



universität  
wien

# DISSERTATION

šDie Geschäftsordnung des Nationalrates im Vergleich mit  
der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unter  
besonderer Berücksichtigung der Minderheitenrechte und der  
Rechte des einzelnen Abgeordnetenš

Ass. iur. Felix Stephan Möhrle

angestrebter akademischer Grad

Doktor der Rechtswissenschaften (Dr. iur.)

Wien, im Mai 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 083 101

Dissertationsgebiet lt. Studienblatt: Rechtswissenschaften

Betreuerin / Betreuer: Ao. Univ.-Prof. Dr. Gerhard Muzak



*Meinen lieben Eltern.*



# INHALTSVERZEICHNIS

INHALTSVERZEICHNIS .....	I
LITERATURVERZEICHNIS .....	IV
A. Einleitung .....	1
B. Grundlagen .....	1
I. Parlamentarische Minderheitenrechte in Österreich und in Deutschland .....	1
II. Staatspolitische Bedeutung parlamentarischer Geschäftsordnungen mit historischen Beispielen .....	3
1. Wahl des Preußischen Ministerpräsidenten und Preußenschlag im Jahr 1932 .....	3
2. Ermächtigungsgesetz im Jahr 1933 .....	5
3. Geschäftsordnungskrise und Ausschaltung des Nationalrates im Jahr 1933 .....	6
4. Teilergebnis .....	6
III. Grundsätzliche Begriffsbestimmung „Geschäftsordnung“ .....	7
IV. Geschäftsordnung und Minderheitenrechte .....	8
V. Historische Entwicklung .....	12
1. Ursprung des Parlamentarismusødeutscher Sprache .....	12
1.1. Vormärz .....	12
1.2. Frankfurter Nationalversammlung .....	13
2. Entwicklung des österreichischen Parlamentarismusø .....	14
2.1. Märzrevolution 1848 und Konstitutionalismus .....	14
2.2. Republik Österreich .....	16
3. Entwicklung des deutschen Parlamentarismusø .....	21
3.1. Paulskirchenverfassung und Preußen in den Jahren 1848 und 1849 .....	22
3.2. Preußen nach 1849 und Weimarer Republik .....	23
3.3. Bundesrepublik Deutschland .....	24
4. Vergleich der Entwicklung .....	26
VI. Einordnung des Parlaments- bzw des Geschäftsordnungsrechts in den Rechtskanon .....	27
1. Rechtsnatur der Bundestagsgeschäftsordnung (GOBT) .....	27
1.1. Rechtsnatur .....	27
1.2. Diskussion .....	35
1.3. Ergebnis .....	43
2. Einordnung der Bundestagsgeschäftsordnung in Parlamentsrecht bzw Geschäftsordnungsrecht .....	45
2.1. Parlamentsrecht im Allgemeinen .....	45
2.2. Geschäftsordnungsrecht im Allgemeinen .....	46
2.3. Geschäftsordnung im engen Sinne .....	49
2.4. Geschäftsordnung im weiten Sinne .....	62
2.5. Zwischenergebnis und Folgen .....	73

3. Rechtsnatur der Nationalratsgeschäftsordnung (GOG-NR) .....	74
3.1. Verfahren.....	75
3.2. Rechtsverbindlichkeit, Regelungsweite und Bindungswirkung des Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates .....	78
3.3. Autonome Geschäftsordnungsgebung und Parlamentsautonomie .....	81
4. Einordnung der Nationalratsgeschäftsordnung in Parlamentsrecht bzw Geschäftsordnungsrecht.....	88
4.1. Parlamentsrecht im Allgemeinen .....	89
4.2. Geschäftsordnungsrecht im Allgemeinen .....	90
5. Vergleich.....	92
VII. Parlamentarische Mitwirkung am europäischen Rechtsetzungsprozess .....	95
1. Parlamentarische Mitwirkung auf europäischer Ebene .....	95
1.1. Mitwirkungsrechte nach dem Primärrecht .....	95
1.2. Mitwirkungsrechte nach dem Verfassungsentwurf und dem Vertrag von Lissabon.....	96
2. Parlamentarische Mitwirkung auf mitgliedstaatlicher Ebene .....	97
2.1. Mitwirkungsrechte des Nationalrats nach österreichischem Recht .....	98
2.2. Mitwirkungsrechte des Bundestages nach deutschem Recht.....	107
3. Vergleich der Mitwirkungsrechte des Nationalrates und des Bundestages.....	116
VIII. Geschäftsordnungsmäßige Organisation der Parlamente .....	117
1. Bundestag.....	118
1.1. Präsident und Präsidium.....	119
1.2. Ältestenrat .....	121
1.3. Schriftführer .....	121
1.4. Ausschüsse .....	122
1.5. Fraktionen .....	126
1.6. Bundestagsverwaltung .....	132
1.7. Hilfsorgane des Bundestages .....	132
1.9. Wahl- bzw Legislaturperiode .....	133
2. Nationalrat.....	133
2.1. Präsidenten .....	133
2.2. Präsidialkonferenz .....	135
2.3. Schriftführer und Ordner.....	135
2.4. Ausschüsse .....	135
2.5. Klubs .....	139
2.6. Parlamentsdirektion .....	141
2.7. Hilfsorgane des Nationalrates ó Rechnungshof und Volksanwaltschaft.....	141
2.8. Gesetzgebungs- und Funktionsperiode .....	142
3. Vergleich und Ergebnis .....	142
IX. Geschäftsordnungsmäßige Ausgestaltung des Abgeordnetenstatusø.....	144
1. Bundestag.....	145

1.1. Grundlagen des Abgeordnetenstatusø.....	145
1.2. Ausprägung des Art 38 Abs 1 Satz 2 GG .....	146
1.3. Rechte und Pflichten der Abgeordneten .....	147
1.4. Unvereinbarkeit bzw Inkompatibilität .....	152
1.5. Immunität und Indemnität .....	152
2. Nationalrat.....	154
2.1. Grundlagen des Abgeordnetenstatusø.....	154
2.2. Rechte und Pflichten der Abgeordneten .....	157
2.3. Bezüge und Transparenzpflichten .....	159
2.4. Unvereinbarkeit bzw Inkompatibilität .....	159
2.5. Immunität .....	160
3. Vergleich und Ergebnis .....	162
C. Parlamentarische Minderheitenrechte und der Rechte der einzelnen Abgeordneten.....	164
I. Ausprägung der parlamentarischen Minderheitenrechte.....	166
1. Rechtsfolgen von relativen bzw absoluten Minderheitenrechte .....	166
2. Träger parlamentarischer Minderheitenrechten .....	167
2.1. Bundestag .....	167
2.2. Nationalrat .....	173
2.3. Vergleich und Ergebnis.....	178
II. Ausgewählte und diskutierte Minderheitenrechte .....	180
1. Koalitionsrecht .....	180
2. Untersuchungsausschuss .....	182
3. Sondersitzung des Parlaments .....	200
4. Öffentlichkeit im Plenum.....	202
5. Einberufung eines Ausschusses.....	204
6. Ausschussanhörung .....	205
7. Interpellationsrechte .....	207
8. Resolutions- bzw Initiativrecht .....	217
9. Redezeit.....	219
10. Abweichung von der Geschäftsordnung .....	222
D. Rechtsschutz im Zusammenhang mit dem Geschäftsordnungsrecht .....	224
I. Nationalrat .....	224
II. Bundestag .....	224
III. Vergleich und Ergebnis .....	225
E. Ergebnis.....	225
F. Zusammenfassung.....	230
G. Lebenslauf.....	231

## LITERATURVERZEICHNIS

- van Aaken, Anne/  
Voigt, Stefan* Der gläserne Abgeordnete? Transparenzregeln und ihre Folgen  
Journal für Rechtspolitik (JRP) 2008, 169-176.
- Achterberg, Norbert* Parlamentsrecht  
Tübingen 1984  
Zitiert: *Achterberg*, Parlamentsrecht.
- Adamovich, Ludwig /  
Funk, Bernd-Christian* Allgemeines Verwaltungsrecht  
Wien 1987, 3. Auflage  
Zitiert: *Adamovich/Funk*, Allgemeines Verwaltungsrecht.
- Adamovich, Ludwig /  
Funk, Bernd-Christian /  
Holzinger, Gerhart* Österreichisches Staatsrecht  
Band I: Grundlagen  
Wien 1997  
Zitiert: *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht,  
Band I.  
  
Band II: Staatliche Organisation  
Wien 1998  
Zitiert: *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht,  
Band II.
- Altmann, Rüdiger* Zum Rechtscharakter der Geschäftsordnung des Bundestages  
Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1956, 751-753.
- Anschütz, Gerhard* Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919  
Kommentar  
Berlin 1933, 14. Auflage  
Zitiert: *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs.
- Anschütz, Gerhard /  
Thoma, Richard* Handbuch des deutschen Staatsrechts  
Band I  
Tübingen 1930  
Zitiert: *Bearbeiter*, in: *Anschütz/Thoma*.
- Arloth, Frank* Grundlagen und Grenzen des Untersuchungsrechts  
parlamentarischer Untersuchungsausschüsse  
Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1987, 808-812.
- Arndt, Klaus Friedrich* Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes  
Parlamentsrecht  
Berlin 1966  
Zitiert: *Arndt*, Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie  
und autonomes Parlamentsrecht.
- von Arnim, Hans Herbert* Nebeneinkünfte von Bundestagsabgeordneten  
Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2007, 897-907.
- Atzwanger, Konrad* Die Entwicklung des parlamentarischen Geschäftsordnungsrechts  
1848 bis 1919, 221-234.

- Parlamentarismus und öffentliches Recht in Österreich  
Band I  
Berlin 1993  
Zitiert: *Atzwanger*, in: Parlamentarismus und öffentliches Recht in Österreich.
- Atzwanger, Konrad* Zum Verfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse  
Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ) 1977, 337-342.
- Atzwanger, Konrad / Zögernitz, Werner* Nationalrat-Geschäftsordnung  
Kommentar  
Wien 1999, 3. Auflage  
Zitiert: *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung.
- Auracher-Jäger, Barbara* Die Mechanismen im Nationalrat  
Wien 1997  
Zitiert: *Auracher-Jäger*, Die Mechanismen im Nationalrat.
- Auracher-Jäger, Barbara* Die Entwicklung der Geschäftsordnung des Nationalrates  
Wien 1996  
Zitiert: *Auracher-Jäger*, Die Entwicklung der Geschäftsordnung des Nationalrates.
- Auracher-Jäger, Barbara* Die Geschichte der Geschäftsordnung des Nationalrates  
Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 96-124.  
Wien 1994  
Zitiert: *Auracher-Jäger*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994.
- Bachmann, Susanne* Mitwirkung von Nationalrat und Bundesrat an Vorhaben im Rahmen der EU, 37-53.  
10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs ó Bilanz und Ausblick  
Wien 2006  
Zitiert: *Bachmann*, in: 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs.
- Balthasar, Alexander* Die österreichische bundesverfassungsrechtliche Grundordnung unter besonderer Berücksichtigung des demokratischen Prinzips: Versuch einer Interpretation  
Wien 2006  
Zitiert: *Balthasar*, Die österreichische bundesverfassungsrechtliche Grundordnung.
- Baumgartner, Gerhard* Allgemeines Verwaltungsrecht  
Wien 2003, 3. Auflage  
Zitiert: *Baumgartner*, Verwaltungsrecht.
- Benda, Ernst / Klein, Eckart* Verfassungsprozessrecht  
Heidelberg 1991  
Zitiert: *Benda/Klein*, Verfassungsprozessrecht.
- Berchtold, Klaus* Verfassungsentwicklung seit 1945, 141-166.  
75 Jahre Bundesverfassung  
Festschrift aus Anlass des 75. Jahrestages der Beschlussfassung

- über das Bundes-Verfassungsgesetz  
Wien 1995  
Zitiert: *Berchtold*, in: Festschrift B-VG.
- Berchtold, Klaus* Die Neuordnung der Immunität  
Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ) 1979, 505-509.
- Berchtold, Klaus* Der Bundespräsident: eine Untersuchung zur Verfassungstheorie  
und zum österreichischen Verfassungsrecht  
Wien 1969  
Zitiert: *Berchtold*, Bundespräsident.
- Berka, Walter* Verfassungsrecht  
Lehrbuch  
Wien 2008, 2. Auflage  
Zitiert: *Berka*, Verfassungsrecht.
- Bernzen, Christian /  
Gottschalck, Detlef* Abgeordnetenstatus und Repräsentation: Anmerkungen zum  
šWüppesahl-Urteilö des Bundesverfassungsgerichtes  
Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 1990, 393-403.
- Best, Heinrich /  
Weege, Wilhelm* Biographisches Handbuch der Abgeordneten der Frankfurter  
Nationalversammlung 1848/49  
Düsseldorf 1998  
Zitiert: *Best/Weege*, Handbuch der Abgeordneten der Frankfurter  
Nationalversammlung.
- Blischke, Werner* Ungeschriebene Regeln im Deutschen Bundestag, 55-74.  
  
Parlamentarische Demokratie ó Bewährung und Verteidigung  
Festschrift für Helmut Schellknecht  
Heidelberg 1984  
Zitiert: *Blischke*, in: Festschrift-Schellknecht.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang* Die Eigenart des Staatsrechts und der Staatswissenschaft, 317-  
331.  
  
Recht und Staat im Sozialen Wandel  
Festschrift für Hans Ulrich Scupin  
Berlin 1983  
Zitiert: *Böckenförde*, in: Festschrift-Scupin.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang* Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und kommunale  
Selbstverwaltung  
Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) 1978, 1-42.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang* Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung  
Berlin 1964  
Zitiert: *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der  
Regierung.
- Böhm, Monika* Die Rechtsstellung parlamentarischer Gruppierungen ohne  
Fraktionsstatus ó Anmerkungen zum Urteil des BVerfG vom  
16. Juli 1991

Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 1992, 231-238.

- Bollmann, Gerhard*      Verfassungsrechtliche Grundlagen und allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen des Selbstorganisationsrechts des Bundestages  
Berlin 1992  
Zitiert: *Bollmann*, Selbstorganisationsrecht des Bundestages.
- Bräcklein, Susann*      Öffentlichkeit im parlamentarischen Untersuchungsverfahren  
Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2003, 348-353.
- Brandner, Thilo*      Der fraktionslose Abgeordnete und das Ausschußmandat - kein Platz für "wilde Abgeordnete"?  
Juristische Arbeitsblätter (JA) 1990, 151-156.
- Braun, Werner / Jantsch, Monika / Klante, Elisabeth*      Abgeordnetengesetz des Bundes - unter Einschluß des Europaabgeordnetengesetzes und der Abgeordnetengesetze der Länder  
Berlin 2002  
Zitiert: *Braun/Jantsch/Klant*, Abgeordnetengesetz.
- von Brentano, Heinrich*      Die Rechtsstellung des Parlamentspräsidenten nach Deutschem Verfassungs- und Geschäftsordnungsrecht  
Gießen 1930  
Zitiert: *von Brentano*, Die Rechtsstellung des Parlamentspräsidenten.
- Bücker, Joseph*      Das Parlamentsrecht in der Hierarchie der Rechtsnormen  
Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 1986, 324-333.
- Bücker, Joseph*      Kontrollmittel ohne Bedeutung? Zur Reform der Untersuchungsausschüsse, 160-172.  
Der Bundestag von innen gesehen  
München 1969  
Zitiert: *Bücker*, in: Der Bundestag von innen gesehen.
- Burghart, Axel*      Zur Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses gem. Art 77 Abs. 2 Satz 2 GG  
Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2005, 815-819.
- Bußjäger, Peter*      Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle  
Wien 2008
- Bußjäger, Peter / Djanani, Asita*      Die Geschäftsordnungsreform 2007 des Vorarlberger Landtages, 9-25.  
Zitiert: *Bußjäger/Djanani*, in *Bußjäger*.
- Cancik, Pascale*      Parlamentarische Kontrolle in den deutschen Bundesländern ó Neuere Entwicklungen 27-45.  
Zitiert: *Cancik*, in: *Bußjäger*.

- Konrath, Christoph*  
(Erfahrungs)Bericht Geschäftsordnungsreform im Nationalrat in  
der 23. Gesetzgebungsperiode, 47-65.  
Zitiert: *Konrath*, in: Bußjäger.
- Kucsko-Stadlmayer, Gabriele*  
Parlamentarische Kontrolle, Amtsverschwiegenheit und  
Datenschutz, 91-106.  
Zitiert: *Kucsko-Stadlmayer*, in: Bußjäger.
- Öhlinger, Theo*  
Die Bedeutung von Untersuchungsausschüssen als besonderes  
Instrument parlamentarischer Kontrolle, 107-116.  
Zitiert: *Öhlinger*, in: Bußjäger.
- Bußjäger, Peter*  
Streiflichter zum Verhältnis von Parlamentsakten und EMRK  
Journal für Rechtspolitik (JRP) 2007, 73-78.
- Butzer, Herrmann*  
Die Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten im  
Rechtsquellenkanon des Parlamentsrechts  
Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 1993, 384-393.
- Butzer, Herrmann /  
Henkenötter, Sandra*  
Pairing im Deutschen Bundestag  
Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 1995, 328-344.
- Czerny, Wilhelm*  
Die neue Geschäftsordnung des Nationalrates  
Berichte und Informationen, Heft 1496/97 (1975), 9-10.
- Daiber, Birgit*  
Die Umsetzung des Lissabon-Urteils des  
Bundesverfassungsgerichts durch Bundestag und Bundesrat  
Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2010, 293-303.
- Degenhart, Christoph*  
Staatsrecht I  
Staatsorganisation  
Heidelberg 2006, 22. Auflage  
Zitiert: *Degenhart*, Staatsrecht.
- Desens, Marc*  
Kompetenzgrenzen des Vermittlungsausschusses  
Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2008, 2892-2895.
- Dolzer, Rudolf /  
Vogel, Klaus /  
Graßhof, Karin*  
Bonner Kommentar  
Kommentar zum Bonner Grundgesetz  
Loseblattsammlung, Heidelberg seit 1950  
Zitiert: *Bearbeiter*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof.
- Dreier, Horst*  
Grundgesetz  
Kommentar  
Band II (Art 20 bis 82)  
Tübingen 2006, 2. Auflage  
Zitiert: *Bearbeiter*, in Dreier.
- Dreier, Horst*  
Regelungsform und Regelungsinhalt des autonomen  
Parlamentsrechts  
JuristenZeitung (JZ) 1990, 310-321.

- Edinger, Florian* Wahl und Besetzung parlamentarischer Gremien  
Berlin 1993  
Zitiert: *Edinger*, Parlamentarische Gremien.
- Ehrnhöfer, Felix* Die Entwicklung der Instrumente der parlamentarischen  
Kontrolle seit 1920, 405-433.  
  
75 Jahre Bundesverfassung  
Festschrift aus Anlass des 75. Jahrestages der Beschlussfassung  
über das Bundes-Verfassungsgesetz  
Wien 1995  
Zitiert: *Ehrnhöfer*, in: Festschrift B-VG.
- Epp, Helmut* Die Untersuchungsausschüsse im Parlament. Eine Bilanz und  
Änderungsvorschläge.  
Österreichisches Jahrbuch für Politik 2007, 575-603.  
Wien 2008  
Zitiert: *Epp*, in: Jahrbuch für Politik 2007.
- Epping, Volker/  
Hillgruber, Christian* Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz  
Datenbank: beck-online 2010  
Zitiert: *Bearbeiter*, in: Epping/Hillgruber.
- Ericksen, Hans-Uwe /  
Ehlers, Dirk /  
Burgi, Martin* Allgemeines Verwaltungsrecht  
Berlin 2006. 13. Auflage  
Zitiert: *Ericksen/Ehlers/Burgi*, Verwaltungsrecht.
- Fischer, Heinz* Die Entwicklung der Geschäftsordnung des österreichischen  
Nationalrates seit 1996, 97-109.  
  
Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen  
Festschrift für Adamovich  
Wien 2002  
Zitiert: *Fischer*, in: Festschrift-Adamovich (2002).
- Fischer, Heinz* Das Liberale Forum als parlamentarische Fraktion  
Journal für Rechtspolitik (JRP) 1993, 3-12.
- Frenz, Walter* Demokratiebegründete nationale Mitwirkungsrechte und  
Aufgabenreserve  
Im Blickpunkt: Das Lissabonurteil des BVerfG vom 30.6.2009  
Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (EWS) 2009, 345-  
350.
- Frischenschlager, Friedhelm* Die Geschäftsordnungsgesetz-Novelle 1993  
Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 52-59.  
Wien 1994  
Zitiert: *Frischenschlager*, in: Jahrbuch des Österreichischen  
Parlaments 1994.
- Frischenschlager, Friedhelm* Zur Geschäftsordnungsnovelle 1988  
Die steckengebliebene Parlamentsreform  
Österreichisches Jahrbuch für Politik 1989, 279-299.

- Wien 1990  
Zitiert: *Frischenschlager*, in: Jahrbuch für Politik 1989.
- Frost, Herbert* Die Parlamentsbeschlüsse, ihre Rechtsgestalt und Funktionen, dargestellt an den Ausschüssen des Deutschen Bundestages  
Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) 1970, 38-85.
- Fuchs, Michael* Art 23 in der Bewährung  
Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2001, 233-240.
- Fuhrmann, Willi* Determinanten der Entwicklung des Geschäftsordnungsrechts  
Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 24-35.  
Wien 1994  
Zitiert: *Fuhrmann*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994.
- Gerlich, Peter* Verfassung und Parlament im Wandel, 758-774.  
  
75 Jahre Bundesverfassung,  
Festschrift aus Anlass des 75. Jahrestages der Beschlussfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz  
Wien 1995  
Zitiert: *Gerlich*, in: Festschrift B-VG.
- Giese, Friedrich* Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland  
Frankfurt am Main 1955, 4. Auflage  
Zitiert: *Giese*, Grundgesetz.
- Glauben, Paul* Große Koalition ó Ende des Minderheitenschutzes?  
Deutsche Richterzeitung (DRiZ) 2006, 65-68.
- Glauben, Paul* Immunität ó auch für die Abgeordneten mehr šPlage als Wohltatō  
Deutsche Richterzeitung (DRiZ) 2003, 51-55.
- Glauben, Paul / Brocker, Lars* Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern -Ein Handbuch  
Köln und Berlin 2005  
Zitiert: *Bearbeiter*, in: Glauben/Brocker.
- Görlitz, Niklas* Voraussetzungen und Grenzen des Rechts auf Fraktionsbildung im Deutschen Bundestag  
Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2009, 261-268.
- Grigoleit, Klaus Joachim / Kersten, Jens* Der Ausschußvorsitz als parlamentarisches Amt  
Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2001, 363-369.
- Haagen, Kurt* Die Rechtsnatur der parlamentarischen Geschäftsordnung  
Berlin 1929  
Zitiert: *Haagen*, Die Rechtsnatur der parlamentarischen Geschäftsordnung.
- Häberle, Peter* Freiheit, Gleichheit und Öffentlichkeit des Abgeordnetenstatus  
Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1976, 537-543.

- Hafner, Gerhard* Österreich und die GASP: 10 Jahre Beteiligung, 109-138.  
10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs ó Bilanz und Ausblick.  
Wien 2006  
Zitiert: *Hafner*, in: 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs.
- Hahn, Jörg-Uwe* Die Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat in EU-  
Angelegenheiten nach dem neuen  
Integrationsverantwortungsgesetz  
Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2009, 758-  
763.
- Hatje, Armin /  
Kindt, Anne* Der Vertrag von Lissabon ó Europa endlich in guter Verfassung?  
Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2008, 1761-1768.
- Hatschek, Julius* Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches  
Band I  
Berlin 1915  
Zitiert: *Hatschek*, Parlamentsrecht.
- Haug, Volker* Bindungsprobleme und Rechtsnatur parlamentarischer  
Geschäftsordnungen  
Berlin 1994  
Zitiert: *Haug*, Bindungsprobleme.
- Hecker, Bernd* Europäisches Strafrecht  
Heidelberg 2007, 2. Auflage  
Zitiert: *Hecker*, Europäisches Strafrecht.
- Graf von Heyden von  
Cartlow, Jürgen* Die parlamentarische Polizeigewalt im Preußischen Landtag und  
im Reichstag  
Greifswald 1913  
Zitiert: *Graf von Heyden von Cartlow*, Die parlamentarische  
Polizeigewalt.
- Heynckes, Heinz-Willi* Das Ausschussverfahren nach der Geschäftsordnung des  
Deutschen Bundestages  
Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 2008, 459-477.
- Hölscheidt, Sven* Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestags in  
Angelegenheiten der EU  
Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ, Beilage zu Das Parlament  
28/2000), 31-38.
- Holoubek, Michael* Das neue Haushaltsrecht der Bundes  
Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW) 1989, 173-  
205.
- Hoppe, Tilmann* Ein Fall für Zwei: Untersuchungsausschuss und  
Ermittlungsbeauftragter  
Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 2008, 477-487.



- Zitiert: *Bearbeiter*, in: Isensee/Kirchhof, Band III.
- Isensee, Josef /  
Kirchhof, Paul* Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland  
Band II  
Demokratische Willensbildung ó Die Staatsorgane des Bundes  
Heidelberg 1998, 2. Auflage  
Zitiert: *Bearbeiter*, in: Isensee/Kirchhof, Band II (1998).
- Jahnel, Dietmar* Die Mitwirkung des Bundespräsidenten an der  
Bundesgesetzgebung  
Juristische Blätter (JBl) 1987, 633-640.
- Jarass, Hans /  
Pieroth, Bodo* Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland  
Kommentar  
München 2009, 10. Auflage  
Zitiert: *Bearbeiter*, in: Jarass/Pieroth.
- Karpen, Ulrich* Der deutsche Bundesstaat im internationalen Vergleich und  
Wettbewerb  
Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2008, 814-817.
- Kelsen, Hans* Reine Rechtslehre  
Wien 1960, 2. Auflage  
Zitiert: *Kelsen*, Reine Rechtslehre.
- Kelsen, Hans* Juristischer Formalismus und Reine Rechtslehre  
Sonderdruck aus Heft 23 der Juristischen Wochenschrift  
Leipzig 1929  
Zitiert: *Kelsen*, Juristischer Formalismus und Reine Rechtslehre.
- Kelsen, Hans* Allgemeine Staatslehre  
Berlin 1925  
Zitiert: *Kelsen*, Allgemeine Staatslehre.
- Kelsen, Hans /  
Fröhlich, Georg /  
Merkl, Adolf,* Die Bundesverfassung vom 01. Oktober 1920  
Kommentar  
Wien 2003  
Zitiert: *Kelsen/Fröhlich/Merkl*, Bundesverfassung.
- Kirchschläger, Rudolf* Zwölf Jahre im Amt des Bundespräsidenten ó ein Rückblick,  
202-209.
- Staatsrecht und Staatswissenschaften in Zeiten des Wandels  
Festschrift für Adamovich  
Wien 1992  
Zitiert: *Kirchschläger*, in: Festschrift-Adamovich (1992).
- Köhler, Michael* Die Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten in den Ländern der  
Bundesrepublik Deutschland und ihren Aufgaben im  
parlamentarischen Geschäftsgang,  
Berlin 2000  
Zitiert: *Köhler*, Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten.

- König, Doris* Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses ó Anwendungsbereich und Schranken des Art 23 des Grundgesetzes  
Berlin 2000  
Zitiert: *König*, Übertragung von Hoheitsrechten.
- Köppler, Heinrich,* Missverständnisse, Spannungen, Rivalitäten? Zum Verhältnis von Parlament und Regierung, 173-183.  
Der Bundestag von innen gesehen  
München 1969  
Zitiert: *Köppler*, in: Der Bundestag von innen gesehen.
- Koja, Friedrich* Das freie Mandat des Abgeordneten  
Salzburg 1971  
Zitiert: *Koja*, Das freie Mandat des Abgeordneten.
- Kopetzki, Christian* Grenzen der außerberuflichen Immunität der Abgeordneten  
Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht (ZÖR) 1986, 101-145.
- Kopetzki, Christian* Antwortpflicht und šMinisterzensurō  
Juristische Blätter (JBl) 1980, 561-570.
- Korinek, /  
Holoubek* Österreichisches Bundesverfassungsrecht  
Textsammlung und Kommentar  
Loseblattsammlung, Wien seit 1999  
Zitiert: *Bearbeiter*, in: Korinek/Holoubek.
- Kostelka, Peter* Immunität als subjektives Recht  
Der Staatsbürger 1983/52, 4.
- Krause, Peter* Freies Mandat und Kontrolle der Abgeordnetentätigkeit  
Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1974, 325-337.
- Kretschmer, Gerald* Zur Organisationsgewalt des Deutschen Bundestages im parlamentarischen Bereich  
Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 1986, 334-346.
- Kröll, Thomas* Das Diskontinuitätsprinzip: Nationale Parlamente und Europäisches Parlament  
Zeitschrift für Verwaltung (ZfV) 2007, 1098-1106.
- Kühnreich, Mathias* Das Selbstorganisationsrecht des Deutschen Bundestages unter besonderer Berücksichtigung des Hauptstadtbeschlusses  
Berlin 1997  
Zitiert: *Kühnreich*, Selbstorganisationsrecht des Deutschen Bundestages.
- Kürschner, Sylvia* Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen  
Berlin 1996  
Zitiert: *Kürschner*, Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen.
- Kumin, Andreas* Rechte und Pflichten der Nationalratsabgeordneten  
Wien 1990

- Zitiert: *Kumin*, Rechte und Pflichten der Nationalratsabgeordneten.
- Laband, Paul* Das Staatsrecht des Deutschen Reiches  
Band I  
Tübingen 1911, Aalen 1965, 5. Auflage  
Zitiert: *Laband*, Staatsrecht.
- Lammert, Norbert* *Die Geschäftsordnungen deutscher Parlamente seit 1848*  
Eine synoptische Darstellung  
Bonn 1986  
Zitiert: *Lammert*, in: *Die Geschäftsordnungen deutscher Parlamente*.
- Lang, Ruth* Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Bundestages in  
Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Artikel 23 Abs.  
2 bis 7 GG  
Berlin 1997  
Zitiert: *Lang*, *Mitwirkungsrechte*.
- Lederer, Andrea /  
Dammann, Klaus* Abgeordnete 2. Klasse  
Demokratie und Recht (DuR) 1991, 375-380.
- Leibholz, Gerhard /  
Rinck, Hans-Justus* Grundgesetz  
Rechtsprechung des BVerfG  
Kommentar  
Köln, Loseblattsammlung seit 1975  
Zitiert: *Leibholz/Rinck*.
- Lennartz, Jürgen /  
Kiefer, Günther* Parlamentarische Anfragen im Spannungsfeld von  
Regierungskontrolle und Geheimhaltungsinteresse  
Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2006, 185-194.
- Lieber, Hasso /  
Rautenberg, Erardo* Wider das herrschende Immunitätsrecht  
Deutsche Richterzeitung (DRiZ) 2003, 56-65.
- Linck, Joachim* Verfestigung des Leitbilds vom Berufsabgeordneten durch das  
BVerfG  
Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2008, 24-28.
- Linck, Joachim* Fraktionsstatus als geschäftsmäßige Voraussetzung für die  
Ausübung parlamentarischer Rechte  
Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1975, 689-695.
- Lörken, Goswin* Die Rechte der parlamentarischen Minderheitenrechte und der  
einzelnen Abgeordneten nach dem Geschäftsordnungsrecht des  
Deutschen Bundestages  
Köln 1963  
Zitiert: *Lörken*, Geschäftsordnungsrecht des Deutschen  
Bundestages.
- Lovens, Sebastian* Der Bundestag zwischen Wahl und Entsendung zu seinem  
Präsidium: die Causa Bisky  
Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 2008, 18-29.

- Magiera, Siegfried*                      Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes  
Eine Untersuchung zu den Grundlagen der Stellung und Aufgaben des Deutschen Bundestages  
Berlin 1979  
Zitiert: *Magiera*, Parlament und Staatsleitung.
- von Mangoldt, Hermann*                Das Bonner Grundgesetz  
Kommentar  
Berlin und Frankfurt am Main 1953, 1. Auflage  
Zitiert: *von Mangoldt*, Das Bonner Grundgesetz.
- von Mangoldt, Hermann /  
Klein, Friedrich /  
Starck, Christian*                      Kommentar zum Grundgesetz  
Band II (Art 20-82)  
München 2005, 5. Auflage  
Band III (Art 82-146)  
München 2005, 5. Auflage  
Zitiert: *Bearbeiter*, in: von Mangoldt/Klein/Starck.  
  
Band II (Art 20-82)  
München 2000, 4. Auflage  
Zitiert: *Bearbeiter*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (4. Auflage).
- Masing, Johannes*                      Politische Verantwortlichkeit und rechtliche Verantwortlichkeit  
Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2001, 36-42.
- Masing, Johannes*                      Parlamentarische Untersuchung privater Sachverhalte  
Tübingen 1998  
Zitiert: *Masing*, Parlamentarische Untersuchung.
- Maunz, Theodor /  
Dürig, Günter*                          Grundgesetz  
Kommentar  
Loseblattsammlung, München seit 1958  
Zitiert: *Bearbeiter*, in: Maunz/Dürig.
- Maurer, Hartmut*                        Staatsrecht I  
Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen  
München 2005, 4. Auflage  
Zitiert: *Maurer*, Staatsrecht.
- Maurer, Hartmut*                        Allgemeines Verwaltungsrecht,  
München 2002, 14. Auflage  
Zitiert: *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht.
- Maurer, Hartmut*                        Rechtsfragen kommunaler Satzungsgebung  
Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1993, 184-194.
- Mayer, Franz*                            Der Vertrag von Lissabon im Überblick  
Juristische Schulung (JuS) 2010, 189-195.

- Mayer, Heinz* Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht  
Kurzkomentar  
Wien 2007, 4. Auflage  
*Mayer, Verfassungsrecht.*
- Meyer, Georg /  
Anschütz, Gerhard* Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts  
München 1914, 7. Auflage  
Zitiert: *Meyer/Anschütz*, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts.
- Morlok, Martin* Parlamentarisches Geschäftsordnungsrecht zwischen  
Abgeordnetenrechten und politischer Praxis  
JuristenZeitung (JZ) 1989, 1035-1047.
- Morlok, Martin* Anmerkung zu Bundesverfassungsgerichtsentscheidung  
Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 1991, 998-999.
- Morscher, Siegbert* Die parlamentarische Interpellation  
Berlin 1973  
Zitiert: *Morscher*, Die parlamentarische Interpellation.
- Morstein-Marx, Fritz* Beiträge zum Problem des parlamentarischen  
Minderheitenschutzes  
Hamburg 1924  
Zitiert: *Morstein-Marx*, Problem des parlamentarischen  
Minderheitenschutzes.
- von Münch, Ingo /  
Kunig, Philip* Grundgesetz-Kommentar  
Band II (Art 20-69)  
München 2001, 5. Auflage  
Zitiert: *Bearbeiter*, in: von Münch/Kunig.
- Muzak, Gerhard* Nochmals: Gewohnheitsrecht als Rechtsquelle des B-VG  
Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ) 1998, 539-544.
- Neisser, Heinrich* Die Kontrollfunktion des Parlaments  
Österreichs Parlamentarismus ó Werden und System, 651-751.  
Berlin 1986  
Zitiert: *Neisser*, in: Österreichs Parlamentarismus.
- Neisser, Heinrich /  
Wögerbauer, Harald* Die Diskussion um Politikergehälter und Politikerprivilegien im  
Lichte von Geschichte und Gegenwart  
Österreichisches Jahrbuch für Politik 1990, 325-347.  
Wien 1991  
Zitiert: *Neisser/Wögerbauer*, in: Jahrbuch für Politik 1990.
- Neisser, Karl /  
Neisser, Otto* Die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses des Reichsrates  
Band I  
Wien und Leipzig 1909  
Zitiert: *Neisser/Neisser*, Die Geschäftsordnung des  
Abgeordnetenhauses des Reichsrates.
- Nettesheim, Martin* Die Integrationsverantwortung ó Vorgaben des BVerfG und  
gesetzgeberische Umsetzung  
Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2010, 177-183.

- Nödl, Andreas*                      Parlamentarische Kontrolle  
Wien 1995  
Zitiert: *Nödl*, Parlamentarische Kontrolle.
- Novak, Richard*                    Lebendiges Verfassungsrecht (2004)  
Juristische Blätter (JBl) 2007, 220-227.
- Öhlinger, Theo*                    Wer darf einen Volksanwalt namhaft machen, wenn es nach der  
Zahl der Mandate zwei drittstärkste Parteien im Nationalrat gibt?  
Journal für Rechtspolitik (JRP) 2007, 71-72.
- Öhlinger, Theo*                    Verfassungsrechtliche Grundlagen der EU-Mitgliedschaft  
Österreichs, 17-33.  
10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs ó Bilanz und Ausblick  
Wien 2006  
Zitiert: *Öhlinger*, in: 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs.
- Öhlinger, Theo*                    Kann der Nationalrat zur Aufnahme von Verhandlungen der EU  
mit der Türkei über einen Beitritt verbindlich Stellung nehmen?  
Journal für Rechtspolitik (JRP) 2004, 225-227.
- Öhlinger, Theo*                    Der Klub des Liberalen Forums  
Journal für Rechtspolitik (JRP) 1993, 77-82.
- Pagenkopf, Oliver*                Eine Hauptstadt Klausel für das Grundgesetz  
Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2005, 85-88.
- Patzelt, Werner Josef*            Wider das Gerede vom ŠFraktionszwangø! Funktionslogische  
Zusammenhänge, populäre Vermutungen und die Sicht der  
Abgeordneten  
Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 1998, 323-347.
- Perels, Kurt*                      Das autonome Reichstagsrecht  
Berlin 1903  
Zitiert: *Perels*, Das autonome Reichstagsrecht.
- Pernthaler, Peter*                Österreichisches Bundesstaatsrecht  
Innsbruck 2004  
Zitiert: *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht.
- Pfeifer, Helfried*                Die Gewissensfreiheit der Abgeordneten und der Parteienstaat  
Juristische Blätter (JBl) 1958, 373-378 und 462-465.
- Pfeil, Hanno*                      Der Abgeordnete und die Fraktion:  
verfassungsrechtliche Vorgaben und gesetzliche sowie  
binnenrechtliche Ausgestaltung  
Hamburg 2008  
Zitiert: *Pfeil*, Der Abgeordnete und die Fraktion.

- Philipp, Otmar* Wer entmachtet den Bundestag?  
Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2007, 225-225.
- Pogatschnigg, Ilse* Die Klubbildung im österreichischen Parlament: Der Klub im Nationalrat und die Fraktion im Bundesrat  
Frankfurt 2006  
Zitiert: *Pogatschnigg*, Klubbildung.
- Poscher, Ralf* Die Opposition als Rechtsbegriff  
Archiv des öffentlichen Rechts (AÖR) 1997, 444-468.
- Pradler, Michaela* Geheimhaltungsverpflichtungen der Finanzmarktaufsicht vor dem Untersuchungsausschuss  
Zeitschrift für Finanzmarktrecht (ZFR) 2008, 8-13.
- Raschauer, Bernhard* Nationalratspartei und Zurechnung  
Journal für Rechtspolitik (JRP) 2006, 255-268.
- Rautenberg, Erardo* Immune Abgeordnete  
Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2002, 1090-1092.
- Rill, Heinz Peter* Die Rolle des Bundespräsidenten als Hüter der Verfassung  
Zeitschrift für Verwaltung (ZfV) 2008, 314-316.
- Rill, Heinz Peter / Schäffer, Heinz* Bundesverfassungsrecht  
Kommentar  
Loseblattsammlung seit 2001  
Wien  
Zitiert: *Bearbeiter*, in: Rill/Schäffer.
- Ringhofer, Kurt* Bundesverfassung  
Kommentar  
Wien 1977  
Zitiert: *Ringhofer*, Bundesverfassung.
- Ritzel, Heinrich / Bücken, Joseph / Schreiner, Hermann* Handbuch für die Parlamentarische Praxis  
Mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages  
Neuwied 2008  
Zitiert: *Ritzel/Bücken/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis.
- Rösch, Hans* Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Geschäftsordnung, Tübingen 1934  
Zitiert: *Rösch*, Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Geschäftsordnung.
- Roll, Hans-Achim* Erläuterungen zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages  
Online-Kommentar  
Datenbank: beck-online 2010  
Zitiert: *Roll*, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages.

- Roll, Hans-Achim*                      Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages  
Kommentar  
Baden-Baden 2001  
Zitiert: *Roll*, Geschäftsordnung (2001).
- Roll, Hans-Achim*                      Geschäftsordnungsreform im Deutschen Bundestag  
Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1981, 23-25.
- Rothaug, Karl-Hans*                    Die Leitungskompetenz des Bundestagspräsidenten  
Kassel 1979  
Zitiert: *Rothaug*, Die Leitungskompetenz des  
Bundestagspräsidenten.
- Rueprecht, Katharina /  
Pallin, Franz*                            Ausgewählte Fragen zum parlamentarischen Untersuchungsrecht  
und zum prozessualen Selbstbeziehungszwang  
Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ) 1991, 545-554.
- Sachs, Michael*                         Grundgesetz  
Kommentar  
München 2009, 5. Auflage  
Zitiert: *Bearbeiter*, in: Sachs.
- Sachs, Michael*                         Besprechung zu BVerfGE 96, 264  
Juristische Schulung (JuS) 1999, 601-602.
- Sachs, Michael*                         Besprechung zu BVerfGE 80, 188  
Juristische Schulung (JuS) 1992, 255-256.
- Schäfer, Friedrich*                    Der Bundestag  
Opladen 1982, 4. Auflage  
Zitiert: *Schäfer*, Der Bundestag.
- Schäffer, Heinz*                         Untersuchungsausschüsse: ein parlamentarisches  
Kontrollinstrument im Spannungsfeld von politischer Praxis und  
rechtlicher Neugestaltung  
Wien 1995
- Meinhard Schröder*, Die parlamentarischen  
Untersuchungsausschüsse nach deutschem und europäischem  
Recht, in: Untersuchungsausschüsse, 11-26.  
Zitiert: *Schröder*, in: Schäffer.
- Helmut Widder*, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse aus  
der Sicht des Bundes, 27-69.  
Zitiert: *Widder*, in: Schäffer.
- Schefbeck, Günther*                    Der Nationalrat zwischen Rechtsetzungsorgan und Tribüne  
Journal für Rechtspolitik (JRP) 1997, 117-135.
- Schenke, Wolf-Rüdiger*                Empfiehlt sich eine gesetzliche Neuordnung der Rechte und  
Pflichten parlamentarischer Untersuchungsausschüsse?  
JuristenZeitung (JZ) 1988, 805-820.

- Scherer, Joachim* Fraktionsgleichheit und Geschäftsordnungskompetenz des Bundestages  
Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) 1987, 189-214.
- Schindler, Peter* Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994 bis 2003  
Baden-Baden 2005  
Zitiert: *Schindler*, Datenhandbuch.
- Schmidt, Thorsten Ingo* Die Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane als individuell-abstrakte Regelungen des Innenrechts  
Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) 2003, 608-648.
- Schmidt-Bens, Walter* Finanzkontrolle und Fraktionen  
Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 1992, 281-320.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Klein, Franz* Kommentar zum Grundgesetz  
München 2008, 11. Auflage  
Zitiert: *Bearbeiter*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein.
- Schmidt-Jortzig, Edzard / Hansen, Frank* Neue Rechtsgrundlage für die Bundestagsfraktionen  
Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1994, 1145-1150.
- Schneider, Hans* Die Bedeutung der Geschäftsordnungen oberster Staatsorgane für das Verfassungsleben, 303-319.  
  
Rechtsprobleme in Staat und Kirche  
Festschrift für Rudolf Smend,  
Göttingen 1952  
Zitiert: *Schneider*, in: Festschrift-Smend.
- Schneider, Hans-Peter* Spielregeln für den investigativen Parlamentarismus ó Das neue Untersuchungsausschussgesetz des Bundestages  
Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2001, 2604-2608.
- Schneider, Hans-Peter* Das Parlamentsrecht im Spannungsfeld von Mehrheitsentscheidung und Minderheitenschutz, 627-661.  
  
Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht  
Band II  
Tübingen 2001  
Zitiert: *Schneider*, in: Festschrift-50 Jahre Bundesverfassungsgericht.
- Schneider, Hans-Peter / Zeh, Wolfgang* Parlamentsrecht und Parlamentspraxis  
Berlin 1989  
Zitiert: *Bearbeiter*, in Schneider/Zeh.
- Scholz, Rupert* Parlamentarischer Untersuchungsausschuss und Steuergeheimnis  
Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) 1980, 564-622.
- Schröder, Meinhard* Die Parlamente im europäischen Einigungsgefüge  
Europarecht (EuR) 2002, 301-317.

- Schubert, Klaus / Klein, Martina* Das Politiklexikon  
Bundeszentrale für politische Bildung  
Bonn 2006, 4. Auflage  
Zitiert: *Schubert/Klein*, Politiklexikon.
- Schuldei, Marcus* Die Pairing-Vereinbarung  
Berlin 1997  
Zitiert: *Schuldei*, Die Pairing-Vereinbarung.
- Schulz, Andrea* Neue Variationen über ein Thema: Abgeordnetenimmunität und  
Zwangsmaßnahmen im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren  
Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1991, 448-455.
- Schulze-Fielitz, Helmuth* Der Fraktionslose im Bundestag: Einer gegen alle?  
Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1989, 829-838.
- Schuppert, Gunnar Folke* Gute Gesetzgebung  
Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 2003, Sonderheft  
Zitiert: *Schuppert*, Gute Gesetzgebung.
- Schwerin, Thomas* Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber  
Berlin 1999  
Zitiert: *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber.
- Seiler, Christian* Der Untersuchungsausschuss an der Schnittstelle von  
Staatsinternum und óexternum  
Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) 2004, 378-410.
- Siess-Scherz, Ingrid* Die Öffentlichkeit von Ausschussverhandlungen  
Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ) 1998, 441-451.
- Stadler, Peter* Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung  
Opladen 1984  
Zitiert: *Stadler*, Die parlamentarische Kontrolle der  
Bundesregierung.
- Staudinger, Karl* Halbherzige Demokratie ó Die Geschäftsordnungsreform 1988  
des Nationalrates  
Österreichisches Jahrbuch für Politik 1989, 301-315.  
Wien 1990  
Zitiert: *Staudinger*, in: Jahrbuch für Politik 1989.
- Steiger, Heinhard* Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen  
Regierungssystems: eine Untersuchung zur rechtlichen Stellung  
des Deutschen Bundestages  
Berlin 1973  
Zitiert: *Steiger*, Organisatorische Grundlagen des  
parlamentarischen Regierungssystems.
- Stein, Ekkehart / Frank, Götz* Staatsrecht  
Tübingen 2002, 18. Auflage  
Zitiert: *Stein/Frank*, Staatsrecht.

- Stern, Klaus* Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland  
Band I  
München 1977  
Zitiert: *Stern*, Staatsrecht, Band I.
- Band II  
München 1980  
Zitiert: *Stern*, Staatsrecht, Band II.
- Stevens, Berthold* Die Rechtsstellung der Bundestagsfraktionen  
Frankfurt 2000  
Zitiert: *Stevens*, Die Rechtsstellung der Bundestagsfraktionen.
- Strasser, Gottfried* Rechtsschutz im Verfahren vor den parlamentarischen  
Untersuchungsausschüssen in der Praxis, 455-467.
- Rechtsschutz gestern ó heute ó morgen  
Festschrift für Rudolf Machacek und Franz Matscher,  
Wien und Graz 2008  
Zitiert: *Strasser*, in: Festschrift-Machacek/Matscher.
- Strasser, Gottfried* Rechtsschutz im Verfahren vor den parlamentarischen  
Untersuchungsausschüssen ó die Rolle des Verfahrensanwalts  
Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ) 2007, 62-64.
- Terhechte, Jörg Philipp* Souveränität, Dynamik und Integration ó making up the rules as  
we go along?  
Anmerkungen zum Lissabon-Urteil des  
Bundesverfassungsgerichts  
Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2009, 724-  
731.
- Töller, Annette Elisabeth* Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der  
Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-  
Prozent-Mythos  
Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 2008, 3-17.
- Tormin, Walter* Geschichte der deutschen Parteien seit 1848  
Stuttgart 1968, 3. Auflage  
Zitiert: *Tormin*, Geschichte der deutschen Parteien.
- Troßmann, Hans* Der Bundestag: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit  
Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (JöR) 1979, 1-  
304.
- Troßmann, Hans* Parlamentsrecht des Bundestages  
Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages  
unter Berücksichtigung des Verfassungsrechts  
München 1977  
Zitiert: *Troßmann*, Parlamentsrecht.
- Trute, Hans-Heinrich* Der fraktionslose Abgeordnete  
Jura 1990, 184-193.

- Valentin, Veit* Die erste deutsche Nationalversammlung  
Eine geschichtliche Studie über die Frankfurter Paulskirche  
München 1919  
Zitiert: *Valentin*, Die erste deutsche Nationalversammlung.
- Walter, Robert* Die Gewohnheit als rechtserzeugender Tatbestand  
Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ) 1963, 225-232.
- Walter, Robert /  
Mayer, Heinz /  
Kucsko-Stadlmayer, Gabriele* Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts  
Wien 2007, 10. Auflage  
Zitiert: *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*,  
Bundesverfassungsrecht.
- Welan, Manfred* Der Bundespräsident  
Wien 1992  
Zitiert: *Welan*, Der Bundespräsident.
- Widder, Helmut* Komplexer Parlamentarismus  
Die Geschäftsordnungsreform des Nationalrates 1996  
Österreichisches Jahrbuch für Politik 1996, 433-454.  
Wien 1997  
Zitiert: *Widder*, in: Jahrbuch für Politik 1996.
- Widder, Helmut* Die Parlamentarische Kontrolle von Staatspolizei und  
militärischen Nachrichtendiensten in Österreich, 647-661.  
  
Für Staat und Recht  
Festschrift für Schambeck  
Berlin 1994  
Zitiert: *Widder*, in: Festschrift-Schambeck.
- Widder, Helmut* Die Entstehung und Entwicklung des Parlamentarismus der  
Republik Österreich, 225-260.  
Österreichs Parlamentarismus. Werden und System.  
Berlin 1986  
Zitiert: *Widder*, in: Parlamentarismus.
- Wiefelspütz, Dieter* Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte und der Bundestag: Ist  
eine Reform geboten?  
Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 2008, 203-219.
- Wiefelspütz, Dieter* Das Untersuchungsausschussgesetz  
Baden-Baden 2003  
Zitiert: *Wiefelspütz*, Das Untersuchungsausschussgesetz.
- Wiefelspütz, Dieter* Das Immunitätsrecht der Abgeordneten des Bundestages nach  
dem Pofalla-Urteil des Bundesverfassungsgerichts  
Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 2003, 754-763.
- Wiefelspütz, Dieter* Die Immunität des Abgeordneten  
Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 2002, 1229-1292.

- Wiefelspütz, Dieter*                      *Untersuchungsausschuss und öffentliches Interesse*  
*Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2002, 10-15.*
- Wieser, Bernd*                              Änderung des Geschäftsordnungsgesetzes des Nationalrates nur  
durch selbständigen Antrag von Abgeordneten ó  
verfassungswidrig?, 447-469.
- Soziokultureller Wandel im Verfassungsstaat  
Festschrift für Wolfgang Mantl  
Wien 2004  
Zitiert: *Wieser*, in: Festschrift-Mantl.
- Wieser, Bernd*                              Zur Prüfungskompetenz von parlamentarischen  
Untersuchungsausschüssen  
Zeitschrift für Verwaltung (ZfV) 2002, 618-627.
- Wieser, Bernd*                              Zur schwierigen Umsetzung der parlamentarischen Beteiligung  
an der innerstaatlichen Willensbildung in EU-Angelegenheiten:  
Das Komitee gem § 31e Abs 2 GOGNR  
Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ) 1998, 81-93.
- Wieshaider, Wolfgang*                      Gewohnheitsrecht als Rechtsquelle des österreichischen  
Bundesverfassungsrechts  
Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ) 1997, 481-485.
- Winkler, Günther*                              Rechtsfragen der Bildung eines Klubs im Nationalrat  
Juristische Blätter (JBl) 1993, 279-292.
- Wirsching, Andreas*                              Die Weimarer Republik: Politik und Gesellschaft  
München 2000  
Zitiert: *Wirsching*, Die Weimarer Republik.
- Wolff, Hans /*  
*Bachof, Otto /*  
*Stober, Rolf*                                      Verwaltungsrecht  
München 2007, 12. Auflage  
Zitiert: *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht.
- Zagler, Wolfgang*                              Rechtspolitische Erwägungen zur Abgeordnetenimmunität  
Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ) 1972, 421-425.
- Zeh, Wolfgang*                                      Parlamentarismus  
Historische Wurzeln ó Moderne Entfaltung  
Hamburg 1978  
Zitiert: *Zeh*, Parlamentarismus.
- Ziekow, Jan*                                      Der Status des fraktionslosen Abgeordneten ó BVerfGE 80, 190  
Juristische Schulung (JuS) 1991, 28-34.
- Zögernitz, Werner*                              Nationalrat-Geschäftsordnung  
Europatage im Nationalrat  
Wien 2006  
Zitiert: *Zögernitz*, Europatage im Nationalrat.
- Zögernitz, Werner*                              Die Geschäftsordnung des Nationalrates  
Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 36-51.

Wien 1994  
Österreichische Parlamentarische Gesellschaft  
Zitiert: *Zögernitz*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments  
1994.

Auf ein Abkürzungsverzeichnis konnte verzichtet werden, da eine Erläuterung jeweils an entsprechender Stelle erfolgt.

## A. Einleitung

Es ist Aufgabe und Ziel dieser Arbeit, die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Geschäftsordnungen des Österreichischen Nationalrates sowie des Deutschen Bundestages in einem funktionalen Rechtsvergleich darzulegen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den parlamentarischen Minderheitenrechten sowie auf den Rechten des einzelnen Abgeordneten<sup>1</sup>.

Die Geschäftsordnungen sollen untersucht werden, da sie die zentralen „Spielregeln“<sup>2</sup> im verfassungsrechtlich und politisch vorgegebenen Rahmen der parlamentarischen Demokratie darstellen und maßgebliche Bedeutung für den Parlamentsalltag haben. Die Aktualität dieser Arbeit ergibt sich aus den Diskussionen um eine Reform der Geschäftsordnungen in Deutschland und Österreich. Dabei geht es insbesondere um den Ausbau und die Gestaltung der parlamentarischen Minderheitenrechte.

Das Instrument des Rechtsvergleiches wurde vom Verfasser aufgrund der zunehmenden Europäisierung und Globalisierung<sup>3</sup> auch in Bezug auf die Prinzipien der Staatsgliederung gewählt. Darüber hinaus hat der Parlamentarismus beider Staaten denselben historischen Ursprung, so dass sowohl die Entwicklung, die die Parlamente über anderthalb Jahrhunderte genommen haben, aber insbesondere der aktuelle Zustand zu vergleichen sind.

## B. Grundlagen

### *I. Parlamentarische Minderheitenrechte in Österreich und in Deutschland*

Mit parlamentarischen Geschäftsordnungen liegen die maßgeblichen „Turnierregeln“<sup>4</sup> oder auch „Spielregeln“<sup>5</sup> im verfassungsrechtlichen Rahmen der parlamentarischen Demokratie vor. Dies stellt aus heutiger Sicht keine Übertreibung dar, obwohl das Geschäftsordnungsrecht in Wissenschaft, Forschung und Lehre, bis in die Achtziger Jahre des zwanzigsten Jahrhunderts eher stiefmütterlich<sup>6</sup> behandelt wurde und als *terra incognita* des Staatsrechtes galt. Deshalb kommentierte *Morlok*<sup>7</sup> diesen Zustand selbst rund vier Jahrzehnte nach dem Zusammentritt des ersten Bundestages mit der Bemerkung *šhic sunt*

---

<sup>1</sup> Sämtliche allgemeinen Amts- oder Personenbezeichnungen werden vorliegend wegen der besseren Lesbarkeit in ihrer männlichen Form verwendet. Selbstverständlich ist die weibliche Form nicht ausgeschlossen.

<sup>2</sup> *Zögernitz*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 36; *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung, Vorwort VI und Einführung 1; *Schefbeck*, JRP 1997, 117.

<sup>3</sup> *Karpen*, DÖV 2008, 814.

<sup>4</sup> *Schäfer*, Der Bundestag 67.

<sup>5</sup> *Zögernitz*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 36; *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung, Vorwort VI und Einführung 1; *Schefbeck*, JRP 1997, 117.

<sup>6</sup> Vgl. *Dreier*, JZ 1990, 311; *Morlok*, DVBl 1991, 998; *Frost*, AöR 1970, 38; *Kretschmer*, ZParl 1986, 346; *Bollmann*, Selbstorganisationsrecht des Bundestages 14.

<sup>7</sup> *Morlok*, JZ 1989, 1035.

*leones*<sup>8</sup>. Indessen steigt in Deutschland seit den Achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts die Zahl der wissenschaftlichen Arbeiten, aber auch die Zahl der Verfassungsgerichtsentscheidungen deutlich an, welche Parlaments- und insbesondere Geschäftsordnungsrecht zum Gegenstand hatten. Auch in Österreich wurden Geschäftsordnungsfragen mit den Neunziger Jahren zunehmend in den Fokus der Aufmerksamkeit gestellt. So bearbeiteten in jüngerer Vergangenheit vor allem *Auracher-Jäger*<sup>9</sup> und *Zögernitz*<sup>10</sup> diesen Bereich des öffentlichen Rechts. Desgleichen hatte der Verfassungsgerichtshof über eine steigende Anzahl von Geschäftsordnungsfragen zu entscheiden.<sup>11</sup> Gleichwohl beklagte Nationalratspräsidentin *Prammer* Mitte des Jahres 2008, dass Themen des Parlamentsrechts in Österreich viel zu selten diskutiert<sup>12</sup> werden.

Als Teil des Staatsrechts weisen parlamentarische Geschäftsordnungen einen starken Bezug zur Politik auf. Die Verfahrenswerke sind mithin an der Gestaltung und Ordnung des Gemeinwesens beteiligt, weswegen ihnen in den entsprechenden Schriften<sup>13</sup> neben der verfassungsrechtlichen auch eine erhebliche politische Bedeutung beigemessen wird.

Aus der herausragenden Stellung der Geschäftsordnung ergeben sich jedoch nicht nur Chancen, sondern auch Gefahren für den Parlamentarismus und sogar für die Verfassung selbst. Die parlamentarische Geschäftsordnung könne dementsprechend auch den ersten Ansatz dafür bieten, um auf *šlegalemø* Wege eine unbequeme Opposition auszuschalten und schließlich eine Unterhøhlung der Verfassung selbst herbeizuführen<sup>14</sup>.

Für die Geschäftsordnung des Bundestages wurden ob ihrer Bedeutung sodann auch prägende Bezeichnungen wie *šUnterverfassungsrecht*<sup>15</sup>, *šsekundäres Verfassungsrecht*<sup>16</sup>, *šverdrängtes Verfassungsrecht*<sup>17</sup> oder *šGrundgesetz des Bundestages*<sup>18</sup> gefunden.

Dagegen ist bezüglich der Geschäftsordnung des Österreichischen Nationalrats überwiegend zwar von den *šSpielregeln* des Parlamentarismus die Rede.<sup>19</sup> Doch wird auch die österreichische Parlamentsgeschäftsordnung als Teil Verfassungsrechts im materiellen Sinne betrachtet.<sup>20</sup>

---

<sup>8</sup> *š*Hier sind Löwenø - mit diesen Worten wurden im Römischen Reich die unbekanntenen Gebiete jenseits der Grenzen gekennzeichnet.

<sup>9</sup> *Auracher-Jäger*, Die Mechanismen im Nationalrat und Die Entwicklung der Geschäftsordnung des Nationalrates sowie in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994.

<sup>10</sup> *Zögernitz*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 36; *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung.

<sup>11</sup> VfSlg 13640, 13641, 13642 und 17.173.

<sup>12</sup> *Prammer*, in: Bußjäger 3.

<sup>13</sup> *Böckenförde*, in: Festschrift-Scupin 320; *Haug*, Bindungsprobleme 1; *Pietzcker*, in: Schneider/Zeh, § 10 Rn 18.

<sup>14</sup> *Lörken*, Geschäftsordnungsrecht des Deutschen Bundestages 55.

<sup>15</sup> *Schneider*, in: Festschrift-50 Jahre Bundesverfassungsgericht 635.

<sup>16</sup> *Pietzcker*, in: Schneider/Zeh, § 10 Rn 18; *Altmann*, DÖV 1956, 753.

<sup>17</sup> *Altmann*, DÖV 1956, 753.

<sup>18</sup> *von Mangoldt*, Das Bonner Grundgesetz, Art 40 Rn 2.

<sup>19</sup> *Zögernitz*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 36; *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung, Vorwort VI und Einführung 1; *Schefbeck*, JRP 1997, 117.

<sup>20</sup> *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 5.

## ***II. Staatspolitische Bedeutung parlamentarischer Geschäftsordnungen mit historischen Beispielen***

Trotz der zunächst stiefmütterlichen Beachtung durch Wissenschaft, Forschung und Lehre ist die Bedeutung der Parlamentsgeschäftsordnung, aber insbesondere deren staatspolitische Tragweite nicht zu unterschätzen. Dies gilt insbesondere, da das Parlament als die zentrale Institution der Politik und des Staates angesehen wird.<sup>21</sup>

Während dagegen in der Demokratie an sich vereinzelt im Wesentlichen eine Verfahrensfrage gesehen wird<sup>22</sup>, ist nach *Schäfer* allein schon die parlamentarische Geschäftsordnung erheblich mehr als eine Zusammenfassung von Verfahrensregeln: Sie sei die Grundlage, auf der sich die ständige Auseinandersetzung zwischen den verschiedenen politischen Kräften des Parlamentes vollzieht<sup>23</sup>. Ein richtig geregeltes Verfahren ist mithin der beste Weg, um zu einer wahren und inhaltlich richtigen Entscheidung zu gelangen.<sup>24</sup>

Nicht zuletzt gelten Geschäftsordnungsfragen als bedeutsame Machtfragen.<sup>25</sup> So kommt es, dass im Parlamentsalltag über Verfahrensfragen nicht selten heftiger gerungen wird als um die eigentlichen Sachfragen.<sup>26</sup>

Zur Verdeutlichung der politischen und materiell-rechtlichen Auswirkungen von Geschäftsordnungsfragen und den entsprechenden Entscheidungen seien hier drei historische Beispiele angeführt:

### **1. Wahl des Preußischen Ministerpräsidenten und Preußenschlag im Jahr 1932**

Im Freistaat Preußen, dem größten Land des Deutschen Reiches, wurden am 12. April 1932 die Vorschriften über die Wahl des Ministerpräsidenten mittels einer Änderung der Landtagsgeschäftsordnung verschärft.<sup>27</sup> Mit der Novellierung wurde die bis dahin geltende

---

<sup>21</sup> *Gerlich*, in: Festschrift B-VG 771.

<sup>22</sup> *Staudinger*, in: Jahrbuch für Politik 1989, 301.

<sup>23</sup> *Schäfer*, Der Bundestag 11.

<sup>24</sup> *Lörken*, Geschäftsordnungsrecht des Deutschen Bundestages 59.

<sup>25</sup> *Roll*, Geschäftsordnung (2001), Vorwort; so auch schon Robert von *Mohl*, zitiert von *Steiger*, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems 21; Bundestagspräsident *Stücklen*, Stenographischer Bericht 8. Wahlperiode, 225. Sitzung, 25.06.1980, 18.287 B, zitiert in: *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 15.

<sup>26</sup> *Haug*, Bindungsprobleme 2; *Schneider*, in: Festschrift-Smend 313.

<sup>27</sup> Das Verfahren der Wahl zum Preußischen Ministerpräsidenten ist in Art 22 und 45 der Preußischen Verfassung und § 20 der Geschäftsordnung des Preußischen Landtages vom 24. November 1921 geregelt. Art 45 der Preußischen Verfassung sieht vor, dass der Ministerpräsident ohne Aussprache gewählt wird. Während nach Art 22 Abs 1 der Preußischen Verfassung grundsätzlich die einfache Stimmenmehrheit für Beschlüsse erforderlich ist, sieht Abs 2 die Möglichkeit der Ausnahme durch die Geschäftsordnung des Landtages vor. Mit § 20 Abs 2 macht der Geschäftsordnungsgeber von der Ausnahme wie folgt Gebrauch: „Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen erhält. Ergibt sich keine solche Mehrheit, so kommen die beiden Anwärter mit den höchsten Stimmzahlen in die engere Wahl. Bei Stimmgleichheit entscheidet das Los durch die Hand des Präsidenten.“

Der Antrag der Regierungskoalition vom 12. April 1932 sieht die Streichung des § 20 Abs 2 S 2 der Geschäftsordnung des Preußischen Landtages vor. Auf diese Weise ist in allen Wahlgängen die absolute Mehrheit zur Wahl des Ministerpräsidenten erforderlich.

Regelung auf Antrag der Parlamentsmehrheit<sup>28</sup> gestrichen. Der bis dahin geltende Satz 2 des § 20 Abs 2 der Geschäftsordnung des Preußischen Landtages sah vor, dass im zweiten Wahlgang eine relative Stimmenmehrheit zur Wahl eines Kandidaten ausreicht.<sup>29</sup>

Die Änderung der Geschäftsordnung des Preußischen Landtages wurde betrieben, da für die anstehende Landtagswahl am 24. April 1932 im Rahmen des Aufstiegs der Nationalsozialisten eine relative Mehrheit der Rechtsparteien NSDAP und DNVP erwartet worden war. Gleichzeitig gingen die Handelnden um Ministerpräsident Otto Braun zutreffend davon aus, dass der neue Landtag entsprechend dem parlamentarischen Usus die geänderte Geschäftsordnung übernehmen würde.

Bei der Ministerpräsidentenwahl im neu gewählten Preußischen Landtag konnte sodann keiner der Kandidaten für das Ministerpräsidentenamt die absolute Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigen. Dementsprechend wurde kein neuer Ministerpräsident gewählt. Auf diese Weise blieb der amtierende Ministerpräsident Otto Braun bis zum 20. Juli 1932 geschäftsführend im Amt. Ohne die vorangegangene Geschäftsordnungsänderung hätte der gemeinsame Kandidat der Rechtsparteien jedoch mit relativer Mehrheit im zweiten Wahlgang zum Ministerpräsident gewählt werden können.

Mittels einer präsidialen Notverordnung nach Art 48 der Weimarer Reichsverfassung<sup>30</sup> wurde die geschäftsführende, aber nicht mehr durch eine eigene parlamentarische Mehrheit gestützte Regierung Preußens durch einen Reichskommissar in Person des Reichskanzlers Franz von Papen ersetzt.<sup>31</sup> Mit diesem „Preußenschlag“ ging die Staatsgewalt im Freistaat Preußen auf die Reichsregierung über. Als Folge dieses Coups wurde die föderalistische und republikanische Struktur der Weimarer Verfassung nachhaltig geschwächt und die spätere Zentralisierung des Reiches durch die Nationalsozialisten wesentlich erleichtert.

---

<sup>28</sup> Bestehend aus den Regierungsfractionen der sogenannten Weimarer Koalition (SPD, Zentrum und DDP) unter Führung des SPD-Ministerpräsidenten Otto Braun.

<sup>29</sup> § 20 Abs 2 Satz 2 der Geschäftsordnung des Preußischen Landtages vom 24. November 1921. Im ersten Wahlgang ist die absolute Mehrheit zur Wahl des Ministerpräsidenten notwendig.

<sup>30</sup> Art 48 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) lautet:

„Wenn ein Land die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllt, kann der Reichspräsident es dazu mit Hilfe der bewaffneten Macht anhalten.

Der Reichspräsident kann, wenn im Deutschen Reich die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zwecke darf er vorübergehend die in den Artikeln 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen.

Von allen gemäß Abs 1 oder Abs 2 dieses Artikels getroffenen Maßnahmen hat der Reichspräsident unverzüglich dem Reichstag Kenntnis zu geben. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichstages außer Kraft zu setzen.

Bei Gefahr im Verzuge kann die Landesregierung für ihr Gebiet einstweilige Maßnahmen der in Abs 2 bezeichneten Art treffen. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichspräsidenten oder des Reichstages außer Kraft zu setzen.

Das Nähere bestimmt ein Reichsgesetz.“

<sup>31</sup> Vgl *Wirsching*, Die Weimarer Republik 42.

## 2. Ermächtigungsgesetz im Jahr 1933

Das zweite Beispiel für einen historischen Geschäftsordnungsvorgang knüpft ebenfalls an den Aufstieg der Nationalsozialisten an und steht als Synonym für die absolute Machtergreifung Adolf Hitlers:

Das sogenannte Ermächtigungsgesetz vom 24.03.1933<sup>32</sup> konnte nur auf eine Änderung der Reichstagsgeschäftsordnung hin beschlossen werden. Wegen seines verfassungsändernden Charakters war für den Beschluss des Ermächtigungsgesetzes nach Art 76 der Weimarer Reichsverfassung eine Zweidrittelmehrheit bei gleichzeitiger Anwesenheit von mindestens Zweidritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Reichstages erforderlich. Das hohe Quorum der qualifizierten Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Reichstagsmitglieder konnten die Nationalsozialisten allerdings nicht hinter dem Gesetz versammeln. Außerdem hätten die anderen Fraktionen durch ein verabredetes Fernbleiben die Beschlussunfähigkeit des Reichstages herbeiführen können.<sup>33</sup>

Deshalb wurde dem Reichstag der Entwurf des Ermächtigungsgesetzes erst übermittelt, nachdem die Parlamentsgeschäftsordnung mit einfacher Mehrheit geändert und die §§ 2a und 98 Abs 3 in die Reichstagsgeschäftsordnung eingefügt worden waren.<sup>34</sup> Dementsprechend wurden Abgeordnete von SPD und KPD, die bereits verhaftet oder am Zutritt zum Reichstag gehindert worden waren, als šunentschuldigtd fehlendō betrachtet. Gemäß dem neu eingefügten § 98 Abs 3 der Reichstagsgeschäftsordnung wurde die Anwesenheit der šunentschuldigtd fehlenden Abgeordneten indes zum Erreichen des notwendigen Anwesenheitsquorums fingiert.

Des Weiteren genügte nach der Einfügung der §§ 2a und 98 Abs 3 eine Zweidrittelmehrheit der tatsächlich anwesenden Mitglieder für den Beschluss des Ermächtigungsgesetzes. Indes war vor der Geschäftsordnungsänderung eine Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Reichstages für den Gesetzesbeschluss erforderlich gewesen. Die Fiktion hinsichtlich des Anwesenheitsquorums galt im Rahmen der Abstimmung nicht. Mithin wurde die Zweidrittelmehrheit unter den tatsächlich anwesenden Reichstagsmitgliedern in der folgenden Abstimmung sodann erreicht. Eine Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl des Reichstages wurde bei der Abstimmung jedoch nicht erreicht. Folglich wäre der Beschluss über das Ermächtigungsgesetz ohne die vorangegangene Änderung der Reichstagsgeschäftsordnung nicht zustande gekommen.

---

<sup>32</sup> Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich, RGBl 1933 I S 141; Beschluss des Reichstages vom 23. März 1933, verkündet am 24. März 1933.

<sup>33</sup> Vgl *Bollmann*, Selbstorganisationsrecht des Bundestages 14 ff.

<sup>34</sup> *Lörken*, Geschäftsordnungsrecht des Deutschen Bundestages 55.

### 3. Geschäftsordnungskrise und Ausschaltung des Nationalrates im Jahr 1933

Auch das österreichische Beispiel für die Bedeutung der Geschäftsordnung fügt sich in den geschichtlichen Zusammenhang der Dreißiger Jahre des vergangenen Jahrhunderts:

Nachdem am 4. März 1933 alle drei Nationalratspräsidenten auf einen Fehler bei einem Abstimmungsverfahren hin ihr Amt niederlegten<sup>35</sup>, konnte die Sitzung des Plenums nicht geschäftsordnungsgemäß geschlossen werden. In der Folge konnte nach den Vorschriften der Geschäftsordnung keine neue Sitzung einberufen werden. Diese Vorgänge wurden sodann euphemistisch als „Selbstausschaltung des Parlaments“ bezeichnet.<sup>36</sup> Zwar handelte es sich bei dem Präsidentenrücktritt um eine massive Geschäftsordnungskrise, doch wäre diese von den Parlamentariern einvernehmlich beizulegen gewesen. Für den 7. März 1933 war eine Sitzung des Hauptausschusses angesetzt, in der der zurückgetretene Präsident Straffner erklärte, er könne gemäß § 2 Abs 2 eine Sitzung des Nationalrates einberufen. In dieser solle sodann ein neues Präsidium gewählt werden. Allerdings verlangten die Vertreter der Regierungskoalition eine Vertagung des Hauptausschusses. Sie waren der Ansicht, da das Parlament formell immer noch tagte, könne diese Ausschusssitzung nicht zeitgleich mit einem Plenum stattfinden. Der Antrag auf Vertagung wurde darauf mit den Stimmen der Regierungskoalition angenommen.

Ein weiterer Lösungsansatz, der Versuch eines Zusammentretens des Nationalrates, wurde am 15. März 1933 von Bundeskanzler Dollfuß unter Einsatz der Exekutive unterbunden.

Die nicht geschlossene Sitzung vom 4. März 1933 wurde erst in einem rechtswidrigen Vorgang mittels einer die Geschäftsordnung ändernden Verordnung<sup>37</sup> am 30. April 1934 fortgesetzt. Rechtswidrig war der Vorgang, da die Geschäftsordnung des Nationalrates nach § 47 GOG und § 88a GO ausschließlich durch Beschluss des Nationalrates hätte abgeändert werden können. Einziger Grund der Sitzung des Rumpfparlaments<sup>38</sup> am 30. April 1934 war sodann die Legitimierung der ständestaatlichen Verfassung 1934 und der damit einhergehenden Auflösung des Nationalrates.<sup>39</sup>

Insofern kann im Grunde nicht von einer Selbstausschaltung des Parlaments gesprochen werden, wenngleich sich das Parlament selbst durch die Präsidentenrücktritte in die Geschäftsordnungskrise gestürzt hatte.

### 4. Teilergebnis

Die drei Beispiele zeigen eindrücklich, welche Bedeutung parlamentarischen Geschäftsordnungen zukommen kann. Zweifelhaft ist zwar, ob ein

---

<sup>35</sup> Stenographisches Protokoll des Nationalrates, IV. Gesetzgebungsperiode (GP), 125. Sitzung, 3392 (Präsident Renner), 3393 (Präsident Ramek und Präsident Straffner).

<sup>36</sup> Vgl. Fischer, in: Festschrift-Adamovich (2002) 99.

<sup>37</sup> BGBl Nr 238/1934.

<sup>38</sup> Zahlreiche Abgeordnete waren verhaftet worden und konnten an der Sitzung nicht teilnehmen.

<sup>39</sup> Auracher-Jäger, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 108 f.

geschäftsordnungsmäßiges Verfahren in den drei Situationen die weiteren Entwicklungen beeinflusst hätte, doch hat mindestens das Verfahren im Zusammenhang mit dem Ermächtigungsgesetz den deutschen Nationalsozialisten den Deckmantel der Legalität bereitet.

### **III. Grundsätzliche Begriffsbestimmung §Geschäftsordnung**

Traditionell werden die Normen über den parlamentarischen Verfahrensgang als Geschäftsordnung bezeichnet. Der Begriff §Geschäftsordnung ist allerdings weder in der österreichischen noch in der deutschen Rechtsordnung allein dem Parlamentsrecht vorbehalten. Der Ausdruck wird gleichermaßen auf dem Gebiet des Privatrechts, dem Verwaltungsrecht als auch dem Verfassungsrecht verwendet.<sup>40</sup> Unter dem Terminus §Geschäftsordnung ist regelmäßig die rechtliche Kodifizierung über die Organisation und den Geschäftsgang, also die Zusammenfassung aller Verfahrensregelungen eines juristischen Gebildes oder eines seiner Teile, zu verstehen.<sup>41</sup> Im Verfassungsrecht, und damit mittelbar im Parlamentsrecht, steht die Geschäftsordnung indessen allgemein für die Ordnung des Aufbaus und des Geschäftsganges oberster Verfassungsorgane.<sup>42</sup> Dementsprechend werden auch die Geschäfte der österreichischen<sup>43</sup> und deutschen<sup>44</sup> Bundes- sowie Landesregierungen als auch der Verfassungsgerichte<sup>45</sup> auf Grundlage einer Geschäftsordnung geführt.

Die Bezeichnung §Geschäftsordnung im Bereich des Parlamentsrechts geht auf Friedrich Carl von Savigny zurück. Er hatte diese Begrifflichkeit 1825 im Preußischen Staatsrat im Rahmen der Erarbeitung von dessen Geschäftsordnung vorgeschlagen.<sup>46</sup>

---

<sup>40</sup> *Kretschmer*, in: *Schneider/Zeh*, § 9 Rn 53; *Bollmann*, Selbstorganisationsrecht des Bundestages 27.

<sup>41</sup> *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 22; *Bollmann*, Selbstorganisationsrecht des Bundestages 27.

<sup>42</sup> *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 22; *Bollmann*, Selbstorganisationsrecht des Bundestages 27; vgl Art 67a Abs 1 Satz 2 B-VG betreffend die Geschäftsordnung der Präsidentschaftskanzlei, Art 136 B-VG betreffend die Geschäftsordnung des Verwaltunggerichtshofes, Art 148 B-VG betreffend die Geschäftsordnung des Verfassungsgerichtshofes sowie Art 148h B-VG betreffend die Geschäftsordnung der Volksanwaltschaft.

<sup>43</sup> Zwar besteht keine besondere amtlich publizierte Geschäftsordnung der Bundesregierung. Doch ist in §§ 9 ff Bundesgesetz über die Zahl, den Wirkungsbereich und die Einrichtung der Bundesministerien (BGBl Nr 76/1986, zuletzt geändert durch BGBl I Nr 3/2009) unter der Überschrift §Geschäftsordnung der Geschäftsgang der Bundesregierung geregelt. Vgl Art 103 Abs 2 B-VG betreffend die Geschäftsordnungen der Landesregierungen. Hierzu beispielhaft: Verordnung des Landeshauptmannes des Burgenlandes vom 12. September 1969, mit der die Geschäftsordnung des Amtes der Burgenländischen Landesregierung erlassen wird (GeOA; LGBl Nr 50/1969, zuletzt geändert durch LGBl Nr 26/1998); Verordnung der Landesregierung vom 15. Dezember 1998, mit der die Geschäftsordnung der Kärntner Landesregierung erlassen wird (K-GOL; LGBl Nr 8/1999, zuletzt geändert durch LGBl Nr 48/2009).

<sup>44</sup> Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11.05.1951 (GMBI S 137), Änderungsbekanntmachung vom 21.11.2002 (GMBI S 848) und beispielhaft für die Geschäftsordnungen der Landesregierungen: Geschäftsordnung der Regierung des Landes Baden-Württemberg vom 06.03.2007 (GBI S 185, zuletzt geändert durch GBI 2009 S 454).

<sup>45</sup> Kundmachung des Bundeskanzleramtes vom 12. Oktober 1946, betreffend die Geschäftsordnung des Verfassungsgerichtshofes (BGBl Nr 202/1946, zuletzt geändert durch BGBl Nr 504/1994) und Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1986 (BGBl I S 2529, zuletzt geändert durch BGBl 2002 I S 1171).

<sup>46</sup> *Schneider*, in: *Festschrift-Smend* 305; *Haug*, Bindungsprobleme 35.

#### **IV. Geschäftsordnung und Minderheitenrechte**

Gegenstand einer parlamentarischen Geschäftsordnung ist traditionell die Gewährleistung eines geordneten parlamentarischen Verfahrens, also die Gewährleistung der Bereiche §Geschäftsgang und §Disziplin.<sup>47</sup> Die Geschäftsordnungen sind heute indes viel mehr als bloße Verfahrensordnungen: In der Geschäftsordnung des Bundestages sowie des Nationalrates werden die in der Verfassung angelegten parlamentarischen Minderheitenrechte ausgestaltet und konkretisiert. Darüber hinaus werden in den Geschäftsordnungen indes auch originär Minderheitenrechte geschaffen. Mithin enthalten sie Wertungen und gewährleisten, vor allem durch die Ausgestaltung und Schaffung der Minderheitenrechte, dass die Parlamente Nationalrat und Bundestag in einer Weise tätig werden können, die dem freiheitlich-demokratischen Geist der jeweiligen Verfassung entspricht.<sup>48</sup>

Im freiheitlich-demokratischen Parlamentarismus fallen ihnen folglich über die Aufrechterhaltung des Geschäftsgangs und der Disziplin hinaus weitere Aufgaben zu<sup>49</sup>: Parlamentarische Geschäftsordnungen sollen auf der einen Seite die Arbeitsfähigkeit des gesamten Parlaments mittels Verfahrensregeln und entsprechenden Organisationsstrukturen gewährleisten. Auf der anderen Seite sollen sie den Schutz der Rechte der parlamentarischen Minderheiten sowie der einzelnen Abgeordneten sichern. Der Konnex von Geschäftsordnung und Minderheitenrechten wurde schon während der Anfänge des deutschen Parlamentarismus hergestellt. So wurde die parlamentarische Geschäftsordnung schon 1849 §als die Schutzwehr der Minorität gegen die Majorität betrachtet<sup>50</sup>.

Die Sicherung der Minderheitenrechte durch die Geschäftsordnung begegnet jedoch auch einiger Skepsis. So sei der parlamentarische Minderheitenschutz nicht viel mehr als §parlamentarische Ornamentik<sup>51</sup>. Ziel dieser Arbeit ist auch, aufzuzeigen, inwieweit dies zutrifft.

In diesem Zusammenhang soll zunächst ein verbreitetes Missverständnis ausgeräumt werden: Parlamentarische Minderheitenrechte sind nicht mit den Rechten und den Befugnissen der Opposition im Parlament gleichzusetzen.<sup>52</sup> Dies gründet maßgeblich in der

---

<sup>47</sup> BVerfGE 44, 308, 314 f, *Zögernitz*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 36; vgl den Ursprung Art 78 Abs 1 Satz 2 (Revidierte) Preußische Verfassung 1850; *Arndt*, Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht 31 ff; *Scherer*, AöR 1987, 204; *Schmidt*, AöR 2003, 616; *Pietzcker*, in: *Schneider/Zeh*, § 10 Rn 4.

<sup>48</sup> *Dreier*, JZ 1990, 315 mit weiteren Nachweisen; anders als in Deutschland wurden in Österreich erstmals 1975 umfassend Minderheitenrechte durch die Geschäftsordnungsgesetz-Novelle ausgebaut und effektiver ausgestaltet; *Zögernitz*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 42 und 49; *Schefbeck*, JRP 1997, 118 f.

<sup>49</sup> *Köhler*, Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten 164; *Schäfer*, Der Bundestag 65.

<sup>50</sup> Preußisches Abgeordnetenhaus, 3. April 1849, Sitzung 22, 386, zitiert nach: *Scherer*, AöR 1987, 205.

<sup>51</sup> *Morstein-Marx*, Problem des parlamentarischen Minderheitenschutzes 32.

<sup>52</sup> *Roll*, NJW 1981, 24; *Wieland*, in: BT-Ausschussdrucksache Geschäftsordnung 16-G-13/6, Stellungnahme S 3; *Kretschmer*, in: BT-Ausschussdrucksache Geschäftsordnung 16-G-13/7, Stellungnahme S 4.

mangelnden institutionellen Verfestigung der Opposition.<sup>53</sup> Dennoch ist der Begriff Minderheit mit der Verlagerung des Gegensatzes zwischen Regierung und Parlament in das Parlament selbst fast ident mit dem Begriff der Opposition geworden.<sup>54</sup> Der Opposition gehören nach allgemeiner Definition die Fraktionen und die Mitglieder des Parlaments an, welche die Regierung nicht stützen.<sup>55</sup> Der Begriff der Opposition wird weder in der Geschäftsordnung des Nationalrates noch in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages verwendet. Gleichfalls erwähnen die Verfassungen beider Länder die Opposition nicht, noch weisen sie der Opposition eigenen rechtlichen Gehalt zu.<sup>56</sup> Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht die Opposition frühzeitig als bedeutenden Faktor im Sinne der freiheitlich-demokratischen Grundordnung des Art 21 Abs 2 Satz 1 GG wahrgenommen und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition<sup>57</sup> im Parlament statuiert.<sup>58</sup> Eigene originäre Oppositionsrechte gibt es jedoch auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht.<sup>59</sup> Dennoch weisen sowohl in Österreich als auch in Deutschland die Bundesverfassungsrichter sowie die Parlamentsgeschäftsordnungen der Opposition einen eigenen rechtlichen Gehalt zu.<sup>60</sup>

Das Wesen der Minoritätsrechte in der Geschäftsordnung des Nationalrates sowie in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages ist indes, dass ihre Inanspruchnahme gerade nicht an das Zustandekommen einer parlamentarischen Mehrheit geknüpft und damit regelmäßig nicht an die Zugehörigkeit zu einer Regierungsfraktion gebunden ist.<sup>61</sup> Parlamentarische Minderheitenrechte sind zwar typischerweise Oppositionsrechte.<sup>62</sup> Jedoch

---

<sup>53</sup> Vgl *Zeh*, in: *Isensee/Kirchhof*, Band III, § 52 Rn 21; *Poscher*, AöR 1997, 450 und 458 ff.

<sup>54</sup> *Schäfer*, Der Bundestag 78.

<sup>55</sup> Vgl *Wieland*, in: BT-Ausschussdrucksache Geschäftsordnung 16-G-13/6, Stellungnahme S 1.

<sup>56</sup> Exkurs im Rahmen eines weitergehenden Rechtsvergleichs: Die von Österreich und Italien in Auftrag gegebenen Umfragen des ECPRD (Anfrage Nr 757 vom 24.04.2007 und Nr 421 vom 28.05.2005) haben unter mehr als dreißig Parlamenten und Parlamentskammern ergeben, dass nur drei Länder (Portugal, Türkei und Kroatien) die Opposition in ihren Verfassungen als solche ausdrücklich erwähnen. Darüber hinaus sehen die parlamentarischen Geschäftsordnungen der befragten Länder nur vereinzelt (Belgien, Kroatien, Georgien, Litauen und Portugal) ausdrückliche Regelungen sowie eigene Rechte für die Opposition vor.

<sup>57</sup> BVerfGE 2, 1, 13.

<sup>58</sup> BVerfGE 2, 1, 12 f; eine vergleichbare Bewertung der Opposition liegt von Seiten des Verfassungsgerichtshofs nicht vor, wengleich er sich in VfSlg 13.839 mit der Wahrnehmung der Opposition im Wettstreit mit der Regierung befasst hat.

<sup>59</sup> *Zeh*, in: *Isensee/Kirchhof*, Band III, § 52 Rn 22; *Poscher*, AöR 1997, 450 und 452.

<sup>60</sup> Vgl BVerfGE 2, 1, 12 f; VfSlg 13.839; *Zeh*, in: *Isensee/Kirchhof*, Band III, § 52 Rn 24 f.

<sup>61</sup> Dies wird von Geschäftsordnungen einiger Landtage anders geregelt, so sehen die Geschäftsordnungen des Burgenlandes in § 78 GeOLT, Salzburgs in § 19 LT-GO, Tirols in § 68 Abs 3 Tiroler LO und Wiens in §§ 117 Abs 2, 118, 129c Abs 2 Wiener Stadtverfassung sowie §§ 31 ff sowie 39a der GO-LT ausdrücklich unterschiedliche Rechte für Abgeordnete der Regierungs- und Oppositionsfraktionen vor. Vergleichbare Regelungen finden sich vor allem in neueren deutschen Landesverfassungen (Vgl Art 48 der Landesverfassung Sachsen-Anhalt, Art 26 der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommerns, Art 55 der Brandenburgischen Landesverfassung, Art 40 der Landesverfassung Sachsens, Art 19 Abs 2 der Niedersächsischen Landesverfassung, Art 25 Abs 3 der Berliner Landesverfassung, Art 78 der Bremer Landesverfassung sowie Art 12 der Schleswig-Holsteinischen Landesverfassung).

<sup>62</sup> *Klein*, in: BT-Ausschussdrucksache Geschäftsordnung 16-G-13/3, Stellungnahme S 6; nach *Poscher*, AöR 1997, 452 sind Fraktionsrechte in der Sache Oppositionsrechte.

steht der Zugang zu den Minderheitenrechten in der Geschäftsordnung des Nationalrates sowie in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vielmehr jedem Abgeordneten bzw bei quorengebundenen Minderheitenrechten jeder entsprechend großen Gruppe von Abgeordneten und gerade nicht wie üblich nur der Mehrheit offen.<sup>63</sup> Minderheitenrechte stellen damit eine Ausnahme von der Mehrheitsentscheidung nach Art 42 Abs 2 Satz 1 GG und Art 31 B-VG als fundamentalem Demokratieprinzip dar.<sup>64</sup> Diese Ausnahme wird mit dem Prinzip der politischen Chancengleichheit gerechtfertigt.<sup>65</sup> Ferner ist dies bezogen auf den Deutschen Bundestag Ausfluss des Gesamtheitsprinzips des Parlaments aus Art 38 und 42 GG, wonach „Mehrheit und Minderheit [í ] gleichen Rechts“ sind.<sup>66</sup> Der Rechtsstatus der parlamentarischen Minderheit wird vom Rechtsstatus der Mehrheit begrenzt und umgekehrt.<sup>67</sup> Nichtsdestotrotz kann auch die eigentliche Mehrheit im Parlament die Minderheitenrechte nutzen.<sup>68</sup> Entsprechendes gilt für die Minderheitenrechte des Österreichischen Nationalrates.

In der Praxis des parlamentarischen Regierungssystems machen indessen überwiegend die Abgeordneten bzw die Fraktionen und Klubs der Opposition von den Minoritätsrechten Gebrauch.<sup>69</sup> Die Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle der Regierung wird damit regelmäßig von den Oppositionsfraktionen übernommen.<sup>70</sup> Zwar sollte nach dem ursprünglichen Verständnis des Parlamentarismus das gesamte Parlament in seiner Eigenschaft als Teil der Legislative die Regierung als Teil der Exekutive kontrollieren.<sup>71</sup> So beruht die klassische Gewaltenteilungslehre des Konstitutionalismus gerade auf dem Gegensatz zwischen Parlament und Regierung.<sup>72</sup> Doch dieser strenge Antagonismus hat im Parlamentsalltag unserer Zeit an Bedeutung verloren. Das Komplementärverhältnis von Regierung und Parlament besteht in dieser Form nicht fort. Die Regierung sowie die sie unterstützende Parlamentsmehrheit bilden gegenüber der Opposition vielmehr politisch eine Einheit.<sup>73</sup> Mithin herrscht eine weitgehende Interessenkongruenz zwischen der Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit.<sup>74</sup>

---

<sup>63</sup> BVerfGE 70, 324, 363 f; *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 190; *Kretschmer*, in: *Schneider/Zeh*, § 9 Rn 81; *Neisser*, in: *Österreichs Parlamentarismus* 673 f.

<sup>64</sup> Vgl *Bollmann*, Selbstorganisationsrecht des Bundestages 48.

<sup>65</sup> *Wieland*, in: BT-Ausschussdrucksache Geschäftsordnung 16-G-13/6, Stellungnahme S 3; dabei stellt er allerdings heraus, dass Chancengleichheit nicht mit realer Gleichheit verwechselt werden darf.

<sup>66</sup> BVerfGE 70, 324 (Sondervotum *Mahrenholz*, 366, 368 f).

<sup>67</sup> *Kretschmer*, in: BT-Ausschussdrucksache Geschäftsordnung 16-G-13/7, Stellungnahme S 3.

<sup>68</sup> *Preuß*, in: BT-Ausschussdrucksache Geschäftsordnung 16-G-13/5, Stellungnahme S 4 Rn 14.

<sup>69</sup> Vgl Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, in: BVerfGE 49, 70, 85 f.

<sup>70</sup> *Bollmann*, Selbstorganisationsrecht des Bundestages 73; *Nödl*, Parlamentarische Kontrolle 28; *Neisser*, in: *Österreichs Parlamentarismus* 657; *Poscher*, AöR 1997, 450 und 454 f.

<sup>71</sup> *Gerlich*, in: *Festschrift B-VG 765*; *Ehrnhöfer*, in: *Festschrift B-VG 407 f*; *Neisser*, in: *Österreichs Parlamentarismus* 652 ff; *Dreier*, JZ 1990, 311.

<sup>72</sup> *Grigoleit/Kersten*, DÖV 2001, 363; *Nödl*, Parlamentarische Kontrolle 26; *Neisser*, in: *Österreichs Parlamentarismus* 656.

<sup>73</sup> BVerfGE 102, 224, 236.

<sup>74</sup> *Köppler*, in: *Der Bundestag von innen gesehen* 176.

Demnach hat die parlamentarische Mehrheit in der Regel kein besonderes Interesse die von ihr getragene Regierung in das Zentrum umfassender Kontrolltätigkeiten zu stellen.<sup>75</sup> Mithin herrscht ein neuer Dualismus<sup>76</sup> zwischen der parlamentarischen Regierungsmehrheit und der parlamentarischen Opposition.<sup>77</sup> Dementsprechend tragen die Klubs bzw die Fraktionen der Koalitionspartner zwar möglicherweise regierungsintern zur Kontrolle der von ihnen unterstützten Regierung bei.<sup>78</sup> In der Regel verwenden sie jedoch keine Geschäftsordnungsinstrumente mit entsprechender Außenwirkung. Die interne Kontrolle einer Regierungskoalition tritt häufig erst bei einer Verschlechterung des Koalitionsklimas in der zunehmenden Tendenz zu Tage, Ministerien des anderen Koalitionspartners in den Fokus der Öffentlichkeit und damit von Kontrolltätigkeit zu stellen.<sup>79</sup>

Wegen des tatsächlichen Konnexes von Regierung und Parlamentsmehrheit sieht *Morscher* in Zeiten großer Koalitionen gar eine Verkümmern der parlamentarischen Kontrolle der Regierung<sup>80</sup>. Dagegen wird vereinzelt darauf hingewiesen, dass das Parlament gerade in seiner Gesamtheit die Regierung kontrolliert und nicht nur die Opposition. Die Mitglieder der Regierungsfraktion(en) würden demnach mit unterschiedlichen Zielen und mit teilweise unterschiedlichen Methoden die Kontrolle der Regierung für den Bundestag als Ganzes ausüben.<sup>81</sup>

Nicht zuletzt wird den parlamentarischen Minoritätsrechten gesellschaftspolitischer Einfluss zugeschrieben. Dementsprechend sei nach *Jellinek* allein schon die Anerkennung von Minderheitenrechten imstande, die Gesellschaft vor öder geistiger und sittlicher Verflachung und Versumpfung zu bewahren.<sup>82</sup>

Weitergehend ist der Vollständigkeit wegen festzustellen, dass die Minderheitenrechte grundsätzlich danach zu unterscheiden sind, ob sie im parlamentarischen Bereich angewandt werden können oder ob sie von Abgeordneten außerhalb des Parlaments durchgesetzt werden müssen.<sup>83</sup> Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich allein mit den parlamentarischen Minderheiten- bzw Minoritätsrechten.

---

<sup>75</sup> *Wieland*, in: BT-Ausschussdrucksache Geschäftsordnung 16-G-13/6, Stellungnahme S 5.

<sup>76</sup> *Nödl*, *Parlamentarische Kontrolle* 22; *Poscher*, AöR 1997, 454; *Grigoleit/Kersten*, DÖV 2001, 363.

<sup>77</sup> Vgl *Schneider*, in: Festschrift-50 Jahre Bundesverfassungsgericht 660.

<sup>78</sup> *Zeh*, in: *Isensee/Kirchhof*, Band II (1998), § 42 Rn 18; *Neisser*, in: *Österreichs Parlamentarismus* 659 f; *Ehrnhöfer*, in: Festschrift B-VG 421.

<sup>79</sup> Jüngstes Beispiel: Zustimmung des SPÖ-Klubs am 03.03.2008 gemäß § 33 Abs 1 GOG-NR zur Einsetzung des Kontrollinstrumentes Untersuchungsausschuss betreffend Amtsführung im Bundesministerium für Inneres und weiteren Bundesministerien gegen die Stimmen des Koalitionspartners ÖVP (129/GO, XXIII. GP).

<sup>80</sup> *Morscher*, *Die parlamentarische Interpellation* 128.

<sup>81</sup> *Zeh*, in: BT-Ausschussdrucksache Geschäftsordnung 16-G-13/2, Stellungnahme S 6.

<sup>82</sup> *Jellinek*, *Das Recht der Minoritäten* 42.

<sup>83</sup> Der Vollständigkeit halber sei hier auf die Möglichkeit der Abgeordneten, die Mandatsrechte auch außerhalb des Parlaments mit gerichtlicher Hilfe durchzusetzen, hingewiesen. Diese Rechtsmittel sind jedoch nicht Gegenstand dieser Arbeit.

So können beispielsweise gemäß Art 140 Abs 1 B-VG, § 86 Abs 1 GOG-NR ein Drittel der Nationalratsabgeordneten als qualifizierte Minderheit die Aufhebung eines Gesetzes als verfassungswidrig durch den Verfassungsgerichtshof begehren (Vgl *Schäffer*, in: *Rill/Schäffer*, Art 140 Rn 41; *Rohregger*, in

## V. Historische Entwicklung

### 1. Ursprung des Parlamentarismus deutscher Sprache

#### 1.1. Vormärz

Die Vertreter des frühen Parlamentarismus deutscher Sprache waren maßgeblich von Strömungen des britischen, französischen und belgischen Parlamentsrechts beeinflusst.<sup>84</sup> Mithin reichen die Wurzeln der Parlamentsgeschäftsordnungen deutscher Sprache bis zu den britischen Parlamentsregeln des 18. Jahrhunderts und der französischen Nationalversammlung des Revolutionsjahres 1789 zurück.<sup>85</sup> Die französische Nationalversammlung hat ihr Verfahren schon 1789 durch eine geschriebene und autonome Geschäftsordnung geregelt.<sup>86</sup> Der Gedanke von der parlamentarischen Selbständigkeit und Selbstbestimmtheit sowie der eigenständigen Regelung des Verfahrens griff sodann von Frankreich auch auf das Parlamentsrecht des Frühkonstitutionalismus in Ländern des Deutschen Bundes<sup>87</sup> über. Die Unabhängigkeit von der Sanktion des Monarchen war oberstes Ziel der frühen Parlamentarier.

Der Parlamentarismus deutscher Sprache nahm erkennbar im Vormärz seinen Anfang.<sup>88</sup> Aufgrund der Vereinbarungen des Wiener Kongresses waren viele Staatsgebiete neu zugeschnitten und Landesgrenzen neu festgelegt worden. Durch die parlamentarische Beteiligung der Bevölkerung sollte eine stärkere Identifikation mit den jungen Staatengebilden erreicht werden. Mithin wurden 1817 in einzelnen Mittelstaaten des Deutschen Bundes<sup>89</sup> erstmals Volksvertretungen eingerichtet.

Erste Parlamente konstituierten sich im Großherzogtum Weimar, in Baden, in Bayern, in Hessen und in Württemberg, während Sachsen, Hannover und Braunschweig nach der Pariser Julirevolution 1830 folgten.<sup>90</sup> Die Mehrzahl der ersten Volksvertretungen war allerdings weder autonom noch konnte sie Einfluss auf die Regierungsbildung ausüben.<sup>91</sup> Sie hatte folglich ausschließlich beratenden Charakter. Deshalb bestand keine Notwendigkeit für

---

Korinek/Holoubek, Art 140 Rn 153). Dieser Überprüfung kann auch das GOG-NR unterzogen werden, VfSlg 16.901.

Ein vergleichbares Recht zur Gesetzesüberprüfung steht einem Drittel der Mitglieder des Bundestages im Verfahren einer abstrakten Normenkontrolle gemäß Art 93 Abs 1 Z 2 GG, §§ 13 Z 6, 76 ff BVerfGG vor dem Bundesverfassungsgericht zu. Daneben sind einzelne Abgeordnete, Fraktionen oder qualifizierte Minderheiten in weiteren Verfahrensarten klagebefugt, vgl ausführlich *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 278 ff; *Cancik*, in: Bußjäger 39.

<sup>84</sup> *Kretschmer*, in: *Schneider/Zeh*, § 9 Rn 7; *Stern*, Staatsrecht, Band I, § 22 I 1; *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 233; *Auracher-Jäger*, in: *Jahrbuch des Österreichischen Parlaments* 1994, 97.

<sup>85</sup> *Stern*, Staatsrecht, Band I, § 22 I 1.

<sup>86</sup> *Achterberg*, Parlamentsrecht 62.

<sup>87</sup> Vgl Deutsche Bundesakte vom 8. Juni 1815.

<sup>88</sup> *Pfeil*, *Der Abgeordnete und die Fraktion* 7.

<sup>89</sup> Bei den Mittelstaaten handelt es sich um eine Staatengruppe im Deutschen Bund, die zwischen den Großmächten Österreich und Preußen eine Politik der dritten Kraft (Trias) zu betreiben suchte.

<sup>90</sup> *Pfeil*, *Der Abgeordnete und die Fraktion* 7 f.

<sup>91</sup> *Huber*, *Verfassungsgeschichte* 642; *Pfeil*, *Der Abgeordnete und die Fraktion* 8.

