber auch nach den Gesetzen, die dem GOGNR vorgeord-

net seien. Ohne erfolgte Nationalratswahl seien die §§ 1-8 nicht vollziehbar. Nur durch sie seien die Ergebnisse Voraussetzung für die Konstituierung, die Organisation und das Funktionieren des Nationalrats. Nach einer Wahl gehören alle gewählten Abgeordneten jeweils einer bestimmten wahlwerbenden Partei oder Wahlpartei an. Der Nationalrat sei daher in seiner Zusammensetzung nach dem Verhältniswahlprinzip geradezu das Spiegelbild des Stärkeverhältnisses der wahlwerbenden Parteien. Der sogenannte "wilde" oder aus einem Klub ausgeschiedene Abgeordnete liege weder in der Zielsetzung des B-VG noch der NRW noch des GOGNR. Er sei vom Gesetzgeber nicht geplant, sondern über die Garantie des freien Mandats nach Art 56 B-VG rechtlich letztlich nur in Kauf genommen.

"Mandate fallen den wahlwerbenden Parteien aufgrund der Parteilisten zu (§ 96 Abs 4 und § 102 Abs 6 NRW 1971) und nur über diese gelangen sie an die Personen, die durch die Wahlvorschläge und Parteilisten deklarierte Bewerber ihrer wahlwerbenden Partei sind."

Unmittelbarer Anknüpfungspunkt an den Begriff "wahlwerbende Partei" oder "Partei" im Sinn von "Wahlpartei" in der NRW sei das

I. Hauptstück der GOGNR. Nach Ausführung der Zusammenhänge im einzelnen stellt Winkler fest:

"Die Nationalrats-Wahlordnung ist also eine rechtlich differenzierte und notwendige rechtliche Voraussetzung für den Regelungsinhalt des GOGNR. Sie liefert den rechtsverbindlichen Sinngehalt vor allem für den Begriff "wahlwerbende Partei" im § 7 GOGNR. Nach der NRW ist klar, daß es unbeschadet ihrer Größe nur einheitliche und geschlossene Wahlparteien als wahlwerbende Parteien gibt. Durch den rechtsverbindlich gewordenen Wahlvorschlag und durch die ebenso rechtsverbindliche Parteiliste, durch den mit dem Wahlvorschlag und mit der Parteiliste verbindlich gewordenen Namen der wahlwerbenden Partei sind sowohl ihre rechtliche Einheit als auch ihre rechtliche Identität und ihre Unverwechselbarkeit gewährleistet. Politische Gruppierungen innerhalb und außerhalb einer Wahlpartei haben keine wahlrechtliche Erheblichkeit. Gibt es aber die "wahlwerbenden Parteien" oder "Parteien" im Sinn von Wahlparteien nach der NRW nur jeweils für sich als geschlossene rechtliche Einheiten, dann muß dasselbe auch für das GOGNR gelten, welches eindeutig daran anknüpft."

So gesehen erweise sich das Wort "einem" bezogen auf das Hauptwort "Klub" im § 7 zugleich als ein Zahlwort und als ein unbestimmter Artikel. Die Auslegungsfrage richte sich daher primär nicht auf das Zahlwort oder auf den unbestimmten Artikel, sondern auf den Begriff der "wahlwerbenden Partei" im § 7 und dessen rechtliche Herkunft aus der NRW und aus dem B-VG. Verstehe man die Substantiva "Klub" und "wahlwerbende Partei" nicht bloß für sich, sondern in ihrem notwendigen wechselseitigen Bezug als eine geschlossene Einheit, dann ergebe sich aus der NRW ein widerspruchsfreier Schluß auf die Bedeutung und Unteilbarkeit der "wahlwerbenden Partei"

im GOGNR, nicht nur im ersten Satz des § 7, sondern schlechthin. NRW und GOGNR seien durch den Begriff "wahlwerbende Partei" notwendigerweise rechtlich aneinander gebunden. Die "wahlwerbende Partei" im GOGNR erfahre ihren Sinn nur aus dem Begriff der "wahlwerbenden Partei" oder "Wahlpartei" in der NRW und im B-VG. Der Gesetzgeber habe den Regelfall im 1. S. des § 7 sprachlich auf den Singular derselben "wahlwerbenden Partei" und auf den Singular "Klub" festgelegt. Dies obwohl er zweifellos mitbedacht haben müsse, daß es im Regelfall mehrere wahlwerbende Parteien und diesen entsprechend auch mehrere Klubs gibt. Er habe eben jeder ("derselben") wahlwerbenden Partei ab der Mindestanzahl von 5 den Zusammenschluß nur zu einem einzigen Klub ermöglichen wollen, und zwar zu je einem Klub für jede Wahlpartei, wenn sie allein mindestens 5 Abgeordnete umfaßt.

Winklers Ergebnis: "Abgeordnete derselben Partei dürfen nur einen einzigen Klub gründen." Er stellt aber außer Streit, daß Abgeordnete, die nicht derselben wahlwerbenden Partei, die also verschiedenen Wahlparteien angehören, wenn sie gemeinsam mindestens die Zahl 5 erreichen, ebenfalls einen Klub bilden dürfen.

