

Die Stärken und Schwächen des Parlamentarismus in Österreich

Vortrag am 16. 1. 2013 von der **Präsidentin des Nationalrates Mag. Barbara Prammer**: nach dem Studium der Soziologie beim Arbeitsmarktservice tätig, seit 23 Jahren Mandatarin der SPÖ, anfangs im OÖ Landtag, seit 1999 im Nationalrat.

Zusammenfassung:

Die zentralen Aufgaben des Parlaments sind Gesetzgebung, Kontrollfunktion, Mitwirkung an Regierungs- und Verwaltungsentscheidungen und Tribüne politischer Auseinandersetzung zu sein. Durch diese Aufgabenvielfalt entsteht ein Spannungsfeld, das von allen MandatarInnen Sensibilität verlangt. Eine möglichst strikte Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive sorgt für Klarheit und eine konstruktive Streitkultur ermöglicht politische Auseinandersetzungen um Kompromisse zu finden – eine Demokratie ohne Kompromisse gibt es nicht. Die Arbeitsgruppe Parlamentarismusreform des Nationalrats beschäftigt sich aktuell mit dem Wahlrecht und mit Fragen der direkten Demokratie.

Mehr zum Thema:

Ist unsere Demokratie fragil geworden? Welche Auswirkungen haben Veränderungen des Demokratieverständnisses auf den Parlamentarismus?

Im Österreichischen Bundesverfassungsgesetz B-VG, Artikel 1 heißt es: „*Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.*“ Das B-VG legt auch fest, dass Österreich eine repräsentative Demokratie und der Österreichische Nationalrat im Parlament das zentrale Organ der **Gesetzgebung** ist. Weitere Aufgaben des Parlaments, neben der Gesetzgebung, sind **Kontrollfunktionen**, das Mitwirken an **Regierungs- und Verwaltungsentscheidungen** – auf nationaler und auf EU-Ebene – und eine **politische Tribüne und Arena** der Republik zu sein.

Die Nationalratspräsidentin ist zugleich Vorsitzende des Hauptausschusses des Nationalrats, der sich u. a. mit Regierungsentscheidungen befasst, und des EU-Hauptausschusses, der sich an Gesetzwerdungsprozessen auf EU-Ebene beteiligt. Die Rolle nationaler Parlamente innerhalb der Europäischen Union ist auch in Zukunft ein wichtiges Thema; Österreich hat bei seinem Beitritt zur EU sehr gute Bedingungen und eine, im Vergleich zu anderen Mitgliedsstaaten, starke Beteiligung des Parlaments vereinbart.

Durch die unterschiedlichen Aufgaben des Nationalrates entsteht ein **Spannungsfeld von Recht und Politik**:

- Parlamentarische Regeln werden von jenen gemacht, die sie anwenden. Nur eine möglichst strikte Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive sorgt für die notwendige Klarheit.
- Konflikte müssen im Parlament gelöst werden: Der Nationalrat ist ein Ort politischer Auseinandersetzungen, nur so können Kompromisse entstehen. Eine Demokratie ohne Kompromisse gibt es nicht. Wichtig ist eine Streitkultur, die ermöglicht, unterschiedliche Interessen offen auszudiskutieren, ohne auf persönlicher Ebene zu verletzen.
- Das Spannungsfeld zwischen freiem Mandat und Parteidisziplin wird von Außenstehenden manchmal überbewertet. Jeder Parlamentsclub hat Statuten, die diese Fragen regeln,

jede Fraktion findet ihre Positionen durch interne Diskussionsprozesse; leider sind diese Wege der Entscheidungsfindung nicht immer nachvollziehbar. Viele Fragen ergeben sich im Hinblick auf das freie Mandat dann, wenn Abgeordnete einen neuen Parlamentsklub gründen, wie zuletzt das ‚Team Stronach‘. Abgesehen von den rechtlichen Aspekten stellt sich die Frage, ob so eine Vorgangsweise auch im Sinne der WählerInnen ist, denn durch das Listenwahlrecht besteht doch ein klarer Zusammenhang zwischen Partei und gewählter Person. Die derzeitige Rechtslage ist nicht ganz befriedigend, ein Nachjustieren wird überlegt.

- Nationalratsabgeordnete, die Regierungsparteien angehören, wirken manchmal wie der verlängerte Arm der Regierung; für Außenstehende ist nicht immer erkennbar, dass hinter den Kulissen sehr viel interne Auseinandersetzung erfolgt. VertreterInnen von Oppositionsparteien haben eine demokratiepolitisch besonders wichtige Rolle. Wünschenswert wäre ein konstruktiver Dialog zwischen Opposition und Regierungsparteien, der von allen Beteiligten eine Gratwanderung zwischen Flexibilität und Widerstand verlangt.

Die **Rechtsgrundlagen des Parlaments** sind Bundes-Verfassungsgesetz, Geschäftsordnungen von Nationalrat und Bundesrat, Unvereinbarkeitsgesetz, Klubfinanzierungsgesetz, ParlamentsmitarbeiterInnengesetz, Bundesbezügegesetz und andere mehr. Warum all diese Regeln? Insbesondere die Geschäftsordnung ist hochpolitisch, sie legt die Spielregeln fest: Es geht um Information und Öffentlichkeit, um Zeit und Mitsprache, um Rede und Antwort, um Chancen(gleichheit) und Fairness, um Effizienz und Effektivität.