Regelwerke, in welchen der parlamentarische Verfahrensgang normiert wurde. Dennoch ist die Parlamentsautonomie eine maßgebliche Errungenschaft des Frühkonstitutionalismus des 19. Jahrhunderts. So konnten sich zu dieser Zeit Baden und Württemberg gegen den Versuch des Monarchen stellen, die Geschäftsordnung durch Gesetz und damit unter seiner maßgeblichen Beteiligung zu regeln oder einen Genehmigungsvorbehalt zu installieren.<sup>92</sup>

## 1.2. Frankfurter Nationalversammlung

Mitte des 19. Jahrhunderts fanden sodann unter Beteiligung Österreichs erstmals in der Geschichte gesamtdeutsche Wahlen statt.<sup>93</sup> Die Wahl zur ersten frei gewählten gesamtdeutschen Volksvertretung, der Frankfurter Nationalversammlung, wurde im Jahr 1848 durchgeführt. Von den insgesamt 809 Mitgliedern der Nationalversammlung waren rund 70 Abgeordnete aus Wahlkreisen in Österreich entsandt worden.<sup>94</sup>

Bei der Eröffnungssitzung der Nationalversammlung am 18. Mai 1848 kam es am Tagungsort in der Frankfurter Paulskirche zu chaotischen Zuständen.<sup>95</sup> Dies lag vor allem an dem Fehlen von Regeln über den Verfahrensgang.<sup>96</sup> Es fehlte zunächst eine parlamentarische Geschäftsordnung. Die parlamentarische Arbeit war durch die faktische Regellosigkeit massiv beeinträchtigt. Zum Teil meldeten sich weit über 100 Redner zu einem einzigen Tagesordnungspunkt.<sup>97</sup> Um eine Ordnung der Tagung zu gewährleisten beschloss die Frankfurter Nationalversammlung sodann am 29. Mai 1848 eine Geschäftsordnung. Diese war von *Robert von Mohl* nach dem Vorbild der französischen Nationalversammlung von 1789 verfasst worden.<sup>98</sup> Die Geschäftsordnung der Frankfurter Nationalversammlung sah vor, dass möglichst viele Aufgaben durch das Plenum, also die Gesamtheit der Mitglieder erledigt werden.<sup>99</sup> Des Weiteren gab sie organisatorische Bestimmungen zum Präsidium der Versammlung vor und formulierte die Voraussetzungen für Anträge und Beschlussfassungen. Ferner waren Organisation und Besetzung der Ausschüsse zur Vorberatung von Verhandlungsgegenständen normiert. Dem einzelnen Abgeordneten und den einzelnen Minderheitengruppen wurden zudem weitreichende Mitwirkungsrechte eingeräumt.<sup>100</sup> Wegen der weitgehend unbeschränkten Debatte fanden Minderheitspositionen ausreichend Raum.

---

<sup>92</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 13.

<sup>93</sup> *Zeh*, Parlamentarismus 41; *Achterberg*, Parlamentsrecht 24; *Pogatschnigg*, Klubbildung 21.

<sup>94</sup> Vgl *Best/Weege*, Handbuch der Abgeordneten der Frankfurter Nationalversammlung 378 ff.

<sup>95</sup> *Pfeil*, Der Abgeordnete und die Fraktion 10; *Kürschner*, Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen 21; *Zeh*, Parlamentarismus 41 f.

<sup>96</sup> *Valentin*, Die erste deutsche Nationalversammlung 11; *Pfeil*, Der Abgeordnete und die Fraktion 10.

<sup>97</sup> *Tormin*, Geschichte der deutschen Parteien 26.

<sup>98</sup> *Pfeil*, Der Abgeordnete und die Fraktion 10; *Edinger*, Parlamentarische Gremien 54 f; *Scherer*, AöR 1987, 205.

<sup>99</sup> *Edinger*, Parlamentarische Gremien 55 ff.

<sup>100</sup> *Edinger*, Parlamentarische Gremien 59 f.

Sowohl die Geschäftsordnung des Nationalrates als auch die Geschäftsordnung des Bundestages wurzeln im Jahr 1848.<sup>101</sup> Infolgedessen gilt die Frankfurter Paulskirche als „Wiege der deutschen Demokratie“<sup>102</sup>, oder zutreffender als Wiege der Demokratie deutscher Sprache.

Mit dem Scheitern der Revolution im Jahr 1849 und der Wiederherstellung der alten Ordnung monarchischen Prinzips gemäß der Wiener Schlussakte<sup>103</sup> nahmen der deutsche und der österreichische Parlamentarismus fortan jedoch unterschiedliche Entwicklung. Diese gipfelte im Jahr 1866 mit der Auflösung des Deutschen Bundes und Neugestaltung Deutschlands ohne Beteiligung des österreichischen Kaiserstaates.<sup>104</sup>

## **2. Entwicklung des österreichischen Parlamentarismus**

### **2.1. Märzrevolution 1848 und Konstitutionalismus**

Im Zuge der Märzrevolution 1848 konstituierte sich die erste parlamentarische Versammlung Österreichs. Der sogenannte Kremsierer Reichstag<sup>105</sup> tagte sodann in den Jahren 1848 und 1849 bis zu seiner Auflösung<sup>106</sup> zunächst in Wien und später in Kremsier. Im Zusammenhang mit dem sich entwickelnden Parlamentarismus erkannten die Volksvertreter die Notwendigkeit von Regeln über das Verfahren im parlamentarischen Diskurs. Mithin erarbeitete sich der Reichstag in monatelangen Beratungen ein Regelwerk und gab sich in dritter Lesung am 19.12.1848 eine Geschäftsordnung.<sup>107</sup> Diese geht auf die Geschäftsordnung der Frankfurter Nationalversammlung, der französischen Deputiertenkammer sowie der belgischen Repräsentantenkammer zurück.<sup>108</sup>

Der Reichstag nahm Bestimmungen über die Wahl der Organe des Reichstages, die Pflichten der Abgeordneten, die Teilnahme der Minister an den parlamentarischen Verhandlungen und die Behandlung der Verhandlungsgegenstände in den Ausschüssen sowie im Plenum in seine Geschäftsordnung auf.<sup>109</sup> Die Geschäftsordnung blieb bis zur Auflösung des Kremsierer

---

<sup>101</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 1; *Zögernitz*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 37.

<sup>102</sup> US-Präsident John F. Kennedy, Rede in der Paulskirche am 25. Juni 1963.

<sup>103</sup> Schlussakte der Wiener Ministerkonferenzen 15. Mai 1820.

<sup>104</sup> Vgl *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 45.

<sup>105</sup> Der Kremsierer Reichstag erarbeitete eine Verfassung, welche die Kronländer durch sogenannte Bundesländer der einzelnen Völker der Monarchie ersetzte. Ein Reichstag aus einer direkt gewählten Volkskammer und einer von den Landtagen beschickten Länderkammer sollte über die gemeinsamen Angelegenheiten bestimmen. Anfang März 1849 war der Verfassungsentwurf fertig gestellt. Die Verfassung sollte am 15. März 1849 vom Reichstag beschlossen werden. Allerdings löste der Kaiser den Reichstag auf und verkündete am selben Tag die sogenannte oktroyierte Verfassung (RGI 1849/150).

<sup>106</sup> Kaiserliches Manifest vom 4.3.1849, RGI 1849/149.

<sup>107</sup> *Stenographische Protokolle des Reichstages* Band V, 182; *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 1; *Zögernitz*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 37; *Auracher-Jäger*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 96.

<sup>108</sup> *Auracher-Jäger*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 97; *Pogatschnigg*, Klubbildung 24 f.

<sup>109</sup> *Atzwanger*, in: *Parlamentarismus und öffentliches Recht in Österreich* 222.

Reichstages im März des Folgejahres<sup>110</sup> in Kraft und gilt als Keimzelle und Vorbild der nachfolgenden Geschäftsordnungen österreichischer Volksvertretungen auf nationaler Ebene. So nahm auch *Kaiser Franz Joseph I.* die Geschäftsordnung des Kremsierer Reichstages als Muster für die sogenannte oktroyierte Geschäftsordnung, welche er am 23.04.1861 erließ.<sup>111</sup> Die oktroyierte Geschäftsordnung wiederum diente als Grundlage für das erste Geschäftsordnungsgesetz und die erste autonome Geschäftsordnung, welche das Abgeordnetenhaus des Reichstages mit Inkrafttreten am 31.07.1861 sowie am 12.08.1861 erließ.<sup>112</sup> Mit der Novelle und Auftrennung der Verfahrensregeln sollte das kaiserliche Diktat überwunden werden.<sup>113</sup> Die Bestimmungen der Geschäftsordnung waren deshalb zum einem in einem ordentlichen Gesetz und zum anderen in einem parlamentsinternen Regelwerk normiert.

Diese Dichotomie der Geschäftsordnung wurde im Geschäftsordnungsausschuss des Abgeordnetenhauses des Reichstages mit dem unterschiedlichen materiellen Charakter der Regelungen begründet. Dementsprechend wurden drei Arten von Normen angeführt: §grundgesetzliche, gesetzliche und solche, die sich lediglich auf die inneren Angelegenheiten des Hauses beziehen<sup>114</sup>. Die grundgesetzlichen sowie gesetzlichen Normen betreffen demzufolge das Außenverhältnis des Reichsrates zu Regierung und Verwaltung, während die autonome Geschäftsordnung Vorschriften über das parlamentarische Binnenrecht der jeweiligen Parlamentskammer bzw des jeweiligen Hauses<sup>115</sup> enthält. Im Bereich der autonomen Geschäftsordnung war eine Mitwirkung anderer Staatsorgane ausgeschlossen. Insbesondere sollte eine Beteiligung des Monarchen an parlamentsinternen Vorgängen ausgeschlossen werden. Dies galt nicht zuletzt, da dieser schon im Gesetzgebungsverfahren für das Geschäftsordnungsgesetz eine maßgebliche Rolle einnahm.

Damit hat sich in Österreich frühzeitig, anders als im Deutschen Reich und nachfolgend in der Bundesrepublik Deutschland, die sogenannte Lehre vom süddeutschen Konstitutionalismus durchgesetzt.<sup>116</sup> Wesensmerkmal des süddeutschen Konstitutionalismus

---

<sup>110</sup> Kaiserliches Manifest vom 04.03.1849, RGBI Nr 149/150.

<sup>111</sup> *Neisser/Neisser*, Die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses des Reichsrates 99.

<sup>112</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 1; *Auracher-Jäger*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 97; *Zögernitz*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 37; *Atzwanger*, in: Parlamentarismus und öffentliches Recht in Österreich 224 f.

<sup>113</sup> *Auracher-Jäger*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 98.

<sup>114</sup> *Neisser/Neisser*, Die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses des Reichsrates 17; *Atzwanger*, in: Parlamentarismus und öffentliches Recht in Österreich 225 f.

<sup>115</sup> Herrenhaus und Abgeordnetenhaus.

<sup>116</sup> Heute besteht die Dichotomie der Geschäftsordnung formalisiert allerdings nur noch im Saarland, vgl *Kretschmer*, in: *Schneider/Zeh*, § 9 Rn 17. In manchen Bereichen des Bundestages hat sich indes ebenfalls eine Art Zweigleisigkeit von Geschäftsordnung und Gesetz herausgebildet, vgl *Kretschmer*, in: *Schneider/Zeh*, § 9 Rn 19.

ist gerade die Zweiteilung der Geschäftsordnung in eine innere und eine äußere Geschäftsordnung.<sup>117</sup>

In den folgenden fünf Jahrzehnten wurden zwar diverse Novellierungen und Anpassung an der zweigeteilten Geschäftsordnung vorgenommen.<sup>118</sup> Doch wurden erst während des Krieges im Jahre 1917 ein neues Geschäftsordnungsgesetz<sup>119</sup> und eine neue autonome Geschäftsordnung vom Abgeordnetenhaus in stilistischer sowie sprachlich völlig neuer Form beschlossen. Gerade aufgrund dieser umfassenden Modernisierung des Geschäftsordnungsrechts konnte die deutschösterreichische Nationalversammlung die Geschäftsordnung des alten Abgeordnetenhauses im Rahmen ihrer Konstituierung nach dem Ersten Weltkrieg weitgehend unverändert übernehmen.<sup>120</sup> Ferner wurden die Bestimmungen des Geschäftsordnungsgesetzes<sup>121</sup> und der autonomen Geschäftsordnung im Wesentlichen auch von der Provisorischen Nationalversammlung am 19.02.1919 und von der Konstituierenden Nationalversammlung am 05.03.1919 übernommen.<sup>122</sup> Angleichungen der Geschäftsordnungsregeln erfolgten fast ausschließlich wegen der Anpassung an das Einkammer-System.

## 2.2. Republik Österreich

Auf den Beschluss über das Bundes-Verfassungsgesetz vom 01.10.1920 und dessen Inkrafttreten am 10.11.1920 sowie der Wiedereinführung des Zwei Kammern-Systems durch die Konstituierende Nationalversammlung verabschiedete der Nationalrat sodann am 19.11.1920 wiederum ein Geschäftsordnungsgesetz und eine autonome Geschäftsordnung. Dabei hielt der Nationalrat an der Zweiteilung der Geschäftsordnung fest und übernahm überwiegend die tradierten, auf die Jahre 1848 und 1861 zurückgehenden Bestimmungen.<sup>123</sup> Daher herrschte auch in der Geburtsstunde der Republik weitgehende Kontinuität in den Regelungen der parlamentarischen Geschäftsordnung. Änderungs- bzw Anpassungsbedarf bestand im Wesentlichen nur wegen der Wiedereinführung der zweiten Kammer.<sup>124</sup>

Das Festhalten an der Dichotomie der Geschäftsordnung nach 1920 wird jedoch als unnötig bewertet, da der eigentliche Grund der Zweiteilung der Geschäftsordnung mit dem Bundes-

---

<sup>117</sup> *Hatschek*, Parlamentsrecht 37 ff; *Neisser/Neisser*, Die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses des Reichsrates 19 ff; *Kretschmer*, in: *Schneider/Zeh*, § 9 Rn 16.

<sup>118</sup> Novellierung des Geschäftsordnungsgesetzes und der autonomen Geschäftsordnung am 23.05.1868, am 12.05.1873 sowie am 10.11.1873; Änderung der autonomen Geschäftsordnung am 02.03.1875 und am 16.07.1908.

<sup>119</sup> RGBl Nr 253, vgl *Auracher-Jäger*, in: *Jahrbuch des Österreichischen Parlaments* 1994, 100 ff.

<sup>120</sup> *Auracher-Jäger*, in: *Jahrbuch des Österreichischen Parlaments* 1994, 102.

<sup>121</sup> StGBI Nr 162/1919.

<sup>122</sup> Stenographisches Protokoll der Konstituierenden Nationalversammlung, 2. Sitzung, 13; *Neisser/Wögerbauer*, in: *Jahrbuch für Politik* 1990, 331; *Atzwanger*, in: *Parlamentarismus und öffentliches Recht in Österreich* 234.

<sup>123</sup> *Auracher-Jäger*, in: *Jahrbuch des Österreichischen Parlaments* 1994, 104 f; *Atzwanger*, in: *Parlamentarismus und öffentliches Recht in Österreich* 222; *Fischer*, in: *Festschrift-Adamovich* (2002) 97 f; *Widder*, in: *Jahrbuch für Politik* 1996, 434; *Czerny*, *Berichte und Informationen*, Heft 1496/97, 9.

<sup>124</sup> *Atzwanger*, in: *Parlamentarismus und öffentliches Recht in Österreich* 234.

Verfassungsgesetz 1920 entfiel.<sup>125</sup> Die Monarchie war abgeschafft und das B-VG schließt in Art 42 Abs 5 eine Mitwirkung des Bundesrates an dem Geschäftsordnungsgesetz aus.<sup>126</sup> Dennoch dauerte die Zweiteilung der Geschäftsordnung über weitere vier Jahrzehnte an.

### **a) Ende der Dichotomie im Jahr 1961**

Erst nach hundertjährigem Bestehen wurde die Dichotomie der Geschäftsordnung im Jahr 1961 aufgehoben.<sup>127</sup> Mit der Novelle der Geschäftsordnung des Jahres 1961 wurden erstmals alle Normen über das parlamentarische Verfahren des Nationalrates in einem Bundesgesetz festgelegt.<sup>128</sup> Mit der einheitlichen Normierung in einem Bundesgesetz war erstmals die umfassende Bekämpfbarkeit der Parlamentsgeschäftsordnung vor dem Verfassungsgerichtshof nach Art 140 Abs 1 B-VG gewährleistet. Gleichzeitig wurde die verfassungsrechtliche Grundlage für das materielle Kernstück der Geschäftsordnungsreform, die Einführung der Fragestunde, geschaffen.<sup>129</sup>

Indessen hatte sich noch kein politischer Wille zur weitergehenden Novellierung der Geschäftsordnung herausgebildet. Die damaligen politischen Rahmenbedingungen hatten sich verfestigt. Zwischen 1947 und 1966 gehörten 87,3 Prozent bis 98,6 Prozent der Abgeordneten des Hohen Hauses einem der die Regierung tragenden Klubs an.<sup>130</sup> Damit bildete die ÖVP zusammen mit der SPÖ de facto ein špolitisches Kartell<sup>131</sup>. Eine Bereitschaft zur Reform der Geschäftsordnung war infolgedessen nicht gegeben.

Erst die Veränderung der politischen Landschaft durch die Ablösung der großen Koalition und die Bildung der Alleinregierung durch die ÖVP im Jahre 1966 offenbarten mit dem Bedeutungsgewinn der parlamentarischen Auseinandersetzung die Schwächen und Mängel der Geschäftsordnung.<sup>132</sup>

Eine politische Kontrolle der Regierung durch das Parlament hatte bis dahin kaum stattgefunden. Dagegen entwickelte sich der Brauch, wonach die Regierung sich im Wesentlichen selbst durch šandersfarbige Staatssekretäreō kontrolliert.<sup>133</sup> Dem jeweiligen Minister wurde ein Staatssekretär des Koalitionspartners im jeweiligen Ministerium beigeordnet. Durch das Ende der großen Koalition und das Regnum einer Alleinregierung wurde evident, dass sich das klassische Gegenspiel von Regierung und Parlament in der politischen wie parlamentarischen Auseinandersetzung aufgeweicht hatte. Der politische

---

<sup>125</sup> *Kelsen/Fröhlich/Merkl*, Bundesverfassung 97 f; *Widder*, in: *Parlamentarismus* 240 f.

<sup>126</sup> *Zögernitz*, in: *Jahrbuch des Österreichischen Parlaments* 1994, 39.

<sup>127</sup> BGBl 1961/155.

<sup>128</sup> *Wieser*, in: *Festschrift-Mantl* 464.

<sup>129</sup> *Neisser*, in: *Österreichs Parlamentarismus* 659; *Nödl*, *Parlamentarische Kontrolle* 64; *Czerny*, *Berichte und Informationen*, Heft 1496/97, 9.

<sup>130</sup> *Ehrnhöfer*, in: *Festschrift B-VG* 420.

<sup>131</sup> *Neisser*, in: *Österreichs Parlamentarismus* 659.

<sup>132</sup> *Ehrnhöfer*, in: *Festschrift B-VG* 423; *Auracher-Jäger*, in: *Jahrbuch des Österreichischen Parlaments* 1994, 123; *Neisser*, in: *Österreichs Parlamentarismus* 660 f.

<sup>133</sup> *Ehrnhöfer*, in: *Festschrift B-VG* 421; *Neisser*, in: *Österreichs Parlamentarismus* 660.

Wettstreit verlagerte sich vermehrt in das Parlament. Dort standen sich sodann zunehmend die die Regierung stützenden Fraktionen sowie die Oppositionsfraktionen gegenüber.<sup>134</sup> Wirksame Instrumente der Geschäftsordnung gab es indes nicht. Daher wurde nach langen Beratungen im Jahr 1975 eine umfassende Geschäftsordnungsnovelle beschlossen. Schwerpunkt dieser Novellierung war die Stärkung der Kontroll- und Minderheitenrechte im Nationalrat.<sup>135</sup>

### ***b) Große Reform 1975 und Entwicklungen bis zum EU-Beitritt***

Mit der großen Reform des Jahres 1975 wurde der bisherige Charakter einer Legislativgeschäftsordnung aufgegeben und die Geschäftsordnung insbesondere durch den Ausbau der Minderheitenrechte den Bedürfnissen des Konkurrenzparlamentarismus angepasst.<sup>136</sup> Seither wurde das Bestreben, Kontroll- und Minderheitenrechte auszubauen, ungeachtet parlamentarischer Mehrheitsverhältnisse und Koalitionsbildungen weiterverfolgt.<sup>137</sup>

Als Marksteine für den Ausbau der parlamentarischen Kontroll- und Minderheitenrechte gelten ferner die geschäftsordnungsmäßigen Anpassungen bezüglich der Neuordnung der gesetzlichen Bestimmung über die parlamentarische Immunität im Jahr 1979<sup>138</sup> sowie die Reform der Volksanwaltschaft im Jahr 1986<sup>139</sup>.

Mitte der Achtziger Jahre des zwanzigsten Jahrhunderts veränderte sich auch die politische Landschaft Österreichs tiefgreifend: Seit 1959 waren mit dem Einzug der Grünen 1986 erstmals wieder vier Klubs im Nationalrat vertreten. Die parlamentarische Etablierung der vierten Fraktion entfaltete nachhaltigen Einfluss auf das parlamentarische Verfahren und drängte die Diskussion über das parlamentarische Verfahren sowie die Minderheitenrechte weiter in den Vordergrund.<sup>140</sup>

Auch im Zusammenhang der großen Geschäftsordnungsreform im Jahr 1988 wurden vor allem die Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten der parlamentarischen Minderheiten ausgebaut.<sup>141</sup> Besonders hervorzuheben sind hier die nach deutschem Vorbild eingeführte

---

<sup>134</sup> *Auracher-Jäger*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 123.

<sup>135</sup> *Neisser*, in: Österreichs Parlamentarismus 661 ff; zur Darstellung der materiellen Schwerpunkte der Reform vgl. *Zögernitz*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 42 und *Auracher-Jäger*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 112 und 123; *Czerny*, Berichte und Informationen, Heft 1496/97, 10.

<sup>136</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 6; *Neisser*, in: Österreichs Parlamentarismus 661; Schwerpunkte in *Zögernitz*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 49; *Auracher-Jäger*, Die Entwicklung der Geschäftsordnung des Nationalrates 176; *Auracher-Jäger*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 112; *Nödl*, Parlamentarische Kontrolle 65; *Czerny*, Berichte und Informationen, Heft 1496/97, 10.

<sup>137</sup> *Auracher-Jäger*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 123; *Ehrnhöfer*, in: Festschrift B-VG 424.

<sup>138</sup> BGBl Nr 302/1979, vgl. *Berchtold*, ÖJZ 1979, 505 ff; *Auracher-Jäger*, Die Entwicklung der Geschäftsordnung des Nationalrates 179 ff.

<sup>139</sup> BGBl Nr 353/1986.

<sup>140</sup> *Fuhrmann*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 26.

<sup>141</sup> BGBl Nr 720/1988; zur Darstellung der materiellen Schwerpunkte der Reform vgl. *Zögernitz*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 44; *Fuhrmann*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 28 f;

§Aktuelle Stunde<sup>o</sup> sowie die Herabsetzung des Unterstützungserfordernisses für selbständige Anträge von acht auf fünf Abgeordnete.<sup>142</sup>

Im Rahmen einer weiteren Reform<sup>143</sup> wurde 1993 zwar am Ausbau der Minderheitenrechte gearbeitet, jedoch wurde gleichzeitig eine strikte Redezeitbeschränkung in die Geschäftsordnung aufgenommen. Dies schien notwendig, nachdem von der Parlamentsmehrheit eine extreme Ausnutzung der parlamentarischen Rederechte durch die Oppositionsfraktionen und ein damit einhergehender Verlust der Sitzungsökonomie wahrgenommen wurden.<sup>144</sup> Die Bestimmungen über den Geschäftsgang und das Verfahren traten verstärkt in den Fokus der Aufmerksamkeit, als sich fünf Abgeordnete aus dem Klub der FPÖ abgespalteten und mit dem Liberalen Forum bis 1999 einen fünften Nationalratsklub bildeten.<sup>145</sup>

### ***c) Auswirkungen des EU-Beitritts Österreichs und aktuelle Entwicklungen***

Zum Beginn des Jahres 1995 wurde die Republik Österreich Mitglied der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union.<sup>146</sup> Damit stand Österreich vor der Herausforderung, binnen kurzer Zeit die seit den Fünfziger Jahren gewachsenen europäischen Strukturen zu adaptieren. Infolgedessen wurden mit dem Beitritt zur Europäischen Union die drei klassischen Aufgaben des Nationalrates um eine zusätzliche Aufgabe erweitert.<sup>147</sup> Der Nationalrat war bis 1995 für die Beratung und die Beschlussfassung der Bundesgesetze, die parlamentarische Kontrolle der Vollziehung sowie die Mitwirkung an der Vollziehung des Bundes zuständig. Seit dem Beitritt der Republik Österreich zur Europäischen Union wirkt der Nationalrat außerdem an der Rechtsetzung und Willensbildung auf europäischer Ebene mit.

Durch den Beitritt zur Europäischen Union<sup>148</sup> wurden nicht unerhebliche Teile staatlicher Souveränität Österreichs und damit auch staatliche Rechtsetzungskompetenzen an die

---

*Auracher-Jäger*, Die Entwicklung der Geschäftsordnung des Nationalrates 207 f; *Auracher-Jäger*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 119; *Nödl*, Parlamentarische Kontrolle 68 f; *Frischenschlager*, in: Jahrbuch für Politik 1989, 296 f. Die Reform wurde indes auch als zu zögerlich beschrieben, so *Staudinger*, in: Jahrbuch für Politik 1989, 315.

<sup>142</sup> *Frischenschlager*, in: Jahrbuch für Politik 1989, 290 und 294; *Schefbeck*, JRP 1997, 120; *Auracher-Jäger*, Die Entwicklung der Geschäftsordnung des Nationalrates 208 f und 211 f.

<sup>143</sup> BGBl Nr 569/1996, zur Darstellung der materiellen Schwerpunkte der Reform vgl *Zögernitz*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 46; *Frischenschlager*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 57 f; *Auracher-Jäger*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 123.

<sup>144</sup> Vgl *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 9; *Fischer*, in: Festschrift-Adamovich (2002) 99.

<sup>145</sup> Vgl *Fuhrmann*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 27; auch in der aktuellen XXIV. Gesetzgebungsperiode befinden sich fünf Klubs im Nationalrat.

<sup>146</sup> Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, BGBl 1994/744; entsprechend des Wortlauts des GOG-NR wird fortfolgend der Begriff Europäischen Union und nicht die Europäische Gemeinschaften verwendet (vgl §§ 29, 31, 31b bis 31e und 74b GOG-NR).

<sup>147</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 1; *Zögernitz*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 36.

<sup>148</sup> Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, BGBl 1994/744.

Europäische Union übertragen.<sup>149</sup> Von dem Übergang der Hoheitsrechte war hauptsächlich der Nationalrat betroffen. So hat der Nationalrat mit dem Übergang von nationalen Rechtsetzungskompetenzen auf die Europäische Union einen Teil seiner Zuständigkeiten und seiner originären Macht verloren. Zwar ist er in das europäische Rechtsetzungsverfahren auf mitgliedstaatlicher Ebene durch die Umsetzung von EG-Richtlinien in nationales Recht und deren Konkretisierung eingebunden.<sup>150</sup> Jedoch findet die innerstaatliche Parlamentsbeteiligung erst nach der bindenden Beschlussfassung auf europäischer Ebene statt. Eine originäre Willensbildung und substantielle Änderungen sind dann indes nicht mehr möglich.

Die innerstaatliche Partizipation im Vorfeld dieser Beschlussfassung ist dem Nationalrat<sup>151</sup> indes nach Art 23e und 23f B-VG garantiert. Demnach stehen ihm Mitwirkungsbefugnisse bei den innerösterreichischen Vorbereitungen der Verhandlungen auf Unionsebene zu.

Mit der GOG-Novelle 1996<sup>152</sup> wurden die verfassungsmäßigen Mitwirkungsrechte am europäischen Rechtsetzungsprozess geschäftsordnungsmäßig umgesetzt. Ferner waren Ziele dieser Reform eine Verbesserung der Verhandlungsökonomie, transparentere Gestaltung von Ausschusssitzungen sowie ein weiterer Ausbau von Kontroll- und Minderheitsrechten.<sup>153</sup> Dabei wurden auch zusätzliche Klubrechte statuiert.<sup>154</sup>

Im darauffolgenden Jahr wurde das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates durch eine neue Verfahrensordnung für Untersuchungsausschüsse ergänzt.<sup>155</sup> Dies sollte vor allem einer besseren Durchsetzung der Kontrollrechte aus Art 52 und Art 53 B-VG dienen. Weiters wurden Anpassungen unter anderem aufgrund des sogenannten Demokratiepakets vorgenommen.<sup>156</sup>

Mit der Novelle<sup>157</sup> aus dem Jahr 2005 sollte die Mitwirkung des Nationalrates an den Angelegenheiten der Europäischen Union verbessert werden. Außerdem sollte der Öffentlichkeit mittels der sogenannten Europatage im Nationalrat nach § 74b GOG-NR ein besserer Einblick in die Tätigkeit der Europäischen Union ermöglicht werden.

Die Europatage haben sich im Parlamentsalltag indes nicht bewährt<sup>158</sup>, so dass die Neugestaltung der Europatage aktuell im Mittelpunkt der Sitzungen des

---

<sup>149</sup> Mayer, Verfassungsrecht 530.

<sup>150</sup> Mayer, Verfassungsrecht 529 f.

<sup>151</sup> Wie auch der anderen Kammer des Parlaments, dem Bundesrat.

<sup>152</sup> BGBl 1996/438.

<sup>153</sup> Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 15 f; Scheffbeck, JRP 1997, 129 ff; Widder, in: Jahrbuch für Politik 1996, 448 ff; Teilen des Nationalrates ging die Ausgestaltung der Minderheitenrechte jedoch nicht weit genug, vgl Widder, in: Jahrbuch für Politik 1996, 435 f.

<sup>154</sup> Konrath, in: Bußjäger 49.

<sup>155</sup> BGBl 1997/131.

<sup>156</sup> BGBl 1998/163; 1999/194.

<sup>157</sup> BGBl 2005/29.

<sup>158</sup> Seit der Einführung der Möglichkeit, Plenarsitzungen zur ausschließlichen Erörterung von EU-Themen abzuhalten, wurden erst fünf Europatage anberaumt (XXII. GP: 124. Sitzung des Nationalrates am 29.09.2005,

Geschäftsordnungskomitees des Nationalrats steht.<sup>159</sup> Die Abgeordneten wollen die speziellen Nationalratssitzungen zur Behandlung von Themen der Europäischen Union durch regelmäßige<sup>160</sup> "Aktuelle Europastunden" sowie halbjährliche Diskussionen mit den Mitgliedern der Bundesregierung rund um die jeweiligen Tagungen des Europäischen Rates ersetzen. Dadurch sollen die Debatten spannender und lebendiger werden. Ferner sollen in dem für Angelegenheiten der Europäischen Union zuständigen Hauptausschuss des Nationalrats Bild- und Tonaufnahmen grundsätzlich erlaubt sein.<sup>161</sup>

Eine mögliche Beteiligung von Mitgliedern des Europäischen Parlaments oder anderen Vertretern von Institutionen der Europäischen Union ist allerdings umstritten.<sup>162</sup> Nach Vorstellung der sich abzeichnenden Mehrheit im Geschäftsordnungskomitee soll im Nationalrat im Wesentlichen eine Bewertung der europäischen Politik aus nationaler Perspektive erfolgen. Außerdem stehe den österreichischen Abgeordneten des Europaparlaments ohnehin die Teilnahme an den Sitzungen des Hauptausschusses in Angelegenheiten der Europäischen Union offen.

Teil der GOG-Novelle 2009<sup>163</sup> war die Reform der Fragestunde. Diese soll durch die Neuerungen attraktiver und lebendiger gestaltet werden.<sup>164</sup> Weiters sind nun sämtliche Ausschussberatungen über Berichte der Regierung öffentlich. Außerdem wurde das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates an Änderungen des Bundesverfassungsgesetzes zu Bürgerinitiativen angepasst.

Darüber hinaus hat das Geschäftsordnungskomitee eine umfassende Reform der Vorschriften über den Untersuchungsausschuss in Aussicht gestellt.<sup>165</sup>

### **3. Entwicklung des deutschen Parlamentarismus**

Mit dem Erstarken des Parlamentarismus im 19. Jahrhundert wurden in der Paulskirchenverfassung<sup>166</sup> und in der Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat<sup>167</sup> erstmals die grundlegenden Bereiche Organisation, Verfahren und Disziplin als wesentliche Aspekte der Parlamentsautonomie verankert.<sup>168</sup>

---

131. Sitzung des Nationalrates am 07.12.2005, 144. Sitzung des Nationalrates am 30.03.2006, 152. Sitzung des Nationalrates am 24.05.2006 und XXIII. GP: 13. Sitzung des Nationalrates am 07.03.2007).

<sup>159</sup> Presseaussendung der Parlamentskorrespondenz des Nationalrates/02/02.04.2009/Nr 283.

<sup>160</sup> Vier "Aktuelle Europastunden" pro Jahr, vgl. Presseaussendung der Parlamentskorrespondenz des Nationalrates/02/07.07.2009/Nr 626.

<sup>161</sup> Vgl. Presseaussendung der Parlamentskorrespondenz des Nationalrates/02/07.07.2009/Nr 626.

<sup>162</sup> Presseaussendung der Parlamentskorrespondenz des Nationalrates/02/02.04.2009/Nr 283.

<sup>163</sup> BGBl 2009/31.

<sup>164</sup> Presseaussendung der Parlamentskorrespondenz des Nationalrates/02/27.02.2009/Nr 137.

<sup>165</sup> Nach der Nationalratspräsidentin *Prammer* soll grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zu einem Minderheitenrecht wird; vgl. Presseaussendung der Parlamentskorrespondenz des Nationalrates/02/07.07.2009/Nr 626.

<sup>166</sup> Verfassung des deutschen Reiches vom 28. März 1849.

<sup>167</sup> Verfassungsurkunde für den preußischen Staat vom 5. Dezember 1848.

<sup>168</sup> *Morlok*, in: Dreier, Art 40 Rn 1.

### 3.1. Paulskirchenverfassung und Preußen in den Jahren 1848 und 1849

Das Verständnis der Paulskirchenverfassung von der Parlaments- und Geschäftsordnungsautonomie ist ein sehr modernes und findet sich dem Grunde nach in den aktuellen Bestimmungen des Grundgesetzes und der Geschäftsordnung wieder. Nach § 116 Satz 1 der Paulskirchenverfassung hatte jedes der beiden Parlamentshäuser das Recht, sich seine Geschäftsordnung zu geben. Darüber hinaus war in § 110 der Verfassung festgelegt, dass jedes der Häuser seinen Präsidenten, seine Vicepräsidenten und seine Schriftführer wählt. Außerdem gestand § 114 jedem Haus das Recht zu, seine Mitglieder wegen unwürdigen Verhaltens im Hause zu bestrafen und äußersten Falls auszuschließen.

Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat vom 5. Dezember 1848 normierte in ihrem Art 77 Satz 2 die Bestimmungen über den parlamentarischen Geschäftsgang entsprechend. Auch die nachfolgenden Verfassungen sahen sinngemäße Bestimmungen vor.<sup>169</sup> Die größte Errungenschaft gegenüber dem Frühkonstitutionalismus war mithin die Gewährleistung der parlamentarischen Geschäftsordnungsautonomie in der Verfassung.<sup>170</sup>

Dagegen war das innerparlamentarische Verfahren unter dem Regnum der Preußischen Verfassung 1948 von der klassischen Gewaltenteilungslehre des Konstitutionalismus geprägt und auf den alten Dualismus bzw. Gegensatz von Parlament und Regierung zugeschnitten. Infolgedessen fand das Prinzip der Mehrheitsentscheidungen uneingeschränkt Geltung. Ferner war ein der Geschäftsordnung der Frankfurter Nationalversammlung vergleichbarer Schutz parlamentarischer Minderheiten nicht vorgesehen.<sup>171</sup> Die Mitwirkungsrechte der Minderheiten wurden mithin erst in den folgenden Jahren gestärkt.<sup>172</sup>

---

<sup>169</sup> Spätere, dieser Ratio folgende Verfassungstexte sind die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850, Art 78 Satz 2 §Sie [jede Kammer] regelt ihren Geschäftsgang und ihre Disziplin durch eine Geschäftsordnung und erwählt ihren Präsidenten, ihre Vicepräsidenten und Schriftführer.ö; die Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 16. April 1867, Art 27 Satz 2 §Er [der Reichstag] regelt seinen Geschäftsgang und seine Disziplin durch eine Geschäftsordnung und erwählt seinen Präsidenten, seine Vizepräsidenten und Schriftführer.ö; das Gesetz betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871, Art 27 Satz 2 §Er [der Reichstag] regelt seinen Geschäftsgang und seine Disziplin durch eine Geschäfts-Ordnung und erwählt seinen Präsidenten, seine Vizepräsidenten und Schriftführer.ö sowie die Verfassung des Deutschen Reiches ("Weimarer Reichsverfassung") 11. August 1919, Art 26 §Der Reichstag wählt seinen Präsidenten, dessen Stellvertreter und seine Schriftführer. Er gibt sich seine Geschäftsordnung.ö Auf dieser Grundlage erließ der Reichstag sodann seine Geschäftsordnung vom 12. Dezember 1922 (RGBl 1923 II S 101).

Art 28 der Weimarer Reichsverfassung: §Der Präsident übt das Hausrecht und die Polizeigewalt im Reichstagsgebäude aus. Ihm untersteht die Hausverwaltung; er verfügt über die Einnahmen und Ausgaben des Hauses nach Maßgabe des Reichshaushalts und vertritt das Reich in allen Rechtsgeschäften und Rechtsstreitigkeiten seiner Verwaltung.ö Und Art 38 Abs 2: §Eine Durchsuchung oder Beschlagnahme darf in den Räumen des Reichstags oder eines Landtags nur mit Zustimmung des Präsidenten vorgenommen werden.ö

<sup>170</sup> *Edinger*, Parlamentarische Gremien 79.

<sup>171</sup> *Edinger*, Parlamentarische Gremien 79.

<sup>172</sup> *Edinger*, Parlamentarische Gremien 84 ff.

### 3.2. Preußen nach 1849 und Weimarer Republik

Teile der Bundestagsgeschäftsordnung stehen begrifflich und inhaltlich in der Tradition der preußischen und deutschen Parlamentsgeschäftsordnungen.<sup>173</sup> Selbst nach zahlreichen Novellierungen enthält die heutige Geschäftsordnung des Bundestages zum Teil wörtliche Formulierungen der Geschäftsordnung des Deutschen Abgeordnetenhauses von 1848, des Norddeutschen Reichstages von 1868 und des Weimarer Reichstages von 1922.

Diese Kontinuität ist bedingt durch die ungebrochene Historie des deutschen Geschäftsordnungsrechts und den Usus, bewährte Geschäftsordnungsbestimmungen zu übernehmen. Wesentliche Stationen<sup>174</sup> der geschichtlichen Entwicklung sind die Geschäftsordnung der Zweiten Kammer des Preußischen Abgeordnetenhauses vom 28.03.1849, die Geschäftsordnung des Preußischen Abgeordnetenhauses in der Fassung vom 06.06.1862, die Geschäftsordnung des Reichstags des Norddeutschen Bundes vom 12.06.1868<sup>175</sup> und die Geschäftsordnung<sup>176</sup> des Reichstags der Weimarer Republik vom 12.12.1922.

Die Kontinuität wurde gewahrt, wenngleich sich die durch das Ende der Monarchie bedingte Übernahme der Staatsgewalt durch das Volk in einer erheblichen Kompetenzerweiterung des Reichstages ausdrückte.<sup>177</sup> Neben der allgemeinen Geschäftsordnungsautonomie<sup>178</sup> räumte die Weimarer Reichsverfassung<sup>179</sup> dem Parlament erstmals ein Selbstversammlungsrecht in Art 24 Abs 2 ein. Zudem statuierte Art 34 der Weimarer Reichsverfassung das parlamentarische Recht zur Durchführung von Untersuchungsausschüssen.<sup>180</sup> Das Recht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, war sogar als Minderheitenrecht ausgestaltet. Nach Art 34 Abs 1 Satz 1 der Weimarer Reichsverfassung konnte ein Fünftel der Abgeordneten die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses erreichen.

Unter dem nationalsozialistischen Regime zwischen 1933 und 1945 war das Parlament ausgeschaltet. Erst nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches setzt die Geschichte des deutschen Parlaments und Geschäftsordnungsrechts mit der Schaffung der ersten Landesparlamente wieder ein.<sup>181</sup>

---

<sup>173</sup> Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Einl. 1; Roll, Geschäftsordnung (2001), Einf.

<sup>174</sup> Vgl. Roll, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, Einl.

<sup>175</sup> Vom Reichstag des Deutschen Reichs am 21.03.1871 übernommen und am 10.02.1876 redigiert.

<sup>176</sup> RGBl 1923 II S 101.

<sup>177</sup> Achterberg, Parlamentsrecht 29; Edinger, Parlamentarische Gremien 87.

<sup>178</sup> Art 26 der Weimarer Reichsverfassung.

<sup>179</sup> Verfassung des Deutschen Reiches ("Weimarer Reichsverfassung") vom 11. August 1919.

<sup>180</sup> Vgl. Edinger, Parlamentarische Gremien 128 ff.

<sup>181</sup> Achterberg, Parlamentsrecht 31.

### 3.3. Bundesrepublik Deutschland

Nach Gründung der Bundesrepublik und mit der Konstituierung des ersten Deutschen Bundestags übernahm der Bundestag am 20. September 1949 in seiner fünften Sitzung die Reichstagsgeschäftsordnung von 1922 in modifizierter Form als vorläufige Bundestagsgeschäftsordnung.<sup>182</sup> Daraufhin erarbeitete der Geschäftsausschuss des Bundestages die endgültige Geschäftsordnung. Dieses Verfahren zog sich mit 118 Ausschusssitzungen über zwei Jahre hin und endete am 6. Dezember 1951 mit dem entsprechenden Beschluss des Bundestages über die Geschäftsordnung.<sup>183</sup> Mit dieser Geschäftsordnung stellte sich der Bundestag trotz einiger Änderungen wiederum in die demokratische Parlamentstradition seit der Frankfurter Nationalversammlung.

Auffallend an dem ersten eigenen Geschäftsordnungswerk des Bundestages ist, dass der Geschäftsordnungsgeber die Befugnis zur Geltendmachung von Minderheitenrechten im Vergleich zu den Vorgängerwerken weniger den einzelnen Bundestagsabgeordneten als vielmehr den Fraktionen eingeräumt hat.<sup>184</sup> Die Minderheitenrechte wurden mithin vermehrt auf die Fraktionen als zahlenmäßig gewichtige Gruppen konzentriert und zugeschnitten. Hierin kommt ein Parlamentarismusverständnis zum Ausdruck, welches nicht die einzelnen Abgeordneten als maßgebliche parlamentarische Kraft sieht, sondern den Bundestag in Mehrheit und Minderheit, Regierungs- und Oppositionslager aufteilt.<sup>185</sup> Zum Ausgleich erweiterte der Bundestag jedoch die Geschäftsinstrumente des Frage- und Rederechts für die einzelnen Abgeordneten.

Das geschäftsordnungsmäßige *Procedere* blieb auf den Beschluss der eigenen Geschäftsordnung 1951 knapp zwanzig Jahre weitestgehend unverändert. Ähnlich wie in Österreich zeigte jedoch das *Regnum* der großen Koalition in den Jahren von 1966 bis 1969 den Verbesserungsbedarf an den Vorschriften der Geschäftsordnung auf. Darauf wurden 1969 die Minderheitenrechte im Rahmen der sogenannten Kleinen Parlamentsreform verbessert und erweitert.<sup>186</sup> Ferner wurden überkommene *š*Altersschichten<sup>o</sup> in der Geschäftsordnung abgebaut.<sup>187</sup> In diesem Zusammenhang wurde sodann die Redeordnung neugestaltet. Durch kürzere Reden sollte ein schnellerer Wechsel von Rede und Gegenrede erzeugt werden. Außerdem sollte durch die Einführung der Fragestunde das Geschehen im Plenum lebendiger und aktueller gestaltet werden.<sup>188</sup> Ferner wurde die

---

<sup>182</sup> Stenographischer Bericht I, 5. Sitzung, 20.09.1949, 196; BT-Drucksache 1/18.

<sup>183</sup> BGBl 1952 II S 389 (Inkrafttreten: 01.01.1952); vgl *Achterberg*, Parlamentsrecht 62.

<sup>184</sup> *Achterberg*, Parlamentsrecht 63.

<sup>185</sup> *Poscher*, AöR 1997, 452.

<sup>186</sup> BGBl 1970 I S 628 (Neubekanntmachung), Beschluss des Bundestages am 18. Juni 1969.

<sup>187</sup> Vgl *Zeh*, in: BT-Ausschussdrucksache Geschäftsordnung 16-G-13/2, Stellungnahme S 9 und 12.

<sup>188</sup> *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Einl, 1; *Achterberg*, Parlamentsrecht 63.

Fraktionsmindeststärke von 15 Abgeordneten auf fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages heraufgesetzt.

Im Jahre 1980 wurde die Bundestagsgeschäftsordnung sodann umfassend reformiert und neu gefasst.<sup>189</sup> Auf Grundlage dieser Neufassung verhandelt auch heute der Bundestag. Die Schwerpunkte dieser Novelle waren die Konkretisierung der Normen über das Ausschussverfahren und wiederum das Ziel, die Debatten interessanter und abwechslungsreicher zu gestalten. Damit sollte nicht zuletzt die Bevölkerung stärker für die Arbeit des Bundestages interessiert werden. Gleichzeitig gingen im Rahmen der Reform Geschäftsordnungsinstrumente, welche zuvor einzelnen Abgeordneten eingeräumt waren, auf Fraktionen oder Abgeordnetengruppen von fünf Prozent der Bundestagsmitglieder über.<sup>190</sup> Seitdem kann beispielsweise die Beschlussfähigkeit nicht mehr bereits durch fünf Abgeordnete bezweifelt werden.<sup>191</sup> Mithin erfolgte eine weitere Konzentration der parlamentarischen Mitwirkungsrechte auf die Fraktionen. Die Fraktionsrechte wurden infolgedessen im Vergleich zu den Rechten der einzelnen Abgeordneten weiter gestärkt.

In den darauffolgenden Jahren erfolgten kleinere Änderungen. Der Geschäftsordnungsgeber verstetigte jedoch weiterhin seine Bestrebungen zur Verbesserung des parlamentarischen Verfahrens. Im Zuge dessen wurden die Bestimmungen zur Redeordnung flexibilisiert und neue Instrumente zur Stärkung der Stellung des Bundestags gegenüber der Bundesregierung geschaffen. Die neuen Instrumente wurden regelmäßig vor einer formellen Änderung der Geschäftsordnung zunächst in der Praxis getestet. Eine Methode, neue Geschäftsordnungsinstrumente zu erproben, ist die Normierung von Geschäftsordnungsangelegenheiten in Form von Anlagen zum Hauptwerk. Dadurch ist es möglich, neue Verfahrensinstitute probeweise einzusetzen ohne das Gesamtwerk ändern oder novellieren zu müssen.<sup>192</sup> Deshalb ist das Gros der Geschäftsordnungsänderungen seit 1980 durch das Einfügen von Anlagen zur Geschäftsordnung bedingt.<sup>193</sup>

Bis Mitte der Achtziger Jahre waren Fragen des Parlaments- bzw. des Geschäftsordnungsrechts weitgehend akademischer Natur.<sup>194</sup> So ist beispielsweise allein die dogmatische Betrachtung der Rechtsnatur der parlamentarischen Geschäftsordnung seit den Anfängen des Parlamentarismus mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Unter der Ägide des Grundgesetzes und der Konsolidierung der Bundesrepublik spielten Rechtsfragen des

---

<sup>189</sup> BGBl 1980 I S 1237.

<sup>190</sup> *Achterberg*, Parlamentsrecht 63 f.

<sup>191</sup> Nach der aktuellen Fassung des § 45 Abs 2 GOBT liegt dieses Recht nun bei einer Fraktion oder bei anwesenden fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages.

<sup>192</sup> *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 247; *Kretschmer*, in: *Schneider/Zeh*, § 9 Rn 57; *Achterberg*, Parlamentsrecht 65; *Haug*, Bindungsprobleme 41.

<sup>193</sup> BGBl 1987 I S 147 (Anlage 1); BGBl 1987 I S 2677 (Anlage 6); BGBl 1988 I S 1009 (Anlage 6); BGBl 1989 I S 2442 (Anlage 4); BGBl 2001 I S 1203 (Anlage 3); BGBl 2002 I S 3012 (Anlage 6); BGBl 2002 I S 3759 (Anlage 1); BGBl 2005 I S 2512 (Anlage 1); BGBl 2008 I S 1712 (Anlage 8).

<sup>194</sup> *Pietzcker*, in: *Schneider/Zeh*, § 10 Rn 40.

Parlamentsrechts allerdings keine entscheidende Rolle. Geschäftsordnungsstreitigkeiten wurden in der Regel vor einer Eskalation einvernehmlich von den Fraktionen beigelegt. Mit dem Auftreten einer vierten Fraktion im Bundestag und erst Recht mit dem Einzug einer fünften Gruppierung<sup>195</sup> in den Bundestag nach der Wiedervereinigung wurden ungeklärte Geschäftsordnungsfragen virulent, so dass auch die Zahl der Gerichtsentscheidungen zunahm.<sup>196</sup> Allerdings hat auch das Bundesverfassungsgericht trotz mehrerer Entscheidungen keine endgültige Klärung herbeigeführt, wie nachfolgend darzustellen sein wird.

Im Jahr 2008 wurden die Mitwirkungsrechte des Bundestages am europäischen Rechtsetzungsverfahren im Rahmen der Ratifizierung des Lissabonner Vertrages in der Geschäftsordnung umgesetzt.<sup>197</sup> Das Bundesverfassungsgericht hatte Teile dieser Regelungen am 30. Juni 2009 jedoch für verfassungswidrig erklärt.<sup>198</sup> Dem Bundestag wie auch dem Bundesrat seien durch die Bestimmungen nur unzureichende Beteiligungsrechte in Rechtssetzungs- und Vertragsänderungsverfahren der Europäischen Union eingeräumt. Um den gerichtlichen Vorgaben zu entsprechen und um die Integrationsverantwortung des Bundestages zu gewährleisten, erließ der Gesetzgeber daraufhin im September 2009 vier sogenannte Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon.<sup>199</sup>

#### **4. Vergleich der Entwicklung**

Im Rahmen der Geschäftsordnungsentwicklung des Nationalrates und des Bundestages lassen sich Gemeinsamkeiten unter formalen wie materiellen Aspekten feststellen.

Zum einen brachten die Geschäftsordnungsnovellen beider Parlamente formal regelmäßig die Aufnahme neuer Geschäftsordnungsinstrumente und Verfahrensweisen mit sich. Ferner dienten sie der Optimierung sowie der Weiterentwicklung bereits normierter Geschäftsordnungsinstrumente und Verfahrensstrukturen

In materieller Hinsicht sind beide Parlamente in dem Bestreben geeint, den Anforderungen des „neuen Dualismus“ gerecht zu werden und dabei den Ausgleich zwischen der Arbeitsfähigkeit des Parlaments sowie der Beteiligung der Parlamentsmitglieder zu finden.

---

<sup>195</sup> Als Besonderheit der ersten gesamtdeutschen Wahlen waren neben den drei Fraktionen bzw. Fraktionsgemeinschaften CDU/CSU, SPD und FDP, die zwei parlamentarischen Gruppen der PDS/LL und Bündnis 90/Die Grünen im 12. Bundestag vertreten. Die PDS behielt auch in der 13. Wahlperiode ihren Gruppenstatus. Im 14. Bundestag war sie Fraktion und verfehlte im 15. Bundestag mit zwei (direkt gewählten) Abgeordneten sogar den Gruppenstatus.

<sup>196</sup> Pietzcker, in: Schneider/Zeh, § 10 Rn 18; die erste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts seit dem Einzug der vierten Fraktion betraf den Streit um den Ausschluss dieser Fraktion bei der Besetzung des Haushaltskontrollausschusses (BVerfGE 70, 324).

<sup>197</sup> BGBl 2008 I S 1712 (§§ 62, 93, 93a, 93b GOBT sowie deren Anlage 8).

<sup>198</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009.

<sup>199</sup> Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz, BGBl 2009 I S 3022; BT-Drucksache 16/13923); Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrages von Lissabon (BGBl I 2009 S 3822; BT-Drucksache 16/13924); Gesetz zur Zusammenarbeit zwischen Bundestag und Bundesregierung (EUZBBG, BGBl 2009 I S 3026; BT-Drucksache 16/13925); Gesetz zur Zusammenarbeit von Bund und Ländern (EUZBLG, BGBl 2009 I S 3031; BT-Drucksache 16/13926).

Mithin arbeiten sowohl der Nationalrat als auch der Bundestag fortdauernd daran, die parlamentarische Auseinandersetzung zu stärken und die Ausgestaltung der Minderheitenrechte zu verbessern.

## ***VI. Einordnung des Parlaments- bzw des Geschäftsordnungsrechts in den Rechtskanon***

### **1. Rechtsnatur der Bundestagsgeschäftsordnung (GOBT)**

Die Bundestagsgeschäftsordnung gründet auf der weiten Ermächtigungsgrundlage des Art 40 Abs 1 Satz 2 GG. Dort ist allgemein und grundsätzlich bestimmt, dass sich der Bundestag eine Geschäftsordnung gibt.

Da das Grundgesetz weder eine bestimmte Form für die Geschäftsordnung vorsieht noch anderweitige Vorgaben macht, gelten die Bestimmung der Rechtsnatur sowie in der Folge die Verortung der Bundestagsgeschäftsordnung im Rechtsquellenkanon als eine der umstrittensten Fragen des Geschäftsordnungsrechts.<sup>200</sup> Unstreitig ist in diesem Zusammenhang lediglich, dass das Hauptwerk der Bundestagsgeschäftsordnung<sup>201</sup> weder formelle Verfassungsqualität aufweist noch in allgemeiner Gesetzesform<sup>202</sup> normiert ist.

Der Streit über die Rechtsnatur der Geschäftsordnung wirkt sich vor allem auf das Rangverhältnis und die Wechselwirkungen von Verfassung, Gesetz und Geschäftsordnung zueinander aus. Eine Entscheidung über die Qualifizierung der Geschäftsordnung bedingt außerdem Rechtsfolgen hinsichtlich der Dritt- und Außenwirkung der Geschäftsordnung. Darüber hinaus sind die Geltungsdauer sowie die Bindungswirkung betroffen.

#### **1.1. Rechtsnatur**

##### ***a) Rechtsverordnung und Mischung aus Rechts- und Verwaltungsverordnung***

In der Kaiserzeit wurde der Grundstein für die Qualifizierung der Parlamentsgeschäftsordnung als Rechtsverordnung gelegt.<sup>203</sup> Mit der Verordnungstheorie sollte eine Geschäftsordnungsgebung durch formelle Gesetze, welche der Mitwirkung des Monarchen als Träger der Exekutive bedurften, ausgeschlossen werden.<sup>204</sup> Das Parlament sollte sich demzufolge die Geschäftsordnung selbst in Form einer Verordnung, ohne Beteiligung anderer Staatsorgane, geben können. Telos der Verordnungstheorie ist mithin die Gewährleistung der Autonomie des parlamentarischen Betriebs.

---

<sup>200</sup> *Pietzcker*, in: *Schneider/Zeh*, § 10 Rn 2 und 38; *Steiger*, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems 33; *Butzer*, ZParl 1993, 384.

<sup>201</sup> Kodifiziert als Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 25. Juni 1980 (BGBl I S 1237), zuletzt geändert durch die Bekanntmachung vom 11. November 2009 (BGBl I S 3819).

<sup>202</sup> Vor allem wegen des Standortes der Ermächtigungsgrundlage weit vor den Bestimmungen zum allgemeinen Gesetzgebungsverfahren im siebten Kapitel des Grundgesetzes (§Die Gesetzgebung des Bundes, Art 70 bis 82 GG).

<sup>203</sup> *Meyer/Anschütz*, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts 235 (seher als Verordnung zu bezeichnen); *Jellinek*, System der subjektiven Rechte 169.

<sup>204</sup> *Arndt*, Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht 27.

Die Motive der Verordnungstheorie wirken bis in die Zeit nach Gründung der Bundesrepublik fort. Sie wurde deshalb als Mischung aus Rechts- und Verwaltungsverordnung modifiziert.<sup>205</sup>

Rechtsdogmatisch und begrifflich ist sie allerdings mit Hinweis auf die formellen Voraussetzungen einer Verordnung im Sinne des Grundgesetzes, aber vor allem auf den Numerus Clausus der Ermächtigungsadressaten<sup>206</sup> in Art 80 Abs 1 Satz 1 GG zurückzuweisen. Die Verordnung ist alleiniger Rechtssetzungsakt der Exekutive.<sup>207</sup> Nur die Bundesregierung oder eines ihrer Mitglieder kommt demnach als Erstdelegat einer Verordnung in Betracht. Der Deutsche Bundestag ist ebenso wenig wie seine Organteile in der Verordnungsermächtigung des Art 80 Abs 1 Satz 1 GG als Verordnungsgeber angeführt. Weiters spricht gegen die Qualifizierung der Geschäftsordnung als Verordnung, dass mit Verordnungen Normen des Außenrechts geschaffen werden. Dagegen ist die Geschäftsordnung des Bundestages hauptsächlich auf organintern Bindung ausgerichtet.

Darüber hinaus weicht der Regelungsbereich einer Verwaltungsvorschrift von dem der Bundestagsgeschäftsordnung evident ab. Das Wesen von Verwaltungsvorschriften ist die Bindung einer nachgeordneten Behörde an die Handlungsanweisungen der Ausgangsbehörde hinsichtlich des Vollzugs von Gesetzen und Rechtsverordnungen.<sup>208</sup> Da der Bundestag als autonomes Verfassungsorgan<sup>209</sup> weder Behörde noch Adressat von Weisungen ist, überzeugt auch die modifizierte Theorie nicht.

Mithin trägt die Rechtsverordnungstheorie genauso wenig wie deren Modifizierung den Besonderheiten der parlamentarischen Geschäftsordnung Rechnung. Der Rechtsverordnungstheorie ist deshalb nicht zu folgen

### **b) Öffentlich-rechtliche Vereinbarung**

In der postkonstitutionellen Weimarer Republik wurde die parlamentarische Geschäftsordnung überdies als öffentlich-rechtliche Vereinbarung qualifiziert.<sup>210</sup> Allerdings sind im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung die übereinstimmenden Willenserklärungen aller Mitglieder der Vereinigung sowie deren kollektive Unterordnung unter die Organzuständigkeit erforderlich.<sup>211</sup> In Bezug auf die Geschäftsordnung einer parlamentarischen Versammlung trägt dieses Konstrukt schon allein deshalb nicht, da die Parlamentsgeschäftsordnung nicht einstimmig, sondern mehrheitlich verabschiedet wird.

---

<sup>205</sup> *Giese*, Grundgesetz, Art 40 Rn 3.

<sup>206</sup> Vgl *Mann*, in: *Sachs*, Art 80 Rn 14.

<sup>207</sup> *Lörken*, Geschäftsordnungsrecht des Deutschen Bundestages 51.

<sup>208</sup> BVerfGE 40, 237, 246 ff; *Sannwald*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, Vorb Art 70 Rn 39; *Maurer*, Staatsrecht, § 18 Rn 13; *Maurer*, Verwaltungsrecht, § 24 Rn 1 ff.

<sup>209</sup> *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, Art 38 Rn 46.

<sup>210</sup> *von Brentano*, Die Rechtsstellung des Parlamentspräsidenten 11.

<sup>211</sup> *Achterberg*, Parlamentsrecht 56.

### **c) Gesetz ohne Publikationszwang**

Ferner greift auch die Ansicht über die Charakterisierung der Parlamentsgeschäftsordnung als Gesetz ohne Publikationszwang<sup>212</sup> nicht. Das Grundgesetz sieht kein abweichendes Normsetzungsverfahren für die Bundestagsgeschäftsordnung vor. Ein Gesetz mit der Besonderheit des fehlenden Publikationszwanges müsste jedenfalls verfassungsrechtlich zugelassen sein. Die Publikation aller Rechtsakte ist rechtsstaatliches Formerfordernis und zwingende Voraussetzung für deren Geltung.<sup>213</sup>

Ferner ist nach herrschender Meinung ein wesentliches Merkmal der Bundestagsgeschäftsordnung gerade die der Gesetzesform entgegenstehende Diskontinuität.<sup>214</sup> Deshalb ist der Einordnung der Parlamentsgeschäftsordnung als Gesetz ohne Publikationszwang ebenfalls nicht beizutreten.

### **d) §Parlamentarische Innenrechtsnormõ/§Intraparlamentarische Rechtsnormõ**

Mitte der Achtziger Jahre unternahm *Achterberg* den Versuch, die Geschäftsordnung des Bundestages jenseits der bestehenden Schemata des Rechtsquellenkanons zu bewerten. Er ordnet die Geschäftsordnung als §parlamentarische Innenrechtsnormõ oder in Vermeidung der Abgrenzung anhand von Innen- und Außenrecht als §intraparlamentarische Rechtsnormõ ein.<sup>215</sup> Er geht davon aus, dass der Stufenbau des Außenrechts hier keine Anwendung findet und wehrt sich damit gegen eine statische Normenhierarchie. Für Innen- und Außenrechtsnormen seien entsprechende Einordnungen sowie der Gesetzesvorrang vor allen untergesetzlichen Rechtsakten nicht in gleichem Maße anwendbar.<sup>216</sup> Die Geschäftsordnung beziehe sich nur auf den parlamentarischen Innenbereich und entfalte keine Wirkung außerhalb des Parlaments. *Achterberg* entzieht die Parlamentsgeschäftsordnung deshalb der herkömmlichen dogmatischen Qualifizierung sowie dem Stufenbau der Rechtsordnung und erkennt einzig eine gewohnheitsrechtliche Unterordnung des Parlamentsrechts unter die Verfassung und das Gesetz an.<sup>217</sup>

Inwieweit allerdings eine derart formlose Theorie im sensiblen Bereich des Parlamentsrechts tatsächlich trägt, war im parlamentarischen Alltag bis in die Mitte der Achtziger Jahre unklar. Im geschäftsordnungsmäßigen Konsensklima eines Drei-Parteien-Parlaments traten auf dem Gebiet der Geschäftsordnung kaum Konflikte auf, welche nicht umgehend durch einvernehmliche überfraktionelle Vereinbarungen beigelegt werden konnten. Doch haben der Einzug einer vierten und erst recht der Einzug einer fünften Fraktion sowie die Erfahrung

---

<sup>212</sup> *Graf von Heyden von Cartlow*, Die parlamentarische Polizeigewalt 31.

<sup>213</sup> Vgl Art 82 GG sowie BVerfG in ständiger Rspr: BVerfGE 44, 350; 63, 353; 65, 291; 72, 241.

<sup>214</sup> Vgl BVerfGE 1, 144, 148; *Achterberg*, Parlamentsrecht 330, *Arndt*, Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht 129 f.

<sup>215</sup> *Achterberg*, Parlamentsrecht 59; *Achterberg/Schulte*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art 40 Rn 39.

<sup>216</sup> *Achterberg*, Parlamentsrecht 61; *Achterberg/Schulte*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art 40 Rn 41.

<sup>217</sup> *Achterberg*, Parlamentsrecht 61.

mit der Kontrollgremienentscheidung des Bundesverfassungsgerichts aufgezeigt, dass es einer belastbaren Verortung der Geschäftsordnung im Rechtsquellenkanon bedarf.<sup>218</sup>

Weiters ist anzuführen, dass eine Charakterisierung der Bundestagsgeschäftsordnung als reines Innenrecht verfehlt ist, da die Geschäftsordnung in Bezug auf Rede- und Zutrittsrecht der Bundesregierung und des Bundesrates zumindest teilweise Außenrechtswirkung entfaltet.<sup>219</sup>

Mithin greift auch diese Ansicht im dynamischen Umfeld eines auf stärkeren Wettbewerb ausgelegten Parlamentarismus nicht.

### **e) *Rechtssatz sui generis***

Neben den zahlreichen Qualifizierungsversuchen der Lehre vertritt vor allem eine starke Literaturansicht<sup>220</sup> die Auffassung, die Geschäftsordnung des Bundestages sei ein Rechtssatz sui generis.<sup>221</sup> Die Einordnung der Bundestagsgeschäftsordnung als Rechtsquelle sui generis sei keine Verlegenheitslösung, sondern werde gerade den Besonderheiten der parlamentarischen Geschäftsordnung gerecht<sup>222</sup> und öffne den Weg zu einer adäquaten rechtlichen Beurteilung<sup>223</sup>.

Die Vertreter der sui generis-Theorie verorten die Geschäftsordnung im Rang unter den formellen Gesetzen.<sup>224</sup> Darüber hinaus stehe die Geschäftsordnung eines Verfassungsorgans zwar der Rechtsform der Satzung nahe, entfalte aber anders als diese keine Rechtswirkung für Organexterne. Mithin binde sie nur die jeweiligen Mitglieder des Organs und entfalte folglich keine Außenwirkung.<sup>225</sup>

Während *Kretschmer*<sup>226</sup> der Theorie von der eigenen Art der Geschäftsordnung mangelnde Zielführung attestiert, wirft *Klein* dieser Qualifizierung schlicht „Farblosigkeit“<sup>227</sup> vor. Allerdings vermag auch diese Theorie, ebenso wenig wie *Achterbergs* Hypothese von der „intraparlamentarische Rechtsnorm“, die partielle Außenwirkung des Geschäftsordnungswerkes zu erklären.

---

<sup>218</sup> Vgl BVerfGE 70, 324.

<sup>219</sup> *Brocker*, in: Epping/Hillgruber, Art 40 Rn 30; *Magiera*, in: Sachs, Art 40 Rn 22.

<sup>220</sup> *Maurer*, Staatsrecht, § 13 Rn 95; *Morlok*, in: Dreier, Art 40 Rn 18; *Robbers*, in: Sachs, Art 52 Rn 14; *Haagen*, Die Rechtsnatur der parlamentarischen Geschäftsordnung 32 ff; *Rösch*, Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Geschäftsordnung 83.

<sup>221</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 61; *Krebs*, in: von Münch/Kunig, Art 52 Rn 8. Gleiches gelte für die Geschäftsordnungen anderer Verfassungsorgane.

<sup>222</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 61.

<sup>223</sup> *Maurer*, Staatsrecht, § 13 Rn 95.

<sup>224</sup> *Robbers*, in: Sachs, Art 52 Rn 14.

<sup>225</sup> *Robbers*, in: Sachs, Art 52 Rn 14.

<sup>226</sup> *Kretschmer*, in: Schneider/Zeh, § 9 Rn 52.

<sup>227</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 61.

### **f) §Parlamentarische Geschäftsordnung**

Aufgrund der Verfahrenheit des Streits über die Qualifizierung der Bundestagsgeschäftsordnung plädiert *Kretschmer* dafür, die Geschäftsordnung des Bundestages nicht mittels neuer Konstrukte zu qualifizieren, sondern sie gerade in ihrer speziellen Eigenart hinzunehmen.<sup>228</sup> Dementsprechend fragt er, ob es nicht genüge, šzur Charakterisierung der parlamentarischen Organisations- und Verfahrensnormen den Begriff der parlamentarischen Geschäftsordnung zu verwenden<sup>229</sup> und stellt gleichzeitig einen Katalog<sup>230</sup> über die weitgehend anerkannten Merkmale derselben auf: Demnach liegt (1) die Normsetzungsbefugnis allein bei den Parlamentsmitgliedern, welche (2) mit Mehrheitsbeschluss über die parlamentarische Geschäftsordnung entscheiden. Der Erlass der Geschäftsordnung erfolgt (3) in einem vereinfachten Rechtsetzungsverfahren, an welchem (4) andere Verfassungsorgane als das Parlament nicht mitwirken. Außerdem ist (5) die Begrifflichkeit der parlamentarischen Geschäftsordnung dem Bereich der Legislative vorbehalten. Des Weiteren ist (6) die Geschäftsordnung im Rahmen des parlamentarischen Geschäftsgangs verbindlich für das Parlament und dessen Mitglieder. Unter Verletzung der Geschäftsordnung zustande gekommene Parlamentsbeschlüsse oder Gesetze sind indes (7) gültig. Nichtmitglieder des Parlaments sind (8) entgegen der herrschenden Lehre in den Geltungsbereich der parlamentarische Geschäftsordnung miteinbezogen und mindestens teilverpflichtet, sofern und insoweit diese an der Erfüllung der parlamentarischen Arbeit mitzuwirken haben.

Offen bleibt indes, welche unterschiedlichen Rechtsfolgen die Einordnung der Bundestagsgeschäftsordnung als Rechtsform der šparlamentarischen Geschäftsordnungš im Vergleich zur Qualifizierung als Rechtsatz sui generis mit sich bringt.

### **g) §Autonome Satzung**

Gegen alle vorstehenden Ansätze hat das Bundesverfassungsgericht die Geschäftsordnung des Bundestages in ständiger Rechtsprechung als autonome Satzung qualifiziert und damit eine Mindermeinung aus der Zeit des Konstitutionalismus aufgegriffen.<sup>231</sup> Diese Einordnung wird heute von der herrschenden Literaturmeinung<sup>232</sup> gestützt. Außerdem traten dem

---

<sup>228</sup> *Kretschmer*, in: Schneider/Zeh, § 9 Rn 53; ihm folgend *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 240.

<sup>229</sup> *Kretschmer*, in: Schneider/Zeh, § 9 Rn 53.

<sup>230</sup> *Kretschmer*, in: Schneider/Zeh, § 9 Rn 54.

<sup>231</sup> BVerfGE 1, 144, 148; 44, 308; 70, 324, 366ff; 80, 188, 218; 84, 304, 321 f; 91, 148, 167; so schon *Laband*, Staatsrecht 344 f.

<sup>232</sup> *Stein/Frank*, Staatsrecht, § 9 III 1; *Bauer*, in: Dreier, Art 52 Rn 19; *Schäfer*, Der Bundestag 65 f; *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Einl, 4; *Altmann*, DÖV 1956, 751 f; *Wieland*, in: BT-Ausschussdrucksache Geschäftsordnung 16-G-13/6, Stellungnahme S 6.

Bundesverfassungsgericht auf Länderebene auch Landesverfassungsgerichte bei entsprechender Verfassungslage bei.<sup>233</sup>

Die Einordnung der Geschäftsordnung als Satzung wirft allerdings schon sowohl bezüglich der Satzungsqualität als auch bezüglich der Autonomie Probleme auf.

#### aa) Satzung

Zunächst wird schon die Qualifizierung als Satzung stark kritisiert, da der Begriff der Satzung bereits durch das Verwaltungsrecht besetzt sei.<sup>234</sup> Demnach werde der Begriff der Satzung regelmäßig für abstrakt-generelle Regeln des Außenrechts einer nichtstaatlichen Selbstverwaltungskörperschaft, welche unter staatlicher Rechtsaufsicht steht, verwendet.<sup>235</sup>

Demgemäß erlassen nur rechtsfähige Verwaltungsträger<sup>236</sup> in ihrem jeweiligen Hoheitsbereich Satzungen.<sup>237</sup> Der Deutsche Bundestag ist indes als Verfassungsorgan weder eine nichtstaatliche Selbstverwaltungskörperschaft noch ein rechtsfähiger Verwaltungsträger.<sup>238</sup> Weiterhin untersteht er anders als die Selbstverwaltungskörperschaften keiner Rechtsaufsicht.

Mit der Satzung im verwaltungsrechtlichen Sinne hat das Geschäftsordnungswerk allerdings das Element der Regelung des eigenen Hoheitsbereiches gemein.<sup>239</sup> Mithin ist die Qualifizierung der Geschäftsordnung als Satzung rechtsdogmatisch zwar nicht einwandfrei, jedoch wird damit der Versuch unternommen, den strukturellen und systematischen Eigenheiten der Geschäftsordnung gerecht zu werden.

#### bb) Autonomie

Ein weiterer Problemkreis ergibt sich hinsichtlich des Adjektivattributes *šautonomō*. Zwar ist Autonomie im etymologischen Sinne die Befugnis, sich selbst Recht zu setzen.<sup>240</sup> Jedoch hat Autonomie im Bereich des Staatsorganisationsrechts eine andere Prägung erfahren. Demgemäß ist Autonomie die selbständige Rechtsetzungsbefugnis einer rechtlich selbständigen Rechtspersönlichkeit.<sup>241</sup> Der Bundestag ist als Verfassungsorgan staatsorganisatorisch indes weder autonom, noch ist es das von ihm gesetzte Recht.<sup>242</sup> Sein Handeln wird der Bundesrepublik Deutschland als Rechtsträger zugerechnet.

---

<sup>233</sup> Im Hinblick auf die Geschäftsordnungen der jeweiligen Landesparlamente: BayVerfGHE 8 II 91, 95 ff; HambVerfG DVBl 1976, 444.

<sup>234</sup> Maurer, Staatsrecht, § 13 Rn 95.

<sup>235</sup> Vgl Maurer, Verwaltungsrecht, § 4 Rn 14; Dach, in: Dolzer/Vogel/Graßhof, Art 40 Rn 21; Maurer, DÖV 1993, 186; Schmidt, AöR 2003, 611; Bollmann, Selbstorganisationsrecht des Bundestages 137.

<sup>236</sup> Rechtsfähige Verwaltungsträger sind Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

<sup>237</sup> Maurer, Staatsrecht, § 13 Rn 95.

<sup>238</sup> Sturm, in: Sachs, Art 93 Rn 7.

<sup>239</sup> Steiger, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems 43.

<sup>240</sup> Vgl den Begriff *šAutonomie* in: Schubert/Klein, Politiklexikon.

<sup>241</sup> Achterberg, Parlamentsrecht 54 f; Haug, Bindungsprobleme 58.

<sup>242</sup> Schwerin, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 21; Stern, Staatsrecht, Band II, § 26 I 2 b.

Offen bleibt allerdings, warum das Bundesverfassungsgericht den Begriff 'autonom' für die Qualifizierung der Bundestagsgeschäftsordnung gebraucht hat. In Betracht kommen zum einen die Verdeutlichung des Merkmals, dass sich der Bundestag die Geschäftsordnung selbst gegeben hat, sowie zum anderen eine antonymische Abgrenzung zu heteronomen Satzungen.

Naheliegender ist, dass das Bundesverfassungsgericht sowie Teile der Literatur versuchen, durch den Zusatz 'autonom' dem Prinzip der Geschäftsordnungsautonomie sowie der Selbstverwaltung des Bundestages aus Art 40 Abs 1 Satz 2 GG Rechnung zu tragen. Außerdem kann damit die intraorganschaftliche Bedeutung unterstrichen werden, ohne einen staatsorganisationsrechtlichen Bezug herzustellen. Mit der Verdeutlichung, der Bundestag habe sich die Geschäftsordnung in Form der Satzung selbst gegeben, läge allerdings ein Pleonasmus vor. Organe, welche eine Satzung haben, geben sich diese immer selbst. Die Eigenerzeugtheit ist wesentliches Merkmal einer Satzung.

Des Weiteren ist auch die antonymische Abgrenzung der autonomen Satzung zur heteronomen Satzung unergiebig. Eine heteronome Satzung ist dem öffentlichen Recht unbekannt.<sup>243</sup>

Mithin ist davon auszugehen, dass im Rahmen der Qualifizierung der Geschäftsordnung als 'autonome' Satzung der historische Bezug vom Bundesverfassungsgericht herangezogen wurde.<sup>244</sup> Mit dem Adjektivattribut 'autonom' wird demnach die in der Weimarer Republik vorherrschende Auffassung aufgegriffen und der Bezug zu den Ursprüngen des Parlamentarismus hergestellt.<sup>245</sup> Nach dem Ende der Monarchie sollte die Idee von der klassischen Frontstellung des Parlaments gegenüber der Exekutive mit Geltung des Grundgesetzes bewahrt bleiben. Deren Einflussnahme auf die Geschäftsordnung des Parlaments sollte verhindert werden. Allerdings gewährleistet die parlamentarische Selbstbestimmung auch im postkonstitutionellen, parlamentarischen Regierungssystem den 'Schutz des Parlaments vor Gängelungsversuchen der Regierung'.<sup>246</sup> Demzufolge soll durch den Begriff der Autonomie zum Ausdruck gebracht werden, dass sich das Verfassungsorgan Bundestag seine Organisations- und Verfahrensvorschriften selbst gibt.

*Steiger* kritisiert indessen, der Begriff 'autonom' erzeuge die Assoziation, bei der Geschäftsordnung des Parlaments handle es sich um eigenes, nicht-staatliches Recht und spricht dagegen in Vermeidung dieser Begrifflichkeit von eigenerzeugtem Parlamentsrecht.<sup>247</sup> Die Eigenerzeugtheit stellt er in den Vordergrund, da die Geschäftsordnung des Bundestages staatliches Recht sei, welches ausschließlich vom

---

<sup>243</sup> Vgl. *Erichsen/Ehlers/Burgi*, Verwaltungsrecht, § 2 II 2 Rn 46.

<sup>244</sup> *Perels*, in: *Anschütz/Thoma* 449 f.; *Maurer*, Staatsrecht, § 13 Rn 95.

<sup>245</sup> *Morlok*, in: *Dreier*, Art 40 Rn 18; *Schmidt*, AöR 2003, 611 f.

<sup>246</sup> BVerfGE 70, 324, 361; *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, Art 40 Rn 18.

<sup>247</sup> *Steiger*, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems 34.

Bundestag selbst beschlossen wurde.<sup>248</sup> Mithin hebe sich die Geschäftsordnung zwar hinsichtlich der Erzeugung, jedoch nicht hinsichtlich der Qualität von anderem staatlichen Recht ab. Im Ergebnis handelt es sich hierbei jedoch nicht um einen grundlegenden materiellen Unterschied zur Qualifizierung des Geschäftsordnungswerkes durch das Bundesverfassungsgericht, sondern um bloße formelle Kritik an der Begrifflichkeit der autonomen Satzung.

### ***h) § Verfassungssatzung***

Dagegen hat zuerst *Böckenförde* den modifizierten Begriff der Verfassungssatzung für die Geschäftsordnung der Bundesregierung geprägt.<sup>249</sup> Diese Begrifflichkeit wurde darauf von Teilen der Literatur auch für die Geschäftsordnungen anderer Verfassungsorgane wie den Bundestag aufgegriffen und fortentwickelt.<sup>250</sup>

*Böckenförde* formuliert die drei wesentlichen Merkmale einer Verfassungssatzung: Demnach liegt eine Verfassungssatzung vor, (1) wenn sie von einem unmittelbaren Verfassungsorgan in Ausübung einer ihm eingeräumten Kompetenz erlassen wird, ohne staatliches, nicht autonomes Recht darzustellen, (2) wenn sie ein Akt der Selbstregelung eigener, das regelnde Organ bzw seine Teilorgane betreffender Angelegenheiten ist und (3) wenn es sich bei diesen Angelegenheiten um die Regelung organschaftlicher Rechtsbeziehungen im Verfassungsrechtskreis handelt.<sup>251</sup>

Ferner darf die Geschäftsordnung keine Rechte oder Pflichten begründen, die nicht schon in der Verfassung angelegt sind.<sup>252</sup> Vielmehr konkretisiere die Geschäftsordnung die verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten. Die Rangqualität der Verfassungssatzung bestimmt sich nach *Böckenförde* gemäß ihrem Verhältnis zur Verfassung. Dementsprechend ordnet er die Bundestagsgeschäftsordnung als ergänzendes Verfassungsrecht zwar der Verfassung selbst unter, gleichzeitig verortet er sie jedoch im Rechtsquellensystem im Verfassungsrang.<sup>253</sup> Folglich handele es sich dieser Auffassung nach bei der Geschäftsordnung des Bundestages um eine Rangfrage.<sup>254</sup> Infolgedessen gilt die Bundestagsgeschäftsordnung nach *Böckenförde* als sekundäres Verfassungsrecht.

---

<sup>248</sup> *Steiger*, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems 34 f.

<sup>249</sup> *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung 122 f.

<sup>250</sup> *Korioth*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (4. Auflage), Art 52 Rn 14, für die Geschäftsordnung des Bundesrates und *Steiger*, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems 41 ff; *Magiera*, in: Sachs, Art 40 Rn 25; *Magiera*, Parlament und Staatsleitung 123; *Versteyl*, in: von Münch/Kunig, Art 40 Rn 17; *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht, § 25 Rn 47; jeweils für die Geschäftsordnung des Bundestages.

<sup>251</sup> *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung 122 f.

<sup>252</sup> *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung 123.

<sup>253</sup> *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung 124

<sup>254</sup> Dagegen sieht *Magiera*, in: Sachs, Art 40 Rn 25 kein Rangverhältnis, sondern ausschließlich eine Kompetenzabgrenzung.

Für die Einordnung der Geschäftsordnung des Bundestages als Verfassungssatzung spricht, dass es sich um Rechtsvorschriften handelt, die die inneren Angelegenheiten eines Verfassungsorgans regeln und zudem Verfassungsrecht im parlamentarischen Binnenrecht ausgestalten. Weiters wird mit dem Begriff der Verfassungssatzung eine Abgrenzung zu den Satzungen des Verwaltungsrechts erreicht.<sup>255</sup> Zudem ist das Regelungsinstrument der Geschäftsordnung ein typisches Merkmal aller Verfassungsorgane.<sup>256</sup>

Die Einordnung der Bundestagsgeschäftsordnung als Verfassungssatzung weicht im Vergleich zur Theorie über die autonome Satzung jedoch nur in der Frage der klareren Bezeichnung und in der ranghöheren Einstufung im Stufenbau ab.

### *i) §Parlamentssatzungō bzw §Organsatzungō*

Außerdem werden für die Qualifizierung des Geschäftsordnungswerkes vereinzelt die Begriffe §Parlamentssatzungō<sup>257</sup> als auch §Organsatzungō<sup>258</sup> vorgeschlagen, um der staatsorganisationsrechtlichen Besonderheit des Bundestages gerecht zu werden. Diese Theorien unterscheiden sich allerdings nicht maßgeblich von den Satzungstheorien, also der Theorie über die autonome Satzung und über die Verfassungssatzung.

## **1.2. Diskussion**

Die verschiedenen Würdigungen zur Rechtsnatur der parlamentarischen Geschäftsordnung sind jeweils ein Ergebnis ihrer Zeit und bestimmt von der herrschenden Meinung über Staatsaufbau und Staatstheorie. Dementsprechend spiegelt sich die Haltung zur Stellung des Parlaments im Verfassungsgefüge und im Staatsaufbau wider.

So spielt das Parlament nach der Verordnungstheorie neben einer obrigkeitsstaatlich ausgerichteten Exekutive im Sinne des preußisch-deutschen Konstitutionalismus eher eine zurückgenommene Rolle.<sup>259</sup> Dagegen gehen die Satzungstheorien von der Selbständigkeit des Parlaments in parlamentarischen Angelegenheiten aus und verstehen den Bundestag als eigenes, verfassungsbestimmendes Element auf dem Boden des Grundgesetzes.

Die Theorie vom Rechtssatz *sui generis* sowie die verschiedenen Satzungstheorien, vom Rang der Verfassungssatzung abgesehen, weisen keine wesentlichen Unterschiede auf. Deshalb erscheint es vertretbar, die Satzungstheorien der *sui generis*-Theorie gleichzusetzen. Nach Schäfer bleibt die Geschäftsordnung als autonome Satzung explizit ein Rechtssatz eigener Art.<sup>260</sup>

---

<sup>255</sup> Vgl Maurer, Staatsrecht, § 13 Rn 95.

<sup>256</sup> Maurer, Staatsrecht, § 13 Rn 87.

<sup>257</sup> Maurer, Staatsrecht, § 13 Rn 95.

<sup>258</sup> Stern, Staatsrecht, Band II, § 26 III 6d.

<sup>259</sup> Altmann, DÖV 1956, 752.

<sup>260</sup> Schäfer, Der Bundestag 66.

### **a) Rang der Bundestagsgeschäftsordnung**

Die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung erklärt grundsätzlich den Vorrang der Verfassung vor dem Gesetz.<sup>261</sup> Dem Gesetz sind weiters in absteigender Rangfolge die generell-abstrakten Regelungen der Rechtsverordnung, der Satzung, der Verwaltungsvorschrift und des Gewohnheitsrechts sowie weiters individuell-konkrete Bestimmungen nachgeordnet.

#### **aa) Verhältnis der Geschäftsordnung zur Verfassung**

Da für die Geschäftsordnungsgebung mit Art 40 Abs 1 Satz 2 GG der Vorbehalt der Verfassung besteht, steht das Grundgesetz unbestritten im Rang des Stufenbaus über der Geschäftsordnung des Bundestages.<sup>262</sup> Der Vorbehalt einer Norm bedingt notwendigerweise deren Vorrang, da der Vorbehalt ansonsten beliebig unterlaufen werden könnte und damit im Ergebnis leerlaufen würde.<sup>263</sup> Mithin steht die Geschäftsordnung als die Verfassung konkretisierendes Recht im Range unter der Verfassung und muss sich dementsprechend an dieser messen lassen.<sup>264</sup> Dessen ungeachtet gilt die Geschäftsordnung als materielles Verfassungsrecht.<sup>265</sup>

#### **bb) Die Geschäftsordnung im Stufenbau der Rechtsordnung nach den Satzungstheorien**

Das Bundesverfassungsgericht und die ihm folgende herrschende Meinung verorten die Geschäftsordnung als autonome Satzung im Rang nicht nur unter der Verfassung, sondern auch im Rang unter den Gesetzen.<sup>266</sup> Mithin ist unter den Anhängern der Qualifizierung der Geschäftsordnung als autonome Satzung, als Parlamentssatzung, als Organsatzung und als Rechtsatz sui generis hinsichtlich der Rangqualität weitgehend Einigkeit herzustellen.<sup>267</sup> Dies gilt, obwohl die formell rangniedrige Stellung der Geschäftsordnung der Qualifizierung als materielles Verfassungsrecht kaum genügt. Infolgedessen spitzte der heutige Bundestagspräsident Dr. Lammert im Jahre 1986 mit Blick auf den niedrigen Rang der

---

<sup>261</sup> *Kelsen*, Reine Rechtslehre 228 ff; *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 9; *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 40 Rn 28; vgl. *Stern*, Staatsrecht, Band II, § 37 I 4 c; *Dach*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof, Art 40 Rn 29; *Steiger*, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems 31; *Schuppert*, Gute Gesetzgebung 49 ff; *Kelsen*, Juristischer Formalismus und Reine Rechtslehre 16.

<sup>262</sup> *Stern*, Staatsrecht, Band II, § 26 III 6c; *Scherer*, AöR 1987, 210; ausdrücklich Art 106 BremVerf (§Die näheren Vorschriften über den Geschäftsgang der Bürgerschaft bleiben der Geschäftsordnung vorbehalten, die von der Bürgerschaft nach Maßgabe der Verfassung und der Gesetze festgestellt wird.ö) und Art 99 HessVerf (§Der Landtag gibt sich seine Geschäftsordnung im Rahmen der Verfassung.ö).

<sup>263</sup> *Achterberg*, Parlamentsrecht 327 f.

<sup>264</sup> *Brocker*, in: Epping/Hillgruber, Art 40 Rn 33.

<sup>265</sup> *Kretschmer*, in: Schneider/Zeh, § 9 Rn 42.

<sup>266</sup> BVerfGE 1, 144, 148; 44, 308, 315; 70, 324, 360; 80, 188, 218 f; 84, 304, 321 ff; ; *Dach*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof, Art 40 Rn 29; *Versteyl*, in: von Münch/Kunig, Art 40 Rn 18; *Arndt*, Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht 71 f; BayVerfGH E 8 II 91, 95 ff; HambVerfG DVBl 1976, 444; *Schäfer*, Der Bundestag 64; *Pietzcker*, in: Schneider/Zeh, § 10 Rn 41; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Art 40 Rn 7; *Kühnreich*, Selbstorganisationsrecht des Deutschen Bundestages 79 ff; *Morlok*, in: Dreier, Art 40 Rn 17; *Schneider*, in: Festschrift-50 Jahre Bundesverfassungsgericht 635; *Degenhart*, Staatsrecht Rn 602.

<sup>267</sup> Vgl. *Pietzcker*, in: Schneider/Zeh, § 10 Rn 40.

Bundestagsgeschäftsordnung die entsprechenden Rechtsfolgen deutlich zu und prognostizierte, dass die Geschäftsordnung, die als autonome Satzung des Parlaments nicht einmal Gesetzeskraft besitzt und insofern noch unter dem Range einer Straßenverkehrsordnung steht, im Wesentlichen eine Sammlung von technischen Vorschriften ohne Anspruch auf Vollständigkeit, geistige Weite oder gar philosophischen Tiefgang bleiben<sup>268</sup> wird.

Dagegen weichen die Anhänger der Verfassungssatzungslehre in Bezug auf das Rangverhältnis vom Konsens der Satzungstheorien über die Rechtsfolgen ab und stellen die Geschäftsordnung als verfassungsermächtigtes Recht zwar unter die Verfassung, jedoch über formelle Gesetze.<sup>269</sup> So siedelt Böckenförde die Geschäftsordnung als Verfassungssatzung unmittelbar auf Verfassungsebene an und hebt sie dadurch in den Rang des Verfassungsrechts.<sup>270</sup> Während damit nach der Verfassungssatzungstheorie das Geschäftsordnungswerk als sekundäres Verfassungsrecht über den formellen Gesetzen steht, verortet die herrschende Satzungstheorie das Geschäftsordnungswerk indes im Rang unter den formellen Gesetzen. Mithin vereitelt gerade das Merkmal des Rangverhältnisses Einigkeit unter den Vertretern der Satzungstheorien.

Die Theorie von der Verfassungssatzungseigenschaft der Geschäftsordnung ist jedoch durch die Verfassungsrealität überholt. Als Reaktion auf die einschlägigen grundlegenden Entscheidungen<sup>271</sup> des Bundesverfassungsgerichts hat die Tendenz im Rahmen der legislatischen Entwicklungen zugenommen, Geschäftsordnungsbereiche durch Gesetz zu regeln. Deshalb ist der Qualifizierung der Geschäftsordnung als Verfassungssatzung die Grundlage entzogen. Es wäre widersprüchlich, Geschäftsordnungsrecht als Verfassungsrecht zu begreifen und dennoch nicht die entsprechenden Rechtsfolgen daran zu knüpfen. Geschäftsordnungsrecht als Verfassungsrecht entfaltet demnach originäre Bindungswirkung. Gemäß der Verfassungssatzungstheorie ergeben weder die Diätenentscheidung noch die Kontrollgremiumsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts einen Sinn, da sie gerade mangels entsprechender Bindungswirkung der Geschäftsordnung den Erlass gesetzlicher Regelungen auf dem Bereich des Geschäftsordnungsrechts einfordern.

### **cc) Gleichrangigkeit der Geschäftsordnung mit formellen Gesetzen**

Demgegenüber sieht eine Mindermeinung die Gleichrangigkeit der Bundestagsgeschäftsordnung mit formellen Gesetzen.<sup>272</sup> Demnach sei die Geschäftsordnung

---

<sup>268</sup> Lammert, in: Die Geschäftsordnungen deutscher Parlamente 14.

<sup>269</sup> Vgl. Magiera, in: Sachs, Art 40 Rn 25; Steiger, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems 44 f; Schmidt, AöR 2003, 637.

<sup>270</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung 124.

<sup>271</sup> Sogenannte Diäten- bzw. Kontrollgremiumsentscheidung (BVerfGE 40, 296 bzw. 70, 324).

<sup>272</sup> Kretschmer, ZParl 1986, 340; Steiger, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems 44; ebenso: Schmidt, AöR 2003, 637.

im Verhältnis zu Gesetzen und Rechtsverordnungen nicht untergeordnet, sondern grundsätzlich neben- bzw gleichrangig.<sup>273</sup> Die Verfassung gehe von einem Nebeneinander des Geschäftsordnungsrechts mit dem formellen Gesetzesrecht aus, da Art 40 Abs 1 Satz 2 GG dem Bundestag neben seiner Rolle im Gesetzgebungsverfahren eine eigene Zuständigkeit als Geschäftsordnungsgeber zugewiesen hat.<sup>274</sup> Das Parlament könne deshalb auf Grundlage seiner Geschäftsordnungsautonomie von Gesetzen abweichen.<sup>275</sup> Die gemäß den Satzungstheorien bestehende Nachrangigkeit der Geschäftsordnung gegenüber den formellen Gesetzen habe ferner die von der Verfassung nicht vorgesehene Folge, dass andere Verfassungsorgane mittelbar auf den Geschäftsgang des Parlaments Einfluss nehmen können.<sup>276</sup> Die herrschende Meinung berücksichtige nach dieser Ansicht unzureichend, dass die Parlamentsautonomie als Legitimationsquelle der Geschäftsordnung wie die Gesetzgebungskompetenz §gleichrangigõ auf die unmittelbare Volkswahl zurückzuführen seien<sup>277</sup> und der Normstufenaufbau des Außenrechts nicht zwingend auch dem Innenrecht zugrunde liege<sup>278</sup>. Aus der Geschäftsordnungsautonomie fließendes Recht bleibt als Geschäftsordnungs- oder Gesetzesbestimmung gleichermaßen Organisationsrecht.<sup>279</sup>

#### **dd) Kein Rangverhältnis, sonder Kompetenzverhältnis**

*Achterberg* und *Schulte* betrachten das Rangverhältnis zwischen einfachem Gesetzesrecht und parlamentarischem Geschäftsordnungsrecht ob des dargestellten Meinungsstreits weiterhin als ungeklärt und bezweifeln grundsätzlich das Vorliegen eines Rangverhältnisses.<sup>280</sup> Auch *Steiger* sieht hier kein Rangverhältnis, sondern ein Kompetenzproblem aus Art 40 Abs 1 Satz 2 und Art 77 GG.<sup>281</sup> Der Gesetzgeber habe keine Kompetenz für den Erlass einer Geschäftsordnung. *Klein* wirft daher nicht zu Unrecht die Frage auf, ob sich die Geschäftsordnung überhaupt in die eine oder andere Kategorie der Rechtsquellen ordnen lässt.<sup>282</sup>

---

<sup>273</sup> *Achterberg/Schulte*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art 40 Rn 42; *Brocker*, in: Epping/Hillgruber, Art 40 Rn 34.

<sup>274</sup> *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung 124, für die Geschäftsordnung der Bundesregierung; *Steiger*, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems 41.

<sup>275</sup> *Achterberg*, Parlamentsrecht 328.

<sup>276</sup> *Achterberg*, Parlamentsrecht 328.

<sup>277</sup> *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 40 Rn 28.

<sup>278</sup> *Achterberg/Schulte*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art 40 Rn 41 f.

<sup>279</sup> *Brocker*, in: Epping/Hillgruber, Art 40 Rn 34.

<sup>280</sup> *Achterberg/Schulte*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art 40 Rn 40; beipflichtend auch *Magiera*, in: Sachs, Art 40 Rn 25.

<sup>281</sup> *Steiger*, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems 44; unterstützend: *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 40 Rn 29; *Achterberg/Schulte*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art 40 Rn 42.

<sup>282</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 58.

## **b) Regelung von Geschäftsordnungsbereichen durch Gesetz**

Kaum erhellend und streitschlichtend wirkt mit Blick auf die Qualifizierung des Geschäftsordnungswerkes die stetig zunehmende Bereitschaft des Gesetzgebers sowie des Bundesverfassungsgerichts, ganze Geschäftsordnungsbereiche aus der Geschäftsordnungsautonomie herauszunehmen und deren Regelung durch formelle Gesetze zuzulassen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und den entsprechenden legislatischen Entwicklungen stellt sich allerdings eine Systematisierung dar, nach der zwischen rein internem Geschäftsordnungsrecht einerseits und Parlamentsrecht mit §Drittwirkung<sup>283</sup> andererseits unterschieden wird. Konsequenterweise wäre deshalb zu fordern, dass sich diese Unterscheidung im Verfassungstext widerspiegelt.<sup>283</sup> Dem Parlament müsste dann im Rahmen einer Kompetenzabgrenzung vorgegeben sein, was es als Gesetzgeber und was es als Geschäftsordnungsgeber regeln kann. Dies würde eine Umformulierung zahlreicher Grundgesetzartikel voraussetzen.<sup>284</sup>

Letztlich ist aber ungeklärt, inwieweit die Ermächtigung des Art 40 Abs 1 Satz 2 GG den Bundestag bei der Normierung von Geschäftsordnungsfragen zwingend auf die Form des Geschäftsordnungsrechts beschränkt und damit für das Geschäftsordnungsrecht die Gesetzesform ohne entsprechende verfassungsrechtliche Ermächtigung ausschließt.<sup>285</sup> In diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht die Geschäftsordnungsautonomie des Art 40 Abs 1 Satz 2 GG im Wesentlichen in seiner sogenannten Kontrollgremiumsentscheidung<sup>286</sup> hin zu einer Formenwahlfreiheit modifiziert und interpretiert. Danach ist es dem Parlament gestattet, zwischen geschäftsordnungsrechtlichen und gesetzlichen Regelungen seiner Binnenorganisation und seines Verfahrens zu wählen ó §jedenfalls dann, wenn das Gesetz ó auch seine Aufhebung ó nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, der Kern der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages nicht berührt wird und überdies gewichtige sachliche Gründe dafür sprechen, die Form des Gesetzes zu wählen<sup>287</sup>.

Das Merkmal der Trennung zwischen formellen Gesetzen und Geschäftsordnung, das allen Theorien einig war, wird damit ohne argumentative Herleitung aufgegeben. Allerdings wird angenommen, dass der ursprüngliche Grund für die Trennung von Geschäftsordnung und Gesetz in der grundgesetzlichen Ordnung entfallen sei.<sup>288</sup> Die Einflussmöglichkeit anderer Verfassungsorgane auf den parlamentarischen Betrieb im Rahmen gesetzlicher Regelungen

---

<sup>283</sup> Vgl *Kretschmer*, in: *Schneider/Zeh*, § 9 Rn 34.

<sup>284</sup> *Bücker*, ZParl 1986, 330.

<sup>285</sup> *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Einl, 2.

<sup>286</sup> BVerfGE 70, 324.

<sup>287</sup> BVerfGE 70, 324, 361.

<sup>288</sup> *Bollmann*, Selbstorganisationsrecht des Bundestages 143.

gelte mithin als unbedenklich. Gleichzeitig wird vom Prinzip der verfassungsmäßigen Ermächtigung<sup>289</sup> zum Gesetzerlass in Geschäftsordnungangelegenheiten Abschied genommen.<sup>290</sup>

Ferner sprechen die tradierten Wesensmerkmale der Bundestagsgeschäftsordnung gegen die Regelung von Geschäftsordnungangelegenheiten in Gesetzesform. Anders als ein Gesetz gestattet die Geschäftsordnung nicht nur Abweichungen im Einzelfall, sondern lässt auch Raum für Fortbildungen und für die Erprobung neuer Verfahrensformen.<sup>291</sup> Weiters gibt die eigene Form der Geschäftsordnung die Flexibilität, welche Gesetzen fehlt.<sup>292</sup> Denn im Gegensatz zur „Unverbrüchlichkeit“ des Gesetzes sind Abweichungen von der Geschäftsordnung nach den Voraussetzungen des § 126 GOBT zulässig. Außerdem gilt zeitlich für die Geschäftsordnung der Grundsatz der materiellen Diskontinuität.<sup>293</sup> Dementsprechend entfaltet die Geschäftsordnung nur für die Dauer der Legislaturperiode des Bundestages Wirkung, in welcher sie beschlossen wurde. Regelmäßig übernimmt der nächste Bundestag in der folgenden Wahlperiode die Geschäftsordnung ausdrücklich oder konkludent.<sup>294</sup> Dem Grundsatz der Diskontinuität kommt auf der Ebene des Geschäftsordnungsrechts zwar keine große praktische Bedeutung zu, doch geht mit der Diskontinuität ein gewisser, nicht zu vernachlässigender Symbolwert einher.<sup>295</sup> Ferner gestattet die Geschäftsordnung nicht nur Abweichungen im Einzelfall, sondern ermöglicht die Fortbildung und Erprobung neuer Verfahrensformen.<sup>296</sup> Diese Tradition spricht gegen die Gesetzesform, da diese zeitlich unbeschränkte Geltung erfahren.

Ferner hat die Unterscheidung von Geschäftsordnungskompetenz und Gesetzgebungskompetenz minderheitenschützende und freiheitssichernde Funktion.<sup>297</sup> Die begrenzte Geltungsdauer und die verminderte Bindungswirkung machen das Geschäftsordnungsrecht zum geeigneten Instrument des parlamentarischen Minderheitenschutzes: Die begrenzte Geltungsdauer ermöglicht eine auf die jeweiligen Mehrheitsverhältnisse bezogene Anpassung der Geschäftsordnung zu Beginn einer Legislaturperiode; die verminderte Bindungswirkung ermöglicht Minderheitenschutz im Einzelfall. Der Bundestag muss von den Regeln der Geschäftsordnung abweichen, wenn dies zur Verwirklichung der Chancengleichheit erforderlich ist, ferner kann er dies tun, wenn die

---

<sup>289</sup> Vgl Art 10 Abs 2 Satz 2, 41 Abs 3, Art 45b Satz 2 und Art 45c Abs 2 GG.

<sup>290</sup> *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Einl, 2; *Schmidt*, AöR 2003, 637.

<sup>291</sup> BVerfGE 1, 144, 149; *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, V.

<sup>292</sup> *Magiera*, in: Sachs, Art 40 Rn 27; *Maurer*, Staatsrecht, § 13 Rn 88; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 47.

<sup>293</sup> *Morlok*, in: Dreier, Art 40 Rn 15; *Pietzcker*, in: Schneider/Zeh, § 10 Rn 28; vgl *Kröll*, ZfV 2007, 1098 f.

<sup>294</sup> BVerfGE 1, 144, 148; *Magiera*, in: Sachs, Art 40 Rn 22; *Achterberg/Schulte*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art 40 Rn 55; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 62 f; *Roll*, Geschäftsordnung (2001), Einf Rn 1; *Arndt*, Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht 95, 126 ff; *Pietzcker*, in: Schneider/Zeh, § 10 Rn 28; *Maurer*, Staatsrecht, § 13 Rn 90.