Nach Darstellung der rechtlichen Folgen für die Klubs und für die Mandatare und des Anlaßfalles im einzelnen kommt Winkler zur Schlußfolgerung, daß der erste Satz im § 7 des GOGNR bezogen auf den Plan der 5 Abgeordneten, einen eigenen Klub zu bilden, keineswegs unklar sei. Er könne vielmehr schlüssig angewendet werden. Der aktuelle Anlaßfall liege außerhalb des Regelungszusammenhanges des 1. S. des § 7 GOGNR. Dieser weise keine durch Analogie schließbare Lücke auf. Der Plan der 5 aus dem Klub der FPÖ ausgetretenen Abgeordneten sei überhaupt nicht unter den § 7 subsumierbar. Er liege außerhalb der Planung des Gesetzgebers. Die angebliche "Lücke des Gesetzes" sei unecht. Sie sei daher auch nicht durch eine Analogie schließbar.

"Unter der Formel "Abgeordnete derselben wahlwerbenden Partei" im Sinn des GOGNR, der NRW und des B-VG gehören die 5 Abgeordneten noch immer der "wahlwerbenden Partei" FPÖ an. Diese hat aber bereits im Jahr 1990 durch alle damaligen Abgeordneten vom Recht, einen Klub zu bilden, Gebrauch gemacht. Dadurch hat sie den der "wahlwerbenden Partei" FPÖ zukommenden Platz für einen Klub in der organisatorischen Einheit des Parlamentes bereits besetzt. Würde man hingegen die 5 Abgeordneten nicht als Angehörige der im Parlament vertretenen "wahlwerbenden Partei" FPÖ auffassen, dann würden sie keiner Wahlpartei angehören, und könnten daher dem Parlament als Abgeordnete gar nicht mehr angehören."

§ 7 biete daher weder für den beabsichtigten Zusammenschluß von 5 Abgeordneten derselben wahlwerbenden Partei noch für die Bildung von Klubs in beliebiger Zahl und Zusammensetzung eine Rechtsgrundlage. Vom Recht zum Zusammenschluß zu einem Klub durch Abgeordnete derselben wahlwerbenden Partei haben die 5 Abgeordneten bereits Gebrauch gemacht. Solange der Klub der Abgeordneten "derselben wahlwer-

benden Partei" FPÖ bestehe, sei ihnen die Bildung eines eigenen Klubs rechtlich verwehrt.

Diesen 5 Abgeordneten unter dem Rechtstitel einer politischen Partei den Status einer eigenen wahlwerbenden Partei oder Wahlpartei zuzubilligen, hätte den Effekt einer systemwidrigen parlamentarischen Privilegierung der Neugründung einer politischen Partei. Dem Gesetzgeber könne mangels ausdrücklicher Anordnung nicht unterstellt werden, daß er Abgeordnete, die über ein in Wahlen errungenes Mandat verfügen, gegenüber anderen Initiatoren bei der Parteigründung bevorzugt behandeln wollte.

Dagegen vertrat Univ. Prof. DDr. Friedrich Koja im Gastkommentar "Dissidenten können Klub bilden" in der "Presse" vom 16. Februar 1993 die Auffassung, daß die Frage der Klubbildung durch die 5 Abgeordneten aufgrund des § 7 lösbar sei. "Die "FPÖ-Dissidenten" sind 5 an der Zahl und stammen aus "derselben wahlwerbenden Partei"". Das schein eine sehr formale Antwort. Man könne zwar die in Rede stehenden Abgeordneten nicht nach wie vor der FPÖ bzw deren Fraktion zurechnen. Wenn und soweit aber Dissidenten den Anforderungen des § 7 entsprächen, könne ihnen die Bildung eines Klubs nicht verwehrt werden.

In einem Schreiben an den Präsidenten vom 17. Februar 1993 hat Koja auch das verfassungsgesetzlich gewährleistete passive Wahlrecht zu einer verfassungskonformen Auslegung des GOGNR herangezogen und darauf hingewiesen, daß bei Versagung der Klubbildung die betroffenen Abgeordneten in der Ausübung verschiedener Rechte nach der Geschäftsordnung schlechter gestellt seien als 5 in einem Klub zusammengefaßte.

Univ.Prof. Dr. Helmut Widder hob in seinem 16 Seiten umfassenden Gutachten das freie Mandat des einzelnen Abgeordneten als das verfassungsrechtlich verankerte parlamentarische Höchstprinzip hervor. Im Parlament sei dieses Prinzip hinsichtlich seiner inhaltlichen und organisatorischen Wirkungen allen anderen rechtlichen Regelungen übergeordnet. Die dem freien Mandat untergeordnete bzw nachgeordnete Stellung der wahlwerbenden Partei und der als Abgeordneten einer oder mehrerer wahlwerbenden Parteien gegründeten Klubs komme auch darin zum Ausdruck, daß eine Reihe von parlamentsrechtlichen Bestimmungen von Veränderungen der Klubzusammensetzungen während einer Gesetzgebungsperiode des Nationalrats ausgehen. So seien auch für die Ausschußzusammensetzung ausdrücklich aufgrund von dem Prä-

sidenten gemeldeten Veränderungen im Stärkeverhältnis der Klubs entsprechende Verfahrensmaßnahmen und Neustrukturierungen der Ausschüsse vorgesehen.