Die **Arbeitsgruppe Parlamentarismusreform** beschäftigt sich mit dem Wahlrecht und mit Fragen der direkten Demokratie:

- In Bezug auf das **Wahlrecht** besteht zwischen allen Fraktionen Einigkeit darüber, dass das Verhältniswahlrecht und das Listenwahlrecht beibehalten werden sollen. Diskutiert wird in der Arbeitsgruppe eine stärkere Wirkung von Vorzugsstimmen; eine Neuregelung sollte jedoch nicht dazu führen, dass finanzielle Gründe ausschlaggebend für den Erfolg eines Vorzugsstimmen-Wahlkampfes werden.
- Es gibt in Österreich bereits jetzt einige Instrumente der **direkten Demokratie**, mehr als in vielen anderen Staaten: Bürgerinitiative, Volksbegehren, Volksbefragung und Volksabstimmung. Gefragt ist daher kein neues oder zusätzliches Instrument, sondern es geht um eine bessere Vernetzung der bestehenden Instrumente und um eine intensivere parlamentarische Einbindung.

Für die **weitere Entwicklung des Parlamentarismus** gäbe es interessante Ansätze:

- Im Jahr 2013 stehen mehrere Wahlen an, die zu verschiedenen Terminen stattfinden werden. Möglich wäre eine terminliche Zusammenlegung von Wahlen auf Ebene der Länder und Kommunen zur Halbzeit der Legislaturperiode des Nationalrats (**Midterm Elections**); das Ergebnis dieser Wahlen könnte für die Bundesregierung einen wichtigen Zwischenstand sichtbar machen.
- Immer wieder werden Stimmen für ein Mehrheitswahlrecht laut, weil es für eindeutigeren Regierungsverhältnisse Sorge, aber dieses System benachteiligt die Minderheit. Durch eine **Unauflösbarkeit der Vertretungskörper** während der Legislaturperiode, wie in skandinavischen Ländern üblich, ließen sich auch mit einem Verhältniswahlrecht klarere und stabile Regierungsformen finden. Falls eine Koalition zerbricht, kommt es nicht zu Neuwahlen, sondern die verbleibende Minderheitsregierung muss auf parlamentarischer Ebene mehrheitsfähige Kompromisse suchen – eine Stärkung des Parlamentarismus wäre die Folge.

Aus der Diskussion:

Das Österreichische Parlament hat sich in den letzten Jahren stark geöffnet, jährlich besuchen ca. 150.000 Personen das Haus im Rahmen von Führungen oder anderen Veranstaltungen. Eine wichtige Zielgruppe der Öffentlichkeitsarbeit sind Kinder und Jugendliche, hier leistet die Demokratiewerkstatt des Parlaments wertvolle Arbeit: An sechs Tagen pro Woche finden Workshops für 6- bis 14-jährige SchülerInnen statt, die TeilnehmerInnen aus dem ganzen Bundesgebiet sind durchwegs begeistert.

Die direkte Demokratie birgt auch Gefahren, vor allem in Hinblick auf die Rechte von Minderheiten, gerade für die Wahrung der Menschenrechte ist der Parlamentarismus sehr wichtig. Gefragt ist daher eine sinnvolle parlamentarische Einbindung von Instrumenten der direkten Demokratie. Eine Volksbefragung ermöglicht der Regierung, ein Stimmungsbild der Bevölkerung zu einer ganz konkreten Frage einzuholen. Rechtlich ist das Ergebnis einer Volksbefragung in keiner Weise bindend. Es ist bedauerlich, dass im Vorfeld der Volksbefragung zum Bundesheer nicht eingehender über die Sicherheitspolitik der Republik diskutiert worden ist.

Die Rolle des Bundesrates ist seit seinem Bestehen unbefriedigend. Unbestritten ist, dass ein föderaler Staat auch eine Form der Ländervertretung braucht. Die sogenannte Konferenz der Landeshauptleute besteht völlig informell und ohne rechtliche Grundlagen, sie ist daher kein geeignetes Gremium. Möglich wäre eine Aufwertung der Landtage.

Die Immunität der Abgeordneten sollte nicht überbewertet werden, sie bezieht sich nur auf ihre unmittelbare politische Tätigkeit und selbstverständlich gilt das Strafrecht auch für Abgeordnete. Heute mag die politische Immunität in Österreich überholt erscheinen, doch sie kann in Zeiten der Oppression unverzichtbar sein.

Das Listenwahlrecht sorgt für Ausgewogenheit in Hinblick auf die regionale Zusammensetzung, auf Geschlecht und Expertise der MandatarInnen. Wie die Reihung erfolgt, bleibt den Parteien überlassen, auch Vorwahlen sind selbstverständlich möglich. Ein Vorwahlmodell sollte jedoch nicht dazu führen, dass nur mehr finanzkräftige KandidatInnen Chancen auf ein Mandat haben.

Derzeit ist die Durchlässigkeit zwischen politischen und anderen beruflichen Tätigkeiten nicht ausreichend. Wenn die Rückkehr in den erlernten Beruf nach einer politischen Karriere nicht möglich ist, wird ein politisches Engagement für bestimmte Berufsgruppen unattraktiv. Wünschenswert wären Talentbörsen der Parteien, die engagierten jungen Menschen einen Einstieg in die Politik ermöglichen.

Protokoll: Barbara Smrzka