<sup>295</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 63.

<sup>296</sup> *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, V.

<sup>297</sup> *Scherer*, AöR 1987, 213.

Abweichung ohne Verletzung des Grundsatzes der Chancengleichheit und sonstiger verfassungsrechtlicher Statusrechte möglich ist.<sup>298</sup>

### **c) Bindungswirkung und Regelung der Innen-Außen-Beziehung**

Ferner ist die Frage der Regelungsweite bzw der Bindungswirkung, aber insbesondere die Innen-Außen-Beziehung, eng mit der Qualifizierung der Geschäftsordnung verknüpft.

Die Geschäftsordnung des Bundestages ist parlamentarisches Binnenrecht, dem nach tradiertem herrschendem Verständnis grundsätzlich originär nur parlamentsinterne Geltungskraft zukommt.<sup>299</sup> Dementsprechend entfaltet die Bundestagsgeschäftsordnung als autonome Satzung auf Grundlage des parlamentarischen Selbstorganisationsrechts aus Art 40 Abs 1 Satz 2 GG ausschließlich Bindungswirkung gegenüber den Abgeordneten, nicht aber gegenüber Dritten. Als Intraorganrecht kann die Geschäftsordnung keine Rechte und Pflichten anderer Verfassungsorgane, von deren Mitgliedern und Beauftragten sowie dritter Personen begründen.

Dennoch können in den persönlichen sowie sachlichen Geltungsbereich der Geschäftsordnung auch andere Verfassungsorgane, deren Mitglieder oder außenstehende Dritte geraten.<sup>300</sup> Das Parlament steht nicht frei im Verfassungsgefüge. Es weist vielmehr zahlreiche Bezugspunkte zu Parlamentsexternen auf. Dementsprechend ist es im Rahmen bestimmter Sachverhalte hinsichtlich der Funktionsfähigkeit des Parlaments notwendig, dass parlamentarisches Verfahrensrecht Doppelwirkungen oder Mehrfachwirkungen, also Bindungswirkung in den parlamentsexternen Bereich entfaltet. Diese Notwendigkeit kann sich entweder aus einer institutionellen Innen-Außen-Beziehung ergeben oder im Rahmen von Situationen, in denen ein §Durchschlagen auf nicht mehr parlamentsinterne Rechtsverhältnisse unvermeidlich ist. Dies gilt insbesondere, wenn in Rechte Dritter eingegriffen wird, da alle Rechte gegen Dritte oder für Dritte durch die Verfassung oder durch Gesetz begründet sein müssen.<sup>301</sup> Verordnungen oder (autonome) Satzungen reichen hier nicht aus.

Mithin besteht nach herrschender Meinung ohne eine entsprechende grundgesetzliche Verpflichtung keine originäre Bindung der Geschäftsordnung für Parlamentsexterne. Demgemäß ist die Bindungswirkung und Rechtskraft des präsidialen Hausrechts nicht in der

---

<sup>298</sup> Nach Scherer, AöR 1987, 213 f.

<sup>299</sup> BVerfGE 1, 144, 149; Achterberg, Parlamentsrecht 59; Achterberg/Schulte, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art 40 Rn 39; Dach, in: Dolzer/Vogel/Graßhof, Art 40 Rn 35; Piero, in: Jarass/Piero, Art 40 Rn 7; Stern, Staatsrecht, Band II, § 26 III 6 d; Arndt, Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht 110 ff; Schulze-Fielitz, in: Schneider/Zeh, § 11 Rn 69; Pietzcker, in: Schneider/Zeh, § 10 Rn 20; Schneider, in: Festschrift-50 Jahre Bundesverfassungsgericht 635; Bucker, in: Schneider/Zeh, § 34 Rn 4 f; Roll, Geschäftsordnung (2001), Einf Rn 6.

<sup>300</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 8, 64 f; Achterberg, Parlamentsrecht 57, 59; Achterberg/Schulte, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art 40 Rn 39.

<sup>301</sup> Vgl Schäfer, Der Bundestag 67.

Geschäftsordnung, sondern in der Verfassung<sup>302</sup> begründet. Ordnungsmaßnahmen bzw die Durchsetzung des Hausrechtes können folglich nur auf die verfassungsrechtliche Ermächtigung aus Art 40 Abs 2 Satz 1 GG, aber nicht auf die Geschäftsordnung gestützt werden. Weiters haben nach Art 43 Abs 2 GG die Mitglieder des Bundesrates und der Bundesregierung sowie ihre Beauftragten zu allen Sitzungen des Bundestages sowie seiner Ausschüsse Zutritt und müssen zudem jederzeit gehört werden. Eine Ausgestaltung oder Einschränkung dieses Rechts durch die Geschäftsordnung ist nicht gegenüber Parlamentsexternen bindend. Das Zutritts- und Rederecht ist allein durch die äußerste Schranke des Missbrauchsverbots begrenzt.<sup>303</sup> Dieser Missbrauch des Rederechts durch Vertreter des Bundesrats oder der Bundesregierung müsste nach dem Bundesverfassungsgericht allerdings so weit gehen, dass der Bundestag an der Wahrnehmung seiner Aufgaben gehindert ist: Vertretern der Opposition darf eine Darlegung ihres Standpunktes nicht unmöglich gemacht werden. Sie dürfen auch nicht während günstiger Rundfunk- und Fernsehempfangszeit geflissentlich von der Rednertribüne ferngehalten werden.<sup>304</sup> Der Bundestagspräsident hat einen solchen Missbrauch unverzüglich abzustellen und äußerstenfalls ein Saalverbot auszusprechen.<sup>305</sup> Außerdem hat er Zwischenrufe und sonstige Störungen von Vertretern des Bundesrats oder der Bundesregierung abzustellen und zu unterbinden. Derartige Ordnungsmaßnahmen sind zulässig, da solches Verhalten nicht durch die Rechte aus Art 43 GG gedeckt ist und damit einen evidenten Missbrauch des Zugriffrechts darstellt.

Ferner ist die partielle Außenwirkung gegenüber Dritten in den Bereichen der Sicherung der räumlichen Integrität, der personellen Integrität sowie das Selbstversammlungsrecht nach Art 40 Abs 2, 41, 46 ff GG durch die Verfassung gewährleistet. Weiters können der Bundestag und seine Ausschüsse nach Art 43 Abs 1 GG die Anwesenheit jedes Mitgliedes der Bundesregierung als Gegenpol zu Art 43 Abs 2 GG verlangen.

Die grundgesetzlichen Bestimmungen verleihen den sie konkretisierenden §§ 41, 59 Abs 3, 69a Abs 2 Satz 3 GOBT mittelbar Drittwirkung und unterwerfen Sitzungsteilnehmer, die nicht Parlamentsmitglieder sind und Zuhörer der Ordnungsgewalt des Präsidenten und der Ausschussvorsitzenden. Weiters geht § 100 GOBT in einem Umkehrschluss aus Art 43 GG von der Prämisse aus, dass die Bundesregierung die Fragen der Mitglieder des Parlaments zu beantworten hat. Die vorgenannten Normen der Bundestagsgeschäftsordnung dienen sodann

---

<sup>302</sup> Art 40 Abs 2 GG.

<sup>303</sup> BVerfGE 10, 4, 18.

<sup>304</sup> BVerfGE 10, 4, 18.

<sup>305</sup> *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 116.

als Beleg für die partielle derivative Außenwirkung der Geschäftsordnung über die mittelbare Verfassungswirkung.<sup>306</sup>

Nach der im Vordringen begriffenen Mindermeinung ist indes hinsichtlich der Bindungswirkung der Geschäftsordnung auf die Funktion der Nichtparlamentarier im Geltungsbereich der Geschäftsordnung abzustellen. Nach der Theorie über eine funktionale Interpretation des Art 40 Abs 1 Satz 2 GG sind Nichtparlamentarier, welche aufgrund eigener verfassungsmäßiger oder gesetzmäßiger Verpflichtung am parlamentarischen Verfahren teilnehmen, den Regeln der Geschäftsordnung unterworfen. § 41 Abs 1 GOBT geht erkennbar von einer solchen Bindungswirkung und Beachtungspflicht aus. Die Pflicht zur Beachtung der parlamentarischen Geschäftsordnung werde mindestens bei der Bundesregierung, Mitgliedern oder Beauftragen derselben sowie Mitgliedern des Bundesrates durch den Rechtsgedanken der Verfassungsorgantreue verstärkt.<sup>307</sup>

Darüber hinaus lässt das Grundgesetz in zahlreichen Ermächtigungen zu, dass Parlamentsrecht durch einfaches Gesetz geregelt wird.<sup>308</sup> Dies gründet in dem Erfordernis einer unbedingten generellen Bindungswirkung in geschäftsordnungsnahen Bereichen auch gegenüber parlamentsexternen Dritten ohne verfassungsunmittelbare Regelung. Diesen Einzelgesetzen kommt damit die Qualität der Verfassungsausfüllung und der Verfassungskonkretisierung zu.<sup>309</sup>

Einig sind sich die Hauptströmungen der Ansichten jedenfalls darin, dass die Geschäftsordnung im parlamentsinternen Geltungsbereich Bindungswirkung entfaltet, aber die Bindung Dritter einer gesonderten Legitimation bedarf. Diese kann auf Verfassungsbestimmungen oder Gesetz beruhen.

### 1.3. Ergebnis

Obwohl einer exakten Definition der Geschäftsordnung vereinzelt<sup>310</sup> Bedeutungslosigkeit für die Parlamentspraxis bescheinigt wird, kann die Wissenschaft Bereiche des Staatsrechts und materiellen Verfassungsrechts nicht unbeachtet lassen. Dies gilt besonders vor dem Hintergrund der zunehmenden rechtlichen Auseinandersetzungen im Bereich des Parlaments- und Geschäftsordnungsrechts.

Zwar vermag keine der Theorien die Rechtsnatur des kodifizierten Geschäftsordnungswerkes exakt zu qualifizieren. Es ist augenscheinlich geworden, dass dies an dessen dynamischer und flexibler Eigenschaft im Bereich zwischen Recht und Politik

---

<sup>306</sup> *Morlok*, in: Dreier, Art 40 Rn 12 ff; *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 40 Rn 26; *Kretschmer*, ZParl 1986, 341 f; *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 75 ff;

<sup>307</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 68; *Morlok*, in: Dreier, Art 40 Rn 14; *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 115 f.

<sup>308</sup> Vgl Art 10 Abs 2 Satz 2, 41 Abs 3, Art 45b Satz 2 und Art 45c Abs 2 GG.

<sup>309</sup> *Bücker*, ZParl 1986, 329 f.

<sup>310</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Schneider/Zeh, § 11 Rn 74.

sowie der Eigenschaft als *lex imperfecta* im stetigen Entstehungsprozess liegen. Die Abgrenzung der einzelnen Theorien zueinander hat deren jeweilige Schwächen offenbart. Mithin passt die Geschäftsordnung zwanglos unter keines der herkömmlichen Institute.<sup>311</sup> Dennoch werden die Satzungstheorien sowie die Lehre vom Rechtssatz *sui generis* den Bedürfnissen, welche sich der Geschäftsordnung des Bundestages stellen, am ehesten gerecht.

Wenngleich hier insgesamt ein rechtsdogmatisch unbefriedigendes Ergebnis vorliegt neigt der Verfasser indessen *Kretschmers* Charakterisierung als parlamentarischer Geschäftsordnung zu. Die faktische Qualifizierung als Rechtssatz eigener Art kommt der Natur als *lex imperfecta* am ehesten entgegen. Des Weiteren versucht er nicht, ein dynamisches und flexibles Rechtsgebilde in statische Schablonen zu verorten. Vielmehr respektiert *Kretschmer* den speziellen tradierten Merkmalen der parlamentarischen Geschäftsordnung und verwendet deren eigentliche Bezeichnung auch für deren Rechtsform. Die terminologische Verfremdung von juristischen Begriffen kann nicht Mittel oder Ziel einer exakten Einordnung in den Rechtsquellenkanon sein. Wenn nicht dem konsequenteren österreichischen Beispiel<sup>312</sup> von einem besonderen Normgebungsverfahren gefolgt wird, sollte ein einmaliges Regelwerk mit der ihm eigenen und ursprünglichen Bezeichnung belegt werden.

Hinzu kommt, dass das Geschäftsordnungsrecht im weiten Sinne nicht mehr nur eine Normebene umspannt. Während Teile des Geschäftsordnungsrechts durch das Grundgesetz vorgegeben sind und damit im unmittelbaren Verfassungsrang stehen, sind Bestimmungen in Teilen der Geschäftsbereiche seit den Achtziger Jahren vermehrt in Gesetzesform ergangen. Dem Geschäftsordnungshauptwerk sollte mithin seine Besonderheit auch im Rahmen der rechtlichen Qualifizierung zugestanden werden.

Gleichwohl verkennt der Verfasser den Wandel der Verfassungsrealität und Verfassungswirklichkeit nicht. Seit der Diätenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts wurden Geschäftsbereiche aus dem Hauptwerk genommen und in formellen Gesetzen geregelt. Das Recht über die parlamentarische Geschäftsordnung entwickelt infolgedessen eine Dichotomie, wie sie dem Grunde nach in Österreich bis 1961 bestand. Auf der einen Seite wird die Geschäftsordnung autonom geregelt, während auf der anderen Seite Bestimmungen zu zahlreichen Geschäftsbereichen in verschiedenen formellen Gesetzen aufgeteilt werden. Im Ergebnis führt diese Entwicklung zu einer weitreichenden Zersplitterung des Geschäftsordnungsrechts, wie sie fortfolgend darzustellen sein wird und die auch das kodifizierte Regelwerk nicht unberührt lässt.

---

<sup>311</sup> Vgl. *Dach*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof, Art 40 Rn 21.

<sup>312</sup> Vgl. Art 42 Abs 5 B-VG.

## **2. Einordnung der Bundestagsgeschäftsordnung in Parlamentsrecht bzw Geschäftsordnungsrecht**

Anhand der kodifizierten Bundestagsgeschäftsordnung verdeutlicht sich, dass parlamentarische Geschäftsordnungen unter der Ägide einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung über ihre ursprüngliche Funktion als bloße Verfahrensordnungen hinausgehen.

Die Geschäftsordnung des Bundestages gewährleistet auf der einen Seite die Arbeitsfähigkeit des gesamten Parlaments mittels Verfahrensregeln und entsprechenden Organisationsstrukturen, auf der anderen Seite sichert sie durch ihre Wertungen den Schutz der parlamentarischen Minderheiten ó auch gegen die Parlamentsmehrheit.<sup>313</sup> Für das kodifizierte Hauptwerk der Geschäftsordnung des Bundestages ergeben sich damit im Wesentlichen drei Funktionen: Verfahrensordnung, Selbstorganisation und Minderheitenschutz.<sup>314</sup>

Darüber hinaus gibt es für den Bundestag neben dem eigentlichen Geschäftsordnungswerk weitere Vorschriften auf unterschiedlichen Hierarchieebenen, welche Rechtsverhältnisse im Zusammenhang mit dem Parlamentarismus regeln und teilweise der Geschäftsordnung zuzurechnen sind. Dementsprechend stellt sich das Recht, welches auf den Bundestag mittel- und unmittelbar Wirkung entfaltet, als ein weites und vielschichtiges Feld dar. Dieses wird im Allgemeinen als Parlamentsrecht bezeichnet.

### **2.1. Parlamentsrecht im Allgemeinen**

Mithin umfasst der Bereich des allgemeinen Parlamentsrechts sowohl die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorschriften über die Zusammensetzung des Parlaments in Form des Wahlrechts als auch die Vorschriften über die Rechtsstellung desselbigen als Parlamentsrecht im engeren Sinn, die abgeordnetenrechtlichen Vorschriften über die Parlamentsmitglieder sowie das Geschäftsordnungsrecht als solches.<sup>315</sup>

Wegen seiner maßgeblichen Bedeutung für die Zusammensetzung des Verfassungsorgans Bundestag wird das allgemeine Parlamentsrecht als Teil des Staatsrechts betrachtet und gilt außerdem als materielles Verfassungsrecht.<sup>316</sup> Ferner sind formelle Verfassungsbestimmungen mit Parlamentsbezug sowie das Geschäftsordnungsrecht

---

<sup>313</sup> Köhler, Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten 164.

<sup>314</sup> Haug, Bindungsprobleme 1.

<sup>315</sup> Zeh, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 53 Rn 2 ff, 8 ff und 12 ff; Lörken, Geschäftsordnungsrecht des Deutschen Bundestages 47; Haug, Bindungsprobleme 35.

<sup>316</sup> Vgl Haug, Bindungsprobleme 35; Pietzcker, in: Schneider/Zeh, § 10 Rn 18; Altmann, DÖV 1956, 753; Troßmann, JöR 1979, 170; von Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, Art 40 Rn 2.

maßgeblicher Bestandteil des Parlamentsrechts.<sup>317</sup> Des Weiteren gilt das Parlamentsrecht materiell insgesamt als Ordnung parlamentarischen Minderheitenschutzes.<sup>318</sup>

## 2.2. Geschäftsordnungsrecht im Allgemeinen

Damit eine tragfähige Bearbeitung über die Geschäftsordnung des Bundestages vorgelegt werden kann, ist zunächst deren Umfang über das Hauptwerk hinaus eingehend zu bestimmen. Denn das Geschäftsordnungsrecht im Sinne des Parlamentsrechts umfasst nicht nur das unter diesem Titel geschriebene und kodifizierte Geschäftsordnungswerk.<sup>319</sup> Außerdem haben nicht alle Vorschriften der Geschäftsordnung den gleichen Rang und die gleiche Rechtsqualität.<sup>320</sup>

*Kretschmer* und *Klein* zeigen mittels dreier „Konstruktionslinien“<sup>321</sup> die typischen Regelungsbeispiele der parlamentarischen Geschäftsordnung im Rahmen des von der Geschäftsordnungsautonomie geprägten Parlamentsrechts auf. Dementsprechend umfasst der Kern der Geschäftsordnung im engen Sinne zum einen (1) die Rechtsstellung der Parlamentsmitglieder und Parlamentsorgane<sup>322</sup>, zum anderen (2) die innerparlamentarische Willensbildung und Handlungsebenen für die Freiheit der Mandatsausübung<sup>323</sup> sowie darüber hinaus (3) die innerparlamentarische Zuständigkeitsverteilungen und Zurechnungen von Entscheidungen zur Gesamtheit des Repräsentationsorgans<sup>324</sup>. *Klein* ergänzt die Wahlprüfungen, die Entscheidungen über den Verlust des Mandats sowie die Fragen der Immunität als weitere Regelungsgegenstände des autonomen Parlamentsrechts.<sup>325</sup>

### a) Konstitutioneller und formeller Geschäftsordnungsbegriff

Entgegen der früher vertretenen Ansicht von der konstitutionellen Prägung<sup>326</sup> des Geschäftsordnungsbegriffes reicht das Geschäftsordnungsrecht unter der Herrschaft des Grundgesetzes über die bloßen Bestimmungen zu „Geschäftsgang und Disziplin“<sup>327</sup> hinaus. Dementsprechend veränderte sich auch in der Bundesrepublik das Verständnis vom Umfang des Geschäftsordnungsrechts. Die formelle Geschäftsordnungsdefinition von *Arndt* aus den Sechziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts ist infolgedessen weiter gefasst als die im 19. Jahrhundert begründete konstitutionelle Betrachtungsweise. Jedenfalls steht die Qualität des

<sup>317</sup> *Zeh*, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 53 Rn 2 ff.

<sup>318</sup> Vgl. *Schneider*, in: Festschrift-50 Jahre Bundesverfassungsgericht 629.

<sup>319</sup> "Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 25. Juni 1980 (BGBl I S 1237), zuletzt geändert durch die Bekanntmachung vom 11. November 2009 (BGBl I S 3819)".

<sup>320</sup> *Schäfer*, Der Bundestag 67.

<sup>321</sup> *Kretschmer*, in: *Schneider/Zeh*, § 9 Rn 68 bis 112; *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, Art 40 Rn 6.

<sup>322</sup> *Kretschmer*, in: *Schneider/Zeh*, § 9 Rn 68 ff.

<sup>323</sup> *Kretschmer*, in: *Schneider/Zeh*, § 9 Rn 85 ff.

<sup>324</sup> *Kretschmer*, in: *Schneider/Zeh*, § 9 Rn 96 ff.

<sup>325</sup> *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, Art 40 Rn 7.

<sup>326</sup> Basierend auf Art 78 Abs 1 Satz 2 Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850 sowie Art 27 Satz 2 Gesetz betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871.

<sup>327</sup> Vgl. Art 78 Abs 1 Satz 2 Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850 sowie Art 27 Satz 2 Gesetz betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871.

Art 40 Abs 1 Satz 2 GG als Kompetenzzuweisungsnorm für die Geschäftsordnung des Bundestages schon aus historischen Gründen außer Frage.<sup>328</sup> *Arndt* begreift mithin die Geschäftsordnung als die Summe aller Regelungen, die kraft der parlamentarischen Geschäftsordnungsautonomie vom Parlament in Geschäftsordnungsangelegenheiten getroffen werden<sup>329</sup>. Doch ist diese auf einer formellen Auslegung der Parlamentsautonomie des Art 40 Abs 1 Satz 2 GG beruhende Ansicht zur Qualifizierung des Geschäftsordnungsrechts nach modernen Maßstäben zu eng gefasst.

### **b) Materieller Geschäftsordnungsbegriff**

Die heute herrschende Meinung hat den Geschäftsordnungsbegriff in einem weiten bzw. materiellen Sinne ausgedehnt und sich ob der Ausweitung in eine klassische sowie eine moderne Strömung gespalten. Trotz der unterschiedlichen Ausgestaltung sind sich die Vertreter der herrschenden Ansicht jedenfalls darin einig, die Geschäftsordnung nach materiellen Gesichtspunkten zu bestimmen.

#### **aa) Klassisch-materieller Geschäftsordnungsbegriff**

Nach dem klassisch-materiellen Geschäftsordnungsbegriff gehören zur Geschäftsordnung neben dem eigentlichen kodifizierten Geschäftsordnungswerk ferner die geschäftsordnungsmäßige Tradition und Praxis, des Weiteren die ungeschriebenen Regeln sowie darüber hinaus die Normen in formellen Gesetzen, welche bindend unmittelbar Einfluss auf den parlamentarischen Betrieb nehmen.<sup>330</sup> Auch Verfassungsrecht wird nach der materiellen Ansicht der Geschäftsordnung zugerechnet.<sup>331</sup>

#### **bb) Modern-materieller Geschäftsordnungsbegriff**

Dagegen reicht der einem funktionelleren Ansatz folgende modern-materielle Geschäftsordnungsbegriff weiter und zieht zur Geschäftsordnung alle Vorschriften, die für die Organisation und Arbeitsweise einer freiheitlich-demokratischen Volksvertretung geeignet und erforderlich sind.<sup>332</sup> Mithin genügt gemäß der modern-materiellen Geschäftsordnungsdefinition schon ein möglicher Einfluss auf den parlamentarischen Betrieb. Nach dem modern-materiellen Ansatz gehört sogar das Bannmeilengesetz<sup>333</sup> zur Geschäftsordnung. Denn nach dem freiheitlich-demokratischen Parlamentsbegriff müsse gemäß der modernen Ansicht sichergestellt sein, dass sich die parlamentarische

---

<sup>328</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 74.

<sup>329</sup> *Arndt*, Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht 16.

<sup>330</sup> BVerfGE 1, 144, 148 f; 70, 324, 361.

<sup>331</sup> Vgl. Art 39 Abs 2 und Abs 3 sowie 42 Abs 1 GG: Zusammentritt und Einberufung des Bundestages sowie Öffentlichkeitsprinzip.

<sup>332</sup> *Haug*, Bindungsprobleme 36 f.

<sup>333</sup> Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes vom 8. Dezember 2008 (BGBl 2008 I S 2366).

Willensbildung frei vom Druck der Strasse vollzieht.<sup>334</sup> Eine Rechtswirkung in den parlamentarischen Betrieb entfaltet das Gesetz als solches allerdings nicht.

### **cc) Gegenüberstellung des klassisch-materiellen und des modern-materiellen Geschäftsordnungsbegriff**

Die materielle Strömung knüpft damit die parlamentarische Geschäftsordnung nicht mehr rein formell an die Parlaments- und Geschäftsordnungsautonomie nach Art 40 Abs 1 Satz 2 GG. Ferner unterscheidet sie im Rahmen einer funktionellen Bewertung einen klassischen und einen modernen Geschäftsordnungsbegriff. Allerdings verlangt die materielle Strömung um der Uferlosigkeit zu begegnen eine gewisse Verbindlichkeit der Regelungen in Form der normativen Bindungskraft sowie Rechtsfolgen für das Parlament. Eine Rechtssatzqualität und ein Bezug zum Parlament sind mithin jedenfalls erforderlich.

Die modern-materielle Ausprägung verwischt jedoch die ohnehin fließenden Grenzen zwischen dem Geschäftsordnungsrecht im weiten Sinne und dem Parlamentsrecht im Allgemeinen. Außerdem unterscheidet sie nicht zwischen parlamentsinternen und parlamentsexternen Wirkungen und Rechtskreisen. So hat beispielsweise das Bannmeilengesetz keine Auswirkung auf den parlamentarischen Betrieb als solches. Der Schutz des Parlaments ist in gleicher Weise durch Polizei-, Ordnungs- und Versammlungsrecht gewährleistet, ohne dass diese Rechtsgebiete dem Geschäftsordnungsbegriff zugerechnet würden.

### **c) Teilergebnis**

Wegen der konkreteren Voraussetzungen wird vorliegend der klassisch-materielle Geschäftsordnungsbegriff vertreten.

Im Rahmen des Geschäftsordnungsrechts wird gemäß dieser Ansicht zwischen der Geschäftsordnung im weiten<sup>335</sup> Sinne sowie der Geschäftsordnung im engen<sup>336</sup> Sinne unterschieden. Diese Differenzierung ist bezüglich der Rechtsetzungskompetenz, der Rechtskraft, aber insbesondere bezüglich der Anwendung der §§ 126, 127 GOBT von Relevanz. Eine Abweichung von geschäftsordnungsmäßigen Normen nach § 126 GOBT ist nur im Rahmen der Geschäftsordnung im engen bzw formellen Sinne zulässig. Außerdem gilt

---

<sup>334</sup> *Haug*, Bindungsprobleme 37.

<sup>335</sup> *Pietzcker*, in: *Schneider/Zeh*, § 10 Rn 19; die Geschäftsordnung im weiten Sinne wird auch als materielle Geschäftsordnung bezeichnet: *Haug*, Bindungsprobleme 36 ff; der materielle Geschäftsordnungsbegriff umfasst sämtliche Regelungen, welche Einfluss auf den parlamentarischen Betrieb entfalten. Folglich zerfällt der materielle Geschäftsordnungsbegriff in zahlreiche Regelungsebenen: von dem Grundgesetz über formelle Gesetze, Geschäftsordnungstext und dessen Anlagen, Sondergeschäftsordnungen, Auslegungsentscheidungen, Gewohnheitsrecht (Observanz), Parlamentsbrauch und Übung bis hin zu informalen, ungeschriebenen Absprachen; *Haug*, Bindungsprobleme 37; *Kretschmer*, in: *Schneider/Zeh*, § 9 Rn 55 ff; *Achterberg*, Parlamentsrecht 38.

<sup>336</sup> *Pietzcker*, in: *Schneider/Zeh*, § 10 Rn 19; die Geschäftsordnung im engen Sinne wird auch als formelle Geschäftsordnung bezeichnet: *Haug*, Bindungsprobleme 41 f.; im Ergebnis auch *Steiger*, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems 34 ff, der allerdings von eigenerzeugtem Parlamentsrecht spricht.

der Grundsatz der Diskontinuität regelmäßig nur für die Geschäftsordnung in engem bzw formellem Sinne.

### **2.3. Geschäftsordnung im engen Sinne**

Zur Geschäftsordnung im engen Sinne zählen nach dem klassisch-materiellen Geschäftsordnungsbegriff neben dem unter dieser Bezeichnung vom Parlament beschlossenen Regelwerk auch die Anlagen, die äußerlich mit der Geschäftsordnung vereinigt und auf die gleiche Art wie das Hauptwerk vom Bundestag beschlossen worden sind.<sup>337</sup>

#### ***a) Verfahren und Form***

Die Geschäftsordnung des Bundestages wird zu Beginn jeder Wahlperiode vom neuen Bundestag gemäß Art 40 Abs 1 Satz 2 GG beschlossen.<sup>338</sup> Über das Verfahren hinsichtlich des Geschäftsordnungserlasses schweigt das Grundgesetz jedoch, so dass der Bundestag in dessen Ausgestaltung autonom ist.<sup>339</sup> In Ausübung seiner Autonomie beschließt der Bundestag die Geschäftsordnung in einem vereinfachten Rechtsetzungsverfahren.<sup>340</sup> Dabei ist ein Mehrheitsbeschluss des Vollplenums erforderlich.<sup>341</sup> Grundlage ist meist ein gemeinsamer Antrag der Fraktionen, die bisherige Geschäftsordnung zu übernehmen.<sup>342</sup> Dieser Übernahmeschluss umfasst ferner das ungeschriebene Geschäftsordnungsrecht sowie die parlamentarische Übung.

Änderungen der Geschäftsordnung erfolgen durch einfachen und in der Regel konsensualen Beschluss des Bundestages. Vor einer formellen Änderung der Geschäftsordnung werden neue Instrumente allerdings regelmäßig zunächst in der Praxis erprobt.

Da Art 40 Abs 1 Satz 2 GG weder eine Beurkundung noch eine Gegenzeichnung der Bundestagsgeschäftsordnung vorsieht, wurde die Geschäftsordnung zunächst lediglich zu Protokoll gegeben. Seit der Neubekanntmachung 1980<sup>343</sup> ist indes die Bekanntmachung der Bundestagsgeschäftsordnung im Bundesgesetzblatt üblich. Gleichwohl ist eine Bekanntmachung im Bundesgesetzblatt auch heute nicht zwingend erforderlich.<sup>344</sup>

---

<sup>337</sup> Pietzcker, in: Schneider/Zeh, § 10 Rn 19; Kretschmer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 40 Rn 15; Klein, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 49.

<sup>338</sup> Vgl BT-Drucksache 16/1.

<sup>339</sup> Achterberg/Schulte, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art 40 Rn 54.

<sup>340</sup> Kretschmer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 40 Rn 25; Morlok, in: Dreier, Art 40 Rn 9.

<sup>341</sup> Achterberg/Schulte, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art 40 Rn 54.

<sup>342</sup> Roll, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 1.

<sup>343</sup> BGBl 1980 I S 1237; BGBl 1982 I S 400; BGBl 1987 I S 147; BGBl 1987 I S 2677; BGBl 1988 I S 1009; BGBl 1989 I S 2442; BGBl 1990 I S 2555; BGBl 1995 I S 11; BGBl 1995 I S 1246; BGBl 1997 I S 747; BGBl 1998 I S 428; BGBl 2001 I S 1203; BGBl 2002 I S 3012; BGBl 2002 I S 3759; BGBl 2005 I S 668; BGBl 2005 I S 1230; BGBl 2005 I S 2512; BGBl 2005 I S 3094; BGBl 2006 I S 2210; BGBl 2008 I S 1712; BGBl I S 3819.

<sup>344</sup> Kretschmer, in: Schneider/Zeh, § 9 Rn 128; Schwerin, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 240.

Die Schriftform wird vom Grundgesetz für das Hauptwerk der Geschäftsordnung zwar nicht gefordert.<sup>345</sup> Allerdings sind ausschließlich ungeschriebene Regelungen zum parlamentarischen Verfahren, der Organisation und der Disziplin allein wegen der Vielzahl der zu entscheidenden Geschäftsordnungsfragen kaum praxistauglich.

### **b) Zuständigkeit**

Der Bundestag handelt im Zusammenhang mit dem Beschluss über die Geschäftsordnung im engen Sinne nicht als Gesetzgeber, sondern auf Grundlage der Geschäftsordnungsautonomie aus Art 40 Abs 1 Satz 2 GG als autonomer Geschäftsordnungsgeber. Die Qualität des Art 40 Abs 1 Satz 2 GG als Rechtsgrundlage und Kompetenzzuweisungsnorm steht schon aus historischen Gründen außer Frage.<sup>346</sup>

Dementsprechend ist neben dem Bundestag an der Erstellung der Geschäftsordnung im engen Sinne kein anderes Verfassungsorgan beteiligt und die Geschäftsautonomie aus Art 40 Abs 1 Satz 2 GG in vollem Umfang gewährleistet.

### **c) Geschäftsordnungsanlagen im Allgemeinen**

Trotz der räumlichen Verortung der Anlagen zur Geschäftsordnung am Ende des eigentlichen Geschäftsordnungswerkes ergeben sich schon in Bezug auf die Einordnung in das Geschäftsordnungsrecht umfangreiche Probleme: Das Instrument der Anlagen im Rahmen der geschäftsordnungsmäßigen Normsetzung wurde vom Bundestag zunächst verwendet, um neue Verfahrensinstitute zu erproben ohne zuvor das Gesamtwerk ändern oder novellieren zu müssen.<sup>347</sup> Wegen des ursprünglich provisorischen Charakters stellt sich daher zuerst die grundsätzliche Frage, ob die Anlagen zur Geschäftsordnung gerade wegen ihrer ursprünglich vorläufigen Natur überhaupt Teil der Geschäftsordnung im engen Sinne sein können.

Die Anlagen 1 bis 6 sind mit dem Hauptwerk<sup>348</sup> 1980 in Kraft getreten, während die siebte Anlage vor knapp zwanzig Jahren im Jahr 1990 bekannt gemacht wurde. Ferner wurde im Jahr 2008 knapp drei Jahrzehnte nach Novellierung und Bekanntmachung des Hauptwerkes der Bundestagsgeschäftsordnung die achte Anlage<sup>349</sup> beigelegt.

---

<sup>345</sup> Magiera, in: Sachs, Art 40 Rn 23.

<sup>346</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 74.

<sup>347</sup> Schwerin, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 247; Kretschmer, in: Schneider/Zeh, § 9 Rn 57; Achterberg, Parlamentsrecht 65; Haug, Bindungsprobleme 41.

<sup>348</sup> Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 25. Juni 1980 (BGBl I S 1237).

<sup>349</sup> Anlage 1 vom 25. Juni 1980 (BGBl I S 1237, 1255), zuletzt geändert durch die Bekanntmachung vom 12. Juli 2005 (BGBl I S 2512 in Verbindung mit der Bekanntmachung vom 18.10.2005 I 3007); Anlage 2 vom 25. Juni 1980 (BGBl I S 1237, 1256); Anlage 3 vom 25. Juni 1980 (BGBl I S 1237, 1256), geändert durch die Bekanntmachung vom 30. Mai 2001 (BGBl I S 1203); Anlage 4 vom 25. Juni 1980 (BGBl I S 1237, 1259), zuletzt geändert durch Nummer 8 der Bekanntmachung vom 30. September 1995 (BGBl I S 1246); Anlage 5 vom 25. Juni 1980 (BGBl I S 1237, 1260), geändert durch Artikel 7 der Bekanntmachung vom 12. November 1990 (BGBl I S 2555); Anlage 6 vom 25. Juni 1980 (BGBl I S 1237, 1261), zuletzt geändert durch die

Die Anlagen 1 bis 6 entfalten damit über denselben Zeitraum Wirkung wie das Geschäftsordnungswerk selbst. Zudem wurden auch sie im Laufe der Zeit teilweise geändert und angepasst. Im Rahmen der Novellierungen wurde allerdings ohne ersichtlichen Grund darauf verzichtet, bewährte Bestimmungen in das Hauptwerk aufzunehmen. Mithin kann jedenfalls bezüglich der Anlagen 1 bis 7<sup>350</sup> schon aufgrund ihrer Geltungsdauer und regelmäßigen Anwendung nicht mehr von einem Provisorium gesprochen werden. Sie sind als fester und dauerhafter Bestandteil der Geschäftsordnung etabliert.

Dessen ungeachtet ist offen, ob die Anlagen zur Geschäftsordnung im engen oder im weiten Sinne zählen. Allein die äußere Einheit mit dem Geschäftsordnungstext lässt zumindest darauf nach herrschender Meinung<sup>351</sup> keine Rückschlüsse zu. Ebenso ist jedoch der Umkehrschluss, die Anlagen 1 bis 7 seien gerade wegen ihrer Verortung am Ende der traditionellen geschäftsordnungsrechtlichen Paragraphenfolge keine gleichwertigen Geschäftsordnungsvorschriften, in gleichem Maße unzulässig.<sup>352</sup> Entsprechendes gilt für die im Jahr 2008 erlassene Anlage 8, welche aber aufgrund der Novelle<sup>353</sup> des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union obsolet ist.

Während *Arndt*<sup>354</sup> sämtliche Anlagen insbesondere wegen ihrer Stellung im Anschluss an das eigentliche Geschäftsordnungswerk als sogenannte Einzelbeschlüsse der Geschäftsordnung im weiten Sinne zuordnet, stuft *Kretschmer*<sup>355</sup> die Anlagen unterschiedslos als Geschäftsordnungsvorschriften im engen Sinne ein.

Auch der Wortlaut des Hauptwerkes hilft mangels Einheitlichkeit weder bei der Streitentscheidung noch bei der Qualifizierung weiter. Der Geschäftsordnungsgeber verwendet zwar den Begriff „Anlage“ in zahlreichen Paragraphen<sup>356</sup> der Geschäftsordnung. Doch sieht er dabei die Anlagen in §§ 17 Satz 1, 18 als Bestandteil der Geschäftsordnung, in § 93 Abs 3 als „Positivliste“, in §§ 105 Satz 2, 106 Abs 1, 106 Abs 2 Satz 2 als „Richtlinien“ und in § 107 Abs 2 als „Grundsätze“. In § 96a Abs 4 GOBT spricht er sogar ohne nähere Bezeichnung von Anlagen.

---

Bekanntmachung vom 14. Januar 2010 (BGBl I S 24); Anlage 7 vom 12. November 1990 (BGBl I S 2555, 2556) sowie Anlage 8 vom 29. Juli 2008 (BGBl I S 1714).

<sup>350</sup> Anlage 7 ist seit rund zwei Jahrzehnten in Kraft.

<sup>351</sup> *Haug*, Bindungsprobleme 41; *Butzer*, ZParl 1993, 387 f; aA: *Pietzcker*, in: *Schneider/Zeh*, § 10 Rn 19.

<sup>352</sup> *Kretschmer*, in: *Schneider/Zeh*, § 9 Rn 57.

<sup>353</sup> BGBl 2009 I S 3026; BT-Drucksache 16/13925.

<sup>354</sup> *Arndt*, Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht 90 f.

<sup>355</sup> *Kretschmer*, in: *Schneider/Zeh*, § 9 Rn 57.

<sup>356</sup> §§ 17 Satz 1, 18, 93 Abs 3 Satz 1, 93 Abs 6 Satz 2, 93 Abs 7, 96a Abs 4, 105 Satz 2, 106 Abs 1, 106 Abs 2 Satz 2, 107 Abs 2 GOBT.

Mit der herrschenden Meinung<sup>357</sup> ist die Verwendung des uneinheitlichen Vokabulars in der Geschäftsordnung bezüglich der Anlagen indes mangels Aussagekraft als unerheblich anzusehen. Rückschlüsse können deshalb nicht gezogen werden.

Eine Anlage kann zur Geschäftsordnung im engen Sinne mithin nur zugeordnet werden, wenn die jeweilige Anlage den grundsätzlichen Voraussetzungen der Definition der Geschäftsordnung im engen Sinne genügt.<sup>358</sup> Demnach muss sie zunächst im Wege des für das Hauptwerk vorgesehenen Verfahrens beschlossen sein.<sup>359</sup> Überdies muss sie die formelle und materielle Regelungsintensität des Hauptwerks aufweisen. Anlagen, die diese Bedingungen nicht erfüllen, unterfallen demzufolge lediglich der weiten Geschäftsordnungsdefinition.<sup>360</sup>

Die Anlagen 2 bis 5 und 7 erfüllen die Voraussetzungen des Hauptwerkes indes unproblematisch. Nach der angeführten Definition ist allerdings fraglich, ob die Anlagen 1, 6 und 8 in gleichem Maße als Geschäftsordnung im engen Sinne zu gelten haben. Denn bezüglich der in Anlage 1 normierten Verhaltensregeln für Bundestagsmitglieder stellte das Bundesverfassungsgericht Vorgaben auf, wonach diese Verhaltensregeln als Ausfluss der Art 38 Abs 1 und 3 GG auf §gesetzliche Vorkehrungen<sup>361</sup> und nicht nur auf Geschäftsordnungsbestimmungen gestützt werden müssen. Darüber hinaus ist Anlage 6 entgegen den allgemeinen Voraussetzungen für die Geschäftsordnung im engen Sinne gemäß § 107 Abs 2 GOBT nicht originär vom Vollplenum des Bundestages gefasst worden. Zudem wird Anlage 6 nicht mit dem Hauptwerk, sondern durch gesonderten Beschluss zu Beginn der Wahlperiode vom Bundestag übernommen.

Die Einordnung der Anlagen 1 und 6 in das Geschäftsordnungsrecht soll mithin genauer untersucht werden:

#### **aa) Anlage 1**

In der ersten Anlage zur Geschäftsordnung werden Verhaltensregeln für die Mitglieder des Bundestages normiert. Die Verhaltensregeln sind zwar keine allgemeine Berufsethik<sup>362</sup> für Abgeordnete, doch stellen sie verbindliche und sanktionsbewehrte Verhaltenspflichten auf. Damit sollen zuvörderst mögliche Konflikte zwischen den privaten Interessen und den

---

<sup>357</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 49; differenzierend bezüglich Anlage 1, Roll, in: Schneider/Zeh, § 19 Rn 21.

<sup>358</sup> Haug, Bindungsprobleme 41 f.

<sup>359</sup> Rothaug, Die Leitungskompetenz des Bundestagspräsidenten 68.

<sup>360</sup> Haug, Bindungsprobleme 42.

<sup>361</sup> BVerfGE 40, 296, 318 f.

<sup>362</sup> Über die Unzulässigkeit von außerparlamentarisches Verhalten erfassender Berufsethik und Ehrenordnung in einer repräsentativen Demokratie: Haug, Bindungsprobleme 109 f; Pietzcker, in: Schneider/Zeh, § 10 Rn 21. Ungeachtet dessen ist die §Würde des Hohen Hauses<sup>o</sup> parlamentsintern zu wahren, § 7 Abs 1 Satz 2 GOBT, hierzu Roll, Geschäftsordnung (2001), § 7 Rn 4.

Mandatsaufgaben verhindert oder zumindest transparent werden.<sup>363</sup> Die Verhaltensregeln sollen mithin Machtmissbrauch sowie die Verquickung von privaten und mandatsbezogenen Interessen verhindern. Sie betreffen im Wesentlichen finanzielle Bezüge, welche Abgeordnete gegenleistungsfrei oder für die parlamentarische Durchsetzung von Interessen des die Bezüge Leistenden erhalten. Die Transparenzregelungen sollen den Wählern berufliche und sonstige Verpflichtungen des Abgeordneten neben dem Mandat und daraus zu erzielende Einkünfte offenlegen.<sup>364</sup>

Die Anlage 1 zur Geschäftsordnung tritt jedoch wegen der Besonderheit ihrer Rechtsgrundlage aus der Reihe der Anlagen 2 bis 7. Während die Anlagen 2 bis 7 als auch das Geschäftsordnungswerk als solches dem Grunde nach auf der Parlamentsautonomie aus Art 40 Abs 1 Satz 2 GG gründen, ist Rechtsgrundlage der ersten Anlage das Abgeordnetengesetz. Diese einfachgesetzliche Verpflichtung zum Erlass von Geschäftsordnungsrecht ist durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedingt und gilt im Gegensatz zur verfassungsgesetzlichen Ermächtigung zum Erlass von Geschäftsordnungsrecht als problematisch.<sup>365</sup>

#### (1) Rechtsgrundlage der Anlage 1

Am 21. September 1972 erließ der Deutsche Bundestag erstmals Verhaltensregeln als Anlage zur Geschäftsordnung.<sup>366</sup> Allerdings forderte das Bundesverfassungsgericht drei Jahre später in seinem sogenannten Diätenurteil<sup>367</sup> nicht bloße geschäftsordnungsmäßige Bestimmungen, sondern ausdrücklich „gesetzliche Vorkehrungen“<sup>368</sup> als Grundlage von Verhaltensregeln für Abgeordnete. Die Verfassungsrichter begründeten den Gesetzesvorbehalt mit dem Schutz des Abgeordnetenstatus<sup>369</sup> aus Art 48 Abs 3 GG in Verbindung mit Art 38 Abs 1 GG. Die Parlaments- und Geschäftsordnungsautonomie aus Art 40 Abs 1 Satz 2 GG wurde indes vom Bundesverfassungsgericht nicht als Rechtsgrundlage herangezogen. In der wissenschaftlichen Rezeption wurde das sogenannte Diätenurteil ob dieser Besonderheit sodann als „Realpolitik“<sup>369</sup> und als „Sündenfall“<sup>370</sup> qualifiziert. Zwar beziehen sich diese Stimmen hauptsächlich auf die materiellen

---

<sup>363</sup> Roll, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 18; zunächst werden in § 44a Abs 4 AbgG und Anlage 1, §§ 1 und 2 zahlreiche Anzeigepflichten über berufliche und andere Tätigkeiten konstituiert. Hiervon sind die Tätigkeiten vor der Mitgliedschaft im Bundestag wie auch Aktivitäten während der Ausübung des Mandats erfasst. Nach § 44 Abs 2 AbgG ist insbesondere die Annahme von Geld oder von geldwerten Zuwendungen unzulässig, die nur deshalb gewährt werden, weil dafür die Vertretung und Durchsetzung der Interessen des Leistenden im Bundestag erwartet wird. Spenden werden gesondert behandelt. Unzulässig ist ferner die Annahme von Geld oder von geldwerten Zuwendungen, wenn diese Leistung ohne angemessene Gegenleistung des Mitglieds des Bundestages gewährt wird.

<sup>364</sup> BVerfGE 118, 277, 352.

<sup>365</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 75.

<sup>366</sup> BGBl 1972 I S 2065 f; zum politischen Hintergrund vgl. Roll, in: Schneider/Zeh, § 19 Rn 1 ff.

<sup>367</sup> BVerfGE 40, 296.

<sup>368</sup> BVerfGE 40, 296, 297.

<sup>369</sup> Häberle, NJW 1976, 537.

<sup>370</sup> Linck, NJW 2008, 24.

Regelungen, doch kann dies in gleichem Maße in formeller Hinsicht bezüglich der geforderten Gesetzesform gelten.

Auf dieses Urteil wurden die gesetzlichen Vorschriften des Abgeordnetengesetzes sowie die Geschäftsordnungsnorm des § 18 GOBT gemäß den höchstrichterlichen Vorgaben im Rahmen der Geschäftsordnungsnovelle 1980 entwickelt.<sup>371</sup> Mit § 18 erklärt die Bundestagesgeschäftsordnung die vom Bundestag gemäß dem Abgeordnetengesetz zu beschließenden Verhaltensregeln zu ihrem Bestandteil in Form der Anlage 1.

## (2) Bestätigung der Rechtsgrundlage der Anlage 1

Im Jahr 2005<sup>372</sup> wurden die bestehenden Normen als Rechtsgrundlage der Verhaltensregeln für Abgeordnete sodann mit den §§ 44a, 44b, 44c AbgG konkretisiert und verschärft. Das Bundesverfassungsgericht hatte daraufhin über die Verfassungsmäßigkeit dieser Änderung und damit abermals über Verhaltensregeln für Abgeordnete zu entscheiden.<sup>373</sup>

Wesentlicher Streitpunkt war die in § 44a Abs 1 AbgG getroffene Regelung, nach der die Ausübung des Bundestagsmandats im Mittelpunkt der Tätigkeit der Abgeordneten stehe. Daneben wurde die Frage behandelt, ob die konkreten Verhaltensregeln überhaupt aufgrund einer Kompetenzdelegation durch die Geschäftsordnung konkretisiert und bei entsprechenden Verstößen Sanktionen vorgesehen werden dürfen oder ob es dafür gesetzlicher Vorschriften bedarf.

Die Gegner der gesetzlichen sogenannten Mittelpunkregelung kritisierten zum einen, sie greife verfassungswidrig in die Rechtsstellung der Abgeordneten aus Art 38 Abs 1 Satz 2 GG sowie in die Parlamentsautonomie aus Art 40 Abs 1 Satz 2 GG ein.<sup>374</sup> Weiters liege in der geschäftsordnungsmäßigen Auferlegung der Veröffentlichungspflicht und der entsprechenden Sanktionen ein Verstoß gegen den Vorrang des Parlamentsgesetzes.<sup>375</sup> § 44a Abs 4 Satz 1 AbgG beschränke Veröffentlichungsvorgaben in den Verhaltensregeln ausdrücklich auf Einkünfte, die auf für die Ausübung des Mandats bedeutsame Interessenverknüpfungen hinweisen könnten. Anlage 1 gehe über diese Vorgaben hinaus.

Allerdings begegneten weder die gesetzlichen Bestimmungen zur Mittelpunkregelung, die Rechtsetzungsdelegation auf den Geschäftsordnungsgeber noch die konkreten Regelungen der Anlage 1 verfassungsrechtlichen Bedenken der die Entscheidung tragenden Richter des Senats.<sup>376</sup> Das Gericht bestätigte damit die formellen Vorgaben aus dem Diätenurteil und sah

---

<sup>371</sup> *Roll*, in: Schneider/Zeh, § 19 Rn 3.

<sup>372</sup> BGBl 2005 I S 2482.

<sup>373</sup> BVerfGE 118, 277.

<sup>374</sup> BVerfGE 118, 277, 300.

<sup>375</sup> BVerfGE 118, 277, 302.

<sup>376</sup> BVerfGE 118, 277, 333; die Richter Hassemer, Di Fabio, Mellinshoff und Landau halten die Mittelpunkregelung im Hinblick auf die Freiheit des Abgeordneten indes für bedenklich und eine verfassungskonform einschränkende Auslegung für geboten, BVerfGE 118, 277, 338 ff.

letztlich auch materiell keinen Grund zur Beanstandung der gesetzlichen Mittelpunktregelung.

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts<sup>377</sup> ist es zulässig, diesen Teil des Parlamentsrechts mittels Gesetz zu regeln. Die entsprechenden Regelungen des Abgeordnetengesetzes finden ihre Rechtsgrundlage in Art 48 Abs 3 GG in Verbindung mit Art 38 Abs 1 GG und beruhen nicht auf der Parlamentsautonomie des Art 40 Abs 1 Satz 2 GG.<sup>378</sup> Dementsprechend liegt nach Ansicht des Senats in der Mittelpunktregelung des § 44a Abs 1 AbgG ein zulässiger Eingriff in die Rechtsstellung der Abgeordneten aus Art 38 Abs 1 Satz 2 GG sowie in die Parlamentsautonomie aus Art 40 Abs 1 Satz 2 GG.<sup>379</sup> Aus der Eigenart der Materie ergebe sich zwar eine Nähe zum Geschäftsordnungsrecht, so dass mit den Verhaltensregeln Binnenrecht des Parlaments geschaffen wird.<sup>380</sup> Doch sei dies auch mit Blick auf Art 40 Abs 1 Satz 2 GG zulässig, da aufgrund der Rechtsetzungsdelegation allein der Geschäftsordnungsgeber die Konkretisierung der Regelung in Form der Anlage 1 berät und beschließt.

In materieller Hinsicht unterliege der Begriff des Mittelpunkts im Ergebnis der verfassungskonformen Auslegung.<sup>381</sup> Weiters seien sowohl die Anzeigepflichten als auch die Veröffentlichung von Angaben über Tätigkeiten neben dem Mandat sowie die Sanktionierung von entsprechenden Verstößen verfassungsgemäß.<sup>382</sup> Die generelle Anzeigepflicht sei bereits unmittelbar gesetzlich in § 44a Abs 4 Satz 1 AbgG angelegt, so dass sie lediglich durch die Verhaltensregeln in Anlage 1 konkretisiert werde. Deshalb liege eine Veränderung der demokratischen Legitimation ebenso wenig wie ein Verstoß gegen die Wesentlichkeitstheorie vor.

### (3) Anlage 1 als Unikum

Problematisch im Hinblick auf Anlage 1 zur Geschäftsordnung ist, dass diese zwar als parlamentarisches Binnenrecht<sup>383</sup> gilt, aber anders als das Hauptwerk der Bundestagsgeschäftsordnung nicht auf Art 40 Abs 1 Satz 2 GG, sondern auf einer einfachgesetzlichen Grundlage beruht.

Die Besonderheit der ersten Geschäftsordnungsanlage ergibt sich mithin aus ihrer Rechtsgrundlage: Die erste Anlage gilt gemäß § 18 GOBT als Bestandteil der Bundestagsgeschäftsordnung und müsste aufgrund der Verortung am Ende der

---

<sup>377</sup> BVerfGE 118, 277, 333; die Entscheidung über die Zulässigkeit der gesetzlichen Rechtsgrundlage für die Verhaltensregeln für Abgeordnete tragen indes auch die Richter Hassemer, Di Fabio, Mellinshoff und Landau.

<sup>378</sup> BVerfGE 40, 296, 297.

<sup>379</sup> BVerfGE 118, 277, 323 und 327 ff.

<sup>380</sup> BVerfGE 118, 277, 359.

<sup>381</sup> BVerfGE 118, 277, 338.

<sup>382</sup> BVerfGE 118, 277, 352; nach Auffassung der Richter Hassemer, Di Fabio, Mellinshoff und Landau sind sie jedoch verfassungswidrig.

<sup>383</sup> BVerfGE 118, 277, 359.

Geschäftsordnung diesem Grundsatz nach auf der Geschäftsordnungsautonomie aus Art 40 Abs 1 Satz 2 GG beruhen. Dagegen wurde sie auf der einfachgesetzlichen Grundlage des § 44b AbgG beschlossen.<sup>384</sup> Schon hinsichtlich der Normerlasskompetenz ergeben sich damit wesentliche Unterschiede. Die Normen der Geschäftsordnung werden aufgrund der Geschäftsordnungsautonomie aus Art 40 Abs 1 Satz 2 GG vom Bundestag als Geschäftsordnungsgeber beschlossen. Dagegen werden die einfachgesetzlichen Normen des Abgeordnetengesetzes vom Gesetzgeber im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen.

Da die erste Anlage aufgrund eines formellen Gesetz<sup>385</sup> und einer Verweisung im Geschäftsordnungstext<sup>386</sup> erlassen wurde, bezeichnet *Haug* die Anlage 1 nur als „deklaratorisches Geschäftsordnungsrecht“<sup>387</sup>. Aus demselben Grund gelten die Verhaltensregeln unter weiteren Vertretern der Literatur als „eine besondere Form des parlamentarischen Innenrechts“<sup>388</sup> und bezüglich ihrer Rechtsnatur als „ein Unikum“<sup>389</sup>.

Mit *Roll* und *Haug* qualifiziert die herrschende Meinung<sup>390</sup> die erste Anlage mithin abweichend vom allgemeinen Geschäftsordnungsrecht als Besonderheit. Dies ist bedingt durch ihre Rechtsgrundlage und den höchstrichterlich konstruierten Gesetzesvorbehalt. Rechtsgrundlage der Verhaltensregeln ist nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gerade nicht die Geschäftsordnungsautonomie aus Art 40 Abs 1 Satz 2 GG, sondern die die parlamentarische Autonomie einschränkenden Art 38 und 48 GG. Dementsprechend betreffen die Verhaltensregeln als Ausführungsregelung im Sinne von Art 38 Abs 3 GG zwar den verfassungsrechtlichen Abgeordnetenstatus, aber nicht unmittelbar den Status des Parlaments.<sup>391</sup>

Infolgedessen ist Anlage 1 ungeachtet des deklaratorischen Wortlauts des § 18 GOBT<sup>392</sup> nach der herrschenden Meinung lediglich Teil der Geschäftsordnung im weiten Sinne. Folglich unterliegen die als Anlage 1 normierten Verhaltensregeln weder der Diskontinuität noch der Abweichungsmöglichkeit gemäß § 126 GOBT.<sup>393</sup>

Die Vorgaben des Verfassungsgerichtsurteils bezüglich der gesetzlichen Grundlage für die Verhaltensregeln haben indes einen Streit aufgeworfen. So schreibt *Klein*, es sei „schwer zu

---

<sup>384</sup> Dies entspricht den dargestellten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus BVerfGE 40, 296, 297; 118, 277, 333.

<sup>385</sup> § 44b AbgG.

<sup>386</sup> § 18 GOBT.

<sup>387</sup> *Haug*, Bindungsprobleme 108.

<sup>388</sup> *Roll*, in: *Schneider/Zeh*, § 19 Rn 21.

<sup>389</sup> *Butzer*, ZParl 1993, 387; *Roll*, in: *Schneider/Zeh*, § 19 Rn 21.

<sup>390</sup> So die hM: *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, Art 40 Rn 51; *Haug*, Bindungsprobleme 105 ff; *Pietzcker*, in: *Schneider/Zeh*, § 10 Rn 21; *Roll*, in: *Schneider/Zeh*, § 19 Rn 21; *Badura*, in: *Schneider/Zeh*, § 15 Rn 72.

<sup>391</sup> *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, Art 40 Rn 52; *Roll*, in: *Schneider/Zeh*, § 19 Rn 21.

<sup>392</sup> §Die vom Bundestag gemäß § 44b des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz) zu beschließenden Verhaltensregeln sind Bestandteil dieser Geschäftsordnung (Anlage 1).ö.

<sup>393</sup> Für die hM: *Roll*, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 18; *Roll*, in: *Schneider/Zeh*, § 19 Rn 21; aA. *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 18, 3.

erkennen, auf welcher verfassungsrechtlichen Grundlage der Gesetzgeber befugt sein sollte, den Bundestag als Geschäftsordnungsgeber zum Erlass von Verhaltensregeln zu ermächtigen oder gar so wie in § 44b AbgG geschehen so zu verpflichten<sup>394</sup>. Problematisch ist dabei insbesondere, dass die Verfassung in Art 48 Abs 3 Satz 3 GG keinen Gesetzesvorbehalt für Verhaltensregeln vorsieht. Aus der systematischen Stellung und der Regelungsmaterie des Art 48 Abs 3 Satz 1 und 2 GG ergibt sich, dass dieser lediglich ein Gesetz über die vom Staat zu zahlende Abgeordnetenentschädigung verlangt. Dagegen seien von Art 48 Abs 3 GG in Verbindung mit Art 38 Abs 1 GG finanzielle Zuwendungen von privater Seite gerade nicht erfasst. Während das Gericht in seinem Urteil zu dem Konflikt mit der Geschäftsordnungsautonomie aus Art 40 Abs 1 Satz 2 GG schweigt<sup>395</sup>, sieht *Morlok* eine Bindung der Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments durch die in Art 38 GG geschützte Rechtsstellung des Abgeordneten.<sup>396</sup>

Damit geht eine starke Strömung in der Literatur gegen das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass keine gesetzliche Grundlage für den Erlass der Verhaltensregeln notwendig sei.<sup>397</sup>

Die Geschäftsordnungsautonomie aus Art 40 Abs 1 Satz 2 GG bilde eine ausreichende Rechtsgrundlage. Seine Argumentation untermauernd führt *Klein*<sup>398</sup> Art 9 Abs 1 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments an. Darin ermächtigt sich das Parlament selbst, entsprechende Verhaltensregeln für seine Mitglieder zu erlassen.

Ebenfalls gegen die Begründung des Bundesverfassungsgerichts wird die Geschäftsordnungsautonomie als Rechtsgrundlage für die Verhaltensregeln mit dem Argument der Funktionsfähigkeit<sup>399</sup> des Parlaments hergeleitet.<sup>400</sup> Demnach würde der Regelungsbereich der Anlage 1 originär zur Geschäftsordnung im engen Sinne gehören.

Dagegen wird von *Schwerin*<sup>401</sup> angeführt, zwar greifen die Verhaltensregeln in die Abgeordnetenrechte aus Art 38 GG ein, jedoch sei ein derartiger Eingriff im Hinblick auf die überwiegende Zahl von Verfahrensregeln festzustellen. Jede verfahrensleitende oder disziplinierende Bestimmung der Geschäftsordnung greife in den Mandatsstatus des einzelnen Abgeordneten ein. Allerdings stelle die Anlage 1 überwiegend Anforderungen an das Verhalten der Abgeordneten außerhalb des Parlaments und betreffe deshalb gerade nicht

---

<sup>394</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 52.

<sup>395</sup> Auch in jüngsten Entscheidungen zum Abgeordnetengesetz äußert sich das Bundesverfassungsgericht nicht zu dem dargestellten Konflikt betreffend die Geschäftsordnungsautonomie, vgl BVerfGE 97, 408 bis 415; 99, 19 bis 45; 118, 277 bis 401.

<sup>396</sup> *Morlok*, JZ 1989, 1037; die den Abgeordnetenstatus begründenden Rechte sind darüber hinaus Funktionsgarantien für den Bundestag als Volksvertretung und für die Arbeitsfähigkeit des Parlaments.

<sup>397</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 53; *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 62 f; im Ergebnis wohl auch *Haug*, Bindungsprobleme 108.

<sup>398</sup> Vgl Fn 107 bei *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 53.

<sup>399</sup> Zynisch kommentiert *Krause* den Erlass der Verhaltensregeln 1973 mit der Bemerkung, dass sein durch und durch korruptes Parlament möglicherweise besser als ein Parlament aus Ehrenmännern so Gesetze beschließen und Regierungsgämter besetzen kann, *Krause*, DÖV 1974, 326.

<sup>400</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 53; *Haug*, Bindungsprobleme 108 f.

<sup>401</sup> *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 55.

parlamentsinternes Verhalten oder Verfahren. Mithin sei der einzelne Abgeordnete in seiner persönlichen Grundrechtssphäre betroffen. Deshalb müssten die Verhaltensregeln durch ein Gesetz und nicht nur aufgrund eines Gesetzes erlassen werden. *Schwerin* sieht in der Kompetenzdelegation der gesetzlichen Regelungen der §§ 44a und 44b AbgG folglich eine verfassungswidrige Erweiterung des Selbstorganisationsrechts des Parlaments und befürchtet eine negative Vorbildwirkung.<sup>402</sup>

#### (4) Zwischenergebnis

Die Anlage 1 zur Geschäftsordnung stellt wegen ihrer einfachgesetzlichen Grundlage und der Delegation in §§ 44b AbgG, 18 GOBT eine Besonderheit im Rahmen des Geschäftsordnungsrechts dar. Diese Eigenheit gründet in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und begegnet nicht unerheblicher Kritik in der Wissenschaft. Die Kritik der Literatur an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist zwar rechtsdogmatisch begründet, da die Regelung des Verhaltens seiner Mitglieder ureigene Aufgabe eines Parlaments ist. Die von *Schwerin* vorgenommene Trennung von Rechten des Mandatsträgers und von Rechten der Person hinter dem Mandat trägt meiner Ansicht nach nicht, da Art 40 Abs 1 Satz 2 GG und der Aufbau der Geschäftsordnung diese Unterscheidung nicht vornimmt. Ferner ist dem Verfasser nicht ersichtlich, wie eine solche Trennung in Anbetracht der demokratischen Legitimation des Mandats und im Sinne der Verantwortlichkeit gegenüber dem Souverän durchgeführt werden sollte. Jedenfalls ist die Einflussnahme des Gesetzgebers auf das Verhalten von Abgeordneten, sei es im parlamentsinternen oder externen Bereich, das Ende des klassischen Verständnisses der Parlamentsautonomie.

Indessen haben sich die gesetzliche Normierung parlamentarischen Binnenrechts und die entsprechenden Eingriffe in die Geschäftsordnungsautonomie aufgrund der verhältnismäßig langen Geltungsdauer von über drei Jahrzehnten und der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durchgesetzt. Die Kritik scheint überholt, wenngleich der Geschäftsordnungsgeber seine Kompetenzen noch nicht vollends an den Gesetzgeber abgetreten hat.

Dessen ungeachtet ist Anlage 1 zwar Bestandteil der Geschäftsordnung, jedoch zählt sie nicht zum engen Geschäftsordnungsbereich. Anlage 1 gilt mithin als Geschäftsordnung im weiten Sinne.

#### **bb) Anlage 6**

Darüber hinaus ergibt sich ein Problem im Rahmen der Einordnung der Anlage 6 in den Stufenbau des Geschäftsordnungsrechts. Diese wird anders als das Hauptwerk der

---

<sup>402</sup> *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 62 ff.

Geschäftsordnung nicht originär vom Plenum des Bundestages gefasst. Die als Anlage 6 kodifizierten Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten werden zunächst aufgrund der Rechtsetzungsdelegation aus § 107 Abs 2 GOBT vom Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung aufgestellt und seit dem Jahr 2002 zu Beginn der Wahlperiode<sup>403</sup> vom Bundestag durch Beschluss übernommen. Der Beschluss über die Übernahme der Anlage 6 erfolgt gesondert im Anschluss an den Beschluss über die Übernahme des Gesamtwerks der Geschäftsordnung. Ein gesonderter Beschluss wird nur bezüglich der Anlage 6 gefasst.

Dagegen wurde die Anlage 6 bis zur 15. Wahlperiode ausschließlich vom Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung beschlossen. Demgemäß wurde sie entgegen den allgemeinen Voraussetzungen für die Geschäftsordnung im engen Sinne nicht vom Plenum des Bundestages beschlossen und folglich bis zu diesem Zeitpunkt von der Literatur nicht als Geschäftsordnung im engen Sinne verstanden.<sup>404</sup> Folglich stand die Anlage 6 der Bundestagsgeschäftsordnung gerade wegen des fehlenden Plenumsbeschlusses nicht auf einer Ebene mit dem Hauptwerk der Bundestagsgeschäftsordnung.<sup>405</sup> Der Bundestag war mithin an die als „Sondergeschäftsordnungsrecht des Geschäftsordnungsausschusses“<sup>406</sup> und bloßer „Anhang“<sup>407</sup> zur Geschäftsordnung bezeichnete Anlage 6 nicht gebunden. Eine Verbindlichkeit der Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten wurde nur für den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung angenommen.<sup>408</sup> Demzufolge unterfiel sie trotz der räumlichen Verortung als Anlage zur Bundestagsgeschäftsordnung lediglich der Geschäftsordnung im weiten Sinne.

Diese Würdigung der Anlage 6 ist indes aufgrund des gesonderten Bundestagesbeschlusses zu Beginn der Legislaturperiode seit 2002 nicht mehr aufrechtzuerhalten. Das Vollplenum des Bundestages fasst zu Beginn der Legislaturperiode einen eigenen Beschluss über die Anlage 6 und unterwirft sich damit deren Rechtsverbindlichkeit. Auch die Delegation von Beschlussempfehlung nach § 107 Abs 2 GOBT sowie von Vorentscheidungen<sup>409</sup> in Immunitätsfragen an den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung ist wegen des Übernahmebeschlusses des Vollplenums zu Beginn der jeweiligen Wahlperiode für den Bundestag insgesamt verbindlich. Mit dem Beschluss des Vollplenums ist hier einer wesentlichen Voraussetzung der Geschäftsordnung im engen Sinne genüge getan.

---

<sup>403</sup> Erstmals mit Beginn der 15. Wahlperiode, BGBl 2002 I S 4734; zuletzt mit BGBl 2010 I S 24.

<sup>404</sup> Vgl. Klein, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 49; Schwerin, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 252; Butzer, ZParl 1993, 387 f.; Steiger, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems 34.

<sup>405</sup> Schwerin, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 252.

<sup>406</sup> Schwerin, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 253.

<sup>407</sup> Haug, Bindungsprobleme 41 f.

<sup>408</sup> Schwerin, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 252 f.; Butzer, ZParl 1993, 387 f.

<sup>409</sup> A. Z 8, 11, 12, B. und C der Anlage 6 zur GOBT.

Allerdings könnte gegen die Qualifizierung der Anlage 6 als Geschäftsordnung im engen Sinne sprechen, dass die Anlage 6 nicht mit der Geschäftsordnung, sondern gerade vom Ausschuss vorgefasst ist und erst durch gesonderten Beschluss des Vollplenums in der jeweils ersten Sitzung der Wahlperiode übernommen wird.<sup>410</sup> Mit dieser Praxis wird jedoch der Ratio des § 107 Abs 2 GOBT Rechnung getragen. Demnach soll gerade der sachnahe und fachkundige Immunitätsausschuss die entsprechenden Grundsätze aufstellen. Der Bundestag bindet sich jedoch durch den gesonderten Beschluss explizit an die Grundsätze des Ausschusses und zieht sie auf die Ebene der Geschäftsordnung im engen Sinne. Die Delegation an den Ausschuss ist von dem Beschluss bewusst erfasst. Mithin fällt die Anlage 6 seit dem Jahr 2002 mit Beginn der 15. Wahlperiode in den Bereich der Geschäftsordnung im engen Sinne.

#### ***d) Auslegungsentscheidungen zur Geschäftsordnung***

Darüber hinaus bedarf die Qualifizierung der Auslegungsentscheidungen zur Geschäftsordnung näherer Betrachtung: Die parlamentarische Praxis kennt zwei Arten von Auslegungsentscheidungen. Auslegungsentscheidungen des Bundestagsplenums über Geschäftsordnungsfragen gemäß § 127 Abs 1 Satz 2 GOBT beruhen auf der parlamentarischen Geschäftsordnungsautonomie aus Art 40 Abs 1 Satz 2 GG und entfalten als Bundestagsbeschlüsse unmittelbar Rechtswirkung.<sup>411</sup> Die entsprechenden Beschlüsse sind verbindliche Richtlinien für den gesamten Bundestag und gelten daher als Geschäftsordnungsrecht im engen Sinne. Das Plenum entscheidet jedoch nur auf ein entsprechendes Verlangen gemäß § 127 Abs 1 Satz 2 GOBT.

Dagegen ist nach § 127 Abs 1 Satz 2, 1. Halbsatz und Abs 2 GOBT in der Regel der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung für Auslegungsentscheidungen zur Geschäftsordnung zuständig. Den Auslegungsentscheidungen des Geschäftsausschusses kommen indes nur dann Normcharakter und Rechtsverbindlichkeit zu, wenn die konkrete Entscheidung seit ihrer Verabschiedung durch den Geschäftsausschuss von den parlamentarischen Gremien und Amtsträgern im Bewusstsein der Verbindlichkeit fortgesetzt herangezogen wurde oder wenn der Bundestag die Auslegungsentscheidung des Ausschusses bestätigt.<sup>412</sup>

---

<sup>410</sup> Vgl zu den Beschlüssen des Deutschen Bundestages: Bekanntmachung über die Übernahme des Beschlusses des Deutschen Bundestages betreffend Aufhebung der Immunität von Mitgliedern des Bundestages und der Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten vom 14. Januar 2010 (BGBl 2010 I S 24), BGBl 2006 I S 9 und BGBl 2002 I S 4734 und davor Beschlüsse des Ausschusses über die Übernahme der Grundsätze, BGBl 1998 I S 3682, BGBl 1995 I S 248 sowie BGBl 1991 I S 721.

<sup>411</sup> Vgl *Achterberg/Schulte*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art 40 Rn 33; *Roll*, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 127; *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 259.

<sup>412</sup> Vgl *Haug*, Bindungsprobleme 39; *Kretschmer*, in: Schneider/Zeh, § 9 Rn 60, 61; *Roll*, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 127.

Mithin können die Auslegungsentscheidungen des Geschäftsordnungsausschusses nur im Einzelfall und erst bei einer fortgesetzten Akzeptanz der Geschäftsordnung im engen Sinne oder auf einen entsprechenden Beschluss des Plenums zugeordnet werden. Grundsätzlich gelten die Auslegungsentscheidungen des Geschäftsordnungsausschusses jedoch als Geschäftsordnung im weiten Sinne.

### ***e) Sondergeschäftsordnungen***

Eine besondere Form des parlamentarischen Verfahrensrechts stellen die sogenannten Sondergeschäftsordnungen dar. Sie sind Regelungen einzelner Ausschüsse zu bestimmten Detailfragen aus dem jeweiligen Geschäftsbereich des Ausschusses. Wegen des fehlenden Beschlusses des Vollplenums binden sie lediglich den jeweiligen Ausschuss. Sondergeschäftsordnungen beruhen regelmäßig auf einer parlamentarischen Normsetzungsdelegation, können aber durch Gesetz oder durch die Verfassung vorgegeben sein.<sup>413</sup> Jedenfalls muss der jeweilige Ausschuss zum Erlass des Sondergeschäftsordnungsrechts ermächtigt sein.

Dementsprechend weist der Bundestag beispielsweise dem Petitionsausschuss<sup>414</sup> die Befugnis zu, Verfahrensgrundsätze<sup>415</sup> für die Behandlung von Petitionen und Beschwerden aufzustellen. Auch die Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten als Anlage 6 sind vom Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung gemäß der Ermächtigung aus § 107 Abs 2 GOBT bis zu Beginn der 15. Wahlperiode als Sondergeschäftsordnung beschlossen worden.<sup>416</sup> Zwar wird die Anlage weiterhin von dem Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung verfasst, doch bindet sich seit 2002 der gesamte Bundestag durch gesonderten Beschluss zu Beginn der jeweiligen Wahlperiode an sie. In gleichem Maße galten die IPA-Regeln, welche vor dem Erlass des Untersuchungsausschussgesetzes<sup>417</sup> die Verfahrensweise in Untersuchungsausschüssen regelten, als Sondergeschäftsordnungsrecht und damit als Geschäftsordnung im weiten Sinne.<sup>418</sup>

In der Regel unterfallen Sondergeschäftsordnungen mangels Beschluss des Bundestagsvollplenums nicht der Geschäftsordnung im engen Sinne. Eine Ausnahme stellt

---

<sup>413</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art 46 Rn 57; Kretschmer, in: Schneider/Zeh, § 9 Rn 58; Wiefelspütz, DVBl 2002, 1234; Haug, Bindungsprobleme 39.

<sup>414</sup> Rechtsgrundlage: Art 45c GG sowie Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses (Gesetz nach Artikel 45c des Grundgesetzes, BGBl 1975 I S 1921).

<sup>415</sup> Verfahrensgrundsätze vom 8. März 1989, redaktionell geändert durch Beschluss vom 20. Februar 1991, ergänzt durch Beschluss vom 19. Juni 1991, für die 15. Wahlperiode übernommen durch Beschluss vom 13. November 2002, ergänzt durch Beschlüsse vom 1. und 15. Juni 2005. Für die 16. Wahlperiode übernommen durch den Beschluss vom 30. November 2005. Für die 17. Wahlperiode erfolgte die Übernahme durch Beschluss vom 25. November 2009.

<sup>416</sup> Siehe oben (Anlage 6).

<sup>417</sup> Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz ó PUAG, BGBl I S 1142).

<sup>418</sup> BVerfGE 76, 363, 386 (§bloßes Geschäftsordnungsrechtö).

hier jedoch Anlage 6 dar: So zählte diese bis zum Beginn der 15. Wahlperiode lediglich zur Geschäftsordnung im weiten Sinne. Allerdings hat sie wegen der „Mischkompetenz“ trotz des Beschlusses des Vollplenums weiterhin als Sondergeschäftsordnungsrecht zu gelten. Der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung hat gemäß der Rechtsetzungsdelegation aus § 107 Abs 2 GOBT Grundsätze über die Behandlung von Ersuchen auf Aufhebung der Immunität von Mitgliedern des Bundestages aufzustellen. Dennoch werden sie gesondert vom Bundestag beschlossen. Mit diesem Beschluss bindet sich das Vollplenum an die Grundsätze, so dass diese seit der 15. Wahlperiode als Sondergeschäftsordnung und als Geschäftsordnung im engen Sinne zu gelten haben.

#### **2.4. Geschäftsordnung im weiten Sinne**

Nach dem klassisch-materiellen Geschäftsordnungsbegriff umfasst die weite Geschäftsordnung sämtliche Regelungen mit Rechtsatzqualität, welche mittelbar oder unmittelbar bindende Wirkung auf den parlamentarischen Betrieb entfalten und über den engen Geschäftsordnungsbegriff hinausgehen.

Die Geschäftsordnung im weiten Sinne enthält mithin zahlreiche heteronome Vorschriften. Hierin verdeutlicht sich die Vielschichtigkeit der Einflüsse auf das Parlament jenseits des Bereichs der Geschäftsordnungsautonomie aus Art 40 Abs 1 Satz 2 GG. Trotz dieses Ausmaßes ist der Begriff des weiten Geschäftsordnungsrechts enger gefasst als der Begriff des allgemeinen Parlamentsrechts.

Die Bestimmungen des weiten Geschäftsordnungsbegriffs werden ob ihrer Weite und Vielfältigkeit systematisch nach der jeweiligen Normgebungskompetenz erläutert:

##### ***a) Vom Bundestag oder von Organen des Bundestages gesetztes weites Geschäftsordnungsrecht***

Der Bundestag kann über seine Geschäftsordnungskompetenz im engen Sinne hinaus Beschlüsse fassen oder Handlungen setzen, die dem Geschäftsordnungsbereich zugeordnet werden können. So kann er trotz seiner Eigenschaft als Geschäftsordnungsgeber auch Geschäftsordnungsnormen im weiten Sinne setzen, obwohl vordergründig die Voraussetzungen des Art 40 Abs 1 Satz 2 GG im engen Sinne erfüllt sind. Dieses vom Bundestag geschaffene Geschäftsordnungsrecht ist sodann anhand der Kriterien Rechtsatzqualität und Bindungswirkung zu beurteilen. Demnach zählen sämtliche vom Bundestag erlassenen Regelungen zur Geschäftsordnung im weiten Sinne, welche mit normativer Bindungskraft unmittelbar Einfluss auf den parlamentarischen Betrieb nehmen und nicht dem engen Geschäftsordnungsbegriff unterfallen.

### **aa) Parlamentsbeschlüsse genereller Art**

Infolgedessen stellen generelle Parlamentsbeschlüsse, welche den Geschäftsordnungsbereich betreffen und Vorbildwirkung für künftige Sachverhalte entfalten sollen, wegen ihrer unmittelbaren Wirkung und Verbindlichkeit Geschäftsordnungsrecht im weiten Sinne dar.<sup>419</sup> Konkrete Auslegungsentscheidungen des Plenums zur Geschäftsordnung gemäß § 127 Abs 1 Satz 2 GOBT unterfallen indes der Geschäftsordnung im engen Sinne.<sup>420</sup>

### **bb) Fraktionsabsprachen**

Fraktionsabsprachen und Geschäftsordnungsbeschlüsse von Ausschüssen sind dagegen mangels originärer Bindungskraft für den gesamten Bundestag weder Geschäftsordnungsrecht im engen noch im weiten Sinne.<sup>421</sup> Dies gilt selbst dann, wenn sich der Bundestag danach richtet. Bei fortgesetzter Beachtung durch den Bundestag können sie sich jedoch in parlamentarisches Gewohnheitsrecht wandeln.

### **cc) Informelles Parlamentsrecht ó Gewohnheitsrecht, parlamentarische Übung und Parlamentsbrauch**

Darüber hinaus ist im Rahmen des ungeschriebenen sogenannten informellen Parlamentsrechts zwischen Observanzen einerseits und Parlamentsbrauch andererseits zu differenzieren. Die Grenzen zwischen Observanzen und Parlamentsbrauch sind indes fließend und im Einzelnen nicht leicht zu ziehen.

#### **(1) Observanz ó Gewohnheitsrecht und Übung**

Observanz ist die komplexe, schwer greifbare und sich ständig weiterentwickelnde Verknüpfung von parlamentarischem Gewohnheitsrecht und parlamentarischer Übung.<sup>422</sup> Observanzen können sich ausschließlich im Bereich des von der Parlamentsautonomie gemäß Art 40 Abs 1 Satz 2 GG vorgegebenen Rahmens bilden und erwachsen aus konstanten parlamentarischen Bräuchen.<sup>423</sup> Parlamentarisches Gewohnheitsrecht entsteht allerdings erst, wenn die Mitglieder des Bundestages aufgrund innerer Überzeugung nach einer gepflogenen und gleichmäßigen Übung verbindlich über einen längeren Zeitraum verfahren.<sup>424</sup> Mithin ist zur Entstehung einer Observanz fortgesetzte Übung sowie die übereinstimmende Rechtsüberzeugung des Bundestages erforderlich.

---

<sup>419</sup> *Achterberg/Schulte*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art 40 Rn 33.

<sup>420</sup> Vgl die Ausführungen zu A.VI.2.3.d).

<sup>421</sup> Vgl *Pietzcker*, in: Schneider/Zeh, § 10 Rn 19; *Troßmann*, Parlamentsrecht, Vor §§ 16-22, Rn 1; *Schulze-Fielitz*, in: Schneider/Zeh, § 11 Rn 46; *Rothaug*, Die Leitungskompetenz des Bundestagspräsidenten 92.

<sup>422</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, 53. Auflage 2009, Art 40 Rn 36; *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 261; *Blischke*, in: Festschrift-Schellknecht 55 f.

<sup>423</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Schneider/Zeh, § 11 Rn 6.

<sup>424</sup> *Achterberg*, Parlamentsrecht 67; *Lovens*, ZParl 2008, 22; *Schulze-Fielitz*, in: Schneider/Zeh, § 11 Rn 8; *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 261; *Lörken*, Geschäftsordnungsrecht des Deutschen Bundestages 48.

Demnach gilt beispielsweise die Übung, dass der Bundestagspräsident aus der Mitte der stärksten Fraktion kommt, zwar nicht als Verfassungsgewohnheitsrecht, dafür aber als parlamentarisches Gewohnheitsrecht.<sup>425</sup>

Normen des parlamentarischen Gewohnheitsrechts und der parlamentarischen Übung gelten gerade wegen ihrer Verbindlichkeit und Rechtsatzqualität als Geschäftsordnung im weiten Sinne.<sup>426</sup> Durch Rechtssätze der Observanz können sodann selbst Bestimmungen des Geschäftsordnungstextes derogiert werden.<sup>427</sup> Verhaltensweisen ohne Verbindlichkeit und Rechtsatzqualität fallen sodann in den Bereich des Parlamentsbrauchs.

## (2) Abgrenzung von Parlamentsbrauch und parlamentarischem Gewohnheitsrecht

Dagegen ist Parlamentsbrauch als werdendes Recht rechtlich nicht bindend und folglich kein Geschäftsordnungsrecht.<sup>428</sup> Parlamentsbräuche sind regelmäßig von der Einsicht der Bundestagsmitglieder in die Notwendigkeit einer bestimmten Verhaltensweise getragen.<sup>429</sup> Parlamentarischer Brauch kann sich jedoch zu parlamentarischem Gewohnheitsrecht verdichten.<sup>430</sup> So ist es zwar Parlamentsbrauch, den von einer Fraktion benannten Kandidaten für das Amt eines Bundestagsvizepräsidenten zu wählen. Jedoch stellt diese Übereinkunft gerade kein verbindliches Gewohnheitsrecht dar.<sup>431</sup>

Das kodifizierte Geschäftsordnungswerk sieht in § 2 Abs 1 Satz 2 GOBT vor, dass jede Fraktion des Deutschen Bundestages durch mindestens einen Vizepräsidenten oder eine Vizepräsidentin im Präsidium vertreten ist. Allerdings lässt sich ein absolutes Vorschlagsrecht bzw Entsenderecht der Fraktionen hinsichtlich einer bestimmen Person weder aus dem Geschäftsordnungstext noch gewohnheitsrechtlich herleiten. Mithin ist die

---

<sup>425</sup> *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Art 40 Rn 1; *Bollmann*, Selbstorganisationsrecht des Bundestages 138; *Haug*, Bindungsprobleme 23.

<sup>426</sup> *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 40 Rn 15; *Roll*, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, Einl; so auch *Schulze-Fielitz*, in: Schneider/Zeh, § 11 Rn 16 ff.

<sup>427</sup> *Lörken*, Geschäftsordnungsrecht des Deutschen Bundestages 48; *Schuldei*, Die Pairing-Vereinbarung 71 f; dies ist allerdings wegen der Umgehung der nach § 126 GOBT für einen solchen Fall geforderten Zweidrittelmehrheit umstritten, *Schulze-Fielitz*, in: Schneider/Zeh, § 11 Rn 7; *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 262; *Haug*, Bindungsprobleme 159; *Rothaug*, Die Leitungskompetenz des Bundestagspräsidenten 84; vgl *Kelsen*, Reine Rechtslehre 233.

<sup>428</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Schneider/Zeh, § 11 Rn 7; *Rothaug*, Die Leitungskompetenz des Bundestagspräsidenten 87; *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 261; *Lörken*, Geschäftsordnungsrecht des Deutschen Bundestages 49; *Haug*, Bindungsprobleme 163; *Steiger*, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems 48; *Achterberg*, Parlamentsrecht 67; so im Ergebnis wohl auch *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 36, der wegen der Undurchsichtigkeit des §Rankenwerksö ungeschriebener Geschäftsordnungsregeln (parlamentarischer Brauch, Observanz, Konventionalregel, nobile officium, Courtoisie) eine Differenzierung unterlässt; dagegen stellt *Kretschmer*, in: Schneider/Zeh, § 9 Rn 62, Observanzen und Parlamentsbrauch auf eine Ebene und gesteht beiden Regelungsbereichen bindenden Geschäftsordnungscharakter zu.

<sup>429</sup> *Pfeil*, Der Abgeordnete und die Fraktion 49.

<sup>430</sup> *Achterberg*, Parlamentsrecht 67.

<sup>431</sup> *Lovens*, ZParl 2008, 23; *Rothaug* spricht indes von einer §Besetzungsberechtigungö, in: Die Leitungskompetenz des Bundestagspräsidenten 167, während *Blischke*, in: Festschrift-Schellknecht 6, feststellt, die Wahl der Vizepräsidenten könne nicht als fester Parlamentsbrauch bezeichnet werden.

Wahl der Vizepräsidenten eine echte Wahl, bei der die von den Fraktionen vorgeschlagenen Kandidaten das Vertrauen der Parlamentsmehrheit erlangen müssen.<sup>432</sup>

Deutlich wurde dies zuletzt 2005 in der Causa Bisky<sup>433</sup> sowie im Fall der streitigen Abstimmung<sup>434</sup> über vier Vizepräsidenten zu Beginn der 15. Wahlperiode. Hier zeigte sich das Fehlen einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung des Bundestages. Allenfalls der Anspruch der größten Fraktion, den Bundestagspräsidenten zu stellen, ist als fester und fortgesetzter Parlamentsbrauch gewohnheitsrechtlich anerkannt.<sup>435</sup> Diese Übung ist nicht unterbrochen. So war die stärkste Bundestagsfraktion in der Zeit der sozialliberalen Koalition von 1976 bis 1982 nicht an der Regierung beteiligt, stellte aber dennoch den Bundestagspräsidenten. Ein Anspruch der stärksten Fraktion auf das Amt des Bundestagspräsidenten ist allerdings wegen des Grundsatzes des freien Mandats nach Art 38 Abs 1 Satz 2 GG und der geheimen Wahl nach §§ 2, 49 GOBT nicht durchsetzbar.

Ähnlich verhält es sich mit den sogenannten interfraktionellen Pairing-Vereinbarungen. Mit einer zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen geschlossenen Pairing-Vereinbarung soll die Abwesenheit von Abgeordneten einer Fraktion durch freiwilliges Fernbleiben einer entsprechenden Zahl von Abgeordneten der anderen Fraktion ausgeglichen werden, um die Stimmenverhältnisse im Bundestag nicht von zufälligen Faktoren abhängig zu machen.<sup>436</sup>

Derartige Vereinbarungen betreffen zwar den Bereich der Auftrags- und Weisungsfreiheit des Mandats aus Art 38 Abs 1 Satz 2 GG. Allerdings ist die Vereinbarung unverbindlich und kann jederzeit aufgekündigt werden, so dass sie verfassungsrechtlich zulässig ist<sup>437</sup>. Die Pairing-Vereinbarung findet damit ihre Grenze am freien Mandat, da kein Abgeordneter gezwungen werden kann, den Bundestagssitzungen fernzubleiben.

Wegen der Unverbindlichkeit und der fehlenden Rechtsatzqualität der Pairingvereinbarungen unterfallen indes auch diese nicht Geschäftsordnungsrecht.

#### **dd) Delegiertes Geschäftsordnungsrecht**

Demgegenüber zählen solche Bestimmungen zur weiten Geschäftsordnung, welche aufgrund einer Kompetenzdelegation des Bundestages durch Organe des Parlaments erlassen wurden.<sup>438</sup> Das Geschäftsordnungswerk ermächtigt zum Erlass nachrangigen Rechts und zur Verlagerung der Kompetenz des Parlaments. Hierzu zählen die Ermächtigungen an den Bundestagspräsidenten zum Erlass einer Hausordnung gemäß § 7 Abs 3 Satz 2 GOBT, zum

<sup>432</sup> Vgl *Roll*, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 2.

<sup>433</sup> Vgl Darstellung des Wahlgänge und des Sachverhalts bei *Lovens*, ZParl 2008, 18 ff.

<sup>434</sup> BT-Drucksache 15/3 und 15/4; Plenarprotokoll 15. Wahlperiode/1./17.10.2002, 10 ff.

<sup>435</sup> *Zeh*, in: *Isensee/Kirchhof*, Band III, § 53 Rn 13; *Lovens*, ZParl 2008, 23; *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 262; so auch *Blischke*, in: *Festschrift-Schellknecht* 70 f.

<sup>436</sup> *Achterberg*, *Parlamentsrecht* 646 f; *Schulze-Fielitz*, in: *Schneider/Zeh*, § 11 Rn 50; *Butzer/Henkenötter*, ZG 1995, 331 ff.

<sup>437</sup> *Schulze-Fielitz*, in: *Schneider/Zeh*, § 11 Rn 50; *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 269; *Butzer/Henkenötter*, ZG 1995, 340 ff.

<sup>438</sup> Vgl *Kretschmer*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, Art 40 Rn 15.

Erlass von Ausführungsbestimmungen nach § 13 GSO gemäß Anlage 3 GOBT und zum Erlass von Protokollrichtlinien gemäß § 73 GOBT. Außerdem ermächtigt die Geschäftsordnung den Ältestenrat in § 58 GOBT die Ausschusspräsidien zu regeln. Darüber hinaus haben ständige Ausschüsse nach §§ 56a, 93a, 107, 110 GOBT die Kompetenz, Ausschussgrundsätze in Sondergeschäftsordnungen<sup>439</sup> zu erlassen. Weiters ist der Geschäftsordnungsausschuss nach § 127 GOBT zum Erlass von Auslegungsentscheidungen befugt.

### **b) Vom Verfassungsgeber geschaffene Normen des Geschäftsordnungsrechts**

Zwar ist der Bundestag als Geschäftsordnungsgeber nach Art 40 Abs 1 Satz 2 GG autonom in seiner Geschäftsordnung, doch macht ihm der Verfassungsgeber im Text des Grundgesetzes zum Teil sehr konkrete Vorgaben zu parlamentarischem Verfahren und organschaftlicher Struktur des Parlaments.

Überdies lässt das Grundgesetz in zahlreichen Ermächtigungen zu, dass Parlamentsrecht in Form eines einfachen Gesetzes geregelt wird. Die Zulässigkeit dieser gesetzlichen Regeln im Geschäftsordnungsbereich ist unumstritten, da das Selbstorganisationsrecht des Bundestages und damit auch dessen Geschäftsordnungsautonomie jedenfalls im Grundgesetz seine Grenzen finden.<sup>440</sup> Den Einzelgesetzen, welche auf einem Vorbehalt im Grundgesetz beruhen, kommt mithin verfassungsausfüllende sowie verfassungskonkretisierende Qualität zu.<sup>441</sup> Die Vorgaben des Grundgesetzes können indes weder durch Geschäftsordnung noch durch formelles Gesetz umgangen oder ausgehöhlt werden.<sup>442</sup> Dies gilt in gleichem Maße für die im Grundgesetz statuierten Minderheitenrechte.

Wie oben aufgezeigt ist nach dem klassisch-materiellen Geschäftsordnungsbegriff ein mittelbarer oder unmittelbarer Einfluss der Normen auf den parlamentarischen Betrieb zur Einordnung in das Geschäftsordnungsrecht zu fordern. Dementsprechend unterfallen der Geschäftsordnung im weiten Sinne folgende Bestimmungen des Grundgesetzes:

---

<sup>439</sup> Vgl die Ausführungen zu A.VI.2.3.e).

<sup>440</sup> BVerfGE 1, 144, 147 f; *Kretschmer*, in: *Schneider/Zeh*, § 9 Rn 42; *Rothaug*, Die Leitungskompetenz des Bundestagspräsidenten 80 f; *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 29; *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, Art 40 Rn 7; Sondervotum zu BVerfGE 70, 324; *Böckenförde* und *Mahrenholz* in BVerfGE 70, 380, 386 und 70, 377, 376; *Pietzcker*, in: *Schneider/Zeh*, § 10 Rn 15 f; *Steiger*, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems 45; *Bollmann*, Selbstorganisationsrecht des Bundestages 63; *Arndt*, Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht 121 ff; *Troßmann*, JöR 1979, 45; in diesem Sinne für die Geschäftsordnung der Regierung: *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung 124 f.

<sup>441</sup> *Bücker*, ZParl 1986, 329 f; *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 32; *Steiger*, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems 32 f.

<sup>442</sup> *Bollmann*, Selbstorganisationsrecht des Bundestages 77 f; *Rothaug*, Die Leitungskompetenz des Bundestagspräsidenten 81; *Schäfer*, Der Bundestag 64; erstmals jedoch bei anderer Verfassungslage *Perels*, Das autonome Reichstagsrecht 3.

### **aa) Grundlagen des Parlaments**

So regeln als Geschäftsordnungsrecht im weiten Sinne Art 39 Abs 2 und Abs 3 GG die Voraussetzungen für Zusammentritt und Einberufung des Bundestages, während Art 42 Abs 1 GG das Öffentlichkeitsprinzip statuiert. Ferner wird dem Gesetzgeber mit Art 38 Abs 3 GG ein Regelungsauftrag über das Wahlrecht und damit über die Zusammensetzung des Bundestages erteilt, so dass auch diese Bestimmung Teil der weiten Geschäftsordnung ist.<sup>443</sup> Ergänzend regelt Art 41 Abs 1 Satz 1 GG über das Wahlrecht hinaus die Wahlprüfung als eigene Sache des Bundestages.<sup>444</sup> Nach Satz 2 entscheidet auch allein der Bundestag, ob ein Abgeordneter die Mitgliedschaft verloren hat.

### **bb) Aufbau, Verfahren und Ordnung**

Auch die organisatorischen, verfahrensmäßigen und ordnungsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes gehören zum weiten Geschäftsordnungsrecht: So gibt Art 40 Abs 1 Satz 1 GG die Organstruktur des Bundestages vor. Des Weiteren normiert Art 40 Abs 2 GG das Hausrecht und die Polizeigewalt im Gebäude des Bundestages sowie die Voraussetzungen einer Durchsuchung oder einer Beschlagnahme in den Parlamentsräumlichkeiten. Darüber hinaus regelt Art 46 GG in Abs 1 die Indemnität und in Abs 2 bis 4 die Immunität der Abgeordneten, während Art 47 ein Zeugnisverweigerungsrecht vorsieht. Art 48 Abs 1 GG gibt den Abgeordneten einen Urlaubsanspruch, während Abs 2 ein Behinderungsverbot aufstellt und Abs 3 einen Entschädigungs- und Beförderungsanspruch begründet.

Außerdem werden Zutritts- und Anwesenheitsrechte sowie Anwesenheitspflichten von Art 43 GG geregelt. Des Weiteren statuieren Art 42 Abs 2, 77 Abs 4, 79 Abs 2 und 121 GG maßgebliche Stimmenmehrheiten für Beschlüsse des Bundestages. Sie stellen damit konkrete Vorgaben für das parlamentarische Abstimmungsverfahren auf. Zudem sieht das Grundgesetz Ausnahmeregelungen im parlamentarischen Verfahren bezüglich der Finanzverfassung und des Verteidigungsfalls vor.

### **cc) Ausschüsse**

Des Weiteren regelt das Grundgesetz zum Teil sehr genau die Struktur der parlamentarischen Ausschüsse. Mit diesem Eingriff in die Parlamentsautonomie bestimmt es das parlamentarische Verfahren als Bereich des weiten Geschäftsordnungsrechts. Demnach normiert Art 44 GG das Recht über die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse und gestaltet diese zudem als Minderheitenrecht aus.

Weiters sieht das Grundgesetz neben den temporären Untersuchungsausschüssen ständige Ausschüsse vor, die in jeder Gesetzgebungsperiode eingerichtet werden müssen. Mithin hat

---

<sup>443</sup> *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Art 38 Rn 21: Art 38 Abs 3 GG ist nicht nur Regelungsvorbehalt, sondern gleichzeitig ein Regelungsauftrag. Dagegen stellt er keinen Gesetzesvorbehalt dar.

<sup>444</sup> Vgl § 49 BWahlG.

der Bundestag nach Art 45 GG einen Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union einzurichten. Gleichzeitig sieht die Verfassung vor, dass der Bundestag den Ausschuss ermächtigen kann, die Rechte des Bundestages im Sinne des Art 23 GG gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen.

Ferner werden in Art 45a GG organisatorische Vorgaben zu einzurichtenden Ausschüssen gemacht. Mithin hat der Bundestag nach Abs 1 einen Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten sowie einen Ausschuss für Verteidigung zu bestellen. Auch das Ausschussverfahren wird in Teilen normiert. Mithin werden dem Ausschuss für Verteidigung nach Art 45a Abs 2 GG auch die Rechte eines Untersuchungsausschusses zugewiesen. Außerdem wird nach Art 45a Abs 2 Satz 2 GG ein weiteres Minderheitenrecht konstituiert, wonach der Ausschuss für Verteidigung auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht hat, eine Angelegenheit zum Gegenstand seiner Untersuchung zu machen. Im Gegenzug dazu schließt Abs 3 jedoch das Minderheitenrecht des Art 44 Abs 1 GG auf dem Gebiet der Verteidigung aus.

Darüber hinaus wird der Bundestag nach Art 45b GG zum Schutz der Grundrechte und als Hilfsorgan des Bundestages in einem weiteren Eingriff in die Parlamentsautonomie bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle verpflichtet einen Wehrbeauftragten zu bestellen. Satz 2 nimmt die Kompetenz über die Ausgestaltung des entsprechenden Rechtsverhältnisses indes weiter aus der Geschäftsautonomie und überlässt das Nähere den Regelungen eines Bundesgesetzes.

Ähnlich wird dem Bundestag nach Art 45c Abs 1 GG die Pflicht auferlegt einen Petitionsausschuss zu bestellen, dem die Behandlung der nach Art 17 GG an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden obliegt. Die Regelung der Befugnisse des Ausschusses wird nach Abs 2 wiederum dem Gesetzgeber und nicht dem Geschäftsordnungsgeber überlassen.

Der Gemeinsame Ausschuss nach Art 53a GG ist zwar kein Organ des Bundestages, sondern ein vom Bundestag und Bundesrat gemeinsam zu besetzendes Verfassungsorgan.<sup>445</sup> Doch regelt Art 53a Abs 1 GG die parlamentsinterne Verfahrensweise im Bundestag über die Besetzung des Gemeinsamen Ausschusses und gilt damit als Geschäftsordnung im weiten Sinne.<sup>446</sup>

### ***c) Vom Gesetzgeber geschaffene Normen des Geschäftsordnungsrechts***

Ferner umfasst die Geschäftsordnung im weiten Sinne neben dem verfassungsermächtigten Gesetzesrecht auch einfachgesetzliche Vorschriften, ohne dass diese auf einem Vorbehalt in der Verfassung gründen.

---

<sup>445</sup> Herzog, in: Maunz/Dürig, Art 53a Rn 1.

<sup>446</sup> Vgl Herzog, in: Maunz/Dürig, Art 53a Rn 12 ff; Dörr, in: Epping/Hillgruber, Art 53a Rn 6 f.

Zwar kann in enger Auslegung der Parlamentsautonomie aus Art 40 Abs 1 Satz 2 GG Geschäftsordnungsrecht nur durch Gesetze normiert werden, wenn sich dieses auf einen Vorbehalt in der Verfassung gründet. Doch kann nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>447</sup> Geschäftsordnungsrecht im weiten Sinne auch ohne Verfassungsvorbehalt mittels einfachen Gesetzes geschaffen werden. Diesbezüglich ist seit den Siebziger Jahren eine Entwicklung hin zur weiten Auslegung und leichteren Einschränkung des Art 40 Abs 1 Satz 2 GG zu beobachten: Während ältere in die Geschäftsordnungsautonomie eingreifende Gesetze jeweils auf einem Verfassungsvorbehalt beruhen, gründen jüngere Gesetze zur Geschäftsordnung im weiten Sinne zunehmend auf der allgemeinen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art 70 ff GG. Der Einfluss des Gesetzgebers auf den parlamentarischen Betrieb durch formelle Gesetze nahm ob dieser Ausweitung erkennbar zu.