Neben dem im Parlament als verfassungsgesetzlich gewährleisteten freien Mandat als Höchstprinzip hebt Helmut Widder wie Koja den Gleichheitsgrundsatz hervor. Es würde gleichheitswidrig sein, "wenn einzelne Abgeordnete sich nicht unter derartigen sachlichen Gesichtspunkten von einem Klub lösen könnten und eine eigene parlamentsinterne, organisatorische Neustrukturierung ihrer inhaltlich neuausgerichteten Zusammenarbeit in einem eigenen Klub nur deshalb nicht vornehmen dürften, weil sie vormals als "Abgeordnete derselben wahlwerbenden Partei" kandidiert haben und in den Nationalrat gewählt worden sind.

Der Präsident des Nationalrates holte auch ein Rechtsgutachten des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes zum § 7 ein. Nach Darstellung der Rechts- und Problemlage und der Feststellung, daß weder die Wortauslegung des § 7 1. S. GOGNR noch die Auslegung dieser Bestimmung in ihrem Zusammenhang mit anderen Regelungen eine eindeutige Antwort auf die hier maßgebende Frage hergeben, setzt sich das zwölfseitige Gutachten mit dem Gleichheitsgrundsatz, dem Recht auf Ausübung des Mandates und dem Institut des passiven Wahlrechts auseinander und kommt zum Zwischenergebnis, daß Gruppierungen von Abgeordneten, die in zahlenmäßiger Hinsicht Klubstärke erreichen, ohne Unterschied, also auch dann, wenn bereits ein Klub von Abgeordneten derselben wahlwerbenden Partei besteht, die Klubbildung ermöglicht werden muß.

Die Parlamentsgeschichte seit 1945 biete keinen Präzedenzfall. Es werden jedoch aus der Zeit der Ersten Republik zwei Fälle hervorgehoben, die im vorliegenden Zusammenhang von Interesse sind:

Der erste betrifft die Klubbildung nach den Nationalratswahlen 1927. Bei diesen Wahlen stellten sich die Christlichsoziale Partei und die Großdeutsche Volkspartei in der Form einer Einheitsliste den Wählern. Die auf dieser Liste gewählten Abgeordneten gehörten somit "derselben wahlwerbenden Partei" an. Auf parlamentarischer Ebene allerdings schlossen sich die christlichsozialen Abgeordneten und die großdeutschen Abgeordneten je in einem gesonderten Klub zusammen.

Das zweite Beispiel bezieht sich auf den "Schober-Block". Bei der Nationalratswahl 1930 trat der "Nationale Wirtschaftsblock und Landbund" als eine wahlwerbende Partei

auf. Die nachfolgende Klubbildung erfolgte jedoch dergestalt, daß die Abgeordneten des nationalen Wirtschaftsblocks und die Abgeordneten des Landbundes je einen gesonderten Klub bildeten.

Es sei die Absicht des Gesetzgebers des GOGNR 1961 gewesen, "in der Praxis eingelebte und bewährte Vorgangsweisen und Einrichtungen, die im geltenden Wortlaut der Geschäftsordnung nicht vorgesehen sind oder mit ihr nicht vollkommen im Einklang stehen, ... nunmehr in der Geschäftsordnung zu verankern, wobei als Beispiel hierfür ua ausdrücklich eigene Bestimmungen über die Klubs ...; von denen bisher in der Geschäftsordnung überhaupt nicht die Rede gewesen ist" genannt werden. Allerdings gäben die Gesetzesmaterialien keinen ausdrücklichen Hinweis darauf, daß der Gesetzgeber den Fall, daß Abgeordnete derselben wahlwerbenden Partei sich in verschiedenen Klubs zusammenschließen wollen, in die eine oder andere Richtung regeln wollte. Ebenso werde im übrigen auch davon auszugehen sein, daß der Gesetzgeber bei der Erlassung von Regelungen, die - außerhalb des geschäftsordnungsgesetzlichen Zusammenhanges - auf parlamentarische Klubs abstellen (vgl. etwa das KlubfinanzierungsG 1985), in der Vergangenheit nicht mit der Möglichkeit mehrerer Klubs für Abgeordnete derselben wahlwerbenden Partei gerechnet haben dürfte.

Der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes spricht sich schließlich gegen die Auffassung aus, daß Klubs nur anlässlich der Konstituierung des Nationalrates gebildet werden dürften. Nicht nur der erste Abschnitt des GOGNR spreche dagegen, da er keineswegs nur Bestimmungen enthält, die nur anlässlich der Konstituierung des Nationalrates bedeutsam werden. Zum anderen machten der 4. Satz des § 7 ebenso wie § 32 GOG deutlich, daß nachfolgende "Veränderungen" der Klubs möglich sind. Diese Bestimmungen könnten von ihrem Wortlaut her durchaus auch den Fall einschließen, daß Abgeordnete aus dem Klub, in dem sie bisher zusammengeschlossen waren, ausscheiden und einen neuen bilden. Schließlich enthalte § 7 weder eine Frist für die Klubbildung noch lasse er sonst erkennen, daß eine solche nur am Anfang einer Gesetzgebungsperiode zulässig ist.