Demnach finden sich heute maßgebliche Bestände des Parlamentsrechts in einfachen Gesetzen, die den parlamentarischen Bereich nicht nur von außen streifen, sondern in Teilen konkret ausgestalten und damit dem weiten Geschäftsordnungsbegriff unterfallen.<sup>448</sup> Zur Geschäftsordnung im weiten Sinne zählen mithin die Vorschriften in einfachen Gesetzen, welche sowohl die Erfüllung bestimmter Aufgaben des Bundestages normieren als auch mittelbar oder unmittelbar Einfluss auf den parlamentarischen Betrieb entfalten.<sup>449</sup>

Darunter fallen allgemeine Gesetze als auch auf einer besonderen grundgesetzlichen Ermächtigung beruhende Gesetze, wie beispielsweise das Wahlprüfungsgesetz<sup>450</sup> mit seinen Regelungen über Einsetzung des Wahlprüfungsausschusses, das Gesetz über die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste<sup>451</sup>, das Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz<sup>452</sup>, die gesetzlichen Bestimmungen zur Richterwahl im Gesetz über das Bundesverfassungsgericht<sup>453</sup> und im Richterwahlgesetz<sup>454</sup>, das Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland mit Regelungen des parlamentarischen Zustimmungsverfahrens<sup>455</sup>, das Untersuchungsausschussgesetz<sup>456</sup>, das Parteiengesetz<sup>457</sup>, welches den Bundestagspräsidenten an der staatlichen Parteienfinanzierung beteiligt, oder das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen

---

<sup>447</sup> BVerfGE 40, 296 ff; 70, 324 ff.

<sup>448</sup> *Bücker*, ZParl 1986, 326 ff.

<sup>449</sup> *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 40 Rn 14; *Kretschmer*, in: Schneider/Zeh, § 9 Rn 38.

<sup>450</sup> Wahlprüfungsgesetz, zuletzt geändert durch BGBl 2008 I S 994.

<sup>451</sup> Kontrollgremiumgesetz (BGBl 1978 I S 453, zuletzt geändert durch BGBl 2001 I S 1254).

<sup>452</sup> Gesetz zu Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (BGBl 2001 I S 1254, 2298, zuletzt geändert durch BGBl 2007 I S 3198).

<sup>453</sup> Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BGBl 1993 I S 1473, zuletzt geändert durch BGBl 2009 I S 160).

<sup>454</sup> Richterwahlgesetz (BGBl 2005 I S 3178).

<sup>455</sup> Parlamentsbeteiligungsgesetz (BGBl 2005 I S 775).

<sup>456</sup> Untersuchungsausschussgesetz (BGBl 2001 I S 1142, geändert durch BGBl 2004 I S 718).

<sup>457</sup> Parteiengesetz (BGBl 1994 I S 149, zuletzt geändert durch BGBl 2004 I S 3673)

Union<sup>458</sup>, welches dem Bundestag in § 2 Vorgaben bezüglich der Schaffung eines Europaausschusses aufgibt.

#### aa) Eingriff in Art 40 Abs 1 Satz 2 GG durch Gesetz oder aufgrund Gesetz

Die Regelungen von Parlamentsinterna ohne entsprechende grundgesetzliche Ermächtigung in förmlichen Gesetzen sind verfassungsrechtlich allerdings wegen des Eingriffs in die Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages aus Art 40 Abs 1 Satz 2 GG problematisch und umstritten.<sup>459</sup>

##### (1) Unzulässig

Eine starke Strömung in der Literatur ist gegen das Bundesverfassungsgericht in enger Auslegung des Art 40 Abs 1 Satz 2 GG der Ansicht, dass eine gesetzliche Regelung von parlamentarischem Geschäftsgang sowie der Einsetzung und des Verfahrens von Ausschüssen nur aufgrund einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung zulässig sei.<sup>460</sup>

##### (2) Zulässig

Trotz der Kritik lässt das Bundesverfassungsgericht einfachgesetzliche Regelungen zum Geschäftsgang des Bundestages zu. Die Richter verlangen explizit gesetzliche Grundlagen für bestimmte Regelungsbereiche: Demgemäß forderte das Bundesverfassungsgericht in seinem sogenannten Diätenurteil<sup>461</sup> nicht bloße geschäftsordnungsmäßige Bestimmungen, sondern ausdrücklich gesetzliche Vorkehrungen<sup>462</sup> als Grundlage von Verhaltensregeln für Abgeordnete. Der Bundestag wurde als Reaktion auf dieses Urteil sodann vom Gesetzgeber gesetzlich verpflichtet, Verhaltensregeln für seine Mitglieder zu verfassen. Hergeleitet hatte das Gericht den entsprechenden Gesetzesvorbehalt aus Art 48 Abs 3 GG in Verbindung mit Art 38 Abs 1 GG als Begrenzung der Geschäftsordnungsautonomie aus Art 40 Abs 1 Satz 2 GG.<sup>463</sup>

Ferner hatte das Bundesverfassungsgericht Mitte der Achtziger Jahre über eine Vorschrift der Haushaltsgesetze 1984<sup>464</sup> und 1985<sup>465</sup> zu entscheiden, wonach erstmals ohne

---

<sup>458</sup> Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl 1993 I S 311, geändert durch BGBl 2005 I S 3178).

<sup>459</sup> *Pietzcker*, in: *Schneider/Zeh*, § 10 Rn 14; ausführlich zum Meinungsstand, in: *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 41 ff.

<sup>460</sup> *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, Art 40 Rn 8; Sondervotum zu BVerfGE 70, 324: *Böckenförde* und *Mahrenholz* BVerfGE 70, 380, 386 und 70, 377, 376; *Pietzcker*, in: *Schneider/Zeh*, § 10 Rn 15 f; *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 46 ff; *Steiger*, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems 45; *Arndt*, Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht 121 ff; *Troßmann*, JöR 1979, 45; in diesem Sinne für die Geschäftsordnung der Regierung: *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung 124 f.

Ferner war die gesetzliche Normierung von Geschäftsordnungsfragen auch nach der im Konstitutionalismus herrschender Meinung ausgeschlossen, vgl *Perels*, Das autonome Reichstagsrecht 2 f; *Laband*, Staatsrecht 344; *Arndt*, Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht 50 ff.

<sup>461</sup> BVerfGE 40, 296.

<sup>462</sup> BVerfGE 40, 296, 297.

<sup>463</sup> BVerfGE 40, 296, 297.

<sup>464</sup> BGBl 1983 I S 1516.

Gesetzesvorbehalt in der Verfassung mittels einfachen Gesetzes durch konkrete Vorgaben in die Organisationsstruktur des Parlaments eingegriffen wurde.<sup>466</sup> Nach den streitigen Bestimmungen<sup>467</sup> des Gesetzes war die Haushaltskontrolle über die Geheimdienste aus Gründen des Geheimnisschutzes in bestimmten Teilen einem vom Bundestag einzurichtenden Kontrollgremium vorbehalten. Weiters hatte die Wahl des Gremiums nach den Vorgaben der Haushaltsgesetze in entsprechender Anwendung des Gesetzes<sup>468</sup> über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes zu erfolgen. Bis dahin hatte der Bundestag diese Aufgabe regelmäßig in Ausübung seiner Autonomie aus Art 40 Abs 1 Satz 2 GG dem Unterausschuss des Haushaltsausschusses unter Beteiligung aller Fraktionen zugewiesen.<sup>469</sup> Mit den Bestimmungen aus den Haushaltsgesetzen wurden nicht nur der Haushaltsausschuss und das Plenum, sondern darüber hinaus eine gesamte Fraktion<sup>470</sup> von der Kontrolle der Geheimdienste auf Grundlage des einfachen Gesetzes ausgeschlossen. Des Weiteren wurde die Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages aus Art 40 Abs 1 Satz 2 GG durch die gesetzlichen Eingriffe kuptiert.

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist die Wahl der Gesetzesform zur Regelung von Parlamentsinterna zwar nicht generell, aber doch unter bestimmten Voraussetzungen zulässig.<sup>471</sup> Gemäß den höchstrichterlichen Vorgaben dürfen weder der Erlass des entsprechenden Gesetzes noch dessen Aufhebung von der Zustimmung des Bundesrates abhängen. Zudem darf das Gesetz den Kern der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages nicht berühren. Überdies müssen gewichtige Gründe für die Wahl der Gesetzesform sprechen. Dagegen führten die Richter *Mahrenholz* und *Böckenförde* in ihrem Minderheitenvotum als Gründe für ihre ablehnende Haltung insbesondere die Gewährleistung der Geschäftsordnungsautonomie sowie des Minderheitenschutzes an.<sup>472</sup>

## **bb) Teilergebnis**

Mit seiner Kontrollgremiumsentscheidung<sup>473</sup> wandelt das Bundesverfassungsgericht die Geschäftsordnungsautonomie aus Art 40 Abs 1 Satz 2 GG im Ergebnis zu einer tatsächlichen organisationsrechtlichen Wahlfreiheit. Danach ist es dem Parlament gestattet,

---

<sup>465</sup> BGBl 1984 I S 1658.

<sup>466</sup> BVerfGE 70, 324.

<sup>467</sup> § 4 Abs 9 HaushaltsG 1984; das HaushaltsG 1985 sah eine gleichlautende Bestimmung ebenfalls in § 4 Abs 9 vor, vgl BVerfGE 70, 324, 329.

<sup>468</sup> Vgl § 4 Abs 2 und 3 des Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes vom 11. April 1978 (BGBl I S 453 ó Kontrollgremiumsgesetz).

<sup>469</sup> BVerfGE 70, 324, 329 f.

<sup>470</sup> In dem neugeschaffenen Gremium waren sodann nur drei der vier Fraktionen vertreten. Den Anträgen der grünen und der sozialdemokratischen Fraktion, nach denen das Kontrollgremium aus je einem Vertreter der damals vier Fraktionen des Deutschen Bundestages bestehen sollte (BT-Drucksache 10/1024 und 10/1028), wurde nicht entsprochen (Stenographischer Bericht 10/56, 3934 ff).

<sup>471</sup> BVerfGE 70, 324, 324.

<sup>472</sup> BVerfGE 70, 324 (*Mahrenholz*, 366, 376 f und *Böckenförde*, 380, 386 f).

<sup>473</sup> BVerfGE 70, 324.

zwischen geschäftsordnungsrechtlichen und gesetzlichen Regelungen hinsichtlich seiner Binnenorganisation und seines Verfahrens zu wählen.<sup>474</sup>

Spätestens mit dieser Entscheidung hat sich das Bundesverfassungsgericht von dem Grundsatz der Parlamentsautonomie nach überkommenem Verständnis verabschiedet: Während im Zusammenhang mit den Verhaltensregeln für Abgeordnete eine gesetzliche Grundlage und die gesetzliche Pflicht zum Erlass der Regeln auferlegt wurde, war dem Bundestag jedoch im Rahmen der Erfüllung und Ausgestaltung dieser Verpflichtung weitreichende Autonomie gewährt worden. Dennoch greift die Ansicht des Gerichts, der Abgeordnetenstatus aus Art 38 Abs 1 Satz 2 GG dürfe nicht durch Geschäftsordnungsrecht konkretisiert werden, insoweit zu kurz, als dass zahlreiche Geschäftsordnungsbestimmungen in den Abgeordnetenstatus eingreifen.<sup>475</sup> Redezeitbeschränkungen und die kollektive Ausgestaltung von Antragsrechten werden aufgrund Art 40 Abs 1 Satz 2 GG in der Geschäftsordnung geregelt, ohne dass deren Geschäftsordnungsqualität bezweifelt oder ein entsprechendes Gesetz gefordert würde.

Auf diese Weise hat das Gericht vom Bundestag als Geschäftsordnungsgeber Kompetenzen über die konkrete Ausgestaltung des parlamentarischen Organaufbaus und Verfahrens zum Gesetzgeber verlagert. Mithin kann der Gesetzgeber seither in den Kernbereich der parlamentarischen Selbstbestimmung aus Art 40 Abs 1 Satz 2 GG eingreifen.

Zwar zieht das Bundesverfassungsgericht eine Schranke: Die entsprechenden Gesetze dürfen nicht von der Zustimmung des Bundesrates abhängen. Doch ist die Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages nicht gewährleistet, da dem Bundesrat jedenfalls die Möglichkeit des Einspruchs nach Art 77 Abs 4 GG offen steht. Ferner sind bei Ausschluss des Bundesrates mit der Bundesregierung und dem Bundespräsident neben dem Bundestag weitere Verfassungsorgane am ordentlichen Gesetzgebungsverfahren im Rahmen der Ausfertigung und Gegenzeichnung nach Art 82 Abs 1 Satz 1 GG beteiligt. Gesetze, die Geschäftsordnungsangelegenheiten regeln, werden somit unter Mitwirkung anderer Verfassungsorgane erlassen, ohne dass dies die Verfassung vorsieht. Des Weiteren werden mit der Wahl der Gesetzesform maßgebliche Charakteristika des tradierten Geschäftsordnungsverständnisses gemäß Art 40 Abs 1 Satz 2 GG aufgegeben. Die Flexibilität des Hauptwerkes ist wie die Diskontinuität der Geschäftsordnung mit der Gesetzesform nicht gegeben. Die gesetzliche Regelung von Geschäftsordnungsrecht hat zur Folge, dass auch der neue Bundestag daran gebunden ist. Änderungen sind bei Einspruch des

---

<sup>474</sup> Scherer, AöR 1987, 212.

<sup>475</sup> Vgl. Schwerin, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 55 ff.

Bundesrates nach Art 77 Abs 4 GG nicht möglich. Die Autonomie des Bundestages hinsichtlich der flexiblen Handhabung der Geschäftsordnung wird aufgegeben.<sup>476</sup>

Das Argument des eingeschränkten Minderheitenschutzes<sup>477</sup> ist in diesem Zusammenhang allerdings unbeachtlich, da die Parlamentsmehrheit Entsprechendes auch mittels einfachen Bundestagsbeschlusses in der Geschäftsordnung verankern könnte. Ferner ist der Bundestag auch bei gesetzlicher Regelung von Geschäftsordnungsangelegenheiten an die Wertungen des Grundgesetzes hinsichtlich des Minderheitenschutzes gebunden.

Darüber hinaus spricht der Wortlaut des Art 40 Abs 1 Satz 2 GG gegen eine Wahlmöglichkeit. Denn im Gegensatz zu Art 70 Abs 1 der Saarländischen Landesverfassung<sup>478</sup> sieht das Grundgesetz keine Wahlmöglichkeit beim Erlass von Geschäftsordnungsrecht zwischen Gesetzesform und geschäftsordnungseigener Form vor.

Mithin sprechen sowohl der klare Wortlaut des Art 40 Abs 1 Satz 2 GG als auch der Verlust der tradierten Geschäftsordnungscharakteristika durch die Bindung an die Gesetzesform für die engere Auffassung, welche grundsätzlich den Weg des förmlichen Gesetzes ohne Verfassungsvorbehalt für die Regelung von Parlamentsinterna ausschließt.<sup>479</sup>

Allerdings haben die Verfassungs- und Geschäftsordnungsrealität die Tradition in weiten Teilen überholt, so dass eine von der herrschenden Literaturansicht getragene Wahlfreiheit nach den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Voraussetzungen<sup>480</sup> besteht.

## 2.5. Zwischenergebnis und Folgen

Die Geschäftsordnung im weiten Sinne enthält den größten Teil der Geschäftsordnungsvorschriften.<sup>481</sup>

Dies ist auch der Grund, weswegen der weite Geschäftsordnungsbegriff in zahlreiche Regelungsebenen auf unterschiedlichen Hierarchiestufen zerfällt. Bestimmungen der weiten Geschäftsordnung finden sich im Grundgesetz, in formellen Gesetzen, in Sondergeschäftsordnungen, in Auslegungsentscheidungen sowie in gewohnheitsrechtlichen Normen und in der parlamentarischen Übung.<sup>482</sup> Darüber hinaus unterfallen dem weiten Geschäftsordnungsbegriff neben der engen Geschäftsordnung auch die geschäftsordnungsmäßige Tradition und Praxis.<sup>483</sup> Parlamentsbrauch sowie informelle, ungeschriebene Absprachen stellen indes mangels Rechtsatzqualität kein Geschäftsordnungsrecht dar.

<sup>476</sup> Pietzcker, in: Schneider/Zeh, § 10 Rn 14.

<sup>477</sup> BVerfGE 70, 324 (Mahrenholz, 366, 376 f und Böckenförde, 380, 386 f).

<sup>478</sup> Abs 1: §Der Landtag regelt seine inneren Angelegenheiten durch Gesetz und Geschäftsordnung.ö.

<sup>479</sup> So auch Pietzcker, in: Schneider/Zeh, § 10 Rn 16; Schwerin, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 46 ff.

<sup>480</sup> BVerfGE 70, 324, 361.

<sup>481</sup> Haug, Bindungsprobleme 42; Rothaug, Die Leitungskompetenz des Bundestagspräsidenten 68; Rösch, Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Geschäftsordnung 33.

<sup>482</sup> Lörken, Geschäftsordnungsrecht des Deutschen Bundestages 47; Haug, Bindungsprobleme 37; Achterberg, Parlamentsrecht 38.

<sup>483</sup> Roll, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, Einl.

Schon mit der Verabschiedung der Grundlage des heutigen Geschäftsordnungswerkes im Jahr 1980 war offensichtlich, dass mit der Novellierung kein umfassendes und abschließendes Geschäftsordnungswerk geschaffen wurde. Folglich konnten auch die weitreichenden Wünsche an eine Parlamentsreform nicht erfüllt werden.<sup>484</sup>

Die geschriebene Geschäftsordnung, und damit das autonome Parlamentsrecht, ist als *lex imperfecta* auf die Ergänzung und Ausfüllung durch ungeschriebenes Recht, wie Gewohnheitsrecht, Observanzen, Parlamentsbrauch, Konventionalregeln angewiesen.<sup>485</sup>

Diese Notwendigkeit sowie die damit einhergehende flexible Handhabung lassen das Geschäftsordnungsrecht als schwer greifbar erscheinen. Dementsprechend schreibt *Klein*, es handele sich um ein hoch komplexes, vielschichtiges, bei aller Kontinuität ständigem Wandel unterworfenes und deshalb nicht leicht greifbares Gebilde.<sup>486</sup> Ebenso spiegelt *Morloks* Einschätzung, die Geschäftsordnung changiere zwischen Recht im üblichen Sinne (Fremdgesetztheit; verpflichtender Charakter) und nur informaler konsensgetragener Regel bei Identität von Normgeber und -adressat<sup>487</sup> die Komplexität und Eigenartigkeit des Geschäftsordnungsrechts wider.

Die zunehmende Tendenz, dass neben dem Geschäftsordnungsgeber auch der Gesetzgeber<sup>488</sup> an Verfahrensweisen des Bundestages von außen mitwirkt, hat indessen nicht zur Vereinfachung beigetragen. Ferner wurde das bis dahin bestehende homogene System aufgebrochen. Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts betreffend die Verhaltensregeln für Abgeordnete sowie betreffend die Haushaltsgesetze 1984 und 1985 haben diese Tendenzen gefördert. Damit wurden letztendlich organisatorische Eingriffe von außerhalb des Parlaments in den parlamentarischen Betrieb legitimiert und eine entsprechende Wahlfreiheit eingeräumt.

Mit seiner sogenannten Kontrollgremiumsentscheidung hat sich das Bundesverfassungsgericht von Art 40 Abs 1 Satz 2 GG als Grundlage der Parlamentsgeschäftsordnung zumindest in Teilen verabschiedet. Zwar hat das Gericht Vorgaben zur gesetzlichen Regelung von Geschäftsordnungsangelegenheiten aufgestellt. Doch ist die Geschäftsordnungsautonomie damit im Ergebnis aufgrund der faktischen Dichotomie und der Einspruchsmöglichkeit des Bundesrates ausgehöhlt.

### **3. Rechtsnatur der Nationalratsgeschäftsordnung (GOG-NR)**

Im Rahmen der Qualifizierung der Geschäftsordnung des Nationalrates stellen sich nicht derart grundlegende Probleme wie im Zusammenhang mit der Bestimmung der deutschen

---

<sup>484</sup> *Roll*, NJW 1981, 23.

<sup>485</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 36; *Zeh*, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 53 Rn 14.

<sup>486</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 4.

<sup>487</sup> Fn 13 in *Morlok*, JZ 1989, 1037.

<sup>488</sup> Unter Mitwirkung weiterer Verfassungsorgane, vgl. das Einspruchsrecht des Bundesrates nach Art 77 Abs 3 GG.

Rechtslage. Das Bundes-Verfassungsgesetz sieht explizit die Regelungsform für die Parlamentsgeschäftsordnung vor. Nach Art 30 Abs 2 Satz 1 B-VG werden die Geschäfte des Nationalrates auf Grund eines besonderen Bundesgesetzes geführt. Infolgedessen ist das Gesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates ein Ausführungsgesetz zum Bundes-Verfassungsgesetz.<sup>489</sup> Nach dem Prinzip der Ausschließlichkeit der Regelung von Verfassungsrecht im materiellen Sinn in Form von Verfassungsrecht im formellen Sinn<sup>490</sup> ist das Geschäftsordnungsgesetz damit materielles Verfassungsrecht.

Allerdings regelt das Bundesverfassungsgesetz die Geschäftsführung des Nationalrates mit Art 30 B-VG nur in Grundzügen.<sup>491</sup> Die Einzelheiten sind dem entsprechenden Geschäftsordnungsgesetz vorbehalten.

Bei dem Geschäftsordnungsgesetz handelt es sich mithin um ein formelles Gesetz, welches der Überprüfung auf seine Verfassungsmäßigkeit hin durch den Verfassungsgerichtshof nach Art 140 B-VG unterliegt.<sup>492</sup> Seit dem Ende der Dichotomie im Jahr 1961 sind die Normen der Nationalratsgeschäftsordnung daher umfassend vor dem Verfassungsgerichtshof bekämpfbar.

Darüber hinaus hat der Verfassungsgerichtshof wiederholt die besondere Stellung des Geschäftsordnungsgesetzes hervorgehoben.<sup>493</sup> Diese wird vor allem mit den besonderen Voraussetzungen betreffend das Gesetzgebungsverfahren nach Art 30 Abs 2 Satz 2 B-VG begründet.<sup>494</sup> Die Geschäftsordnung des Nationalrates wird folglich unter annähernd denselben Bedingungen wie formelles Verfassungsrecht erlassen. Das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates gilt mithin als materielles Verfassungsrecht.<sup>495</sup> Demgemäß ist das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates Maßstab im Rahmen der Prüfung über das verfassungsmäßige Zustandekommen anderer Bundesgesetze im Verfahren gemäß Art 140 B-VG.<sup>496</sup> Damit soll gewährleistet sein, dass im Rahmen von Gesetzesbeschlüssen die wahre Meinung der Mehrheit des Nationalrates zum Ausdruck kommt.<sup>497</sup>

### 3.1. Verfahren

Für einen Beschluss über die Nationalratsgeschäftsordnung sind gemäß der Verfassung sowohl ein bestimmtes Anwesenheitsquorum als auch eine qualifizierte Mehrheit der Mitglieder des Nationalrates erforderlich. Das Gesetz über die Geschäftsordnung des

<sup>489</sup> Vgl *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 96.

<sup>490</sup> *Walter*, ÖJZ 1963, 226.

<sup>491</sup> *Mayer*, Verfassungsrecht 205.

<sup>492</sup> VfSlg 17.173.

<sup>493</sup> VfSlg 17.173 und 16.151; schon früh *Kelsen/Fröhlich/Merkl*, Bundesverfassung 98 f.

<sup>494</sup> Vgl *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 5.

<sup>495</sup> *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 5; *Pogatschnigg*, Klubbildung 82; *Baumgartner*, Verwaltungsrecht 15.

<sup>496</sup> VfSlg 17.173 und 16.151; *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 434 und 1156.

<sup>497</sup> VfSlg 17.173.

Nationalrates kann laut Art 30 Abs 2 Satz 2 B-VG nur bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden. Aufgrund der doppelten Voraussetzungen des Art 30 Abs 2 Satz 2 B-VG sind an einen Beschluss über das GOG-NR dieselben Bedingungen wie an einen Beschluss des Nationalrates über eine Verfassungsänderung gemäß Art 44 Abs 1 B-VG geknüpft. Zwar ist das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates nicht Teil der formellen Verfassung, trotzdem kommt ihm nach der Judikatur<sup>498</sup> des Verfassungsgerichtshofs besonderes Gewicht im Rechtsquellenkanon zu. Ferner obliegt die Vollziehung des Geschäftsordnungsgesetzes dem Präsidenten des Nationalrates.<sup>499</sup>

### ***a) Mitwirkung anderer Verfassungsorgane***

Des Weiteren ist nach Art 42 Abs 5 B-VG bei Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates, welche die Geschäftsordnung des Nationalrates betreffen, eine Mitwirkung des Bundesrates ausgeschlossen. Mithin ist die Nationalratsgeschäftsordnung als einfaches Bundesgesetz in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren ohne Mitwirkung des Bundesrates zu erlassen.

Allerdings macht Art 42 Abs 5 B-VG für das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates keine Ausnahme von den sonstigen Erfordernissen der allgemeinen Gesetzgebung im Rahmen der Beurkundung, Gegenzeichnung sowie Kundmachung. Demnach sieht Art 47 Abs 1 B-VG vor, dass das verfassungsmäßige Zustandekommen des Geschäftsordnungsgesetzes durch den Bundespräsidenten beurkundet wird und nach Art 47 Abs 2 B-VG die entsprechende Vorlage des Geschäftsordnungsgesetzes zur Beurkundung durch den Bundeskanzler zu erfolgen hat. Außerdem ist die Beurkundung im Anschluss nach Art 47 Abs 3 B-VG vom Bundeskanzler gegenzuzeichnen. Abschließend ist das Geschäftsordnungsgesetz gemäß Art 49 Abs 1 B-VG vom Bundeskanzler im Bundesgesetzblatt kundzumachen.

### ***b) Änderung des Geschäftsordnungsgesetzes des Nationalrates***

#### **aa) Form**

Darüber hinaus kann das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates nach dem Wortlaut des § 108 GOG-NR nur auf Grund von selbständigen Anträgen von Abgeordneten gemäß § 26 GOG-NR geändert werden. Während eine Änderung des Geschäftsordnungsgesetzes auf Grund einer Regierungsvorlage unstreitig nicht möglich ist<sup>500</sup>, ist dagegen umstritten, ob eine entsprechende Änderung des Gesetzes auf Grund eines Ausschussantrages nach

---

<sup>498</sup> VfSlg 17.173.

<sup>499</sup> Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht Rn 343.

<sup>500</sup> Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 427; dennoch wurden im Konstitutionalismus trotz der sinngemäßen Regelung, dass die GO nur durch selbständige Anträge zu ändern sei, mehrmals (Februar 1906, Juni 1907, März 1909, Oktober 1909, Juli 1911) diesbezügliche Regierungsvorlagen eingebracht, vgl Auracher-Jäger, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 101.

§ 27 GOG-NR zulässig ist.<sup>501</sup> Nach der teleologischen Auslegung der Regelung, wonach die Geschäftsordnungsautonomie gewährleistet und eine Einflussnahme von Außen auf das Parlament ausgeschlossen werden soll, dürfte dies wohl zulässig sein.<sup>502</sup> Dagegen spricht jedoch der eindeutige Wortlaut des § 108 Satz 1 GOG-NR in Form des expliziten Klammerverweises auf § 26 GOG-NR sowie die historische Auslegung der Norm. Geschäftsordnungsfragen sollen auf diese Weise dem Vollplenum des Nationalrates zur Regelung und Ausarbeitung überlassen sein, aber nicht einzelnen Ausschüssen. Mithin bleibt einzig der Initiativantrag von Abgeordneten nach § 26 GOG-NR als Instrument zur Änderung des Geschäftsordnungsgesetzes.

Die Einschränkung der Gesetzesinitiative durch § 108 GOG-NR ist verfassungsrechtlich zwar zumindest bedenklich<sup>503</sup>, allerdings entspricht sie als Ausfluss der Geschäftsordnungsautonomie der Ratio des Art 30 Abs 2 B-VG, wenngleich der Wortlaut des Art 30 Abs 2 B-VG paradoxerweise die Vorlage einer völlig neuen Geschäftsordnung durch die Regierung nicht ausschließt.

#### **bb) Frist**

Grundsätzlich ist nach § 108 Satz 3 GOG-NR eine 24-stündige Wartefrist betreffend die zweite Lesung einzuhalten. Fraglich ist indes, ob diese Bestand hat, da die vergleichbare Frist des § 44 Abs 1 GOG-NR kritisiert wurde. Der Verfassungsgerichtshof tritt einer strengen Auslegung von Wartefristen im Fall des § 44 Abs 1 GOG-NR nicht grundsätzlich bei.<sup>504</sup> Vielmehr sei im Zusammenhang mit der Frist im Rahmen einer Einzelfallprüfung darauf abzustellen, ob den Parlamentariern genügend Zeit zur Vorbereitung des Verhandlungsgegenstandes gegeben ist.

Allerdings betrifft die Wartefrist des § 108 Satz 3 GOG-NR Änderungen des Geschäftsordnungsgesetzes, während § 44 Abs 1 GOG-NR die Wartefrist im Rahmen der Behandlung allgemeiner parlamentarischer Verhandlungsgegenstände regelt. Mithin haben die Fristen aus §§ 108 Satz 3, 44 Abs 1 GOG-NR unterschiedliche Schutzrichtungen.

Die Frist aus § 44 GOG-NR betrifft allgemeine Verhandlungsgegenstände, so dass hier die Gefahr einer Beeinträchtigung der Geschäftsordnungsautonomie nicht gegeben ist. Das Warteerfordernis von 24 Stunden bezüglich der zweiten Lesung des Geschäftsordnungsgesetzes nach § 108 Satz 3 GOG-NR dient jedoch der Sicherung der Rechte parlamentarischer Minderheiten in Bezug auf Änderungen des

---

<sup>501</sup> AB 409 BlgNR 9. GP, 1; *Wieser*, in: Festschrift-Mantl 448.

<sup>502</sup> Vgl *Wieser*, in: Festschrift-Mantl 448 f.

<sup>503</sup> Vgl *Pogatschnigg*, Klubbildung 82; indessen hält *Wieser*, in: Festschrift-Mantl 469, die Beschränkung des § 108 Satz 1 GOG-NR für verfassungswidrig.

<sup>504</sup> VfSlg 17.173.

Geschäftsordnungsverfahrens.<sup>505</sup> Mit der Frist des § 108 Satz 3 GOG-NR sollen die parlamentarischen Minderheiten vor einer „Überrumpelung“ im sensiblen Bereich des Verfahrensrechts geschützt werden. Zwar führt der Verfassungsgerichtshof im Fall des § 44 Abs 1 GOG-NR aus, der Minderheitenschutz sei mit einer ausreichenden Vorbereitungszeit auch unter 24 Stunden gewährleistet, wenn der Verhandlungsgegenstand in kürzerer Zeit zu erfassen ist. Ferner könne von der Frist nach § 44 Abs 2 GOG-NR mit Zweidrittelmehrheit abgesehen werden.

Dagegen sieht der Wortlaut des § 108 GOG-NR keine solche Abweichungsmöglichkeit vor. Weiters geht der Wortlaut des § 108 GOG-NR von einer unbedingten Frist aus, während § 44 Abs 1 GOG-NR davon spricht, die Frist sei „in der Regel“ einzuhalten. Trotz der Ähnlichkeit der Fristen in §§ 44 und 108 GOG-NR ist die Auslegung des Verfassungsgerichtshofs zu § 44 Abs 1 GOG-NR wegen der unterschiedlichen Schutzrichtung der Fristen nicht auf § 108 Satz 3 GOG-NR anzuwenden. Deshalb ist im Rahmen von Änderungen des Geschäftsordnungsgesetzes jedenfalls die 24-stündige Wartefrist einzuhalten.

#### **cc) Verfahren**

Schließlich ist die Mitwirkung des Bundesrates nach Art 42 Abs 5 B-VG auch bei Änderungen des Geschäftsordnungsgesetzes ausgeschlossen.<sup>506</sup> Darüber hinaus ist das weitere Gesetzgebungsverfahren nach den allgemeinen Grundsätzen zu führen.

### **3.2. Rechtsverbindlichkeit, Regelungswerte und Bindungswirkung des Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates**

Hinsichtlich der Rechtsverbindlichkeit, der Regelungswerte sowie der Bindungswirkung des Geschäftsordnungsgesetzes für parlamentsinterne wie parlamentsexterne Personen ergeben sich sodann wegen der Allgemeinverbindlichkeit der Gesetzesform keine Besonderheiten. Dementsprechend sind auch Dritte bzw parlamentsfremde Personen dem Geschäftsordnungsgesetz unterworfen.

#### ***a) Wirkung gegenüber der Bundesregierung bzw gegenüber Mitgliedern der Bundesregierung***

Die Mitglieder der Bundesregierung sind unstreitig verpflichtet, der Aufforderung des Nationalrates nachzukommen, wenn ihre Anwesenheit nach § 18 Abs 3 GOG-NR vom Nationalrat oder dessen Ausschüssen und deren Unterausschüssen verlangt wird.<sup>507</sup> Außerdem ist die Bundesregierung zur Einleitung von Erhebungen nach § 40 Abs 1, 1. Alt GOG-NR und zur Abgabe einer Stellungnahme gemäß §§ 74b Abs 3 Satz 2, 100b Abs 2 Z 1

---

<sup>505</sup> Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 427.

<sup>506</sup> Vgl Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 426 \*).

<sup>507</sup> Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 118 f.

GOG-NR verpflichtet. Darüber hinaus müssen die Bundesregierung und deren Mitglieder auf die Kontroll- und Interpellationsrechte des Nationalrates aus §§ 90 ff GOG-NR entsprechend antworten.<sup>508</sup> Ferner besteht nach § 32c Abs 1 GOG-NR die Verpflichtung der Bundesregierung zur Teilnahme und Auskunftserteilung in den ständigen Unterausschüssen gemäß § 32b GOG-NR.<sup>509</sup> Damit ist der Vorgabe des Art 52a B-VG hinsichtlich der Einrichtung von ständigen Unterausschüssen Rechnung getragen.<sup>510</sup>

Die entsprechenden Pflichten der Bundesregierung aufgrund der parlamentarischen Kontroll- und Interpellationsrechte sind mithin nicht nur im Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates, sondern in Teilen auch in den Art 52 ff B-VG normiert. Dem Geschäftsordnungsgesetz ist hier indessen die konkrete Ausgestaltung der Pflichten überlassen. Die verfassungsrechtliche Verankerung ist allerdings kein Indiz einer lediglich derivativen Bindungswirkung der Geschäftsordnung. Das Geschäftsordnungsgesetz entfaltet vielmehr unabhängig von der konkreten Verfassungsbestimmung wegen seiner Gesetzesform originäre Rechtswirkung. Damit ist die verfassungsrechtliche Grundlage nicht zur Begründung der externen Bindungskraft der Geschäftsordnungsbestimmungen erforderlich.

Allerdings berühren die parlamentarischen Kontroll- und Interpellationsrechte den von der Verfassung besonders geregelten Bereich der Vollziehung. So sind die parlamentarischen Kontrollinstrumente in der Verfassung unter der Überschrift §Mitwirkung des Nationalrates und Bundesrates an der Vollziehung des Bundesö im Rahmen der Art 50 bis 55 B-VG verankert. Insbesondere der Begriff der Mitwirkung spricht hier für ein besonderes Kooperationsverhältnis zwischen Regierung und Parlament, da Kontrolle schon im Rahmen der Mitwirkung stattfindet.<sup>511</sup>

Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs und der Literaturansicht<sup>512</sup> reicht die Normierung von Kontroll- und Interpellationsrechten durch einfaches Bundesgesetz nicht aus. Deshalb können Aufgaben in der Vollziehung oder Mitwirkung an der Vollziehung den gesetzgebenden Organen nur auf Grundlage von Bundesverfassungsgesetzen eingeräumt werden.

Falls die Bundesregierung den entsprechenden Pflichten nicht nachkommt, stehen der Parlamentsminderheit nur Sanktionsinstrumente politischer Natur zur Verfügung. Weitergehende Maßnahmen können nur von der Parlamentsmehrheit geltend gemacht

---

<sup>508</sup> *Kucsko-Stadlmayer*, in: Bußjäger 93; *Kopetzki*, JBl 1980, 562 ff; *Kelsen/Fröhlich/Merkl*, Bundesverfassung 138.

<sup>509</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 184; vgl *Widder*, in: Festschrift-Schambeck 656.

<sup>510</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 183.

<sup>511</sup> Vgl *Stadler*, Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung 8; Gleiches gilt für die Mitwirkung des Nationalrates in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Art 23c, 23e B-VG.

<sup>512</sup> VfSlg 1454/1931 und 3134/1956; *Kelsen/Fröhlich/Merkl*, Bundesverfassung 133; *Auracher-Jäger*, Die Mechanismen im Nationalrat 76; *Neisser*, in: Österreichs Parlamentarismus 669.

werden. Demgemäß sieht die Geschäftsordnung in § 92 Abs 1 GOG-NR ein Minderheitenrecht vor, wonach fünf Abgeordnete vor Eingang in die Tagesordnung verlangen können, dass über die schriftliche Beantwortung einer Anfrage gemäß § 91 Abs 1 GOG-NR eine Debatte nach den §§ 57a und 57b GOG-NR stattfindet. Außerdem kann nach § 93 Abs 3 Satz 1 GOG-NR im Rahmen einer Debatte über die schriftliche Beantwortung einer Anfrage der Antrag gestellt werden, der Nationalrat nehme die Beantwortung zur Kenntnis oder nicht zur Kenntnis. Ferner sieht die Verfassung neben dem Versagen des Vertrauens nach Art 74 Abs 1 B-VG den Weg zum Verfassungsgerichtshof vor. Mitglieder der Bundesregierung können vom Nationalrat wegen einer Verletzung des GOG-NR nach Art 142 Abs 2 lit b B-VG ohne Mitwirkung des Bundesrates oder der Bundesversammlung angeklagt werden<sup>513</sup> Die beiden Instrumente aus der Verfassung sind jedoch jeweils an einen Mehrheitsbeschluss des Nationalrates geknüpft. Minderheitenrechte sind hier vom Bundesverfassungsgesetz nicht vorgesehen.

#### ***b) Wirkung gegenüber Dritten***

Die Geschäftsordnung entfaltet als Gesetz Außenwirkung und damit Rechtsverbindlichkeit gegen jedermann ó auch außerhalb des Parlamentsbereichs. Ihr kommt gerade aufgrund der Gesetzesform als generell-abstrakte Regelung originär Rechtswirkung zu, ohne dass es eines Hilfskonstrukts in Form des §Durchschlagensó der Verfassung bedarf. Demgemäß setzt der Geschäftsordnungsgeber mit der Außenvertretungsvollmacht des Präsidenten nach § 13 Abs 6 Satz 2 GOG-NR die Außenwirkung und Verbindlichkeit der Geschäftsordnung gegen Parlamentsexterne voraus.<sup>514</sup> Ferner ermächtigt das Geschäftsordnungsgesetz, anders als das Bundesfinanzgesetz, nicht nur Hoheitsträger, sondern richtet sich auch an die Rechtsunterworfenen.<sup>515</sup> Der Nationalratsgeschäftsordnung kommt daher nicht bloß §Innennormcharakteró<sup>516</sup> zu. Sie stellt vielmehr eine Ermächtigungsgrundlage für Eingriffe in Rechte von parlamentsexternen Nicht-Hoheitsträgern dar und beschränkt sich nicht auf die Ordnung des Geschäftsganges unter den Mitgliedern des Parlamentes. Dementsprechend müssen Sachverständige und andere, gegebenenfalls private Auskunftspersonen Einladungen des Nationalrates nach § 40 Abs 1, 2. und 3. Alt GOG-NR Folge leisten. Zur Durchsetzung dieser Pflicht sieht das Geschäftsordnungsgesetz sogar die Vorführung gemäß § 40 Abs 2 GOG-NR vor.

Darüber hinaus hat der Nationalratspräsident nach § 13 Abs 2 GOG-NR die Ruhe und Ordnung im Sitzungssaal nicht nur gegen Mitglieder des Nationalrates, sondern auch gegen

---

<sup>513</sup> Vgl *Kopetzki*, JBl 1980, 566; *Neisser*, in: Österreichs Parlamentarismus 664 f sowie die besondere Stellung des GOG-NR hervorgehoben in: VfSlg 17.173.

<sup>514</sup> Vgl *Kopetzki*, JBl 1980, 567.

<sup>515</sup> Vgl *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 517.

<sup>516</sup> Vgl *Holoubek*, ÖHW 1989, 178.

parlamentsfremde Störer aufrechtzuerhalten.<sup>517</sup> Überdies steht dem Präsidenten das umfassende Hausrecht gegen Dritte unmittelbar aus § 14 Abs 1 GOG-NR zu, ohne dass hierfür das Konstrukt einer mittelbaren Verfassungswirkung nötig ist.<sup>518</sup>

### **3.3. Autonome Geschäftsordnungsgebung und Parlamentsautonomie**

Das österreichische Bundesverfassungsgesetz sieht den Grundsatz vor, dass sich der Nationalrat funktional unabhängig Vorschriften über seinen Geschäftsgang gibt.<sup>519</sup> Art 42 Abs 5 B-VG liegt mithin das Prinzip zugrunde, dass andere Staatsorgane keine substantielle Mitwirkung an der Parlamentsgeschäftsordnung ausüben können. Dieser Intention folgend erkennen der Verfassungsgerichtshof wie die Literatur die Parlamentsautonomie an.<sup>520</sup> Ferner wird das Prinzip der Selbstorganisation als ein wesentliches Charakteristikum des Parlaments unter dem Regnum des Bundesverfassungsgesetzes bezeichnet.<sup>521</sup> Demnach soll mit den Geschäftsordnungsbestimmungen gewährleistet sein, dass in den Gesetzesbeschlüssen die wahre Meinung der Mehrheit des Nationalrates zum Ausdruck kommt.<sup>522</sup>

#### ***a) Ende der Dichotomie und Geschäftsordnungsautonomie***

Bis zur Aufgabe der Zweiteilung der Nationalratsgeschäftsordnung 1961 war die innerparlamentarische Organisation über ein Jahrhundert alleiniger Gegenstand der autonomen Geschäftsordnung.<sup>523</sup> Dieses Prinzip der Dichotomie wurde nach dem Ende des Konstitutionalismus auch unter der Herrschaft des Bundesverfassungsgesetzes beibehalten. Gemäß der ursprünglichen Fassung des Art 30 Abs 2 Satz 1 B-VG<sup>524</sup> von 1920 wurden die Geschäfte des Nationalrates in den Anfängen der Republik auf Grund eines besonderen Gesetzes und einer im Rahmen dieses Gesetzes vom Nationalrat zu beschließenden autonomen Geschäftsordnung geführt. Die weiteren Vorschriften des Art 30 Abs 2 Satz 2 B-VG in der Fassung von 1920 über das Gesetzgebungsverfahren bezogen sich ausschließlich auf das GOG aF. Nach dem entsprechenden Umkehrschluss und dem Wortlaut des Satz 1 war deshalb allein das Parlament für die Normierung des parlamentsinternen Verfahrens im Rahmen der autonomen Geschäftsordnung zuständig. Die Autonomie des Parlaments hinsichtlich der Regelung seiner inneren Angelegenheiten war damit zumindest in diesen Regelungsbereichen gewährleistet.<sup>525</sup> Allerdings war es parlamentarische Praxis, besonders

---

<sup>517</sup> Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 102.

<sup>518</sup> Vgl Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 107; Auracher-Jäger, Die Entwicklung der Geschäftsordnung des Nationalrates 125.

<sup>519</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 22.

<sup>520</sup> VfSlg 17.173; Novak, JBI 2007, 226.

<sup>521</sup> Gerlich, in: Festschrift B-VG 767.

<sup>522</sup> VfSlg 16.151; vgl § 65 Abs 3 GOG-NR.

<sup>523</sup> Auracher-Jäger, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 99.

<sup>524</sup> BGBl Nr 1/1920.

<sup>525</sup> Auracher-Jäger, Die Mechanismen im Nationalrat 9.

§schutzwürdige Geschäftsordnungsbestimmungen von der autonomen Geschäftsordnung in das GOG aF zu übernehmen.<sup>526</sup> Die gesetzliche Verortung bestimmter parlamentsinterner Regelungen stand jedoch vollumfänglich im autonomen Ermessen des Parlaments und konnte parlamentsextern nicht betrieben werden.

Mit dem Zusammenführen des GOG aF und der autonomen Geschäftsordnung im Jahr 1961<sup>527</sup> wurde jedenfalls die unbedingte Autonomie in parlamentsinternen Angelegenheiten aufgegeben. Verfassungsrechtliche Grundlage der Novellierung war die Umformulierung des Art 30 Abs 2 Satz 1 B-VG<sup>528</sup>. Nach dieser bis heute gültigen Bestimmung werden die Geschäfte des Nationalrates lediglich auf Grund eines besonderen Bundesgesetzes, aber nicht auch aufgrund einer im Rahmen dieses Gesetzes vom Nationalrat zu beschließenden autonomen Geschäftsordnung geführt.

### ***b) Einfluss anderer Verfassungsorgane auf das GOG-NR***

Fraglich ist indes, ob und wie weit mit dem Verfahren nach Art 42 Abs 5 B-VG eine autonome Geschäftsordnungsgebung gewährleistet sowie der Einfluss anderer Verfassungsorgane auf das Geschäftsordnungsgesetz ausgeschlossen ist. Art 42 Abs 5 B-VG macht für das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates keine Ausnahme von den Erfordernissen der Beurkundung, Gegenzeichnung sowie Kundmachung gemäß Art 47 Abs 1 und 3 sowie Art 49 Abs 1 B-VG. Im Rahmen der Geschäftsordnungsgebung gelten mithin von Art 42 Abs 5 B-VG abgesehen die allgemeinen Vorschriften über die Gesetzgebung.

Demnach sieht Art 47 B-VG in Abs 1 vor, dass das verfassungsmäßige Zustandekommen der Bundesgesetze durch den Bundespräsidenten beurkundet wird. Weiters hat nach Abs 2 die Vorlage der Gesetze zur Beurkundung durch den Bundeskanzler zu erfolgen. Ferner hat der Bundeskanzler im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens die Beurkundung nach Abs 3 gegenzuzeichnen und das Geschäftsordnungsgesetz gemäß Art 49 Abs 1 B-VG im Bundesgesetzblatt kundzumachen. Mangels Ausnahmeregelung für das Geschäftsordnungsgesetz besteht damit die Verpflichtung des Bundespräsidenten als auch des Bundeskanzlers zur Mitwirkung an Erlass oder Änderungen des Geschäftsordnungsgesetzes in Form der Beurkundung, Gegenzeichnung und der Kundmachung.

Folglich besteht trotz des verfassungsrechtlichen Ausschlusses des Bundesrates von der Mitwirkung an der Geschäftsordnungsgebung gemäß Art 42 Abs 5 B-VG ein Mitwirkungserfordernis parlamentsfremder Organe. Der Nationalrat ist damit zwar als

---

<sup>526</sup> *Auracher-Jäger*, Die Mechanismen im Nationalrat 32.

<sup>527</sup> BGBl Nr 178/1961 (Mit Inkrafttreten dieses Bundesgesetzes verlieren das Bundesgesetz vom 19. November 1920, BGBl Nr 10, über die Geschäftsordnung des Nationalrates in der geltenden Fassung sowie die autonome Geschäftsordnung des Nationalrates vom 19. November 1920 in der geltenden Fassung ihre Wirksamkeit.).

<sup>528</sup> BGBl Nr 155/1961.

Geschäftsordnungsgeber im Vergleich zu seiner Eigenschaft als Gesetzgeber durch die Verfassung eigenständiger gestellt, doch weist das Bundesverfassungsgesetz dem Nationalrat keine vollumfängliche Geschäftsordnungsautonomie zu.

Historisch bestand im Rahmen der Zweiteilung für den Teil der Nationalratsgeschäftsordnung, welcher im GOG aF geregelt war, seit jeher das Erfordernis der Mitwirkung von Nichtparlamentsorganen bei Erlass oder Änderungen der entsprechenden Geschäftsordnungsregeln. Für den anderen Teil der Geschäftsordnung, welcher in der autonomen Geschäftsordnung aF normiert war, war dagegen ein rein parlamentsinternes Verfahren ohne Mitwirkung anderer Verfassungsorgane vorgesehen. Die autonome Geschäftsordnung aF bedurfte formell mithin weder der Beurkundung, der Gegenzeichnung noch der Bekanntmachung. Auch eine materielle Einflussnahme von außen war ausgeschlossen. Hinsichtlich der autonomen Geschäftsordnung aF war folglich unbedingte Autonomie gegeben.

Im Rahmen der Diskussion um die Aufhebung der Geschäftsordnungsdichotomie, also der Zusammenfügung des Geschäftsordnungsgesetzes aF und der autonomen Geschäftsordnung aF im Jahr 1961, wurde die Ausweitung der Mitwirkungserfordernisse anderer Staatsorgane auch auf den Teil des neuen Geschäftsordnungsgesetzes, dessen Normen zuvor in der autonomen Geschäftsordnung festgelegt waren, als eher bedeutungslos angesehen.<sup>529</sup> Das erweiterte Bekanntmachungserfordernis, welches nun neben der Beurkundungspflicht auch für die Regelungen der autonomen Geschäftsordnung aF gilt, wurde sogar als rechtsstaatlicher Gewinn begrüßt. Das bisherige Fehlen des Kundmachungserfordernisses war als bedenklich angesehen worden, da die Kundmachung aller Rechtsvorschriften šgeradezu ein Wesensmerkmal des Rechtsstaatesõ sei.<sup>530</sup> Indessen wurden keine Probleme hinsichtlich der nun bestehenden Mitwirkungserfordernisse anderer Verfassungsorgane gesehen, da mit dem Ende des Konstitutionalismus der ursprüngliche Grund für die Zweiteilung weggefallen sei. Mit der Zweiteilung sollte die Einflussnahme des Monarchen bzw der Regierenden auf den Kernbereich der parlamentarischen Geschäftsführung verhindert oder mindestens eingeschränkt werden. Unter dem Regiment der demokratischen Verfassung erschien diese šSchutzvorrichtungõ gegen den Monarchen indes nicht mehr erforderlich. Der entsprechende Verlust der Eigenständigkeit des Parlaments bzw der Parlamentsautonomie wurde sodann kaum diskutiert. Eine mögliche Einflussnahme durch den Bundespräsidenten oder den Bundeskanzler auf das Gesetzgebungsverfahren zum Geschäftsordnungsgesetz wurde mithin nicht gesehen oder zumindest nicht als Makel wahrgenommen. Dabei könnten diese beiden Staatsorgane Änderungen oder auch eine

---

<sup>529</sup> *Auracher-Jäger*, Die Mechanismen im Nationalrat 73.

<sup>530</sup> *Auracher-Jäger*, Die Mechanismen im Nationalrat 73; *Wieser*, in: Festschrift-Mantl 464.

umfassende Novelle des GOG-NR verhindern oder behindern, indem sie ihre notwendige Mitwirkung an dem Gesetzgebungsverfahren zum GOG-NR verweigern oder verzögern.

#### **aa) Mitwirkung des Bundespräsidenten**

Gemäß Art 47 Abs 1 B-VG wird das verfassungsmäßige Zustandekommen des Geschäftsordnungsgesetzes durch den Bundespräsidenten beurkundet.

##### **(1) Umfang des Prüfungsrechts**

Zwar legt eine Auslegung des Wortlauts des Art 47 Abs 1 B-VG ein rein formelles Prüfungsrecht des Bundespräsidenten nahe<sup>531</sup>, doch ist umstritten<sup>532</sup>, ob der Bundespräsident bei der Beurkundung von Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates auch ein materielles Prüfungsrecht hat.

Erstmals in der Zweiten Republik wurde diese Problematik virulent, als der Bundespräsident ein formell verfassungsmäßig zustande gekommenes Gesetz nicht unterzeichnete. Der Bundespräsident sah eine Bestimmung in der Novelle der Gewerbeverordnung als materiell verfassungswidrig an, da diese eine rückwirkende Strafbestimmung enthielt. Der Bundespräsident führte zu seiner Entscheidung über die Nichtbeurkundung der Gewerbeordnungs-Novelle 2008 in seiner Rede anlässlich des Verfassungstages 2008 aus: „Letzten Endes habe ich mich aber der von der Mehrheit der Verfassungsrechtslehrer [í ] vertretenen Auffassung angeschlossen, dass das Prüfungsrecht bzw die Prüfungspflicht gemäß Art 47 B-VG nicht eine bloße formelle ist, sondern auch evidente Verfassungswidrigkeiten materieller Natur betreffen kann. Es ist eben in manchen Fällen nicht möglich, eine klare Grenze zwischen Verfahrensfragen und materiellen Fragen zu ziehen.“<sup>533</sup>

*Rill* plädiert weitergehend sogar für eine umfassende materielle Prüfung durch den Bundespräsidenten, welche über offenkundige und schwere verfassungsrechtliche Mängel hinausgeht.<sup>534</sup> Die herrschende Ansicht räumt dem Bundespräsidenten zwar nicht ein derart weites Prüfungsrecht ein. Dennoch wird der Bundespräsident die Beurkundung eines Gesetzes und damit auch des GOG-NR zu versagen haben, wenn die Prüfung eine evidente Verfassungswidrigkeit des Gesetzes von erheblichem Gewicht ergibt.<sup>535</sup> Nach sorgfältiger

---

<sup>531</sup> *Berka*, Verfassungsrecht Rn 626; *Jahnel*, JBl 1987, 638 ff; *Welan*, Der Bundespräsident, 58 ff; *Balthasar*, Die österreichische bundesverfassungsrechtliche Grundordnung 276; *Mayer*, 142/AVORL-K ó Vorlage des Ausschusses 3 des Österreich Konvents: Ein materielles Prüfungsrecht ist nach Mayer verfassungspolitisch abzulehnen. Es sollte stattdessen eine Neuformulierung des Art 47 Abs 3 B-VG gesucht werden, die noch deutlicher ein ausschließlich formelles Prüfungsrecht des Bundespräsidenten vorsieht.

<sup>532</sup> *Korinek*, in: *Korinek/Holoubek*, Art 47 Rn 5 ff; *Mayer*, Verfassungsrecht 227; *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 470; *Jahnel*, JBl 1987, 640; *Kirchschläger*, in: *Festschrift-Adamovich* (1992) 207.

<sup>533</sup> Bundespräsident Dr. Heinz Fischer, in: Rede anlässlich des Verfassungstages 2008, 01.10.2008, [http://www.hofburg.at/show\\_content2.php?s2id=1207](http://www.hofburg.at/show_content2.php?s2id=1207) (zuletzt abgerufen März 2010).

<sup>534</sup> *Rill*, ZfV 2008, 315.

<sup>535</sup> *Korinek*, in: *Korinek/Holoubek*, Art 47 Rn 13; *Jahnel*, JBl 1987, 640.

Prüfung und unter Abwägung der Gesamtumstände müsse er von einer Verfassungswidrigkeit überzeugt sein, bloße Bedenken würden hingegen nicht ausreichen. Dagegen meint *Jahnel*, der Bundespräsident habe jedoch in Zweifelsfällen das Gesetz zu beurkunden.<sup>536</sup>

Der Bundespräsident kann infolgedessen eine Nichtbeurkundung des Geschäftsordnungsgesetzes grundsätzlich sowohl auf formelle als auch auf materielle Gründe stützen.<sup>537</sup> Sollte der Bundespräsident gegen den Nationalrat Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Geschäftsordnung haben, findet er zumindest in der Literatur Unterstützung bei der Versagung der Beurkundung. Mithin ist dem Bundespräsidenten ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt.

## (2) Durchsetzung der Beurkundung

Damit kann dem Bundespräsidenten im Rahmen der Beurkundungspflicht nach Art 47 Abs 1 B-VG lediglich dann eine schuldhaft Verfassungsverletzung vorgeworfen werden, wenn er den Akt der Beurkundung oder Nichtbeurkundung rechtswidrig und schuldhaft gesetzt bzw unterlassen hat.<sup>538</sup> Eine entsprechende Sorgfaltspflichtverletzung liege demnach aber jedenfalls dann nicht vor, wenn der Bundespräsident in verfassungsrechtlichen Zweifelsfällen eine gewissenhafte Prüfung vorgenommen hat und nach deren Ergebnis verfahren ist.

Unabhängig von der Weite des präsidentialen Gesetzprüfungsrechts steht dem Nationalrat jedoch selbst kein unmittelbares bzw autonomes Instrument zur Verfügung, die notwendige Beurkundung von Änderungen oder Novellen des GOG-NR im Falle einer entsprechenden Weigerung des Bundespräsidenten durchzusetzen. Selbst das Verfahren der Präsidentenanklage kann der Nationalrat nicht eigenständig betreiben, um auf diese Weise die Verfassungsmäßigkeit des Unterlassens der Beurkundung durch den Verfassungsgerichtshof überprüfen zu lassen. Der Verfassungsgerichtshof erkennt zwar gemäß Art 142 Abs 1, Abs 2 lit a B-VG über die Anklage, mit der die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit des Bundespräsidenten für die durch seine Amtstätigkeit erfolgten schuldhaften Rechtsverletzungen geltend gemacht wird. Die Anklage gegen den Bundespräsidenten wegen Verletzung der Bundesverfassung kann jedoch gemäß Art 68 Abs 1 B-VG nur durch die Bundesversammlung eingeleitet werden. Deshalb steht weder einer parlamentarischen Minderheit noch dem Nationalrat als Ganzes die Befugnis zu, ein Unterlassen des Bundespräsidenten im Geschäftsordnungsgebungsverfahren zu ahnden. Zwar liegt die Letztverantwortung und Letztentscheidung für die Verfassungsmäßigkeit der

---

<sup>536</sup> *Jahnel*, JBl 1987, 638 ff.

<sup>537</sup> *Korinek*, in: *Korinek/Holoubek*, Art 47 Rn 7; *Berchtold*, Bundespräsident 245 f; *Jahnel*, JBl 1987, 636 ff.

<sup>538</sup> *Korinek*, in: *Korinek/Holoubek*, Art 47 Rn 19.

Akte des Gesetzgebers wie des Bundespräsidenten dem Grunde nach beim Verfassungsgerichtshof<sup>539</sup>, jedoch kann der Nationalrat ein entsprechendes Verfahren zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit einer eventuellen Nichtbeurkundung des Geschäftsordnungsgesetzes nicht erreichen.

Damit räumt die Verfassung dem Bundespräsidenten einen weiten Spielraum ein, ohne dem Nationalrat ein wirksames Instrument zur Durchsetzung seiner bedingten Geschäftsordnungsautonomie an die Hand zu geben.

Allerdings kennt die Verfassungswirklichkeit den Fall der „Sabotage“ durch den Bundespräsidenten oder des Bundeskanzlers mit Bezug auf das Geschäftsordnungsgesetz durch Unterlassen der Mitwirkung nicht. Außerdem hat der Bundespräsident im Rahmen des allgemeinen Gesetzgebungsverfahrens erst einmal einem Gesetz seine Mitwirkung in Form der Unterlassung der Beurkundung versagt.

#### **bb) Mitwirkung des Bundeskanzlers**

Ähnliches gilt hinsichtlich des Mitwirkungserfordernisses des Bundeskanzlers. Dieser hat im Wege des Gesetzgebungsverfahrens nach Art 47 Abs 2 B-VG dem Bundespräsidenten das Geschäftsordnungsgesetz vorzulegen und es gemäß Art 47 Abs 3 B-VG im Anschluss an die Beurkundung gegenzuzeichnen. Um in Kraft zu treten, muss das Gesetz ferner laut Art 49 Abs 1 Satz 1 B-VG vom Bundeskanzler im Bundesgesetzblatt kundgemacht werden.

Mithin ist auch die Mitwirkung des Bundeskanzlers bei Erlass oder Änderungen des Geschäftsordnungsgesetzes erforderlich. Im Falle eines Unterlassens steht dem Nationalrat neben dem Versagen des Vertrauens nach Art 74 Abs 1 B-VG jedoch der Weg zum Verfassungsgerichtshof offen. Der Bundeskanzler kann anders als der Bundespräsident vom Nationalrat allein nach Art 142 Abs 2 lit b B-VG ohne Mitwirkung des Bundesrates oder der Bundesversammlung angeklagt werden. Auf diese Weise kann die rechtliche Überprüfung des Unterlassens der Mitwirkung eigenständig vom Nationalrat durchgesetzt werden.

#### **cc) Mitwirkung des Verfassungs- und des Gesetzgebers an der parlamentsinternen Organisation**

Neben dem Verfahren über den Erlass des Geschäftsordnungsgesetzes macht die Verfassung dem Parlament weitere Vorgaben hinsichtlich seines inneren Aufbaus. Das Bundesverfassungsgesetz sieht verpflichtend die Einrichtung folgender Ausschüsse für jede Gesetzgebungsperiode vor.<sup>540</sup>

---

<sup>539</sup> Rill, ZfV 2008, 314 f.

<sup>540</sup> Hierzu zählen (1) der Hauptausschuss nach Art 55 B-VG, § 29 GOG-NR, (2) die ständigen Unterausschüsse des Hauptausschusses gemäß Art 23e Abs 5, Art 55 Abs 3, Art 18 Abs 3 B-VG, §§ 31 bis 31e GOG-NR, (3) der Ausschuss zur Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen und zur Mitwirkung an der Haushaltsführung und dessen ständigen Unterausschuss gemäß Art 51b, Art 51c B-VG, § 32a GOG-NR, (4) die ständigen Unterausschüsse zur Überprüfung staatspolizeilicher und nachrichtendienstlicher Maßnahmen laut Art 52a B-VG, §§ 32b bis 32d GOG-NR, (5) der ständige Unterausschuss des Rechnungshofausschusses nach Art 52b

Damit ist die Parlamentsautonomie hinsichtlich der Pflicht zur Einrichtung dieser Ausschüsse zwar durch die Verfassung eingeschränkt, doch ist diese Einschränkung aufgrund des Vorbehalts des Bundesverfassungsgesetzes gemäß B-VG und des höheren Ranges der Verfassung im Stufenbau der Rechtsordnung gerechtfertigt. Der Vorbehalt einer Norm bedingt notwendigerweise deren Vorrang. Andernfalls könnte der Vorbehalt beliebig unterlaufen werden und würde damit im Ergebnis leerlaufen.<sup>541</sup>

Allerdings sehen neben der Verfassung weitere Gesetze die Einrichtung von Ausschüssen in jeder Gesetzgebungsperiode vor. So macht der Geschäftsordnungsgeber in §§ 100 ff GOG-NR mit der Institutionalisierung des Ausschusses für Petitionen und Bürgerinitiativen von seiner Geschäftsordnungsautonomie im Rahmen des Verfahrens nach Art 42 Abs 5 B-VG in Gesetzesform Gebrauch.

Dagegen greift der Gesetzgeber mit der Vorgabe, in § 6 Abs 1 Unvereinbarkeitsgesetz 1983<sup>542</sup> und § 9 FVG<sup>543</sup> einen Unvereinbarkeitsausschuss sowie einen ständigen gemeinsamen Ausschuss des Nationalrates und des Bundesrates einzurichten, in die Autonomie des Nationalrates gemäß Art 30 Abs 2 Satz 1, 42 Abs 5 B-VG ein. Gleichwohl handelt es sich weder bei dem Unvereinbarkeitsausschuss noch bei dem ständigen gemeinsamen Ausschuss des Nationalrates und des Bundesrates um Ausschüsse im Sinne des GOG-NR, da diese nicht mit der Vorberatung von Verhandlungsgegenständen des Nationalrates betraut sind.<sup>544</sup> Doch regelt § 9 F-VG die parlamentsinterne Verfahrensweise im Nationalrat über die Besetzung des Ausschusses. Gleichwohl liegt mit dem F-VG ein Bundesverfassungsgesetz vor, so dass die Parlamentsautonomie wiederum zulässig durch den Verfassungsgeber eingeschränkt ist.

Allerdings liegt mit § 6 Abs 1 Unvereinbarkeitsgesetz 1983 keine Verfassungsbestimmung vor. Indes ist der Unvereinbarkeitsausschuss in der Verfassungsbestimmung des § 2 Abs 2 Unvereinbarkeitsgesetz 1983 angelegt, so dass wiederum eine zulässige Einschränkung der Parlamentsautonomie durch den Verfassungsgeber besteht.

#### **dd) Teilergebnis**

Die Geschäftsordnungsautonomie des Nationalrates wird zulässigerweise durch den Verfassungsgeber eingeschränkt. Ferner wirken an dem kodifizierten Geschäftsordnungswerk als Geschäftsordnungsgeber neben dem Nationalrat andere

---

B-VG, § 32e GOG-NR, (6) der Rechnungshofausschuss gemäß Art 126d Abs 2 B-VG, § 79 Abs 2 GOG-NR sowie (7) der Immunitätsausschuss nach Art 57 Abs 5 B-VG, § 80 Abs 1 GOG-NR.

<sup>541</sup> Vgl. *Achterberg*, Parlamentsrecht, 327 f.

<sup>542</sup> Bundesgesetz über Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre (Unvereinbarkeitsgesetz 1983), BGBl Nr 330/1983 zuletzt geändert durch BGBl I Nr 2/2008.

<sup>543</sup> Bundesverfassungsgesetz über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften (Finanz-Verfassungsgesetz 1948 - F-VG 1948), BGBl Nr 45/1948 zuletzt geändert durch BGBl I Nr 103/2007.

<sup>544</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 177.

Bundesorgane mit. Zwar kann unter der Herrschaft des Bundesverfassungsgesetzes die Verfassungstreue der mitwirkungspflichtigen Verfassungsorgane unterstellt werden, dennoch ist festzustellen, dass dem Nationalrat wegen der Mitwirkung anderer Verfassungsorgane keine vollumfängliche, sondern nur eine eingeschränkte Geschäftsordnungsautonomie eingeräumt ist. Ferner kann er selbst die eingeschränkte Geschäftsordnungsautonomie nicht vollumfänglich durchsetzen.

### ***c) Weitere Autonomierechte des Parlaments***

Der Nationalrat ist im Verfassungsgefüge allerdings nicht nur unter dem Aspekt der Geschäftsordnungsautonomie von anderen Bundesorganen abhängig, sondern auch im Hinblick auf die Parlamentsautonomie im weiteren Sinne. So steht dem Nationalrat kein umfassendes, von anderen Staatsorganen unabhängiges Selbstversammlungsrecht zu. Die ordentlichen Tagungen des Nationalrates werden gemäß Art 28 Abs 1 B-VG vom Bundespräsidenten und im Falle einer Neuwahl nach Art 27 Abs 2 B-VG in Verbindung mit Art 67 Abs 1 B-VG vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung einberufen. Nach Art 28 Abs 5 B-VG steht dem Nationalrat nur innerhalb der Tagung ein Selbstversammlungsrecht zu. Ein Selbstversammlungsrecht außerhalb der Tagung ist ihm verfassungsrechtlich nicht eingeräumt. Dementsprechend kann nur der Bundespräsident den Nationalrat zu außerordentlichen Tagungen gemäß Art 28 Abs 2 B-VG einberufen.

Auch hinsichtlich des Tagungsortes ist der Nationalrat nicht autonom. Während Art 25 Abs 1 B-VG die Bundeshauptstadt Wien als Sitz des Nationalrates bestimmt, weist Art 25 Abs 2 B-VG die Kompetenz über die Bestimmung des Tagungsortes des Nationalrates für die Dauer außerordentlicher Verhältnisse dem Bundespräsidenten auf Antrag der Bundesregierung zu.

## **4. Einordnung der Nationalratsgeschäftsordnung in Parlamentsrecht bzw Geschäftsordnungsrecht**

Da die österreichische Verfassung eine eindeutige Rechtslage zur Form der Nationalratsgeschäftsordnung vorgibt, entwickelte sich in Österreich keine besondere Diskussion über die Rechtsnatur der Geschäftsordnung und das Parlamentsrecht.

Materiellrechtlich hat die Zuordnung von Bestimmungen zum allgemeinen Parlamentsrecht in Österreich keine besonderen Auswirkungen. Sie dient lediglich der formellen Unterteilung des Öffentlichen Rechts und verdeutlicht, dass die entsprechenden Normen einen Bezug zum Rechtskreis des Parlaments aufweisen. Gleichwohl nimmt die österreichische Wissenschaft eine Einordnung geschäftsordnungsrelevanter Bestimmungen und Rechtsgebiete in das staatliche Organisationsgefüge vor.<sup>545</sup>

---

<sup>545</sup> Vgl hinsichtlich der Kommission nach Art 59b: *Mayer*, Verfassungsrecht 265.

#### 4.1. Parlamentsrecht im Allgemeinen

Die Bezeichnung von bestimmten Normen als Parlamentsrecht dient der formellen Einteilung des Öffentlichen Rechts und wird auch mit Blick auf den Nationalrat verwendet.<sup>546</sup> Eine besondere österreichische Definition von Parlamentsrecht liegt indes nicht vor. Mithin können hinsichtlich des allgemeinen Parlamentsrechts ungeachtet der konkreten Rechtsform des Geschäftsordnungswerkes die deutschen Maßstäbe auf die österreichische Rechtslage angewendet werden: Demnach umfasst das allgemeine Parlamentsrecht sowohl die Vorschriften des Wahlrechts, des Abgeordnetenrecht als auch das Parlamentsrecht im engeren Sinn sowie das Geschäftsordnungsrecht als solches.<sup>547</sup> Parlamentsrecht kommt damit maßgebliche Bedeutung für die Zusammensetzung des Verfassungsorgans Nationalrat sowie für das Verfassungsgefüge insgesamt zu.

Gleichwohl ist der Begriff des Parlamentsrechts sehr weit und vage. Demgemäß erstrecken sich Normen des Parlamentsrechts über sämtliche Stufen des Rechtsquellensystems. Mithin fallen sowohl formelle Verfassungsbestimmungen<sup>548</sup> als auch gesetzliche Bestimmungen in den Bereich des Parlamentsrechts. Neben dem formellen Verfassungsrecht werden weitere Teile des allgemeinen Parlamentsrechts als materielles Verfassungsrecht eingestuft.<sup>549</sup> Das österreichische Verfassungsrecht ist geprägt vom Prinzip der Ausschließlichkeit der Regelung von Verfassungsrecht im materiellen Sinn durch Verfassungsrecht im formellen Sinn.<sup>550</sup> Demnach kann materielles Verfassungsrecht nur in Form eines formellen Verfassungsgesetzes oder aufgrund einer Ermächtigung durch Verfassungsrecht im formellen Sinn in Form eines einfachen Gesetzes erzeugt werden.

Derartige Ermächtigungen finden sich in Art 30 Abs 2 B-VG für die Nationalratsgeschäftsordnung und in Art 26 Abs 1 B-VG für die Nationalratswahlordnung<sup>551</sup> sowie in Art 37 Abs 2 B-VG für die Geschäftsordnung des Bundesrates<sup>552</sup>. Mithin unterfallen diese Ermächtigungen im Bundesverfassungsgesetz als auch die darauf basierenden einfachen Gesetze dem Parlamentsrecht. Ferner gilt dies<sup>553</sup> unter anderem für das Unvereinbarkeitsgesetz<sup>554</sup>, das Parlamentsmitarbeitergesetz<sup>555</sup>, das

---

<sup>546</sup> Vgl *Prammer*, in: Bußjäger 3.

<sup>547</sup> Vgl die Ausführungen zu A.VI.2.1..

<sup>548</sup> Dem Grunde nach gehört das gesamte dritte Hauptstück dazu, ferner unter anderem die Art 18, 23b, 23c, 23e, 75, 123a, 126b und 148d B-VG.

<sup>549</sup> Vgl *Pogatschnigg*, Klubbildung 81 f; *Baumgartner*, Verwaltungsrecht 15.

<sup>550</sup> *Baumgartner*, Verwaltungsrecht 15.

<sup>551</sup> Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates (Nationalrats-Wahlordnung 1992 - NRW), BGBl Nr 471/1992 zuletzt geändert durch BGBl I Nr 28/2007 und BGBl II Nr 147/2008.

<sup>552</sup> BGBl Nr 361/1988 zuletzt geändert durch BGBl I Nr 192/1999.

<sup>553</sup> Vgl *Pogatschnigg*, Klubbildung 81.

<sup>554</sup> Bundesgesetz über Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre (Unvereinbarkeitsgesetz 1983), BGBl Nr 330/1983 zuletzt geändert durch BGBl I Nr 2/2008.

<sup>555</sup> Bundesgesetz über die Beschäftigung parlamentarischer Mitarbeiter (Parlamentsmitarbeitergesetz), BGBl Nr 288/1992 zuletzt geändert durch BGBl I Nr 138/1997.

Klubfinanzierungsgesetz<sup>556</sup>, das Bezügegesetz<sup>557</sup>, das Bundesbezügegesetz<sup>558</sup>, das Wählerevidenzgesetz<sup>559</sup>, die Wählerevidenzverordnung<sup>560</sup>, die Geschäftsordnung des ständigen gemeinsamen Ausschusses nach § 9 F-VG 1948<sup>561</sup> sowie die Geschäftsordnung für die Kommission gemäß Art 59b B-VG.

#### **4.2. Geschäftsordnungsrecht im Allgemeinen**

Zum Geschäftsordnungsrecht zählt das kodifizierte Geschäftsordnungsgesetz<sup>562</sup> des Nationalrates. Das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates enthält einschließlich des Anhangs über die Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse detaillierte Bestimmungen über das parlamentarische Verfahren und Abläufe im Nationalrat. Ferner regeln Bestimmungen des Bundesverfassungsgesetzes<sup>563</sup> das Parlamentsverfahren, so dass diese dem Geschäftsordnungsrecht und damit dem Parlamentsrecht unterfallen.

Die Frage nach der exakten Bestimmung des autonomen Parlaments- bzw Geschäftsordnungsrechts stellt sich hier indes nicht, da schon das Hauptwerk der kodifizierten Geschäftsordnung nicht autonom ist. Ferner ist eine eindeutige Entscheidung des Verfassungsgebers über die Regelung der Geschäftsordnung und des Parlamentsrechts gegeben. Die Verfassung sieht explizit die Regelung der Geschäftsordnungsangelegenheiten durch Gesetz vor. Ferner sind die Einrichtung und der Aufgabenbereich des Nationalrates sowie die Stellung seiner Mitglieder in den Art 24 bis 33 und 50 bis 59b B-VG detailliert normiert.<sup>564</sup>

##### ***a) Anlage als Bestandteil des Geschäftsordnungsgesetzes***

Das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates umfasst neben der Folge der Paragraphen 1 bis 109 eine Anlage. Die Anlage zu dem Geschäftsordnungsgesetz enthält Bestimmungen über parlamentarische Untersuchungsausschüsse. Demgemäß ist in § 33 Abs 3 GOG-NR festgelegt, dass für das Verfahren eines Untersuchungsausschusses die Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse<sup>565</sup> gilt.

---

<sup>556</sup> Bundesgesetz, mit dem die Tätigkeit der Klubs der wahlwerbenden Parteien im Nationalrat und im Bundesrat erleichtert wird (Klubfinanzierungsgesetz 1985 - KlubFG), BGBl Nr 156/1985 zuletzt geändert durch BGBl I Nr 139/2008.

<sup>557</sup> Bundesgesetz über die Bezüge und Pensionen der obersten Organe des Bundes und sonstiger Funktionäre (Bezügegesetz), BGBl Nr 273/1972 zuletzt geändert durch BGBl Nr 53/2009.

<sup>558</sup> Bundesgesetz über die Bezüge der obersten Organe des Bundes, der Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates und der von Österreich entsandten Mitglieder des Europäischen Parlaments (Bundesbezügegesetz - BBezG), BGBl I Nr 64/1997 zuletzt geändert durch BGBl Nr 53/2009.

<sup>559</sup> Wählerevidenzgesetz 1973, BGBl Nr 601/1973 zuletzt geändert durch BGBl Nr 147/2008.

<sup>560</sup> Verordnung des Bundesministers für Inneres vom 15. Juni 1973 betreffend die Durchführung von Änderungen in der Wählerevidenz (Wählerevidenzverordnung 1973), BGBl Nr 306/1973 in der Fassung BGBl Nr 504/1994.

<sup>561</sup> Beschluss des Ständigen gemeinsamen Ausschusses vom 7. Juli 1948.

<sup>562</sup> BGBl Nr 410/1975 zuletzt geändert durch BGBl I Nr 31/2009.

<sup>563</sup> Art 24 bis Art 33 B-VG, Art 50 bis Art 53 B-VG, Art 55 B-VG sowie Art 74 B-VG bis Art 76 B-VG.

<sup>564</sup> *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 304.

<sup>565</sup> BGBl I Nr 131/1997.

Darüber hinaus bestimmt § 33 Abs 1 Satz 1 GOG-NR, dass die Verfahrensordnung als Anlage zu dem Geschäftsordnungsgesetz seinen Bestandteil desselben bildet. Ferner wird in der Begründung des Initiativantrags betreffend die Verfahrensordnung von den Antragsstellern explizit zum Ausdruck gebracht, dass die Verfahrensordnung Teil des Geschäftsordnungsgesetzes des Nationalrates ist.<sup>566</sup> Weiters wird in § 33 Abs 3 Satz 2 GOG-NR festgelegt, dass Bestimmungen des Geschäftsordnungsgesetzes gegebenenfalls im Rahmen der Verfahrensordnung zur Anwendung kommen. Mithin liegt hier eine feste Verbindung von Geschäftsordnungsgesetz und Verfahrensordnung vor. Ferner kann wegen der Eindeutigkeit und Klarheit des Gesetzeswortlauts der Gesetzestext als Beleg für die Zugehörigkeit der Anlage zur Geschäftsordnung herangezogen werden.

Des Weiteren wurde die Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse im für das Geschäftsordnungsgesetz vorgesehenen Verfahren vom Nationalrat beschlossen und kundgemacht.<sup>567</sup>

Ferner soll nach den Ausführungen der Antragssteller eine Änderung der Verfahrensordnung nur nach den für Geschäftsordnungsänderungen maßgebenden Bestimmungen möglich sein. Hinsichtlich der Änderung der Verfahrensordnung als Anlage des GOG-NR gilt damit für diese die Vorschrift des § 108 GOG.<sup>568</sup>

### ***b) Usancen und Gewohnheitsrecht als Bestandteil des Geschäftsordnungsrechts***

In Österreich werden parlamentarische Usancen, sobald diese sich bewährt haben, konsequent in den Geschäftsordnungstext aufgenommen.<sup>569</sup> Dies führt zu einem einheitlichen Geschäftsordnungskodex und vermeidet die dem deutschen Geschäftsordnungsrecht eigene komplizierte Vielschichtigkeit und Unübersichtlichkeit.

Allerdings kennt auch das österreichische Geschäftsordnungsrecht ungeschriebene Bestimmungen. Verfassungsrechtliches Gewohnheitsrecht wird indes von der herrschenden Meinung abgelehnt.<sup>570</sup> Dementsprechend kann Gewohnheitsrecht kein Bestandteil der Geschäftsordnung als Verfassungsrecht im materiellen Sinne sein. Maßgebliche Elemente von Gewohnheitsrecht sind zum einen die lang andauernde, gewohnheitsmäßige Anwendung der entsprechenden Regelung und zum anderen die Rechtsüberzeugung der Rechtsunterworfenen, einem Rechtgebot zu folgen.<sup>571</sup> Betreffend die ungeschriebenen

---

<sup>566</sup> XX. GP, 507/A, 13.

<sup>567</sup> BGBl I Nr 131/1997.

<sup>568</sup> Vgl *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 428.

<sup>569</sup> *Schefbeck*, JRP 1997, 120 f und 133 f.

<sup>570</sup> VfSlg 8.012 ("[ ] die Erzeugung und Vernichtung von Normen [ist] im Gesetzesrang ist im B-VG abschließend geregelt [ ]). Der Gewohnheitsrecht kommt dabei, von dem hier nicht in Betracht kommenden Fall des Art 9 B-VG abgesehen, keine Bedeutung zu; *Baumgartner*, Verwaltungsrecht 22; *Walter*, ÖJZ 1963, 232; *Muzak*, ÖJZ 1998, 540; *Adamovich/Funk*, Allgemeines Verwaltungsrecht 251; *Berka*, Verfassungsrecht Rn 98; aA *Wieshaider*, ÖJZ 1997, 485.

<sup>571</sup> *Walter*, ÖJZ 1963, 225.

Regelungen im Parlamentsrecht fehlt trotz wiederholter Anwendung gleichwohl die gemeinsame Rechtsüberzeugung über deren Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit. Deshalb kann hier per se nicht von Gewohnheitsrecht ausgegangen werden. Politische Realitäten sowie die Verfassungswirklichkeit werden obgleich anerkannt.<sup>572</sup> Mithin kennt das österreichische Parlamentsrecht Usancen bzw Übungen, ohne Rechtsatzqualität. Deutlich wird dies am Beispiel der Wahl der Nationalratspräsidenten. Nach § 5 Abs 1 GOG-NR wählt der Nationalrat nach der Angelobung aus seiner Mitte den Präsidenten, den Zweiten und den Dritten Präsidenten. Seit dem Bestand der Republik wird in diesem Zusammenhang die (ungeschriebene) parlamentarische Übung gepflegt, wonach die Klubs in der Regel entsprechend dem Verhältnis der Zahl ihrer Mitglieder im Präsidium des Nationalrates vertreten sind.<sup>573</sup>

Allerdings ist bei Wahl des Präsidenten, des Zweiten und des Dritten Präsidenten nach § 87 Abs 2 Satz 1 und 2 GOG-NR zwingend eine geheime Wahl vorgeschrieben. Ferner sind Markierungen der Stimmzettel nicht zulässig.<sup>574</sup> Deshalb ist die parlamentarische Übung, die drei Präsidenten mit Vertretern der drei mitgliedstärksten Klubs zu besetzen, nicht durchsetzbar. Außerdem bedarf es zur Begründung einer Verbindlichkeit parlamentarischer Übungen und der Entwicklung hin zu einer Art parlamentarischem Gewohnheitsrecht der fortgesetzten Willensübereinstimmung der Nationalratsmitglieder. Die Übung wurde jedoch zu Beginn der XXIV. Gesetzgebungsperiode mit dem Vorliegen von zwei Wahlvorschlägen<sup>575</sup> für die Wahl des Dritten Präsidenten unterbrochen. Damit ist die Regel zur Besetzung der drei Präsidentenämter kein parlamentarisches Gewohnheitsrecht, sondern nur parlamentarischer Brauch bzw parlamentarische Usance.

## 5. Vergleich

Das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates gilt wie die Bundestagsgeschäftsordnung als materielles Verfassungsrecht.

Die Bundestagsgeschäftsordnung steht allerdings insgesamt freier im Rechtsquellenkanon als die Geschäftsordnung des Nationalrates. Damit ist zwar eine flexiblere Handhabung der Bundestagsgeschäftsordnung möglich, bedingt aber die dargestellte Problematik bezüglich

---

<sup>572</sup> Berka, Verfassungsrecht Rn 98.

<sup>573</sup> Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 74; Klubobmann Dr. Josef Cap spricht diesbezüglich von Usancen, die „Sinn machen“, vgl Stenographisches Protokoll NR, 1. Sitzung vom 28.10.2008, 13; ebenso Klubobmann Dipl.-Ing. Josef Pröll, Stenographisches Protokoll NR, 1. Sitzung vom 28.10.2008, 16; Klubobmann Heinz-Christian Strache, Stenographisches Protokoll NR, 1. Sitzung vom 28.10.2008, 19 und Klubobmann Josef Bucher, Stenographisches Protokoll NR, 1. Sitzung vom 28.10.2008, 20; dagegen sei die Wahl der Nationalratspräsidenten keine Frage des Procederes, sondern eine politische Frage, vgl Klubobfrau Dr. Eva Glawischnig-Piesczek, Stenographisches Protokoll NR, 1. Sitzung vom 28.10.2008, 22.

<sup>574</sup> Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 357, mit einem Verweis auf das entsprechende Ergebnis der Präsidialkonferenz vom 25.06.1992.

<sup>575</sup> Stenographisches Protokoll NR, 1. Sitzung vom 28.10.2008, 11, der Vorschlag des freiheitlichen Parlamentsklubs lautete auf Herrn Abgeordneten Dr. Martin Graf; der Vorschlag des grünen Parlamentsklubs lautete auf Herrn Abgeordneten Dr. Alexander van der Bellen.

der Einordnung in den Stufenbau der Rechtsordnung. Außerdem kann sie wesentlich einfacher als das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates durch einen Bundestagsbeschluss geändert werden. Damit ist im Grundsatz die volle Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages gewährleistet. Ausgehend von der Diätenentscheidung sowie der Kontrollgremiumsentscheidung hat sich das deutsche Parlamentsrecht zunehmend von der uneingeschränkten Parlaments- und Geschäftsordnungsautonomie des Art 40 Abs 1 Satz 2 GG verabschiedet und sich sinngemäß der österreichischen Rechtslage des Art 42 Abs 5 B-VG angenähert. Einzige Schranke ist auch hier das originäre Mitwirkungsverbot der zweiten Parlamentskammer, wie es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes besteht. Darüber hinaus können aber auch weitere Verfassungsorgane an der gesetzlichen Regelung von Geschäftsordnungsangelegenheiten des Bundestages beteiligt sein.

Konsequenterweise müsste der deutsche Verfassungsgeber daher dem österreichischen Beispiel folgen und ein besonderes Gesetzgebungsverfahren zum Erlass der Bundestagsgeschäftsordnung im Grundgesetz verankern. Dies würde die aufgeweichten Strukturen der deutschen Geschäftsordnungskompetenz wieder auf eine tragfähige und belastbare Basis stellen. Die Flexibilität der Geschäftsordnung in Gesetzesform könnte durch die gesetzliche Übernahme des § 126 GOBT mit entsprechendem Minderheitenrecht gewährleistet werden. Ferner könnte auch der Tradition der Diskontinuität genüge getan werden, indem man die Geltungsdauer der Geschäftsordnung in dem entsprechenden Gesetz an die Dauer der Legislaturperiode knüpft. Des Weiteren würde mit der Gesetzesform auch die derzeitige Problematik der fraglichen Außenwirkung der Bundestagesgeschäftsordnung gelöst werden.

Dagegen ist die Geschäftsordnungsautonomie des Nationalrates schon dem Grundsatz nach nicht vollumfänglich gewährleistet. Der Nationalrat ist für den Erlass des Geschäftsordnungsgesetzes auf die Mitwirkung anderer Gesetzgebungsorgane angewiesen. Diese können ihre Mitwirkung theoretisch verweigern und so eine Fortentwicklung des Geschäftsordnungsgesetzes verhindern. So ist beispielsweise denkbar, dass sich der Bundespräsident oder die Bundesregierung gegen den aus ihrer Sicht möglicherweise unliebsamen Parlamentsbeschluss, das Recht der Untersuchungsausschüsse zu einem Minderheitenrecht zu machen, durch Unterlassen der Beurkundung bzw der Gegenzeichnung wehrt. Zwar gibt es in einem solchen Fall die Regierungsanklage auf Beschluss des Nationalrates gemäß Art 142 Abs 2 lit b B-VG, doch steht dem Nationalrat kein Instrument zur Verfügung, autonom gegen den Bundespräsidenten vorzugehen.<sup>576</sup>

---

<sup>576</sup> Vgl Art 142 Abs 2 lit a B-VG.

Ferner wird in Österreich anders als in Deutschland parlamentarisches Gewohnheitsrecht mit dem Verweis auf die Geschlossenheit des verfassungsrechtlichen Rechtsquellen-systems und das Legalitätsprinzip<sup>577</sup> nicht anerkannt. Dies stellt sich auch als Ausfluss der schwächer ausgeprägten Geschäftsordnungsautonomie und des engeren Wortlauts des Art 30 Abs 2 Satz 1 B-VG im Gegensatz zu Art 40 Abs 1 Satz 2 GG dar.

Der Nationalrat steht allerdings nicht nur unter dem Aspekt der Geschäftsordnungsautonomie bzw der Geschäftsordnungsgebung im Sinne der Art 30 Abs 2 Satz 1, 45 Art 5 B-VG schwächer im Verfassungsgefüge als der Bundestag, sondern auch im Hinblick auf die Parlamentsautonomie im weiteren Sinne.

So kommt dem Bundestag nach Art 39 GG als Ausdruck der Parlamentsautonomie ein umfassendes, von anderen Staatsorganen unabhängiges Selbstversammlungsrecht zu. Ferner hat er grundsätzlich allein das Recht, den Beginn und den Schluss seiner Sitzungen zu bestimmen.

Dagegen wird der Nationalrat gemäß Art 28 Abs 1 bzw Abs 2 B-VG vom Bundespräsidenten und im Falle der Neuwahl nach Art 27 Abs 2 B-VG in Verbindung mit Art 67 Abs 1 B-VG vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung einberufen. Damit steht dem Nationalrat nur innerhalb der Tagung ein Selbstversammlungsrecht nach Art 28 Abs 5 B-VG zu. Ein autonomes Selbstversammlungsrecht außerhalb der Tagung ist ihm entsprechend Art 28 Abs 2 B-VG verfassungsrechtlich nicht eingeräumt.

Auch hinsichtlich des Tagungsortes ist der Nationalrat nicht autonom. Während Art 25 Abs 1 B-VG die Bundeshauptstadt Wien als Sitz des Nationalrates bestimmt, weist Abs 2 die Kompetenz über die Bestimmung des Tagungsortes des Nationalrates für die Dauer außerordentlicher Verhältnisse dem Bundespräsidenten auf Antrag der Bundesregierung zu.

Dagegen ist es Ausdruck uneingeschränkter Parlamentsautonomie des Bundestages, eigenständig über den Tagungsort zu entscheiden.<sup>578</sup>

Der Bundespräsident und die Bundesregierung haben damit in Österreich von verfassungs wegen einen starken Einfluss auf das Parlament. Dagegen kommen den entsprechenden Verfassungsorganen in Deutschland nur ausnahmsweise Kompetenzen betreffend den Bundestag zu. Allerdings ist dabei das unterschiedliche Verfassungsgefüge, aber insbesondere die stärkere, durch die Volkswahl begründete Stellung des österreichischen Bundespräsidenten zu beachten.

Mithin beklagt *Frischenschlager* eine Art Machtmonopol der österreichischen Regierung sowie den zu geringen Stellenwert des Nationalrates im Verfassungsgefüge.<sup>579</sup> Das

---

<sup>577</sup> Vgl *Baumgartner*, Verwaltungsrecht 22.

<sup>578</sup> Umzugsbeschluss des Bundestages, BT-Drucksache 12/815 vom 20.06.1991, mit diesem Bundestagsbeschluss war die Sitznahme des Bundestages in Berlin beschlossen und der Umzug des Kernbereichs der Regierungsfunktionen nach Berlin angeregt worden. Vgl *Pagenkopf*, ZRP 2005, 87.

österreichische Parlamentsrecht beruhe auf dem tradierten Staatsverständnis der Gewaltentrennung und entspreche nicht den tatsächlichen politischen Strukturen.

## ***VII. Parlamentarische Mitwirkung am europäischen Rechtsetzungsprozess***

Deutschland ist Gründungsmitglied der Europäischen Gemeinschaften<sup>580</sup> sowie der Europäischen Union. Österreich wurde hingegen vier Dekaden später mit Beginn des Jahres 1995 Mitglied der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaften.

Während das ursprüngliche Ziel des europäischen Integrationsprozesses die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes rein wirtschaftlicher Natur war, entwickelt sich der europäische Gedanke zunehmend auch in weiteren Rechtsgebieten und Politikbereichen fort. Diese Entwicklung beförderte die Verlagerung von Rechtsetzungstätigkeiten von der mitgliedstaatlichen auf die europäische Ebene.

### **1. Parlamentarische Mitwirkung auf europäischer Ebene**

Mit der Übertragung mitgliedstaatlicher Kompetenzen auf die europäische Ebene und der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts in der nationalen Rechtsordnung geht unvermeidlich der Verlust mitgliedstaatlicher Hoheitsrechte und Gesetzgebungskompetenz einher.<sup>581</sup> Die Kompetenzeinbußen betreffen vornehmlich das Gesetzgebungsrecht und damit die Zuständigkeiten der mitgliedstaatlichen Volksvertretungen.<sup>582</sup>

Dennoch haben die nationalen Parlamente weder ihre politische noch ihre legislative Funktion eingebüßt. Die Beteiligung der Nationalparlamente am europäischen Rechtsetzungsverfahren wird vielmehr zuvörderst durch Primärrecht der Europäischen Gemeinschaften im Vorfeld der Beschlussfassung durch die Organe der Europäischen Union gewährleistet. Damit sollen die Kompetenzeinbußen auf mitgliedstaatlicher Ebene ausgeglichen und das Ziel eines Kooperationsverhältnisses im Legislativbereich erreicht werden.<sup>583</sup>

#### **1.1. Mitwirkungsrechte nach dem Primärrecht**

Die Beteiligung der nationalen Parlamente an der EU-Rechtsetzung ist primärrechtlich verbindlich festgeschrieben und unabhängig von der mitgliedstaatlichen Verfassungslage seit 1997 durch Primärrecht der Europäischen Union gewährleistet.<sup>584</sup> Eine entsprechende

---

<sup>579</sup> *Frischenschlager*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 52 f.

<sup>580</sup> Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, Inkrafttreten am 23.07.1952) sowie Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und Europäische Atomgemeinschaft (EWG und EURATOM, Inkrafttreten am 01.01.1958).

<sup>581</sup> *Bachmann*, in: 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs 37; *Öhlinger*, in: 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs 30 ff; *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht 142; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, Art 23 Rn 92; *Schröder*, EuR 2002, 304; *Töller*, ZParl 2008, 3; *Wieser*, ÖJZ 1998, 81.

<sup>582</sup> *Cancik*, in: Bußjäger 31; *Schröder*, EuR 2002, 309; *Schefbeck*, JRP 1997, 122.

<sup>583</sup> *Schröder*, EuR 2002, 304.

<sup>584</sup> *Schröder*, EuR 2002, 305; daneben sieht das das Primärrecht Bestimmungen zum Europäischen Parlament und zu dessen Geschäftsordnung vor, welche das Demokratieprinzip auf europäischer Ebene verwirklichen

Pflicht zur Information der nationalen Parlamente ergibt sich aus Protokoll Nr 9 über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union zum Vertrag über die Europäische Union<sup>585</sup>.

Die Beteiligungsrechte der mitgliedstaatlichen Parlamente wurden der Ratio des Demokratieprinzips folgend im künftigen Primärrecht der Europäischen Union durch den Vertrag von Lissabon<sup>586</sup> erweitert.

### **1.2. Mitwirkungsrechte nach dem Verfassungsentwurf und dem Vertrag von Lissabon**

Die gescheiterte europäische Verfassung sieht eine verstärkte Beteiligung der nationalen Parlamente als eines ihrer Wesensmerkmale vor.<sup>587</sup> So sollen nach dem Entwurf bestehenden Regelungen zur Beteiligung der nationalen Parlamente nach dem Verfassungsentwurf<sup>588</sup> ausgeweitet werden, ohne gleichzeitig die Stellung des Europaparlaments zu schwächen.

Auch dem Nachfolgedokument der Verfassung, dem Vertrag von Lissabon<sup>589</sup>, ist ein Protokoll<sup>590</sup> über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union beigelegt. Darin werden die Bestimmungen aus dem Verfassungsentwurf ident, von redaktionellen Änderungen abgesehen, übernommen.

Mit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages wurden weitreichende Informationsrechte der nationalen Parlamente primärrechtlich fixiert. Außerdem ist den mitgliedstaatlichen Parlamenten das Recht eingeräumt, darzulegen, weswegen ein EU-Vorhaben ihrer Ansicht nach gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt.<sup>591</sup> Die nationalen Parlamente finden sich damit nach dem System des Lissabonner Vertrages gestärkt in der neuen Rolle eines „Subsidiaritätswächters“ wieder.<sup>592</sup> Außerdem ist ein Rechtssetzungsakt der Europäischen Kommission gesondert von dieser zu begründen, wenn ein Drittel der mitgliedstaatlichen Parlamente diesen kritisch bewertet.

Dementsprechend wurde die Zusammenarbeit der nationalen Parlamente mit dem Europäischen Parlament durch den Vertrag von Lissabon institutionalisiert und auf eine tragfähigere Grundlage gestellt.

---

sollen (Vgl ABI Nr C 325 vom 24. Dezember 2002; konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG) sowie die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (ABI der Europäischen Union 2005 L 44 S 1)).

<sup>585</sup> ABI Nr C 340 vom 10. November 1997.

<sup>586</sup> ABI Nr C 83/1 vom 30. März 2010.

<sup>587</sup> *Schröder*, EuR 2002, 307; *Bachmann*, in: 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs 50 f; *Philipp*, EuZW 2007, 225.

<sup>588</sup> ABI Nr C 310 vom 16. Dezember 2004; Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union C 310/204.

<sup>589</sup> ABI Nr C 83/1 vom 30.03.2010.

<sup>590</sup> ABI Nr C 306/148 vom 17.12.2007.

<sup>591</sup> Vgl Art 5 Abs 3 Satz 2 EUV, ABI Nr C 83/18 vom 30. März 2010; *Isak*, in: Hummer/Obwexer 172 f; *Öhlinger*, in: Hummer/Obwexer 424; *Lienbacher*, in: Hummer/Obwexer 440; *Philipp*, EuZW 2007, 225.

<sup>592</sup> Vgl *Töller*, ZParl 2008, 3 f.

## 2. Parlamentarische Mitwirkung auf mitgliedstaatlicher Ebene

Die primärrechtliche Einbindung der mitgliedstaatlichen Volksvertretungen in den Rechtsetzungsprozess der Europäischen Union darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Mitwirkungsinstrumente des Primärrechts nur einen Minimalstandard festlegen, aber gerade nicht umfassend statuiert sind.

Darüber hinaus sind die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten der nationalen Parlamente in besonderem Umfang von den Kompetenzeinbußen im Bereich des Gesetzgebungsrechts betroffen.<sup>593</sup> Die Verlagerung der Legislativtätigkeit auf die europäische Ebene entzieht die Handelnden der Exekutive zunehmend dem Kontroll- und Einflussbereich der mitgliedstaatlichen Parlamente. Dies gilt für Österreich wie Deutschland in gleichem Maße. Die Entscheidungsprozesse im Rahmen der Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften bzw der Europäischen Union sind im Einzelnen schwer nachvollziehbar, so dass die Handlungen der Mitglieder der nationalen Regierungen in den europäischen Entscheidungsgremien für die jeweiligen nationalen Parlamente kaum zu kontrollieren sind. Gerade wegen des zunehmenden parlamentarischen Kompetenzverlustes innerhalb der Mitgliedstaaten und wegen des häufig beklagten Demokratiedefizits<sup>594</sup> ist eine über die im Primärrecht hinausgehende Mitwirkung und Rückkoppelung der nationalen Parlamente im europäischen Rechtsetzungsverfahren erforderlich.<sup>595</sup>

Dies gilt erst recht, da die nationalen Parlamente regelmäßig eine starke und unmittelbare Legitimation genießen, während das Europäische Parlament im institutionellen Gefüge der Europäischen Gemeinschaften traditionell eher schwächer ausgeprägt ist.<sup>596</sup> Teilweise wird sogar eine Regierungsgesetzgebung über den Rat<sup>597</sup> an dem Europäischen Parlament vorbei befürchtet.

Aus deutscher Sicht wurde dem Europäischen Parlament im Rahmen des grundgesetzlichen Demokratieprinzips bislang lediglich seine stützende Funktion<sup>598</sup> zugeschrieben. Solange die Europäische Union ein Staatenverbund souveräner Staaten ist, liegt nach dem sogenannten Maastricht-Urteil<sup>599</sup> des Bundesverfassungsgerichts der Schwerpunkt bei der Vermittlung demokratischer Legitimation der Europäischen Union bei den nationalen Parlamenten. Deshalb müssen Aufgaben und Befugnisse von substanziellem Gewicht<sup>600</sup> beim Bundestag verbleiben.

---

<sup>593</sup> *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht 142 f; *Töller*, ZParl 2008, 3; *Schröder*, EuR 2002, 309.

<sup>594</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009; *Isak*, in: Hummer/Obwexer 170; *Isensee*, ZRP 2010, 35 (§Das Kardinalproblem der europäischen Institutionen ist ihre demokratische Legitimation.ö); *Frenz*, EWS 2009, 345.

<sup>595</sup> *Öhlinger*, in: Korinek/Holoubek, EU-BeitrittsBVG Rn 84 f; *Schröder*, EuR 2002, 309 f; *Philipp*, EuZW 2007, 225; *Schefbeck*, JRP 1997, 122 f.

<sup>596</sup> *Hecker*, Europäisches Strafrecht 121.

<sup>597</sup> *Bachmann*, in: 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs 37.

<sup>598</sup> BVerfGE 89, 155, 186.

<sup>599</sup> BVerfGE 89, 155.

<sup>600</sup> BVerfGE 89, 155, 156.

Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht im Zuge des Verfahrens der Ratifizierung des Vertrages von Lissabon<sup>601</sup> festgelegt, dass die Integrationsverantwortung bei den nationalen gesetzgebenden Körperschaften liegt und dort zu verbleiben hat.<sup>602</sup>

Entsprechendes kann für Österreich gelten, da das Europäische Parlament eine den Nationalrat und den Bundesrat ersetzende Rolle nicht einnehmen kann.<sup>603</sup> Obwohl in Österreich der Vorrang des Gemeinschaftsrechts auch vor dem nationalen Verfassungsrecht unbestritten ist, käme eine derart umfassende Kompetenzbescheidung des Parlaments einer Gesamtänderung der Bundesverfassung im Sinne des Art 44 Abs 3 B-VG gleich.<sup>604</sup> Dies könnte indes ausschließlich nach dem Verfahren gemäß Art 42 und 43 B-VG erreicht werden. Eine Gesamtänderung der Verfassung wurde allerdings auch im Rahmen der innerstaatlichen Ratifizierung des Lissabonner Vertrages nicht angenommen.

### **2.1. Mitwirkungsrechte des Nationalrats nach österreichischem Recht**

Österreich ist mit Wirkung zum Beginn des Jahres 1995 Mitglied der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union geworden. Mithin stand Österreich vor der Herausforderung, binnen kurzer Zeit die seit den Fünfziger Jahren auf europäischer Ebene gewachsenen Strukturen zu adaptieren. Durch den Beitritt zur Europäischen Union<sup>605</sup> wurde auf einmal ein nicht unerheblicher Teil staatlicher Souveränität Österreichs und damit auch Rechtsetzungskompetenzen an die Europäischen Gemeinschaften übertragen.<sup>606</sup> Mit dem Beitrittsvertrag wurde zudem primäres EU- und EG-Recht rezipiert.<sup>607</sup>

Darüber hinaus wurden mit dem Beitritt zur Europäischen Union die drei klassischen Aufgaben des Nationalrates um eine zusätzliche Aufgabe erweitert.<sup>608</sup> Der Nationalrat war bis 1995 für die Beratung und die Beschlussfassung der Bundesgesetze, die parlamentarische Kontrolle der Vollziehung sowie die Mitwirkung an der Vollziehung des Bundes zuständig. Seit dem Beitritt der Republik Österreich zu den Europäischen Gemeinschaften wirkt der Nationalrat außerdem an der Rechtsetzung und Willensbildung auf europäischer Ebene mit. Mit dem Übergang von nationalen Rechtsetzungskompetenzen auf die Europäischen Gemeinschaften bzw die Europäische Union hat der Nationalrat einen Teil seiner Zuständigkeiten und seiner originären Stellung verloren. Im Rahmen der Rechtsetzungsprozesse der Europäischen Gemeinschaften bzw der Europäischen Union wird mangels umfassender parlamentarischer Beteiligung der Mitgliedstaaten vielfach ein

<sup>601</sup> ABl Nr C 115/01 vom 09. Mai 2008.

<sup>602</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009.

<sup>603</sup> Vgl *Öhlinger*, in: Korinek/Holoubek, Art 23e Rn 1.

<sup>604</sup> In diesem Sinne *Öhlinger*, in: 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs 19.

<sup>605</sup> Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, BGBl 1994/744.

<sup>606</sup> *Mayer*, Verfassungsrecht 530.

<sup>607</sup> *Öhlinger*, in: 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs 18; *Öhlinger*, in: Korinek/Holoubek, EU-BeitrittsBVG Rn 19 ff und 42 ff.

<sup>608</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 1; *Zögernitz*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 36.

Demokratiedefizit beklagt.<sup>609</sup> Zwar ist das österreichische Parlament in die Umsetzung europäischen Rechts mit der Umsetzung von EG-Richtlinien in nationales Recht und gegebenenfalls deren Konkretisierung eingebunden.<sup>610</sup> Jedoch findet die innerstaatliche Parlamentsbeteiligung in diesem Stadium dann erst nach der bindenden Beschlussfassung auf europäischer Ebene statt.<sup>611</sup> Eine Partizipation des Nationalrates ist mithin gerade im Vorfeld dieser Beschlussfassung von Bedeutung. Deshalb ist es für das nationale Parlament entscheidend, über die Vorhaben der Europäischen Gemeinschaften bzw der Europäischen Union rechtzeitig informiert zu sein. Denn nur so kann der Nationalrat die von der Bundesregierung im Rat vertretene Position mitgestalten und beeinflussen.

Dementsprechend garantiert die Bundesverfassung in Art 23e und 23f B-VG Mitwirkungsrechte des Nationalrates bei den innerösterreichischen Vorbereitungen der Verhandlungen auf Unionsebene.

#### **a) Inhalt der Mitwirkungsrechte**

Die nationalen Mitwirkungsrechte des Nationalrates gehen über die des europäischen Primärrechts hinaus und ermöglichen eine Einflussnahme auf das Verhalten der österreichischen Bundesregierung an der europäischen Rechtsetzung.<sup>612</sup> Dieser Einfluss wird durch die maßgeblichen Rechte der Information und der Stellungnahme gewährleistet.

Nach Art 23e Abs 1 B-VG hat das zuständige Mitglied der Bundesregierung den Nationalrat wie auch den Bundesrat unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Mithin wirkt der Nationalrat zum einen durch Informationsrechte und zum anderen durch das Recht auf Stellungnahme an der europäischen Rechtsetzung mit. Zudem kennt der Nationalrat sogenannte Europatage gemäß § 74b GOG-NR.

#### **aa) Umfang der Informationsrechte**

Für die Mitwirkung des Parlaments ist es zunächst von Bedeutung, dass Nationalrat und Bundesrat vom jeweils zuständigen Mitglied der Bundesregierung über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union informiert werden. Die Pflicht zur unverzüglichen Information des Parlaments über Vorhaben der EU begründen Art 23e und 23f B-VG.<sup>613</sup> Der Begriff des Vorhabens ist dabei weit zu verstehen.<sup>614</sup> Art 23e und 23f B-VG räumen dem Nationalrat das Recht auf umfassende und umgehende Information bzw Übermittlung der

---

<sup>609</sup> *Öhlinger*, in: Korinek/Holoubek, EU-BeitrittsBVG Rn 84 f.

<sup>610</sup> *Mayer*, Verfassungsrecht 529 f.

<sup>611</sup> *Bachmann*, in: 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs 47.

<sup>612</sup> *Mayer*, Verfassungsrecht 190.

<sup>613</sup> *Öhlinger*, in: Korinek/Holoubek, Art 23e Rn 5; *Berka*, Verfassungsrecht Rn 323; *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 246/15.

<sup>614</sup> *Mayer*, Verfassungsrecht 190; *Öhlinger*, in: Korinek/Holoubek, Art 23e Rn 5, *Berka*, Verfassungsrecht Rn 323; *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht 142; *Öhlinger*, JRP 2004, 225 f.

Dokumente der EU durch die Mitglieder der Bundesregierung ein. Darüber hinaus werden zusätzliche Dokumente durch die europäischen Institutionen und die ständige Vertretung Österreichs in Brüssel übermittelt. Mehrheitlich sind dies Dokumente des Rates sowie Konsultationsdokumente der Kommission und Vorschläge der Kommission für EU-Gesetzgebung. Seit 2005 übermitteln die einzelnen Bundesministerien des Weiteren Berichte zum Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission bzw zum Jahresprogramm des Rates. Die Informationspflicht ist umfassend, da mangels entsprechender Einigung mit der Bundesregierung keine Sortierung oder Auswahl der Dokumente vereinbart wurde.<sup>615</sup> Dem Umfang der aus der Informationspflicht resultierenden Dokumentenflut wird mit einer elektronischen parlamentsinternen Datenbank begegnet, auf die jeder Mandatar zugreifen kann.<sup>616</sup>

#### **bb) Äußerungsrecht bzw Recht zur Abgabe einer Stellungnahme**

Der Nationalrat hat die Möglichkeit, die Verhandlungsposition Österreichs in Form einer Stellungnahme vorzugeben. Art 23e Abs 1 B-VG räumt dem Nationalrat als Ergänzung zu dem Informationsanspruch das Recht ein, Stellungnahmen gegenüber den Mitgliedern der Bundesregierung zu Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union abzugeben.

Diese Stellungnahmen legen den Verhandlungsspielraum des österreichischen Mitgliedes im Rat fest. Eine Änderung einer Stellungnahme bedarf eines Beschlusses des Hauptausschusses.<sup>617</sup> Ferner ist es in jedem Verfahrensstadium möglich, eine Stellungnahme abzugeben.<sup>618</sup> Diese kann auch wiederholt werden, wobei bei Abweichungen der jüngste Beschluss Geltung beansprucht.<sup>619</sup>

Die Begrifflichkeit „Stellungnahme des Nationalrates“ verlangt indes nicht, dass sich das Plenum mit dem Verhandlungsgegenstand befasst und einen entsprechenden Beschluss gefasst hat.<sup>620</sup> Aufgrund der Delegationen in Art 23e B-VG geben der Hauptausschuss sowie dessen ständiger Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union die jeweiligen Stellungnahmen für den Nationalrat ab.

Allerdings gibt der Hauptausschuss in der Praxis regelmäßig bewusst keine verbindlichen Stellungnahmen im Sinne Art 23e B-VG ab, sondern verabschiedet lediglich unverbindliche Ausschussfeststellungen.<sup>621</sup>

---

<sup>615</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 157; *Bachmann*, in: 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs 38.

<sup>616</sup> *Bachmann*, in: 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs 38.

<sup>617</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 171.

<sup>618</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 171.

<sup>619</sup> *Auracher-Jäger*, Die Mechanismen im Nationalrat 304; *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 171.

<sup>620</sup> *Wieser*, ÖJZ 1998, 89 f.

<sup>621</sup> Vgl *Konrath*, in: *Bußjäger* 53.

### cc) Berücksichtigung der Stellungnahme bzw Abweichung von der Stellungnahme

Das Mitglied der österreichischen Bundesregierung ist an die Stellungnahmen des Nationalrates gebunden.<sup>622</sup>

Bei Vorliegen einer Stellungnahme hat das zuständige Mitglied der Bundesregierung dem Nationalrat nach der Abstimmung in dem europäischen Gremium gemäß Art 23e Abs 4 B-VG zu berichten.<sup>623</sup> Diese Berichtspflicht besteht auch, wenn der Vertreter im Rat entsprechend der Stellungnahme gehandelt hat.<sup>624</sup>

Allerdings darf das österreichische Mitglied im Rat nach Art 23e Abs 2 Satz 2 B-VG aus zwingenden außen- oder integrationspolitischen Gründen von einer Stellungnahme abweichen. Hinsichtlich der Abweichungsklausel ist indes schon fraglich, ob diese justiziabel ist.<sup>625</sup> Dem Vertreter im Rat wird jedenfalls ein großer Entscheidungsspielraum zugestanden.<sup>626</sup>

Ferner sind die in der Stellungnahme verwendeten Formulierungen im Allgemeinen so gewählt, dass sie genügend Handlungsfreiheit in den Verhandlungen eröffnen.<sup>627</sup> Falls ein Mitglied der Bundesregierung dennoch von der „Fluchtklausel“<sup>628</sup> des Art 23e Abs 2 Satz 2 B-VG Gebrauch machen und von einer bindenden Stellungnahme des Nationalrates abweichen will, ist der Nationalrat neuerlich zu befassen.<sup>629</sup> Das Befassen geht sodann über eine reine Berichterstattung hinaus.<sup>630</sup> Insbesondere sind die Gründe für die Abweichung mitzuteilen.<sup>631</sup> Ferner ist von dem Vertreter im Rat möglichst auf eine einvernehmliche Lösung mit dem Nationalrat hinzuwirken und diesem gegebenenfalls die Möglichkeit einer Stellungnahme zu der Abweichung und den geltend gemachten Gründen zu geben.<sup>632</sup>

Zwar ist die Ausgestaltung und Reichweite der Bindungswirkung von Stellungnahmen bzw die Zulässigkeit von Abweichungen durch Mitglieder der Bundesregierung im Einzelfall zu beurteilen, doch kann der Nationalrat die Bindung der Bundesregierung im Rahmen der politischen und rechtlichen Verantwortlichkeit in letzter Konsequenz im Wege eines Misstrauensvotums oder der Ministeranklage sanktionieren.<sup>633</sup>

---

<sup>622</sup> *Öhlinger*, in: Korinek/Holoubek, Art 23e Rn 6; *Mayer*, Verfassungsrecht 186; *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 246/16; *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, Band I Rn 17.074.

<sup>623</sup> *Ehrnhöfer*, in: Festschrift B-VG 430.

<sup>624</sup> *Öhlinger*, in: Korinek/Holoubek, Art 23e Rn 15.

<sup>625</sup> *Öhlinger*, in: Korinek/Holoubek, Art 23e Rn 12; *Berka*, Verfassungsrecht Rn 325.

<sup>626</sup> *Mayer*, Verfassungsrecht 187 und 190; *Öhlinger*, in: Korinek/Holoubek, Art 23e Rn 12; *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht 144.

<sup>627</sup> *Mayer*, Verfassungsrecht 190.

<sup>628</sup> *Ehrnhöfer*, in: Festschrift B-VG 430.

<sup>629</sup> *Mayer*, Verfassungsrecht 190; *Fischer*, in: Festschrift-Adamovich (2002) 104; *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 171; *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht 143.

<sup>630</sup> *Öhlinger*, in: Korinek/Holoubek, Art 23e Rn 13; *Berka*, Verfassungsrecht Rn 325.

<sup>631</sup> *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 246/16; *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht 144; *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, Band I Rn 17.074.

<sup>632</sup> *Öhlinger*, in: Korinek/Holoubek, Art 23e Rn 13.

<sup>633</sup> *Fischer*, in: Festschrift-Adamovich (2002) 104.

#### **dd) Einvernehmen**

Im Rahmen der österreichischen Mitwirkung an der Ernennung von Mitgliedern der Kommission, des Gerichtshofes, des Gerichtes erster Instanz, des Rechnungshofes und des Verwaltungsrates der Europäischen Investitionsbank hat die Bundesregierung nach Art 23c Abs 2 Satz 1 B-VG das Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates herzustellen. Die herrschende Meinung verlangt für das Einvernehmen eine Willensübereinstimmung.<sup>634</sup>

#### **ee) Europatage im Nationalrat**

Zur Information der Öffentlichkeit sieht die Geschäftsordnung des Nationalrats gemäß § 74b<sup>635</sup> seit dem Jahr 2005 eigene Plenarsitzungen<sup>636</sup> zur Erörterung von Themen der Europäischen Gemeinschaften vor. Während dieser sogenannten Europatage sollen die Arbeitsprogramme der jeweiligen Präsidentschaft der Europäischen Union besprochen und andere aktuelle Vorhaben diskutiert werden. Zusätzlich können Berichte des Hauptausschusses in Angelegenheiten der Europäischen Union auf der Tagesordnung solcher Sitzungen stehen. Damit soll auch eine verstärkte Identifikation der Bevölkerung mit der Europäischen Union erreicht werden.

Die Europatage haben sich im Parlamentsalltag gleichwohl nicht bewährt<sup>637</sup>, so dass die Neugestaltung der Europatage aktuell im Mittelpunkt der Sitzungen des Geschäftsordnungskomitees des Nationalrats steht.<sup>638</sup> Die Abgeordneten wollen die speziellen Nationalratssitzungen zur Behandlung von Themen der Europäischen Union durch regelmäßige "Aktuelle Europastunden" sowie halbjährliche Diskussionen mit den Mitgliedern der Bundesregierung rund um die jeweiligen Gipfeltreffen der Europäischen Union ersetzen. Dadurch sollen die Debatten spannender und lebendiger werden. Umstritten ist allerdings eine mögliche Beteiligung von Mitgliedern des Europäischen Parlaments oder anderen Vertretern von Institutionen der Europäischen Union. Nach Vorstellung des Geschäftsordnungskomitees soll im Nationalrat im Wesentlichen eine Bewertung der europäischen Politik aus nationaler Perspektive erfolgen. Außerdem stehe den österreichischen Abgeordneten des Europaparlaments ohnehin die Teilnahme an den Sitzungen des Hauptausschusses in Angelegenheiten der Europäischen Union offen.

---

<sup>634</sup> Vgl. *Öhlinger*, in: Korinek/Holoubek, Art 23c Rn 10; *Auracher-Jäger*, Die Mechanismen im Nationalrat 297 f.

<sup>635</sup> GOG-Novelle BGBl I 2005/29.

<sup>636</sup> *Zögernitz*, Europatage im Nationalrat 8.

<sup>637</sup> Seit der Einführung der Möglichkeit, Plenarsitzungen zur ausschließlichen Erörterung von EU-Themen abzuhalten, wurden erst fünf Europatage anberaumt (XXII. GP: 124. Sitzung des Nationalrates am 29.09.2005, 131. Sitzung des Nationalrates am 07.12.2005, 144. Sitzung des Nationalrates am 30.03.2006, 152. Sitzung des Nationalrates am 24.05.2006 und XXIII. GP: 13. Sitzung des Nationalrates am 07.03.2007).

<sup>638</sup> Presseaussendung der Parlamentskorrespondenz des Nationalrates/02/02.04.2009/Nr 283.

**ff) Mitwirkung im Bereich der ehemaligen Zweiten und Dritten Säule der Europäischen Union**  
Mit der Ratifikation des Vertrages von Lissabon wurde die Europäische Union umfassend reformiert. Grundlage der Europäischen Union sind fortan der Vertrag über die Europäische Union sowie der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.<sup>639</sup> Seither besitzt die Europäische Union Rechtspersönlichkeit.<sup>640</sup> Das „Drei-Säulen-Modell“<sup>641</sup> ist damit hinfällig.

Der Politikbereich der ehemaligen Dritten Säule, die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen<sup>642</sup>, wurde institutionell weitgehend mit der Europäischen Union verbunden.<sup>643</sup> Vorhaben der Zusammenarbeit in Strafsachen sind deshalb unmittelbar von dem vorstehend dargestellten allgemeinen Entscheidungs- und Mitwirkungsverfahren gemäß Art 23e B-VG erfasst.

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik als ehemalige Zweite Säule behält indes auch auf Grundlage des Lissabonner Vertrages einen Sonderstatus. Für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wie für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik gilt auf europäischer Ebene gemäß Art 352 Abs 4 AEUV<sup>644</sup> weiterhin ein intergouvernementales Verfahren.<sup>645</sup> Über Art 23f Abs 2 B-VG finden jedoch die bereits angeführten allgemeinen Grundsätze der mitgliedstaatlichen Beteiligung aus Art 23e Abs 2 bis 5 B-VG in gleichem Maße für diese Politikbereiche Anwendung.

Dem Nationalrat steht folglich auf nationaler Ebene auch künftig in den Politikbereichen der ehemaligen Zweiten und Dritten Säule der Europäischen Union das allgemeine Recht der parlamentarischen Mitwirkung zu.<sup>646</sup>

### **gg) Informelle Mitwirkung**

Des Weiteren hat sich neben dem normierten Verfahren eine Besonderheit der informellen Mitwirkung herausgebildet. Der Bundeskanzler und der Außenminister stellen sich vor jedem Europäischen Rat der Diskussion der anstehenden Themen im Hauptausschuss des Nationalrates.<sup>647</sup>

---

<sup>639</sup> ABI Nr C 83/1 vom 30. März 2010.

<sup>640</sup> Art 47 des Vertrages über die Europäische Union.

<sup>641</sup> *Berka*, Verfassungsrecht Rn 293; *Obwexer*, in: Hummer/Obwexer 106; *Mayer*, NJW 2010, 190.

<sup>642</sup> Vgl Titel VI des Vertrages über die Europäische Union in der Fassung des Vertrages von Nizza; ABI Nr C 80 vom 10. März 2001.

<sup>643</sup> *Obwexer*, in: Hummer/Obwexer 106; *Hatje/Kindt*, NJW 2008, 1763.

<sup>644</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV, ABI Nr C 83/47 vom 30. März 2010).

<sup>645</sup> Vgl *Lienbacher*, in: Hummer/Obwexer 436; *Terhechte*, EuZW 2009, 727.

<sup>646</sup> Vgl *Mayer*, Verfassungsrecht 192; vgl weiters *Öhlinger*, in: 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs 32; *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht 144; *Auracher-Jäger*, Die Mechanismen im Nationalrat 301; *Ehrnhöfer*, in: Festschrift B-VG 430; *Berchtold*, in: Festschrift B-VG 165.

<sup>647</sup> *Bachmann*, in: 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs 37.

Außerdem wird in der Praxis weniger von dem Instrument der Stellungnahmen nach Art 23e B-VG Gebrauch gemacht, als vielmehr nach informellen Einflussmöglichkeiten gesucht wird.<sup>648</sup>

### **b) Zuständigkeit zur Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte**

Die Wahrnehmung der Zuständigkeiten des Nationalrates gemäß den Art 23e Abs 1 bis Abs 4 B-VG obliegt nach Art 23e Abs 5 Satz 1 B-VG grundsätzlich dem Hauptausschuss des Nationalrates. Das Plenum des Nationalrats wird in diesem Zusammenhang nur ausnahmsweise tätig.<sup>649</sup>

Überdies verlangt Art 23e Abs 5 Satz 2 B-VG, dass die näheren Bestimmungen durch das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates getroffen werden. Damit delegiert die Bundesverfassung die Ausgestaltung des Verfahrens an den Geschäftsordnungsgeber. Dieser hat die regelmäßige Mitwirkung am europäischen Rechtsetzungsprozess im Nationalrat nach §§ 29 Abs 2 lit b, 31b bis 31d GOG-NR dem Hauptausschuss zugewiesen. Zur konzentrierten Wahrnehmung der Aufgaben sieht die Geschäftsordnung in § 31e GOG-NR allerdings vor, dass der Hauptausschuss einen ständigen Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union einsetzen kann.

#### **aa) Hauptausschuss**

Die Zuständigkeit im Nationalrat zur Behandlung von EU-Vorhaben und Abgabe von Stellungnahmen obliegt gemäß Art 23e Abs 5 Satz 1 B-VG prinzipiell dem Hauptausschuss. Der Hauptausschuss wird, wenn er Angelegenheiten der Europäischen Union behandelt, als Hauptausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union bezeichnet. Das Verfahren über den Hauptausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union ist in §§ 29 Abs 2 lit b, 31b bis 31e GOG-NR geregelt.

Die Verhandlungsgegenstände des Hauptausschusses in Angelegenheiten der Europäischen Union sind in § 31c Abs 1 GOG-NR aufgezählt. Er befasst sich nach § 29 Abs 2 lit b GOG-NR mit den Vorhaben der Europäischen Union gemäß Art 23e und 23f B-VG, über die die zuständigen Mitglieder der Bundesregierung den Nationalrat zu unterrichten haben, und mit den Berichten des zuständigen Mitgliedes der Bundesregierung gemäß Art 23e Abs 4, wenn eine Stellungnahme nach Art 23e Abs 2 abgegeben wurde.

Mit der GOG-Novelle 2005<sup>650</sup> und der entsprechenden Ergänzung des § 31c Abs 1 GOG-NR wurden die Verhandlungsgegenstände des Hauptausschusses in Angelegenheiten der Europäischen Union um die von Organen der Europäischen Union direkt zugeleiteten Dokumente zu Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union ergänzt.

---

<sup>648</sup> Konrath, in: Bußjäger 53.

<sup>649</sup> Wieser, ÖJZ 1998, 88.

<sup>650</sup> BGBl 2005 I S 29.

Der Hauptausschuss setzt sich derzeit<sup>651</sup> aus 27 Mitgliedern zusammen. Die Besetzung des Hauptausschusses kann, um die Beteiligung der jeweiligen Fachleute der Klubs an den Beratungen über die Vorhaben der Europäischen Union zu gewährleisten, nach § 31c Abs 8 GOG-NR geändert werden. Des Weiteren sind die in Österreich gewählten Abgeordneten des Europäischen Parlaments nach § 31c Abs 7 GOG-NR berechtigt, bei den Ausschussverhandlungen mit beratender Stimme anwesend zu sein. Diese Vorschrift soll es diesen Mandataren ermöglichen, die Mitglieder des Hauptausschusses über den aktuellen Stand von Verhandlungen im Europäischen Parlament zum betreffenden Verhandlungsgegenstand zu informieren.<sup>652</sup>

Vor Eingang in die Debatte über ein Vorhaben im Rahmen der EU wird regelmäßig dem anwesenden Mitglied der Bundesregierung bzw einem von ihm entsandten Angehörigen des Ressorts nach § 31d Abs 2 GOG-NR das Wort zu einem einleitenden Bericht erteilt. Dies dient zur Information der Ausschussmitglieder über den aktuellen Verhandlungsstand und über die österreichische Position dazu. In der daran anschließenden Debatte kann jedes Ausschussmitglied nach § 31c Abs 3 Satz 2 GOG-NR schriftlich Anträge auf Stellungnahmen einbringen, über die am Ende der Diskussion abgestimmt wird. Eine Stellungnahme wird mit der Mehrheit der anwesenden Ausschussmitglieder angenommen und hat zum Ziel, die österreichische Verhandlungsposition in der EU mitzugestalten.

Um eine größere Transparenz herzustellen tagt der Hauptausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union nach § 31c Abs 5 Satz 1 GOG-NR in der Regel öffentlich, sofern dem gemäß § 31c Abs 4 GOG-NR Geheimschutzvorschriften der Europäischen Gemeinschaft nicht entgegenstehen.<sup>653</sup> Darüber hinaus kann die Öffentlichkeit laut § 31c Abs 5 Satz 2 GOG-NR jedoch auch auf Antrag eines Ausschussmitglieds ausgeschlossen werden. Ton- und Bildaufnahmen bei öffentlichen Verhandlungen sind nur zulässig, wenn dies der Ausschuss nach § 31c Abs 5 Satz 3 GOG-NR beschließt.<sup>654</sup>

Eine Besonderheit des Hauptausschusses in Angelegenheiten der Europäischen Union ist, dass nach § 31c Abs 3 GOG-NR eine Umstellung der Tagesordnung nicht nur am Beginn, sondern auch während der Sitzung erfolgen kann.

#### **bb) Ständiger Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union**

Der Hauptausschuss des Nationalrates kann einen ständigen Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union einsetzen.<sup>655</sup> Von dieser Delegationsbefugnis

---

<sup>651</sup> 1/HA (XXIV. GP).

<sup>652</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 168.

<sup>653</sup> *Bachmann*, in: 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs 44.

<sup>654</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 168.

<sup>655</sup> *Öhlinger*, in: Korinek/Holoubek, Art 23e Rn 16; *Berka*, Verfassungsrecht Rn 325; *Bachmann*, in: 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs 41 f; *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht 144; *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, Band I Rn 17.074.

macht der Hauptausschuss regelmäßig Gebrauch und hat auch in der aktuellen Gesetzgebungsperiode einen Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union eingesetzt.<sup>656</sup>

Dieser wird sodann von den Mitgliedern des Hauptausschusses gewählt. Dem Unterausschuss muss nach § 31 Abs 1 Satz 2 GOG-NR mindestens ein Mitglied jeder im Hauptausschuss vertretenen Partei angehören.

Dem Unterausschuss sind im Sinne von § 31e Abs 1 Satz 1 GOG-NR generell alle Aufgaben in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Art 23e und 23f B-VG übertragen.<sup>657</sup>

Nur im Einzelfall kann der Hauptausschuss einmal an den Unterausschuss übertragene Aufgaben wieder an sich ziehen.<sup>658</sup> Verfahrenstechnisch gelten für den Unterausschuss die Regeln für den Hauptausschuss mit Ausnahme des § 31d Abs 5 GOG-NR nach § 31e Abs 2 GOG-NR entsprechend.<sup>659</sup>

Für Bereiche, die dem Europäischen Rat, dem Gremium der Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten, vorbehalten sind und die auf der Tagesordnung der jeweils nächsten Ratssitzung stehen, und für Vorberatungen von EU-Vorhaben, die sich im Vorfeld von Regierungskonferenzen mit der Änderung des EU-Primärrechts befassen, ist dagegen der Hauptausschuss selbst zuständig.<sup>660</sup>

Im Einzelfall kann der Hauptausschuss nach § 31e Abs 1 Satz 2 GOG-NR beschließen, übertragene Aufgaben wieder an sich zu ziehen. Eine generelle Rücknahme der Aufgabenübertragung durch den Hauptausschuss ist indes geschäftsordnungswidrig.<sup>661</sup>

### cc) § Feuerwehr-Komitee

Nach § 31e Abs 3 GOG-NR können Aufgaben des ständigen Unterausschusses in Angelegenheiten der Europäischen Union auch von einem Komitee wahrgenommen werden, wenn keine neuerliche Befassung des Nationalrates im Sinne des Art 23e Abs 3 B-VG erforderlich ist.<sup>662</sup> Dieses sogenannte Feuerwehr-Komitee<sup>663</sup> soll dem Vertreter im Rat kurzfristig ein Bild über den Meinungsstand des Parlamentes zu Veränderungen bei den Verhandlungen vermitteln.<sup>664</sup>

---

<sup>656</sup> 1/SA-EU (XXIV. GP).

<sup>657</sup> Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 173.

<sup>658</sup> Auracher-Jäger, Die Mechanismen im Nationalrat 305.

<sup>659</sup> Auracher-Jäger, Die Mechanismen im Nationalrat 302.

<sup>660</sup> Nicht veröffentlichter Delegationsbeschluss des Hauptausschusses vom 26. März 2003, zitiert in Bachmann, in: 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs 41 f.

<sup>661</sup> Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 173.

<sup>662</sup> Vgl Öhlinger, in: Korinek/Holoubek, Art 23e Rn 16.

<sup>663</sup> Vgl zur Begrifflichkeit: Wieser, ÖJZ 1998, 82; Bachmann, in: 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs 40 f; auch Feuerwehrausschuss: Hafner, in: 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs 133.

<sup>664</sup> Vgl Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 173 f; Bachmann, in: 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs 46 sowie sinngemäß Öhlinger, in: Korinek/Holoubek, Art 23e Rn 13.

Mit der Einrichtung dieses Unterausschusses hat der Geschäftsordnungsgeber über die verfassungsrechtliche Vorgabe des Art 23e B-VG hinaus das Verfahren der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union ausgestaltet.<sup>665</sup> Das Feuerwehr-Komitee besteht nach § 31e Abs 3 Satz 1 GOG-NR aus einem Vorsitzenden bzw einem Vertreter des ständigen Unterausschusses als Vorsitzenden und jeweils einem von jedem Klub namhaft gemachten Mitglied.<sup>666</sup> Mithin ist es weder ein die Mehrheitsverhältnisse widerspiegelndes Abbild des Plenums noch ein Beschlussorgan des Nationalrates. Das Komitee ist ein reines Artikulationsgremium, welches auf der gleichberechtigten Beteiligung der im Nationalrat vertretenen politischen Parteien basiert.<sup>667</sup> Aus diesem Grund steht dem Komitee nach § 31e Abs 3 Satz 2 GOG-NR keine Kompetenz zur Beschlussfassung zu. Allerdings teilt der Vorsitzende nach Satz 3 das Ergebnis der Beratungen sowie die Meinungen der Mitglieder des Komitees dem Präsidenten des Nationalrates mit, welcher sie dem österreichischen Vertreter im Rat der Europäischen Union weiterleitet.

Das sogenannte Feuerwehr-Komitee soll mithin bei Nichtverfügbarkeit des Hauptausschusses oder seines ständigen Unterausschusses eine möglichst schnelle und unkomplizierte Übermittlung der parlamentarischen Meinung zu aktuellen Vorhaben an das entsprechende Mitglied der Bundesregierung als Verhandlungsführer im Rat ermöglichen.<sup>668</sup>

Um die Flexibilität der Einsetzbarkeit dieses Gremiums zu gewährleisten, ist das Verfahren innerhalb des Komitees in § 31e Abs 3 GOG-NR nicht geregelt.<sup>669</sup> Das Komitee soll insbesondere bei der Ausgestaltung der Ermessensspielräume, welche durch Stellungnahmen eingeräumt wurden, und bei einer geplanten Abweichung von einer Stellungnahme mitwirken.<sup>670</sup>

## **2.2. Mitwirkungsrechte des Bundestages nach deutschem Recht**

In Deutschland stellt sich seit Beginn des europäischen Einigungsprozesses<sup>671</sup> die Frage nach der Mitwirkung des Bundestages am europäischen Rechtsetzungsprozess.

Bis zum Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union<sup>672</sup> in den Neunziger Jahren war der zweite Artikel des deutschen Zustimmungsgesetzes zu den Römischen Verträgen<sup>673</sup> fast vier Jahrzehnte lang die Rechtsgrundlage für die Beteiligung des Bundestags am

---

<sup>665</sup> Wieser, ÖJZ 1998, 81.

<sup>666</sup> Öhlinger, in: Korinek/Holoubek, Art 23e Rn 16; Bachmann, in: 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs 41.

<sup>667</sup> Wieser, ÖJZ 1998, 82.

<sup>668</sup> Vgl. Bachmann, in: 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs 46 sowie sinngemäß Öhlinger, in: Korinek/Holoubek, Art 23e Rn 13.

<sup>669</sup> Wieser, ÖJZ 1998, 84.

<sup>670</sup> Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 173 f.

<sup>671</sup> Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, Inkrafttreten am 23.07.1952) sowie Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und Europäische Atomgemeinschaft (EWG und EURATOM, Inkrafttreten am 01.01.1958).

<sup>672</sup> Vertrag über die Gründung der Europäischen Union, ABl Nr C 191 vom 29. Juli 1992; Unterzeichnung am 7. Februar 1992 in Maastricht und Inkrafttreten am 1. November 1993.

<sup>673</sup> Verträge zur Gründung der EWG und EURATOM, BGBl 1957 II S 753.

europäischen Rechtsetzungsverfahren. In dem innerstaatlichen Zustimmungsgesetz war jedoch hinsichtlich der parlamentarischen Mitwirkung lediglich eine allgemeine Pflicht zur laufenden Unterrichtung des Bundestages und des Bundesrates vorgesehen. Ein konkretes Beteiligungsverfahren oder verbindlich definierte Informationspflichten waren dagegen nicht begründet.

Erst 1992 wurde die Stellung des Bundestages gegenüber der Bundesregierung in europäischen Angelegenheiten mit der Novellierung<sup>674</sup> der Art 23 und 45 GG im Zusammenhang mit dem Maastrichter Vertrag<sup>675</sup> verfassungsrechtlich konkretisiert und ausgebaut. Seither räumt Art 23 GG im Vorfeld der Beschlussfassung auf europäischer Ebene dem Bundestag umfangreiche innerstaatliche Mitwirkungsrechte ein.<sup>676</sup> Diese Grundgesetznovelle wurde vor dem Hintergrund der zunehmenden Verlagerung der Rechtssetzungsaktivitäten auf die europäische Ebene notwendig, da sich das Erfordernis der Mitwirkung des Bundestages an der Rechtsetzung der Europäischen Union innerstaatlich unmittelbar und unabdingbar aus dem Demokratieprinzip der Verfassung nach Art 79 Abs 3 GG in Verbindung mit Art 20 Abs 1 und 2 GG ableitet.<sup>677</sup> Die Beteiligung des Bundestages am europäischen Rechtsetzungsprozess gewährleistet mithin die hinreichende demokratische Legitimation der von europäischen Organen auf deutschem Staatsgebiet ausgeübten Hoheitsgewalt.<sup>678</sup> Mithin wird durch Art 23 Abs 2 und 3 GG die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt, wonach die demokratische Legitimation durch die Rückkoppelung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten zu gewährleisten ist.<sup>679</sup> Gleichzeitig macht Art 23 GG eine Ausnahme von dem Grundsatz, dass Außenpolitik in die organschaftliche Zuständigkeit der Bundesregierung fällt.<sup>680</sup>

Ein weiterer, nicht unerheblicher politischer Grund für die innerstaatliche Einbindung des Bundestages in europäische Rechtsetzungsprozesse liegt gleichwohl darin, dass sich die Bundesregierung auf diese Weise gleichzeitig nationaler parlamentarischer Rückendeckung<sup>681</sup> für streitige Vorhaben der Europäischen Union versichern kann. Darüber hinaus ist eine nachträgliche parlamentarische Beteiligung an der europäischen Rechtsetzung wegen der Bindungswirkung der Erklärungen der Bundesregierung im staatlichen Außenverhältnis wirkungslos und damit sinnwidrig.

---

<sup>674</sup> BGBl 1992 I S 2086, am 22.12.1993 in Kraft getreten.

<sup>675</sup> Vertrag über die Gründung der Europäischen Union, ABl Nr C 191 vom 29. Juli 1992; Unterzeichnung am 7. Februar 1992 in Maastricht und Inkrafttreten am 1. November 1993.

<sup>676</sup> Vgl *Classen*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (4. Auflage), Art 23 Rn 86; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, Art 23 Rn 93; *Schröder*, EuR 2002, 311.

<sup>677</sup> BVerfGE 89, 155, 182.

<sup>678</sup> *Hillgruber*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 23 Rn 5 und 37.

<sup>679</sup> BVerfGE 89, 155, 185.

<sup>680</sup> *Hillgruber*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 23 Rn 37.

<sup>681</sup> *Schröder*, EuR 2002, 311.

### **a) Inhalt der Mitwirkungsrechte**

Die Rechte des Bundestages über die Mitwirkung an der europäischen Rechtsetzung sind im Grundgesetz begründet und einfachgesetzlich sowie geschäftsordnungsmäßig ausgestaltet. Die Beteiligung in Angelegenheiten der Europäischen Union ist indes nicht nur ein Recht des Bundestages. Der Bundestag ist vielmehr zur Mitwirkung verpflichtet.<sup>682</sup>

Art 23 und 45 GG legen die Grundsätze der Beteiligung fest, während deren Konkretisierung dem Gesetzgeber zufällt. Mit dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union<sup>683</sup> hatte bis in das Jahr 2009 die maßgebliche Gesetzesgrundlage über die Mitwirkung des Bundestages Bestand. Dieses Gesetz sah indes keine effektiv durchsetzbaren Rechte des Bundestages gegen die Bundesregierung vor, da die konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit auf einer nichtgesetzlichen Vereinbarung mit der Bundesregierung<sup>684</sup> beruhte.<sup>685</sup> Die Durchsetzung der Mitwirkungsrechte war damit von der Bundesregierung abhängig. Begleitend zum Verfahren der Ratifizierung des Lissabonner Vertrages hatte der Gesetzgeber den Entwurf<sup>686</sup> eines Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union erarbeitet.

Das Bundesverfassungsgericht entschied allerdings am 30. Juni 2009, dass der Bundestag seine Integrationsverantwortung auf Grundlage der bisherigen sogenannten EU-Begleitgesetze nicht wahrnehmen könne, und erklärte Teile dieser Gesetze für nichtig.<sup>687</sup> Dagegen beanstandeten die Verfassungsrichter das eigentliche Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon nicht.<sup>688</sup> Gleichwohl machte das Gericht den Abschluß der völkerrechtlichen Ratifikation des Lissabonner Vertrages von der verfassungskonformen Ausgestaltung der Begleitgesetze abhängig.<sup>689</sup>

Die für nichtig erklärten Teile der Begleitgesetze gewährleisteten nicht, dass der Bundestag weiterhin umfassend seine Kompetenzen ausüben könne.<sup>690</sup> Mangels hinreichender nationaler Beteiligungsrechte sei Art 38 Abs 1 GG in Verbindung mit Art 23 Abs 1 GG

---

<sup>682</sup> BVerfGE 89, 155, 191 und 212; *Streinz*, in: Sachs, Art 23 Rn 99; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Art 23 Rn 48; *Von Heinegg*, in: Epping/Hillgruber, Art 23 Rn 31 und 33; *Isak*, in: Hummer/Obwexer 171.

<sup>683</sup> BGBl 1993 I S 311, zuletzt geändert durch BGBl 2005 I S 3178.

<sup>684</sup> Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung des § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, BGBl 2006 I S 2177.

<sup>685</sup> Vgl BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009; *Daiber*, DÖV 2010, 300.

<sup>686</sup> BT-Drucksache 16/8489.

<sup>687</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009.

<sup>688</sup> Vgl BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009; *Nettesheim*, NJW 2010, 178; *Isensee*, ZRP 2010, 33; *Mayer*, JuS 2010, 190.

<sup>689</sup> *Daiber*, DÖV 2010, 293; *Isensee*, ZRP 2010, 33; *Mayer*, JuS 2010, 190

<sup>690</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009; *Mayer*, JuS 2010, 194.

verletzt.<sup>691</sup> Demzufolge forderte das Gericht vor allem für den Bundestag verstärkte Mitwirkungs- und Mitentscheidungsrechte.<sup>692</sup>

Da die Entscheidung auch die bestehenden Entwürfe der Mitwirkungsgesetze betrafen, erließ der Gesetzgeber daraufhin vier umfassend überarbeitete EU-Begleitgesetze<sup>693</sup>. Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts wurden damit umfassend umgesetzt.<sup>694</sup> Die konkreten Mitwirkungsrechte des Bundestages betrifft jedoch nur das EUZBBG, so dass dieses in seiner neuesten Fassung dieser Bearbeitung zugrunde liegt.

#### **aa) Informationsrecht**

Die parlamentarischen Mitwirkungsrechte am Rechtssetzungsprozess der Europäischen Union statuieren zunächst ein Informationsrecht des Bundestages sowie eine entsprechende Unterrichtungspflicht der Bundesregierung.

Diese Unterrichtungspflicht umfasst nach Art 23 Abs 2 Satz 2 GG alle Angelegenheiten der Europäischen Union und ist im Gegensatz zu Art 23 Abs 3 GG nicht auf ein konkretes Rechtsetzungsverfahren begrenzt. Damit sind der gesamte durch den Vertrag von Lissabon novellierte Bereich der ehemaligen Zweiten und Dritten Säule sowie wichtige Personalentscheidungen von der allgemeinen Unterrichtungspflicht erfasst. Die Bundesregierung muss den Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union umfassend und frühzeitig informieren. Ferner muss die Bundesregierung im Rahmen der Unterrichtungspflicht den Stand ihrer Beratungen sowie ihrer Willensbildung mitteilen.<sup>695</sup>

Die verfassungsrechtliche Pflicht aus Art 23 Abs 2 Satz 2 GG ist in den gesetzlichen Informationspflichten der EU-Begleitgesetze konkretisiert.

Laut § 4 Abs 1 Satz 1 EUZBBG hat die Bundesregierung den Bundestag umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt, fortlaufend und in der Regel schriftlich über alle Vorhaben zu unterrichten. Der Vorhabensbegriff ist hier extensiv auszulegen und orientiert sich an der Aufzählung des § 3 Abs 1 Satz 1 EUZBBG.<sup>696</sup> Darüber hinaus sind Planungen über Vorhaben sowie weitere Gegenstände aus der Europäischen Union und des Völkerrecht entsprechend § 4 Abs 2 bis Abs 4 EUZBBG von der Unterrichtungspflicht erfasst.

---

<sup>691</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, Art 23 Rn 149; *Daiber*, DÖV 2010, 293; *Hahn*, EuZW 2009, 760.

<sup>692</sup> *Scholz*, in: Maunz/Dürig, Art 23 Rn 149; *Von Heinegg*, in: Epping/Hillgruber, Art 23 Rn 29.

<sup>693</sup> Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz, BGBl 2009 I S 3022; BT-Drucksache 16/13923); Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrages von Lissabon (BGBl I 2009 S 3822; BT-Drucksache 16/13924); Gesetz zur Zusammenarbeit zwischen Bundestag und Bundesregierung (EUZBBG, BGBl 2009 I S 3026; BT-Drucksache 16/13925); Gesetz zur Zusammenarbeit von Bund und Ländern (EUZBLG, BGBl 2009 I S 3031; BT-Drucksache 16/13926).

<sup>694</sup> *Scholz*, in: Maunz/Dürig, Art 23 Rn 150; *Daiber*, DÖV 2010, 293 f; *Nettesheim*, NJW 2010, 182; *Frenz*, EWS 2009, 345 und 350.

<sup>695</sup> *Von Heinegg*, in: Epping/Hillgruber, Art 23 Rn 30; *Streinz*, in: Sachs, Art 23 Rn 93; *Rojahn*, in: von Münch/Kunig, Art 23 Rn 60.

<sup>696</sup> Vgl *Nettesheim*, NJW 2010, 182.

Der Inhalt der Unterrichtungspflicht hinsichtlich der Vorhaben erstreckt sich entsprechend § 4 Abs 1 Satz 2 EUZBBG insbesondere auf die regierungsinterne Willensbildung, den Verlauf der Beratungen innerhalb der Organe der Europäischen Union, die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments, der Europäischen Kommission und der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie die getroffenen Entscheidungen. Die Unterrichtung hat ferner so zu erfolgen, dass sich der Bundestag mit den Vorhaben befassen kann.

Der Bundestag kann auf die Unterrichtung zu einzelnen oder Gruppen von Vorhaben verzichten. Allerdings räumt § 4 Abs 5 EUZBBG einer Fraktion sowie fünf vom Hundert der Bundestagsmitglieder ein Minderheitenrecht ein, dem Verzicht zu widersprechen.

Die Unterrichtung des Bundestages erfolgt nach Maßgabe von § 5 EUZBBG. Dabei sind besonders die Unterrichtungen vor Sitzungen der Eurogruppe, vor Tagungen des Europäischen Rates und des Rates hervorzuheben. Nach Ratstagungen unterrichtet die Bundesregierung den Bundestag ferner über die Ergebnisse.

Eine in weiten Teilen entsprechende Unterrichtungspflicht ergibt sich auch aus § 8 EUZBBG für die Bereiche der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

#### **bb) Äußerungsrecht bzw Recht zur Abgabe einer Stellungnahme**

Dem Bundestag ist ferner ein das Informationsrecht ergänzendes Äußerungsrecht nach Art 23 Abs 3 GG eingeräumt. Vor jeder Mitwirkung an Rechtssetzungsakten muss die Bundesregierung dem Bundestag nach Art 23 Abs 3 Satz 1 GG Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Die Partizipation des Bundestages hat jedenfalls vor dem Mitwirkungsakt der Bundesregierung in dem europäischen Gremium zu erfolgen.<sup>697</sup>

Das Recht des Bundestages zur Abgabe der Stellungnahme darf grundsätzlich befristet werden, solange sichergestellt ist, dass die Frist für eine Befassung mit dem Rechtsetzungsvorhaben ausreichend ist. Dem Bundestag muss demnach ausreichend Gelegenheit gegeben werden, sich mit dem Verhandlungsgegenstand zu befassen.<sup>698</sup> Dies gilt für alle Fälle des geplanten Abstimmungsverhaltens, also sowohl bei Zustimmung, Ablehnung als auch Enthaltung.<sup>699</sup> Indessen bleibt das Recht zur Stellungnahme im Falle sich ändernder Verhandlungspositionen oder nicht vorhergesehener Entwicklungen im Rechtsetzungsverfahren bis zum Erlass des Rechtsaktes erhalten.<sup>700</sup>

Auch diese verfassungsrechtlichen Vorgaben erfahren ihre Konkretisierung durch das EUZBBG neuer Fassung.

---

<sup>697</sup> Hillgruber, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 23 Rn 39.

<sup>698</sup> Streinz, in: Sachs, Art 23 Rn 100.

<sup>699</sup> Hillgruber, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 23 Rn 39.

<sup>700</sup> Von Heinegg, in: Epping/Hillgruber, Art 23 Rn 34; Streinz, in: Sachs, Art 23 Rn 100.

So gibt die Bundesregierung vor ihrer Mitwirkung an Vorhaben der Europäischen Union unter Angabe des Zeitrahmens dem Bundestag nach § 9 Abs 1 EUZBBG Gelegenheit zur Stellungnahme. Falls der Bundestag eine Stellungnahme abgibt, hat die Bundesregierung diese nach § 9 Abs 2 EUZBBG ihren Verhandlungen zugrunde zu legen. Der Bundestag ist ferner über die Berücksichtigung der Stellungnahme bei den Verhandlungen zu informieren und kann diese gemäß § 9 Abs 3 EUZBBG im Verlauf der Beratung des Vorhabens in den Gremien der Europäischen Union anpassen und ergänzen.

Falls der Bundestag von der Gelegenheit zur Stellungnahme zu Rechtsetzungsakten der Europäischen Union Gebrauch macht und diese in einem ihrer wesentlichen Belange nicht durchsetzbar ist, muss die Bundesregierung im Rat gemäß § 9 Abs 4 Satz 1 EUZBBG einen Parlamentsvorbehalt einlegen. Die Bundesregierung hat den Bundestag sodann in einem gesonderten Bericht unverzüglich darüber zu unterrichten. Dieser Bericht muss der Form und dem Inhalt nach angemessen sein, um eine Beratung in den Gremien des Bundestages zu ermöglichen. Vor der abschließenden Entscheidung im Rat bemüht sich die Bundesregierung, Einvernehmen mit dem Bundestag herzustellen. Das Recht der Bundesregierung, in Kenntnis der Stellungnahme des Bundestages aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu treffen, bleibt gemäß § 9 Abs 4 Satz 6 EUZBBG unberührt.

Nach der Beschlussfassung im Rat unterrichtet die Bundesregierung den Bundestag unverzüglich über die Durchsetzung seiner Stellungnahme. Sollten nicht alle Belange der Stellungnahme berücksichtigt worden sein, hat die Bundesregierung auch die Gründe hierfür zu benennen. Auf Verlangen des Bundestages erläutert die Bundesregierung diese Gründe im Rahmen einer Plenardebatte.

### **cc) Berücksichtigungspflicht**

Gemäß Art 23 Abs 3 Satz 2 GG berücksichtigt die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundestages bei den Verhandlungen. Eine strikte rechtliche Bindung der Bundesregierung an die Stellungnahme des Bundestages besteht wegen des Wortlauts in Art 23 Abs 2 und 3 GG, *šmitwirkenō und šberücksichtigenō*, nicht.<sup>701</sup> Die Stellungnahmen des Bundestages werden daher als schlichte Parlamentsbeschlüsse qualifiziert, welche politische, aber für die Bundesregierung rechtlich nicht verbindliche Aussagen enthalten.<sup>702</sup> Diese Ansicht ist auch durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts sowie durch die darauf erlassenen EU-

---

<sup>701</sup> *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 45 Rn 13; *Hillgruber*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 23 Rn 40.

<sup>702</sup> So die hM: *Scholz*, in: Maunz/Dürig, Art 23 Rn 159 und Art 45 Rn 117 ff.; *Rojahn*, in: von Münch/Kunig, Art 23 Rn 61; *Fuchs*, DÖV 2001, 239; *Lang*, Mitwirkungsrechte 307 ff; *König*, Übertragung von Hoheitsrechten 392 ff; die Mindermeinung schreibt den Parlamentsbeschlüssen indes Rechtsverbindlichkeit zu: *Kretschmer*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof, Art 45 Rn 118 f.

Begleitgesetze bestätigt worden, da keine absolute Berücksichtigungspflicht statuiert wurde.<sup>703</sup>

Gleichwohl ist die Bundesregierung verpflichtet, die Stellungnahme bei den Verhandlungen zu berücksichtigen und gegebenenfalls den Parlamentsvorbehalt zu erklären. §Berücksichtigenö bedeutet dabei mehr als eine bloße Anhörung.<sup>704</sup> Die Bundesregierung darf die Stellungnahme nicht lediglich zur Kenntnis nehmen. Vielmehr hat sie sich mit ihr inhaltlich auseinanderzusetzen und bei der Festlegung ihrer Verhandlungsposition und Meinungsbildung einzubeziehen.<sup>705</sup> Die Bundesregierung ist zwar für die Berücksichtigung rechenschaftspflichtig, sie kann sich jedoch nach § 9 Abs 4 Satz 6 EUZBBG von der Stellungnahme lösen, wenn sie dies aus integrationspolitischen Gründen als notwendig erachtet. Gelangt sie zu dem Ergebnis, der Stellungnahme gänzlich oder teilweise abzuweichen, hat sie dies dem Bundestag gegenüber zu begründen.<sup>706</sup>

Das Entscheidungsrecht verbleibt damit bei der Bundesregierung, allein der Kompetenzverlust des Bundestages wird gemildert.<sup>707</sup>

#### **dd) Einvernehmen**

Ferner besteht die Pflicht der Bundesregierung vor Beschlüssen zur Aufnahme von Verhandlungen zur Vorbereitung eines Beitritts zur Europäischen Union oder zu einer Vertragsrevision im Sinne des § 10 EUZBBG Einvernehmen mit dem Bundestag herzustellen. Das Einvernehmen verlangt §völlige Willensübereinstimmungö<sup>708</sup>, so dass diese Angelegenheiten unter einen Zustimmungsvorbehalt des Bundestages stehen.

#### **b) Zuständigkeit zur Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte**

Im Zusammenhang mit dem Maastrichter Vertrag und der fortschreitenden europäischen Integration hat der Verfassungsgeber zur effektiveren Mitwirkung des Bundestages am europäischen Rechtsetzungs- und Entscheidungsverfahren einen Pflichtausschuss für europäische Angelegenheiten im Grundgesetz installiert.<sup>709</sup>

#### **aa) Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union**

Gemäß Art 45 Satz 2 GG kann der Bundestag den sogenannten Europaausschuss ermächtigen, die Rechte des Bundestages nach Art 23 GG gegenüber der Bundesregierung

---

<sup>703</sup> Vgl. Scholz, in: Maunz/Dürig, Art 23 Rn 151; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art 23 Rn 53; Von Heinegg, in: Epping/Hillgruber, Art 23 Rn 35; Nettesheim, NJW 2010, 181.

<sup>704</sup> Von Heinegg, in: Epping/Hillgruber, Art 23 Rn 35.

<sup>705</sup> Hillgruber, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 23 Rn 40; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art 23 Rn 53; Von Heinegg, in: Epping/Hillgruber, Art 23 Rn 35.

<sup>706</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art 23 Rn 53; Von Heinegg, in: Epping/Hillgruber, Art 23 Rn 35.

<sup>707</sup> Lang, Mitwirkungsrechte 330 f und 371 f.

<sup>708</sup> Gröpl, in: Maunz/Dürig, Art 89 Rn 141.

<sup>709</sup> Art 45 GG (BGBl 1992 I S 2086).

wahrzunehmen. Der Ausschuss kann kraft Delegation ähnlich einem Hauptausschuss Rechte des Bundestagsplenums wahrnehmen.<sup>710</sup>

Mit der Einrichtung des Europaausschusses als Pflichtausschuss gewährleistet der Verfassungsgeber, dass der Bundestag seine Informations- und Mitwirkungsrechte aus Art 23 Abs 2 und 3 GG effektiv, mit besonderer Sachkunde und möglichst zeitnah wahrnehmen kann.<sup>711</sup> Der Bundestag hat die konkreten geschäftsordnungsmäßigen Bestimmungen über den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union daraufhin zuletzt in § 93b GOBT<sup>712</sup> geregelt.

Nach der Kompetenzdelegation kann der Ausschuss die Rechte des Bundestages wahrnehmen und Stellungnahmen als plenareretzende Beschlüsse gegenüber der Bundesregierung im Sinne des Art 23 Abs 3 GG abgeben. Demgemäß versetzen Art 45 Satz 2 GG und §§ 93 ff GOBT den Bundestag einerseits organisatorisch in die Lage, den Informationsfluss nach Art 23 Abs 2 Satz 2 GG zu verarbeiten sowie die in Art 23 Abs 3 Satz 1 GG vorgesehenen Stellungnahmen in angemessener Zeit abzugeben. Damit kann der Ausschuss die Haltung des Bundestages zu Rechtsetzungsvorhaben der Europäischen Union deutlich machen und stellvertretend für den Bundestag zu deren parlamentarischer Legitimation beitragen. Die Ratio dieser Ermächtigungsmöglichkeit ist, dem Bundestag jederzeit, also unabhängig von seinem relativ starren Sitzungsrhythmus, die Möglichkeit zu geben, eine Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung in Europaangelegenheiten abzugeben.<sup>713</sup>

Darüber hinaus wird der den Europaausschuss betreffende Art 45 GG erweitert. Durch das entsprechende Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 08.10.2008 erhielt Art 45 GG mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon einen Satz 3. Demnach kann der Bundestag den Europaausschuss auch ermächtigen, die Rechte wahrzunehmen, die dem Bundestag in den vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union eingeräumt sind.<sup>714</sup>

#### **bb) Verfahren des Europaausschusses und Zusammensetzung**

Der Europaausschuss verhandelt von § 93b GOBT abgesehen nach den allgemeinen Ausschussgrundsätzen. Demgemäß sind seine Beratungen gemäß § 69 Abs 1 Satz 1 GOBT grundsätzlich nicht öffentlich. Allerdings kann die Öffentlichkeit mittels Beschluss nach § 69 Abs 1 Satz 2 GOBT zugelassen werden.

Da der EU-Ausschuss bei der Wahrnehmung der Rechte des Bundestags gemäß Art 23 Abs 3 GG aufgrund der Kompetenzdelegation anstelle des grundsätzlich öffentlich tagenden

---

<sup>710</sup> *Hillgruber*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 23 Rn 41; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, Art 45 Rn 6.

<sup>711</sup> *Von Heinegg*, in: Epping/Hillgruber, Art 45 Rn 1; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, Art 45 Rn 1.

<sup>712</sup> BGBl 2008 I S 1712 ff.

<sup>713</sup> *Rojahn*, in: von Münch/Kunig, Art 45 Rn 7.

<sup>714</sup> BGBl 2008 I S 1926.

Plenums verhandelt, scheint die Öffentlichkeit seiner Sitzungen im Hinblick auf Art 42 Abs 1 Satz 1 GG geboten zu sein.<sup>715</sup> Allerdings ergeben sich Bedenken hinsichtlich der grundsätzlich nichtöffentlichen Ausschusssitzungen, wie eine eventuell europarechtlich zu wahrende Vertraulichkeit sowie die allgemeinen Grundsätze des Ausschussverfahrens.

Hinsichtlich seiner Zusammensetzung spiegelt der Ausschuss für europäische Angelegenheiten die Mehrheitsverhältnisse im Deutschen Bundestag wider. Außerdem haben zu dem Ausschuss nach § 93b Abs 8 GOBT auch deutsche Mitglieder des Europäischen Parlaments als sogenannte mitwirkungsberechtigte Mitglieder Zutritt. Sie sind zwar nicht stimmberechtigt, beteiligen sich jedoch an den Beratungen des Ausschusses und gewährleisten so eine enge Zusammenarbeit zwischen den nationalen und europäischen parlamentarischen Gremien.

### **cc) Aufteilung der Angelegenheiten mit Europabezug auf die Ausschüsse**

Der Europaausschuss ist, wie die anderen Ausschüsse des Bundestages, ein vorbereitendes Beschlussorgan für das Plenum und sollte sich nach seiner ursprünglichen Konzeption als Integrations- und Querschnittsausschuss auf die europapolitischen Fragen der nach Ressort und Fachausschüssen zersplitterten Meinungsbildung konzentrieren.<sup>716</sup>

Tatsächlich nahm das Ausschussverfahren eine andere Entwicklung: Der Ausschuss behandelt demnach nicht die europarechtlichen Teile der verschiedenen Verhandlungsgegenstände aus den einzelnen Fachausschüssen, sondern beschäftigt sich originär mit der vertraglichen Fortentwicklung der Union, mit Unionsangelegenheiten, die gerade keinen Schwerpunkt in einem Fachausschuss haben, sowie mit Rechtsetzungsvorhaben von besonderer integrationspolitischer Bedeutung.<sup>717</sup>

Die Fachausschüsse einigen sich dementsprechend regelmäßig über die Federführung in einer bestimmten Angelegenheit der Europäischen Union und der Umsetzung von im Ministerrat und Europäischen Parlament bereits verabschiedeten Richtlinien. Der Europaausschuss wacht in diesen Angelegenheiten sodann vor allem über die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.<sup>718</sup> Diese tatsächliche Entwicklung wurde sodann in den §§ 93 ff GOBT nachvollzogen.

In seiner Funktion als Integrationsausschuss beschäftigt sich der Europaausschuss zuvörderst mit Grundsatzfragen der europäischen Integration, wie die institutionelle Reform der Europäischen Union, die Erweiterung der Europäischen Union, die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten der anderen Mitgliedstaaten. Des

---

<sup>715</sup> Vgl *Von Heinegg*, in: Epping/Hillgruber, Art 45 Rn 2; *Magiera*, in: Sachs, Art 45 Rn 7; *Pernice*, in: Dreier, Art 45 Rn 11.

<sup>716</sup> *Lang*, Mitwirkungsrechte 303; *König*, Übertragung von Hoheitsrechten 408.

<sup>717</sup> *Hölscheidt*, APuZ 2000, 35; *Schröder*, EuR 2002, 312.

<sup>718</sup> Vgl neugefasster § 93 Abs 1 Satz 3 GOBT.

Weiteren befasst er sich als Querschnittsausschuss insbesondere mit europäischen Vorhaben, die mehrere unterschiedliche Politikfelder vereinen, ohne dass ein sachlicher Schwerpunkt der Vorlage zugeordnet werden kann. Die regelmäßige Tätigkeit des Ausschusses wird außerdem von der Kontrolle der Bundesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union im Rahmen der Beteiligungsrechte in Rechtssetzungs- und Vertragsänderungsverfahren der Europäischen Union bestimmt.

#### **dd) Europaausschuss als Hauptausschuss?**

Der Europaausschuss nähert sich zwar als „Querschnittsausschuss“ und aufgrund der Kompetenzdelegation in Art 45 GG in seiner Rechtstellung materiell einem Hauptausschuss an. Jedoch begründet Art 45 GG keine Sonderstellung des Europaausschusses in Form eines Hauptausschusses, welcher generell die Rechte des Parlaments wahrnehmen kann. Dies gilt insbesondere, da der Europaausschuss keine originäre Rechtsposition innehat, sondern sich dessen Rechtstellung ausschließlich von der des Bundestages ableitet. So entscheidet allein der Bundestag im Rahmen des Delegationsbeschlusses gemäß Art 45 Satz 2 GG, in welchem Umfange er Kompetenzen auf den Europaausschuss überträgt. Dagegen sind einem Hauptausschuss von Verfassungs wegen originäre Kompetenzen zugewiesen.

### **3. Vergleich der Mitwirkungsrechte des Nationalrates und des Bundestages**

Die österreichischen und deutschen parlamentarischen Mitwirkungsrechte am europäischen Rechtsetzungsprozess gehen über die primärrechtlichen Mitwirkungsrechte hinaus. Allerdings erfahren sie eine unterschiedliche Ausprägung: Während der Umfang des Informationsrechtes in beiden Ländern nahezu umfassend ist, ergeben sich Unterschiede mit Blick auf das Äußerungsrecht. Die Stellungnahmen des Nationalrates zu Vorhaben der Europäischen Union haben nach Art 23e Abs 2 Satz 1 B-VG bindenden Charakter für die österreichische Bundesregierung. Die Stellungnahmen des Bundestages sind hingegen von der deutschen Bundesregierung nach Art 23 Abs 3 Satz 2 GG zu berücksichtigen. Gleichwohl können sowohl der Vertreter der österreichischen Bundesregierung als auch der Vertreter der deutschen Bundesregierung im Rat von einer Stellungnahme des Parlaments aus zwingenden außen- oder integrationspolitischen Gründen abweichen. Der Nationalrat ist nach der Abweichung von der Stellungnahme mit der Causa zu befassen, während die deutsche Bundesregierung eine Abweichung von einer Stellungnahme dem Bundestag gegenüber zu begründen hat. Mithin sind die Mitwirkungsrechte des Nationalrates und des Bundestages an der europäischen Rechtsetzung über die Bundesregierung in gleichem Maße beteiligt. Einzig die Rücksprachemöglichkeit vor einer Abweichung von einer Stellungnahme im Rahmen des sogenannten Feuerwehr-Komitees stellt den Nationalrat nach dem Geschäftsordnungsgesetzestext etwas besser. Letztlich kann der Vertreter der österreichischen Bundesregierung aber auch ohne Rücksprache mit dem Nationalrat, etwa im

Fall der Nichterreichbarkeit, aus zwingenden Gründen von der Stellungnahme abweichen. Dies ist schließlich nur begrenzt justiziabel<sup>719</sup>. Dementsprechend besteht faktisch kein Unterschied zwischen der Wirkung der Stellungnahmen des Nationalrates und des Bundestages.

Dagegen muss die österreichische Bundesregierung in wichtigen Personalentscheidungen auf europäischer Ebene, wie bei der Benennung der österreichischen Kommissionsmitglieder, Einvernehmen mit dem Nationalrat herstellen. Der Bundestag hat bei der Bestellung der deutschen Kommissare dagegen kein Mitspracherecht. Im Rahmen der Verhandlungen zu den EU-Begleitgesetzen fand schon der Vorschlag, dass sich neue deutsche EU-Kommissionsmitglieder vor der Befragung durch das Europäische Parlament im Bundestag vorstellen müssen, keine Zustimmung.<sup>720</sup>

Dagegen muss die deutsche Bundesregierung vor Beschlüssen zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zur Europäischen Union oder zu einer Vertragsrevision völlige Willensübereinstimmung mit dem Bundestag herstellen. Eine entsprechende Pflicht liegt in Österreich nicht vor.

Abgesehen von diesen Unterschieden ist die parlamentarische Mitwirkung der Volksvertretungen in Österreich und Deutschland qualitativ gleichwertig ausgestaltet.

Allerdings fällt auf, dass der Nationalrat nicht von dem Instrument der bindenden Stellungnahmen Gebrauch macht. Ferner ist bemerkenswert, dass der Bundestag die für nichtig erklärten EU-Begleitgesetze unkritisch mitbeschlossen und damit seinen Spielraum in Europaangelegenheiten beschränkt hatte. Diese beiden Entwicklungen zeugen von einem wenig ausgeprägten Bewusstsein für die Wichtigkeit der europäischen Rechtsetzungsprozesse und zeichnen ein unbefriedigendes Bild vom Selbstverständnis der beiden Parlamente im institutionellen Gefüge der Europäischen Union.

Diesem Missstand ist jedoch nicht mit Gesetzesänderungen zu begegnen, da die rechtlichen Instrumente schon vorliegen, sondern nur durch einen Bewusstseinswandel innerhalb der Volksvertretungen und der Gesellschaft.

### ***VIII. Geschäftsordnungsmäßige Organisation der Parlamente***

Sowohl der Nationalrat als auch der Bundestag sind Kollegialorgane<sup>721</sup>, welche durch das jeweilige Bundesvolk gewählt<sup>722</sup> werden. Gleichwohl fällt im Vergleich der Verfassungstexte auf, dass Art 56 Abs 1 B-VG im Gegensatz zum expliziten Wortlaut des

---

<sup>719</sup> Berka, Verfassungsrecht Rn 325.

<sup>720</sup> Vgl BT-Plenarprotokoll, 16. Wahlperiode, 233. Sitzung, 08.09.2009, 26349.

<sup>721</sup> Betreffend den Nationalrat: Winkler, JBl 1993, 279; Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 77; betreffend den Bundestag: Buzter, in: Epping/Hillgruber, Art 38 Rn 9; Morlok, in: Dreier, Art 38 Rn 46.

<sup>722</sup> Art 26 Abs 1 B-VG; Art 38 Abs 1 Satz 1 GG.

Art 38 Abs 1 Satz 2 GG nicht die Vertretung des ganzen Volkes durch die Parlamentsmitglieder vorsieht.

Nach *Kelsen* übt damit in Wahrheit nicht das Volk die Gesetzgebung durch Vertreter aus.<sup>723</sup>

Das Volk bestimme lediglich die Mitglieder des gesetzgebenden Organs. Die parlamentsinterne Willensbildung erfolge mithin unabhängig von der Wählerschaft. Mithin ergibt sich für Österreich eine Trennung der Willensbildung von Volk und Parlament, während in Deutschland die Gesamtheit der Abgeordneten als Vertreter des Volkes im Sinne des Repräsentationsprinzips<sup>724</sup> handelt.

Damit repräsentiert der Bundestag das deutsche Volk unmittelbar im verfassungstheoretischen Sinne und vergegenwärtigt es in Form einer Fiktion.<sup>725</sup> Im Gegensatz dazu ist der Nationalrat ein zwar vom österreichischen Volk gewähltes, aber in der Willensbildung von ihm unabhängiges Organ<sup>726</sup>.

## 1. Bundestag

Der Bundestag ist die Vertretung des Volkes auf der Ebene des Gesamtstaats und das einzige der obersten Staatsorgane<sup>727</sup> in Deutschland, welches unmittelbar vom Volk gewählt wird. Der Bundestag ist das zentrale Staatsorgan<sup>728</sup> der Bundesrepublik Deutschland und im Gesetzgebungsverfahren nach Art 77 ff GG wesentliches Gesetzgebungsorgan. Der Bundestag wirkt neben seiner Legislativfunktion auch im Rahmen einer mitwirkenden Kontrolle an der Vollziehung des Bundes mit.<sup>729</sup>

Der Bundestag besteht gemäß §§ 1, 6 Abs 5 BWahlG aus der gesetzlichen Anzahl von 598 Mitgliedern. Darüber hinaus können sogenannte Überhangmandate die Mitgliederzahl des Bundestages erhöhen. Die Überhangmandate sind eine Besonderheit der sogenannten personalisierten Verhältniswahl nach dem BWahlG.<sup>730</sup> Die derzeitige Rechtslage zu Überhangmandaten ist allerdings wegen des Effekts eines möglichen negativen Stimmgewichts verfassungsrechtlich problematisch. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht<sup>731</sup> dem Gesetzgeber im Zusammenhang mit den Überhangmandaten eine Änderung des Wahlrechts bis zum 30. Juni 2011 aufgegeben.

---

<sup>723</sup> *Kelsen/Fröhlich/Merkl*, Bundesverfassung 145; *Wieser*, in: *Korinek/Holoubek*, Art 56/1 Rn 7 f.

<sup>724</sup> *Badura*, in: *Dolzer/Vogel/Graßhof*, Art 38 Rn 31 ff; *Magiera*, in: *Sachs*, Art 38 Rn 4 ff; *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, Art 38 Rn 30; *Klein*, in: *Isensee/Kirchhof*, Band III, § 51 Rn 2; *Trute*, in: *Münch/Kunig*, Art 38 Rn 75.

<sup>725</sup> Vgl *Magiera*, in: *Sachs*, Art 38 Rn 6; *Trute*, in: *Münch/Kunig*, Art 38 Rn 75; ausführlich auch zur Frage, ob es sich bei der Repräsentation um eine bloße Fiktion handelt: *Badura*, in: *Dolzer/Vogel/Graßhof*, Art 38 Rn 23 ff.

<sup>726</sup> Vgl *Wieser*, in: *Korinek/Holoubek*, Art 56/1 Rn 7 f.

<sup>727</sup> Der Bundestag ist nach Art 93 Abs 1 Z 1 in Verbindung mit § 63 BVerfGG oberstes Bundesorgan und nach § 1 BVerfGG Verfassungsorgan.

<sup>728</sup> *Morlok*, in: *Dreier*, Art 38 Rn 28.

<sup>729</sup> *Magiera*, in: *Sachs*, Art 38 Rn 36.

<sup>730</sup> *Magiera*, in: *Sachs*, Art 38 Rn 109 ff.

<sup>731</sup> BVerfG 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07 vom 3. Juli 2008.

Der Bundestag ist funktionell in Plenum und Ausschüsse gegliedert. Außerdem handelt er durch seine Organe. Die Legislatur- bzw Wahlperiode des Bundestages ist nicht in Tagungen untergegliedert.

## 1.1. Präsident und Präsidium

### a) *Präsident*

Gemäß Art 40 Abs 1 Satz 1 GG wählt der Bundestag seinen Präsidenten. Diese Vorgabe des Grundgesetzes gestaltet der Geschäftsordnungsgeber in § 2 Abs 1 GOBT aus. Demnach wird der Präsident für die Dauer der Wahlperiode mit verdeckten Stimmzetteln gewählt. Der Bundestagspräsident ist nach herrschender Ansicht gemäß den gleichen Regeln im Sinne eines *actus contrarius* abwählbar.<sup>732</sup> Im Rahmen seiner überwiegend repräsentativen Stellung kommen ihm über §beachtliche Möglichkeiten der Akzentsetzung<sup>733</sup> hinaus keine eigentlichen Machtbefugnisse zu.

Der Bundestagspräsident entstammt seit der ersten Wahlperiode der mitgliederstärksten Fraktion bzw Fraktionsgemeinschaft<sup>734</sup>. Diese Übung wurde schon in der Weimarer Republik gepflegt.<sup>735</sup> Das Recht der stärksten Fraktion auf Besetzung des Amtes des Bundestagspräsidenten ist zwar kein Verfassungsgewohnheitsrecht, dafür aber parlamentarisches Gewohnheitsrecht.<sup>736</sup>

Über Art 40 Abs 1 Satz 1 GG hinaus regelt das Grundgesetz die Stellung des Bundestagspräsidenten nicht, sondern überlässt deren Ausgestaltung dem Geschäftsordnungsgeber.<sup>737</sup> Dementsprechend vertritt der Präsident den Bundestag nach § 7 Abs 1 GOBT und regelt seine Geschäfte. Ferner wahrt er die Würde und die Rechte des Bundestages, hält die Arbeitsfähigkeit aufrecht, leitet die Sitzungen und wahrt die Ordnung. Darüber hinaus hat er beratende Stimme in allen Ausschüssen.<sup>738</sup> Außerdem steht er dienstrechtlich der Bundestagsverwaltung vor.

### b) *Stellvertreter des Präsidenten*

Nach Art 40 Abs 1 Satz 1 GG wählt der Bundestag neben seinem Präsidenten auch dessen Stellvertreter. Das Grundgesetz schweigt auch hinsichtlich der Stellung der stellvertretenden

---

<sup>732</sup> Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art 40 Rn 9; Klein, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 91; Pieroth, in: Jarass/Pieroth Art 40 Rn 1; aA Zeh, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 52 Rn 27.

<sup>733</sup> Zeh, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 52 Rn 27.

<sup>734</sup> Die Besonderheit der Fraktionsgemeinschaft der CDU und CSU ergibt sich aus dem parteirechtlichen Verhältnis und ist in § 10 Abs 1 Satz 1, 2. Alt GOBT normiert.

<sup>735</sup> Zeh, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 52 Rn 28.

<sup>736</sup> Vgl die Ausführungen zu A.VI.2.4.a) cc); Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Art 40 Rn 1; Bollmann, Selbstorganisationsrecht des Bundestages 138.

<sup>737</sup> Zeh, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 52 Rn 27.

<sup>738</sup> Umfassend zu den Aufgaben des Bundestagspräsidenten vgl Zeh, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 52 Rn 30.

Bundestagspräsidenten und überlässt deren Ausgestaltung ebenfalls dem Geschäftsordnungsgeber. Die Wahl erfolgt gleichfalls nach § 2 GOBT.

Bis zum Beginn der 13. Wahlperiode war die Anzahl der Stellvertreter des Bundestagspräsidenten nicht in der Geschäftsordnung festgelegt, sondern wurde regelmäßig interfraktionell vereinbart. Seit der Neufassung<sup>739</sup> des § 2 GOBT ist in dessen Abs 1 Satz 2 vorgesehen, dass jede Fraktion des Bundestages durch mindestens einen Vizepräsidenten im Präsidium vertreten ist. Gleichwohl bedingt diese Neuregelung kein absolutes Entsenderecht der Fraktionen. Die Wahl der Vizepräsidenten bleibt vielmehr eine echte Wahl, bei der die von den Fraktionen vorgeschlagenen Kandidaten das Vertrauen der Mehrheit erlangen müssen.<sup>740</sup>

Hinsichtlich der Zahl der Vizepräsidenten werden indessen ergänzende interfraktionelle Vereinbarungen gesucht, da größere Fraktionen in der Regel den Anspruch erheben, zwei Vizepräsidenten zu stellen, um auch im Präsidium das Mehrheitsverhältnis abzubilden.

Zu den Hauptaufgaben der Präsidentenstellvertreter zählt es, die Plenarsitzungen in Abwechslung mit dem Präsidenten entsprechend § 8 GOBT zu führen. Darüber hinaus nehmen sie Aufgaben in den Gremien Präsidium und Ältestenrat wahr. Im Falle der Verhinderung des Präsidenten wird dieser auch über die Funktion als Sitzungsvorstand hinaus von einem seiner Stellvertreter gemäß § 7 Abs 6 GOBT vertreten.

### **c) Präsidium**

Der Präsident und die Stellvertreter bilden gemäß § 5 GOBT das Präsidium des Bundestages. Das Präsidium ist kein kollegiales Leitungsorgan des Bundestages, sondern im Wesentlichen ein Beratungs- und Streitschlichtungsorgan. Seine Bedeutung kann je nach politischer und personeller Konstellation sowie parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen schwanken.<sup>741</sup> Ungeachtet der politischen Verhältnisse im Parlament sieht die Geschäftsordnung einzelne administrative Befugnisse des Präsidiums vor. Dies betrifft nach § 7 Abs 3 und 4 GOBT die Mitwirkung bei Verträgen von erheblicher Bedeutung und bei Personalangelegenheiten der Bundestagsverwaltung. Ferner ist das Präsidium für die Genehmigung von Dienstreisen der Abgeordneten zuständig. Außerdem kommen dem Präsidium Kompetenzen im Rahmen der Ausführung der Verhaltensregeln<sup>742</sup> sowie der Behandlung von Parteispenden<sup>743</sup> zu.

---

<sup>739</sup> BGBl 1995 I S 11.

<sup>740</sup> Vgl die Ausführungen zu A.VI.2.4.a)cc)(2).

<sup>741</sup> Vgl *Roll*, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 5.

<sup>742</sup> §§ 1, 4 und 8 der Anlage 1 zur GOBT.

<sup>743</sup> § 31c Abs 2 ParteienG.

## 1.2. Ältestenrat

Gemäß § 6 Abs 1 Satz 1 GOBT besteht der Ältestenrat aus dem Präsidenten, seinen Stellvertretern und dreiundzwanzig weiteren von den Fraktionen gemäß § 12 GOBT zu benennenden Mitgliedern. Der Ältestenrat ist das wichtigste Koordinierungs- und Lenkungsgremium des Bundestages und konstituiert sich im Gegensatz zu allen anderen parlamentarischen Gremien selbst.<sup>744</sup>

Die Einberufung des Ältestenrates obliegt grundsätzlich dem Bundestagspräsidenten. In diesem Zusammenhang statuiert § 6 Abs 1 Satz 3 GOBT sogar ein Minderheitenrecht. Demgemäß muss der Präsident den Ältestenrat einberufen, wenn eine Fraktion oder fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages dies verlangt.

Der Ältestenrat unterstützt den Präsidenten nach § 6 Abs 2 Satz 1 GOBT bei der Führung der Geschäfte. Eine zentrale Aufgabe des Ältestenrates ist die Verständigung darüber, welche Beratungsgegenstände auf die Tagesordnung des Plenums gesetzt werden sollen und wie lange die Aussprache zu jedem einzelnen Punkt dauern soll.<sup>745</sup> Ferner führt er eine Verständigung zwischen den Fraktionen über die Besetzung der Stellen der Ausschussvorsitzenden und ihrer Stellvertreter sowie über den Arbeitsplan des Bundestages herbei.<sup>746</sup>

Darüber hinaus beschließt der Ältestenrat nach § 6 Abs 3 Satz 1 GOBT über die inneren Angelegenheiten des Bundestages, soweit sie nicht dem Präsidenten oder dem Präsidium vorbehalten sind. Ferner verfügt er über die Verwendung der dem Bundestag vorbehaltenen Räume und stellt den Voranschlag für den Haushaltseinzelplan des Bundestages auf. Trotz der zum Teil erheblichen politisch-taktischen Bedeutung dieser Angelegenheiten ist der Ältestenrat kein Beschlussorgan ist, sondern hat rein beratende Funktion.<sup>747</sup> Die Absprachen des Ältestenrates sind zwar rechtlich für die Fraktionen nicht bindend, in der Praxis werden sie jedoch eingehalten.

## 1.3. Schriftführer

Ferner wählt der Bundestag im Rahmen seiner Konstituierung die Schriftführer gemäß Art 40 Abs 1 Satz 1 GG. Die Wahl der Schriftführer erfolgt regelmäßig gemeinsam aufgrund eines Gesamtvorschlages der Fraktionen.<sup>748</sup> Bei der Aufstellung des Vorschlages wird das Stärkeverhältnis der Fraktionen berücksichtigt. Die Möglichkeit dieses Verfahrens sieht § 3 GOBT explizit vor. Nach § 9 GOBT unterstützen die Schriftführer den Präsidenten und

---

<sup>744</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 120 ff; Zeh, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 53 Rn 20.

<sup>745</sup> Zeh, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 52 Rn 35 und § 53 Rn 30.

<sup>746</sup> Roll, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 6.

<sup>747</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 121; Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art 40 Rn 15; Zeh, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 52 Rn 35; Roll, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 6.

<sup>748</sup> Zeh, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 53 Rn 19.

nehmen unterstützend-administrative Aufgaben wahr. Überdies können ihnen weitere Funktionen zufallen. Die weitergehende Geschäftsverteilung obliegt dem Präsidenten.

#### 1.4. Ausschüsse

Ausschüsse finden ihre Rechtsgrundlage in der Parlamentsautonomie nach Art 40 Abs 1 Satz 2 GG. Darüber hinaus kann der Bundestag aufgrund weiterer verfassungsrechtlicher<sup>749</sup> oder gesetzlicher<sup>750</sup> Bestimmungen verpflichtet sein, Ausschüsse einzurichten.

Dem Bundestag bleibt es in Ausübung seiner Autonomie aus Art 40 Abs 1 Satz 2 GG unbelassen, die Ausschüsse unabhängig des von der Regierung vorgenommenen Zuschnitts einzuteilen. In den ersten beiden Wahlperioden richtete er bis zu fünfzig Ausschüsse ein. Die Ausschussgliederung spiegelt heute jedoch aus Zweckmäßigkeitserwägungen im Wesentlichen die Ressortzuständigkeit der Ministerien wider.<sup>751</sup>

In den Ausschüssen vollzieht sich ein maßgeblicher Teil des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses des Bundestages.<sup>752</sup> So dienen die ständigen Ausschüsse dem Bundestag nach § 54 Abs 1 Satz 1 GOBT zur Vorbereitung der Verhandlungen, da wegen der Flut an Verhandlungsgegenständen ein faktischer Zwang zur Arbeitsteilung besteht.<sup>753</sup>

Die Ausschüsse sind Hilfsorgane des Parlaments und sollen in ihrer Zusammensetzung prinzipiell ein verkleinertes Spiegelbild des Plenums darstellen.<sup>754</sup> Bei der Besetzung der Sitze in dem jeweiligen Ausschuss ist § 12 Satz 1 GOBT maßgeblich. Demnach werden die Ausschüsse sowie deren Vorsitzende im Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen besetzt. Die Fraktionen haben nach § 57 Abs 2 Satz 1 GOBT ein absolutes Besetzungs- und auch ein Rückrufrecht betreffend die Mitglieder des Ausschusses.<sup>755</sup> Die Fraktion kann davon auch gegen den Willen des einzelnen Abgeordneten Gebrauch machen. Innerhalb der Grenzen des Willkürverbotes kann dabei die absolute Mitgliederzahl in den Ausschüssen gemäß § 57 GOBT frei bestimmt werden.<sup>756</sup> Mithin muss nicht jede Fraktion zwingend mit einem Sitz in dem entsprechenden Ausschuss berücksichtigt sein.<sup>757</sup> Die Verfassung verlangt dementsprechend nicht, dass die Anzahl der Ausschussmitglieder mindestens der Anzahl der Fraktionen im Bundestag entspricht. Dennoch sollen Abgeordnete der politischen Minderheit in diesem Sinne und als Ausfluss des „neuen Dualismus“ bei der Besetzung von

---

<sup>749</sup> Art 45, 45a sowie 45c GG.

<sup>750</sup> Vgl Wahlprüfungsausschuss gemäß § 3 Wahlprüfungsgesetz; Wahlausschuss gemäß § 6 BVerfGG; Parlamentarisches Kontrollgremium gemäß § 1 PKGrG; Vertrauensgremium gemäß § 10a BHO.

<sup>751</sup> Zeh, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 52 Rn 41; Frost, AöR 1970, 53.

<sup>752</sup> BVerfGE 44, 308, 318; Badura, in: Dolzer/Vogel/Graßhof, Art 38 Rn 95; Magiera, in: Sachs, Art 38 Rn 17; Zeh, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 52 Rn 39.

<sup>753</sup> Schwerin, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 156.

<sup>754</sup> BVerfGE 80, 188, 222; 84, 304, 323; 106, 253, 262; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Art 40 Rn 5; Geis, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 54 Rn 42; Schneider, in: Festschrift-50 Jahre Bundesverfassungsgericht 652.

<sup>755</sup> Zeh, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 52 Rn 49; Geis, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 54 Rn 58.

<sup>756</sup> BVerfGE 70, 324, 366 und 380; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Art 40 Rn 5.

<sup>757</sup> BVerfGE 70, 324, 364; 96, 264, 281 f; Zeh, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 52 Rn 46.

Ausschüssen proportional berücksichtigt werden.<sup>758</sup> Dementsprechend hat sich die Übung herausgebildet, den Vorsitz des Haushaltsausschusses mit einem Mitglied der stärksten Oppositionsfraktion zu besetzen.

Unter dem Gesichtspunkt der kleinstmöglichen parlamentarischen Minderheit, ist hervorzuheben, dass ein fraktionsloser Abgeordneter den Anspruch hat, in einem Ausschuss jedenfalls als beratendes Mitglied gemäß § 57 Abs 2 Satz 2 GOBT mitzuwirken.<sup>759</sup>

Grundsätzlich gilt in den Ausschüssen wie im gesamten parlamentarischen Verfahren das Gebot des fairen und loyalen Verfahrens, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und das Verbot des Rechtsmissbrauchs.<sup>760</sup> Die Ausschüsse tagen im Gegensatz zum Plenum nichtöffentlich.<sup>761</sup>

Die Bundestagsausschüsse haben gemäß § 62 Abs 1 Satz 2 GOBT als švorbereitende Beschlussorgane des Bundestagesō grundsätzlich keine Außenvertretungsbefugnis.<sup>762</sup> Einzig für den Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union ergeben sich diesbezüglich Besonderheiten.<sup>763</sup> Einen Hauptausschuss, welcher aus eigener Kompetenz für das Gesamtparlament handelt, kennt der Bundestag indes nicht.<sup>764</sup>

#### ***a) Besonderheiten der Ausschüsse nach dem Grundgesetz***

Wie einführend festgestellt, sieht die Verfassung einige ständige Ausschüsse für jede Wahlperiode verpflichtend vor. Die jeweilige Rechtsgrundlage gestaltet den Ausschuss anders als Art 40 Abs 1 Satz 2 GG regelmäßig konkret aus. Das Grundgesetz kennt eine derartige Einrichtungsgarantie bei derzeit<sup>765</sup> 22 ständigen Ausschüssen lediglich für vier Ausschüsse. Eine Bestandsgarantie ist neben dem Europaausschuss für den Auswärtigen Ausschuss, den Verteidigungs- sowie den Petitionsausschuss nach Art 45a Abs 1, 45c Abs 1 GG vorgesehen.

Nach Art 45 GG hat der Bundestag einen Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union einzurichten. Der Bundestag kann diesen sogenannten Europaausschuss gemäß Art 23 GG ermächtigen, die Rechte des Bundestages im Rahmen einer Kompetenzdelegation gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen. Damit kann der Europaausschuss nach außen auftreten.

---

<sup>758</sup> BVerfGE 70, 324, 363; 80, 188, 218 und 222; 84, 304, 323; *Poscher*, AöR 1997, 452.

<sup>759</sup> *Geis*, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 54 Rn 42

<sup>760</sup> *Heynckes*, ZParl 2008, 464.

<sup>761</sup> *Geis*, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 54 Rn 52

<sup>762</sup> *Geis*, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 54 Rn 2.

<sup>763</sup> Vgl die Ausführungen zu A.VII.2.2.b)dd).

<sup>764</sup> Vgl *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 45 Rn 4; *Wiefelspütz*, ZParl 2008, 208 ff.

<sup>765</sup> Stand: 16. Wahlperiode; die Anzahl der Ständigen Ausschüsse variiert indes: so hatte der erste Bundestag 1949 insgesamt 40, der sechste nur 17 Ständige Ausschüsse.

Trotz dieser Kompetenzdelegation kennt der Bundestag im Gegensatz zu deutschen Landesparlamenten<sup>766</sup> kein als Hauptausschuss verfasstes oder bezeichnetes Parlamentsgremium, welches generell die Rechte des Parlaments wahrnehmen kann.<sup>767</sup> Zwar hat der Verfassungsgeber mit der Einrichtung des sogenannten Europaausschusses durch Art 45 Satz 1 GG ein hauptausschussähnliches Gremium geschaffen. Kraft der Delegation aus Art 45 Satz 2 GG verfügt der Europaausschuss über die Rechte des Bundestagsplenums, so dass er hinsichtlich einzelner Kompetenzen einem Hauptausschuss ähnelt.<sup>768</sup> Gleichwohl ist die Rechtsstellung nicht originärer Natur, sondern leitet sich aufgrund des entsprechenden Beschlusses aus der Rechtsstellung des Bundestages ab. Diese Kompetenzdelegation ist zudem jederzeit widerruflich.<sup>769</sup> Demgemäß entscheidet der Bundestag nicht nur über die Kompetenzdelegation gemäß Art 45 Satz 2 GG, sondern auch über den Umfang der Kompetenzübertragung an den Europaausschuss. Mithin verfügt der Europaausschuss des Bundestages anders als ein Hauptausschuss nicht über eine eigenständig-originäre Rechtsposition, sondern nur über eine Rechtsposition derivativer Art.

In Art 45a GG werden dem Bundestag weiters organisatorische Vorgaben gemacht. So hat der Bundestag nach Art 45a Abs 1 GG einen Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und einen Ausschuss für Verteidigung zu bestellen. Wegen der Besonderheiten des Verteidigungsressorts werden nach Art 45a Abs 2 GG dem Ausschuss für Verteidigung auch die Rechte eines Untersuchungsausschusses zugewiesen. Nach Art 45a Abs 2 Satz 2 GG wird dementsprechend ein weiteres Minderheitenrecht konstituiert, nach dem der Ausschuss für Verteidigung auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht hat, eine Angelegenheit zum Gegenstand seiner Untersuchung zu machen. Im Gegenzug dazu wird nach Abs 3 das Minderheitenrecht des Art 44 Abs 1 GG auf dem Gebiet der Verteidigung ausgeschlossen.

Darüber hinaus wird dem Bundestag nach Art 45c Abs 1 GG die Pflicht auferlegt, einen Petitionsausschuss zu bestellen. Diesem obliegt die Behandlung der nach Art 17 GG an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden. Dem Petitionsausschuss sind aufgrund Art 45c Abs 2 GG besondere gesetzliche Befugnisse im Rahmen der Überprüfung von Beschwerden gegenüber der Exekutive eingeräumt.<sup>770</sup> Mithin genießt er eine Sonderstellung im System der Ausschüsse.

Ferner normiert die Verfassung in Art 44 GG das Recht der Untersuchungsausschüsse und gestaltet dieses als Minderheitenrechte aus. Untersuchungsausschüsse fallen jedoch aus dem

---

<sup>766</sup> Vgl Art 40 der Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen.

<sup>767</sup> *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 45 Rn 4; *Wiefelspütz*, ZParl 2008, 208 ff.

<sup>768</sup> *Scholz*, in: Maunz/Dürig, Art 45 Rn 6.

<sup>769</sup> *Geis*, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 54 Rn 6.

<sup>770</sup> Gesetz nach Artikel 45c des Grundgesetzes vom 19. Juli 1975 (BGBl I S 1921, zuletzt geändert durch BGBl 2004 I S 718).

System der Ausschüsse insoweit heraus, als sie keine ständigen Ausschüsse sind und nach dem Gesetz über parlamentarische Untersuchungsausschüsse verhandeln.

### **b) Vom Gesetzgeber geschaffene Ausschüsse**

Darüber hinaus hat auch der Gesetzgeber in die Parlamentsautonomie des Bundestages aus Art 40 Abs 1 Satz 2 GG eingegriffen und die Einrichtung bestimmter Ausschüsse gesetzlich vorgegeben. Besondere vom Gesetzgeber geschaffene Ausschüsse sind das Parlamentarische Kontrollgremium zur Überwachung nachrichtendienstlicher Tätigkeiten des Bundes<sup>771</sup>, die G 10-Kommission<sup>772</sup>, das Vertrauensgremium zur Billigung der Wirtschaftspläne der Nachrichtendienste nach § 10a Abs 2 BHO<sup>773</sup> und das Gremium nach Art 13 Abs 6 Satz 2 GG<sup>774</sup>.

### **c) Gemeinsamer Ausschuss und Vermittlungsausschuss**

Ferner sieht Art 53a Abs 1 GG die Einrichtung eines Gemeinsamen Ausschusses vor, der zu zwei Dritteln aus Abgeordneten des Bundestages sowie zu einem Drittel aus Mitgliedern des Bundesrates besteht. Nach dem die parlamentsinterne Verfahrensweise regelnden Art 53a Abs 1 Satz 2 GG werden die Abgeordneten vom Bundestag entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen bestimmt. Mit dem Gemeinsamen Ausschuss wurde 1968 im Rahmen der Notstandsgesetzgebung ein neues Staatsorgan geschaffen, welches auch als šNotparlamentö oder šNotstandsparlamentö bezeichnet wird.<sup>775</sup> Er ist mithin nicht Teil des Bundestages, sondern ein selbständiges Verfassungsorgan.<sup>776</sup> Ferner werden die Bildung des Gemeinsamen Ausschusses und dessen Verfahren nach Art 53a Abs 1 Satz 4 GG durch eine eigene Geschäftsordnung geregelt, die vom Bundestag zu beschließen ist und der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Im Gegensatz zum Gemeinsamen Ausschuss ist der Vermittlungsausschuss ein häufig tagendes Gremium. Der Vermittlungsausschuss wird im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Kompromissfindung zwischen Bundestag und Bundesrat einberufen.<sup>777</sup> Mithin tagt er aufgrund Art 77 Abs 2 GG als ständiger gemeinsamer Ausschuss von Bundestag und Bundesrat im Bedarfsfall auf Grundlage einer eigenen Geschäftsordnung<sup>778</sup>. Er besteht unabhängig von konkreten gesetzlichen Vorhaben, verfügt

---

<sup>771</sup> Kontrollgremiumgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl I S 2346).

<sup>772</sup> Artikel 10-Gesetz vom 26. Juni 2001 (BGBl I S 1254, 2298, zuletzt geändert durch BGBl 2009 I S 2499).

<sup>773</sup> Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl I S 1284, zuletzt geändert durch BGBl 2009 I S 2580).

<sup>774</sup> Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der organisierten Kriminalität (BGBl 1998 I S 845).

<sup>775</sup> BVerfGE 84, 304, 334 ff; *Herzog*, in: Maunz/Dürig, Art 53a Rn 1; *Dörr*, in: Epping/Hillgruber, Art 53a Rn 2; *Geis*, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 54 Rn 17.

<sup>776</sup> *Geis*, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 54 Rn 17.

<sup>777</sup> *Desens*, NJW 2008, 2892; *Burghart*, DÖV 2005, 817.

<sup>778</sup> Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuss nach Artikel 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss; BGBl 1951 I S 103, zuletzt geändert durch BGBl 2003 I S 677).

aber über keine eigenen Entscheidungsbefugnisse.<sup>779</sup> Die rechtliche Qualifizierung des Vermittlungsausschusses ist umstritten. Gleichwohl handelt es sich jedenfalls nicht um einen „echten“ Parlamentsausschuss<sup>780</sup> oder um ein Organ des Bundestages. Nach herrschender Auffassung ist der Vermittlungsausschuss vielmehr ein selbständiges Verfassungsorgan.<sup>781</sup>

### 1.5. Fraktionen

Während die Reichstagsgeschäftsordnung von 1912 die Fraktionen noch nicht kennt und den Reichstag in „Abteilungen“<sup>782</sup> unterteilt, sind sie heute politisches Gliederungsprinzip<sup>783</sup> für die Arbeit des Bundestages. Sie gelten als die bedeutendsten Teile des Parlaments und als „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens“.<sup>784</sup> Zwar sind Fraktionen keine Organe oder Unterorgane des Bundestages.<sup>785</sup> Doch sind sie Untergliederungen<sup>786</sup> des Parlaments, welchen eigene Rechte eingeräumt sind.

Nach § 10 Abs 1 Satz 1 GOBT sind Fraktionen Vereinigungen von mindestens fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages, die derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die auf Grund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander im Wettbewerb stehen. Mithin ist die politische Homogenität wesentliches Charakteristikum der Fraktion. Die Möglichkeit, dass sich zwei Fraktionen nach § 10 Abs 1 Satz 1, 2. Alt GOBT zu einer Fraktionsgemeinschaft zusammenschließen können, gründet in dem besonderen Verhältnis von CDU und CSU.

Bei einer Anzahl von 598 gesetzlichen<sup>787</sup> Mitgliedern des Bundestages kann realiter nicht jeder einzelne Abgeordnete seine eigenen Vorstellungen ungefiltert im Parlament verfolgen. Das Abstellen auf den jeweiligen Willen eines jeden Abgeordneten würde zu einer „Atomisierung der parlamentarischen Meinungsbildung“<sup>788</sup> führen. Eine einheitliche Willensbildung des Parlaments wäre damit unmöglich. Zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des gesamten Parlaments muss deshalb eine Gewichtung der Partikularinteressen erfolgen.<sup>789</sup> Der Bundestag soll als Kollegialorgan dadurch in den Stand gesetzt werden, einen einheitlichen Willen zu bilden. Der Sinn der Fraktionen liegt mithin in einer Art Filterfunktion, um den Bundestag nicht zu überfrachten und nur mit Vorgängen zu beschäftigen, die eine gewisse Mindestrelevanz aufweisen.<sup>790</sup> Diese Gewichtung wird

---

<sup>779</sup> BVerfGE 72, 175, 188.

<sup>780</sup> Geis, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 54 Rn 16.

<sup>781</sup> Dietlein, in: Epping/Hillgruber, Art 77 Rn 20.1; Masing, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art 77 Rn 65.

<sup>782</sup> § 2 der Geschäftsordnung des Reichstages vom 08.06.1912.

<sup>783</sup> Badura, in: Dolzer/Vogel/Graßhof, Art 38 Rn 89.

<sup>784</sup> BVerfG in ständiger Rechtsprechung: BVerfGE 2, 143, 160; 70, 324, 350; 80, 188, 219; 84, 304, 323; Zeh, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 52 Rn 5; Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht Rn 928.

<sup>785</sup> Zeh, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 52 Rn 5.

<sup>786</sup> Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Art 40 Rn 6.

<sup>787</sup> Vgl § 1 Abs 1 Satz 1 BWahlG.

<sup>788</sup> Schwerin, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 193.

<sup>789</sup> BVerfGE 96, 264, 278 f.; Klein, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 51 Rn 13; Görlitz, DÖV 2009, 263.

<sup>790</sup> Morlok, in: Dreier, Art 38 Rn 155.

regelmäßig durch das Abstellen auf eine Mindestanzahl von Unterstützern eines Begehrens erreicht.<sup>791</sup> Dies kann durch das Abstellen auf die Fraktionen oder ad hoc durch das Abstellen auf ein zahlenmäßig bestimmtes, auf ein singuläres Begehren ausgerichtetes Unterstützungserfordernis erfolgen. Mit dem Abstellen auf die Fraktion erreicht dies die Verfassung sowie die Bundestagsgeschäftsordnung gerade in institutionalisierter Form. Darüber hinaus bieten die Fraktionen ihren Mitgliedern Unterstützung und Beratung in fachlicher wie organisatorischer Hinsicht.<sup>792</sup>

### **a) Verfassungsrechtliche Vorgaben und geschäftsordnungsmäßige Rezeption**

Während der Begriff der Fraktion erst nachträglich<sup>793</sup> in das Grundgesetz Eingang fand und eher am Rande in Art 53a Abs 1 Satz 2 GG erwähnt wird, stellt der Verfassungsgeber die Statusrechte der einzelnen Abgeordneten in den Vordergrund der grundgesetzlichen Vorschriften über den Bundestag.

Zwar folgt die verfassungsrechtliche Anerkennung der Fraktionen nach dem Bundesverfassungsgericht auch aus dem Recht der Parteien in Art 21 GG.<sup>794</sup> Doch ist nach herrschender Ansicht Art 38 Abs 1 Satz 2 GG die tragende Grundlage der Bundestagsfraktionen.<sup>795</sup> Damit gründen die Fraktionsrechte in den Abgeordnetenrechten ihrer Mitglieder und nur mittelbar in dem die Parteien tragenden Recht aus Art 21 Abs 1 GG. Fraktionen sind damit weder Parteien im Parlament noch deren verlängerter Arm im Bundestag.<sup>796</sup>

#### **aa) Fraktionen und die Rechte der einzelnen Abgeordneten**

Mithin werden in der Fraktion als Zusammenschluss von Abgeordneten die Individualrechte der einzelnen Fraktionsmitglieder aus Art 38 Abs 1 Satz 2 GG kumuliert. Die Kumulierung der Abgeordnetenrechte zur Wahrung der Arbeitsfähigkeit des Bundestages und die damit einhergehende faktische Relativierung der Stellung des einzelnen Abgeordneten sind insofern gerechtfertigt, als der Abgeordnetenstatus aus Art 38 Abs 1 Satz 2 GG keinen Selbstzweck erfüllt. Die Parlamentsmitglieder üben ihre funktionelle Tätigkeit nicht auf sich selbst, sondern auf das gesamte Parlament bezogen aus.<sup>797</sup>

---

<sup>791</sup> Morlok, JZ 1989, 1036.

<sup>792</sup> Schmidt-Jortzig/Hansen, NVwZ 1994, 1146; Trute, Jura 1990, 185.

<sup>793</sup> Die Fraktion wurde als solche im Grundgesetz ursprünglich nicht erwähnt. Der Verfassungsgeber hat die Fraktionen erst nachträglich mit der Einfügung des Art 53a Abs 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG im Verfassungstext anerkannt (BGBl 1968 I S 709).

<sup>794</sup> BVerfGE 10, 4, 14; 70, 324, 350.

<sup>795</sup> BVerfGE 80, 188, 217 ff; 84, 304, 321 ff; Magiera, in: Sachs, Art 38 Rn 67; Schneider, in: Festschrift-50 Jahre Bundesverfassungsgericht 648 f; Görlitz, DÖV 2009, 262; Morlok, DVBl 1991, 999; Pfeil, Der Abgeordnete und die Fraktion 40 f; Schwerin, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 131 f; Scherer AöR 1987, 190 und 201; Dreier, JZ 1990, 317; Trute, Jura 1990, 189.

<sup>796</sup> Vgl Ipsen, NVwZ 2005, 362; Dreier, JZ 1990, 318; Morlok, JZ 1989, 1038 f.

<sup>797</sup> Badura, in: Dolzer/Vogel/Graßhof, Art 38 Rn 70; Linck, DÖV 1975, 690.