Ergebnis:

„Ungeachtet der Schwierigkeit, die die Beantwortung der eingangs aufgeworfenen Frage, vor allem wegen der unzulänglichen Formulierung des § 7 GOG, bereitet, meint das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, daß insbesondere im Hinblick auf die im Zweifel gebotene verfassungskonforme Auslegung einfachgesetzlicher Regelungen mehr für die Auffassung spricht, daß die aus dem Klub der Freiheitlichen Partei Österreichs ausgeschiedenen Abgeordneten das Recht haben, sich in einem eigenen Klub zusammenzuschließen, als dagegen.“

Weitere gutächtlliche Stellungnahmen brauchen hier nicht wiedergegeben zu werden. Sie wiederholen i.w. bereits wiedergegebene Auffassungen und Argumentationen.

Fassen wir zusammen:

Ein Teil der Gutachten bejahte das Klubbildungsrecht der von Journalisten so genannten "Dissidenten", ein Teil verneinte es.

Beide Gruppen kamen aufgrund juristischer Argumentation und Auslegung zum Ja bzw zum Nein.

Die Bejaher stützen sich vor allem darauf, daß das Wort "einem" im § 7 der Geschäftsordnung als unbestimmter Artikel und nicht als Zahlwort zu verstehen sei;

daß das verfassungsgesetzlich gewährleistete freie Mandat des einzelnen Abgeordneten im Zusammenhang mit dem passiven Wahlrecht während der ganzen Legislaturperiode für dieses Klubbildungsrecht spreche;

daß es dem Gleichheitsgrundsatz widerspreche, wenn einzelne Abgeordnete sich nicht von einem Klub lösen und einen neuen eigenen Klub bilden dürfen, nur weil sie seinerzeit als Abgeordnete derselben wahlwerbenden Partei kandidiert und in den Nationalrat gewählt worden sind.

Für die Verneiner ist "einem" ein Zahlwort oder irrelevant;

sie stellen auf den Zusammenhang, ja auf die Einheit von Partei, wahlwerbender Gruppe und Klub ab, sowie auf den Zusammenhang der Eröffnung und Bildung des Nationalrates und eines Klubs;

mit der Bildung eines Klubs nach Eröffnung des Nationalrates haben die gewählten Abgeordneten danach ihr Klubbildungsrecht konsumiert.

Diese Gruppe plädiert im Zweifel für die Einheit von Partei, wahlwerbender Gruppe und Klub, jene für die Freiheit der einzelnen Abgeordneten. Die einen sehen mehr den Gesamtzusammenhang des politischen Prozesses, die anderen das Parlament und seine "interna corporis".

Es ist bemerkenswert, daß die begutachtenden staatlichen Stellen und jüngere Staatsrechtslehrer mehr die Auffassung vertreten, daß die aus dem Klub der Freiheitlichen Partei Österreichs ausgeschiedenen Abgeordneten das Recht haben, sich in einem eigenen Klub zusammenzuschließen, während Hans R. Klecatsky und Günther Winkler die Auffassung vertreten, daß diese 5 Abgeordneten nicht berechtigt sind, sich zu einem neuen eigenen Klub zusammenzuschließen.

4) Erledigung und Begründung:

In der 67. Präsidialkonferenz am 19. Februar 1993 gab der Präsident des Nationalrates nach Erörterung der einzelnen Gutachten bekannt, daß die Argumente, die gegen die Zulässigkeit der Konstituierung des neuen Klubs sprächen, im Vergleich mit den Argumenten, die dafür sprächen, nicht jenes Gewicht haben, daß er sich dazu entschließen könne, die Konstituierung als geschäftsordnungswidrig oder verfassungswidrig zu bezeichnen. Er werde daher die Konstituierung zur Kenntnis nehmen. Dies geschah am selben Tag.

Der Präsident gab seine Auffassung auch mehrfach der Öffentlichkeit bekannt, insbesondere bei der sonntäglichen "Pressestunde" am 21. Februar 1993.

Am 25. Februar fand im Plenum des Nationalrates eine Debatte über die Klubbildung statt. Dabei wurde dem Präsidenten seitens der FPÖ eine "Verschiebung der Mehrheitsverhältnisse" und die "Schaffung einer neuen linken Mehrheit" im Nationalrat vorgeworfen. Ihr Partei- und Klubobmann Dr. Haider kritisierte, daß eine Klubbildung ermöglicht wurde, für eine Fraktion, die sich entgegen dem Gesetzestext, entgegen der Nationalratswahlordnung und entgegen der Bundesverfassung nicht als Wahlpartei aufgrund von Wahlen gegenüber dem Wähler legitimiert hat."

Der stellvertretende Klubobmann Haigermoser warf dem Präsidenten vor, mit Edikt verfügt zu haben, daß 5 Einzelpersonen ein Recht zukommt, welches diesen nicht zustehe. Der Präsident habe das freie Mandat mit den Fragen einer allfälligen Klubbildung vermengt, was nichts miteinander zu tun habe. Er habe den Wählerwillen, den Willen des obersten Souveräns, mit Füßen getreten.