Dementsprechend dürfen Geschäftsordnungsinstrumente nur an Fraktionsquoren geknüpft werden dürfen, um die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu gewährleisten.<sup>798</sup> Die Mindeststärkeregelung hinsichtlich der Fraktionen verhindert die Aufsplitterung der Abgeordneten in kleine und kleinste Gruppierungen. Gleichwohl sind die Befugnisse der Fraktionen vom Geschäftsordnungsgeber unter Beachtung der Rechte der Abgeordneten gemäß Art 38 Abs 1 Satz 2 GG festzulegen.<sup>799</sup> Nicht zuletzt wegen dieser Vorgaben wurden fraktionsähnlichen Zusammenschlüssen von Abgeordneten eigene Rechte durch Rechtsprechung und Geschäftsordnungsgeber eingeräumt.

Darüber hinaus beruht die Bildung der Fraktionen gerade auf der in Ausübung des freien Mandats getroffenen Entscheidung der Abgeordneten<sup>800</sup> im Sinne des Art 38 Abs 1 Satz 2 GG. Damit stellen Fraktionen freiwillige und auf Dauer angelegte Zusammenschlüsse politisch gleichgesinnter, in der Regel derselben politischen Partei angehörender Abgeordneter dar.<sup>801</sup> Bundestagsabgeordnete können folglich nicht gezwungen werden einer Fraktion beizutreten. Dies gilt selbst dann, wenn sie einer in Fraktionsstärke im Bundestag vertretenen politischen Partei angehören.<sup>802</sup> Demgemäß ist der freiwillige Akt der Fraktionsbildung zuerst Ausübung und nicht Begrenzung des freien Mandats.<sup>803</sup>

Darüber hinaus statuiert Art 38 Abs 1 Satz 2 GG ein fraktionsinternes Übermaßverbot. Demnach darf im Bundestag kein Fraktionszwang, sondern nur die sogenannte Fraktionsdisziplin durchgesetzt werden.<sup>804</sup> Die tatsächliche Verknüpfung und Überlagerung von Interessen einzelner Abgeordneter durch die Fraktion ist mit Blick auf deren Statusrechte in Art 38 Abs 1 Satz 2 GG deshalb unschädlich.<sup>805</sup> Allerdings dürfen die wesentlichen Initiativ- und Beteiligungsrechte des einzelnen Abgeordneten durch die eine Konzentration auf Fraktionsrechte nicht angetastet werden.<sup>806</sup> In den absolut geschützten Kernbereich der Abgeordnetenrechte fallen sodann das Rederecht, das Stimmrecht, die Beteiligung am Frage- und Informationsrecht des Parlaments sowie das Recht, sich an den vom Parlament vorzunehmenden Wahlen zu beteiligen und parlamentarische Initiativen zu ergreifen und

---

<sup>798</sup> Pfeil, Der Abgeordnete und die Fraktion 84 f.

<sup>799</sup> BVerfGE 80, 188, 219 f.

<sup>800</sup> BVerfGE 80, 188, 220; 84, 304, 322.

<sup>801</sup> BVerfGE 70, 324, 363; Patzelt, ZParl 1998, 324; Dreier, JZ 1990, 317.

<sup>802</sup> Ipsen, NVwZ 2006, 176; Braun/Jantsch/Klant, Abgeordnetengesetz § 45 Rn 6.

<sup>803</sup> BVerfGE 80, 188, 220; 84, 304, 324; Morlok, DVBl 1991, 999; Grigoleit/Kersten, DÖV 2001, 363; Ziekow, JuS 1991, 30.

<sup>804</sup> Magiera, in: Sachs, Art 38 Rn 50; Trute, in: Münch/Kunig, Art 38 Rn 89; Pfeil, Der Abgeordnete und die Fraktion 168 ff; Zeh, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 52 Rn 15; Kürschner, Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen 61 ff; Schneider, in: Festschrift-50 Jahre Bundesverfassungsgericht 638; Grigoleit/Kersten, DÖV 2001, 364 f; Patzelt, ZParl 1998, 345.

<sup>805</sup> BVerfGE 1, 208, 223; 44, 308, 319 f.

<sup>806</sup> Pfeil, Der Abgeordnete und die Fraktion 93.

letztlich auch das Recht, sich mit anderen Abgeordneten zu einer Fraktion zusammenzuschließen.<sup>807</sup>

Des Weiteren sieht *Pfeil*<sup>808</sup> in den Fraktionen nicht nur notwendige Arbeitseinheiten des Parlaments zur Strukturierung der parlamentarischen Abläufe. Er schreibt der Fraktion eine existentielle Notwendigkeit für jeden einzelnen Abgeordneten zu. Denn erst durch die Fraktionsmitgliedschaft erlange der Abgeordnete besondere parlamentarische Kompetenzen, die eine effektive Ausübung seines Mandats erst ermöglichen.

#### **bb) Stellung der Fraktionen**

Zwar gilt das Gebot formaler Gleichbehandlung als Ausprägung des Minderheitenschutzes auch unter den Fraktionen.<sup>809</sup> Jedoch schließt dies eine Differenzierung anhand der Fraktionsgröße im Rahmen des Proportionalitätsprinzips nicht aus.<sup>810</sup> Geschäftsordnungsmäßiger Ausfluss dieses Prinzips sind die Bestimmungen der §§ 11 und 12 GOBT zu Reihenfolge und Stellenanteilen der Fraktionen im parlamentarischen Verfahren.

Die Rechtsstellung der Fraktionen, ihre organisatorischen Bedingungen und ihre Geschäftsführung ergeben sich weiters aus dem als „Fraktionsgesetz“<sup>811</sup> bezeichneten Teil des Abgeordnetengesetzes in den §§ 45 ff AbgG. Ungeachtet ihrer Rechtsstellung lassen sich die Fraktionen hinsichtlich ihrer Rechtsnatur indes keiner überkommenen Organisation zuordnen.<sup>812</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat gleichwohl die Prozeßstandschaft der Fraktionen im Rahmen der Antragsberechtigung im Organstreitverfahren nach Art 93 Abs 1 Z 1 GG in Verbindung mit §§ 63 ff BVerfGG anerkannt.<sup>813</sup> Diese Anerkennung zielt besonders auf die Oppositions- bzw Minderheitenfraktionen ab. Sie sollen die Rechte des Bundestages im Verfassungsgefüge gegebenenfalls auch gegen die Parlamentsmehrheit durchsetzen können.<sup>814</sup>

#### **b) Fraktionsgröße**

Um die Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Parlaments zu gewährleisten, können die Fraktionsrechte nicht jeder beliebig großen Vereinigung von Abgeordneten eingeräumt

---

<sup>807</sup> BVerfGE 10, 4, 12; 13, 123, 125; 43, 142, 149; 57, 1, 5; 60, 374, 379; 67, 100, 129; 70, 324, 354 f; *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Einl, 3 f; *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Vor § 10, 10; *Schreiner*, in: *Schneider/Zeh*, § 18 Rn 2ff; *Pfeil*, *Der Abgeordnete und die Fraktion* 93.

<sup>808</sup> *Pfeil*, *Der Abgeordnete und die Fraktion* 1.

<sup>809</sup> BVerfGE 93, 195, 203 f; *Schneider*, in: *Festschrift-50 Jahre Bundesverfassungsgericht* 648; *Scherer*, AöR 1987, 210.

<sup>810</sup> *Morlok*, in: *Dreier*, Art 38 Rn 179; *Trute*, in: *Münch/Kunig*, Art 38 Rn 99.

<sup>811</sup> Vgl *Badura*, in: *Dolzer/Vogel/Graßhof*, Art 38 Rn 90.

<sup>812</sup> *Zeh*, in: *Isensee/Kirchhof*, Band III, § 52 Rn 7 ff; *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Vor § 10, 4 f; *Pfeil*, *Der Abgeordnete und die Fraktion* 77 f; *Schwerin*, *Bundestag als Geschäftsordnungsgeber* 124 f; *Schmidt-Bens*, ZRP 1992, 282 f.

<sup>813</sup> BVerfGE 2, 142, 160; 45, 1, 28 f; 76, 100, 125; 68, 1, 65; 70, 324, 351.

<sup>814</sup> BVerfGE 90, 286, 344.

werden.<sup>815</sup> Gleichwohl muss der Geschäftsordnungsgeber einen Ausgleich zwischen der mit dem Erfordernis der Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments einhergehenden Konzentrationswirkung und der Beschränkung der Abgeordnetenrechte finden. Entsprechend liegt ein Verstoß gegen das in Art 38 Abs 1 Satz 2 GG verankerte Übermaßverbot vor, wenn die Hürde zur Erlangung des Fraktionsstatus $\emptyset$  unverhältnismäßig hoch gesetzt wird, ohne dass dies sachlich gerechtfertigt ist.<sup>816</sup>

Der Bundstag hat hier als Geschäftsordnungsgeber einen auf seiner Geschäftsordnungsautonomie beruhenden Spielraum in Ausgestaltung der Mindestgröße der Fraktionen.<sup>817</sup> Mithin darf und muss eine Abstufung erfolgen. Hingegen ist weder in der Verfassung noch in der Geschäftsordnung festgelegt, in welcher Größenordnung diese Abstufung vorgenommen werden darf. Allerdings wurde eine Sperrklausel von 7,5% in Schleswig-Holstein bereits kurz nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt.<sup>818</sup> Der Geschäftsordnungsgeber hat für den Bundestag allerdings von Anfang an eine niedrigere Grenze gezogen. Fraktionen im Bundestag sind heute nach § 10 Abs 1 Satz 1 GOBT Vereinigungen von mindestens fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages.<sup>819</sup> Bei der Festlegung dieser Fraktionsmindeststärke im Rahmen einer Autonomie ist der Bundestag gerade nicht an die vom Gesetzgeber festgelegte wahlrechtliche Sperrklausel<sup>820</sup> gebunden.<sup>821</sup> Gleichwohl entsprechen sich beide Mindestgrenzen.

Der Fraktionsstatus erlischt bei Unterschreiten des nötigen Quorums von 5 % der gesetzlichen Mitgliederzahl im Sinne des § 10 Abs 1 Satz 1 GOBT.<sup>822</sup>

### **c) Gruppe**

Die Geschäftsordnung sieht für Abgeordnete, die sich zusammenschließen wollen, ohne die Fraktionsmindeststärke zu erreichen, die Anerkennung als Gruppe nach § 10 Abs 4 GOBT vor. Dies ist wegen der relativ hohen Fraktionsmindestgröße Ausfluss des Minderheitenschutzes und des Abgeordnetenstatus $\emptyset$  aus Art 38 Abs 1 Satz 2 GG. So ist es

---

<sup>815</sup> Vgl *Klein*, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 51 Rn 22.

<sup>816</sup> *Pfeil*, Der Abgeordnete und die Fraktion 93; *Böhm*, ZParl 1992, 234; *Scherer*, AöR 1987, 211 f.

<sup>817</sup> *Badura*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof, Art 38 Rn 90.

<sup>818</sup> BVerfGE 1, 208, 260.

<sup>819</sup> Die Geschäftsordnung des ersten Bundestages sah in § 7 Abs 1 Satz 1 eine Fraktionsmindeststärke in absoluten Zahlen von zehn Abgeordneten vor. Erst im Rahmen der Kleinen Parlamentsreform im Jahr 1969 wurde die heutige Regelung der relativen Bestimmung der Fraktionsgröße eingeführt (BGBl 1970 I S 628, Beschluss des Bundestages am 18. Juni 1969). Darüber hinaus kennt das deutsche Parlamentsrecht auch heute noch die Bestimmung der Fraktionsmindeststärke in absoluten Zahlen (vgl § 17 Abs 1 der Geschäftsordnung des baden-württembergischen Landtages).

<sup>820</sup> Sogenannte 5-Prozent-Sperrklausel nach § 6 Abs 6 BWahlG.

<sup>821</sup> BVerfGE 84, 304, 324 f; *Görlitz*, DÖV 2009, 262 f.

<sup>822</sup> *Pfeil*, Der Abgeordnete und die Fraktion 102; *Ipsen*, NVwZ 2006, 177; *Stevens*, Die Rechtsstellung der Bundestagsfraktionen 96; *Achterberg*, Parlamentsrecht 282 f.

nach dem Wahlrecht nicht unwahrscheinlich<sup>823</sup>, dass Parteien über drei gewonnene Direktmandate mit mehreren Mitgliedern im Bundestag vertreten sind, ohne dass sie Fraktionsstärke erreichen.<sup>824</sup>

Die Fraktionsmindeststärke darf mithin keine absolute Grenze hinsichtlich der parlamentarischen Mitwirkung von Abgeordnetenvereinigungen darstellen.<sup>825</sup> Das Recht aller Abgeordneten, gemäß Art 38 Abs 1 Satz 2 GG gleichberechtigt an der politischen Willensbildung im Parlament mitzuwirken, reduziert das Ermessen des Geschäftsordnungsgebers mit Blick auf die Fraktionsmindeststärke und die Mitwirkungsrechte. Mithin dürfen den Abgeordneten, die sich zu einer Gruppe zusammengeschlossen haben, spezifisch mitgliedschaftliche Rechte aus dem Kernbereich des Art 38 Abs 1 Satz 2 GG nicht vorenthalten bleiben. Deshalb muss auch einer auf Dauer angelegten Vereinigung von Abgeordneten, die die Fraktionsmindeststärke nicht erreicht, vergleichbare Initiativ- und Beteiligungsrechte eingeräumt werden.<sup>826</sup> Maßstab ist dabei das verfassungsrechtliche Repräsentationsprinzip, welches die gleichberechtigte Mitwirkung aller Abgeordneten am parlamentarischen Verfahren vorschreibt.<sup>827</sup> Bei den Initiativ- und Beteiligungsrechten ist der Gruppenstatus daher weitgehend dem Fraktionsstatus angenähert worden.<sup>828</sup> Im Rahmen dieser Rechte ist die vollständige Gleichbehandlung indes kein Gebot des Bundesverfassungsgerichts.<sup>829</sup>

Die Anerkennung als Gruppe nach § 10 Abs 4 GOBT setzt eine größere Anzahl<sup>830</sup> von Abgeordneten voraus und erfolgt durch Beschluss. In diesem Anerkennungsbeschluss werden sodann die konkreten Beteiligungsrechte der Gruppe statuiert.<sup>831</sup> Im Rahmen der Ausgestaltung dieser Rechte ist wiederum das Proportionalitätsprinzip maßgeblich. Darüber hinaus darf der Bundestag von den üblichen Regeln für die Sitzverteilung in Bundestagsgremien abweichen, wenn eine Berücksichtigung aller parlamentarischer Gruppierungen auf anderem Wege nicht möglich ist.<sup>832</sup>

Lediglich bei der Besetzung des Ältestenrates, der Ausschussvorsitzenden und ihrer Stellvertreter, bei der Vergabe finanzieller Zuschüsse und bei solchen

---

<sup>823</sup> Vgl in der 12. Wahlperiode: Bündnis90/Die Grünen und die PDS in der 13. Wahlperiode.

<sup>824</sup> Vgl § 6 Abs 6 Satz 1 BWahlG, wonach bei der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten nur Parteien berücksichtigt werden, die mindestens fünf vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben.

<sup>825</sup> BVerfGE 84, 304, 324 ff; 96, 264, 280 f.

<sup>826</sup> *Morlok*, in: Dreier, Art 38 Rn 163; *Trute*, in: Münch/Kunig, Art 38 Rn 95; *Sachs*, JuS 1992, 255; *Schneider*, in: Festschrift-50 Jahre Bundesverfassungsgericht 650 f.

<sup>827</sup> BVerfGE 44, 308, 316; 56, 396, 405; 80, 188, 218 f; 84, 304, 328; 96, 264, 280 f; *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 147; *Degenhart*, Staatsrecht Rn 410.

<sup>828</sup> *Edinger*, Parlamentarische Gremien 162.

<sup>829</sup> *Brocker*, in: Epping/Hillgruber, Art 40 Rn 22; *Sachs*, JuS 1999, 602.

<sup>830</sup> Die Anzahl von zwei Bundestagsabgeordneten reicht hierfür nicht aus; vgl die zwei PDS-Abgeordneten in der 15. Wahlperiode.

<sup>831</sup> *Zeh*, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 52 Rn 20; *Pfeil*, Der Abgeordnete und die Fraktion 45 und 98 f; *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 159.

<sup>832</sup> BVerfGE 96, 264, 281.

geschäftsordnungsrechtlichen Möglichkeiten<sup>833</sup>, die nicht in einem notwendigen Zusammenhang mit spezifisch mitgliedschaftlichen Mitwirkungsrechten stehen und vor allem den Arbeitsablauf im Bundestag betreffen, ist eine Differenzierung zwischen Fraktion und Gruppe zulässig.<sup>834</sup>

## **1.6. Bundestagsverwaltung**

Die Bundestagsverwaltung unterfällt nicht der Gliederung des Bundestages im Rahmen seiner Parlamentsautonomie, sondern ist eine Hilfseinrichtung besonderer Art, die dem Bundestagspräsidenten dienstrechtlich untersteht.<sup>835</sup>

## **1.7. Hilfsorgane des Bundestages**

### ***a) Wehrbeauftragter des Bundestages***

Zum Schutz der Grundrechte und zur parlamentarischen Kontrolle der Bundeswehr ist der Bundestag nach Art 45b Satz 1 GG verpflichtet, einen Wehrbeauftragten zu berufen. Art 45b Satz 2 GG nimmt dabei die nähere Ausgestaltung aus der Geschäftsordnungsautonomie und überlässt das Nähere den Regelungen eines Bundesgesetzes. Der Wehrbeauftragte ist Petitionsinstanz für die Soldaten der Bundeswehr und als solche explizit Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle<sup>836</sup> und damit Teil der Legislative<sup>837</sup>. Der Wehrbeauftragte ist indes kein Abgeordneter und steht in keinem unmittelbaren Organverhältnis zum Bundestag.<sup>838</sup> Seine Aufgaben nimmt er lediglich als Hilfsorgan im funktionellen Sinne wahr. Gleichwohl weist ihm die Bundestagsgeschäftsordnung im Rahmen seiner Berichterstattung Rechte zu.

Darüber hinaus ist in § 115 Abs 2 GOBT ein parlamentarisches Minderheitenrecht betreffend die Herbeirufung des Wehrbeauftragten zu den Sitzungen des Bundestages statuiert.

### ***b) Rechnungshof***

Der Bundesrechnungshof ist weder Verfassungsorgan<sup>839</sup> noch schlichte Bundesbehörde<sup>840</sup>, sondern gehört zu den obersten Bundesorganen<sup>841</sup>. Damit kommt ihm Autonomie und

---

<sup>833</sup> Vgl §§ 42, 52 GOBT.

<sup>834</sup> BVerfGE 84, 304, 331; 96, 264, 280 f; *Roll*, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 10; *Böhm*, ZParl 1992, 235 ff; *Sachs*, JuS 1992, 256; *Morlok*, DVBl 1991, 998 f.

<sup>835</sup> *Zeh*, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 52 Rn 33.

<sup>836</sup> § 1 Abs 1 WBeauftrG -Gesetz zu Artikel 45b des Grundgesetzes (BGBl 1982 I S 677, zuletzt geändert durch BGBl 2009 I S 160).

<sup>837</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 45b Rn 14.

<sup>838</sup> *Zeh*, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 52 Rn 63; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 45b Rn 44.

<sup>839</sup> *Schwarz*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art 114 Rn 77.

<sup>840</sup> *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, Art 114 Rn 12.

<sup>841</sup> *Siekmann*, in: Sachs, Art 114 Rn 25.

Geschäftsordnungskompetenz zu.<sup>842</sup> Ferner genießen die Mitglieder des Bundesrechnungshofes richterliche Unabhängigkeit.

Der Bundesrechnungshof prüft gemäß Art 114 Abs 2 Satz 1 GG die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesregierung. Er hat hierzu der Bundesregierung, dem Bundestag und dem Bundesrat jährlich Bericht zu erstatten. Dadurch soll die Kontrolle der Bundesregierung verbessert werden. Die Rechnungsprüfung des Bundesrechnungshofes flankiert somit das parlamentarische Budgetrecht und sichert dessen Durchsetzung.<sup>843</sup> Gleichwohl handelt der Bundesrechnungshof in gleichem Maße für die Bundesregierung und den Bundesrat.

Mithin gilt der Bundesrechnungshof funktionell als Hilfsorgan des Bundestages, aber auch als Hilfsorgan der Bundesregierung und des Bundesrates. Deshalb weist ihm die herrschende Ansicht eine Sonderstellung zwischen den Gewalten zu.<sup>844</sup> Mithin ist der Bundesrechnungshof weder Teil des Bundestages noch diesem untergeordnet.

### **1.9. Wahl- bzw Legislaturperiode**

Die Wahlperioden des Bundestages und die Funktionsperioden seiner Organe enden nach Art 39 Abs 1 Satz 2 GG erst mit dem Zusammentritt des neugewählten Bundestages.<sup>845</sup> Gleichermäßen endet die Wahlperiode auch im Fall der Auflösung des Bundestages nicht mit der Auflösungsentscheidung.<sup>846</sup> Da Anfang und Ende der Wahlperioden des Bundestages jedenfalls zusammenfallen, besteht keine Notwendigkeit, die Funktionsperioden der Bundestagsorgane gesondert zu regeln.

## **2. Nationalrat**

Der Nationalrat ist Verfassungsorgan und übt gemäß Art 24 B-VG die Gesetzgebung des Bundes gemeinsam mit dem Bundesrat aus. Nach § 1 Abs 1 NRWO<sup>847</sup> setzt sich die österreichische Volksvertretung aus der fixen gesetzlichen Zahl von 183 Mitgliedern zusammen. Die Aufgaben des Nationalrates werden durch seine Organe wahrgenommen. Die Gesetzgebungsperiode des Nationalrats ist in Tagungen gegliedert, zu denen der Nationalrat jährlich gemäß Art 28 Abs 1 B-VG vom Bundespräsident einberufen wird.

### **2.1. Präsidenten**

Nach Art 30 Abs 1 B-VG wählt der Nationalrat aus seiner Mitte einen Präsidenten sowie einen Zweiten und einen Dritten Präsidenten.

---

<sup>842</sup> *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, Art 114 Rn 12.

<sup>843</sup> *Kube*, in: Maunz/Dürig, Art 114 Rn 1.

<sup>844</sup> *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, Art 114 Rn 13; *Schwarz*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art 114 Rn 77.

<sup>845</sup> *Magiera*, in: Sachs, Art 39 Rn 6 f; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 39 Rn 20; *Brockner*, in: Epping/Hillgruber, Art 39 Rn 9.

<sup>846</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 39 Rn 21.

<sup>847</sup> Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates (Nationalrats-Wahlordnung 1992 - NRWO), BGBl Nr 471/1992 zuletzt geändert durch BGBl I Nr 28/2007 und BGBl II Nr 147/2008.

Die Aufgaben des Parlamentspräsidenten wurden erstmals 1917 in Grundzügen definiert und fortwährend ausgestaltet.<sup>848</sup> Nach § 13 Abs 1 GOG-NR wacht der Präsident zuvörderst darüber, dass die Würde und die Rechte des Nationalrates gewahrt, die dem Nationalrat obliegenden Aufgaben erfüllt und die parlamentarischen Verhandlungen ohne jeden unnötigen Aufschub durchgeführt werden. Ferner handhabt er gemäß § 13 Abs 2 GOG-NR die Geschäftsordnung, setzt sie durch und sorgt für die Aufrechterhaltung der Ruhe und Ordnung im Plenum. Darüber hinaus eröffnet und schließt er laut § 13 Abs 3 GOG-NR die Sitzungen, führt den Vorsitz und leitet die Verhandlung. Außerdem nimmt er die internationalen parlamentarischen Beziehungen wahr.

Darüber hinaus vollzieht der Präsident das Geschäftsordnungsgesetz und leitet die Geschäfte des Nationalrates. Außerdem übt er nach § 14 Abs 1 GOG-NR das Hausrecht in den Parlamentsgebäuden aus und erlässt nach Beratung in der Präsidialkonferenz die Hausordnung. Des Weiteren erstellt er nach § 14 Abs 2 GOG-NR im Einvernehmen mit dem Zweiten und dem Dritten Präsidenten die finanzgesetzlichen Ansätze des Bundesvoranschlages für den Nationalrat und übermittelt ihn samt Anlagen und Erläuterungen dem Bundesminister für Finanzen.

Soweit der Präsident die Geschäfte des Nationalrates in Rahmen des Geschäftsordnungsgesetzes führt, sind diese Handlungen der Staatsfunktion Gesetzgebung zuzurechnen.<sup>849</sup>

Des Weiteren stehen dem Präsidenten des Nationalrates laut Art 30 Abs 4 B-VG, § 14 Abs 3 GOG-NR insbesondere auch die Ernennung der Bediensteten der Parlamentsdirektion und alle übrigen Befugnisse in Personalangelegenheiten dieser Bediensteten zu.

Der Präsident wird nach § 15 GOG-NR im Falle seiner Verhinderung vom Zweiten beziehungsweise vom Dritten Präsident vertreten. Das Gleiche gilt insbesondere hinsichtlich Vorsitzführung im Plenum gemäß § 13 Abs 3 GOG-NR.

Nach § 6 Abs 1 GOG-NR bleiben die Präsidenten im Amt, bis der neugewählte Nationalrat die Präsidenten neu gewählt hat. Eine Abwahl der drei Nationalratspräsidenten sieht das Geschäftsordnungsgesetz nicht vor. Demzufolge wird eine Abwahl der Präsidenten als unzulässig erachtet.<sup>850</sup> Allerdings wird derzeit diskutiert, ob eine Abwahl im Geschäftsordnungsgesetz ermöglicht werden soll.<sup>851</sup> Damit sollen die Präsidenten kontrolliert werden können.

---

<sup>848</sup> *Auracher-Jäger*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 100.

<sup>849</sup> *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 343.

<sup>850</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 74.

<sup>851</sup> Vgl NR-Antrag 644/A XXIV. GP.

## 2.2. Präsidialkonferenz

Zusammen mit den Obmännern der Nationalratsklubs bilden die drei Präsidenten nach § 8 Abs 1 Satz 1 GOG-NR die Präsidialkonferenz. Das Gremium dient dem informatorischen Austausch und unterbreitet Vorschläge bezüglich der parlamentarischen Arbeit, welche jedoch nicht verpflichtend vom Präsidenten zu vollziehen sind.<sup>852</sup> Gemäß § 8 Abs 2 Satz 1 GOG-NR ist diese ein beratendes Organ. Mithin kennt das Geschäftsordnungsgesetz keine Verfügungen der Präsidialkonferenz, sondern nur des Präsidenten. Gleichwohl wird auf einen Konsens hingearbeitet.

## 2.3. Schriftführer und Ordner

Nach § 5 Abs 2 GOG-NR werden im Anschluss an die Wahl der Präsidenten im neugewählten Nationalrat fünf Schriftführer und mindestens drei Ordner gewählt. Eine Abwahl der Schriftführer und Ordner ist unzulässig.<sup>853</sup> Die Schriftführer haben den Präsidenten laut § 16 GOG-NR bei der Erfüllung seiner Obliegenheiten, insbesondere bei Verlesungen im Nationalrat und bei der Ermittlung der Ergebnisse der Abstimmungen, zu unterstützen. Die Ordner unterstützen den Präsidenten gemäß § 17 GOG-NR bei der Leitung der Verhandlungen und bei der Aufrechterhaltung der Ruhe und Ordnung im Sitzungssaal.

## 2.4. Ausschüsse

Ein Grundprinzip des parlamentarischen Verfahrens im Nationalrat ist, dass einem Beschluss über einen Gegenstand im Plenum eine Vorberatung in einem Ausschuss vorangeht.<sup>854</sup> Dieser Verfahrensgang soll sicherstellen, dass die für den jeweiligen Fachbereich zuständigen und fachkundigen Abgeordneten in einem kleineren Kreis ohne Zeitdruck über Sachfragen diskutieren können. Ferner können in die Ausschussberatungen auch parlamentsexterne Experten eingeschaltet werden. Sinn dieses Verfahrens ist es, den jeweiligen Verhandlungsgegenstand für den Nationalrat beschlussreif zu machen. Die endgültige Entscheidung über den Verhandlungsgegenstand bleibt indes dem Plenum des Nationalrates vorbehalten. Das Plenum weicht jedoch nur selten vom Ergebnis der Ausschussberatungen ab, zumal die fraktionelle Zusammensetzung der Ausschüsse die Mehrheitsverhältnisse des Plenums verkleinert widerspiegelt.<sup>855</sup> Ausschussberatungen sind in der Regel nicht öffentlich. Das Geschäftsordnungsgesetz lässt von diesem Grundsatz allerdings einige Ausnahmen zu.<sup>856</sup>

---

<sup>852</sup> *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht 120; *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 81.

<sup>853</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 74.

<sup>854</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 175.

<sup>855</sup> Vgl. *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht 120 f.

<sup>856</sup> Vgl. §§ 28b Abs 2, 31c Abs 5, 37 Abs 3a und Abs 9, 79 Abs 3 GOG-NR sowie § 4 VO-UA.

Der Nationalrat ist grundsätzlich autonom im Rahmen der Konstituierung von ständigen Ausschüssen. Diese werden sodann in der jeweiligen Gesetzgebungsperiode gewählt bzw. konstituiert.<sup>857</sup>

Das Bundes-Verfassungsgesetz<sup>858</sup> und weitere Gesetze schreiben dem Nationalrat in Einschränkung der Parlamentsautonomie indes die Einrichtung bestimmter ständiger Ausschüsse in jeder Gesetzgebungsperiode vor.

Nach Art 52a Abs 1 Satz 1 B-VG, § 32b GOG-NR wählen die zuständigen Ausschüsse des Nationalrates je einen ständigen Unterausschuss zur Überprüfung von Maßnahmen zum Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihrer Handlungsfähigkeit sowie von nachrichtendienstlichen Maßnahmen zur Sicherung der militärischen Landesverteidigung. Jedem Unterausschuss muss mindestens ein Mitglied der im Hauptausschuss vertretenen Partei angehören. Damit wird eine spezifische parlamentarische Kontrolle der polizeilichen sowie der militärischen Nachrichtendienste ermöglicht.<sup>859</sup> Im Rahmen dieser Unterausschüsse ist nach Art 52a Abs 2 B-VG die Amtsverschwiegenheit erheblich eingeschränkt.

Ferner schreiben das Geschäftsordnungsgesetz sowie andere Gesetze die Einrichtung weiterer Ausschüsse in jeder Gesetzgebungsperiode vor. Demnach richten §§ 100 ff GOG-NR den Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen, § 6 Abs 1 Unvereinbarkeitsgesetz 1983 den Unvereinbarkeitsausschuss sowie § 9 FVG den ständigen gemeinsamen Ausschuss des Nationalrates und des Bundesrates ein.

Gleichwohl handelt es sich weder bei dem Unvereinbarkeitsausschuss noch bei dem ständigen gemeinsamen Ausschuss des Nationalrates und des Bundesrates um Ausschüsse im Sinne des GOG-NR, da diese nicht mit der Vorberatung von Verhandlungsgegenständen des Nationalrates betraut sind.<sup>860</sup>

Die konkrete Ausgestaltung der Ausschüsse und deren Verfahren sind indessen jedenfalls dem Geschäftsordnungsgeber im Rahmen des Geschäftsordnungsgesetzes vorbehaltlich besonderer Bestimmungen überlassen.

---

<sup>857</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 176.

<sup>858</sup> Vgl (1) der Hauptausschuss nach Art 55 B-VG, § 29 GOG-NR, (2) die ständigen Unterausschüsse des Hauptausschusses gemäß Art 23e Abs 5, Art 55 Abs 3, Art 18 Abs 3 B-VG, §§ 31 bis 31e GOG-NR, (3) der Ausschuss zur Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen und zur Mitwirkung an der Haushaltsführung und dessen ständigen Unterausschuss gemäß Art 51b, Art 51c B-VG, § 32a GOG-NR, (4) die ständigen Unterausschüsse zur Überprüfung staatspolizeilicher und nachrichtendienstlicher Maßnahmen laut Art 52a B-VG, §§ 32b bis 32d GOG-NR, (5) der ständigen Unterausschuss des Rechnungshofausschusses nach Art 52b B-VG, § 32e GOG-NR, (6) der Rechnungshofausschuss gemäß Art 126d Abs 2 B-VG, § 79 Abs 2 GOG-NR sowie (7) der Immunitätsausschuss nach Art 57 Abs 5 B-VG, § 80 Abs 1 GOG-NR..

<sup>859</sup> *Mayer*, Verfassungsrecht 251 f; vgl §§ 32b ff GOG-NR.

<sup>860</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 177.

### ***a) Hauptausschuss und die ständigen Unterausschüsse des Hauptausschusses***

Das Bundes-Verfassungsgesetz weist dem Hauptausschuss im System der ständigen Nationalratsausschüsse in Art 55 B-VG eine herausgehobene Stellung zu. Der Hauptausschuss handelt anders als die allgemeinen ständigen Ausschüsse des Nationalrates im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenzdelegation für und anstelle des Nationalrates.<sup>861</sup>

Mithin ist der Hauptausschuss Organ des Nationalrates, durch welches dieser an bestimmten Aufgaben der Vollziehung des Bundes mitwirkt. Dementsprechend kann nach Art 55 Abs 4 B-VG gesetzlich angeordnet werden, dass bestimmte allgemeine Akte nur im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss erlassen werden dürfen.<sup>862</sup> Ferner ist nach Art 55 Abs 5 B-VG für bestimmte Maßnahmen der Regierung die Zustimmung des Hauptausschusses erforderlich. Weiters kann der Bundesregierung oder deren Mitgliedern eine Berichtspflicht gegenüber dem Hauptausschuss auferlegt werden.<sup>863</sup>

Außerdem obliegen dem Hauptausschuss bedeutende Personalentscheidungen. So wird der Präsident des Rechnungshofes nach Art 122 Abs 4 B-VG auf Vorschlag des Hauptausschusses vom Nationalrat gewählt. Ferner werden die Mitglieder der Volksanwaltschaft nach Art 148g Abs 2 Satz 1 B-VG vom Nationalrat aufgrund eines Gesamtvorschlages des Hauptausschusses gewählt. Das Verfahren zur Besetzung des Hauptausschusses nach §§ 29, 39 GOG-NR unterscheidet sich damit von dem Verfahren zur Besetzung der allgemeinen Ausschüsse. Demnach ist es theoretisch auch möglich, dass Wahllisten von Abgeordneten ohne Klubbindung erfolgreich sind. Die Besetzung des Hauptausschusses stellt mithin kein ausschließliches Klubrecht dar.

Der Hauptausschuss wird zum einen als „normaler“ Hauptausschuss und überdies gemäß §§ 31c, 31d GOG-NR als Hauptausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union tätig.

Außerdem hat der Hauptausschuss gemäß § 31 Abs 1 GOG-NR zwei ständige Unterausschüsse. Gemäß § 31 Abs 1 GOG-NR wählt der Hauptausschuss einen Unterausschuss, welchem die Befugnisse aus Art 18 Abs 3, 55 Abs 2 B-VG obliegen, sowie den ständigen Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union, welcher auf Grundlage von § 31e GOG-NR und Art 23e Abs 5 B-VG handelt.

Im Gegensatz zu den allgemeinen ständigen Ausschüssen bleibt der Hauptausschuss nach § 6 Abs 1 GOG-NR im Amt bis der neugewählte Nationalrat die Präsidenten und den Hauptausschuss eingesetzt hat. Im Falle der Auflösung des Nationalrates gemäß Art 29 Abs 1 B-VG bleibt indes der ständige Unterausschuss des Hauptausschusses an Stelle des Hauptausschusses im Amt.

---

<sup>861</sup> Mayer, Verfassungsrecht 255.

<sup>862</sup> Art 23c Abs 1 Satz 1 B-VG.

<sup>863</sup> Art 23c Abs 1 Satz 2 B-VG.

Der in Art 55 Abs 3 B-VG vorgesehene Unterausschuss hat eine Art „Krisenfunktion“<sup>864</sup>. Deshalb bleibt er auch dann im Amt, wenn der Nationalrat aufgelöst wurde, und übernimmt in diesem Fall die Aufgaben des Hauptausschusses. Darüber hinaus wirkt er nach Art 18 Abs 3 B-VG beim Erlass von Notverordnungen durch den Bundespräsidenten mit.

Für den Hauptausschuss sowie dessen Unterausschüsse gelten vorbehaltlich der Sonderbestimmungen in §§ 29 bis 31e GOG-NR die allgemeinen Vorschriften für das Ausschussverfahren. Die Geschäftsordnung hat Vorsorge zu treffen, dass der ständige Unterausschuss jederzeit einberufen werden und zusammentreten kann. Außerdem ordnet § 31 Abs 2 Satz 2 GOG-NR an, dass die Mitglieder und Ersatzmitglieder der ständigen Unterausschüsse ihre Mandate so lange behalten, bis der Hauptausschuss des Nationalrates andere Mitglieder und Ersatzmitglieder in den betreffenden ständigen Unterausschuss gewählt hat. Außerdem muss jedem ständigen Unterausschuss mindestens ein Mitglied jeder im Hauptausschuss vertretenen Partei angehören.<sup>865</sup>

#### ***b) Sonstige Ausschüsse***

Die Wahl bzw die Konstituierung der ständigen Ausschüsse erfolgt in der Regel zu Beginn der Gesetzgebungsperiode.<sup>866</sup> Der Nationalrat ist allerdings nicht gehindert, im Laufe der Gesetzgebungsperiode neue ständige Ausschüsse einzusetzen.

Der Nationalrat orientiert sich bei der Einrichtung der nicht durch die Verfassung oder Gesetz vorgeschriebenen ständigen Ausschüsse aus Praktikabilitäts Erwägungen in der Regel an der Ressortenteilung der Bundesministerien.<sup>867</sup> Bei der Einsetzung wird sodann die Mitgliederzahl des Ausschusses festgelegt. Die Verteilung der Ausschussmandate erfolgt sodann nach den für die Verteilung der Hauptausschussmandate festgelegten Grundsätzen gemäß § 30 GOG-NR. Damit ist die Ausschussbesetzung ein absolutes Klubrecht.

Fraktionslose Abgeordnete sind bei der Ausschussbesetzung nicht zu berücksichtigen.<sup>868</sup> Zwar ist eine beratende Teilnahme eines jeden Abgeordneten an Ausschüssen, in welchen er nicht Mitglied ist, nach § 37 Abs 2 GOG-NR vorgesehen. Allerdings besteht darauf kein entsprechender Anspruch. Mithin kann der Ausschuss fraktionslosen Abgeordneten, wie jedem anderen Nichtausschussmitglied, mit einfachem Beschluss den Zutritt zu den Sitzungen verwehren.

Anders als der Hauptausschuss tagen die allgemeinen ständigen Ausschüsse in der tagungsfreien Zeit nicht. Bei Beendigung einer Tagung können jedoch nach Art 28 Abs 4

---

<sup>864</sup> Mayer, Verfassungsrecht 256.

<sup>865</sup> Widder, in: Festschrift-Schambeck 658.

<sup>866</sup> Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 176 f.

<sup>867</sup> Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht Rn 351; Pernthaler, Österreichisches Bundesstaatsrecht 121.

<sup>868</sup> Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 178.

Satz 2 B-VG einzelne Ausschüsse vom Nationalrat beauftragt werden, ihre Arbeiten außerhalb der Tagung fortzusetzen.

## 2.5. Klubs

Klubs sind traditioneller Bestandteil und politisches Gliederungssystem österreichischer Parlamente. Demgemäß gliederte sich schon der Kremsierer Reichstag in sogenannte Abteilungen, welche die Vorläufer der heutigen Nationalratsklubs sind.<sup>869</sup> Der Ausdruck Klub bezeichnet im Nationalrat die Fraktion, also die Gliederung der Abgeordneten in Gruppen nach politischen Kriterien.<sup>870</sup> Die Nationalratsklubs nehmen eine bedeutende Funktion im parlamentarischen Verfahren ein.<sup>871</sup>

### *a) Verfassungsrechtliche Vorgaben und geschäftsordnungsmäßige Rezeption*

Erstmals wurden Vorschriften zur institutionellen Stellung der Klubs in der Geschäftsordnung im Rahmen der Reform<sup>872</sup> 1961 und in der Verfassung im Rahmen der Novellierung des Art 30 B-VG<sup>873</sup> 1973 verankert. Nach § 7 Abs 1 GOG-NR sind Klubs Zusammenschlüsse von Mitgliedern der Nationalrates. Das Recht zur Klubbildung stellt sich demnach als Ausfluss des freien Mandats aus Art 56 B-VG dar.<sup>874</sup>

Die Rechtsnatur der Klubs ist nicht eindeutig vorgegeben. Weder die Verfassung noch das Geschäftsordnungsgesetz verhält sich zur Frage des Rechtscharakters der Klubs. Mangels Unterordnung unter das Vereinsrecht oder andere Rechtsformen ist für die Nationalratsklubs von einer Rechtsform sui generis auszugehen.<sup>875</sup> Unterstützt wird diese Qualifizierung durch die Entstehungsgeschichte, also die schrittweise und lediglich grundsatzartige Normierung der Klubs. Jedenfalls wird den Klubs als juristische Personen des Privatrechts selbständige Rechtspersönlichkeit unabhängig von den jeweiligen Parteien zuerkannt.<sup>876</sup>

Art 30 Abs 5 B-VG spricht ausdrücklich von der Erfüllung parlamentarischer Aufgaben durch die Klubs. Damit setzt die Verfassung einen eigenen Aufgabenbereich der Klubs im Nationalrat voraus.<sup>877</sup> Gleichwohl schweigt Art 30 Abs 5 B-VG zu konkreten Aufgaben der Nationalratsklubs. Mithin überlässt es der Verfassungsgesetzgeber dem Geschäftsordnungsgeber, die Aufgaben der Klubs geschäftsordnungsrechtlich zu konkretisieren. Hiervon hat dieser Gebrauch gemacht und den Parlamentsklubs eigene

---

<sup>869</sup> Pogatschnigg, Klubbildung 24 f.

<sup>870</sup> Pogatschnigg, Klubbildung 103.

<sup>871</sup> Wieser, in: Korinek/Holoubek, Art 56/1 Rn 31.

<sup>872</sup> BGBl 1961/178.

<sup>873</sup> BGBl 1973/391.

<sup>874</sup> Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 79.

<sup>875</sup> Pogatschnigg, Klubbildung 89.

<sup>876</sup> Vgl Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 78; Zögernitz, Europatage im Nationalrat 10; Raschauer, JRP 2006, 258.

<sup>877</sup> Pogatschnigg, Klubbildung 93 ff.

Rechte im parlamentarischen Verfahren eingeräumt.<sup>878</sup> Die Klubs erfüllen in diesem Sinne eine wesentliche Aufgabe im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens und stellen insbesondere durch die Bündelung der Meinungen einen Ausgleich der Einzelinteressen der Abgeordneten dar.<sup>879</sup> Durch die Aufgabenzuweisung an die Klubs wird eine Zersplitterung des Nationalrats bei der Meinungsbildung vermieden. Die Klubs gelten mithin als „Hauptträger des parlamentarischen Geschehens“<sup>880</sup>. Sie erleichtern den Abgeordneten die Mandatsausübung durch Arbeitsvereinfachung, Arbeitsteilung sowie die Bündelung von Ressourcen.<sup>881</sup>

Allerdings werden die Parlamentsklubs dessen ungeachtet nicht als rechtlicher Bestandteil des Staatsorgans Nationalrat angesehen.<sup>882</sup> Die Willensbildung des Nationalrates erfolgt nicht durch die Klubs, sondern unmittelbar durch die Abgeordneten.<sup>883</sup>

### **b) Klubgröße**

Abgeordnete derselben wahlwerbenden Partei haben gemäß § 7 Satz 1 GOG-NR grundsätzlich das Recht, sich in einem Klub zusammenzuschließen. Für die Anerkennung als Nationalratsklub ist nach § 7 Satz 2 GOG-NR die absolute Zahl von mindestens fünf Abgeordneten erforderlich. Damit ist die Vereinigung von mindestens 2,73 vom Hundert der Mitglieder des Nationalrates zum Erreichen des Klubstatus notwendig.

Mithin ist der nach der Nationalratsgeschäftsordnung zur Klubbildung erforderliche Anteil von 2,73 vom Hundert der Nationalratsmitglieder geringer als der nach §§ 100 Abs 1, 107 Abs 2 NRWO zum Parlamentseinzug erforderliche Anteil am wahlrechtlichen Gesamtergebnis von mindestens vier Prozent.

Zwar ist für jede wahlwerbende Gruppe die Überschreitung der sogenannten Vier-Prozent-Klausel grundsätzlich Voraussetzung für die Erlangung eines Mandats im Nationalrat. Doch kann die betreffende wahlwerbende Gruppe im ersten Ermittlungsverfahren nach §§ 97 ff NRWO sogenannte Grundmandate erringen.<sup>884</sup> Mit Erreichen der Vier-Prozent-Klausel ist die wahlwerbende Partei rechnerisch mit mindestens sieben Abgeordneten im Nationalrat vertreten. Nach § 7 GOG-NR sollen daher auch Abgeordnete einer wahlwerbenden Gruppe privilegiert werden und den Klubstatus erlangen, die zwar nicht die wahlrechtliche Vier-Prozent-Klausel überwunden, aber zusammen mit mindestens fünf Grundmandaten in den Nationalrat gewählt wurden. Der österreichische Geschäftsordnungsgeber hat hier von

---

<sup>878</sup> *Raschauer*, JRP 2006, 258; vgl daneben das Verlangen eines Klubs auf Einberufung einer Sitzung des Nationalrates innerhalb einer Tagung nach § 46 Abs 6 GOG-NR oder auf dringliche Behandlung einer schriftlichen Anfrage nach § 93 Abs 2 GOG-NR.

<sup>879</sup> *Wieser*, in: *Korinek/Holoubek*, Art 56/1 Rn 31.

<sup>880</sup> *Winkler*, JBl 1993, 279.

<sup>881</sup> Vgl *Pogatschnigg*, Klubbildung 17.

<sup>882</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 78.

<sup>883</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 77 f; *Pogatschnigg*, Klubbildung 88.

<sup>884</sup> *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 304 ff.

seinem Ermessensspielraum Gebrauch gemacht und die Hürde des Klubstatusø nicht vergleichbar hoch angelegt, wie es der Gesetzgeber im Rahmen des Wahlrechts getan hat. Entsprechendes gilt nach herrschender Meinung für den Fall, dass sich im Laufe der Gesetzgebungsperiode Abgeordnete von einem bestehenden Klub lösen und sich in einem neuen Klub zusammenfinden.<sup>885</sup> Dies war aus Anlass des Austritts von fünf Abgeordneten aus der wahlwerbenden Partei šFPÖö und der Ankündigung einer Klubneugründung im Jahr 1993 umstritten.<sup>886</sup> Problematisiert wurde hier, dass die fünf ausgetretenen Abgeordneten derselben wahlwerbenden Partei wie ihre ehemaligen Klubkollegen angehören

## 2.6. Parlamentsdirektion

Art 30 Abs 3 B-VG stellt den Parlamentsorganen die Parlamentsdirektion als Hilfsorgan zur Seite. Diese ist keine Behörde und untersteht dem Nationalratspräsidenten, der in bestimmten Angelegenheiten der Parlamentsdirektion nur im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden des Bundesrates handeln darf.<sup>887</sup>

## 2.7. š Hilfsorganeö des Nationalrates ó Rechnungshof und Volksanwaltschaft

Dem Nationalrat wurde mit dem Rechnungshof ein Hilfsorgan zur Kontrolle der Vollziehung des Bundes bestellt.<sup>888</sup> Nach Art 122 Abs 1 B-VG untersteht der Rechnungshof zwar unmittelbar dem Nationalrat und wird in Angelegenheiten der Bundesgebarung funktionell als dessen Organ tätig.<sup>889</sup> Jedoch ist er organisatorisch ein eigenes Bundesorgan. Der Präsident des Rechnungshofes wird vom Hauptausschuss des Nationalrates nach Art 122 Abs 4 Satz 1 B-VG gewählt. Ferner kann dieser durch den Nationalrat abberufen werden. Formell ist er allerdings weisungsfrei.<sup>890</sup>

Darüber hinaus wurde die Kontrolle der gesamten Verwaltungstätigkeit des Bundes außerhalb des Geschäftsordnungsgesetzes durch die Volksanwaltschaft ergänzt. Die Volksanwaltschaft nimmt eine Hilfsfunktion zur gesetzgebenden Gewalt ein und ist nach Art 148a ff B-VG Hilfsorgan des Nationalrates.<sup>891</sup> Die drei mandatsstärksten Parteien im Nationalrat haben trotz der in Art 148g Abs 2 Satz 1 B-VG vorgesehenen Wahl ein faktisches Entsenderecht betreffend die Mitglieder der Volksanwaltschaft.<sup>892</sup> Auch die Volksanwaltschaft ist organisatorisch ein eigenes Bundesorgan.<sup>893</sup>

---

<sup>885</sup> Vgl VfSlg 13.640; *Pogatschnigg*, Klubbildung 110 ff; *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 79; *Öhlinger*, JRP 1993, 81; *Mayer, Kojas und Widder*, zitiert in: *Fischer*, JRP 1993, 4 f; aA *Winkler*, JBI 1993, 289 f; *Klecatsky*, zitiert in: *Fischer*, JRP 1993, 4.

<sup>886</sup> Vgl *Winkler*, JBI 1993, 280.

<sup>887</sup> *Mayer*, Verfassungsrecht 205 f.

<sup>888</sup> *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 1225.

<sup>889</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 341 f.

<sup>890</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 341 f.

<sup>891</sup> *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 1255; *Ehrnhöfer*, in: Festschrift B-VG 425.

<sup>892</sup> *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 1256; *Öhlinger*, JRP 2007, 71.

<sup>893</sup> *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 1255.

Mithin fallen weder die Organisation des Rechnungshofes noch die der Volksanwaltschaft in den Bereich der Geschäftsordnung des Nationalrates. Gleichwohl sind beide Institutionen funktionell Organe des Parlaments. Die Ergebnisse der Kontrolltätigkeit beider Institutionen sind dem Nationalrat in Berichtsform gemäß Art 126d Abs 1, 148d B-VG jährlich vorzulegen.<sup>894</sup>

## **2.8. Gesetzgebungs- und Funktionsperiode**

Die Gesetzgebungsperiode und die Funktionsperiode der Nationalratsorgane hängen nicht unmittelbar zusammen. Deshalb ergibt sich zum Ende der Gesetzgebungsperiode des Nationalrates eine Besonderheit. Die Präsidenten und der Hauptausschuss bleiben nach § 6 Abs 1 GOG-NR jedenfalls im Amt bis der neu gewählte Nationalrat die Präsidenten und den Hauptausschuss neu gewählt hat. Im Fall der Auflösung des Nationalrates durch den Bundespräsidenten nach Art 29 Abs 1 B-VG endet die Gesetzgebungsperiode unmittelbar mit der Auflösungsentscheidung. Dementsprechend enden die Funktionsperioden des Hauptausschusses, der weiteren Ausschüsse sowie der Schriftführer und Ordner. Damit die Funktionsfähigkeit des Parlaments dennoch weiterhin gewährleistet ist, endet die Funktionsperiode der Präsidenten und des ständigen Unterausschusses des Hauptausschusses nicht. Diese bleiben bis zur Neuwahl der Ämter im neugewählten Nationalrat fortbestehen.

## **3. Vergleich und Ergebnis**

Die Organe sowie der organisatorische Aufbau des Nationalrates und des Bundestages gleichen sich in wesentlichen Punkten. Dies ist maßgeblich durch denselben historischen Ursprung des Parlamentarismus sowie die vergleichbaren Erfahrungen in der Parlamentsgeschichte beider Länder bedingt.

Die Aufgabe und Stellung der Parlamentspräsidenten entsprechen sich weitestgehend. Allerdings umfasst das Präsidium des Bundestages mehr Mitglieder als das dreiköpfige Präsidium des Nationalrates. Ferner ist eine Abwahl des Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter nach herrschender Ansicht möglich, während eine Abwahl der Nationalratspräsidenten indessen nicht möglich ist. Darüber hinaus sind die Minderheitenrechte im Zusammenhang mit der Besetzung des Parlamentspräsidiums in Deutschland insoweit besser ausgebaut, als jeder Fraktion das Recht auf Besetzung eines Präsidentenpostens zusteht. Dagegen ist die Zahl der Nationalratspräsidenten auf drei begrenzt. In der Regel sind damit nicht alle Nationalratsklubs im Präsidium vertreten. Eine Änderung des Geschäftsordnungsgesetzes betreffend die Erhöhung der Präsidentenzahl und Verbesserung der Minderheitenbeteiligung ist indes nicht geboten. Aufgrund der relativ niedrigen Klubmindeststärke würde ein Anspruch eines jeden Klubs auf Besetzung eines Präsidenten zu einer Überfrachtung des Präsidiums führen.

---

<sup>894</sup> *Neisser*, in: Österreichs Parlamentarismus 671.

Die Beteiligung aller Klubs ist indessen in der Präsidialkonferenz gewährleistet, da jede im Hauptausschuss vertretene Partei ein Mitglied in die Präsidialkonferenz entsendet. Die Präsidialkonferenz des Nationalrates ist im Wesentlichen das Äquivalent zum Ältestenrat des Bundestages, obgleich der Ältestenrat zahlenmäßig stärker besetzt ist.

Des Weiteren ist die Stellung fraktionsloser Abgeordneter im Nationalrat hinsichtlich der Ausschussarbeit schwächer ausgestaltet als die Mitwirkungsrechte der fraktionslosen Bundestagsabgeordneten. Fraktionslose Abgeordnete sind bei der Ausschussbesetzung im Nationalrat nicht zu berücksichtigen. Dagegen muss jedem Abgeordneten im Bundestag jedenfalls ein beratender Sitz in einem Ausschuss zur Verfügung stehen.

Allerdings sind die Klubrechte minderheitenfreundlicher ausgestaltet als die entsprechenden Rechte der Fraktionen. Dies kommt am augenscheinlichsten in der Tatsache zum Ausdruck, dass die Klubmindestgröße wesentlich niedriger als die Fraktionsmindestgröße ist. Nach der Nationalratsgeschäftsordnung ist im Vergleich zu den Vorgaben der Bundestagsgeschäftsordnung lediglich die Hälfte der Abgeordnetenzahl für die Klubbildung erforderlich. Als Ausgleich dafür sieht die Bundestagsgeschäftsordnung indes die Einrichtung der Gruppe nach § 10 Abs 4 GOBT vor. Der österreichische Geschäftsordnungsgeber muss demnach im Gegensatz zum Bundestag nicht auf die Konstruktion der parlamentarischen Gruppe entsprechend § 10 Abs 4 GOBT als eine Art *Fraktion zweiter Klasse*<sup>895</sup> zurückgreifen, um eine gleichmäßige Beteiligung der Mandatare an der parlamentarischen Arbeit zu erreichen.

Trotz der zahlreichen Gemeinsamkeiten unterscheiden sich auch die organisatorischen Strukturen der Parlamente in Teilen. Dementsprechend ist dem Bundestag die Einrichtung des Hauptausschusses unbekannt. Zwar sind dem Europaausschuss einige Kompetenzen gegeben, anstelle des Bundestages zu handeln, doch ist aufgrund der Permanenz der Bundestagsorgane die Einrichtung eines Hauptausschusses nicht notwendig.

Darüber hinaus kann das deutsche Parlamentsrecht das Hilfsorgan der Volksanwaltschaft nicht. Ferner ist der Rechnungshof ein Organ des Nationalrates, während der deutsche Bundesrechnungshof als eigenständiges Organ lediglich funktionell als Hilfsorgan des Bundestages handelt. Da der Bundesrechnungshof seine Aufgaben nur als Hilfsorgan des Bundestages im funktionellen Sinne wahrnimmt, aber darüber hinaus unabhängig und auch Hilfsorgan anderer Bundesorgane ist, ist seine Stellung nicht mit der des österreichischen Rechnungshofes zum Parlament vergleichbar. Gleichwohl sind beide Parlamente mit Bezug auf die Wirtschaftlichkeitskontrolle der Regierung gut ausgestattet.

---

<sup>895</sup> In Anlehnung an den Titel von: *Lederer/Dammann*, Abgeordnete 2. Klasse, DuR 1991, 375.

Darüber hinaus kennt der Bundestag die Ordner im Sinne des § 5 Abs 2 GOG-NR nicht. Vielmehr übernehmen die Schriftführer des Bundestages auch den Aufgabenbereich der Ordner des Nationalrates.

Dagegen ist dem österreichischen Recht die Einrichtung des Vermittlungsausschusses unbekannt. Dies ist allerdings durch die verfassungsrechtlich schwächere Stellung des österreichischen Bundesrates als Gesetzgebungsorgan begründet.

Daneben ergeben sich ebenfalls aufgrund der unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen weitere Unterschiede. So kennt der Bundestag keine gesonderten Tagungen des Parlaments. Außerdem ist im österreichischen Parlamentsrecht die Rede von Gesetzgebungsperioden, während das deutsche Parlamentsrecht von Wahl- bzw Legislaturperioden spricht.

Ein weiterer Unterschied ergibt sich hinsichtlich des Endes der Gesetzgebungsperiode des Nationalrates und des Endes der Wahlperiode des Bundestages. Da das Ende der Gesetzgebungsperiode des Nationalrates nicht notwendigerweise mit dem Beginn der darauffolgenden Gesetzgebungsperiode zusammenfällt, regelt das Geschäftsordnungsgesetz zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit die Funktionsperiode wichtiger Nationalratsorgane gesondert. Die Präsidenten und der Hauptausschuss des Nationalrates bleiben deshalb nach § 6 Abs 1 GOG-NR jedenfalls im Amt, bis der neu gewählte Nationalrat die Präsidenten und den Hauptausschuss neu gewählt hat. Im Fall der Auflösung des Nationalrates durch den Bundespräsidenten nach Art 29 Abs 1 B-VG endet die Gesetzgebungsperiode jedoch unmittelbar mit der Auflösungsentscheidung. Dementsprechend enden die Funktionsperioden des Hauptausschusses, der weiteren Ausschüsse sowie der Schriftführer und Ordner. Damit die Funktionsfähigkeit des Parlaments dennoch weiterhin gewährleistet ist, endet die Funktionsperiode der Präsidenten und des ständigen Unterausschusses des Hauptausschusses nicht bis zur Neuwahl der Ämter im neugewählten Nationalrat.

Die Wahlperioden des Bundestages und die Funktionsperioden seiner Organe enden dagegen erst mit dem Zusammentritt des neugewählten Bundestages. Gleiches gilt auch im Fall der Auflösung des Bundestages. Da Anfang und Ende der Wahlperioden des Bundestages jedenfalls zusammenfallen, besteht für den Bundestag kein Bedürfnis für eine spezielle Regelung der Funktionsperioden einiger Organe entsprechend § 6 GOG-NR.

### ***IX. Geschäftsordnungsmäßige Ausgestaltung des Abgeordnetenstatus***

Der Status der Abgeordneten zum Nationalrat und zum Bundestag ist im Bundes-Verfassungsgesetz bzw im Grundgesetz vorgegeben. Ungeachtet der jeweiligen

verfassungsrechtlichen Stellung stellt der einzelne Abgeordnete die kleinstmögliche parlamentarische Minderheit dar.

## **1. Bundestag**

### **1.1. Grundlagen des Abgeordnetenstatus**

Der Status des Abgeordneten wird zuvörderst durch die im Wahlakt liegende Willensbetätigung jedes einzelnen Bürgers gemäß Art 20 Abs 1, Abs 2 Satz 1 und Art 38 Abs 1 Satz 1 GG als Ursprung der demokratischen Staatsgewalt begründet.<sup>896</sup> Die Legitimation ihrer Tätigkeit als Volksvertreter erlangen die Bundestagsmitglieder damit unmittelbar aus der Bundestagswahl.

Im Rahmen der Begründung des Abgeordnetenstatus sind neben den Vorschriften des Grundgesetzes auch Bestimmungen des Wahlrechts und des Geschäftsordnungsrechts maßgeblich. Mithin gehört das Statusrecht der Abgeordneten des Bundestages zum allgemeinen Parlamentsrecht, welches vor dem Hintergrund der Parlaments- und Geschäftsordnungsautonomie des Art 40 Abs 1 Satz 2 GG auszulegen ist.<sup>897</sup> Dementsprechend bedingen sich dadurch Wechselwirkungen aus dem Abgeordnetenstatus in Art 38 Abs 1 Satz 2 GG und dessen geschäftsordnungsmäßiger Ausgestaltung im Rahmen der Parlamentsautonomie des Art 40 Abs 1 Satz 2 GG.

Nach Art 38 Abs 1 Satz 2 GG sind Abgeordnete Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Mithin werden in Art 38 Abs 1 Satz 2 GG sowohl das Repräsentationsprinzip, der Grundsatz des freien Mandats als auch die Gewissensfreiheit der Abgeordneten durch die Verfassung statuiert.

Die Statureigenschaft des Abgeordneten beginnt allerdings nicht schon mit der Wahl, sondern erst mit der Annahme der Wahl beim zuständigen Wahlleiter.<sup>898</sup> Gleichwohl rückt der Gewählte erst mit dem Zusammentritt des neuen Bundestages umfassend in die Abgeordnetenstellung.

Nach Art 41 Abs 1 GG entscheidet der Bundestag als Ausfluss seiner Autonomie selbst über die Wahlprüfung und über den Bestand einer Mitgliedschaft.<sup>899</sup> Das Bundestagsmandat ist grundsätzlich unentziehbar.<sup>900</sup> Die Bundestagsmitgliedschaft endet allerdings durch Tod, durch Ablauf der Wahlperiode, durch Zusammentritt eines neuen Bundestages nach Auflösung des vorherigen Bundestages oder gemäß der Tatbestände<sup>901</sup> des § 46 Abs 1 BWahlG<sup>902</sup>.

---

<sup>896</sup> BVerfGE 44, 125, 139 f; 77, 1, 40.

<sup>897</sup> BVerfGE 7, 63, 73; 99, 19, 34; *Magiera*, in: Sachs, Art 38 Rn 58.

<sup>898</sup> *Morlok*, in: Dreier, Art 38 Rn 137.

<sup>899</sup> *Brockner*, in: Epping/Hillgruber, Art 41 Rn 2 ff.

<sup>900</sup> Vgl *Morlok*, in: Dreier, Art 38 Rn 147.

<sup>901</sup> (1) Ungültigkeit des Erwerbs der Mitgliedschaft, (2) Neufeststellung des Wahlergebnisses, (3) Wegfall einer Voraussetzung seiner jederzeitigen Wählbarkeit, (4) Verzicht, (5) Feststellung der Verfassungswidrigkeit der

## 1.2. Ausprägung des Art 38 Abs 1 Satz 2 GG

Das Statusrecht der Bundestagsabgeordneten ist gemäß Art 38 Abs 1 Satz 2 GG im Wesentlichen durch die Prinzipien der Repräsentation, des freien Mandats und der Gleichheit geprägt.

Nach dem Repräsentationsprinzip vertreten der Bundestag und seine Mitglieder das ganze Volk. Dementsprechend sind die Abgeordneten nicht etwa nur Repräsentanten ihrer Wahlkreise oder Parteien.<sup>903</sup>

Der einzelne Abgeordnete darf mithin als Repräsentant des ganzen Volkes im Rahmen der Parlamentsarbeit nicht ausgeschlossen werden. Er muss angesichts des Gleichheitsprinzips nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gleichmäßig an der Parlamentsarbeit beteiligt werden.<sup>904</sup> Jedem der Abgeordneten steht damit im Grundsatz die gleiche Mitwirkungsbefugnis zu. Demnach haben alle Mitglieder des Bundestages die gleichen Rechte bzw Pflichten und sind untereinander rechtlich formal gleich gestellt. Dies gilt unabhängig davon, ob sie direkt oder über eine Landesliste gewählt wurden.<sup>905</sup> Des Weiteren darf kein Unterschied zwischen Abgeordneten der Mehrheitsfraktionen und Abgeordneten der Oppositionsfraktionen gemacht werden.

Das Prinzip der gleichmäßigen Repräsentation ist damit der verfassungsrechtliche Maßstab für die Beteiligung der Abgeordneten an der parlamentarischen Willensbildung und Organisation. Demnach muss das Repräsentationsprinzip auch in Gremien durchgesetzt werden, in welchen dem Plenum vorgelagerte Entscheidungen getroffen werden.<sup>906</sup> Dies gilt insbesondere für Ausschüsse und Fraktionen. Ferner betrifft es das Antrages-, das Rede- und das Interpellationsrecht.

Ogleich die formale Gleichheit der Abgeordneten Ausprägung des Art 38 Abs 1 Satz 2 GG ist, kann der Gleichheitsstatus durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang eingeschränkt werden.<sup>907</sup> In erster Linie kommen dabei die gleichmäßigen Rechte anderer Abgeordneter aus Art 38 Abs 1 Satz 2 GG in Betracht.<sup>908</sup> Die Statusfreiheit des einzelnen Abgeordneten findet damit ihre Grenze an den Mandatsrechten der anderen Mandatäre und kumulativ an den Rechten der Gesamtheit der Abgeordneten.<sup>909</sup> Folglich ist der einzelne Abgeordnete als

---

Partei oder der Teilorganisation einer Partei, der er angehört, durch das Bundesverfassungsgericht nach Art 21 Abs 2 Satz 2 GG.

<sup>902</sup> Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl I S 1288, 1594, zuletzt geändert durch BGBl 2008 I S 394).

<sup>903</sup> Klein, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 51 Rn 1; vgl BVerfGE 112, 118, 134.

<sup>904</sup> Vgl BVerfGE 40, 296, 317 f; 80, 188, 220 f; 84, 304, 325 ff; 93, 195, 204; 102, 224, 237 ff; 112, 118, 133 f.; Klein, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 51 Rn 22; Kretschmer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 38 Rn 63; Schneider, in: Festschrift-50 Jahre Bundesverfassungsgericht 639 f.

<sup>905</sup> Trute, in: Münch/Kunig, Art 38 Rn 94; Ipsen, NVwZ 2006, 178.

<sup>906</sup> BVerfGE 44, 308, 319.

<sup>907</sup> Vgl BVerfGE 93, 195, 204; 96, 264, 278; 112, 118, 133; Kretschmer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 38 Rn 63; Schneider, in: Festschrift-50 Jahre Bundesverfassungsgericht 638 f.

<sup>908</sup> Morlok, in: Dreier, Art 38 Rn 152.

<sup>909</sup> BVerfGE 40, 296, 317; 80, 188, 217 ff; Kretschmer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 38 Rn 63.

Mitglied des Kollegialorgans Bundestag jedenfalls dessen Entscheidungen und Beschlüssen unterworfen.<sup>910</sup> In diesem Sinne wirken die meisten Bestimmungen der Geschäftsordnung als Beschränkungen der Rechte des einzelnen Abgeordneten. Deshalb führt die Konzentration der Willensbildung auf die Fraktionen erst recht zu einer Einschränkung der Rechte des einzelnen Abgeordneten.<sup>911</sup>

Daneben kommen als einschränkende Rechtspositionen aber auch die Repräsentations- und die Funktionsfähigkeit<sup>912</sup> des Parlaments sowie Schutz der parlamentarischen Minderheiten<sup>913</sup> in Betracht. Eine uneingeschränkte Nutzung der Statusrechte des einzelnen Abgeordneten würde alle anderen Abgeordneten in der Wahrnehmung ihrer Rechte behindern und letztlich den Geschäftsgang des Bundestages lahmlegen.

Ferner führt der Ausbau quorengebundener Minderheitenrechte unvermeidlich zur Relativierung des Status des einzelnen Abgeordneten in der Mehrheitsgruppe wie auch zur Abwertung des Status des einzelnen Abgeordneten an sich.<sup>914</sup> Der Ausbau von Oppositions- oder Minderheitenrechten als Ausnahme vom Mehrheitsprinzip beeinträchtigt damit unausweichlich den Gleichheitsstatus der Abgeordneten.

Darüber hinaus bedingt das freie Mandat den Schutz des Abgeordneten vor staatlicher Beeinflussung durch Indemnität und Immunität nach Art 46 GG sowie durch das Zeugnisverweigerungsrecht gemäß Art 47 GG.<sup>915</sup>

Gleichzeitig sichert Art 38 Abs 1 Satz 2 GG auch die Freiheit vor nichtstaatlichen Eingriffen im Sinne des Art 48 GG sowie im Grundsatz die Freiheit vor Einflüssen der Partei oder der Fraktion durch ein Verbot des Fraktionszwanges<sup>916</sup>.

### **1.3. Rechte und Pflichten der Abgeordneten**

#### ***a) Verfassungs und Geschäftsordnungsrecht***

Das Abgeordnetenmandat ist nach Art 48 Abs 2 Satz 1 GG ein öffentliches Amt.<sup>917</sup> Als Mitglied der Volksvertretung des Bundes unterscheidet sich der Abgeordnete allerdings deutlich von anderen Inhabern eines öffentlichen Amtes.<sup>918</sup> Dementsprechend steht der Abgeordnete in Abgrenzung zum Beamten in keinem von Dienstpflichten geprägten

---

<sup>910</sup> BVerfGE 84, 304, 321; 96, 264, 278; Klein, in: BT-Ausschussdrucksache Geschäftsordnung 16-G-13/3, Stellungnahme S 7.

<sup>911</sup> Vgl. Schulze-Fielitz, DÖV 1989, 829 f.

<sup>912</sup> BVerfGE 80, 188, 219; 84, 304, 321; 99, 19, 32; 112, 118, 133.

<sup>913</sup> BVerfGE 80, 188, 220.

<sup>914</sup> Vgl. Trute, Jura 1990, 185.

<sup>915</sup> Badura, in: Dolzer/Vogel/Graßhof, Art 38 Rn 79; Morlok, in: Dreier, Art 38 Rn 190.

<sup>916</sup> Magiera, in: Sachs, Art 38 Rn 50; Trute, in: Münch/Kunig, Art 38 Rn 89; Pfeil, Der Abgeordnete und die Fraktion 168 ff; Zeh, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 52 Rn 15; Kürschner, Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen 61 ff; Schneider, in: Festschrift-50 Jahre Bundesverfassungsgericht 638; Grigoleit/Kersten, DÖV 2001, 364 f; Patzelt, ZParl 1998, 345.

<sup>917</sup> Klein, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 51 Rn 1.

<sup>918</sup> Vgl. BVerfGE 76, 256, 341; 118, 277, 326.

Dienstverhältnis und schuldetō keine Leistung. Er nimmt sein Mandat vielmehr gemäß Art 38 Abs 1 Satz 2 GG in Freiheit und vor seinem Gewissen wahr.

#### aa) Pflichten

Aus dem Abgeordnetenstatus des Art 38 Abs 1 Satz 2 GG ergeben sich gleichwohl auch Pflichten. Der Abgeordnete hat demnach die Pflicht, das übernommene Mandat tatsächlich auszuüben. Deshalb kann es wegen faktischer Unmöglichkeit der Mandatsausübung verfassungsrechtlich zulässig sein, einem Abgeordneten das Mandat zu entziehen.<sup>919</sup>

Allerdings widerspricht eine darüber hinausgehende Kontrolle der Mandatausübung dem Leitbild des weisungsfreien Repräsentanten des Volkes im Sinne des Art 38 Abs 1 Satz 2 GG.<sup>920</sup> Dementsprechend war das Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit der Ansicht, es stehe dem Abgeordneten gerade wegen der weitgehenden Mandatsfreiheit von Verfassungs wegen grundsätzlich offen, die Arbeit in Parlament, Fraktion, Partei und Wahlkreis "nach eigenem Ermessen bis über die Grenze der Vernachlässigung seiner Aufgabe hinaus einzuschränken"<sup>921</sup>. Der Abgeordnete sei damit nicht verpflichtet, sich mit im Bundestag zu behandelnden Angelegenheiten zu beschäftigen. Er entscheide vielmehr selbständig und in Verantwortung vor seiner Wählerschaft, ob und wie er sich mit einzelnen Gegenständen parlamentarischer Beratung und Entscheidung befasse.<sup>922</sup> Mithin sei die Rechenschaftspflicht eines Abgeordneten hinsichtlich seiner Mandatsausübung nur der politischen Bewertung zugänglich und einer rechtlichen Regelung wie Überprüfung entzogen. Der Abgeordnete habe sich somit allenfalls politisch gegenüber Partei und Fraktion zu verantworten.

Der Geschäftsordnungsgeber hatte dagegen schon frühzeitig im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie aus Art 40 Abs 1 Satz 2 GG geschäftsordnungsmäßige Pflichten der Abgeordneten normiert.<sup>923</sup> Die Bundestagsgeschäftsordnung verlangt von den Abgeordneten in § 13 Abs 2 Satz 1 GOBT, an den parlamentarischen Arbeiten teilzuhaben. Die Pflichten der Abgeordneten nach der Geschäftsordnung sind aber nicht sanktionsbewehrt.<sup>924</sup> Zwar kann die Aufwandspauschale bei Nichtanwesenheit gemäß § 13 Abs 2 GOBT in Verbindung mit § 14 AbgG gekürzt werden. Doch hat dies keinen Sanktionscharakter, da die durch die Pauschale abgedeckten Unkosten im Fall des Fernbleibens erst gar nicht anfallen. Wegen der fehlenden rechtlichen Sanktionen

---

<sup>919</sup> Eine faktische Unmöglichkeit der Mandatsausübung besteht beispielsweise nach einer unbedingten Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe. Vgl. weiters BVerfGE 56, 396, 405; 118, 277, 345; *Braun/Jantsch/Klant*, Abgeordnetengesetz § 1 Rn 48 ff; *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 38 Rn 84.

<sup>920</sup> BVerfGE 118, 277, 345.

<sup>921</sup> BVerfGE 40, 296, 312.

<sup>922</sup> BVerfGE 44, 308; 316.

<sup>923</sup> Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 28. Januar 1952 (BGBl 1952 II S 389), Abschnitt §VI. Pflichten und Rechte der Abgeordneten (§§ 16 bis 22 GOBT).

<sup>924</sup> *von Arnim*, DÖV 2007, 898.

entsprechen die geschäftsordnungsmäßigen Pflichten der Verfassung.<sup>925</sup> Dementsprechend konkretisiert die Geschäftsordnung die Rechte und Pflichten der Abgeordneten ohne Sanktionscharakter im Einklang mit Art 38 Abs 1 Satz 2 GG.<sup>926</sup>

#### **bb) Rechte**

Art 38 Abs 1 Satz 2 GG schützt als Grundlage des freien Mandats nicht nur den Bestand, sondern die Gesamtheit der tatsächlichen Mandatsausübung.<sup>927</sup> Mithin unterfallen dem Kernbereich der Abgeordnetenrechte aus Art 38 Abs 1 Satz 2 GG das Stimmrecht, das Rederecht, das Antragsrecht, die Beteiligung am Frage- und Informationsrecht des Parlaments, das Recht zur Teilnahme an den parlamentarischen Beratungen, das Recht auf Mitwirkung an der parlamentarischen Kontrolle, das Recht zur Kandidatur für parlamentarische Ämter sowie das positive und negative Koalitionsrecht in Form des Fraktionsbildungsrechts, als auch das Recht auf eine angemessene Entschädigung.<sup>928</sup> Die Konkretisierung dieser Rechte obliegt indes weitestgehend dem Geschäftsordnungsgeber.

#### **cc) Alimentation**

Das Abgeordnetenmandat ist historisch gesehen als Ehrenamt ausgestaltet.<sup>929</sup> Dementsprechend wurde von den Abgeordneten erwartet, dass sie neben dem Mandat einen bürgerlichen Beruf ausüben. Auch das Leitbild des Bundestagsabgeordneten knüpfte ursprünglich an diese Vorstellung der Mandatsstellung an. Doch stellte das Bundesverfassungsgericht in seinem sogenannten Diätenurteil<sup>930</sup> aus dem Jahr 1975 schließlich fest, die Inanspruchnahme der Abgeordneten durch die Pflichtenstellung rechtfertigt heute deren Anspruch auf volle Finanzierung des Lebensunterhalts aus Steuermitteln.<sup>931</sup> Mit dieser Entscheidung wurde die faktische Entwicklung hin zu dem Leitbild des Berufsparlamentarier nachgezeichnet und verfestigt.

### **b) Gesetzliche Ausgestaltung der Abgeordnetenstellung**

Neben den verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Abgeordnetenstellung und deren geschäftsordnungsmäßiger Ausgestaltung sind nach dem Diätenurteil zahlreiche gesetzliche Bestimmungen mit Bezug zum parlamentarischen Verfahren in Kraft getreten. Diese

---

<sup>925</sup> Klein, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 51 Rn 23.

<sup>926</sup> Schreiner, in: Schneider/Zeh, § 18 Rn 2.

<sup>927</sup> BVerfGE 80, 188, 218; 99, 19, 32; Magiera, in: Sachs, Art 38 Rn 142.

<sup>928</sup> BVerfGE 10, 4, 12; 13, 123, 125; 43, 142, 149; 57, 1, 5; 60, 374, 379; 67, 100, 129; 70, 324, 354 f; 80, 188, 188 f und 218 f; Magiera, in: Sachs, Art 38 Rn 58 ff; Klein, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 51 Rn 32 ff; Kretschmer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 38 Rn 67 ff; Achterberg/Schulte, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art 38 Rn 96 f; Schreiner, in: Schneider/Zeh, § 18 Rn 4 ff; Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Einl, 3 f; Pfeil, Der Abgeordnete und die Fraktion 93; Bernzen/Gottschalck; ZParl 1990, 395 f; Brandner, JA 1990, 153; Roll, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 13.

<sup>929</sup> Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs, Art 40 Z 2; BVerfGE 118, 277, 341; Hoven, ZParl 2008, 233 ff.

<sup>930</sup> BVerfGE 40, 296.

<sup>931</sup> BVerfGE 40, 296, 314 ff.

Gesetze greifen nicht nur in die Parlamentsautonomie aus Art 40 Abs 1 Satz 2 GG, sondern auch zunehmend in den Abgeordnetenstatus aus Art 38 Abs 1 Satz 2 GG ein.

Zwar besteht die Mandatsfreiheit im Grundsatz weiterhin fort. Doch hat der Gesetzgeber weitgehende gesetzliche Einschränkungen der Mandatsfreiheit vorgenommen. So begründete er sanktionsbewehrte Pflichten der Abgeordneten wie die sogenannte Mittelpunktregelung in § 44a Abs 1 Satz 1 AbgG und die Offenlegungspflichten in §§ 44a, 44b AbgG.

#### **aa) Mittelpunktregelung**

Der Gesetzgeber hat im Rahmen der Novellierung<sup>932</sup> des Abgeordnetengesetzes im Jahr 2005 mit § 44a Abs 1 Satz 1 AbgG ungeachtet des Prinzips des freien Mandats aus Art 38 Abs 1 Satz 2 GG die Mittelpunktregelung eingeführt. Dieser gesetzliche Eingriff in das Statusrecht der Abgeordneten wurde daraufhin vom Bundesverfassungsgericht entgegen dessen früher vertretenen weiten Auslegung<sup>933</sup> des freien Mandats gebilligt.<sup>934</sup>

Nach § 44a Abs 1 Satz 1 AbgG hat die Ausübung des Mandats im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Abgeordneten zu stehen. Der Gesetzgeber führt damit im Grunde die faktischen Entwicklungen fort, nach welchen das Mandat zunehmend den vollen Einsatz der Arbeitskraft fordert.<sup>935</sup> Darüber hinaus soll die Bestimmung des § 44a Abs 1 Satz 1 AbgG die Wertigkeit der verfassungsrechtlichen Pflicht der Abgeordneten verdeutlichen.<sup>936</sup>

Doch wird die Mittelpunktregelung insoweit kritisiert, als dass dadurch erstmals in der Geschichte des Parlamentsrechts die Art und Weise der Mandatsausübung gesetzlich normiert wird. Demnach wandle die Mittelpunktregelung des § 44a Abs 1 Satz 1 AbgG das grundsätzlich freie Mandat in ein beamtenähnliches Quasi-Dienstverhältnis<sup>937</sup> um. Wenn der Gesetzgeber beginne, die Abgeordneten auf Einhaltung einer Mandatspflicht zu kontrollieren, eröffne er den Weg zu einem Mandatsbediensteten und verstoße gegen den verfassungsrechtlich festgelegten Status des freien Mandats.<sup>938</sup>

Die Mittelpunktregelung des § 44a Abs 1 AbgG entspricht indes nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts im Ergebnis dem verfassungsrechtlichen Statusrecht der Abgeordneten aus Art 38 Abs 1 Satz 2 GG. Nach Auffassung der die Entscheidung tragenden Richter zeichnet die gesetzliche Mittelpunktregelung lediglich eine schon im Grundgesetz angelegte Pflicht des Abgeordneten zutreffend nach und ist deshalb nicht zu beanstanden. Demgegenüber halten die abweichenden Richter die Mittelpunktregelung im

---

<sup>932</sup> BGBl 2005 I S 2482.

<sup>933</sup> Vgl BVerfGE 40, 296, 312: Der einzelne Bundestagsabgeordnete hat vor dem Hintergrund des Art 38 Abs 1 Satz 2 GG grundsätzlich die Freiheit, die Mandatsausübung nach eigenem Ermessen bis über die Grenze der Vernachlässigung seiner Aufgabe hinaus einzuschränken.

<sup>934</sup> BVerfGE 118, 277, 323 ff.

<sup>935</sup> BVerfGE 32, 157, 164; 40, 296, 312 ff.

<sup>936</sup> BT-Drucksache 15/5671, 4.

<sup>937</sup> BVerfGE 118, 277, 300.

<sup>938</sup> BVerfGE 118, 277, 348 f.

Hinblick auf die Freiheit des Abgeordneten immerhin für verfassungsrechtlich bedenklich und eine verfassungskonform einschränkende Auslegung für geboten.<sup>939</sup>

#### **bb) Transparenzpflichten und Verhaltensregeln**

Im Zuge derselben Gesetzesnovelle<sup>940</sup> wurde mit §§ 44a, 44b AbgG die Grundlage für die Verschärfung der Verhaltensregeln der Abgeordneten als Anlage 1 zur Bundestagsgeschäftsordnung ausgestaltet. Dementsprechend wurden mit §§ 44a, 44b AbgG auf Gesetzesebene sanktionsbewehrte Offenlegungspflichten der Abgeordneten begründet.

Seither sind Abgeordnete verpflichtet, Tätigkeiten vor der Mitgliedschaft im Bundestag sowie Tätigkeiten neben dem Mandat anzuzeigen. Ferner müssen sie Art und Höhe der Einkünfte neben dem Mandat oberhalb festgelegter Mindestbeträge offenlegen.<sup>941</sup> Gleichzeitig wurde die Pflicht zur Rechnungsführung und zur Anzeige von Spenden sowie die Veröffentlichung von weiteren Angaben normiert.

Die Kontrolle dieser Pflichten wurde dem Bundestagspräsidenten bzw dem Präsidium einschließlich einer Sanktionsbefugnis eingeräumt.<sup>942</sup> Sowohl die Transparenzpflichten als auch entsprechende Sanktionsandrohungen wurden vom Bundesverfassungsgericht bestätigt.<sup>943</sup> Demnach gesteht das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber zu, über Gegenstand und Reichweite von Offenbarungspflichten in Ausübung seiner Kompetenz nach Art 38 Abs 3 GG zu entscheiden. Die Transparenzregeln seien insbesondere deshalb verfassungsmäßig, da der Gesetzgeber deren konkrete Ausgestaltung dem Geschäftsordnungsgeber überlassen habe.

Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts folgt damit aus Art 38 Abs 1 Satz 2 GG nicht mehr, dass die Verantwortlichkeit von Abgeordneten allein über die politische Ebene kontrolliert und reguliert wird. Als materielle Rechtfertigung für den Eingriff in den grundgesetzlichen Abgeordnetenstatus führt das Gericht die Funktionsfähigkeit des Parlaments, das Prinzip der strikten Gleichbehandlung aller Abgeordneten sowie die Integrität und die Vertrauenswürdigkeit an.<sup>944</sup>

Demgegenüber halten die dissentierenden Richter und Teile der Literatur die Transparenzregeln sowie die Sanktionen im Hinblick auf Art 38 Abs 1 Satz 1 GG für verfassungswidrig.<sup>945</sup>

---

<sup>939</sup> BVerfGE 118, 277, 338 ff.

<sup>940</sup> BGBl 2005 I S 2482.

<sup>941</sup> Vgl § 3 der Anlage 1 zur GOBT.

<sup>942</sup> Vgl § 8 der Anlage 1 zur GOBT.

<sup>943</sup> BVerfGE 118, 277, 352 ff.

<sup>944</sup> BVerfGE 118, 277, 374 f.

<sup>945</sup> BVerfGE 118, 277, 377 (Abweichendes Votum der Richter Hassemer, Di Fabio, Mellinghoff und Landau); *Linck*, NJW 2008, 26 f.

#### **1.4. Unvereinbarkeit bzw Inkompatibilität**

Die Abgeordnetenstellung ist unvereinbar mit öffentlichen Ämtern in der Justiz sowie mit administrativen Tätigkeiten in der Exekutive.<sup>946</sup> Die Inkompatibilitäten bestehen vor allem, um die Gewaltentrennung zu gewährleisten.<sup>947</sup> Sie ergeben sich zum einen unmittelbar aus dem Grundgesetz<sup>948</sup> und zum anderen aus einfachen Gesetzen<sup>949</sup>. Dies bedeutet jedoch kein Ausschluss dieser Personen vom passiven Wahlrecht, sondern zieht im Falle der Wahl einen Amtverzicht nach sich.<sup>950</sup>

Das Bundesrecht schließt Doppelmitgliedschaften im Bundestag und Landtag oder Europäischen Parlament nicht aus.<sup>951</sup> Allerdings verliert ein Abgeordneter des Europäischen Parlaments seine Mitgliedschaft nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaften<sup>952</sup> mit dem Erwerb der Mitgliedschaft im Bundestag. Ferner können Landesverfassungen Inkompatibilitätsvorschriften enthalten.

Trotz des Prinzips der Gewaltentrennung oder der Mittelpunktregelung besteht keine Unvereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Regierungsamt.<sup>953</sup> Zwar dürfen der Bundeskanzler und die Bundesminister nach Art 66 GG kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben. Doch stellt das Abgeordnetenmandat keine Tätigkeit im Sinne des Art 66 GG dar.<sup>954</sup>

#### **1.5. Immunität und Indemnität**

##### **a) Grundlagen**

Das parlamentarische Immunitätsrecht findet seine verfassungsrechtliche Grundlage in Art 46 GG. Dabei unterscheidet der Verfassungsgeber nach der Indemnität gemäß Art 46 Abs 1 GG sowie nach der eigentlichen Immunität gemäß Art 46 Abs 2 bis 4 GG.

Die Immunität ist geschäftsordnungsmäßig mit § 107 GOBT und der Anlage 6<sup>955</sup> zur Geschäftsordnung ausgestaltet. Ratio des Immunitätsrechts ist die Gewährleistung der

---

<sup>946</sup> *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 38 Rn 59.

<sup>947</sup> *Morlok*, in: Dreier, Art 38 Rn 140.

<sup>948</sup> Vgl für den Bundespräsidenten aus Art 55 Abs 1 GG oder für Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts aus Art 94 Abs 1 Satz 3 GG.

<sup>949</sup> Vgl für den Wehrbeauftragten in § 14 Abs 3 des Gesetzes über den Wehrbeauftragten oder für die Beamten des Bundesrechnungshofes in § 12 des Gesetzes über Errichtung und Aufgaben des Bundesrechnungshofes.

<sup>950</sup> *Klein*, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 51 Rn 26.

<sup>951</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 41 Rn 134.

<sup>952</sup> Artikel 7 lit b des Beschlusses des Rates vom 25. Juni 2002 und 23. September 2002 im Anhang zum Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom, ABl L 283/2 vom 21. Oktober 2002.

<sup>953</sup> *von Arnim*, DÖV 2007, 902.

<sup>954</sup> *Herzog*, in: Maunz/Dürig, Art 66 Rn 35.

<sup>955</sup> Die Anlage umfasst den Bundestagsbeschluss betreffend die Aufhebung der Immunität von Mitgliedern des Bundestages sowie die Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten.

Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Bundestages.<sup>956</sup> Deshalb sind Indemnität und Immunität untrennbar mit der Abgeordnetenstellung verbunden.<sup>957</sup>

Die Indemnität im Sinne des Art 46 Abs 1 GG stellt die Abgeordneten von jeder rechtlichen Verantwortlichkeit für ihr Abstimmungsverhalten und für Äußerungen im Bundestag, in seinen Ausschüssen oder in den Fraktionssitzungen frei.<sup>958</sup> In diesem Bereich sind lediglich parlamentinterne Sanktionen und Strafverfahren wegen Beleidigungsdelikten nach Art 46 Abs 1 Satz 2 GG zulässig.<sup>959</sup> Zivilrechtliche Unterlassungs-, Widerrufs- und Schadensersatzansprüche wegen Äußerungen des Abgeordneten im parlamentarischen Bereich können dagegen nicht geltend gemacht werden.<sup>960</sup>

Die Immunität im Sinne des Art 46 Abs 2 bis 4 GG gewährleistet den Schutz der Abgeordneten vor strafrechtlicher Verfolgung, Verhaftung und jeder anderen staatlichen Beeinträchtigung ihrer persönlichen Freiheit für die Zeit des Mandats.<sup>961</sup> Demnach darf ein Abgeordneter wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung nur mit Genehmigung des Bundestages zur Verantwortung gezogen oder verhaftet werden. Dieser Schutz gilt allerdings nicht, wenn der Abgeordnete auf frischer Tat oder am Tattag aufgegriffen wird.

Die Immunität ist zeitlich mit dem Mandat verknüpft und stellt kein persönliches Privileg der Abgeordneten dar. Sie steht vielmehr dem Bundestag als Kollegialorgan zum Schutz seiner Arbeits- und Funktionsfähigkeit in Form eines Abwehrrechts zu.<sup>962</sup> Deshalb kann nur der Bundestag auf dieses Recht verzichten und die Durchführung entsprechender Maßnahmen genehmigen. Die Genehmigung ist zwar grundsätzlich vor dem behördlichen Handeln beim Bundestag einzuholen.<sup>963</sup> Doch hat der Bundestag für staatliche Ermittlungen eine generelle Genehmigung in Anlage 6 erteilt.<sup>964</sup> Von dieser Generalgenehmigung sind jedoch politische Beleidigungen ausgenommen, da hier in der Regel ein unmittelbarer Zusammenhang zur Mandatsausübung besteht.

Trotzdem besteht mit der generellen Ermächtigung faktisch kein Immunitätsschutz der Abgeordneten.<sup>965</sup> Gleichwohl ist der Bundestagspräsident über jede Ermittlungen gegen

---

<sup>956</sup> BVerfGE 104, 310, 328 ff; *Badura*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof, Art 38 Rn 79; *Klein*, in: Schneider/Zeh, § 17 Rn 68 f; *Klein*, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 51 Rn 38 f; *Wiefelspütz*, ZParl 2003, 755; *Rautenberg*, NJW 2002, 1091; *Wiefelspütz*, DVBl 2002, 1230; *Schulz*, DÖV 1991, 449.

<sup>957</sup> *Klein*, in: Schneider/Zeh, § 17 Rn 51; *Glauben*, DRiZ 2003, 52.

<sup>958</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 46 Rn 31; *Klein*, in: Schneider/Zeh, § 17 Rn 22 ff, 33.

<sup>959</sup> *Badura*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof, Art 38 Rn 79; *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, Art 46 Rn 8; *Klein*, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 51 Rn 38.

<sup>960</sup> *Klein*, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 51 Rn 38; *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, Art 46 Rn 7.

<sup>961</sup> *Roll*, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 107.

<sup>962</sup> *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, Art 46 vor Rn 1; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 46 Rn 99.

<sup>963</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 46 Rn 90; *Klein*, in: Schneider/Zeh, § 17 Rn 52 ff.

<sup>964</sup> Vgl Beschluss des Deutschen Bundestages betreffend Aufhebung der Immunität von Mitgliedern des Bundestages (Anlage der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, BGBl 1980 I 1237, 1264, zuletzt geändert durch BGBl 2010 I S 24).

<sup>965</sup> Vgl *Glauben*, DRiZ 2003, 53; *Lieber/Rautenberg*, DRiZ 2003, 57.

Bundestagsabgeordnete zu informieren. Ferner bedarf eine Anklageerhebung jedenfalls der Zustimmung des Bundestages.

### **b) Verfahren**

Im Bundestag berät zunächst der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung über die Immunitätssache und legt dem Bundestag anschließend sowohl einen Bericht als auch eine Beschlussempfehlung im Sinne des § 75 Abs 1 lit h GOBT vor.<sup>966</sup> Der Bundestag hat sodann willkürfrei über die Aufhebung der Immunität zu entscheiden.<sup>967</sup> Dabei hat er auf die aus dem Mandat des betroffenen Abgeordneten folgenden Mitwirkungsrechte Bedacht zu nehmen.<sup>968</sup> Die jeweiligen Beschlüsse werden nach dem Mehrheitsprinzip gefasst und stellen eine Maßnahme im Rahmen der Parlamentsautonomie dar.<sup>969</sup>

### **c) Rechtsschutz**

Der betroffene Abgeordnete kann die Entscheidung des Bundestages über die Aufhebung seiner Immunität im Wege des Organstreitverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht überprüfen lassen.<sup>970</sup>

## **2. Nationalrat**

### **2.1. Grundlagen des Abgeordnetenstatus**

Die Stellung des Nationalrates sowie seiner Mitglieder werden in den Art 26, 52 und 56 B-VG normiert. Der Abgeordnetenstatus erfährt seine Ausgestaltung und Konkretisierung indes hauptsächlich durch das Geschäftsordnungsgesetz.

Die Rechtsstellung der Abgeordneten beginnt mit dem Tag des Zusammentritts des neugewählten Nationalrates<sup>971</sup> und im Fall einer Ersatzberufung mit der Verlautbarung durch die Wahlbehörde gemäß § 111 NRW. Sie endet mit dem Zusammentreten des neuen Nationalrates und im Fall der Auflösung des Nationalrates mit dem Tag der Auflösung durch den Bundespräsidenten. Ferner endet die Rechtsstellung als Abgeordneter durch Mandatsverzicht, Tod oder Mandatsverlust.<sup>972</sup>

Der Nationalrat entscheidet allerdings nicht autonom über die Mitgliedschaft seiner Abgeordneten. Nach Art 141 B-VG werden sowohl das Wahlprüfungs- als auch das Mandatsverlustverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof geführt.

---

<sup>966</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art 46 Rn 93; Klein, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 51 Rn 39.

<sup>967</sup> BVerfGE 104, 310, 325; 108, 251, 276; Badura, in: Dolzer/Vogel/Graßhof, Art 38 Rn 79; Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 107, 5; Butzer, in: Epping/Hillgruber, Art 46 Rn 23; Klein, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 51 Rn 39; Wiefelspütz, DVBl 2002, 1237.

<sup>968</sup> Roll, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 107.

<sup>969</sup> BVerfGE 102, 224, 235 f; 104, 310, 332.

<sup>970</sup> Vgl BVerfGE 104, 310; Wiefelspütz, DVBl 2002, 1233 f; Klein, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 51 Rn 41.

<sup>971</sup> VfSlg 12.116.

<sup>972</sup> Vgl Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht Rn 359 ff.

### **a) Freiheit des Mandats und des Gewissens**

Die Abgeordneten zum Nationalrat sind vom österreichischen Volk gewählt. Die Willensbildung der Mandatare vollzieht sich indes unanhängig von ihrer Wählerschaft.<sup>973</sup> In diesem Sinne statuiert Art 56 Abs 1 B-VG das Prinzip des freien Mandats für die Mitglieder des Nationalrates. Demnach sind die Abgeordneten an keine Aufträge oder Weisungen gebunden.<sup>974</sup>

Allerdings schweigt Art 56 Abs 1 B-VG zur subjektiven Sphäre der Abgeordneten und appelliert wegen der „Technizität des österreichischen Bundesverfassungsrechts“<sup>975</sup> nicht ausdrücklich an deren Gewissen. Dennoch stellt die Gewissensfreiheit der Abgeordneten unabhängig vom konkreten Verfassungswortlaut ein Grundpfeiler der parlamentarischen Demokratie in Österreich dar.<sup>976</sup> Da das freie Mandat den Abgeordneten objektiv frei von äußeren Einflüssen stellt, impliziert das Prinzip des freien Mandats grundsätzlich das subjektive Element der Gewissensfreiheit. Demzufolge ist die innere Freiheit durch die äußere Freiheit gewährleistet.

### **b) Klubzwang und Klubdisziplin**

Nach dem Prinzip des freien Mandats sind die Abgeordneten sich selbst und in einem politischen Sinne ihrer Wählerschaft gegenüber verantwortlich und verpflichtet. Dies stellt nach *Gerlich* ein Grundprinzip des österreichischen Parlamentarismus dar. Doch kritisiert er die tatsächliche Wechselwirkung mit der seiner Ansicht nach traditionell sehr starken Partei- und Klubdisziplin.<sup>977</sup> Ähnlich beschreibt *Wieser* die politischen Parteien und die parlamentarischen Klubs als „Gefahrenquellen“ für das freie Mandat.<sup>978</sup> Deshalb müsse die Freiheit des Mandates weit ausgelegt werden. Dementsprechend umfasst die Mandatsfreiheit nach herrschender Ansicht die gesamte parlamentarische Tätigkeit und gilt auch gegenüber Interessensverbänden, Parteien, Wählern und Klubs.<sup>979</sup>

Gleichwohl besteht eine faktische Beschränkung des Abgeordnetenstatus durch die Mitgliedschaft in einem Klub. Dies gilt paradoxerweise, obwohl das Recht zur Klubbildung gerade auch Ausfluss des freien Mandats aus Art 56 B-VG ist.

Im Nationalrat wird nicht zwischen Klubzwang und Klubdisziplin differenziert.<sup>980</sup> Bedingung ist indes eine verfassungskonforme Auslegung entsprechender Maßnahmen.<sup>981</sup>

---

<sup>973</sup> Vgl *Wieser*, in: Korinek/Holoubek, Art 56/1 Rn 7 f.

<sup>974</sup> *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht 116.

<sup>975</sup> *Wieser*, in: Korinek/Holoubek, Art 56/1 Rn 8.

<sup>976</sup> *Pfeifer*, JBl 1958, 463.

<sup>977</sup> *Gerlich*, in: Festschrift B-VG 767.

<sup>978</sup> *Wieser*, in: Korinek/Holoubek, Art 56/1 Rn 1.

<sup>979</sup> *Pogatschnigg*, Klubbildung 75; *Wieser*, in: Korinek/Holoubek, Art 56/1 Rn 17 ff; *Koja*, Das freie Mandat des Abgeordneten 18 f.

<sup>980</sup> *Wieser*, in: Korinek/Holoubek, Art 56/1 Rn 27.

Die faktische Bindung an die Klublinie darf deshalb die Grenze des Zulässigen nicht überschreiten.<sup>982</sup> Wegen der Freiheit des Mandats aus Art 56 Abs 1 B-VG können Klubzwang oder Klubdisziplin keinesfalls zu einer rechtlichen Verpflichtung des Abgeordneten führen.<sup>983</sup>

Dieser verfassungstheoretische Grundsatz ist freilich durch die Kraft des Faktischen relativiert. Dem jeweiligen Nationalratsklub ist es auch gemäß Art 56 Abs 1 B-VG unbenommen, ein Mitglied auszuschließen und auf diesem Wege in letzter Konsequenz eine Klublinie durchzusetzen. Rechtsmittel gegen einen Klubausschluss stehen den Abgeordneten weder nach dem Geschäftsordnungsgesetz noch nach dem Bundes-Verfassungsgesetz zu. Damit stellt sich der Klubausschluss derzeit als eine rein politische Frage dar.

Dies wird von *Pogatschnigg* ausdrücklich begrüßt und befürwortet.<sup>984</sup> Dabei verkennt sie aber nach Auffassung des Verfassers, dass die Klubmitgliedschaft gerade nicht nur eine bloße politische Angelegenheit ist. An die Klubmitgliedschaft sind wesentliche parlamentarische Beteiligungsrechte des einzelnen Abgeordneten geknüpft. Ein Klubausschluss betrifft ihn sodann nicht nur unmittelbar in seiner Klubmitgliedschaft, sondern auch mittelbar hinsichtlich seiner parlamentarischen Mitwirkungsrechte und seiner Mandatsrechte.

Die Statusrechte aus Art 56 B-VG gebieten in Folge jedenfalls, dem fraktionslosen Abgeordneten ein Mindestmaß an parlamentarischer Mitwirkung zu gewährleisten.<sup>985</sup> Da aber insbesondere die Mitwirkung in Ausschüssen nicht in den Kernbereich der Abgeordnetenrechte im Nationalrat fällt<sup>986</sup> und auch die finanzielle Unterstützung nach dem Klubfinanzierungsgesetz klubabhängig ist, ist die Frage der Klubmitgliedschaft nicht bloß politisch, sondern stellt sich auch im rechtlichen Sinn. Dementsprechend sollte der einzelne Abgeordnete einer möglichen Willkür einer Klubmehrheit nicht ausgesetzt sein. Vor dem Hintergrund seiner Abgeordnetenrechte, aber vor allen angesichts der Mandatsfreiheit sollten zumindest verbindliche Klubstatuten festgelegt sein, an welchen sich ein Klubausschluss im Rahmen eines Rechtsmittels messen lassen muss.

Das Rechtsmittel gegen einen Klubausschluss könnte dann an das Nationalratsplenum zur Entscheidung darüber gehen, ob der Ausschluss den jeweiligen Klubstatuten entspricht.

---

<sup>981</sup> *Pogatschnigg*, Klubbildung 75; *Wieser*, in: Korinek/Holoubek, Art 56/1 Rn 27ff; *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 362; *Koja*, Das freie Mandat des Abgeordneten 17; *Kumin*, Rechte und Pflichten der Nationalratsabgeordneten 19 f.

<sup>982</sup> *Wieser*, in: Korinek/Holoubek, Art 56/1 Rn 28 f.

<sup>983</sup> *Wieser*, in: Korinek/Holoubek, Art 56/1 Rn 27; *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 362; *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht 116.

<sup>984</sup> *Pogatschnigg*, Klubbildung 117.

<sup>985</sup> *Wieser*, in: Korinek/Holoubek, Art 56/1 Rn 31.

<sup>986</sup> *Winkler*, JBl 1993, 289.

Schließlich kommt dem Nationalrat nach § 7 Satz 3 GOG-NR eine vergleichbare Entscheidungsrolle im Rahmen der Konstituierung eines Klubs politisch heterogener Abgeordneter schon nach dem geltenden Geschäftsordnungsrecht zu. Gegebenenfalls wäre auch eine Entscheidung des Präsidiums oder des Verfassungsgerichtshofs denkbar.

Jedenfalls wäre mit einem Rechtsmittel gegen einen Klubausschluss letztlich ein willkürfreier und von Gleichordnung der Handelnden bestimmter Ausgleich der Wechselbeziehung von Klubdisziplin und Abgeordnetenstatus erreicht.

### ***c) šMandat auf Zeitō und Gleichheit der Abgeordneten***

Darüber hinaus ist die Freiheit des Mandats nicht uneingeschränkt gewährleistet, da Beschränkungen der Mandatsausübung grundsätzlich in einem gewissen Rahmen zulässig sind.

Die Staturechte der einzelnen Abgeordneten finden kraft der Natur der Sache schon ihre Grenze an den Mandatausübungsrechten der parlamentarischen Kollegen sowie an der Gesamtheit der Nationalratsabgeordneten in Form von Plenumsbeschlüssen. Mithin beschränkt bereits das Geschäftsordnungsgesetz die Rechte des einzelnen Mandatars. Ferner führt die starke Stellung der Klubs im parlamentarischen Verfahren erst recht zu einer Begrenzung der Abgeordnetenrechte. Zur Aufrechterhaltung der Funktions- und Arbeitsfähigkeit sind derartige verfahrensvereinfachende Maßnahmen geboten und mithin zulässig.<sup>987</sup>

Eine weitreichende Einschränkung des freien Mandats stellt jedoch die Bestimmung des Art 56 Abs 2 B-VG dar. Danach kann einem Mitglied der Bundesregierung, welches auf sein Nationalratsmandat verzichtet hat, das Mandat nach dem Ausscheiden aus dem Regierungsamt erneut zugewiesen werden. Mit der Möglichkeit der šgesicherten Rückkehrō nach einem wirksam erklärten Mandatsverzicht besteht jedoch nur ein šMandat auf Zeitō<sup>988</sup> des nachgerückten Abgeordneten. Damit ist die Rechtsstellung des nachgerückten Abgeordneten nicht originär und umfassend, sondern unmittelbar mit der des Bundesregierungsmitglieds verknüpft. Der Mandatsstatus des nachgerückten Abgeordneten hängt mithin unentwegt und unmittelbar von der Zugehörigkeit des verzichtenden Mandatars zur Bundesregierung ab. Dem nachgerückten Abgeordneten kommt die Freiheit des Mandats damit nicht in dem vollen Umfang des Art 56 B-VG zu. Dies führt zu einer Einschränkung des freien Mandats und damit im Ergebnis zu einer Ungleichheit der Abgeordneten.

## **2.2. Rechte und Pflichten der Abgeordneten**

Das Geschäftsordnungsgesetz führt nach der Überschrift šAllgemeine Rechte und Pflichten der Abgeordnetenō unmittelbar § 9 GOG-NR an.

<sup>987</sup> Vgl. Öhlinger, JRP 1993, 78.

<sup>988</sup> Wieser, in: Korinek/Holoubek, Art 56/2-4 Rn 1; Berka, Verfassungsrecht Rn 532.

### **a) Rechte**

Der Geschäftsordnungsgeber bestimmt in § 9 GOG-NR zunächst die grundlegenden Rechte der Abgeordneten: Sie haben Sitz und Stimme im Nationalrat. Darüber hinaus kommen ihnen als Ausprägung des Abgeordnetenstatusø Rede-, Initiativ- und Interpellationsrechte zu.<sup>989</sup>

Die Rechtsstellung der einzelnen Abgeordneten ist allerdings zur effektiven Wahrnehmung des Mandats an die Mitgliedschaft in einen Klub gebunden. Zwar genießt der einzelne fraktionslose Abgeordnete das Rederecht im Plenum und ist hinsichtlich der Redezeit in Debatten gemäß § 57 Abs 7 GOG-NR sogar wesentlich bessergestellt als seine klubgebundenen Kollegen.<sup>990</sup> Jedoch hat er keinen Anspruch auf Mitgliedschaft in einem Ausschuss, da die Besetzung von Ausschüssen gemäß § 30 GOG-NR als ein absolutes Klubrecht ausgestaltet ist. Fraktionslose Abgeordnete müssen demnach bei der Ausschussbesetzung nicht berücksichtigt werden.<sup>991</sup> Ferner kann ihnen vom Ausschuss der Zutritt zu den Sitzungen verwehrt werden, obwohl jedem Abgeordneten eine beratende Teilnahme an allen Ausschüssen nach § 37 Abs 2 GOG-NR grundsätzlich offensteht.

### **b) Pflichten**

Die Abgeordneten zum Nationalrat sind verpflichtet, die Angelobung nach § 4 GOG-NR zu leisten und nach § 11 GOG-NR an den Sitzungen des Nationalrates und der Ausschüsse, welchen sie angehören, teilzunehmen.

Unberechtigtes Fernbleiben von Sitzungen kann entsprechend § 2 Abs 1 Z 2 GOG-NR auf Antrag des Nationalrates den Mandatsverlust nach sich ziehen. Ein derartiger Mandatsverlust ist gleichwohl an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Im Falle eines auf § 2 Abs 1 Z 2 in Verbindung mit Abs 2 und Abs 3 GOG-NR gestützten Antrages an den Verfassungsgerichtshof, einen Abgeordneten seines Mandates für verlustig zu erklären, sind dementsprechend Rechtfertigungsgründen zu prüfen.<sup>992</sup>

Demnach kann die Abwesenheit aus Gesundheitsgründen gerechtfertigt sein, aber nicht aus Gründen, die den Abgeordneten auf Dauer von der Ausübung seines Mandats abhalten.<sup>993</sup>

Der Gesetzgeber hat mit diesen Vorschriften die ihm durch Art 141 Abs 1 Satz 2 B-VG ausdrücklich erteilte Ermächtigung zur Festlegung von Tatbeständen für den Mandatsverlust von Abgeordneten verfassungskonform ausgestaltet.

---

<sup>989</sup> Vgl Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 96.

<sup>990</sup> Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 284.

<sup>991</sup> Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 178.

<sup>992</sup> VfSlg 15.266.

<sup>993</sup> Vgl Auslieferungshaft des Abgeordneten Peter Rosenstingl, VfSlg 15.266.

### 2.3. Bezüge und Transparenzpflichten

Jedes Mitglied des Nationalrates hat finanzielle Ansprüche nach § 1 Abs 1 Bezügegesetz. Der Sinn der Bezüge ist, jedem Bürger den Zugang zu den höchsten Ämtern des Staates zu öffnen, und dadurch die demokratisch legitimierte Repräsentation des Parlaments zu stärken.<sup>994</sup>

Im Gegenzug zu der finanziellen Ausstattung und aus Gründen der Transparenz sind die Nationalratsabgeordneten gemäß § 9 Bezügebegrenzungsgesetz<sup>995</sup> bundesverfassungsgesetzlich verpflichtet, alle Tätigkeiten sowie Beschäftigungsverhältnisse, für welche sie jährlich mehr Einkommen als 14 % des monatlichen Ausgangsbetrages gemäß § 1 BezBegrBVG erhalten, offen zu legen.

Diese Liste wird sodann veröffentlicht.<sup>996</sup> Von der Offenlegungspflicht ist die konkrete Höhe der Einkommen allerdings nicht umfasst. Ähnlich wie in Deutschland wird auch in Österreich regelmäßig eine lebhafte Diskussion über Transparenzregeln für Abgeordnete geführt.<sup>997</sup> Insbesondere deren Auswirkungen auf das freie Mandat sowie die Funktionsfähigkeit des Parlamentes stehen dabei im Mittelpunkt der Debatte. Denn eben diese Transparenz und Veröffentlichungspflichten können Einfluss auf die Zusammensetzung des Parlaments entfalten und ein faktisches Berufsverbot für Freiberufler oder Führungskräfte bedeuten.<sup>998</sup>

### 2.4. Unvereinbarkeit bzw Inkompatibilität

Nach Art 59 B-VG kann ein Mitglied des Nationalrates, des Bundesrates oder des Europäischen Parlamentes nicht gleichzeitig einem der beiden anderen Vertretungskörper angehören. Ferner können weitere Positionen in der Judikative und der Exekutive mit dem Nationalratsmandat unvereinbar sein, wenn eine Wechselwirkung bzw Beeinträchtigung droht.

Daneben sieht Art 70 Abs 2 B-VG vor, dass die Mitglieder der Bundesregierung nicht dem Nationalrat angehören müssen. Aus dieser Bestimmung ergibt sich somit im Wege des

---

<sup>994</sup> *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 383; *Neisser/Wögerbauer*, in: Jahrbuch für Politik 1990, 346.

<sup>995</sup> Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (BezBegrBVG), BGBl I Nr 64/1997, zuletzt geändert durch BGBl I Nr 53/2009.

<sup>996</sup> Vgl "Liste gemäß Art 1 § 9 Bezügebegrenzungsgesetz".

<sup>997</sup> *Van Aaken/Voigt*, JRP 2008, 169.

<sup>998</sup> So legte der Abgeordnete Kurt Eder im Zuge der Diskussion um Offenlegungspflichten nach 20 Jahren Abgeordnetentätigkeit mit Wirkung zum Ende des Jahres 2007 sein Mandat nieder. Er hatte es zuvor abgelehnt, nach den Statuten seines Klubs die Höhe der neben der Abgeordnetentätigkeit erzielten Einkünfte als Angestellter einer Aktiengesellschaft zu veröffentlichen. Eder erklärte daraufhin in seiner letzten Rede vor dem Hohen Haus: §Wir sollten jenen Menschen, die im Parlament, die in der Politik ihre Arbeit tun wollen, die nicht immer sehr leicht ist, möglichst wenige Hürden bauen. Bauen wir nicht Hürden auf, sondern bauen wir die Hürden ab!ö Stenographisches Protokoll, 204 / 40. Sitzung am 4. Dezember 2007 Nationalrat, XXIII. GP.

Umkehrschlusses, dass Mitglieder der Bundesregierung grundsätzlich auch dem Nationalrat angehören können.<sup>999</sup>

Darüber hinaus ist es dem Präsident des Nationalrates sowie den Obleuten der Klubs im Nationalrat nach der Verfassungsbestimmung des § 2 Abs 1 Unvereinbarkeitsgesetz untersagt, während ihrer Amtstätigkeit einen Beruf mit Erwerbsabsicht auszuüben.

Der Sinn der Inkompatibilität liegt in der Gewährleistung der Gewaltenteilung.<sup>1000</sup> Mithin wird zum einen die Unvereinbarkeit von verfassungsmäßigen Organfunktionen und zum anderen die Unvereinbarkeit mit Stellungen in der Privatwirtschaft geregelt.

## 2.5. Immunität

Die Immunität der Abgeordneten zum Nationalrat ist in Art 33, 57 B-VG sowie § 10 GOG-NR normiert. Sie ist mithin ein verfassungsgesetzliches Recht des Abgeordneten und außerdem mit der Abgeordnetenstellung untrennbar verknüpft.<sup>1001</sup>

Ratio der Immunität ist die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Nationalrates.<sup>1002</sup> Sie gewährleistet dementsprechend die parlamentarische Rede-, Verhandlungs- und Abstimmungsfreiheit der Abgeordneten durch den Schutz vor behördlicher Verfolgung aus politischen Gründen.<sup>1003</sup>

### a) Ausprägung des Immunitätsrechts

Die Immunität ist in die sachliche und die persönliche Immunität zu unterscheiden.<sup>1004</sup> Nach der sachlichen Immunität aus Art 33 B-VG bleiben wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Nationalrates und seiner Ausschüsse von jeder Verantwortung frei.

Die persönliche Immunität aus Art 57 B-VG ist dagegen weiters in die berufliche Immunität und in die außerberufliche Immunität zu trennen.<sup>1005</sup>

Die berufliche Immunität umfasst Abstimmungen im Parlament sowie mündliche und schriftliche Äußerungen. Wegen der Abstimmungen dürfen die Abgeordneten nach Art 57 Abs 1 B-VG niemals zur Verantwortung gezogen werden. Damit soll die parlamentarische Willensbildungsfreiheit geschützt werden.<sup>1006</sup> Äußerungen dürfen nur parlamentsintern

---

<sup>999</sup> Vgl *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht 107.

<sup>1000</sup> *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 370.

<sup>1001</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 86; *Kopetzki*, in: Korinek/Holoubek, Art 57 Rn 25 und 76 ff; *Berchtold*, ÖJZ 1979, 509.

<sup>1002</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 86; *Zagler*, ÖJZ 1972, 422.

<sup>1003</sup> *Mayer*, Verfassungsrecht 259.

<sup>1004</sup> *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht 116.

<sup>1005</sup> *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 363; *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 86; *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht 116; *Bußjäger*, JRP 2007, 74; *Kopetzki*, ZÖR 1986, 102 f; *Kostelka*, Der Staatsbürger 1983/52, 4; *Berchtold*, ÖJZ 1979, 505.

<sup>1006</sup> *Kopetzki*, in: Korinek/Holoubek, Art 57 Rn 6.

sanktioniert werden.<sup>1007</sup> Mithin können die Abgeordneten für Äußerungen im Rahmen der Sitzungen des Plenums und der Ausschüsse auch nicht zivilrechtlich zur Verantwortung gezogen werden.<sup>1008</sup> Pressekonferenzen oder Interviews sind davon jedoch nicht umfasst.<sup>1009</sup> Die außerberufliche Immunität gewährleistet den Schutz vor Strafverfolgung. Dieser Schutz ist jedoch nur relativ, da dieser mit Zustimmung des Parlaments nach Art 57 Abs 2 B-VG aufgehoben werden kann. Ferner bezieht sich der Schutz gemäß Art 57 Abs 3 Satz 1 B-VG nicht auf strafbare Handlungen, die offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der politischen Tätigkeit des Mandatars stehen. Die Prüfung des Zusammenhangs obliegt zunächst der ermittelnden Behörde und auf ein entsprechendes Verlangen des Abgeordneten dem Nationalrat.<sup>1010</sup> Mithin befreit die außerberufliche Immunität den Abgeordneten nicht von seiner rechtlichen Verantwortung.<sup>1011</sup>

### **b) Verfahren**

Soweit der Schutz der Immunität besteht, ist eine Verfolgung laut Art 57 Abs 3 Satz 2 B-VG nur zulässig, wenn der Nationalrat dazu seine Zustimmung erteilt hat. Die Zustimmung zur Verhaftung ist indes bei Ergreifung auf frischer Tat bei der Verübung eines Verbrechens entbehrlich.<sup>1012</sup> Diese Zustimmung kann nach Art 57 Abs 4 B-VG auch konkludent mit Ablauf der achtwöchigen Frist erfolgen.

Im Nationalrat ist zunächst der Immunitätsausschuss mit den Ersuchen um Zustimmung zur behördlichen Verfolgung eines Abgeordneten gemäß § 80 Abs 1 GOG-NR zu befassen. Im Anschluss entscheidet der Nationalrat selbst über das Auslieferungsbegehren nach § 80 Abs 3 und 4 GOG-NR.

Sowohl die Entscheidungen des Nationalrates als auch die des Immunitätsausschusses unterliegen dem Mehrheitsprinzip.<sup>1013</sup> Der Nationalrat ist nicht verpflichtet, die Auslieferung zu verweigern, wenn er den politischen Zusammenhang bejaht.<sup>1014</sup>

Der Schutz der Immunität ist ein verfassungsgesetzlich gewährleistetetes Recht im Sinne des Art 144 Abs 1 B-VG. Falls dieses Recht ohne richterliche Verfügung verletzt wurde, kann der betroffene Abgeordnete nach Art 144 Abs 1 B-VG Beschwerde vor dem Verfassungsgerichtshof wegen dieser Verletzung führen.<sup>1015</sup>

---

<sup>1007</sup> *Kopetzki*, in: Korinek/Holoubek, Art 57 Rn 23; *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 364.

<sup>1008</sup> *Kopetzki*, in: Korinek/Holoubek, Art 57 Rn 6; *Bußjäger*, JRP 2007, 73 f.

<sup>1009</sup> *Kopetzki*, in: Korinek/Holoubek, Art 57 Rn 13.

<sup>1010</sup> *Mayer*, Verfassungsrecht 260; *Kopetzki*, in: Korinek/Holoubek, Art 57 Rn 41 f und 52; *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 366; *Bußjäger*, JRP 2007, 74 f; *Berchtold*, ÖJZ 1979, 507.

<sup>1011</sup> Vgl *Kopetzki*, ZÖR 1986, 103.

<sup>1012</sup> *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 369.

<sup>1013</sup> *Mayer*, Verfassungsrecht 261.

<sup>1014</sup> *Kopetzki*, in: Korinek/Holoubek, Art 57 Rn 61 ff.

<sup>1015</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 86.

### 3. Vergleich und Ergebnis

Die Bundestagsabgeordneten vergegenwärtigen und repräsentieren in ihrer Gesamtheit das Volk im Parlament. Das österreichische Verfassungsrecht greift eine derartige Fiktion nicht auf, sondern weist dem Nationalrat in technischer Weise und eher *šschnörkellos* die Kompetenz der Gesetzgebung zu.

Zwar kennen beide Länder dem Grunde nach das Prinzip des freien Mandats. Doch während in Deutschland eher der rechtstheoretische Rahmen des Abgeordnetenstatus formuliert wird, gelten in Österreich hinsichtlich der Abgeordnetenstellung die technischeren Vorschriften. Die Technizität des österreichischen Parlamentsrechts zeigt sich in objektivierten sowie detaillierten, aber auch restriktiveren Bestimmungen. Demnach wird in Österreich anders als in Deutschland nicht explizit auf die subjektive Sphäre der Abgeordneten, also das Gewissen und die Freiheit der Mandatsausübung, abgestellt. Zudem geben zahlreiche Bestimmungen den einzelnen Mandataren ein Korsett betreffend die Mandatsausübung vor. So darf ein Nationalratsabgeordneter dem Parlament nicht dreißig Tage fernbleiben ohne den Mandatsverlust nach § 2 Abs 1 Z 2 GOG-NR fürchten zu müssen. Die Geschäftsordnung des Bundestages räumt den deutschen Parlamentariern dagegen auch betreffend die Mandatsausübung größere Spielräume ein. Zwar soll der Bundestagsabgeordnete sein Mandat in den Mittelpunkt seiner Tätigkeit stellen, doch muss ein Bundestagsabgeordneter in einem vergleichbaren Fall lediglich mit der Kürzung seiner Aufwandspauschale nach gemäß § 13 Abs 2 GOBT in Verbindung mit § 14 AbgG rechnen. Obwohl die meisten Nationalratsabgeordneten<sup>1016</sup> neben ihrem Mandat einen Hauptberuf ausüben, umfasst die Mandatsfreiheit in Österreich nicht die Freiheit, die Mandatsausübung weitestgehend zu vernachlässigen. Folglich ist die Eingriffsschwelle der Tatbestände, welche zum Verlust eines Abgeordnetenmandats führen können, in Österreich niedriger als in Deutschland. Mithin erfährt der Schutz eines Nationalratsmandats nicht dieselbe Ausprägung wie der Schutz eines Bundestagsmandats.

Darüber hinaus sehen beide Länder Verhaltenspflichten für ihre Parlamentsabgeordneten vor. Verhaltenspflichten stellen schon kraft der Natur der Sache eine Beschränkung der jeweiligen Abgeordnetenstellung dar und müssen sich am Verhältnismäßigkeitsprinzip messen lassen. Im Grundsatz gibt es zwei Arten von Verhaltenspflichten für Abgeordnete. Verhaltensregeln können zum einen Unvereinbarkeiten und zum anderen Anzeige- bzw Offenlegungspflichten bedingen. Sowohl die Vorschriften über die Mitglieder des Bundestages als auch die Normen über die Mitglieder des Nationalrates sehen eine Kombination dieser Pflichten vor. Die Regeln über die Unvereinbarkeit vermeiden die

---

<sup>1016</sup> Vgl Liste gemäß § 9 des Bundesverfassungsgesetzes über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre für das Kalenderjahr 2009 (XXIV. GP).

Entstehung von Interessenskonflikten. Dabei schränken sie die Mandatare allerdings ein. Dagegen sorgen die Anzeigepflichten für eine weitgehende Transparenz und legen mögliche Interessenskonflikte offen. Der konkrete Konflikt wird hier indes nicht vermieden, sondern nur öffentlich gemacht. Während in Deutschland der Schwerpunkt auf die Anzeige- bzw. Offenlegungspflichten gelegt wird, stehen die Inkompatibilitäts- bzw. Unvereinbarkeitsregelungen in Österreich im Vordergrund.

Die Freiheit der Abgeordneten von externen Bindungen ist im Grunde dem Recht beider Parlamente gemein. Sowohl die Abgeordneten des Nationalrates wie die Abgeordneten des Bundestages haben ein freies Mandat inne. Doch erfährt dieses im Nationalrat unter Umständen gewisse Einschränkungen. Nach Art 56 Abs 2 B-VG ist ein Mandat auf Zeit möglich. Dieses Mandat hängt dann von Faktoren ab, die der Abgeordnete selbst nicht beeinflussen kann. Für den Fall der Rückkehr eines Regierungsmitgliedes in das Parlament verliert der nachgerückte Abgeordnete sein Mandat. Der entsprechende Nationalratsabgeordnete genießt somit nicht die umfassende Freiheit des Mandates. Er ist stets abhängig von der Stabilität und dem Bestand der Regierung. Seine Kontrolltätigkeiten gegenüber der Regierung wird er deshalb wohl im eigenen Interesse auf ein Mindestmaß reduzieren. Auch in der allgemeinen Parlamentsdebatte wird er gegebenenfalls nicht unbefangen und unabhängig von der Klub- oder Parteiführung agieren können. Folglich ist er in seiner Mandatsausübung nicht frei von äußeren Einflüssen. Zwar handeln auch die anderen Abgeordneten nicht losgelöst im parlamentarischen Raum, sondern sind auch in gewissem Maße Abhängigkeiten und Verpflichtungen unterworfen. Doch kann diesen das Mandat bei Ausübung desselben nicht gegen deren Willen entzogen werden. Dies führt nicht zuletzt zu einer Ungleichheit der Abgeordneten im Nationalrat. In Deutschland garantiert indes Art 38 Abs 1 Satz 2 GG die Freiheit und Gleichheit aller Mitglieder des Bundestages.<sup>1017</sup> Demnach ist eine Differenzierung des Abgeordnetensatus verfassungsrechtlich unzulässig. Eine Ungleichbehandlung der Bundestagsabgeordneten ist mithin - wie auch der unfreiwillige Mandatsverzicht - grundgesetzwidrig.

Das Immunitätsrecht beider Parlamente ist dem Grundsatz nach ähnlich ausgestaltet. Dementsprechend wird die Immunität jeweils in zwei Bereiche unterteilt. Der erste Bereich betrifft politische Handlungen im Parlament selbst, welche sowohl im Nationalrat als auch im Bundestag von jeder Verantwortung freigestellt sind. Das Grundgesetz macht diesbezüglich indes eine Ausnahme, als dass unpolitische Beleidigungen geahndet werden können. Dafür erstreckt sich dieser Schutz, anders als in Österreich, nicht nur auf das Plenum und die Parlamentsausschüsse, sondern auch auf Fraktionssitzungen.

---

<sup>1017</sup> Vgl. *Butzer*, in: Epping/Hillgruber, Art 38 Rn 78 und 84 ff; *Morlok*, in: Dreier, Art 38 Rn 132 ff; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 38 Rn 193 und 205 ff; *Magiera*, in: Sachs, Art 38 Rn 46 f und 58; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Art 38 Rn 25 und 30.

Der zweite Bereich des Immunitätsrechts betrifft gleichermaßen die behördliche Verfolgung der Abgeordneten. Der wesentliche Unterschied ist hierbei jedoch, dass in Österreich die Immunität von Anfang an nicht greift, wenn die vorgeworfene Handlung offenkundig in keinem Zusammenhang mit der politischen Tätigkeit steht. Der Bundestag hat dagegen die Ermittlung gegen seine Abgeordnete mittels Generalgenehmigung in Anlage 6 zur Geschäftsordnung grundsätzlich erlaubt.

Damit gilt der Immunitätsschutz in Österreich in weiten Teilen von vornherein nicht. Indessen besteht er in Deutschland im Grunde weiter, doch hat der Bundestag mit dem jederzeit umkehrbaren Beschluss fast vollständig ausgehebelt und darauf verzichtet.

Seit bestehen der demokratischen Verfassungen wird in beiden Ländern diskutiert, ob die Immunität im demokratischen Rechtsstaat überholt und überflüssig sei. Die Protagonisten der Abschaffung der Immunität unterstellen jedoch kein ideales Verhältnis von geschriebenem Recht und Verfassungswirklichkeit<sup>1018</sup>. Zwar ist die willkürliche Verfolgung von Abgeordneten unwahrscheinlich, doch ist sie auch in einem demokratischen Rechtsstaat nicht vollkommen ausgeschlossen.<sup>1019</sup> Mithin sollte an dem Grundsatz der Immunität der Abgeordneten festgehalten werden. Dies gilt insbesondere, da die faktische Ausgestaltung des Immunitätsschutzes sowohl im Nationalrat als auch im Bundestag im Grunde nur noch der Form nach besteht. Zudem stellen beide Länder den Schutz des Parlaments und gerade nicht die persönliche Privilegierung des einzelnen Abgeordneten in den Vordergrund.

Schließlich erhärtet sich der Befund, dass die Parlamentsautonomie des Nationalrates nicht in dem Umfang wie die Autonomie des Bundestages ausgeprägt ist. Während die Wahlprüfung und die Entscheidung über die Parlamentsmitgliedschaft dem Bundestag selbst obliegen, nimmt die österreichische Rechtsordnung diese grundlegenden Elemente der Autonomie dem Nationalrat aus der Hand und weist sie dem Verfassungsgerichtshof zu.

### **C. Parlamentarische Minderheitenrechte und der Rechte der einzelnen Abgeordneten**

Die parlamentarischen Minderheitenrechte dienen keinem Selbstzweck. Vielmehr obliegt der Parlamentsminderheit die Verantwortung über die Kontrolle der Regierung unter den Bedingungen des neuen Dualismus.<sup>1020</sup> Parlamentarische Minderheitenrechte entspringen damit dem Bedürfnis, die Regierung ohne Unterstützung ihrer Parlamentsmehrheit kontrollieren zu können.

Im Rahmen der Beurteilung der Effektivität der parlamentarischen Kontrolle ergibt sich allerdings ein grundlegendes Paradoxon: Da Mehrheit und Minderheiten im wesentlichen

---

<sup>1018</sup> BVerfGE 104, 310, 328.

<sup>1019</sup> Vgl BVerfGE 104, 310, 328 f.

<sup>1020</sup> Bückler, in: Der Bundestag von innen gesehen 160 f.

Relationsbegriffe sind, bedingt eine große Parlamentsmehrheit zwangsläufig eine kleine parlamentarischer Minderheit. Mithin kommt der Minderheit als Gegenpart einer starken Regierungsmehrheit schwaches Stimmgewicht im Parlament zu. Dementsprechend erfüllt die Opposition zusammengenommen nicht selbstverständlich die Quoren sämtlicher Minderheitenrechte. Dies gilt vor allem in Zeiten großer Koalitionen.<sup>1021</sup> Folglich vereinigen insbesondere große Koalitionen bzw starke Regierungsmehrheiten eine Machtfülle im Parlament und der Regierung auf sich, die dann einer schwachen parlamentarischen Kontrolle gegenübersteht. Im Fall einer kleinen Koalition oder gar einer Minderheitsregierung ist indessen eine starke parlamentarische Kontrolle gegeben.<sup>1022</sup> Eine starke parlamentarische Minderheit bewirkt deshalb bereits als solche eine starke Kontrolle der Macht. Dagegen wächst mit größerer Macht die Notwendigkeit ihrer Kontrolle. Mithin müsste die Kontrolle einer starken Regierung und einer starken Regierungsmehrheit im Parlament ausgeprägter sein.

Dabei dürfen die Mehrheitsverhältnisse im Parlament und damit die Wahlentscheidung des Souveräns allerdings nicht durch überbordende Minderheitenrechte korrigiert werden. Mithin stehen Minderheitenrechte immer im Spannungsverhältnis von Handlungsfähigkeit der Parlamentsmehrheit und dem grundlegenden Prinzip der Abgeordnetengleichheit.<sup>1023</sup> Der Interessensausgleich zwischen der Mehrheit und der Minderheit ist damit eine „Gratwanderung“<sup>1024</sup>.

Allerdings ist die Funktionsfähigkeit der Regierungskontrolle durch das Parlament in Frage gestellt, wenn diese allein von der parlamentarischen Mehrheit und damit von der Regierung selbst abhängt.<sup>1025</sup> Deshalb stellen Minderheitenrechte verfahrensmäßige Ausnahmen vom Majoritätsprinzip dar. Sie messen den Stimmanteilen der sie unterstützenden Abgeordneten größeres Gewicht zu und setzen das dahinterstehende Begehren durch. Gleichwohl beziehen sich die Minderheitenrechte auf den Ablauf der parlamentarischen Beratung.<sup>1026</sup> Die Sachentscheidung unterliegt uneingeschränkt dem Mehrheitsprinzip.

Sowohl die deutsche als auch die österreichische Verfassung legen für bestimmte Minoritätsrechte explizite Quoren fest, um einen Missbrauch oder einen vorschnellen Gebrauch und eine damit verbundene Abnutzung der Minderheiteninstrumente zu verhindern. Der jeweiligen Geschäftsordnungsgeber folgen dieser Ratio und knüpfen zahlreiche Geschäftsordnungsinstrumente hierarchisch an das Erreichen eines bestimmten Quorums.

---

<sup>1021</sup> Vgl während der 16. Wahlperiode des Bundestages und der 23. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates erfüllten die Minderheitenfraktionen zusammen nicht das Drittelquorum im Parlament.

<sup>1022</sup> Vgl *Preuß*, in: BT-Ausschussdrucksache Geschäftsordnung 16-G-13/5, Stellungnahme S 4.

<sup>1023</sup> *Schmidt-Jortzig*, in: BT-Ausschussdrucksache Geschäftsordnung 16-G-13/1, Stellungnahme S 5.

<sup>1024</sup> *Auracher-Jäger*, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 123.

<sup>1025</sup> Vgl *Schäfer*, Der Bundestag 78 f.

<sup>1026</sup> *Schindler*, Datenhandbuch 2776.

## ***I. Ausprägung der parlamentarischen Minderheitenrechte***

Das österreichische und das deutsche Parlamentsrecht kennen gleichermaßen verfassungsrechtliche, einfachgesetzliche und geschäftsordnungsmäßige Minderheitenrechte.<sup>1027</sup> Die Minderheitsrechte beider Rechtsordnungen reichen vom Individualrecht des einzelnen Mandatars bis zum Minderheitenrecht eines Drittels der Abgeordneten. Sie haben sich mit dem Parlamentarismus entwickelt und weisen im Wesentlichen eine systematische sowie hierarchische Gliederung auf.

Sowohl die Geschäftsordnung des Bundestages als auch die Geschäftsordnung des Nationalrates unterscheiden parlamentarische Minderheitenrechte weiters in dreierlei Hinsicht.

Zum einen differenzieren beide Geschäftsordnungen nach dem Träger der Minoritätsrechte, also danach, ob die Rechte von einzelnen Abgeordneten als kleinstmöglicher Minderheit oder nur kollektiv von einer quorengelbundenen bzw institutionalisierte Gruppe von Abgeordneten geltend gemacht werden können.<sup>1028</sup>

Zum zweiten wird zwischen aktiven und passiven Minoritätsrechten nach deren Absicht unterschieden.<sup>1029</sup> Demnach zielen aktive Minderheitenrechte darauf ab, ein Begehren zu erreichen, während mit passiven Minderheitenrechten<sup>1030</sup> etwas verhindert werden kann.

Zum dritten wird in beiden Geschäftsordnungen hinsichtlich der Rechtsfolgen zwischen relativen und absoluten Minderheitenrechten differenziert.<sup>1031</sup>

### **1. Rechtsfolgen von relativen bzw absoluten Minderheitenrechten**

An die Trennung in relative und absolute Minoritätsrechte knüpfen sich unterschiedliche Rechtsfolgen bei Inanspruchnahme des Rechts.

Absoluten Minderheitenrechten muss entsprochen werden, wenn sie zulässig geltend gemacht werden.<sup>1032</sup> Sie stehen mithin nicht zur Disposition der Mehrheit. Die Bundestagsgeschäftsordnung bezeichnet diese Minderheitenrechte als „Verlangen“.<sup>1033</sup> Auch nach dem Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates zieht die ordnungsgemäße Geltendmachung eines Minderheitenverlangens die entsprechende Rechtsfolge nach sich, ohne dass es eines Mehrheitsbeschlusses bedarf.<sup>1034</sup>

---

<sup>1027</sup> Vgl *Schmidt-Jortzig*, in: BT-Ausschussdrucksache Geschäftsordnung 16-G-13/1, Stellungnahme S 4.

<sup>1028</sup> *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 190.

<sup>1029</sup> *Schmidt-Jortzig*, in: BT-Ausschussdrucksache Geschäftsordnung 16-G-13/1, Stellungnahme S 2.

<sup>1030</sup> Vgl § 126 GOBT, § 20 Abs 3 GOBT, § 19 GOBT in Verbindung mit Art 42 Abs 1 GG, Art 79 Abs 2 GG, Art 94 Abs 1 Satz 2 GG in Verbindung mit § 6 BVerfGG.

<sup>1031</sup> Vgl *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 190; neben der Bezeichnung als relative und absolute Minderheitenrechte ist auch die Bezeichnung als unechte bzw echte Minderheitenrechte geläufig; vgl *Zeh*, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 53 Rn 39.

<sup>1032</sup> *Troßmann*, Parlamentsrecht, Vor §§ 16-22 Rn 8; *Schindler*, Datenhandbuch 996; *Achterberg*, Parlamentsrecht 302.

<sup>1033</sup> *Zeh*, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 53 Rn 39.

<sup>1034</sup> Vgl beispielsweise § 33 Abs 2 Satz 1 GOG-NR.

Dagegen führen relative Minderheitenrechte lediglich dazu, dass mit deren geschäftsordnungsmäßigen Geltendmachung eine Entscheidung des Parlaments über den entsprechenden Minderheitenantrag herbeigeführt wird. Die Entscheidungsfreiheit der Mandatare bei der Abstimmung über den Antrag selbst bleibt indes unberührt.<sup>1035</sup> Das Abstimmungsverfahren wird mithin ohne Besonderheiten durchgeführt. Dem Antrag muss also nicht zugestimmt werden.

## **2. Träger parlamentarischer Minderheitenrechten**

Die Mitwirkungsinstrumente der Mitglieder des Parlaments sind in der Geschäftsordnung geregelt. Während sowohl die deutsche als auch die österreichische Rechtslage einzelnen Abgeordneten in Ausgestaltung ihrer jeweiligen Statusrechte Instrumente zur parlamentarischen Mitwirkung an die Hand gibt, ist doch die Mehrzahl der geschäftsordnungsmäßigen Möglichkeiten an die Vereinigung einer größeren Zahl von Abgeordneten geknüpft. Diese Vereinigungen können vorübergehender oder institutionalisierter Natur sein. Zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit ist die derartige Konzentration der Verfahrensweise erforderlich.

Ein einzelner Abgeordneter soll nicht unbegrenzt eigene Agenden vor dem Vollplenum des Parlaments verfolgen können und beispielsweise durch ungegrenzte Redezeit den Verfahrensgang beeinträchtigen können. In den Anfängen des Parlamentarismus war die parlamentarische Mitwirkung der einzelnen Abgeordneten weitgehend unbeschränkt, was zu einer Antragsflut sowie uferlosen und unergiebigem Debatten führte.<sup>1036</sup> Deshalb kommt die Antragsbefugnis der weit überwiegenden Zahl der bedeutenden geschäftsordnungsmäßigen Anträge ausschließlich Vereinigungen von Mitgliedern des Bundestags und des Nationalrates zu.

### **2.1. Bundestag**

Im Bundestag kommen die geschäftsordnungsmäßigen Minderheitenrechte einzelnen Abgeordneten, einer bestimmten Anzahl von Abgeordneten oder den Fraktionen zu. Besondere Oppositionsrechte kennt der Bundestag nicht.

#### **a) Einzelner Abgeordneter**

Zu den grundlegenden Rechten der Abgeordneten als kleinstmöglicher parlamentarischer Minderheit zählen vor allem das Rederecht, das Stimmrecht, das Interpellationsrecht, das Informationsrecht sowie das Recht, an der Willensbildung des Parlaments teilzunehmen und

---

<sup>1035</sup> Kretschmer, in: Schneider/Zeh, § 9 Rn 82; Schwerin, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 191; Troßmann, Parlamentsrecht, Vor §§ 16-22 Rn 14; Schindler, Datenhandbuch 996.

<sup>1036</sup> Vgl die Frankfurter Nationalversammlung; hier melden sich zum Teil weit über 100 Redner zu einem Tagesordnungspunkt, Tormin, Geschichte der deutschen Parteien 26.

parlamentarische Initiativen zu ergreifen.<sup>1037</sup> Des Weiteren steht den Abgeordneten das Recht zu, mit anderen Abgeordneten eine Fraktion zu bilden.<sup>1038</sup> Diese Abgeordnetenrechte beruhen auf dem verfassungsrechtlichen Status aus Art 38 Abs 1 Satz 2 GG und werden durch die Geschäftsordnung insbesondere in § 13 Abs 1 GOBT ausgestaltet. Richtmaß für die Ausgestaltung der Organisation und des Geschäftsgangs ist die gleichmäßige Beteiligung aller Abgeordneten nach dem Repräsentationsprinzip.<sup>1039</sup>

Dem einzelnen Abgeordneten stehen im Plenum als absolute Minderheitenrechte das Rederecht, das Recht, einen Geschäftsordnungsantrag gemäß § 29 GOBT zu stellen, und das Recht, nach dem Schluss der Aussprache zur abschließenden Abstimmung eine Erklärung nach § 31 Abs 1 Satz 1 GOBT abzugeben, zur Verfügung. Ferner hat er das absolute Minderheitenrecht, im Sinne des § 105 Satz 1 GOBT kurze Einzelfragen zur mündlichen oder schriftlichen Beantwortung an die Bundesregierung zu richten.

An relativen Minderheitenrechten sind den einzelnen Abgeordneten folgende Geschäftsordnungsinstrumente eingeräumt: Jedes Mitglied des Bundestages kann nach § 20 Abs 2 Satz 3 GOBT vor Eintritt in die jeweilige Tagesordnung nach Eröffnung jeder Plenarsitzung eine Änderung der Tagesordnung beantragen. Weiters kann jedes Mitglied laut § 82 Abs 1 Satz 2 GOBT Änderungen zu Gesetzentwürfen in zweiter Beratung mit einer kurzen Begründung beantragen. Der einzelne Abgeordnete ist ohne Unterstützung weiterer Abgeordneter gemäß Anlage 4 im Rahmen der Regierungskontrolle auf die Einreichung von Fragen zur mündlichen und schriftlichen Beantwortung sowie auf die Beteiligung an der Regierungsbefragung nach Anlage 7 beschränkt.

Des Weiteren ist der einzelne Abgeordnete nur mit Unterstützung einer größeren Zahl von Abgeordneten initiativberechtigt betreffend die Vorlage im Sinne des § 75 GOBT. Denn Vorlagen müssen nach § 76 Abs 1 GOBT in der Regel von einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages unterzeichnet sein. Dabei gilt entweder die Fraktion oder jeder Unterzeichner als Antragsteller.

Für fraktionslose Abgeordnete enthält die Geschäftsordnung des Bundestages eine ausdrückliche Sonderregelung in § 57 Abs 2 Satz 2 GOBT. Danach werden fraktionslose Mitglieder des Bundestages als beratende Ausschussmitglieder vom Bundestagspräsidenten

---

<sup>1037</sup> BVerfGE 10, 4, 12; 13, 123, 125; 43, 142, 149; 57, 1, 5; 67, 100, 129; 80, 188, 188 f und 218 f; *Magiera*, in: Sachs, Art 38 Rn 58 ff; *Klein*, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 51 Rn 32 ff; *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 38 Rn 67 ff; *Achterberg/Schulte*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art 38 Rn 96 f; *Schreiner*, in: Schneider/Zeh, § 18 Rn 4 ff; *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Einl, 3 f; *Pfeil*, Der Abgeordnete und die Fraktion 93; *Bernzen/Gottschalck*; ZParl 1990, 395 f; *Brandner*, JA 1990, 153; *Roll*, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 13.

<sup>1038</sup> BVerfGE 60, 374, 379; 70, 324, 355; 80, 188, 217 ff.

<sup>1039</sup> BVerfGE 80, 188, 218 f; 84, 304, 321; *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 147; *Degenhart*, Staatsrecht Rn 410.

benannt.<sup>1040</sup> Daneben stehen den Fraktionslosen die Rechte zu, die auch anderen Abgeordneten ohne Rücksicht auf die Zugehörigkeit zu einer Fraktion oder Gruppe aus Art 38 Abs 1 Satz 2 GG zustehen. Bezüglich des statusrechtlichen Rederechts kann dem fraktionslosen Abgeordneten mangels ausdrücklicher Regelungen zum Rederecht nach pflichtgemäßen Ermessen eine an der früheren Mindestredezeit orientierte Redezeit eingeräumt werden.<sup>1041</sup>

## ***b) Vereinigung mehrerer Abgeordneter***

### **aa) Eines Drittels der Abgeordneten**

Der Präsident des Bundestag ist nach § 21 Abs 2 GOBT, Art 39 Abs 3 Satz 3 GG verpflichtet den Bundestag einzuberufen, wenn ein Drittel der Mitglieder dies verlangt. Daneben hat ein Drittel der Abgeordneten nach Art 93 Abs 1 Z 2 GG das Recht, Gesetze im Wege der Abstrakten Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht auf deren Verfassungsmäßigkeit überprüfen zu lassen.

Damit handelt es sich bei beiden Instrumenten um absolute Minderheitenrechte.

### **bb) Eines Viertels der Abgeordneten**

Ein Viertel der Abgeordneten hat zusammen das absolute Minderheitenrecht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gemäß Art 44 Abs 1 Satz 1 GG.

Ferner ist der Bundestag nach § 56 Abs 1 Satz 2 GOBT verpflichtet eine Enquete-Kommission einzusetzen, wenn das Begehren von einem entsprechenden Quorum von Abgeordneten verlangt wird.

Außerdem ist ein Misstrauensantrag gegen den Bundeskanzler nach Art 67 Abs 1 GG, § 97 Abs 1 Satz 2 GOBT als relatives Minderheitenrecht nur dann zulässig, wenn der Antrag von einem Viertel der Mitglieder des Bundestages oder einer Fraktion, die mindestens ein Viertel der Mitglieder des Bundestages umfasst, unterzeichnet ist. Zudem steht nur dem gleichen Quorum das Vorschlagsrecht zur Wahl eines Bundeskanzlers gemäß § 4 Satz 2 GOBT als relatives Minderheitenrecht zu.

### **cc) Eines Zehntels der Abgeordneten**

Nach § 48 Abs 1 BVerfGG<sup>1042</sup> kann eine Minderheit des Bundestages, die wenigstens ein Zehntel der gesetzlichen Mitgliederzahl umfasst, Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht gegen den Beschluss des Bundestages über die Gültigkeit einer Wahl oder den Verlust der Mitgliedschaft im Bundestag erheben.

---

<sup>1040</sup> § 57 Abs 2 Satz 2 GOBT wurde erst 1989 als Reaktion auf die sogenannte Wüppesahl-Entscheidung des BVerfGE 80, 188 durch BGBl 1989 I S 2442 eingefügt.

<sup>1041</sup> BVerfGE 80, 188, 228 f; *Roll*, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 35. Die früher geltende Mindestredezeit betrug fünf Minuten.

<sup>1042</sup> Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BGBl 1993 I S 1473, zuletzt geändert durch BGBl 2009 I S 2346).

Ferner steht einem Zehntel der Bundestagsmitglieder nach Art 42 Abs 1 GG das relative Minderheitenrecht zu, einen Antrag auf Ausschluss der Öffentlichkeit zu stellen.

**dd) Vereinigung von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages**

Eine Vereinigung von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages hat zuvörderst das absolute Minderheitenrecht, sich zu einer Fraktion zusammenzuschließen.<sup>1043</sup> Nach § 10 Abs 1 GOBT sind hierfür allerdings die politische Homogenität, der Ausschluss des Wettbewerbs untereinander sowie die Dauerhaftigkeit und Institutionalisierung der Vereinigung erforderlich.

Darüber hinaus können sich von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages kurzfristig zusammenschließen, ohne eine Fraktion zu bilden. Derartige Vereinigungen sind zwar ident mit der Fraktion hinsichtlich der Mindestgröße. Sie sind jedoch im Gegensatz zur Fraktion nicht institutionalisiert und nicht auf Dauer angelegt, sondern nur auf ein bestimmtes Begehrt ausgerichtet.

Als Ausfluss der spezifisch mitgliedschaftlichen Rechte aus Art 38 Abs 1 Satz 2 GG dürfen indes maßgebliche Geschäftsordnungsinstrumente nicht nur an die Zugehörigkeit zu einer Fraktion geknüpft werden. Ausdruck des freien Mandats ist gerade auch die freiwillige Entscheidung des Abgeordneten keiner Vereinigung anzugehören ohne dabei parlamentarische Statusrechte einzubüßen. Deshalb steht es Abgeordneten frei, sich unabhängig von Fraktionen oder fraktionsübergreifend hinter einen Begehrt zu versammeln und dieses im Bundestag durchzusetzen. Mithin begrenzt die Bundestagsgeschäftsordnung grundlegende Minderheitenrechte nicht auf Fraktionen, sondern öffnet diese auch für Zusammenschlüssen von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages.<sup>1044</sup>

Absolute Minderheitenrechte einer Anzahl von Abgeordneten in Fraktionsstärke sind die Einberufung des Ältestenrates nach § 6 Abs 1 Satz 3 GOBT und das Verlangen auf Aussprachen im Sinne der §§ 79, 81 Abs 1 Satz 1, 84 Satz 2, 112 Abs 2 Satz 2 GOBT. Ferner kann in dieser Abgeordnetenstärke die Beschlussfähigkeit des Plenums nach § 45 Abs 2 GOBT bezweifelt werden.

Des Weiteren steht einer Anzahl von Abgeordneten in Fraktionsstärke das Initiativrecht nach §§ 75, 76 GOBT betreffend Gesetzesentwürfe und sonstige selbständigen Vorlagen zu. Zudem hat eine Abgeordnetenvereinigung von dieser Größe das Recht, gemäß § 85 Abs 1 GOBT Änderungsanträge in dritter Beratung zu stellen, sowie das Recht, gemäß Art 43 Abs 1 GG in Verbindung mit § 42 GOBT den Antrag auf Herbeirufung eines Regierungsmitglieds zu stellen.

---

<sup>1043</sup> BVerfGE 60, 374, 379; 70, 324, 355; 80, 188, 217 ff.

<sup>1044</sup> Vgl §§ 20 Abs 3 und 5, 25 Abs 2, 26, 42, 44 Abs 3, 45 Abs 2, 52, 60 Abs 3, 76 Abs 1, 78 Abs 2, 79, 80 Abs 2, 81 Abs 1, 84, 85, 86, 88 Abs 2, 89, 93 Abs 2 und 3, 93b Abs 2 und 6, 101, 102, 112 Abs 2, 115 GOBT.

### ee) Vereinigungen von weniger als fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages

Den Gruppenstatus nach § 10 Abs 4 GOBT können Vereinigungen von Abgeordneten erhalten, die die Fraktionsmindestgröße nicht erreichen. Die Gruppe unterscheidet sich damit von der Fraktion hinsichtlich der Größe. Dennoch ist sie wie die Fraktion institutionalisiert und auf Dauer angelegt.

Gleichwohl sind der parlamentarischen Gruppe keine originären Geschäftsordnungsrechte zugewiesen. Im Sinne des Art 38 Abs 1 Satz 2 GG muss aber auch eine derartige Abgeordnetenvereinigung an der politischen Willensbildung im Parlament mitwirken können. Mithin muss der Gruppe mit der Fraktion vergleichbare Initiativ- und Beteiligungsrechte eingeräumt werden.<sup>1045</sup>

Die Anerkennung der Gruppe nach § 10 Abs 4 GOBT erfolgt durch Beschluss des Bundestages. Im Rahmen dieses Beschlusses werden sodann die konkreten Beteiligungsrechte der Gruppe für die jeweilige Wahlperiode statuiert.<sup>1046</sup> Dabei ist das Proportionalitätsprinzip maßgeblich.<sup>1047</sup> Folglich orientieren sich die Gruppenrechte proportional an den Fraktionsrechten.

### c) Fraktion

Die Geschäftsordnung weist den Fraktionen maßgebliche Mitwirkungsrechte im Bundestag zu. Dementsprechend sind an den Fraktionsstatus Beteiligungsrechte in Ausschüssen und anderen Gremien, Initiativrechte und weitere Rechte sowie finanzielle Zuschüsse geknüpft.<sup>1048</sup>

Seit Bestehen des Bundestages wurden Fraktionsrechte kontinuierlich ausgebaut, so dass den Fraktionen eine dominierende Stellung im parlamentarischen Verfahren zukommt.<sup>1049</sup> Folglich statuieren Fraktionsrechte den Bundestag als Fraktionenparlament<sup>1050</sup> und lassen den einzelnen Abgeordneten hinter der Fraktion zurücktreten.

Den Fraktionen steht das Recht auf Einberufung des Ältestenrates nach § 6 Abs 1 Satz 3 GOBT sowie das Verlangen auf Aussprachen im Sinne der §§ 79, 81 Abs 1 Satz 1, 84 Satz 2, 112 Abs 2 Satz 2 GOBT in Form absoluter Minderheitenrechte zu. Zudem kann jede Fraktion die Beschlussfähigkeit nach § 45 Abs 2 GOBT anzweifeln. Außerdem steht den Fraktionen nach § 57 Abs 2 Satz 1 GOBT das absolute Minderheitenrecht zu, die

---

<sup>1045</sup> BVerfGE 84, 304, 328 ff; *Morlok*, in: Dreier, Art 38 Rn 163; *Trute*, in: Münch/Kunig, Art 38 Rn 95; *Sachs*, JuS 1992, 255.

<sup>1046</sup> *Zeh*, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 52 Rn 20; *Pfeil*, Der Abgeordnete und die Fraktion 45 und 98 f; *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 159.

<sup>1047</sup> BVerfGE 84, 304, 323 f und 336 f.

<sup>1048</sup> *Roll*, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 10.

<sup>1049</sup> *Kretschmer*, in: Schneider/Zeh, § 9 Rn 25; *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Vor § 10, 6.

<sup>1050</sup> *Kretschmer*, in: BT-Ausschussdrucksache Geschäftsordnung 16-G-13/7, Stellungnahme S 16.

Ausschussmitglieder zu benennen. Ferner kann ausschließlich die Fraktion für einen ihrer Redner eine Redezeit von bis zu 45 Minuten gemäß § 35 Abs 1 Satz 3 GOBT verlangen.

Der Fraktion steht zudem als relatives Minderheitenrecht das Initiativrecht nach § 76 in Verbindung mit § 75 GOBT betreffend Gesetzesentwürfe und sonstiger selbständiger Vorlagen zu. Ferner können Fraktionen gemäß § 85 Abs 1 GOBT Änderungsanträge in dritter Beratung stellen und gemäß Art 43 Abs 1 GG in Verbindung mit § 42 GOBT die Herbeirufung eines Regierungsmitglieds beantragen.

Anders als bei den sonstigen quorengelassenen Minderheitenrechten hängt die Geltendmachung von Fraktionsrechten nicht von der jeweiligen Unterschrift der einzelnen Abgeordneten als Antragsteller in deren Eigenschaft als Teil der Fraktion ab.

Nach §§ 75, 76 GOBT genügt bei Vorlagen einer Fraktion die Unterschrift des Fraktionsvorsitzenden mit einem entsprechenden Zusatz.<sup>1051</sup> Der fraktionsinterne Entscheidungsprozess orientiert sich an der jeweiligen Fraktionsgeschäftsordnung.<sup>1052</sup> In der Regel können Fraktionsrechte geltend gemacht werden, wenn eine Mehrheit der Fraktionsmitglieder dies in der Fraktionssitzung beschließt.

Mithin erweitern Fraktionsrechte im Gegensatz zu quorengelassenen Minderheitenrechten den Einfluss der Fraktionsführung auf die Mandatsausübung der einzelnen Fraktionsmitglieder.

#### ***d) Minderheitenrechte im Rahmen der Ausschüsse***

Parlamentarische Minderheitenrechte kommen auch in den Ausschüssen des Bundestages zum Tragen. So ist der Ausschussvorsitzende gemäß § 60 Abs 2 GOBT zur Einberufung des Ausschusses verpflichtet, wenn dies eine Fraktion im Ausschuss oder mindestens ein Drittel der Mitglieder des Ausschusses unter Angabe der Tagesordnung verlangt. Darüber hinaus können ein Drittel der Mitglieder eines Ausschusses der Einsetzung von Unterausschüssen nach § 55 Abs 1 GOBT in Form eines passiven Minderheitenrechts widersprechen. Außerdem muss ein Ausschuss nach § 70 Abs 1 Satz 2 GOBT über einen Gegenstand öffentliche Anhörungen von Sachverständigen, Interessenvertretern und anderen Auskunftspersonen vornehmen, wenn dies ein Viertel seiner Mitglieder verlangt.

#### ***e) Kontingentierung der Minderheitenrechte***

Eine Kontingentierung von Minderheitenrechten kennt die Bundestagsgeschäftsordnung im Grunde nicht. Nach § 103 GOBT ist zwar eine Beschränkung der Beratung über Große Anfragen möglich, wenn diese so zahlreich eingehen, dass sie die ordnungsgemäße Erledigung der Parlamentsgeschäfte gefährden. Doch betrifft diese Beschränkung nicht den

---

<sup>1051</sup> Roll, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 76.

<sup>1052</sup> Vgl Pfeil, Der Abgeordnete und die Fraktion 105 ff.

individuellen Träger des Minderheitenrechts, sondern das gesamte Plenum. § 103 GOBT dient dem Schutz des Bundestages vor Überlastung, aber gerade nicht der Entlastung der Bundesregierung oder der Beschränkung der Minderheitenrechte.<sup>1053</sup> Außerdem kam die Beschränkungsmöglichkeit des § 103 GOBT bislang nicht zum Tragen.

Dieselbe Zielrichtung verfolgt die Regelung der Anlage 5<sup>1054</sup> zur Geschäftsordnung. Demnach wird an einem Sitzungstag des Bundestages nur eine Aktuelle Stunde durchgeführt.

## **2.2. Nationalrat**

Die Minderheitenrechte aus dem Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates kommen einzelnen Abgeordneten, einer bestimmten Anzahl von Abgeordneten oder den Klubs zu.<sup>1055</sup>

### **a) Einzelner Abgeordneter**

Zu den Status- und damit Minderheitenrechten der Abgeordneten zählen Stimm-, Rede-, Initiativ-, Interpellations- und Informationsrechte.<sup>1056</sup> Allerdings sind die Rechte des einzelnen Abgeordneten als kleinste parlamentarische Minderheit limitiert und weitergehende Begehren regelmäßig an besondere Unterstützungserfordernisse geknüpft.

Unabhängig von einer Klubzugehörigkeit kann jeder einzelne Abgeordnete gemäß § 65 Abs 5 GOG-NR im Sinne eines absoluten Minderheitenrechts vor Eingang in das Abstimmungsverfahren verlangen, dass über bestimmte Teile eines Gegenstandes getrennt abgestimmt wird. Außerdem kann er nach § 66 Abs 2 Satz 3 GOG-NR einen Ausdruck des Abstimmungsprotokolls verlangen. Ferner kann er nach § 66 Abs 3 Satz 1 GOG-NR die Bekanntgabe der Zahl der *š*fürö und *š*gegenö die Frage Stimmenden erwirken.

Daneben stehen dem einzelnen Abgeordneten weitere Rechte zu. Dementsprechend ist er nach § 26 Abs 1 GOG-NR als Antragsteller berechtigt, in den Sitzungen des Nationalrates selbständige Anträge einzubringen. Dies bedarf allerdings gemäß § 26 Abs 4 und 5 GOG-NR der Unterstützung vier weiterer Abgeordnete. Erst wenn der Antrag ausreichend unterstützt ist, wird er in die geschäftsordnungsmäßige Behandlung genommen.<sup>1057</sup> Falls der zuständige Ausschuss die Vorberatung des Antrages nicht binnen sechs Monaten nach Zuweisung der Vorlage begonnen hat, kann der Antragsteller nach § 26 Abs 7 und 9 GOG-NR ohne weitere Unterstützung verlangen, dass die Vorberatung über den ordnungsgemäß eingebrachten selbständigen Antrag innerhalb von acht Wochen im Ausschuss aufgenommen wird.

---

<sup>1053</sup> Roll, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 103.

<sup>1054</sup> Z 3 der Anlage 5 zur GOBT.

<sup>1055</sup> Vgl Raschauer, JRP 2006, 258.

<sup>1056</sup> Vgl Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 96.

<sup>1057</sup> Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 143.

Ebenfalls an die Unterstützung weiterer Abgeordneter knüpft das Verlangen des Antragstellers gemäß § 69 Abs 4 Satz 1 GOG-NR an, eine erste Lesung über den von ihm eingebrachten Gesetzesvorschlag durchzuführen. Da dies bereits im Antrag verlangt werden muss, gilt insofern auch das zwingende Unterstützungserfordernis aus § 26 Abs 4 und 5 GOG-NR. Ferner kann der Antragsteller mit der Unterstützung von vier Abgeordneten nach § 26 Abs 8 GOG-NR verlangen, dass der Ausschuss, dem der Antrag zugewiesen worden ist, ein Jahr nach Zuweisung der Vorlage dem Nationalrat Bericht zu erstatten hat.

Das Rederecht eines einzelnen Abgeordneten, welcher einem Klub angehört, ist allerdings durch die Gesamtredezeit der Abgeordneten desselben Klubs im Rahmen der Redezeitvereinbarung der Präsidialkonferenz beschränkt. Dagegen ist der fraktionslose Abgeordnete hinsichtlich des Rederechts sowie der Redezeit in Debatten im Sinne des § 57 Abs 7 GOG-NR wesentlich bessergestellt als dessen klubgebundenen Kollegen.<sup>1058</sup>

Eine wenig bedeutsame Ausnahme ergibt sich indes im Rahmen von Kurzdebatten nach § 57a GOG-NR. Fraktionslose Abgeordnete haben im Zuge kurzer Debatten nur dann ein Rederecht, wenn sie diese eröffnen.<sup>1059</sup> Demgemäß ist das Rederecht des fraktionslosen Abgeordneten ein absolutes Minderheitenrecht, während das Rederecht der klubgebundenen Nationalratsmitglieder an das absolute Minderheitenrecht des Klubs gebunden ist und damit kein absolutes Minderheitenrecht des einzelnen klubgebundenen Abgeordneten darstellt.

## ***b) Vereinigung mehrerer Abgeordneter***

### **aa) Eines Drittels der Abgeordneten**

Einem Drittel der Mitglieder des Nationalrates steht das absolute Minderheitenrecht auf Einberufung des Nationalrates sowohl zu einer Sitzung innerhalb einer Tagung nach § 46 Abs 7 GOG-NR, Art 28 Abs 5 B-VG als auch zu einer außerordentlichen Tagung gemäß §§ 46 Abs 2, 106 GOG-NR, Art 28 Abs 2 Satz 2 B-VG zu.

Daneben kann ein Drittel der Abgeordneten die Durchführung einer Volksabstimmung nach §§ 85, 106 GOG-NR, Art 44 Abs 3 B-VG verlangen und gemäß § 86 GOG-NR, Art 140 Abs 1 Satz 2 B-VG Gesetze vor dem Verfassungsgerichtshof anfechten.

### **bb) Eines Viertels der Abgeordneten**

Ein Viertel der Nationalratsmitglieder hat nach § 32e Abs 2 Satz 2 GOG-NR das absolute Minderheitenrecht, die Erteilung eines Prüfauftrages im Sinne des § 99 Abs 2 GOG-NR an den ständigen Unterausschuss des Rechnungshofes zu verlangen.

---

<sup>1058</sup> Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 284.

<sup>1059</sup> Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 286.

### **cc) Eines Fünftels der Abgeordneten**

Einem Fünftel der Mitglieder des Nationalrates steht das relative Minderheitenrecht zu, eine Abstimmung über den Ausschluss der Öffentlichkeit nach § 47 Abs 2 GOG-NR, Art 32 Abs 2 B-VG herbeizuführen.

Darüber hinaus hat dieselbe Anzahl von Abgeordneten das absolute Minderheitenrecht auf Verlegung der Abstimmung über die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses nach § 33 Abs 2 GOG-NR, auf Vertagung der Abstimmung über ein Misstrauensvotum nach § 67 Abs 1 Z 1 GOG-NR sowie auf Vertagung der Abstimmung über einen Gesetzesvorschlag betreffend die Auflösung des Nationalrates nach § 67 Abs 1 Z 2 GOG-NR.

### **dd) Zwanzig Abgeordnete**

Zwanzig Abgeordnete zum Nationalrat können als absolutes Minderheitenrecht die Aufnahme des Abstimmungsverhaltens in das Stenographische Protokoll nach § 66 Abs 2 GOG-NR, die Durchführung einer namentlichen Abstimmung nach § 66 Abs 4 GOG-NR, die Einberufung einer Sitzung des Nationalrates innerhalb einer Tagung nach § 46 Abs 6 GOG-NR, die Genehmigung eines Teils des amtlichen Protokolls am Schluss der Sitzung nach § 51 Abs 6 GOG-NR sowie eine Sonderprüfung durch den Rechnungshof nach § 99 Abs 2 GOG-NR in Form absoluter Minderheitenrechte verlangen.

### **ee) Fünf Abgeordnete**

Fünf Abgeordneten zum Nationalrat steht zunächst gemäß § 7 Satz 1 GOG-NR das absolute Minderheitenrecht auf Klubbildung zu. Mit dem Klubstatus werden die Rechte der Vereinigung von fünf Abgeordneten institutionalisiert. Die Rechte dieses auf Dauer angelegten und von politischer Homogenität geprägten Zusammenschlusses und die Rechte der kurzfristigen bzw anlassbezogenen Vereinigung von fünf Abgeordneten können auch nebeneinander stehen.<sup>1060</sup>

Fünf Abgeordnete können in Form eines absoluten Minderheitenrechts die dringliche Behandlung einer schriftlichen Anfrage nach § 93 Abs 1 GOG-NR sowie eines selbständigen Antrages nach § 74a Abs 1 GOG-NR verlangen.

Außerdem stehen ihnen als absolute Minderheitenrechte die Verlangen (1) auf Durchführung einer aktuellen Stunde nach § 97a Abs 1 GOG-NR, (2) auf Durchführung einer Debatte über Erklärungen von Mitgliedern der Bundesregierung sowie über Mitteilungen betreffend die Ernennung von Mitgliedern der Bundesregierung und Staatssekretäre nach § 81 GOG-NR, (3) auf Durchführung einer geheimen Abstimmung in Wahlzellen nach § 66 Abs 6 GOG-NR, (4) auf Durchführung einer kurzen Debatte über den Antrag auf Einsetzung eines

---

<sup>1060</sup> Vgl das Verlangen auf dringliche Behandlung einer schriftlichen Anfrage von fünf Abgeordneten nach § 93 Abs 1 GOG-NR sowie das Verlangen auf dringliche Behandlung einer schriftlichen Anfrage eines Klubs nach § 93 Abs 2 GOG-NR.

Untersuchungsausschusses nach § 33 Abs 2 in Verbindung mit § 57a GOG-NR, (5) auf Durchführung einer kurzen Debatte über den Antrag auf Fristsetzung bzw Fristerstreckung zur Berichterstattung nach § 43 Abs 3 in Verbindung mit §§ 57a und 57b GOG-NR, (6) auf Durchführung einer kurzen Debatte über die schriftliche Beantwortung einer Anfrage an Mitglieder der Bundesregierung nach § 92 in Verbindung mit §§ 57a und 57b GOG-NR sowie (7) auf Durchführung einer Wahl in Wahlzellen nach § 88 Abs 3 GOG-NR zu.

Darüber hinaus sieht § 50 Abs 1 Satz 4 GOG-NR eine Besonderheit vor. Demnach können fünf Abgeordnete desselben Klubs die Durchführung einer gesonderten Einwendungsdebatte zur Tagesordnung verlangen. Dabei handelt es sich jedoch nicht um ein Klubrecht. Dieses absolute Minderheitenrecht ist damit zwar der Trägerschaft von fünf Abgeordneten zuzuordnen, weist aber dennoch einen konstituierenden Bezug zu den Klubrechten auf.

### **c) Klub**

Des Weiteren kennt das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates Minderheitenrechte, deren Geltendmachung allein den Klubs vorbehalten ist. Dementsprechend kommt den Nationalratsklubs ein absolutes Minderheitenrecht im Zusammenhang mit der Besetzung von Parlamentsgremien zu. Diese Klubrechte sind die Namhaftmachung der Mitglieder von Ausschüssen gemäß §§ 32 Abs 1, 36 Abs 2 GOG-NR und die Besetzung des Komitees gemäß § 31e Abs 3 GOG-NR. Mithin sind Abgeordnete, die keinem Klub angehören, bei der Verteilung der Ausschussmandate nicht zu berücksichtigen.<sup>1061</sup>

Ferner bestimmen die Nationalratsklubs nach § 32 Abs 3 GOG-NR im Fall der Verhinderung eines Ausschussmitgliedes durch Wahl dessen Ersatzmitglied. Darüber hinaus kann nach § 32 Abs 4 GOG-NR ein verhindertes Ausschussmitglied statt durch ein Ersatzmitglied auch durch einen anderen Abgeordneten desselben Klubs nach schriftlicher Meldung beim Ausschussobmann vertreten werden. Gleiches gilt nach § 35 Abs 6 GOG-NR für etwaige Unterausschüsse und nach § 31c Abs 8 GOG-NR für den Hauptausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union.

Darüber hinaus kommt den Klubs die Herrschaft über die Redezeit zu.<sup>1062</sup> Sie bestimmen maßgeblich die Zusammensetzung der Rednerliste. So können die Redner im Rahmen von Kurzdebatten nach § 57a Abs 1 GOG-NR nur von Klubs gemeldet werden.<sup>1063</sup> Ferner stehen den Klubs weitere Rechte im Zusammenhang mit der Redeordnung zu.<sup>1064</sup>

Außerdem können nur Klubs die Themenbereiche im Rahmen der Europatage nach § 74b Abs 1 lit b und Abs 2 GOG-NR festlegen.

---

<sup>1061</sup> Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 177 f.

<sup>1062</sup> Pogatschnigg, Klubbildung 104.

<sup>1063</sup> Fraktionslose Abgeordnete haben nur dann ein Rederecht, wenn sie die Debatte eröffnen, vgl Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 286.

<sup>1064</sup> Vgl §§ 41 Abs 7, 56 Abs 2, 57 Abs 3 bis 5, 74a Abs 5, 74b Abs 3, 93 Abs 5, 97a Abs 6 GOG-NR.

Darüber hinaus können Klubs als absolute Minderheitenrechte kontingentiert die Einberufung einer Sitzung des Nationalrates innerhalb einer Tagung nach § 46 Abs 6 GOG-NR sowie die dringliche Behandlung einer schriftlichen Anfrage nach § 93 Abs 2 GOG-NR verlangen.

#### ***d) Minderheitenrechte im Rahmen der Ausschüsse***

Das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates sieht darüber hinaus im Rahmen der Ausschüsse Minderheitenrechte vor. Demgemäß kann jedes Ausschussmitglied nach § 34 Abs 5 GOG-NR eine Aussprache über aktuelle Fragen aus dem Arbeitsbereich des Ausschusses verlangen. Außerdem kann jeder stimmberechtigte Ausschussteilnehmer nach § 42 Abs 5 GOG-NR eine persönliche Stellungnahme zum Verhandlungsgegenstand abgeben. Zudem können wenigstens drei stimmberechtigte Verhandlungsteilnehmer nach § 42 Abs 4 GOG-NR einen Minderheitsbericht erstatten. Ferner können ein Fünftel der Ausschussmitglieder eine namentliche Abstimmung nach § 41 Abs 11 GOG-NR verlangen. Des Weiteren muss auf ein entsprechendes Verlangen eines Drittels der Hauptausschussmitglieder ein Antrag auf Abhaltung einer Enquete bzw Einsetzung einer Enquete-Kommission auf die Tagesordnung der nächstfolgenden Sitzung des Hauptausschusses gemäß § 98 Abs 3 und 4 GOG-NR gesetzt werden.

Darüber hinaus ist nach § 32d Abs 2 GOG-NR auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder eines Unterausschusses im Sinne des § 32b GOG-NR eine Sitzung des Unterausschusses einzuberufen.

#### ***e) Kontingentierung der Minderheitenrechte***

Das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates kennt die Kontingentierung einiger Minderheitenrechte. Dies betrifft sowohl die Rechte einzelner Abgeordneten als auch die Rechte der Klubs.

Nach § 93 Abs 1 Satz 2 GOG-NR darf kein Abgeordneter innerhalb eines Jahres mehr als ein Verlangen auf dringliche Behandlung einer Anfrage nach § 93 Abs 1 Satz 1 GOG-NR unterzeichnen. Ferner stehen jedem Klub nach § 93 Abs 2 Satz 1 GOG-NR pro Jahr nur vier entsprechende Verlangen im Sinne des § 93 Abs 1 Satz 1 GOG-NR zu.

Darüber hinaus darf jeder Abgeordnete das Verlangen von zwanzig Abgeordneten oder eines Klubs nach § 46 Abs 6 GOG-NR auf Einberufung einer Sitzung des Nationalrates innerhalb der Tagung nur einmal im Jahr unterstützen. Dagegen ist das entsprechende Verlangen eines Drittels der Nationalratsmitglieder nach § 46 Abs 7 GOG-NR wegen des höheren Unterstützungserfordernisses nicht kontingentiert.

### 2.3. Vergleich und Ergebnis

Das parlamentarische Verfahren sowohl im Nationalrat als auch im Bundestag wird von den Klubs bzw Fraktionen dominiert. Daher trifft die Bezeichnung als Fraktionenparlamenten zu. Die Klubmindeststärke im Nationalrat macht mit fünf Abgeordneten ungefähr 2,73 vom Hundert der Mitglieder des Nationalrates aus. Die Fraktionsmindeststärke im Bundestag beträgt dagegen fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages. Damit ist die Mindeststärke zur Konstituierung eines Klubs nach dem Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates etwa halb so niedrig als die Mindeststärke zur Konstituierung einer Fraktion nach der Bundestagsgeschäftsordnung.

Die Bundestagsgeschäftsordnung nimmt für die wesentlichen Minderheitenrechte die am Wahlrecht orientierte Fraktionsmindestgröße als Quorum und sieht als Ausgleich für kleinere Vereinigungen die Gruppe nach § 10 Abs 4 GOBT vor.<sup>1065</sup> Auf diese Weise soll Abgeordnetenvereinigungen, die die Fraktionsmindeststärke nicht erreichen, dennoch eine wahrnehmbare Mitwirkung am parlamentarischen Verfahren ermöglicht werden. Das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates weist dagegen die maßgeblichen Mitwirkungsrechte in Form der Klubrechte von vornherein einem geringeren Quorum als der wahlrechtlichen Vier-Prozent-Mindestklausel zu.<sup>1066</sup>

Die dominierende Stellung der Fraktionen bzw der Klubs in beiden Parlamenten zeigt sich vor allem Im Rahmen der langfristigen auf Dauer wirkenden Minderheitenrechte wie das Recht, die parlamentarischen Gremien zu besetzen. Dieses ist sowohl im Bundestag als auch im Nationalrat ein absolutes Minderheitenrecht der Fraktionen und der fraktionsähnlichen Gruppen bzw der Klubs.

Darüber hinaus weist das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates auch kurzfristige einmalig wirkende bzw einzelfallbezogene Minoritätsrechte zum Teil ausschließlich den Klubs zu. So ist das Recht, die Vorberatung von Berichten der Bundesregierung nach § 28b Abs 4 GOG-NR zu verlangen, das Recht, eine gesonderte Einwendungsdebatte nach § 50 Abs 1 GOG-NR zu verlangen, und das Recht, Europatage im Nationalrat nach § 74b Abs 2 GOG-NR zu gestalten, an den Klubstatus geknüpft. Diese Rechte kommen einer temporären Vereinigung von Abgeordneten in Klubmindestgröße damit nicht zu. Die Bundestagsgeschäftsordnung legt zwar auch im Rahmen der kurzfristigen einmalig wirkenden Minoritätsrechte den Schwerpunkt auf die Fraktionen. Doch eröffnet sie den nicht institutionalisierten Vereinigungen von fünf vom Hundert der Bundestagsmitglieder den gleichberechtigten Zugang zu den kurzfristigen einmalig wirkenden Minoritätsrechten. Der einzige Unterschied nach der Bundestagsgeschäftsordnung besteht in einer Verfahrenserleichterung hinsichtlich des Unterschriftenerfordernisses: Werden die Rechte

---

<sup>1065</sup> Vgl die Ausführungen zu A.VIII.1.5.b).

<sup>1066</sup> Vgl die Ausführungen zu A.VIII.2.5.b).

als Fraktionsrechte geltend gemacht, genügt die Unterschrift des Fraktionsvorsitzenden mit einem entsprechende Vermerk. Dagegen müssen die Anträge der Vereinigungen von fünf vom Hundert der Bundestagsmitglieder von jedem einzelnen Abgeordneten unterschrieben sein.

Folglich sind die geschäftsordnungsmäßigen Strukturen anhand der Klubs bzw der Fraktionen im Nationalrat weniger flexibler als im Bundestag.

Die Konzentration des parlamentarischen Verfahrens auf die Fraktionen- bzw Klubs führt wegen des Gleichbehandlungsprinzips regelmäßig dazu, dass mitgliedsschwächere Vereinigungen von Abgeordneten die gleichen Rechte haben wie ihre mitgliedsstarken Pendants. Trotz der Abstufung und proportionalen Ausgestaltung der Fraktions- und Klubgleichheit partizipieren Mitglieder kleiner Fraktionen damit stärker am Parlamentsgang als ihre Kollegen aus den größeren Fraktionen. Die Vorteile reichen über die bessere Ausstattung der Redezeiten<sup>1067</sup> bis hin zur vermehrten Teilnahme an parlamentarischen Reisen<sup>1068</sup>. Mithin ist der einzelne Abgeordnete einer kleinen Fraktion regelmäßig etwas besser gestellt als der einzelne Abgeordnete einer großen Fraktion.

Ferner fällt im Rahmen des Vergleichs der Trägerschaft weiterer parlamentarischer Minderheitenrechte auf, dass die Unterstützungsquoten nach dem Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates regelmäßig geringer ausgestaltet sind als die entsprechenden Quoten nach der Bundestagsgeschäftsordnung. Folglich ist nicht nur das Minderheitenrecht der Klubbildung an sich, sondern der Zugang zu allen an den Klubstatus geknüpften Minoritätsrechten im Nationalrat wesentlich minderheitenfreundlicher als im Bundestag ausgestaltet.

Als Ausgleich dafür sieht das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates allerdings in einigen, wenngleich nicht allen Fällen die Kontingentierung der Minderheitenrechte vor. Damit soll ein Missbrauch und eine Überfrachtung des parlamentarischen Geschäftsgangs vermieden werden. Eine Kontingentierung der Minoritätsrechte kennt der Bundestag dagegen nicht.

Darüber hinaus besteht ein großer Unterschied betreffend das Initiativrecht: Nach dem Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates ist jeder einzelne Abgeordnete mit der Unterstützung von vier weiteren Abgeordneten initiativberechtigt. Dagegen sind nach der Bundestagsgeschäftsordnung nur Vereinigungen von Abgeordneten als Fraktion oder in Fraktionsstärke und nicht der einzelne Abgeordnete initiativberechtigt.

---

<sup>1067</sup> Im Rahmen der Verteilung der Redezeit finden regelmäßig ein Oppositionsbonus und ein Zuschlag für kleinere Fraktionen Berücksichtigung; vgl *Roll*, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 35.

<sup>1068</sup> Protokoll der 17. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung am 10. Mai 2007, Protokoll G 17, Abgeordneter *van Essen*, 17/14.

Dessen ungeachtet entspricht sich die Ausgestaltung des Zugangs zu den Minderheitenrechten im Nationalrat und im Bundestag in wesentlichen Merkmalen. Beide Parlamente kennen die hierarchische Stufung betreffend die Trägerschaft der Minoritätsrechte und knüpfen die Anforderungen an das Unterstützungserfordernis an die Bedeutung der jeweiligen Rechtsfolge der Minderheitenrechte.

## ***II. Ausgewählte und diskutierte Minderheitenrechte***

### **1. Koalitionsrecht**

Zu den maßgeblichen Rechten der Abgeordneten zum Nationalrat und zum Bundestag zählt das Koalitionsrecht, also das jeweilige Recht sich in Klubs, Fraktionen oder Gruppen zusammenzuschließen.

Über die vorstehenden Ausführungen zur Stellung von Klubs und Fraktionen im Nationalrat und Bundestag hinaus ist die konkrete Ausgestaltung der Klub- und Fraktionsbildung als Minderheitenrecht zu untersuchen.

#### ***1.1. Die Rechtslage in Deutschland***

Nach § 10 Abs 1 GOBT haben Abgeordnetenvereinigungen das Recht, sich zu Fraktionen im Bundestag zusammenzuschließen. Das Recht zur Fraktionsbildung gehört zum Kernbereich des Abgeordnetenstatus und ist ein absolutes Minderheitenrecht politisch homogener Abgeordneter, wenn sie zusammen fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages umfassen. Ein Zustimmungsakt des Bundestages ist hierzu nicht erforderlich.

Die Fraktionsbildung von Abgeordneten, die nicht derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die in einem Land miteinander im Wettbewerb stehen, bedarf dagegen nach § 10 Abs 1 Satz 2 GOBT der Zustimmung des Bundestages. Damit ist die Fraktionsbildung politisch heterogener Abgeordneter nur als relatives Minderheitenrecht ausgestaltet.

Hinsichtlich der Mindestgröße der Fraktionen hat der Bundestag hier als Geschäftsordnungsgeber einen auf seiner Geschäftsordnungsautonomie beruhenden Gestaltungsspielraum. Als Ausgleich für Abgeordnete, die sich zusammenschließen wollen, ohne die Fraktionsmindeststärke zu erreichen, sieht die Geschäftsordnung die Anerkennung als Gruppe nach § 10 Abs 4 GOBT unter einem Zustimmungsvorbehalt des Bundestages vor.

Mithin bedürfen der Zusammenschluss von politisch heterogenen Abgeordneten zu einer Fraktion und der Zusammenschluss von politisch homogenen Abgeordneten zu einer Gruppe der Zustimmung des Bundestages. Unter den gleichen Voraussetzungen können sich politisch heterogene Abgeordnete zu einer Gruppe zusammenschließen.

Damit zählt die Fraktionsbildung zu einem absoluten Minderheitenrecht von politisch homogenen Vereinigungen von mindestens fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages, während die Fraktionsbildung einer gleich großen politisch heterogenen Abgeordnetenvereinigungen lediglich ein relatives Minderheitenrecht ist. Gleiches gilt für Vereinigungen von weniger als fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages.

### ***1.2. Die Rechtslage in Österreich***

Nach § 7 Satz 1 GOG-NR haben mindestens fünf Mitgliedern des Nationalrates das Recht, sich zu einem Klub zusammenzuschließen. Zwar geht § 7 Satz 2 GOB-NR ohne Konkretisierung von einer Anerkennung derartiger Zusammenschlüsse aus. Doch bedarf die Klubbildung von fünf Abgeordneten derselben wahlwerbenden Partei keiner entsprechenden Entscheidung oder Mitwirkung durch den Nationalrat.<sup>1069</sup> Der Präsident hat diese Klubbildung zur Kenntnis zu nehmen.<sup>1070</sup> Dagegen müssen fünf Abgeordnete, die nicht derselben wahlwerbenden Partei angehören, nach § 7 Satz 3 GOG-NR die Zustimmung des Nationalrates zur Klubbildung einholen. Damit zählt die Klubbildung zu einem absoluten Minderheitenrecht von mindestens fünf Abgeordneten derselben wahlwerbenden Partei. Die Klubbildung von fünf Abgeordneten, die nicht derselben wahlwerbenden Partei angehören, ist dagegen wegen der nach § 7 Satz 3 GOG-NR erforderlichen Zustimmung des Nationalrates lediglich als relatives Minderheitenrecht ausgestaltet.<sup>1071</sup>

Aufgrund eines Anlassfalls<sup>1072</sup> stellte sich die Frage, ob Abgeordnete während der laufenden Gesetzgebungsperiode nach dem Klubaustritt einen neuen Klub konstituieren dürfen. Umstritten war dabei, wie das Merkmal der Zugehörigkeit zu derselben wahlwerbenden Partei im Sinne des § 7 GOG-NR zu bewerten ist und inwieweit das Recht auf Klubbildung als Ausfluss des freien Mandats aus Art 56 B-VG dadurch beeinträchtigt ist. Die herrschende Meinung geht gleichwohl vor dem Hintergrund des freien Mandats von der Zulässigkeit einer Klubgründung nach einem vorangegangenen Klubaustritt aus.<sup>1073</sup> Ferner privilegiert sie eine derartige Klubgründung durch die Anwendung des § 7 Satz 2 GOG-NR.<sup>1074</sup> Einer Zustimmung des Nationalrates bedarf es daher nicht.

---

<sup>1069</sup> Pogatschnigg, Klubbildung 106; Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht Rn 352; Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 80; Winkler, JBl 1993, 280.

<sup>1070</sup> Fischer, JRP 1993, 11.

<sup>1071</sup> Vgl Öhlinger, JRP 1993, 81.

<sup>1072</sup> Am 8. Februar 1993 teilten fünf aus dem "Klub der Freiheitlichen Partei Österreichs" ausgetretene Abgeordneten dem Präsidenten des Nationalrates mit, dass sie sich zu einem parlamentarischen Klub im Sinne des § 7 GOG-NR mit dem Namen "Liberales Forum" zusammengeschlossen haben; vgl VfSlg 13.640.

<sup>1073</sup> VfSlg 13.640; Pogatschnigg, Klubbildung 110 ff; Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 79; Öhlinger, JRP 1993, 81; Mayer, Kojas und Widder, zitiert in: Fischer, JRP 1993, 4 f; aA Winkler, JBl 1993, 289 f; Klecatsky, zitiert in: Fischer, JRP 1993, 4.

<sup>1074</sup> Vgl Öhlinger, JRP 1993, 81.

Allerdings sieht *Öhlinger* das Recht auf Klubgründung nach vorangegangener Spaltung durch ein Missbrauchsverbot begrenzt.<sup>1075</sup> Die öffentliche Diskussion anlässlich einer Abspaltung<sup>1076</sup> zu Beginn des Jahres 2010 hat gleichwohl gezeigt, dass diese Einschränkung der positiven Koalitionsfreiheit keinesfalls unumstritten ist. Auch der Wortlaut des § 7 GOG-NR ist hier nicht eindeutig. So bestehen nach *Mayer* bei einer Gründung eines Klubs nach vorangegangenem Austritt keinerlei rechtlichen Bedenken.<sup>1077</sup> Das Recht zur Konstituierung eines neuen Klubs ist demnach in derartigen Fällen unbeschränkt. Dafür spricht ferner der Umkehrschluss aus einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs.<sup>1078</sup> Die Richter entschieden, das Recht auf Klubaustritt sei vom Prinzip des freien Mandats aus Art 56 B-VG gedeckt. Konsequenterweise bedingt die negative Koalitionsfreiheit der Abgeordneten im Wege des Umkehrschlusses auch die unbeschränkte Freiheit der Mandatare, sich nach vorangegangener Spaltung zu einem neuen Klub zusammenzuschließen.

### **1.3. Vergleich und Ergebnis**

Während Österreich eine absolute Mindeststärkenregelung zur Fraktionsbildung hat, sieht die deutsche Rechtslage diesbezüglich eine prozentuale Mindeststärke vor.

Beide Parlamente gestalten das Koalitionsrecht politisch homogener Abgeordneter in der jeweiligen Mindeststärke als absolutes Minderheitenrecht aus. Politisch heterogenen Abgeordneten steht dagegen nur ein relatives Minderheitenrecht unter dem Anerkennungs- bzw. Zustimmungsvorbehalt der jeweiligen Parlamente zu. Bedingt durch die höhere Fraktionsmindestgröße kennt der Bundestag zusätzlich das relative Minderheitenrecht der Gruppenbildung.

Mithin ähnelt sich die Ausgestaltung des Koalitionsrechts in beiden Parlamente sehr stark.

## **2. Untersuchungsausschuss**

Das parlamentarische Untersuchungsrecht geht als sogenanntes Enquete-Recht auf konstitutionelle Wurzeln zurück.<sup>1079</sup> Die Grundlagen der aktuellen Vorschriften beider Parlamente zu Untersuchungsausschüssen gründen dementsprechend in Art 34 WRV<sup>1080</sup>.

---

<sup>1075</sup> *Öhlinger*, JRP 1993, 80 f.

<sup>1076</sup> Vgl. Presseausendung der Parlamentskorrespondenz des Nationalrates/08/28.01.2010/Nr 44.

<sup>1077</sup> *Mayer*, zitiert in: *Fischer*, JRP 1993, 4.

<sup>1078</sup> Vgl. VfSlg 13.640.

<sup>1079</sup> Vgl. *Kelsen/Fröhlich/Merkl*, Bundesverfassung 139; *Zeh*, in: *Isensee/Kirchhof*, Band III, § 53 Rn 78.

<sup>1080</sup> Verfassung des Deutschen Reiches ("Weimarer Reichsverfassung", WRV) vom 11. August 1919: Art 34 WRV: §Der Reichstag hat das Recht und auf Antrag von einem Fünftel seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Diese Ausschüsse erheben in öffentlicher Verhandlung die Beweise, die sie oder die Antragsteller für erforderlich erachten. Die Öffentlichkeit kann vom Untersuchungsausschuss mit Zweidrittelmehrheit ausgeschlossen werden. Die Geschäftsordnung regelt das Verfahren des Ausschusses und bestimmt die Zahl seiner Mitglieder. Die Gerichte und Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, dem Ersuchen dieser Ausschüsse um Beweiserhebungen Folge zu leisten; die Akten der Behörden sind ihnen auf Verlangen

Untersuchungsausschüsse dienen der Selbstreinigung des Parlaments<sup>1081</sup> und des politischen Systems<sup>1082</sup>. Mithin geht es bei der parlamentarischen Untersuchung nicht um Wahrheit, sondern um Klarheit. Deshalb gelten Untersuchungsausschüsse als „scharfes parlamentarisches Schwert“.<sup>1083</sup>

## 2.1. Die Rechtslage in Deutschland

### a) Grundlagen

Nach Art 44 Abs 1 Satz 1 GG muss der Bundestag einen Untersuchungsausschuss einsetzen, wenn ein Viertel der gesetzlichen Anzahl seiner Mitglieder dies verlangt. Das deutsche Verfassungsrecht gestaltet damit das Instrument der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse als absolutes Minoritätsrecht aus.

Zudem sieht das Bundesverfassungsgericht in dem parlamentarischen Untersuchungsrecht das maßgebliche Kontrollinstrument der Opposition, da es unabhängig von der Regierung und der sie tragenden Regierungsmehrheit im Bundestag ist.<sup>1084</sup> Ratio hinter der Systematik des Untersuchungsausschusses als Minderheitenrecht ist mithin die Vorstellung, dass sich die parlamentarische Untersuchung in der Regel gegen die von der Parlamentsmehrheit getragenen Regierenden richtet.

Gleichwohl kann auch die Mehrheit im Parlament die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verlangen.<sup>1085</sup>

Die Bundestagsgeschäftsordnung im engen Sinne enthält trotz der verfassungsrechtlichen Stellung der Untersuchungsausschüsse keine Regelung zum Untersuchungsverfahren.<sup>1086</sup>

Untersuchungsausschüsse werden lediglich in § 75 GOBT<sup>1087</sup> im Zusammenhang mit parlamentarischen Vorlagen erwähnt.

Bis in die 14. Wahlperiode verhandelten die Untersuchungsausschüsse des Bundestages nach den sogenannten IPA-Regeln<sup>1088</sup>. Diese Regeln wurden dem Verfahren der Untersuchungsausschüsse kraft des Einsetzungsbeschlusses zugrunde gelegt.<sup>1089</sup> Sie galten als Sondergeschäftsordnungsrecht und damit als Geschäftsordnung im weiten Sinne.<sup>1090</sup> Im Bundestag herrschte jedoch über mehrere Jahrzehnte die Überzeugung, das Recht der

---

vorzulegen. Auf die Erhebungen der Ausschüsse und der von ihnen ersuchten Behörden finden die Vorschriften der Strafprozessordnung sinngemäße Anwendung, doch bleibt das Brief-, Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnis unberührt.ö.

<sup>1081</sup> Geis, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 55 Rn 6.

<sup>1082</sup> Schneider, NJW 2001, 2605.

<sup>1083</sup> Fischer, in: Festschrift-Adamovich (2002) 99 und 105; Cancik, in: Bußjäger 35.

<sup>1084</sup> BVerfGE 105, 197, 222.

<sup>1085</sup> Sogenannte Mehrheitsenquete, vgl Geis, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 55 Rn 19 f.

<sup>1086</sup> Zeh, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 53 Rn 79.

<sup>1087</sup> Unter § 75 Abs 1 lit k GOBT finden sich demgemäß §Beschlussempfehlungen und Berichte von Untersuchungsausschüssen.ö.

<sup>1088</sup> Zeh, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 53 Rn 80.

<sup>1089</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art 44 Rn 25.

<sup>1090</sup> BVerfGE 76, 363, 386 (§bloßes Geschäftsordnungsrechtö).

Untersuchungsausschüsse müsse durch ein besonderes Gesetz geregelt werden. Denn der Bundestag beschränke sich mit der Regelung der Untersuchungsausschüsse nicht mehr auf den internen Parlamentsgeschäftsgang, sondern greife in Grundrechtspositionen Dritter ein.<sup>1091</sup>

Erst im Jahr 2001 wurde das entsprechende Gesetz<sup>1092</sup> im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen und ausgefertigt. Dieses Gesetz konkretisiert das verfassungsrechtliche Minderheitenrecht aus Art 44 Abs 1 Satz 1 GG. Damit hat der Gesetzgeber seine im Ausgangspunkt organinterne Rechtsmaterie in den Rang von Außenrecht erhoben<sup>1093</sup>.

#### **b) Antrag und Beschluss betreffend die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses**

Die Untersuchungsausschüsse des Bundestages werden auf Antrag vom Plenum mittels Beschluss eingesetzt. Dabei erhalten die Ausschüsse den Auftrag, bestimmte Sachverhalte für den Bundestag zu untersuchen.

Das Recht der Untersuchungsausschüsse des Bundestages ist beherrscht vom Leitprinzip des Minderheitenschutzes. Die Einsetzung des Ausschusses ist ein absolutes Minderheitenrecht eines Viertels der Mitglieder des Bundestages. Art 44 Abs 1 Satz 1 GG verschafft der Minderheit ein subjektives Recht darauf, dass der Bundestag einen entsprechenden Pflichtbeschluss erlässt.<sup>1094</sup> Ferner darf der im Einsetzungsantrag bezeichnete Untersuchungsgegenstand gemäß § 2 Abs 2 PUAG nicht durch den Einsetzungsbeschluss verändert werden.<sup>1095</sup> Gegen den Willen der Minderheit darf der Kern des im Einsetzungsantrag bezeichneten Sachverhalts bzw der daran anknüpfende Untersuchungsauftrag grundsätzlich weder beschränkt noch erweitert werden.<sup>1096</sup> Eine Änderung im Rahmen des Einsetzungsbeschlusses ist deshalb ausschließlich dann gestattet, wenn die einsetzende Minderheit zustimmt.

Auch Zusatzfragen zu dem Untersuchungsauftrag sind gegen den Willen der antragstellenden Minderheit sind nur dann ausnahmsweise zulässig, wenn diese denselben Untersuchungsgegenstand betreffen, den Untersuchungskern unberührt lassen und wenn ihre Beantwortung notwendig ist, ein umfassenderes Bild des zu untersuchenden Sachverhaltes zu zeichnen.<sup>1097</sup>

---

<sup>1091</sup> Seiler, AöR 2004, 397 f; Schenke, JZ 1988, 806 f.

<sup>1092</sup> Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz ó PUAG) vom 19. Juni 2001, BGBl I S 1142.

<sup>1093</sup> Seiler, AöR 2004, 393.

<sup>1094</sup> Geis, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 55 Rn 22.

<sup>1095</sup> Magiera, in: Sachs, Art 44 Rn 15; vgl BVerfGE 49, 70, 86 ff.

<sup>1096</sup> BVerfGE 49, 70, 86; Schröder, in: Schneider/Zeh, § 46 Rn 21; Glauben, in: Glauben/Brocke, § 6 Rn 26 ff; Glauben, DRiZ 2006, 65; Geis, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 55 Rn 44 ff.

<sup>1097</sup> BVerfGE 49, 70, 87 f; Leibholz/Rinck, Art 44 Rn 52.

Das absolute Minderheitenrecht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, ist jedoch nicht der Kontrolle entzogen. Falls die Mehrheit des Bundestages den Einsetzungsantrag der Minderheit insgesamt für verfassungswidrig hält, kann die Bundestagsmehrheit den erforderlichen Pflichtbeschluss nach Art 44 Abs 1 Satz 1 GG verweigern.<sup>1098</sup>

Hält die Mehrheit des Bundestages den Einsetzungsantrag der Minderheit dagegen nur für teilweise verfassungswidrig, kann sie mittels Mehrheitsbeschluss den Einsetzungsantrag abändern. Falls der Einsetzungsantrag für teilweise verfassungswidrig erachtet wird, werden die Untersuchungen als Ausfluss des Minderheitenrechts zunächst gemäß § 2 Abs 3 Satz 1 PUAG auf diejenigen Teile des Untersuchungsgegenstandes beschränkt werden, die der Bundestag für nicht verfassungswidrig hält.

Die Abänderung als auch die Ablehnung des Einsetzungsantrages kann vom Bundesverfassungsgericht auf Antrag überprüft werden. Die Mitglieder des Bundestages, die der antragstellenden Minderheit angehören, können im Wege des Organstreitverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht eine entsprechende Überprüfung erreichen. Dabei können sie geltend machen, durch den abändernden oder ablehnenden Beschluss des Bundestages in ihrem Recht aus Art 44 Abs 1 Satz 1, 2. Alt GG verletzt zu sein.

### c) Untersuchungsgegenstand und öffentliches Interesse

Das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages ist mithin nicht schrankenlos. Zum einen ist die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses nur dann zulässig, wenn die Aufklärung eines Sachverhalts im öffentlichen Interesse liegt.<sup>1099</sup> Zwar liegt mit dem Merkmal des öffentlichen Interesses ein im Einzelfall auslegungsbedürftiger unbestimmter Rechtsbegriff vor, doch soll jedenfalls die Untersuchung offenkundiger oder rein privater Angelegenheiten dem parlamentarischen Untersuchungsrecht entzogen sein.<sup>1100</sup> Ein öffentliches Interesse liegt nach *Böckenförde* indes schon dann vor, wenn das tatsächliche Interesse eines Teils der Allgemeinheit erregt ist.<sup>1101</sup> Dagegen sieht die herrschende Meinung in dem faktischen Interesse lediglich ein Indiz für das öffentliche Interesse und fordert eine objektive Wertung des jeweiligen Untersuchungsgegenstandes.<sup>1102</sup>

Zum anderen muss sich die Untersuchung auf einen zulässigen Untersuchungsgegenstand beziehen. Der Untersuchungsgegenstand ist grundsätzlich gemäß der herrschenden

<sup>1098</sup> Geis, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 55 Rn 22.

<sup>1099</sup> BVerfGE 77, 1, 39 f; Klein, in: Maunz/Dürig, Art 44 Rn 112; Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art 44 Rn 6; Leibholz/Rinck, Art 44 Rn 41; Glauben, in: Glauben/Brocker, § 5 Rn 17; Geis, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 55 Rn 41; Schneider, in: Festschrift-50 Jahre Bundesverfassungsgericht 657; Schröder, in: Schäffer 16; Seiler, AöR 2004, 385; Scholz, AöR 1980, 594; Wiefelspütz, NVwZ 2002, 12 f; aA Das Merkmal des öffentlichen Interesses wurde in das PUAG nicht explizit aufgenommen, was zum Teil dahingehend verstanden wird, es sei nicht mehr erforderlich und würde das Minderheitenrecht aushöhlen, Schneider, NJW 2001, 2607.

<sup>1100</sup> Wiefelspütz, Das Untersuchungsausschussgesetz 57 f; Glauben, in: Glauben/Brocker, § 5 Rn 20 ff.

<sup>1101</sup> Böckenförde, AöR 1978, 15.

<sup>1102</sup> Wiefelspütz, Das Untersuchungsausschussgesetz 59; Glauben, in: Glauben/Brocker, § 5 Rn 18 ff.

Korollartheorie auf die Kompetenzen des Bundestages begrenzt.<sup>1103</sup> Allerdings sind diese weit auszulegen. Demnach geht die Untersuchungskompetenz des Bundestages in seiner Eigenschaft als zentrales Staatsorgan im Grunde über den Kernbereich seiner Kompetenz als Gesetzgebungsorgan hinaus.<sup>1104</sup> Mithin sind nur Angelegenheiten vom Untersuchungsrecht des Bundestages ausgeschlossen, die in die ausschließliche Landes-, Kommunal- oder EU-Zuständigkeit fallen.<sup>1105</sup>

Der Bundestag kann ó über die Aufklärung von Missständen aus dem Verantwortungsbereich der Regierung und der Verwaltung hinaus ó auch Vorgänge im öffentlichen Leben und Vorkommnisse im gesellschaftlichen Bereich untersuchen.<sup>1106</sup> Da der Bürger dem Parlament gegenüber nicht politisch verantwortlich ist, können sich Schranken des Untersuchungsrechts aus schützwürdigen Rechten Dritter ergeben.<sup>1107</sup> So stellt beispielsweise das Steuergeheimnis regelmäßig eine Schranke des Untersuchungsrechts dar.<sup>1108</sup>

Darüber hinaus ist im Zusammenhang mit der Regierungskontrolle der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Bundesregierung der Untersuchung durch das Parlament entzogen.<sup>1109</sup> Dieser Kernbereich umfasst šauch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich<sup>1110</sup> der Regierung. Regierungsinterne Willensbildungsprozesse können mithin nicht Gegenstand eines Untersuchungsausschusses sein.

Eine weitere Ausnahme vom allgemeinen Untersuchungsrecht des Parlaments stellen gemäß Art 45a Abs 3 GG Sachverhalte auf dem Gebiet der Verteidigung dar. Diese werden gemäß Art 45a Abs 2 GG in Verbindung mit § 34 PUAG vom Verteidigungsausschuss mit den Rechten eines Untersuchungsausschusses behandelt.

#### **d) Besetzung des Untersuchungsausschusses**

Des Weiteren hat die Bundestagsmehrheit bei der Besetzung der Mitglieder des Untersuchungsausschusses keine Möglichkeit, die Minderheit auszuschließen oder zu übervorteilen. § 4 Satz 1 PUAG verlangt, dass sich die Mehrheitsverhältnisse des Bundestages auch im Untersuchungsausschuss widerspiegeln. Jede Fraktion muss

---

<sup>1103</sup> *Magiera*, in: Sachs, Art 44 Rn 7; *Brocker*, in: Epping/Hillgruber, Art 44 Rn 5; *Versteyl*, in: von Münch/Kunig, Art 44 Rn 21; *Achterberg/Schulte*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art 44 Rn 2 ff; *Geis*, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 55 Rn 37; *Schneider*, in: Festschrift-50 Jahre Bundesverfassungsgericht 655; *Schenke*, JZ 1988, 810 f; *Böckenförde*, AöR 1978, 4 ff.

<sup>1104</sup> *Morlok*, in: Dreier, Art 44 Rn 20; *Leibholz/Rinck*, Art 44 Rn 2; *Seiler*, AöR 2004, 385.

<sup>1105</sup> *Magiera*, in: Sachs, Art 44 Rn 8; *Brocker*, in: Epping/Hillgruber, Art 44 Rn 8; *Arloth*, NJW 1987, 809.

<sup>1106</sup> *Leibholz/Rinck*, Art 44 Rn 2 f; *Magiera*, in: Sachs, Art 44 Rn 6.

<sup>1107</sup> BVerfGE 67, 100, 142; 77, 1, 46; *Leibholz/Rinck*, Art 44 Rn 71 ff; *Magiera*, in: Sachs, Art 44 Rn 10; *Masing*, ZRP 2001, 40; *Geis*, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 55 Rn 41.

<sup>1108</sup> *Leibholz/Rinck*, Art 44 Rn 92; *Scholz*, AöR 1980, 622.

<sup>1109</sup> BVerfGE 67, 100, 139; *Morlok*, in: Dreier, Art 44 Rn 27; *Leibholz/Rinck*, Art 44 Rn 110; *Geis*, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 55 Rn 40; *Glauben*, in: Glauben/Brocker, § 5 Rn 48.