Die freiheitliche Abgeordnete Praxmarer stellte die Frage, ob das Listenwahlrecht nicht ein höheres Rechtsgut sei als das freie Mandat und der freiheitliche Abgeordnete Haupt sprach von einer Gefahr der schrankenlosen Individualität im österreichischen Parlamentarismus. (S. Sten. Prot. der 104. Sitzung des Nationalrats vom 25. Februar 1993).

Der Präsident bezeichnete die getroffene Entscheidung als "die schwierigste der laufenden Gesetzgebungsperiode". Er war und ist davon überzeugt, daß sie Bestand haben wird und daß sie in die Geschichte des österreichischen Parlamentarismus als Beispiel für eine sorgfältige und sachgerechte Handhabung der Geschäftsordnung eingehen.

Präsident Fischer hat in der neuen Zeitschrift "Journal für Rechtspolitik" in der Nr. 1 einen Artikel "Das liberale Forum als parlamentarische Fraktion - eine rechtliche und rechtspolitische Betrachtung" veröffentlicht, in der er seine Auffassung gegenüber den Argumenten der FPÖ und anderen Standpunkten rechtfertigte. Darin wendet er sich insbesondere gegen die Einheitsthese von politischer Partei, Wahlpartei und Klub. Diese Einheit sei zwar die tatsächliche Regel und Regelmäßigkeit, in rechtlicher Hinsicht sei aber jeder Abgeordnete ein unter der Garantie der freien Mandatsausübung stehendes Individuum. Dieses habe das Recht, aber nicht die Pflicht, sich mit anderen Abgeordneten unter den im § 7 genannten Voraussetzungen zu parlamentarischen Klubs zusammenzuschließen. Der Umstand, daß dies in aller Regel zu Beginn der Gesetzgebungsperiode geschehe, ändere nichts daran, daß jeder Abgeordnete innerhalb oder außerhalb eines Klubs das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht habe, sein Stimmrecht nach eigener Überzeugung und ohne rechtliche Bindung an vorgegebene Strukturen auszuüben. Daraus ergebe sich, daß der Austritt aus einem Klub möglich sei und die dadurch herbeigeführte Veränderung der parlamentarischen Strukturen nicht als "Verfälschung des Wählerwillens", ja nicht einmal zwingend als Schaffung "neuer Mehrheitsverhältnisse" bezeichnet werden könne.

In diesem Zusammenhang geht Fischer auf die Geschichte des österreichischen Parlamentarismus ein. Er sei von Anfang an vom Prinzip der Organisationsfreiheit der Abgeordneten geprägt gewesen. Anhand der Geschichte des Parlaments von 1861 bis 1961 legt Fischer dar, daß die Integration zwischen wahlwerbender Partei und parlamentarischem Klub erst langsam als Folge der Bildung ideologisch fundierter Massenparteien zu einem wichtigen Faktor der politischen Struktur wurde. Erst im Zuge einer Abänderung der Geschäftsordnung des Nationalrates 1932 seien die parlamentarischen Vereinigungen oder Verbände von Vereinigungen im Zusammenhang mit der Zusammensetzung der Ausschüsse erstmals indirekt erwähnt worden. Erst durch die Reformen 1961 und 1975 seien die zunächst nur vorausgesetzten und dann nur nebenbei erwähnten parlamentarischen Klubs gesetzlich festgelegt worden.

Der Grundsatz des freien Mandats und der Grundsatz der Organisationsfreiheit der Abgeordneten seien zwei Leitmotive der Rechtsvorschriften im Bereich des österreichischen Parlamentarismus. Sie stünden zugegebenermaßen in einem starken Spannungsverhältnis zur politischen Realität, seien aber beide bei einer verfassungskonformen Anwendung der Geschäftsordnung mitzubedenken und auch durch das Prinzip der Listenwahl nicht außer Kraft gesetzt worden.

Schließlich geht Fischer noch auf die Argumente ein, wonach die Konstituierung eines Klubs nur am Beginn einer Gesetzgebungsperiode stattfinden und wonach aus je einer wahlwerbenden Partei nur je ein parlamentarischer Klub hervorgehen dürfe. Beiden Argumenten hält Fischer entgegen, daß der Gesetzgeber wohl konkretere Anordnungen getroffen hätte, "wenn er das Recht der Klubbildung in so signifikanter und spezifischer Art hätte einschränken wollen."

Die Festlegung der Klubbildung im ersten Abschnitt des GOGNR (Eröffnung und Bildung des Nationalrates) sei wohl damit motiviert worden, daß die Konstituierung meist am Beginn einer Legislaturperiode stattfinde. Daraus könne aber nicht abgeleitet werden, daß sie ab einem bestimmten Zeitpunkt rechtlich untersagt werden sollte.

Ein Abgeordneter, der einmal an einer Klubbildung mitgewirkt habe, habe damit sein diesbezügliches Recht auch nicht für den Rest der Gesetzgebungsperiode konsumiert. Der Hinweis auf zwei Hauptwörter im Singular ("Wahlwerbende Partei", "Klub") und auch auf den Singular von "Zusammenschluß" im § 7 GOGNR und darauf, daß das Hauptwort "Klub" auch im Plural geschrieben sein könnte und dieser Plural vermieden worden sei, sei zu wenig, um einen fundamentalen Eingriff in die Organisationsfreiheit der Abgeordneten abzustützen, wie die Nicht-zur-Kenntnisnahme einer erfolgten Konstituierung eines Klubs.

Auch die Argumentation, den "einheitlichen und geschlossenen Wahlparteien" müßten einheitliche und geschlossene Klubs entsprechen, sodaß sich aus dem Kreis der Mitglieder einer wahlwerbenden Partei niemals mehr als eine Parlamentsfraktion bilden könne, sei fragwürdig. Die Frage sei, ob die regelmäßig so verlaufende politische Praxis wirklich die einzig rechtliche zulässige sei, oder ob unter sich ändernden parlamentarischen Konstellationen und unter Inanspruchnahme des Grundsatzes des freien Mandats nicht auch andere Möglichkeiten rechtlich gangbar seien.

Die Geschäftsordnung lasse bei verfassungskonformer Interpretation mehr Spielraum offen, als dies auf der Basis der politischen Verknüpfung zwischen politischer Partei, wahlwerbender Partei und parlamentarischer Fraktion von einzelnen Gutachtern behauptet worden sei. Diese Identität entspreche zwar dem Regelfall unserer Realverfassung, sei aber nicht die einzig mögliche Beziehung zwischen diesen drei rechtlichen Institutionen. Vielmehr seien Differenzierungen in verschiedenen Konfigurationen möglich. Zu denken sei an einen Austritt von Abgeordneten, an einen Beitritt zu einem anderen Klub nach dem Austritt usw.

Hinsichtlich der Frage, ob über die "Anerkennung" eines Klubs im Sinne des § 7 GOGNR vom Präsidenten des Nationalrates ein Feststellungsbescheid erlassen werden könne oder solle, stellte Fischer fest, daß § 7 eine förmliche Entscheidung des Präsidenten offenbar nicht vorsehe. Die Konstituierung eines Klubs trete vielmehr durch die Erfüllung der gesetzlich vorgesehenen Voraussetzungen ein. Die Ergebnisse der Konstituierung seien nur dem Präsidenten mitzuteilen. Dieser habe die Konstituierung zur Kenntnis zu nehmen und die vorgesehenen Rechtsfolgen daran zu knüpfen, wenn er nicht zur Überzeugung gelange, daß die Konstituierung die rechtlichen Voraussetzungen nicht erfüllt habe.

Der Präsident des Nationalrates habe im übrigen zwar aufgrund des Art 30 B-VG einige Zuständigkeiten im Bereich der Vollziehung, in der überwiegenden Mehrzahl seiner Aufgaben im Rahmen des GOGNR werde er aber als Organ der Gesetzgebung, nicht der Vollziehung tätig. Für die Erlassung von Feststellungsbescheiden sei im Rahmen der Staatsfunktion Gesetzgebung kein Raum.

Was den Vorwurf "verdächtiger Eile" betreffe, müsse darauf hingewiesen werden, daß Geschäftsordnungsentscheidungen in der Regel Sofortentscheidungen seien. Im konkreten Fall sei ausnahmsweise eine besonders sorgfältige Vorbereitung durch zweimalige Befassung der Präsidialkonferenz und Einholung von Gutachten gewählt worden. Der Zeitraum, der zur Verfügung gestanden sei, sei insgesamt begrenzt gewesen, weil gemäß § 32 GOGNR "innerhalb einer Woche nach Einlangung der Mitteilung" über Veränderungen im Stärkeverhältnis der Klubs, spätestens jedoch in der auf die Mitteilung zweitfolgenden Sitzung des Nationalrates eine Neuwahl der bestehenden Ausschüsse durchzuführen sei. Für diese Neuwahl sei aber die Frage, ob es eine fünfte parlamentarische Fraktion gibt, eine entscheidende Vorfrage gewesen. Daher habe auch in der Präsidialkonferenz hinsichtlich der Notwendigkeit, eine Entscheidung zu treffen und hinsichtlich der Frist, die dafür zur Verfügung gestanden sei, keine Meinungsverschiedenheit bestanden.

5) Konsequenzen:

Anfangs April hat die FPÖ gegen den Nationalratspräsidenten eine Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof eingebracht. Sie richtet sich gegen die "Zurkenntnisnahme" der Klub-Konstituierung des Liberalen Forums.

Die FPÖ behauptet nach der Zeitung "Die Presse" vom 8. April 1993, es liege durch die Mitteilung Fischers im Parlamentspräsidium in Sachen Liberaler Klub ein "mündlicher Bescheid" vor, der verfassungswidrig sei.

Dazu "Die Presse" ua:

"Sollte überhaupt, was der Verfassungsgerichtshof ungern tut, von der Formerfordernis eines Bescheids abgesehen werden, steht als Haupthindernis dies im rechtlichen Raum:

Der Verfassungsgerichtshof kann nur über die Verfassungsmäßigkeit der Bescheide von Verwaltungsbehörden urteilen. Wie das Höchstgericht bereits mehrmals (zuletzt S Slg 11882 aus 1988) festgestellt hat, wertet es vergleichbare Entscheidungen des Nationalratspräsidenten jedoch als Rechtsakte eines Organs der Gesetzgebung. Da die höchstgerichtliche Beurteilung eines solchen Akts dem Verfassungsgerichtshof nicht zusteht, pflegt er derartige Beschwerden zurückzuweisen."

Abgesehen davon, daß die Erledigung des Falles durch den Präsidenten des Nationalrates dem Verfassungsrecht entsprochen haben dürfte, dürfte der Verfassungsgerichtshof nach dem B-VG tatsächlich hier nicht zuständig sein. Nach seiner Rechtsprechung ordnet er interne Akte von Organen allgemeiner Vertretungskörper der Gesetzgebung eben dieser und nicht der Verwaltung zu, die seiner Kontrolle unterliegt. Die interna corporis legislationis unterliegen nicht der verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Gemäß Art 144 B-VG erkennt der Verfassungsgerichtshof über Beschwerden gegen Bescheide von Verwaltungsbehörden einschließlich der unabhängigen Verwaltungssenate, mit denen eine Verletzung von verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten des Beschwerdeführers oder eine Verletzung von Rechten durch Anwendung rechtswidriger Normen behauptet wird. Dieses Anfechtungsobjekt liegt hier nicht vor. Auch eine andere Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes ist hier nicht gegeben. Aber schon aus Gründen der vom B-VG festgelegten Gewaltenteilung müßte es eine solche vorsehen.

Wer der Auffassung ist, daß im vorliegenden Fall ein Rechtsmittel gegen die Vorgänge im Parlament gegeben sein sollte, wird für eine neue Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes eintreten (Vgl. Salzburger Nachrichten vom 24. Februar 1993).

Eine Konsequenz wird wohl aus dem Fall geschlossen werden: Die Novellierung des § 7 GOGNRNR.

Die Schöpfer des § 7 haben sich an der normativen Kraft des Faktischen orientiert: Unmittelbar nach der Wahl und vor der Konstituierung des Nationalrats bilden sich im Regelfall die parlamentarischen Klubs, wobei regelmäßig eine Einheit von politischer Partei, wahlwerbender Gruppe und Klub gegeben ist. Das Regelmäßige wurde als normal empfunden, das Normale geradezu als Normatives.

Im vorliegenden Konfliktfall ging es ja nicht zuletzt darum, ob die "Verfassungswirklichkeit" im Sinne der Identität von politischer Partei, Wahlpartei und Klub Verfassungsrecht geworden ist.

Das Parlament stand und steht im Spannungsfeld dieser Elemente. Auf der einen Seite stehen Verfassung und Gesetze noch in der Tradition der konstitutionellen Monarchie und des Honoratiorenparlaments; aber andererseits wurde Österreich in der Zweiten Republik zur ausgeprägten Parteiengesellschaft, wobei das Proportional- und Listenwahlrecht zumindest die parteienstaatliche Entwicklung legitimierte. Diese Entwicklung brachte es auch mit sich, daß das Recht den Tatsachen folgte. Die sukzessiven Reformen des Geschäftsordnungsrechts, das Parteiengesetz 1975, das Klubfinanzierungsgesetz 1985 und das ihm vorgehende von 1963 sind normative Ausgestaltungen dieser Entwicklung.

Trotz dieser Anpassungen an den Parteienstaat geht die Bundesverfassung aber nach wie vor von einem Parlament aus, das als allgemeiner Vertretungskörper die Interessen der Gesamtbevölkerung des Bundes vertritt und dessen Mitglieder bei der Ausübung dieses Berufes an keinen Auftrag gebunden sind. Die Verfassung geht von einer Volksvertretung und nicht von einer Parteienvertretung, von individuellen und selbstverantwortlichen Volksvertretern und nicht primär von organisierten Parteivertretern aus.

Aufgrund besonderer Realbedingungen konnte in der Zweiten Republik eine Zweiparteienherrschaft mit Sozialpartnerschaft entstehen. Aufgrund besonderer Realbedingungen kam es zur Proporz- und Konkordanzdemokratie. Aufgrund besonderer Realbedingungen kam es zu einem Parteien- und Verbändestaat, zu einer Parteien- und Verbände-gesellschaft.

Diese "Realverfassung" konnte sich ohne Verletzung der Rechtsverfassung etablieren. Sie hat vielleicht Österreich vor manchem bewahrt.

Die Rechtsverfassung ist aber durch diese Entwicklung fast ausschließlich zum Instrument der zwei Großparteien und der mit ihnen verbundenen Organisationen geworden. Die Verfassung verlor durch die Realstrukturen an ordnungspolitischer und kontrollierender Wirkung.

Die Grund- und Freiheitsrechte und das Verhältniswahlrecht hätten in einer freien Gesellschaft zu anderen Konsequenzen führen können, ja müssen, als zu einer Zweiparteienherrschaft. Aber die Verhältnisse waren lange Zeit nicht so.

Man darf aber deswegen die Realverfassung nicht, wie es oft geschehen ist, als Normalität oder gar als die durch eine unsichtbare Hand gesetzte Normativität ansehen. Die Herrschaft der zwei Parteien und ihrer Konnexinstitutionen muß vielmehr als langdauernde Ausnahme verstanden werden. Sie hat sich nicht wegen der Grund- und Freiheitsrechte und des Verhältniswahlrechts, sondern trotz dieser Elemente der Rechtsverfassung durchgesetzt.

Seit den 80er Jahren geht die normative Kraft des früher Faktischen zurück und die faktische Kraft des Normativen beginnt stärker zu werden.

Die Grund- und Freiheitsrechte und das Verhältniswahlrechtssystem beginnen sich auf allen Ebenen durchzusetzen. Österreich ist in einem Liberalisierungsprozeß begriffen und vieles ist offener und beweglicher geworden. Das gilt auch für Wähler und Gewählte. Indem die alte Realverfassung sich auflöst und insbesondere die beiden Großparteien und ihre Konnexinstitutionen kleiner und schwächer werden, kann man die Entwicklung auch als Normalisierungsprozeß verstehen. Die Rechtsverfassung setzt sich mehr durch als früher. Eine Folge der faktischen Kraft des Normativen besteht in der Aufwertung der Bedeutung des freien Mandats.

Eine Folge der faktischen Kraft des Normativen ist auch die Tendenz zum Vielparteiensystem. Denn das Verhältniswahlrecht bedeutet letztlich doch die Förderung kleiner und neuer Parteien. Das Verhältniswahlrecht erschwert die Bildung einer Mehrheit im Parlament, gibt aber kleinen und neuen Parteien gute Chancen.

Der 5. Klub im Parlament erschwert auch dort eine gleichförmige Mehrheitsbildung; er vermehrt aber die Chancen unterschiedlicher Mehrheitsbildungen. Damit wird das Parlament offener. Der parlamentarische Prozeß kann spontaner und spannender werden.

Fünf Klubs gab es noch nie in der Zweiten Republik. Zwischen 1949 und 1959 gab es vier Klubs. Ab 1986 gab es wieder vier Klubs. Nun gibt es fünf Klubs.

Im Parlament wird vor allem das Reden im Plenum anders. Es werden mehr Meinungen und daher mehr Pluralismus des Parlaments in der Öffentlichkeit wahrzunehmen sein. Auch die Ausschüsse, in denen das liberale Forum vertreten ist, werden pluralistischer ablaufen. Macht die Abspaltung Schule, so käme es zu einer Individualisierung des Parlamentarismus, wie sie Österreich in der Republik noch nicht erlebt hat. Derzeit ist eine solche Abspaltung kaum zu erwarten, da die vermehrte Konkurrenz vor der Nationalratswahl 1994 die Parteien eher zur Einheit und die Abgeordneten eher zur Integration als zur Abspaltung bringt.

Wie sieht die Zukunft des Liberalen Forums aus?

Es hat aufgrund der Verhältniswahl, die nunmehr mit einer 4-Prozent-Klausel verbunden ist, bei der nächsten Nationalratswahl durchaus Chancen. Heide Schmidt hat aufgrund des Wahlsystems in Österreich vielleicht sogar mehr Chancen als der heutige Lord Owen seinerzeit aufgrund des Mehrheitswahlsystems in Großbritannien hatte.

Gebührt dem fünften Klub des Nationalrats auch der fünfte Platz auf dem amtlichen Stimmzettel?

Gemäß § 49 Abs 3 der Nationalratswahlordnung 1992 haben die Parteien, "die im zuletzt gewählten Nationalrat vertreten waren, nach der Zahl der Mandate, die die Parteien bei der letzten Nationalratswahl im ganzen Bundesgebiet erreicht haben", einen Vorzug vor neukandidierenden Parteien.

Der fünfte Platz in allen Wahlkreisen käme dem Liberalen Forum also nur dann zu, wenn es dieser Rechtsvorschrift entspricht. Diese Frage wird ebenso zu diskutieren und zu entscheiden sein, wie die Frage des Namens "Liberales Forum". Die neue Gruppierung hat ja schon im Februar 1993 die Satzungen der politischen Partei "Liberales Forum" durch Proponenten des Klubs beim Bundesministerium für Inneres hinterlegt. Da es Informationen zufolge schon Parteien dieses Namens im Parteienregister des Bundesministeriums für Inneres gibt, ist auch diesbezüglich manches einer Klärung zuzuführen.

Die Persönlichkeiten des Liberalen Forums, allen voran Heide Schmidt, gaben ihm vom Anfang an besonderes Profil. Neben den Personen kommt aber auch dem Programm und der politischen Praxis besondere Bedeutung zu. Der Name "Liberal" steht wohl für die Sache. Dementsprechend erfolgte der Antrag des Liberalen Forums auf Aufnahme in die Liberale Internationale.

Damit ist die größte Herausforderung der neuen Partei angesprochen: Ein liberales Programm und eine liberale Politik so zu entwickeln und zu praktizieren, daß Wählerinnen und Wähler diese Partei von den anderen Parteien unterscheiden können und die Öffentlichkeit erkennt, welche liberalen Antworten auf die Fülle der Themen und Probleme unserer Zeit gegeben werden.

Da alle im Parlament derzeit vertretenen Gruppierungen in irgendeiner Weise Formen der Liberalität vertreten, wird viel von der Beantwortung dieser Fragen abhängen.

Österreich ist liberaler geworden. Aber wissen wir auch, was liberal heißt?

Friedrich August von Hayek, der große liberale Staats- und Rechtsdenker des 20. Jahrhunderts hat zu seinen Lebzeiten in seinem Geburtsland nur bei einer Minderheit viel gegolten.

Abgeschlossen zu Ostern 1993.