<sup>1110</sup> BVerfGE 67, 100, 139.

entsprechend § 12 GOBT vertreten sein. Mithin werden die Mitglieder des Untersuchungsausschusses nicht vom Bundestagsplenum gewählt, sondern von ihren Fraktionen entsandt.<sup>1111</sup> Eine Gruppe kann nach dem Inhalt des jeweiligen Anerkennungsbeschlusses des Bundestages nach § 10 Abs 4 Satz 2 GOBT Mitglieder entsenden. Der fraktionslose Abgeordnete hat indes keinen Anspruch auf einen Sitz im Untersuchungsausschuss.

#### **e) Vorsitz**

Der Vorsitzende leitet das Untersuchungsverfahren nach § 6 Abs 2 PUAG und ist dabei an den Einsetzungsbeschluss des Bundestages und an die Beschlüsse des Untersuchungsausschusses gebunden. Gleichwohl muss der Vorsitzende des Untersuchungsausschusses nicht un- oder überparteilich sein.<sup>1112</sup>

Die Fraktionen sind auch hinsichtlich des Ausschussvorsitzes nach § 6 Abs 1 PUAG im Verhältnis ihrer Stärke zu berücksichtigen. Der Minderheitenschutz spiegelt sich in den Bestimmungen zum stellvertretenden Vorsitz wider.<sup>1113</sup> Nach § 7 Abs 1 PUAG muss der stellvertretende Vorsitzende des Untersuchungsausschusses; einer anderen Fraktion als der Vorsitzende angehören. Damit ist entweder der Vorsitzende oder dessen Stellvertreter Angehöriger einer Minderheiten- bzw Oppositionsfraktion.

#### **f) Öffentlichkeit**

Untersuchungsausschüsse tagen wie das Plenum, aber anders als die sonstigen Ausschüssen des Bundestages gemäß Art 44 Abs 1 Satz 1 GG, §§ 12, 13 PUAG öffentlich. Damit wird dem Aufklärungsgedanken im Sinne der Ratio des Untersuchungsausschussrechts Rechnung getragen. Durch die Öffentlichkeit soll jedoch keine Prangerwirkung erzeugt werden.<sup>1114</sup> Deshalb sind Fernsehübertragungen grundsätzlich nicht statthaft, können aber mit einer Zweidrittelmehrheit zugelassen werden.<sup>1115</sup>

Die Öffentlichkeit kann nach Art 44 Abs 1 Satz 2 GG, § 14 Abs 4 Satz 1 PUAG in Verbindung mit § 9 Abs 4 Satz 1 PUAG mit einfachem Mehrheitsbeschluss ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss der Öffentlichkeit und besondere Vorkehrungen zur Geheimhaltung können bei einer Gefährdung des Staatswohls oder grundrechtlich geschützter Daten geboten sein.<sup>1116</sup> Darüber hinaus sieht § 14 Abs 1 PUAG Tatbestände vor, nach welchen die Öffentlichkeit auszuschließen ist. Ferner gilt über § 15 PUAG die Geheimschutzordnung des

---

<sup>1111</sup> *Magiera*, in: Sachs, Art 44 Rn 16; *Leibholz/Rinck*, Art 44 Rn 19.

<sup>1112</sup> *Brockner*, in: *Glauben/Brockner*, § 9 Rn 8.

<sup>1113</sup> *Magiera*, in: Sachs, Art 44 Rn 17.

<sup>1114</sup> *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, Art 44 Rn 108.

<sup>1115</sup> *Schneider*, NJW 2001, 2606; *Brücklein*, ZRP 2003, 352 f; *Geis*, in: *Isensee/Kirchhof*, Band III, § 55 Rn 48.

<sup>1116</sup> *Magiera*, in: Sachs, Art 44 Rn 19.

Bundestages in Form der Anlage 3 zur Bundestagesgeschäftsordnung nach §§ 17, 69 Abs 7 GOBT.

#### **g) Verfahren**

Untersuchungsausschüsse des Bundestages verhandeln nach dem PUAG und vorbehaltlich besonderer Bestimmungen nach den allgemeinen Verfahrensregeln der Geschäftsordnung. Dabei gilt das Gebot des fairen Verfahrens, welches die Interessen der Mehrheit und der Minderheit zu einem angemessenen Ausgleich bringen soll.<sup>1117</sup> Allerdings herrscht kein Gebot der Unparteilichkeit.<sup>1118</sup> Vielmehr agieren die Vertreter der Regierungsfractionen in der Regel als Šchutztruppen der Regierungø und die Vertreter der Minderheitenfractionen als Šchefanklägerø<sup>1119</sup>

Ferner gilt im Grundsatz das Mehrheitsprinzip.<sup>1120</sup> Allerdings würde eine uneingeschränkte Anwendung des Mehrheitsprinzips das Untersuchungsrecht der Minderheit konterkarieren. Deshalb stehen der parlamentarischen Minderheit, neben dem Recht auf Einsetzung des Untersuchungsausschusses gegen die Mehrheit, auch Minderheitenrechte hinsichtlich der Bestimmung des Untersuchungsgegenstandes sowie der Beweiserhebungen nach § 17 Abs 2 PUAG zu.<sup>1121</sup> Darüber hinaus hat die Minderheit auch ein Zeugenbenennungsrecht.<sup>1122</sup> Mithin ist den Beweisanträgen der Minderheit grundsätzlich durch die Mehrheit Folge zu leisten. Die Mehrheit darf der Beweiserhebung durch die Minderheit nur dann zurückweisen, wenn diese sachwidrig oder missbräuchlich erfolgt.<sup>1123</sup> Im Falle der Ablehnung eines Beweisantrages kann die antragstellende Minderheit jedoch eine Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht erwirken.

Gleichwohl ist die Ausschussmehrheit šHerrin über das Untersuchungsverfahrenø. Dementsprechend entscheidet sie grundsätzlich über die Reihenfolge der Beweiserhebungen und über den Zeitplan des Ausschusses.<sup>1124</sup>

Im Rahmen der Beweiserhebung findet bezüglich des konkreten Untersuchungsumfanges eine Abwägung im Einzelfall zwischen den Interessen des Beweisverpflichteten und des parlamentarischen Untersuchungsrechts statt.<sup>1125</sup> Im Verhältnis zu Regierung und Verwaltung kann der Geheimnisschutz dabei šgrundsätzlich nicht gegen, sondern nur mit

---

<sup>1117</sup> BVerfGE 105, 197, 235; *Brocker*, in: *Glauben/Brocker*, § 9 Rn 9 ff.

<sup>1118</sup> *Brocker*, in: *Glauben/Brocker*, § 9 Rn 5.

<sup>1119</sup> Vgl *Brocker*, in: *Glauben/Brocker*, § 9 Rn 6.

<sup>1120</sup> *Schneider*, in: *Festschrift-50 Jahre Bundesverfassungsgericht* 654; *Brocker*, in: *Glauben/Brocker*, § 27 Rn 2.

<sup>1121</sup> BVerfGE 49, 70, 86; *Schröder*, in: *Schneider/Zeh*, § 46 Rn 21; *Schneider*, in: *Festschrift-50 Jahre Bundesverfassungsgericht* 656; *Brocker*, in: *Glauben/Brocker*, § 26 Rn 16; *Glauben*, DRiZ 2006, 65; *Scholz*, AöR 1980, 593 f; *Masing*, *Parlamentarische Untersuchung* 70.

<sup>1122</sup> BVerfGE 105, 197, 224 f; *Glauben*, DRiZ 2006, 65; *Schneider*, NJW 2001, 2606.

<sup>1123</sup> BVerfGE 105, 197, 225; *Brocker*, in: *Glauben/Brocker*, § 27 Rn 9.

<sup>1124</sup> BVerfGE 105, 197, 226.

<sup>1125</sup> *Schneider*, in: *Festschrift-50 Jahre Bundesverfassungsgericht* 656.

dem Parlament erreicht werden<sup>1126</sup>, so dass das parlamentarische Untersuchungsrecht in der Regel Vorrang genießt. Allerdings ist den Rechten privater Dritter besonderes Gewicht wegen der Grundrechtsrelevanz zuzumessen.

Ferner konkretisiert § 18 Abs 1 PUAG die in Art 44 Abs 3 GG statuierte Vorlagepflicht für alle sächlichen Beweismittel. Über Meinungsverschiedenheiten der Fraktionen zu Auskunftsverweigerungen, Akteneinstufungen und Aktenschwäzungen von Regierungsseite entscheidet zunächst gemäß § 18 Abs 3 und 4 PUAG der Ermittlungsrichter des Bundesgerichtshofs und in letzter Konsequenz das Bundesverfassungsgericht im Rahmen eines Organstreitverfahrens.<sup>1127</sup>

#### **h) Ermittlungsbeauftragter**

Der Untersuchungsausschuss hat gemäß § 10 Abs 1 PUAG jederzeit das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht zur Einsetzung eines Ermittlungsbeauftragten. Damit ist das Verlangen auf Einsetzung eines Ermittlungsbeauftragten als absolutes Minderheitenrecht ausgestaltet.

Der Ermittlungsbeauftragte kann auch schon im Einsetzungsbeschluss benannt werden. Nach § 10 Abs 2 Satz 1 PUAG ist eine Zweidrittelmehrheit zur Bestimmung des Ermittlungsbeauftragten erforderlich. Damit soll dem Ermittlungsbeauftragten eine tragfähige Grundlage bereitet werden.

Die Rechte der Ermittlungsbeauftragten orientieren sich an dem Einsetzungsbeschluss und können damit nicht über die des Untersuchungsausschusses hinausgehen. Der Ermittlungsbeauftragte ist dem gesamten Untersuchungsausschuss als dessen Hilfsorgan verantwortlich und bereitet dessen Untersuchungen vor. Dabei soll unterstützend eine Würdigung des Sachverhalts sowohl in tatsächlicher als auch in rechtlicher Hinsicht erfolgen.<sup>1128</sup>

In diesem Zusammenhang ist es Aufgabe des Ermittlungsbeauftragten, Beweismaterial zunächst zu beschaffen und zu sichten. Hierzu kann er die Vorlage von Beweismitteln gemäß § 18 PUAG verlangen, die Augenscheinsnahme entsprechend § 19 PUAG vornehmen und Herausgabeansprüche nach § 30 PUAG geltend machen. Der Ermittlungsbeauftragte hat sich jedoch gemäß § 10 Abs 3 Satz 10 PUAG im Außenverhältnis zurückzunehmen und darf keine öffentlichen Erklärungen abgeben.

Ermittlungsbeauftragte müssen zwar gemäß § 10 Abs 4 PUAG unabhängig sein. Doch bezieht sich diese Vorschrift nicht auf das Verhältnis der Ermittlungsbeauftragten zum Ausschuss, sondern beschreibt eine persönliche Eigenschaft.

---

<sup>1126</sup> *Glauben*, in: *Glauben/Brockner*, § 5 Rn 52, 54.

<sup>1127</sup> *Geis*, in: *Isensee/Kirchhof*, Band III, § 55 Rn 63; *Glauben*, in: *Glauben/Brockner*, § 28 Rn 7 ff.

<sup>1128</sup> *Brockner*, in: *Glauben/Brockner*, § 9 Rn 32; *Hoppe*, ZParl 2008, 485.

Da Ermittlungsbeauftragte letztlich vor allem eine Voruntersuchungs- und Entlastungsfunktion haben sollen, bleibt der Ausschuss indes Herr des Verfahrens.

#### **i) Abschluss des Untersuchungsausschusses**

Die Ausgestaltung des Untersuchungsausschusses als Minderheitenrecht zeigt sich auch in der Tatsache, dass die Mehrheit die Arbeit des Untersuchungsausschusses nicht gegen die einsetzende Minderheit beenden kann.<sup>1129</sup> Nur wenn die einsetzende Minderheit zustimmt oder die Wahlperiode zu Ende geht, kommt der Untersuchungsausschuss zu einem Abschluss.

Da der Ausschuss im Auftrag des Parlaments tätig wird, hat der Untersuchungsausschuss gemäß § 33 Abs 1 Satz 1 PUAG einen schriftlichen Bericht an den Bundestag zu erstatten. Der Abschlussbericht hat nach § 33 Abs 1 Satz 2 PUAG eine Darstellung des Verfahrensgangs, der ermittelten Tatsachen sowie das Ergebnis der Untersuchung zu enthalten. Ferner ist er vom Untersuchungsausschuss zu beschließen.<sup>1130</sup>

Nach § 33 Abs 2 PUAG kann jedes Ausschussmitglied seine abweichende Auffassung als absolutes Minderheitenrecht in Sondervoten niederlegen. Mehrheitsbewertung und Sondervotum bilden dann den einheitlichen Ausschussbericht im Sinne des § 33 Abs 1 Satz 1 PUAG.<sup>1131</sup> Gegebenenfalls kann der Bericht in einen geheimen und einen öffentlichen Teil aufgespalten werden.<sup>1132</sup>

Der Bundestag nimmt den Bericht sodann zur Kenntnis, ohne dass eine Abstimmung im Plenum über den Bericht stattfindet.<sup>1133</sup>

## **2.2. Die Rechtslage in Österreich**

#### **a) Grundlagen**

Nach Art 53 Abs 1 B-VG kann der Nationalrat durch Beschluss Untersuchungsausschüsse einsetzen. Dieser Beschluss ist vom Nationalrat mit Stimmenmehrheit vom Nationalrat zu.

Untersuchungsausschüsse des Nationalrates sind Instrumente, mit denen die Verantwortung der Regierung gegenüber dem Nationalrat geltend gemacht werden kann.<sup>1134</sup> Das Ziel von Untersuchungsausschüssen ist, die politische Verantwortlichkeit für bestimmte Sachverhalte festzustellen.<sup>1135</sup>

---

<sup>1129</sup> Schröder, in: Schneider/Zeh, § 46 Rn 21; *Glauben*, DRiZ 2006, 65; *Geis*, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 55 Rn 61.

<sup>1130</sup> *Versteyl*, in: von Münch/Kunig, Art 44 Rn 23.

<sup>1131</sup> *Glauben*, in: *Glauben/Brocker*, § 29 Rn 5 ff; *Morlok*, in: Dreier, Art 44 Rn 55.

<sup>1132</sup> *Glauben*, in: *Glauben/Brocker*, § 29 Rn 13.

<sup>1133</sup> Vgl *Glauben*, in: *Glauben/Brocker*, § 29 Rn 15.

<sup>1134</sup> *Öhlinger*, in: Bußjäger 108.

<sup>1135</sup> Vgl *Epp*, in: Jahrbuch für Politik 2007, 595 f.

### **b) Antrag betreffend die Einsetzung des Untersuchungsausschusses**

Obwohl die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen kein Minderheitenrecht ist, sind parlamentarischen Minderheiten auf dem Weg zum Beschluss über die Einsetzung nach § 33 Abs 1 Satz 1 GOG-NR eigene Rechte gegeben, welche nicht an die Mehrheitsverhältnisse im Nationalrat anknüpfen. So kann jeder Abgeordnete im Zuge einer Plenarsitzung des Nationalrates einen Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses stellen. Weiters ist auf Verlangen von fünf Abgeordneten gemäß § 33 Abs 2 GOG-NR nach Erledigung der Tagesordnung eine Debatte über diesen Antrag durchzuführen.

Zum Schutz des einsetzenden Zusammenschlusses von Abgeordneten ist der Untersuchungsausschuss an den im Einsetzungsbeschluss benannten Untersuchungsgegenstand gebunden. Der Ausschuss darf ihn weder erweitern noch einengen.<sup>1136</sup> Eine Änderung des Untersuchungsgegenstandes kann nur vom Plenum des Nationalrates beschlossen werden.<sup>1137</sup> Damit soll zum einen eine Ausuferung des Verfahrens vermieden werden. Ferner soll verhindert werden, dass sich der nach gemäß § 4 Abs 4 VO-UA regelmäßig nicht öffentlich beratende Untersuchungsausschuss über den Willen des regelmäßig öffentlich tagenden Nationalrates hinwegsetzt. Ein Beschluss über die Änderung des Untersuchungsgegenstandes könnte andernfalls heimlich und von der Öffentlichkeit unkontrolliert gefasst werden.

Ferner ist ein verfassungswidriger Einsetzungsbeschluss absolut nichtig.<sup>1138</sup> Falls Teile des Einsetzungsbeschlusses nicht durch die Verfassung gedeckt sind, reicht die Nichtigkeit soweit, wie der Fehler reicht.<sup>1139</sup> Eine gerichtliche Überprüfung des Einsetzungsbeschlusses kann indessen nicht erreicht werden.

### **c) Untersuchungsgegenstand**

Der Nationalrat kann demnach nicht uneingeschränkt Untersuchungsausschüsse zu öffentlich relevanten Themen einsetzen. Mithin besteht bezüglich des Untersuchungsgegenstandes eine materielle Schranke.

Ein Untersuchungsausschuss kann nur Sachverhalte im Rahmen der Kompetenzen des Nationalrates überprüfen. Untersuchungsausschüsse des Nationalrats haben sich deshalb im Hinblick auf Art 52, 53 B-VG auf Gegenstände der Vollziehung zu beschränken.<sup>1140</sup> Infolgedessen muss sich der Prüfauftrag auf ein Verhalten beziehen, welches der

---

<sup>1136</sup> Wieser, ZfV 2002, 626.

<sup>1137</sup> Vgl. Wieser, ZfV 2002, 626; Strasser, ÖJZ 2007, 62; Widder, in: Schäffer 49 f.

<sup>1138</sup> Strasser, in: Festschrift-Machacek/Matscher 456; Wieser, ZfV 2002, 626 f; Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 191.

<sup>1139</sup> Mayer, Verfassungsrecht 253; Wieser, ZfV 2002, 626.

<sup>1140</sup> So genannte Korollartheorie; Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht Rn 509; Wieser, ZfV 2002, 619; Atzwanger, ÖJZ 1977, 337; Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band II Rn 21.036; Rueprecht/Pallin, ÖJZ 1991, 546.

Bundeszuständigkeit bzw der Geschäftsführung der Bundesregierung unterliegt.<sup>1141</sup> In diesem Zusammenhang kann indes auch die Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes untersucht werden. Allerdings unterfallen weder die Judikative noch Europa-, Landes- und Kommunalkompetenzen dem Untersuchungsrecht des Nationalrates.<sup>1142</sup>

Untersuchungsausschüsse des Nationalrats sind ferner nur zur Feststellung von tatsächlichen Verhältnissen und deren Bekanntgabe an den Nationalrat befugt.<sup>1143</sup> Verbindliche Konsequenzen rechtlicher Art sind nicht an diese Untersuchungsergebnisse geknüpft.

#### **d) Besetzung des Untersuchungsausschusses**

Der konkrete Verteilerschlüssel über die Besetzung des Untersuchungsausschusses ist im Einsetzungsantrag festgelegt.<sup>1144</sup> Er orientiert sich an den allgemeinen Vereinbarungen zur Ausschussbesetzung im Nationalrat, wenngleich der Grundsatz der Proportionalität nicht bindend vorgeschrieben ist.<sup>1145</sup> Allerdings hat jede im Hauptausschuss vertretene Partei das Recht, mindestens ein Mitglied in den Untersuchungsausschuss zu entsenden.

#### **e) Vorsitz**

Mangels besonderer Vorschriften für Untersuchungsausschüsse betreffend die Besetzung des Ausschussvorsitzes finden die allgemeinen Bestimmungen des Geschäftsordnungsgesetzes Anwendung.

Demnach wählt der Ausschuss den Obmann sowie dessen Stellvertreter gemäß § 34 Abs 2 Satz 1 GOG-NR. Dabei besteht jedoch keine parlamentarische Übung in dem Sinne, den Vorsitz mit einem Vertreter der Minderheitenklubs zu besetzen.<sup>1146</sup>

#### **f) Öffentlichkeit**

Die Beratungen des Untersuchungsausschusses sind gemäß § 4 Abs 4 VO-UA nicht öffentlich. Allerdings sind die Anhörungen von Auskunftspersonen und Sachverständigen nach § 4 Abs 1 Satz 1 VO-UA im Gegensatz zu den allgemeinen Nationalratsausschüssen medienöffentlich. Hörfunk-, Film- und Lichtbildaufnahmen sowie entsprechende Übertragungen sind jedoch gemäß § 4 Abs 1 Satz 2 VO-UA unzulässig.

Die Medienöffentlichkeit kann gemäß § 4 Abs 2 VO-UA mit einfachem Beschluss ausgeschlossen werden oder nach § 4 Abs 3 VO-UA aufgrund eines Gesetzes ausgeschlossen sein.

---

<sup>1141</sup> *Strasser*, in: Festschrift-Machacek/Matscher 455; *Wieser*, ZfV 2002, 619; *Neisser*, in: Österreichs Parlamentarismus 706; *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 191 f.

<sup>1142</sup> Vgl *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 191 f.

<sup>1143</sup> *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht Rn 509; *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 192 f.

<sup>1144</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 445.

<sup>1145</sup> *Nödl*, Parlamentarische Kontrolle 90.

<sup>1146</sup> Vgl Vorsitz des ersten Untersuchungsausschusses in der XXIV. Gesetzgebungsperiode (USA-1, XXIV. GP, Einsetzungsantrag 71/GO, XXIV. GP): Der Vorsitzende, Dr. Martin Bartenstein, gehört einer der zwei die Regierung tragenden Nationalratsklubs an.

### **g) Verfahren**

Der Untersuchungsausschuss verhandelt nach der Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse, welche gemäß § 33 GOG-NR als Anlage zum Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates normiert ist. Daneben gelten die allgemeinen Vorschriften des Geschäftsordnungsgesetzes über das Ausschussverfahren.

Gemäß § 1 VO-UA erhebt der Untersuchungsausschuss die für die Erfüllung des Untersuchungsauftrages gebotenen Beweise aufgrund eigener Beweisbeschlüsse. Entsprechend § 2 Abs 2 VO-UA kann als Beweismittel alles verwendet werden, was geeignet ist, der Untersuchung im Rahmen des Untersuchungsauftrages zu dienen. Hierunter fallen regelmäßig der Urkundenbeweis in Form der Aktenvorlage sowie die Vernehmung von Auskunftspersonen.<sup>1147</sup>

Nach Art 53 Abs 3 B-VG, § 25 VO-UA sind die Gerichte und alle Behörden verpflichtet, entsprechenden Ersuchen des Untersuchungsausschusses um Beweiserhebungen Folge zu leisten.<sup>1148</sup> Ferner haben alle öffentlichen Ämter ihre Akten auf Verlangen des Untersuchungsausschusses vorzulegen. Dies gilt jedoch nur, soweit die entsprechenden Ersuchen gesetzmäßig sind.<sup>1149</sup> Die Beurteilung der Gesetzmäßigkeit obliegt der ersuchten Behörde selbst.<sup>1150</sup>

Ein Verfahren zur Entscheidung von Meinungsverschiedenheiten über Auskunftsverweigerungen, Akteneinstufungen und Aktenschwärfungen ist indessen nicht normiert. Gleichwohl wurde im Eurofighter-Untersuchungsausschuss vereinbart, dass der Verfahrensanwalt im Rahmen einer Schiedsstelle zu beurteilen habe, ob Schwärfungen zu Recht erfolgt waren.<sup>1151</sup> Dieser Vereinbarung kommt indes mangels einer entsprechenden gemeinsamen Rechtsüberzeugung nicht der Charakter einer parlamentarischen Übung zu. Ferner wurde eine vergleichbare Stelle von den weiteren Untersuchungsausschüssen trotz ebenfalls bestehender Meinungsverschiedenheiten nicht eingerichtet.

*Öhlinger* weist im Zusammenhang mit Streitigkeiten über die Aktenherausgabe zu Recht daraufhin, dass hier oftmals der materielle Gehalt des Art 53 B-VG verkannt werde.<sup>1152</sup> Die Regierung, und damit mittelbar die gesamte Exekutive des Bundes, ist dem Nationalrat verantwortlich und unterliegt dessen Kontrolle. Das verfassungsrechtlich konstituierte Instrument des parlamentarischen Untersuchungsausschusses ist das Mittel, diese parlamentarische Verantwortung geltend zu machen und die entsprechende Kontrolle auszuüben. Das Kontrollrecht des Parlaments würde leerlaufen, wenn die zu

---

<sup>1147</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 429.

<sup>1148</sup> *Mayer*, Verfassungsrecht 253 f.

<sup>1149</sup> *Mayer*, Verfassungsrecht 253; *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 451 f; *Nödl*, Parlamentarische Kontrolle 95.

<sup>1150</sup> *Mayer*, Verfassungsrecht 253; *Nödl*, Parlamentarische Kontrolle 95.

<sup>1151</sup> *Strasser*, in: Festschrift-Machacek/Matscher 463; *Epp*, in: Jahrbuch für Politik 2007, 588.

<sup>1152</sup> Vgl. *Öhlinger*, in: Bußjäger 108.

kontrollierenden Behörde alleine entschiede, welche Akten sie herausgebe. Deshalb müssen die Regierung und der gesamte Behördenapparat der jeweiligen Aufforderung des Parlaments nachkommen. Das Ersuchen des Nationalrates darf mithin keinesfalls als bloße Bitte begriffen werden. Das „scharfe parlamentarische Schwert“<sup>1153</sup> des Untersuchungsausschusses würde sonst zur äußerst stumpfen Waffe.

Als weiteres Beweismittel steht dem Untersuchungsausschuss die Vernehmung von Auskunftspersonen zur Verfügung. Die Verfahrensordnung unterscheidet hier indes nicht zwischen Zeugen und Betroffenen. Auskunftspersonen sind gemäß § 11 Abs 1 Satz 2 VO-UA zur Wahrheit verpflichtet. Sie können sich von Vertrauenspersonen gemäß §§ 3 Abs 6, 14 Abs 1 VO-UA zum Zwecke der Beratung begleiten lassen. Abgesehen von der Vorführung von Auskunftspersonen und von der Verhängung<sup>1154</sup> von Ordnungs- und Beugestrafen wegen ungerechtfertigter Aussageverweigerung stehen dem Untersuchungsausschuss keine Zwangsmittel zu.<sup>1155</sup>

#### **h) Amtsverschwiegenheit und Datenschutz**

Die jüngsten Untersuchungsausschüsse<sup>1156</sup> haben vor allem die Frage nach dem Umgang mit sensiblen Daten und Informationen im Rahmen der parlamentarischen Untersuchung aufgeworfen. Problematisch ist dies bei der Kontrolle der Exekutive deshalb, da die Kontrolle der Bundesregierung im Rahmen des Untersuchungsausschusses primär öffentlich stattfindet und Daten sowie Geheimnisse möglicherweise nicht nur dem Amtsgeheimnis, sondern auch dem Bank- oder Steuergeheimnis unterliegen können.<sup>1157</sup> Weitere schützwürdige Interessen von Auskunftspersonen oder von Dritten, wie Grund- und Persönlichkeitsrechte, können darüber hinaus betroffen sein.<sup>1158</sup> Hier besteht regelmäßig ein Spannungsverhältnis zwischen dem Interesse an der Aufklärung der zu untersuchenden Sachverhalte einerseits und der Privatsphäre sowie der Amtsverschwiegenheit und des Datenschutzes andererseits.

Die Verfahrensordnung misst dem Schutz der Grund- und Persönlichkeitsrechte sowie des Amts-, Geschäfts- und Betriebsgeheimnisses große Bedeutung zu.<sup>1159</sup> So räumt § 7 VO-UA den Auskunftspersonen weitreichende Entschlagungsrechte ein. Ferner kann die

---

<sup>1153</sup> Vgl *Fischer*, in: Festschrift-Adamovich (2002) 99 und 105; *Cancik*, in: Bußjäger 35.

<sup>1154</sup> Obliegt dem BG Innere Stadt Wien auf Antrag des Untersuchungsausschusses.

<sup>1155</sup> *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, Band II Rn 21.036.

<sup>1156</sup> Untersuchungsausschüsse des Nationalrates zur Untersuchung von Abhör- und Beeinflussungsmaßnahmen im Bereich des Parlaments (USA-1 (XXIV. GP), Einsetzungsantrag 71/GO (XXIV. GP)), zur Beschaffung von Kampfflugzeugen (USA-1 (XXIII. GP), Einsetzungsantrag 1/GO (XXIII. GP)), zur Finanzmarktaufsicht und Banken (USA-2 (XXIII. GP), Einsetzungsantrag 3/GO (XXIII. GP)) sowie zur Amtsführung im Bundesministerium für Inneres und weiteren Bundesministerien (USA-3 (XXIII. GP), Einsetzungsantrag 129/GO (XXIII. GP)).

<sup>1157</sup> Vgl ausführlich hierzu *Pradler*, ZFR 2008, 8.

<sup>1158</sup> Vgl *Strasser*, ÖJZ 2007, 62 ff.

<sup>1159</sup> *Strasser*, ÖJZ 2007, 63.

Öffentlichkeit bei der Vernehmung der Auskunftsperson gemäß § 4 Abs 2 VO-UA ausgeschlossen werden. Gleichwohl ist der Geheimnisschutz kein absolutes Gut. Nach § 9 Abs 2 VO-UA kann der Untersuchungsausschuss über die Rechtmäßigkeit der Weigerung entscheiden. Diese Entscheidung ist gegebenenfalls im Zusammenhang mit möglichen Zwangsmaßnahmen im Sinne des § 22 VO-UA gerichtlich überprüfbar.<sup>1160</sup> Mithin hat im Einzelfall eine sorgfältige Interessensabwägung zu erfolgen.<sup>1161</sup> Dem Schutz von Daten Dritter ist dabei allerdings besonderes Gewicht beizumessen. Dies gilt erst recht für besonders schutzwürdige oder sensible Daten. Deshalb müssen die Ersuchen um Weitergabe von Daten und das Offenbaren von Geheimnissen bei Eingriffen in Rechte Dritter möglichst konkret bestimmt und begründet sein.<sup>1162</sup>

Zudem wirft die Amtsverschwiegenheit im Rahmen des parlamentarischen Untersuchungsrechts Probleme auf, da sich Auskunftspersonen darauf zurückziehen können. § 6 Satz 1 VO-UA hält zwar fest, dass die Amtsverschwiegenheit im Untersuchungsausschuss nicht greift. Grundsätzlich dürfen sich öffentlich Bedienstete vor dem Untersuchungsausschuss nicht auf die Amtsverschwiegenheit berufen.<sup>1163</sup> Falls die Dienstbehörde die Wahrung der Vertraulichkeit von Aussagen ihrer Bediensteter jedoch für erforderlich hält, hat sie dies dem Untersuchungsausschuss gemäß § 6 Satz 2 VO-UA mitzuteilen. Der Untersuchungsausschuss kann in einem solchen Fall wegen der Wichtigkeit der Aussage nach § 6 Satz 3 VO-UA mit Zweidrittelmehrheit beschließen, dass der öffentlich Bedienstete ohne Rücksicht auf die Amtsverschwiegenheit auszusagen hat. Gleichwohl besteht jedenfalls ein Spannungsverhältnis zur Wahrung des Amtsgeheimnisses.

#### **i) Abschluss des Untersuchungsausschusses**

Mit Erstattung und Vorlage des Ausschussberichts über die Untersuchung an den Nationalrat endet die Tätigkeit des Untersuchungsausschusses.<sup>1164</sup>

In Rahmen der Erstellung des Berichts normiert § 42 Abs 4 GOG-NR das absolute Minderheitenrecht dreier Ausschussmitglieder, einen Minderheitsbericht zu verfassen. Ferner steht jedem einzelnen Mitglied gemäß § 42 Abs 5 GOG-NR das Recht einer persönlichen Stellungnahme zu. Minderheitsberichte und persönliche Stellungnahmen werden entsprechend § 42 Abs 6 GOG-NR mit dem Hauptbericht im Nationalrat in Verhandlung genommen.

Der Nationalrat hat den Bericht des Untersuchungsausschusses gemäß § 75 Abs 4 GOG-NR sodann förmlich zur Kenntnis zu nehmen.

---

<sup>1160</sup> Vgl. *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 447.

<sup>1161</sup> *Kucsko-Stadlmayer*, in *Bußjäger* 94 ff, 97 ff, 104 f.

<sup>1162</sup> *Pradler*, ZFR 2008, 13.

<sup>1163</sup> *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, Band II Rn 21.036.

<sup>1164</sup> *Nödl*, Parlamentarische Kontrolle 99; *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 192.

#### j) Diskussion über eine Novellierung des Rechts der Untersuchungsausschüsse in Österreich

Das Geschäftsordnungskomitee des Nationalrats berät seit der XXIII. Gesetzgebungsperiode verstärkt über die Ausgestaltung des Rechts der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse. Dabei wird vor allem die mögliche Ausgestaltung als Minderheitenrecht, die Rechte parlamentarischer Minderheiten im Untersuchungsausschussverfahren, die Festlegung des Untersuchungsgegenstandes und die Frage der Vorsitzführung diskutiert.<sup>1165</sup> Ferner ist die Einbindung des Verfassungsgerichtshofes in das Untersuchungsverfahren im Gespräch.

##### aa) Minderheitenrecht und Einbindung des Verfassungsgerichtshofes

Im Geschäftsordnungsausschuss liegt derzeit ein Initiativantrag<sup>1166</sup> auf, welcher das parlamentarische Untersuchungsrecht der Minderheit zuweist. Demnach hätte die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen auf Verlangen einer Minderheit von 20 Abgeordneten oder von allen Abgeordneten eines Klubs zu erfolgen. Gleichzeitig wäre die Anzahl der laufenden Untersuchungsausschüsse auf zwei beschränkt.

Nach Ansicht des Verfassers ist das niedrige Unterstützungserfordernis allerdings in Kombination mit der Limitierung der Anzahl der laufenden Untersuchungsausschüsse problematisch. Die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Untersuchungsrechts ist damit gefährdet: Zum einen könnten die Regierungsfaktionen zu Beginn der Gesetzgebungsperiode zwei konstruierte Untersuchungsausschüsse einsetzen, um so das Untersuchungsrecht der Minderheit zu blockieren. Zum anderen könnte ein Klub das Untersuchungsrecht für Fehden instrumentalisieren.

Deshalb erscheint dem Verfasser das Untersuchungsrecht als Minderheitenrecht eines Klubs unverhältnismäßig. Außerdem ist das Mittel der Limitierung der Untersuchungen nicht geeignet, um der politischen Instrumentalisierung von Untersuchungsausschüssen zu begegnen. Deshalb sollte auf eine Limitierung der Anzahl von Untersuchungsausschüssen verzichtet werden, da schon die Arbeitskapazität der Parlamentsdirektion die faktische Grenze des Untersuchungsausschussrechts darstellt und ein Missbrauch des Untersuchungsrechts angesichts der öffentlichen Beachtung eher unwahrscheinlich erscheint. Um der Missbrauchsgefahr zu begegnen und um Rechtssicherheit hinsichtlich der Gesetzmäßigkeit der Untersuchungen herzustellen, sollte nach Ansicht des Verfassers, die Überprüfung der Untersuchungsausschüsse vor dem Verfassungsgerichtshof ermöglicht werden.

In dem Sinne einer Schiedsinstanz kann sich auch der Präsident des Verfassungsgerichtshofes *Holzinger* eine Einbindung des Verfassungsgerichtshofes

---

<sup>1165</sup> Vgl. Presseaussendung der Parlamentskorrespondenz des Nationalrates/02/27.04.2009/Nr. 352.

<sup>1166</sup> 31/A XXIV GP.

vorstellen.<sup>1167</sup> Demnach könnte der Verfassungsgerichtshof prüfen, ob das einem Untersuchungsausschuss übertragene Mandat verfassungsmäßig sei. Ferner könnte er eine Schiedsfunktion vor allen in Streitigkeiten hinsichtlich des Schutzes von Rechten Dritter oder der Aktenübermittlung an den Untersuchungsausschuss übernehmen.

#### bb) Ausschussvorsitz

Einer ähnlichen Zielrichtung folgt die Forderung, einen unabhängigen Parlamentsexternen als Ausschussvorsitz zu installieren. Damit soll eine „Objektivierung“ des Ausschussvorsitzes<sup>1168</sup> und insgesamt ein Objektivität und Versachlichung<sup>1169</sup> des Untersuchungsausschussverfahrens erreicht werden.

Problematisch an dieser Forderung ist allerdings, dass eine entsprechende Umsetzung zu einer Gängelung und Bevormundung des Parlaments von außen führen würde. Zum einen stellen Untersuchungsausschüsse keine rein fachliche Kontrolle oder Aufsicht über das Regierungs- und Verwaltungshandeln dar, sondern erheben gerade den Anspruch einer Kontrolle politisch-investigativen Charakters.<sup>1170</sup> Das Verfahren politischer Kontrolle und insbesondere die entsprechende Wertung der Ausschussergebnisse entziehen sich nahezu zwangsläufig dem Anspruch der Objektivierbarkeit und der Sachlichkeit. Jeder Klub und sogar jeder einzelne Abgeordnete verfolgt im Rahmen dieser politischen Kontrolle ein eigenes Sachinteresse.

Zum anderen würde ein parlamentsfremder Ausschussvorsitz einen Bruch in der Systematik der Staatsorganisation bedeuten. Mit einem parlamentsfremden Vorsitzenden eines unmittelbaren Parlamentsorgans werden automatisch die Statusrechte der Abgeordneten beschränkt. Doch haben die Nationalratsabgeordneten das verfassungsmäßige Recht, die durch Wahl erworbene Funktion frei von rechtlichen Bindungen auszuüben.<sup>1171</sup> Das Prinzip des freien Mandats garantiert jedenfalls, dass Abgeordnete im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens Weisungen oder Aufträge nur im Rahmen der Hausgewalt des Parlamentspräsidiums zu beachten haben. Die Umsetzung des Vorschlags würde die Abgeordneten der unmittelbaren Sitzungsgewalt eines Nichtmandatars unterwerfen und diesem eine maßgebliche Beeinflussung des parlamentarischen Verfahrens ermöglichen.

Zudem mutet der Vorschlag praxisfremd an. Ein Parlamentsexterner hat in der politisch polarisierten Situation eines Untersuchungsausschusses nur wenig Chancen neutral zu bleiben. Er ist von den Beschlüssen des Ausschusses, also der Mehrheit abhängig. Damit muss er auf die Mehrheitsverhältnisse im Ausschuss Rücksicht nehmen. Dies schränkt seine

---

<sup>1167</sup> Presseausendung der Parlamentskorrespondenz des Nationalrates/02/07.07.2009/Nr 626.

<sup>1168</sup> *Epp*, in: Jahrbuch für Politik 2007, 594 f.

<sup>1169</sup> *Öhlinger*, in: Bußjäger 111.

<sup>1170</sup> Vgl *Widder*, in: Schäffer 52.

<sup>1171</sup> VfSlg 17.174; *Mayer*, Verfassungsrecht 257.

Unabhängigkeit von vornherein ein. Außerdem wäre auch ein unabhängiger Vorsitzender kraft der Natur der Sache Angriffsziel der jeweiligen Interessen im Ausschuss.

So entspricht die Annahme, ein dem Wortlaut nach unabhängiger Vorsitzender könnte sich dauerhaft aus den politischen Auseinandersetzungen im Ausschuss heraushalten, nicht den Realitäten.

### **2.3. Vergleich und Ergebnis**

Das Recht der Untersuchungsausschüsse im Bundestag und im Nationalrat unterscheidet sich grundlegend. Das Recht, die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zu verlangen, ist im Bundestag als Minderheitenrecht ausgestaltet.<sup>1172</sup> Im Nationalrat bedarf es zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen dagegen einer parlamentarischen Mehrheit.

Darüber hinaus hat die Minderheit in einem Untersuchungsausschuss des Bundestages eigene Rechte, während das Untersuchungsausschussverfahren des Nationalrates vom Mehrheitsprinzip geprägt ist.

Für eine Ausgestaltung des parlamentarischen Untersuchungsrechts im Nationalrat als Minderheitenrecht spricht zuvörderst der historische Bezug zu Art 34 WRV. Daneben bedingt die Ratio des Untersuchungsrechts das Minderheitenrecht. Demnach wird die regierende Mehrheit von der parlamentarischen Minderheit kontrolliert.<sup>1173</sup> Mithin richtet sich die parlamentarische Untersuchung in der Regel gegen die von der Parlamentsmehrheit getragenen Regierenden. Unter den Bedingungen des neuen Dualismus ist deshalb ein Instrument der Regierungskontrolle sinnlos, wenn es von der Parlamentsmehrheit und damit vom parlamentarischen Arm der Regierung selbst ausgeübt oder verhindert werden könnte.

Die Ausgestaltung des Rechts auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses als Minderheitenrecht bedingt in gleichem Maße Minderheitenrechte im Zuge des Ausschussverfahrens. Das üblicherweise geltende Mehrheitsprinzip würde die Arbeit des Untersuchungsausschusses erschweren und das in der Regel hinter dem Untersuchungsverfahren stehende Interesse der Regierungskontrolle weitgehend ad absurdum führen. Mithin ist ein Instrument der Regierungskontrolle sinnlos, wenn es von der Parlamentsmehrheit und damit im Grunde nur von der Regierung selbst ausgeübt oder verhindert werden könnte. Die Untersuchung könnte unter den Voraussetzungen des uneingeschränkten Mehrheitsprinzips allenfalls in einer der folgenden Legislaturperioden

---

<sup>1172</sup> Exkurs zum europäischen Rechtsvergleich: Das Recht, die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen zu verlangen, ist daneben nur in Griechenland, Portugal, Lettland, Slowenien und Tschechien als Minderheitenrecht ausgestaltet; vgl. *Morlok*, in: Dreier, Art 44 Rn 5 f. Ferner hat nach Art 193 EGV ein Viertel der Mitglieder des Europäischen Parlaments das Antragsrecht zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses. Doch ist dieses im Europäischen Parlament hinsichtlich der Rechtsfolge lediglich als relatives Minderheitenrecht statuiert.

<sup>1173</sup> Vgl. *Czerny*, Berichte und Informationen, Heft 1496/97, 10.

unter anderen Mehrheitsverhältnissen wirksam durchgeführt werden. Neben dem Beweismittelschwund ist aber auch ein mit der Zeit schwindendes öffentliches Interesse Argument für eine zeitnahe parlamentarische Untersuchung und für den Untersuchungsausschuss als Minderheitenrecht.

Ein weiterer Unterschied im Recht der Untersuchungsausschüsse besteht darin, dass sich der Untersuchungsgegenstand im Bundestag anders als im Nationalrat nicht zwingend auf ein vermutetes Missverhalten von Regierungsmitgliedern oder von Behörden beziehen muss. Zentrales Kriterium ist hier vielmehr das öffentliche Interesse. Deshalb ist das Untersuchungsrecht des Bundestages wesentlich weiter gefasst als das Untersuchungsrecht des Nationalrates.

Darüber hinaus gibt es im Rahmen der Untersuchungsausschüsse des Nationalrates keine unabhängige Rechtsschutzinstanz. Mithin herrscht nicht nur ein Rechtsschutzdefizit hinsichtlich streitiger Aktenübermittlungen oder Aktenschwäzungen von Behörden, sondern auch für Private. Mit der Einrichtung des Verfahrensanwalts und der Vertrauensperson sind die Privaten zwar nicht mehr schutzlos gestellt. Doch haben weder Verfahrensanwalts noch Vertrauensperson Kompetenzen zur Durchsetzung des Schutzes. Mithin reicht der Schutz nicht weit genug.

Mit einer umfassenden gerichtlichen Kontroll- und Rechtsmittelinstanz könnte sowohl das bestehende Rechtsschutzdefizit als auch die Befürchtungen, die Minderheit könne das Instrument Untersuchungsausschuss ungehemmt als politisches Mittel einsetzen, ausgeräumt werden. Ferner wäre die Unsicherheit über die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit von Einsetzungsbeschlüssen beseitigt.

Deshalb spricht sich der Verfasser für die Ausgestaltung des Untersuchungsrechts als absolutes Minderheitenrecht aus. Dabei ist das Quorum eines Viertels der Nationalratsmitglieder angemessen. Dieses dürfte auch in Zeiten großer Regierungsmehrheiten erreicht werden. Die Absenkung des Antragsquorums auf ein Viertel der Nationalratsmitglieder beugt anders als eine weitergehende Absenkung des Quorums ó einer übermäßigen Inanspruchnahme des Instrumentes ausreichend vor. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Belastung der Parlamentsdirektion wie der Bundesregierung. Denn in der Regel verlangt das Viertelquorum in Zeiten großer Koalitionen eine Einigung zweier oder dreier Oppositionsfraktionen. In Zeiten kleiner Koalitionen erreicht die größte Oppositionsfraktion schon von sich aus das Antragsquorum von einem Viertel.

Eine Absenkung des Antragsquorums auf Klubmindeststärke, ist wegen der starken Missbrauchsgefahr abzulehnen. Eine derart niedrige Ausgestaltung des Antragsquorums würde das politisch-parlamentarische Geschehen unverhältnismäßig belasten. Mithin ist eine Absenkung des Antragsquorums auf Klubmindeststärke nicht geboten.

Allerdings erscheint eine der Rechtslage von Baden-Württemberg entsprechende Regelung des Einsetzungsquorums diskussionswürdig. Nach § 33 der Geschäftsordnung des baden-württembergischen Landtages muss ein Untersuchungsausschuss eingesetzt werden, wenn dies ein Viertel der Mitglieder des Landtags oder zwei Fraktionen beantragen. Aufgrund des Einigungserfordernisses zweier Klubs ist das parlamentarische Untersuchungsrecht nicht der Willkür eines Klubs unterworfen. Gleichmaßen ist denkbar, dass das Untersuchungsrecht an die Unterstützung eines Viertels der Nationalratsmitglieder oder die Unterstützung aller Abgeordneten, welche keiner die Regierung tragenden Klubs angehören, geknüpft ist. Damit würde ein faktisches Oppositionsrecht geschaffen und eine Blockade des Untersuchungsrechts durch die Regierung unmöglich.

### **3. Sondersitzung des Parlaments**

#### ***3.1. Die Rechtslage in Deutschland***

Der Präsident des Bundestages muss den Bundestag gemäß Art 39 Abs 3 Satz 3, 1. Alt GG, § 21 Abs 2 GOBT einberufen, wenn ein Drittel der Mitglieder dies verlangt. Mit dem Recht die Einberufung einer Sondersitzung zu verlangen, hat der Verfassungsgeber ein absolutes Minderheitenrecht konstituiert.

Der parlamentarischen Minderheit soll mit der Einberufung einer Sondersitzung ein Instrument an die Hand gegeben werden, das die Behandlung zentraler politischer Anliegen jederzeit als Gegenstand der parlamentarischen Beratung ermöglicht.

Fraglich ist allerdings, ob das Recht, den Bundestag zu einer Sondersitzung einzuberufen, auch das Recht beinhaltet, die Tagesordnung der Sitzung zu bestimmen.<sup>1174</sup> In diesem Zusammenhang hat sich die Übung herausgebildet, mit dem Einberufungsverlangen eine Tagesordnung vorzulegen. Dem Vorschlag der Tagesordnung wird demgemäß Rechnung getragen. Andernfalls könnte das Ziel, ein bestimmtes Thema zum Gegenstand der Beratung zu machen, von Anfang an nicht erreicht und die Einberufung zur Farce werden.<sup>1175</sup> Der Bundestag kann Punkte der Tagesordnung jedoch auf Antrag mit entsprechendem Beschluss absetzen.<sup>1176</sup> Dies zeigt, dass mit dem Einberufungsverlangen als absolutem Minderheitenrecht nicht gleichzeitig ein absolutes Minderheitenrecht auf Behandlung einer bestimmten Tagesordnung verbunden ist.

#### ***3.2. Die Rechtslage in Österreich***

Der Verfassungsgeber unterscheidet hinsichtlich des Verlangens auf Einberufung des Nationalrates zeitlich nach dessen Tagungen.

---

<sup>1174</sup> Troßmann, Parlamentsrecht, § 25 Rn 9.

<sup>1175</sup> Schäfer, Der Bundestag 79.

<sup>1176</sup> Roll, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 21.

Der Bundespräsident ist außerhalb der ordentlichen Tagung nach § 46 Abs 1 GOG-NR in Verbindung mit Art 28 Abs 2 Satz 2 B-VG verpflichtet, eine Sitzung des Nationalrats einzuberufen, wenn dies ein Drittel der Abgeordneten verlangt. Die Frist für das Zusammentreten des Nationalrats beträgt sodann nach § 46 Abs 2 Satz 2 GOG-NR zwei Wochen.

Dagegen beruft gemäß Art 28 Abs 5 Satz 1 B-VG, § 46 Abs 5 GOG-NR die einzelnen Sitzungen innerhalb einer Tagung der Nationalratspräsident und nicht der Bundespräsident ein. Er ist dazu nach Art 28 Abs 5 Satz 2 B-VG in Verbindung mit § 46 Abs 6 GOG-NR verpflichtet, wenn dies 20 Abgeordnete unter Angabe eines Themas verlangen. Damit liegt ein absolutes Minderheitenrecht vor. Das Recht, die Einberufung einer Sondersitzung des Nationalrates innerhalb der Tagung zu verlangen, ist jedoch nach § 46 Abs 6 GOG-NR kontingentiert. Jeder Abgeordnete darf ein solches Verlangen nur einmal im Jahr unterstützen. Verfügt ein Klub über weniger als 20 Mandatare, so kann er dennoch gemäß § 46 Abs 6 GOG-NR eine Sondersitzung im Jahr verlangen.

Der Nationalratspräsident legt die Tagesordnung der Sondersitzung nach der Beratung in der Präsidialkonferenz fest. Dabei ist jedoch das von der die Sondersitzung beantragenden Minderheit verlangte Thema zu berücksichtigen.<sup>1177</sup>

### ***3.3. Vergleich und Ergebnis***

Hinsichtlich der Einberufung von Parlamentssondersitzung ergeben sich große Unterschiede zwischen dem Nationalrat und dem Bundestag.

Zum einen ist von Relevanz, dass die Gesetzgebungsperiode des Nationalrates in Tagungen unterteilt ist, während der Bundestag neben der Legislaturperiode keine weitere Unterteilung seiner Sitzungszeiten kennt.

Zum anderen kommt dem Bundestag im Gegensatz zum Nationalrat ein umfassendes und autonomes Selbstversammlungsrecht zu. Der Bundestag wird ausschließlich von seinem Präsidenten einberufen. Dagegen kann der Nationalrat außerhalb der Tagung nur vom Bundespräsidenten und lediglich innerhalb der Tagung vom Nationalratspräsidenten einberufen werden.

Für die Einberufung des Bundestages ist dasselbe Minderheitenquorum wie für die Einberufung des Nationalrates außerhalb der Tagung erforderlich.

Allerdings ergibt sich regelmäßig in Zeiten großer Koalitionen auf deutscher Seite grundsätzlich ein Problem für die Opposition mit Bezug auf Minderheitenrechte, die an das

---

<sup>1177</sup> Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 246.

Quorum von einem Drittel der Mitglieder des Bundestages gebunden sind.<sup>1178</sup> So verfügen die Oppositionsfraktionen in der Regel zusammen genommen nicht über das notwendige Quorum von einem Drittel der Mandate und können damit das Parlament selbst bei Einigung innerhalb der Opposition nicht zu einer Sondersitzung einberufen.

Die gleiche Konstellation stellt sich auch in Österreich außerhalb der Tagung. In der Regel<sup>1179</sup> verfügt die Opposition auch hier zusammengenommen dann nicht über ein Drittel der Stimmen im Nationalrat.

Dagegen sind das niedrigere Quorum innerhalb der Tagung und die Privilegierung der Klubs geeignete Maßnahmen, um den Minderheiten den Zugang zum Recht der Einberufung einer Sondersitzung unabhängig von den tatsächlichen Mehrheitsverhältnissen zu sichern.

Dagegen ist die Einberufung des Nationalrates innerhalb der Tagung nach § 46 Abs 6 GOG-NR an ein wesentlich geringeres Quorum gebunden. Außerdem sind ein Klub, der das notwendige Quorum nicht erreicht, gleichfalls privilegiert. Mithin ist die Einberufungsmöglichkeit innerhalb einer Tagung im Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates insgesamt minderheitenfreundlicher geregelt als in Deutschland.

Da die parlamentarische Opposition zusammengenommen in Zeiten großer Koalitionen das Drittelquorum regelmäßig nicht erreicht, sollte eine niedrigere, aber kontingentierte Zulassungshürde eingeführt werden. Dies betrifft den Bundestag während der gesamten Wahlperiode und den Nationalrat außerhalb der Tagungen. Deshalb könnte allen Oppositionsfraktionen zusammen unabhängig von einem speziellen Quorum das Recht eingeräumt werden, in Deutschland einmal im Jahr bzw in Österreich einmal außerhalb der Tagung eine Sondersitzung des Parlaments verlangen zu können. Die Kontingentierung ist aus Sicht des Verfassers erforderlich, um einen Missbrauch des Instruments zu vermeiden.

#### **4. Öffentlichkeit im Plenum**

Die Öffentlichkeit ist ein wesentliches Element des modernen Parlamentarismus und wird deswegen auch als „Lebensluft des Parlamentarismus“ bezeichnet.<sup>1180</sup> Damit wird die maßgebliche Bedeutung der Öffentlichkeit im Rahmen von Parlamentssitzungen unterstrichen. So bietet das Plenum insbesondere den Minderheitenfraktionen eine Bühne zur Darstellung und zum Transport ihrer Vorstellungen zu den Verhandlungsgegenständen der Tagesordnung.

---

<sup>1178</sup> Vgl Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung zur Stärkung der Oppositionsrechte am 10. Mai 2007 (BT-Drucksache 16/126, 16/4119 und 16/581), Protokoll G 17.

<sup>1179</sup> Ausnahme: XXIV. GP.

<sup>1180</sup> *Bußjäger/Djanani*, in *Bußjäger* 9; *Gerlich*, in: *Festschrift B-VG* 766; vgl Titel des Aufsatzes von *Schefbeck*, JRP 1997, 117: Der Nationalrat zwischen Rechtsetzungsorgan und Tribüne.

#### ***4.1. Die Rechtslage in Deutschland***

Der Bundestag verhandelt nach Art 42 Abs 1 Satz 1 GG grundsätzlich öffentlich. Ein Ausschluss der Öffentlichkeit im Rahmen der Plenarsitzungen ist gemäß Art 42 Abs 1 Satz 2 GG nur zulässig, wenn mindestens zwei Drittel der Abgeordneten einen entsprechenden Antrag von einem Zehntel der Mitglieder beschließen.

Damit kann der Bundestag die Öffentlichkeit nicht gegen ein Drittel seiner Mitglieder ausschließen. Dementsprechend besteht ein absolutes Minderheitenrecht eines Drittels der Abgeordneten auf Öffentlichkeit im Plenum.<sup>1181</sup> Derzeit verfügen die Oppositionsfraktionen im Bundestag zusammen genommen allerdings nicht über das notwendige Quorum der Mandate um den Ausschluss der Öffentlichkeit im Rahmen der Plenarsitzungen zu verhindern.

Von der Möglichkeit die Öffentlichkeit auszuschließen wurde gleichwohl noch nie Gebrauch gemacht.<sup>1182</sup>

#### ***4.2. Die Rechtslage in Österreich***

Art 32 Abs 1 B-VG sieht vor, dass die Sitzungen des Nationalrates grundsätzlich öffentlich sind. Allerdings kann nach Art 32 Abs 2 B-VG in Verbindung mit § 47 Abs 2 GOG-NR die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden, wenn es vom Vorsitzenden oder von einem Fünftel der Mitglieder verlangt und vom Nationalrat nach Entfernung der Zuhörer beschlossen wird. Für die Beschlussfassung reicht die einfache Mehrheit aus, so dass die Öffentlichkeit gegen jedes Minderheitenquorum ausgeschlossen werden kann.

Zwar wird nach § 47 Abs 3 GOG-NR über eine unter Ausschluss der Öffentlichkeit durchgeführte Verhandlung ein Amtliches Protokoll entsprechend § 51 GOG-NR verfasst und in derselben Sitzung vorgelesen. Jedoch hängt die Veröffentlichung des Protokolls wiederum von dem Mehrheitsbeschluss des Nationalrates ab.

Damit besteht kein Minoritätsrecht im Hinblick auf Öffentlichkeit im Plenum. Die „Lebensluft des Parlamentarismus“ könnte der Minderheit theoretisch jederzeit durch die Mehrheit genommen werden.

#### ***4.3. Vergleich und Ergebnis***

Die qualifizierte Minderheit eines Drittels der Bundestagsmitglieder hat das passive Minderheitenrecht auf öffentliche Verhandlung im Plenum. Einen derartigen Minderheitenanspruch kennt der Nationalrat nicht.

---

<sup>1181</sup> In Zeiten Großer Koalitionen ist dieses Minderheitenrecht jedoch regelmäßig ausgehebelt: Während der 16. Wahlperiode des Bundestages erfüllten die Minderheitenfraktionen zusammengenommen nicht das Drittelquorum im Bundestag.

<sup>1182</sup> *Zeh*, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 53 Rn 28.

Der Öffentlichkeit kommt im Rahmen der parlamentarischen Debatte eine besondere Bedeutung zu und gilt als ein „Grundprinzip der parlamentarischen Demokratie“<sup>1183</sup>. Das öffentliche Plenum bietet insbesondere den Minderheitenfraktionen eine Bühne zur Darstellung und zum Transport ihrer Vorstellungen zu den Verhandlungsgegenständen der Tagesordnung. Des Weiteren soll durch ein Mehr an Transparenz eine stärkere Identifikation der Bevölkerung mit dem Parlament erreicht werden.

Gerade in Anbetracht der Tatsache, dass Öffentlichkeit immer auch Transparenz bedeutet, sollte die Öffentlichkeit nicht mit einfacher Mehrheit ausgeschlossen werden können, sondern in Österreich ein entsprechendes passives Minderheitenrecht statuiert werden.

## **5. Einberufung eines Ausschusses**

### ***5.1. Die Rechtslage in Deutschland***

Der Ausschussvorsitzende kann gemäß § 60 Abs 1 GOBT im Rahmen der vom Ältestenrat festgelegten Tagungszeiten für Ausschüsse Sitzungen selbständig einberufen. Soweit der Ausschuss bereits selbst einen Termin beschlossen hat, muss der Vorsitzende zu diesem Termin einberufen.<sup>1184</sup> Die Befugnis zur Einberufung einer Ausschusssitzung umfasst gemäß § 61 Abs 1 Satz 1 GOBT neben der Festlegung des Termins grundsätzlich auch die Festsetzung einer Tagesordnung.

Darüber hinaus konstituiert § 60 Abs 2 GOBT ein absolutes Minderheitenrecht. Der Ausschuss ist vom Vorsitzenden zum nächstmöglichen Termin innerhalb des Zeitplans mit der beantragten Tagesordnung einzuberufen, wenn dies eine Fraktion im Ausschuss verlangt.

### ***5.2. Die Rechtslage in Österreich***

Nach § 34 Abs 4 GOG-NR beruft der Obmann den Ausschuss zu seinen Sitzungen innerhalb der von der Präsidialkonferenz festgelegten Zeiten ein. Den Ausschussmitgliedern steht allerdings kein Geschäftsordnungsinstrument zu Verfügung, um eine Einberufung des Ausschusses gegen den Willen des Obmanns herbeizuführen. Zwar wird in der parlamentarischen Praxis in der Regel Einvernehmen über die Einberufung der Ausschüsse hergestellt, doch kennt die Nationalratsgeschäftsordnung diesbezüglich weder ein relatives noch ein absolutes Minderheitenrecht.<sup>1185</sup> Dies führte zu der als unbefriedigend wahrgenommenen Situation, dass der bedeutende Innenausschuss in der XXIII. Gesetzgebungsperiode über zehn Monate<sup>1186</sup> trotz entsprechender Forderungen nicht tagte.

---

<sup>1183</sup> *Kelsen*, Allgemeine Staatslehre 354.

<sup>1184</sup> *Geis*, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 54 Rn 45

<sup>1185</sup> Vgl *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 196.

<sup>1186</sup> Vgl Ausschuss für innere Angelegenheiten der XXIII. GP: 2. Sitzung am 20.03.2007 sowie 3. Sitzung am 24.01.2008.

Erst auf öffentlichen Druck der Opposition berief der einer Regierungsfraktion angehörende Vorsitzende den Ausschuss ein.

### ***5.3. Vergleich und Ergebnis***

Den Mitgliedern der Nationalratsausschüsse ist im Gegensatz zu ihren Pendants im Bundestag kein Minderheitenrecht auf Einberufung des jeweiligen Ausschusses eingeräumt. Dementsprechend hängt die parlamentarische Arbeit der Nationalratsausschüsse vom Vorsitzenden ab.

In diesem Zusammenhang sei aber darauf hingewiesen, dass die Nationalratsgeschäftsordnung im Vergleich zur Bundestagsgeschäftsordnung wesentlich minderheitenfreundlicher bei der Einberufung des Vollplenums als Minderheitenrecht ist. Damit ist zwar eine Art Interessensausgleich für das Fehlen eines Minderheitenrechts auf Einberufung von Ausschusssitzungen gegeben. Gleichwohl kann mit der Einberufung des Vollplenums nicht dasselbe Ziel wie mit der Einberufung eines Ausschusses erreicht werden. Deshalb ist es insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Minderheitenschutzes sowie mit Blick auf die Bedeutung der Ausschussarbeit und damit auf die Funktionsfähigkeit des Parlaments geboten, den Nationalratsmitgliedern ein absolutes Minderheitenrecht auf Einberufung der jeweiligen Ausschüsse einzuräumen.

## **6. Ausschussanhörung**

### ***6.1. Die Rechtslage in Deutschland***

Die öffentliche Ausschussanhörung stellt eine besondere Verfahrensform in der Ausschussarbeit des Bundestages dar. Sie findet, anders als die allgemeinen Ausschussberatungen, begriffsnotwendig öffentlich statt. Dabei können nach § 79 Abs 1 Satz 1 GOBT Sachverständige, Interessensvertreter und andere Auskunftspersonen angehört werden.

Eine Anhörung im Ausschuss muss gemäß § 70 Abs 1 Satz 2 GOBT durchgeführt werden, wenn ein Viertel der Ausschussmitglieder dies bezüglich zugewiesener Vorlagen im Sinne des § 75 GOBT verlangt. Dementsprechend liegt ein absolutes Minderheitenrecht vor.

Damit dieses Minderheitenrecht nicht materiell leerläuft, hat die Minderheit gemäß § 70 Abs 2 Satz 1 GOBT auch ein Recht zur Benennung von Auskunftspersonen. Die Zahl der Auskunftspersonen kann jedoch vom Ausschuss durch Beschluss nach § 70 Abs 2 Satz 2 GOBT insgesamt begrenzt werden. In einem solchen Fall kann die Minderheit Auskunftspersonen entsprechend ihrem Stärkeverhältnis auf die Ladungsliste nominieren.

## 6.2. Die Rechtslage in Österreich

Nach § 40 Abs 1 GOG-NR haben die Ausschüsse das Recht, Sachverständige oder andere Auskunftspersonen zur mündlichen oder schriftlichen Äußerung einzuladen. Für das Anberaumen einer Anhörung sowie die entsprechenden Einladungen sind Mehrheitsbeschlüsse des Ausschusses notwendig. Die Anhörung sowie die Benennung von Sachverständigen oder anderen Auskunftspersonen sind mithin nicht als Minderheitenrecht ausgestaltet.

Weniger eindeutig ist dagegen die Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen und der Anhörungen geregelt. So geht Art 33 B-VG davon aus, dass Ausschüsse öffentlich tagen können, da wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Nationalrates und seiner Ausschüsse frei von jeder Verantwortung bleiben. Dies wirft die Frage auf, ob der Verfassungsgeber im Grundsatz von der Öffentlichkeit von Ausschüssen ausgegangen ist oder ob Art 33 B-VG lediglich die sachliche Immunität für die Fälle der grundsätzlich öffentlichen Plenarsitzung und der ausnahmsweise öffentlichen Ausschusssitzung regelt. Der materielle Gehalt der sachlichen Immunität sowie die historische und systematische Auslegung des Art 33 B-VG sprechen jedoch für eine Ausnahmeregelung hinsichtlich der Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen und damit für den allgemeinen Grundsatz der Nichtöffentlichkeit von Ausschusssitzungen.<sup>1187</sup>

Dafür spricht ferner, dass bei der Behandlung von Berichten, die im Ausschuss enderledigt werden, der Öffentlichkeit ausnahmsweise gemäß nach § 28b Abs 2 GOG-NR Zutritt zu den Ausschusssitzungen gewährt wird. Eine Zulassung der Öffentlichkeit zu anderen Tagesordnungspunkten des Ausschusses ist nach der Geschäftsordnungspraxis nur über einen Geschäftsordnungstrick nach § 28b Abs 2 GOG-NR möglich.<sup>1188</sup> Daneben sehen §§ 31c Abs 5, 37 Abs 3a und 9, 79 Abs 3 und 98 Abs 5 GOG-NR die Möglichkeit vor, für bestimmte Ausschusssitzungen die Öffentlichkeit zuzulassen. Diese Regelungen wären überflüssig, wenn der Geschäftsordnungsgeber von einer grundsätzlichen Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen ausgehen würde.

Da das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates für die allgemeine Ausschussanhörung keine Ausnahmebestimmung hinsichtlich der Öffentlichkeit macht, sind die Ausschussanhörungen im Rahmen allgemeiner Ausschüsse nichtöffentlich.

---

<sup>1187</sup> Vgl. Mayer, Verfassungsrecht 207; Ringhofer, Bundesverfassung 123; Siess-Scherz, ÖJZ 1998,442 ff; Atzwanger, ÖJZ 1977, 338.

<sup>1188</sup> Im Vorfeld der Einsetzung des Untersuchungsausschusses betreffend Amtsführung im Bundesministerium für Inneres und weiteren Bundesministerien (129/GO, XXIII. GP) wurde das Geschäftsordnungsinstrument des § 28b Abs 2 GOG-NR benutzt, um die Sitzungen des Innen- und Justizausschusses für die Öffentlichkeit zugänglich zu machen: Am 26.02.2008 wurde der im Ergebnis unbehandelte Bericht III-33 d. B. und am 29.02.2008 der ebenfalls faktisch unbehandelte Bericht III-30 d. B. jeweils neben der Aussprache über aktuelle Fragen aus dem Arbeitsbereich des Ausschusses gemäß § 34 Abs 5 GOG-NR auf die Tagesordnung gesetzt, um in den Ausschüssen jeweils beide Punkte in einem zu verhandeln. So konnte das eigentliche Ziel, die Aktuellen Aussprachen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, erreicht werden.

### **6.3. Vergleich und Ergebnis**

Der Öffentlichkeit kann sich nicht aus denselben Quellen informieren wie die Abgeordneten im Ausschuss. Ferner ist es Minderheiten im Ausschuss nicht möglich, bestimmte Fragen oder Sachverhalte öffentlich von Experten darlegen zu lassen.

Allerdings können komplexe Vorhaben mittels öffentlicher Ausschussanhörungen ausführlich und differenziert dargestellt werden. Mithin dienen öffentliche Ausschussanhörungen insbesondere dem politischen und parlamentarischen Wettbewerb sowie der umfassenden und nachhaltigen Information der Öffentlichkeit fernab der oft pointierten Plenardebatten.

Ein Öffentlichkeitsausschluss im Rahmen allgemeiner Ausschussberatungen mag im Sinne der Arbeitsfähigkeit des Ausschusses gerechtfertigt sein. Gründe für den Ausschluss der Öffentlichkeit bei der Anhörung ohnehin *šparlamentsfremder* Auskunftspersonen sind dagegen nicht ersichtlich.

Mithin sollte ein absolutes Minderheitenrecht auf öffentliche Ausschussanhörungen in das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates eingefügt werden.

## **7. Interpellationsrechte**

Die Interpellationsrechte dienen der Überprüfung der Geschäftsführung der jeweiligen Bundesregierung. Demnach können die Mitglieder der Bundesregierung befragt und die entsprechenden Auskünfte verlangt werden.<sup>1189</sup>

Entsprechend ihrer Ratio werden Interpellationsrechte weit überwiegend von den Vertretern der Opposition in Anspruch genommen.<sup>1190</sup>

Interpellationsrechte zählen zu den wichtigsten Instrumenten einer wirksamen Regierungskontrolle, weswegen ihnen besondere Bedeutung bezüglich einer effektiven Gewaltkontrolle sowie der Minoritätsrechte beigemessen wird.<sup>1191</sup>

### **7.1. Die Rechtslage in Österreich**

Das Recht der Regierungsbefragung hat in Art 52 Abs 2 B-VG seine spezielle verfassungsrechtliche Grundlage.<sup>1192</sup> Dem Interpellationsrecht folgt eine mindestens formelle Antwortpflicht der Regierung.<sup>1193</sup>

---

<sup>1189</sup> Vgl *Herzog*, in: Maunz/Dürig, Art 62 Rn 102; *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht 132; *Neisser*, in: Österreichs Parlamentarismus 673; *Nödl*, Parlamentarische Kontrolle 74.

<sup>1190</sup> *Herzog*, in: Maunz/Dürig, Art 62 Rn 102; *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Vor §§ 100-106, 36 f; *Neisser*, in: Österreichs Parlamentarismus 657; *Kopetzki*, JBl 1980, 561.

<sup>1191</sup> BVerfGE 80, 188, 218; *Herzog*, in: Maunz/Dürig, Art 62 Rn 97 ff; *Schwerin*, Bundestag als Geschäftsordnungsgeber 91; *Mayer*, Verfassungsrecht 249; *Kopetzki*, JBl 1980, 561.

<sup>1192</sup> *Mayer*, Bundesverfassung 250.

<sup>1193</sup> *Kelsen/Fröhlich/Merkl*, Bundesverfassung 138.

Die Frage- und Informationsrechte sollen Transparenz über das Regierungshandeln schaffen. Gegenstand der Interpellation kann ausschließlich die Geschäftsführung der Bundesregierung sein.<sup>1194</sup>

#### **a) Schriftliche Anfrage**

Nach § 91 Abs 1 GOG-NR kann jeder Abgeordnete an die Bundesregierung oder eines ihrer Mitglieder eine schriftliche Anfrage richten. Diese muss mit Unterschriften von wenigstens fünf Abgeordneten, den Fragesteller eingeschlossen, versehen sein. Das befragte Regierungsmitglied hat sodann gemäß § 91 Abs 4 GOG-NR binnen zwei Monaten schriftlich zu antworten. Die Antwortpflicht findet ihre verfassungsrechtliche Grundlage dem Grunde nach in Art 52 Abs 4 B-VG.

Sanktionen für die Verletzung der Antwortpflicht sieht indes weder die Verfassung noch das Geschäftsordnungsgesetz vor. Der Nationalratspräsident kann das entsprechende Mitglied der Bundesregierung lediglich auf das Verstreichen der Frist hinweisen.<sup>1195</sup>

Allerdings können fünf Abgeordnete gemäß § 92 Abs 1 GOG-NR verlangen, dass über die schriftliche Beantwortung einer Anfrage gemäß § 91 Abs 1 GOG-NR eine Debatte nach den §§ 57a und 57b GOG-NR stattfindet.

Damit ist die schriftliche Anfrage als absolutes Minderheitenrecht ausgestaltet. Für den Fall der Nichtbeantwortung sieht die Geschäftsordnung allerdings kein wirksames Handlungsinstrument der entsprechenden Minderheit vor. Allenfalls das regelmäßig mehrheitsgebundene und damit wenig aussichtsreiche Mittel der Vertrauensversagung nach Art 74 Abs 1 B-VG ermöglicht es, den Befragten zur Verantwortung zu ziehen.<sup>1196</sup>

#### **b) Dringliche Anfrage**

Nach § 93 Abs 1 GOG-NR können fünf Abgeordnete vor Eingang in die Tagesordnung die dringliche Behandlung einer schriftlichen Anfrage verlangen. Dem Fragesteller kommt dann das Recht zu, die Dringliche Anfrage in der Regel um 15 Uhr desselben Tages im Plenum mündlich zu begründen. Dem Fragesteller steht hierzu nach § 93 Abs 5 GOG-NR eine Redezeit von 20 Minuten zur Verfügung. Der Begründung folgt entsprechend § 93 Abs 4 GOG-NR die Anfragebeantwortung durch die Bundesregierung und eine Debatte, in welcher jedem Klub unabhängig seiner Größe gemäß § 93 Abs 5 GOG-NR eine Redezeit von 25 Minuten zusteht.

Das absolute Minderheitenrecht auf Verlangen einer Dringlichen Anfrage ist jedoch kontingentiert. Jeder Abgeordnete darf innerhalb eines Jahres nicht mehr als ein solches

---

<sup>1194</sup> Da das Untersuchungsrecht des Parlaments Ausfluss der Interpellation ist, sei auf die umfassenden und entsprechenden Ausführungen zum Gegenstand der Interpellation im Rahmen des Untersuchungsgegenstandes verwiesen.

<sup>1195</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 373.

<sup>1196</sup> *Kopetzki*, JBl 1980, 561 ff; *Neisser*, in: Österreichs Parlamentarismus 675.

Verlangen unterzeichnen. Um kleinere Klubs eine bessere Teilhabe an diesem Geschäftsordnungsinstrument zu ermöglichen, kann nach § 93 Abs 2 GOG-NR jeder Klub pro Jahr weitere vier Verlangen im Sinne des § 93 Abs 1 GOG-NR einbringen.

### c) Mündliche Anfrage

Nach § 94 GOG-NR kann jeder Abgeordnete in den Sitzungen des Nationalrates kurze mündliche Anfragen an die Mitglieder der Bundesregierung richten. Hinsichtlich der Ausübung des mündlichen Fragerechts im Rahmen dieser sogenannten Fragestunde benötigt der anfragende Abgeordnete nicht die Unterstützung anderer Abgeordneter.<sup>1197</sup> Mithin stellt das mündliche Fragerecht ein absolutes Minderheitenrecht des einzelnen Abgeordneten dar. Das Recht fraktionsloser Abgeordneter als Fragesteller wird durch die Regelungen im Anhang zur Geschäftsordnung bezüglich Handhabung der Bestimmungen über die Fragestunde in gleichem Maße gewahrt.

Es liegt in der Natur der Sache, dass das absolute Recht des einzelnen Abgeordneten durch das absolute Recht der anderen Abgeordneten beschränkt und damit in Relation zur Gesamtzahl der Abgeordneten kontingentiert ist. Deshalb darf ein Abgeordneter nach § 94 Abs 3 GOG-NR zu den Fragestunden eines Monats nicht mehr als vier Anfragen einbringen. Die Fragestunde ist ihrer Konzeption nach darauf ausgerichtet, einen kurzen, dynamischen und präzisen Dialog zwischen Abgeordneten und dem befragten Regierungsmitglied zu ermöglichen.<sup>1198</sup> Das befragte Regierungsmitglied ist zur Beantwortung der mündlichen Anfrage verpflichtet.<sup>1199</sup> Nach § 97 Abs 1 GOG-NR kann der Fragesteller erklären, falls die Anfrage nicht in den Fragestunden innerhalb von vier Wochen nach ihrem Einlangen beim Präsidenten aufgerufen wurde, dass er eine schriftliche Beantwortung wünscht.

Seit der Novelle<sup>1200</sup> der Fragestunde im Jahr 2009 darf der Fragesteller seine Hauptfrage begründen.<sup>1201</sup> Zur Ausführung der Anfrage steht dem Fragesteller gemäß § 96 Abs 1 Satz 2 GOG-NR eine Redezeit von einer Minute zur Verfügung. Vor der Novelle 2009 beschränkte sich das befragte Regierungsmitglied im Rahmen der Fragestunde regelmäßig bei der Beantwortung der vorher eingereichten Fragen auf das Vorlesen der ausgearbeiteten Stellungnahmen. Dieses starre Verfahren sollte durch einen rein mündlichen und spontanen Dialog zwischen Mandataren und Regierung aufgebrochen werden.

---

<sup>1197</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 386.

<sup>1198</sup> *Neisser*, in: Österreichs Parlamentarismus 677.

<sup>1199</sup> *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 387.

<sup>1200</sup> BGBl I Nr 31/2009.

<sup>1201</sup> Eine entsprechende einmalige Änderung des Verfahrens wurde zunächst im Juniplenium 2008 ohne die eigentlich notwendige Änderung der Geschäftsordnung auf informellem Weg der Präsidialkonferenz vereinbart und bei der Befragung des damaligen Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Josef Pröll, am 06.06.2008 probeweise umgesetzt, Stenographisches Protokoll Nationalrat, XXIII. GP 6. Juni 2008, 63. Sitzung, 19 ff.

Außerdem ist der Fragesteller seit der Novellierung nach Beantwortung der Anfrage gemäß § 96 Abs 3 Satz 1 GOG-NR berechtigt, eine spontane Zusatzfrage zu stellen und diese auch zu begründen. Zur Ausführung einer Zusatzfrage steht dem Fragesteller eine Minute Redezeit zur Verfügung. Außerdem können entsprechend § 96 Abs 3 Satz 2 GOG-NR auch andere Abgeordnete Zusatzfragen stellen, wobei in der Regel jeder Klub, mit Ausnahme des Klubs des Fragestellers, berücksichtigt wird.

Die Abgeordneten haben nunmehr die Gelegenheit in einem schnelleren Rhythmus ihre Fragen auch kurz zu erläutern, während das zu befragende Regierungsmitglied nicht von der Regierungsbank, sondern vom Rednerpult aus antwortete.

#### **d) Aktuelle Stunde**

Gemäß § 97a Abs 1 GOG-NR werden die Plenarberatungen einer Sitzungswoche mit einer Aktuellen Stunde eingeleitet, wenn dies von fünf Abgeordneten verlangt wird. Voraussetzung für die Durchführung der Aktuellen Stunde ist das Verlangen von fünf Abgeordneten. Sie ist damit als absolutes Minderheitenrecht ausgestaltet.

Gleichzeitig geht die Geschäftsordnung davon aus, dass in jeder Sitzungswoche eine Aktuelle Stunde stattfinden soll.<sup>1202</sup> Im Rahmen der Aktuellen Stunde findet inhaltlich eine Diskussion über aktuelle Themen statt. Mit dem Instrument der Aktuellen Stunde können auch parlamentarische Minderheiten auf aktuelle Vorgänge reagieren und deren Behandlung im Rahmen der Tagesordnung erreichen. Sie bietet den Minderheitenklubs nach dem Rotationsverfahren<sup>1203</sup> regelmäßig die Gelegenheit ihre Themen auf die Tagesordnung des Nationalrats zu setzen.

#### **e) Interpellationsrechte in den Ausschüssen**

Die Interpellationsrechte sind auch in den Ausschüssen ausgestaltet. Demnach hat der Obmann eines Ausschusses nach § 34 Abs 5 GOG-NR das Recht, den Punkt „Aussprache über aktuelle Fragen aus dem Arbeitsbereich des Ausschusses“ auf die Tagesordnung zu setzen.

Eine dementsprechende Pflicht besteht indes, wenn dies der Ausschuss beschließt. Ferner ist der Ausschussobmann dazu verpflichtet, wenn ein Mitglied des Ausschusses die Aussprache als Minderheitenrecht verlangt und diese seit mehr als sechs Monaten nicht stattgefunden hat.

---

<sup>1202</sup> Fuhrmann, in: Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 29.

<sup>1203</sup> Vgl Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 396.

## f) Durchsetzung des Interpellationsrechts

Weder die Verfassung noch das Geschäftsordnungsgesetz geben den Inhabern des Interpellationsrechtes Instrumente an die Hand, dieses unmittelbar und verbindlich durchzusetzen.

### 7.2. Die Rechtslage in Deutschland

Aus Art 38 Abs 1 Satz 2 und Art 20 Abs 2 Satz 2 GG folgt ein Frage- und Informationsrecht des Bundestages gegenüber der Bundesregierung, an dem die einzelnen Abgeordneten und die Fraktionen als Zusammenschlüsse von Abgeordneten nach Maßgabe der geschäftsordnungsmäßigen Konkretisierung teilhaben.

Damit das Frage- und Informationsrecht, welches zum Kernbereich<sup>1204</sup> des Abgeordnetenstatus gehört, nicht leerläuft, folgt aus diesem Recht grundsätzlich eine verfassungsrechtliche Antwortpflicht der Bundesregierung.<sup>1205</sup> Die Antwort muss überdies richtig und vollständig sein.<sup>1206</sup> Eine frühere Auskunft der Bundesregierung vor Gremien des Bundestages befreit die Regierung nicht von der Antwortpflicht im Rahmen der allgemeinen parlamentarischen Interpellation.<sup>1207</sup> Aus der Antwortpflicht folgt ferner, dass die Bundesregierung die Ablehnung der Beantwortung begründen muss.<sup>1208</sup> Der Fragesteller soll so die Ablehnung überprüfen können. Die Aufrechterhaltung der Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Regierung ist kein Gesichtspunkt in der Kontingentierung der Interpellationsrechte.<sup>1209</sup>

Das Grundgesetz selbst sieht indes keine Frist für die Beantwortung der Anfragen vor. Bezüglich geschäftsordnungsmäßig festgelegter Fristen<sup>1210</sup> stellt sich allerdings das grundsätzliche Problem der Bindungswirkung gegenüber der parlamentsfremden Bundesregierung. Gleichwohl gebietet es jedenfalls der Respekt der Verfassungsorgane untereinander, die in der Geschäftsordnung vorgesehene Frist zu beachten.<sup>1211</sup>

Allerdings ist die Antwortpflicht nicht schrankenlos. Vom Fragerecht und der Antwortpflicht sind nur die Gegenstände erfasst, die unmittelbar oder mittelbar in den Verantwortungsbereich der Bundesregierung fallen.<sup>1212</sup>

---

<sup>1204</sup> BVerfGE 13, 123, 125; 57, 1, 5; 67, 100, 129; 70, 324, 355; 80, 188, 218.

<sup>1205</sup> BVerfGE 13, 123, 125; 57, 1, 5; 67, 100, 129; 70, 324, 355; 80, 188, 218; 105, 252, 270; 105, 279, 306; *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Vor §§ 100-106, 4.

<sup>1206</sup> BVerfG, 2 BvE 5/06 vom 1.7.2009, Absatz-Nr 144; *Lennartz/Kiefer*, DÖV 2006, 193.

<sup>1207</sup> BVerfG, 2 BvE 5/06 vom 1.7.2009, Absatz-Nr 126 ff.

<sup>1208</sup> BVerfG, 2 BvE 5/06 vom 1.7.2009, Absatz-Nr 132.

<sup>1209</sup> *Lennartz/Kiefer*, DÖV 2006, 192 f.

<sup>1210</sup> Vgl § 104 Abs 2 GOBT

<sup>1211</sup> *Lennartz/Kiefer*, DÖV 2006, 185 f.

<sup>1212</sup> BVerfGE 105, 252, 270; 105, 279, 306; *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Vor §§ 100-106, 3; *Roll*, Geschäftsordnung (2001), Vor § 100-105 Rn 5; *Lennartz/Kiefer*, DÖV 2006, 187. Da das Untersuchungsrecht des Parlaments Ausfluss der Interpellation ist, sei ferner auf die umfassenden und entsprechenden Ausführungen zum Gegenstand der Interpellation im Rahmen des Untersuchungsgegenstandes verwiesen.

#### **a) Kleine Anfrage**

Die Kleine Anfrage stellt eine Vorlage nach § 75 Abs 3 GOBT dar und muss daher im Sinne des § 76 Abs 1 GOBT von einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages unterzeichnet werden. Sie ist damit auch ein absolutes Minderheitenrecht. Bei der Kleinen Anfrage steht das Sammeln von Informationen und deren Auswertung im Vordergrund.<sup>1213</sup> Die Kleine Anfrage ist nach § 104 Abs 2 GOBT schriftlich von der Bundesregierung innerhalb von 14 Tagen zu beantworten. Die Bundesregierung kann die Beantwortung aber ablehnen, andernfalls gilt bei Fristverzug eine Fristverlängerung als konkludent gewährt.<sup>1214</sup> Eine Beantwortung der Anfrage muss indes jedenfalls erfolgen.<sup>1215</sup> Falls die Beantwortung der Kleinen Anfrage unterbleibt oder unbefriedigend ausfällt, ist es dem Antragsteller unbenommen, die Anfrage als Große Anfrage bzw als Einzelfrage zur schriftlichen oder mündlichen Beantwortung einzubringen.<sup>1216</sup>

#### **b) Große Anfrage**

Große Anfragen sind gemäß § 75 Abs 1 lit f GOBT selbständige Vorlagen und werden im Gegensatz zu den Kleinen Anfragen nach § 101 Satz 2 GOBT bei zulässiger Einbringung auf die Tagesordnung gesetzt. Bei der Großen Anfrage stehen die parlamentarische Diskussion und eine Art Regierungserklärung im Vordergrund.<sup>1217</sup> Wie die Kleine Anfrage muss die Große Anfrage gemäß § 76 Abs 1 GOBT von einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages unterzeichnet sein. Auch die Große Anfrage stellt sich als ein absolutes Minderheitenrecht dar, an welches ein Rederecht geknüpft ist.

Die Beratung zu der Großen Anfrage wird unmittelbar mit der Aussprache eröffnet, nachdem die Antwort der Bundesregierung als Drucksache verteilt wurde. Der erste Redner der Aussprache ist der Fragesteller.

Die Behandlung Großer Anfragen ist als Vorlage gemäß § 78 Abs 5 GOBT frühestens am dritten Tage nach deren Verteilung als Drucksache zulässig. Allerdings kann die Bundesregierung die Beantwortung Großer Anfragen entsprechend § 102 Satz 1 GOBT bis zu drei Wochen hinauszögern und sogar ablehnen. Jedoch können die Anfragenden nach § 102 Satz 2 GOBT in Einbringungsstärke<sup>1218</sup> die Beantwortung als absolutes

---

<sup>1213</sup> Herzog, in: Maunz/Dürig, Art 62 Rn 100; Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 104, 1.

<sup>1214</sup> Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 104, 3.

<sup>1215</sup> Roll, Geschäftsordnung (2001), Vor § 100-105 Rn 3.

<sup>1216</sup> Vgl Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 104, 3.

<sup>1217</sup> Herzog, in: Maunz/Dürig, Art 62 Rn 99; Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 104, 1.

<sup>1218</sup> Vgl § 102 GOBT, in Fraktionsstärke oder als Gruppe von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages.

Minderheitenrecht erzwingen.<sup>1219</sup> Die Frist von drei Wochen kann ferner im Einvernehmen mit dem Fragesteller verlängert werden.<sup>1220</sup>

Eine Kontingentierung der Großen Anfragen sieht die Bundestagsgeschäftsordnung nicht vor. Hingegen erlaubt § 103 GOBT bei zahlreich eingehenden Großen Anfragen, die Beschränkung der Beratung.

Diese Beratung der Großen Anfrage wird unmittelbar mit der Aussprache durch den Fragesteller eröffnet. Eine zusätzliche Begründung ist nicht vorgesehen.<sup>1221</sup>

Falls die Beantwortung einer Großen Anfrage von der Bundesregierung überhaupt oder für die nächsten Wochen abgelehnt wird, kann eine Fraktion oder fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages verlangen, dass die Große Anfrage zur Beratung auf die Tagesordnung gesetzt wird.

### **c) Einzelfragen**

Nach § 105 Satz 1 GOBT ist jeder Abgeordnete berechtigt, kurze Einzelfragen zur mündlichen oder schriftlichen Beantwortung an die Bundesregierung zu richten. Damit wird das Fragerecht des einzelnen Abgeordneten als Ausfluss seines Abgeordnetenstatus<sup>ø</sup> im Sinne des Art 38 Abs 1 Satz 2 GG geschäftsordnungsmäßig normiert.<sup>1222</sup>

Entsprechend Anlage 4 Z 13 sind in jedem Monat bis zu vier schriftliche Fragen jedes Abgeordneten an die Bundesregierung zur schriftlichen Beantwortung zulässig.

Ist die Antwort auf eine schriftliche Einzelfrage nicht innerhalb der Wochenfrist beim Bundestagspräsidenten eingegangen, kann der Fragesteller nach Z 15 der Anlage 4 zur Geschäftsordnung verlangen, dass seine Frage in der ersten Fragestunde der Sitzungswoche, die auf den Fristablauf folgt, zur mündlichen Beantwortung aufgerufen wird. Ist die Frage inzwischen schriftlich beantwortet, kann der Fragesteller sodann nur fragen, warum die Antwort nicht innerhalb der Wochenfrist gegeben wurde.

Das mündliche Fragerecht wird in der Fragestunde ausgeübt. Nach § 105 GOBT kann jeder Abgeordnete gemäß Anlage 4 Z 1 in jeder Sitzungswoche zwei mündliche Fragen an die Bundesregierung richten. Die mündlich zu stellenden Fragen müssen in der Vorwoche schriftlich beim Bundestagspräsidium eingereicht sein.

Nach Anlage 4 Z 3 ist der Fragesteller berechtigt, bis zu zwei Zusatzfragen zu stellen. Ferner können sich andere Abgeordnete laut Anlage 4 Z 4 mit einer Zusatzfrage je Frage melden.

Mündlich gestellte Fragen können nach Anlage 4 Z 12 schriftlich beantwortet werden, wenn die Beantwortung in der Fragestunde aus Zeitmangel unterbleibt. Außerdem müssen Fragen, die nur Themen von offenbar lokaler Bedeutung zum Gegenstand haben oder die während

---

<sup>1219</sup> Vgl. *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 101, 4.

<sup>1220</sup> *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 102, 1.

<sup>1221</sup> *Roll*, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 101.

<sup>1222</sup> Vgl. BVerfGE 13, 123, 125; 57, 1, 5; 67, 100, 129; 70, 324, 355; 80, 188, 218.

der laufenden Sitzungswoche in einer Aussprache zu einem Tagesordnungspunkt erörtert werden können, nicht mündlich beantwortet werden.<sup>1223</sup> Die Beantwortung hat dann schriftlich zu erfolgen. Damit bleibt das absolute Fragerecht des einzelnen Abgeordneten gewährleistet. Das Unterlassen der mündlichen Beantwortung im Plenum wegen Zeitmangels ist angesichts der Kollision mit den gleichrangigen Rechten der anderen Abgeordneten und im Hinblick auf die Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments gerechtfertigt.

Geht der Fragesteller von einer Nichtbeantwortung oder unzureichenden Beantwortung einer mündlichen Anfrage aus, kann nach Z 1 lit b der Anlage 5 zur GOBT von einer Fraktion oder von fünf Prozent der anwesenden Abgeordneten eine Aktuelle Stunde verlangt werden.

#### **d) Befragung der Bundesregierung**

Neben der Fragestunde gemäß § 105 GOBT sieht die Geschäftsordnung in § 106 Abs 2 GOBT mit der Befragung der Bundesregierung ein weiteres Instrument der Interpellation vor.

Nach § 106 Abs 2 GOBT, Anlage 7 Z 2 hat jeder Abgeordnete das Recht mündliche Fragen an die Bundesregierung zu richten. Diese Befragung der Bundesregierung durch das Parlament erfolgt regelmäßig im Anschluss an die Sitzung des Kabinetts.

In der Regierungsbefragung wird zunächst von einem Mitglied der Bundesregierung gemäß Anlage 7 Z 5 ein bis zu fünfminütiger Bericht zu einem zentralen Punkt der vorangegangenen Kabinettsitzung gegeben. Anschließend können gemäß Anlage 7 Z 2 Fragen zur Kabinettsitzung, aber auch Fragen zu anderen Themen gestellt werden. Die Fragen werden anders als in der Fragestunde nicht schriftlich eingereicht, sondern mündlich gestellt und unmittelbar beantwortet.<sup>1224</sup> Erst im Anschluss wird die Presse über die Kabinettsitzung unterrichtet. Die Regierungsbefragung ist nach einer Testphase im Jahr 1990<sup>1225</sup> in die Geschäftsordnung aufgenommen worden.

#### **e) Aktuelle Stunde**

Die Vorschrift des § 106 Abs 1 GOBT zur Aktuellen Stunde ermöglicht die Aussprache über ein bestimmt bezeichnetes Thema von allgemeinem aktuellem Interesse in kurzen Debattenbeiträgen. Sie findet statt, wenn dies eine Fraktion oder fünf vom Hundert der anwesenden Mitglieder des Bundestages gemäß Anlage 5 Z 1 lit b, c verlangt. Damit ist sie ein absolutes Minderheitenrecht.

---

<sup>1223</sup> Vgl Anlage 4 Z 2 der Geschäftsordnung sowie *Roll*, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 105.

<sup>1224</sup> *Roll*, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 106.

<sup>1225</sup> BGBl 1990 I S 2555.

Aktuelle Stunden sind eine besondere Art der Aussprache mit der zeitnah und in straffer Form aktuelle Vorgänge öffentlich im Plenum debattiert werden können.<sup>1226</sup> Die Gesamtdauer der Aussprache in der Aktuellen Stunde ist nach Anlage 5 Z 6 Abs 1 der GOBT grundsätzlich auf eine Stunde begrenzt. Die Kurzbeiträge der einzelnen Redner dürfen gemäß Anlage 5 Z 7 Abs 1 der GOBT fünf Minuten nicht überschreiten. Die Redezeit von Regierungsmitgliedern und Vertretern des Bundesrates zählt entsprechend Anlage 5 Z 6 Abs 2 der GOBT zum Schutz der Minderheiten vor missbräuchlicher Ausdehnung des Rederechts nicht zur vorgegebenen Stunde. Gegen den Antragsteller kann die Aktuelle Stunde nicht an einen anderen Tagesordnungspunkt angehängt werden.<sup>1227</sup> Ferner dürfen keine Sachanträge gestellt werden.<sup>1228</sup> Mit dieser Regelung wird vor allem die besondere Bedeutung der Aktuellen Stunde als eigenständiges Minderheitenrecht hervorgehoben. Jedoch ist das Instrument nach Anlage 5 Z 3 zur Geschäftsordnung auf nur eine Aktuelle Stunde pro Sitzungstag kontingentiert.

#### **f) Durchsetzung des Interpellationsrechts**

Eine Intervention des Bundestagspräsidenten zur Wahrung des parlamentarischen Fragerechts ist dann geboten, wenn eine Formverletzung oder ein offensichtlich grober Verstoß gegen die Antwortpflicht vorliegt.<sup>1229</sup>

Neben den Reaktionsmittel zu den einzelnen Interpellationsinstrumenten kann der Fragesteller in letzter Konsequenz sein Interpellationsrecht im Wege des Organstreitverfahrens gemäß Art 93 Abs 1 Z 1 GG vor dem Bundesverfassungsgericht durchsetzen.

### **7.3. Vergleich**

#### **a) Vergleich der Interpellationsinstrumente**

Das Interpellationsrecht im Nationalrat und im Bundestag ist ähnlich ausgestaltet. In beiden Parlamenten können einzelne Abgeordnete die Regierung befragen. Je nach Reichweite des Frageinstruments ist das Unterstützungserfordernis entsprechend höher.

Das Pendant der schriftlichen Anfrage des § 91 Abs 1 GOG-NR ist die Kleine Anfrage gemäß § 104 GOBT. Diese Anfragearten sind weitestgehend ident.

Auch die Ausgestaltung der Fragestunden entspricht sich im Wesentlichen, wenngleich wegen Zeitmangels die Beantwortung im Bundestag schriftlich erfolgen kann. Die Fragestunde des Nationalrates wird dagegen in der nächsten Sitzung fortgesetzt. Das Interpellationsrecht ist jedenfalls gewährleistet.

---

<sup>1226</sup> *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 106, 2 ff.

<sup>1227</sup> *Roll*, Geschäftsordnung (2001), § 106 Rn 5.

<sup>1228</sup> *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 106, 2.

<sup>1229</sup> *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Vor §§ 100-106, 22.

Da die Aktuelle Stunde des Nationalrates auf den entsprechenden Regelungen des Bundestages basiert entspricht sie der deutschen Ausgestaltung weitgehend.

Das gesonderte Instrument der Regierungsbefragung im Anschluss an eine Kabinettsitzung kennt das österreichische Parlamentsrecht nicht. Den Nationalratsabgeordneten ist es allerdings unbenommen, entsprechende Fragen im Rahmen schriftlicher Anfragen oder der Fragestunde zu stellen.

Auch zur Dringlichen Anfrage enthält die Bundestagsgeschäftsordnung mit der Großen Anfrage ein entsprechendes Gegenstück. Allerdings kann die Bundesregierung die Beantwortung Großer Anfragen nach § 102 Satz 1 GOBT bis zu drei Wochen hinauszögern. Dies stellt einen eklatanten Unterschied zur Pflicht der österreichischen Bundesregierung dar, die Dringliche Anfrage gemäß § 93 Abs 1 GOG-NR spätestens um 15 Uhr am Tag der Einbringung zu beantworten.

Damit stellt sich die Dringliche Anfrage im Vergleich zur Großen Anfrage als wesentlich aktuelleres und flexibleres Instrument zur Kontrolle der Bundesregierung dar. Mit der Dringlichen Anfrage können drängende Themen von parlamentarischen Minderheiten an Plenartagen im Vollplenum des Nationalrates tagesaktuell als absolutes Minderheitenrecht behandelt werden. Außerdem ist die Bundesregierung dem Nationalrat zur mündlichen Beantwortung verpflichtet und kann sich nicht auf die schriftliche Verteilung der Beantwortung zurückziehen. Ferner folgt der Dringlichen Anfrage eine strukturierte Debatte, ohne dass den Vorgaben der Redeordnung abgewichen werden könnte. Die Dringliche Anfrage stellt sich deshalb unmittelbarer, stärkere und weitreichender als die Große Anfrage dar. Dagegen können Große Anfragen zahlenmäßig unbegrenzt in den Bundestag eingebracht werden. Auch hinsichtlich der Formalia liegt ein Unterschied vor. Der Titel der Anfrage, welcher auch auf der Tagesordnung des Plenums aufscheint, muss im Bundestag für alle Fraktionen akzeptabel<sup>1230</sup> sein, während im Nationalrat durchaus polemisierende Wendungen<sup>1231</sup> verwendet werden können.

#### **b) Interpellationsgegenstand**

Der Gegenstand aller Frageinstrumente ist im Bundestag allerdings weiter als im Nationalrat. Dies entspricht dem Ergebnis des Gegenstandes von Untersuchungsausschüssen.

Das Interpellationsrecht im Bundestag geht über die Vollziehung bzw der Geschäftsführung der Bundesregierung hinaus. Dagegen ist das Interpellationsrecht im Nationalrat restriktiver und betrifft die Vollziehung im engeren Sinne. Regelmäßig wird damit dem

---

<sup>1230</sup> Vgl *Roll*, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 100.

<sup>1231</sup> Vgl die Titel der Dringliche Anfragen: 228/J (XXIV. GP), §Aufrechterhaltung der Infrastruktur in Österreich und die Krise der staatsnahen Unternehmen vor dem Hintergrund eines untauglichen Regierungsprogramms für die XXIV. Gesetzgebungsperiode; 4947/J (XXIII. GP), §Versagen des Wirtschaftsministers Bartenstein bei der Bekämpfung der Teuerung; und 3264/J (XXIII. GP), §Dauerstreit und Rekordbelastungen - Gusenbauers Regierung der sozialen Kälte.

Interpellationsrecht zwar genüge getan, doch sollte auch hier das öffentliche Interesse als Maßstab für den Fragegegenstand genommen werden. Damit wird jedenfalls das Informationsinteresse des Parlaments erfüllt.

### c) Durchsetzbarkeit

Dessen ungeachtet hängt die Wirksamkeit des Interpellationsrechts maßgeblich von seiner Durchsetzbarkeit ab. Dabei ist in letzter Konsequenz die Stellung der parlamentarischen Minderheiten im Bundestag besser ausgestaltet, da diesen der Weg zum Bundesverfassungsgericht im Wege des Organstreitverfahrens zur unmittelbaren Durchsetzung ihres Interpellationsrechtes offensteht.

Dagegen können die Mitglieder des Nationalrates die Bundesregierung nur politisch, aber nicht rechtlich zur Verantwortung ziehen.

## 8. Resolutions- bzw Initiativrecht

### 8.1. Die Rechtslage in Österreich

Gemäß § 26 Abs 1 GOG-NR ist jeder Abgeordnete berechtigt, in den Sitzungen des Nationalrates selbständige Anträge einzubringen. Der Antrag muss mit der eigenhändigen Unterschrift des Antragstellers versehen sein und muss darüber hinaus von mindestens vier weiteren Abgeordneten unterstützt sein. Das Recht Anträge in den Nationalrat einzubringen, ist damit als absolutes Minoritätsrecht ausgestaltet.

Gegenstand des selbständigen Antrages ist ein vom Nationalrat zu fassender Beschluss. Er kann auf Gesetzesinitiativen, EntschlieÙungen, Prüfaufträge an den Rechnungshof oder Anklageerhebung gegen Mitglieder der Bundesregierung abzielen.<sup>1232</sup> Der Präsident des Nationalrates überweist den Antrag anschließend an den zuständigen Ausschuss. Dagegen sind für selbständige Anträge von Ausschüssen nach § 27 GOG-NR Mehrheitsbeschlüsse im jeweiligen Ausschuss erforderlich.

Der unselbständige EntschlieÙungsantrag<sup>1233</sup> ist gemäß § 55 GOG-NR als absolutes Minderheitenrecht geregelt. Eine Sanktion bei Nichtbeachtung sieht das GOG-NR nicht vor.<sup>1234</sup> Dies obliegt allein der politischen Kontrolle.

Eine besondere Art des selbständigen Antrags sieht die Geschäftsordnung in Bezug auf den Rechnungshof vor. Der Prüfauftrag an den Rechnungshof ist gemäß Abs 2 als ein Minderheitenrecht ausgestaltet, insofern als eine Gebarungüberprüfung auch ohne Beschluss des Nationalrates durchzuführen ist, wenn ein gemäß § 26 eingebrachter Antrag von mindestens 20 Abgeordneten schriftlich unterstützt ist und sich auf einen bestimmten

---

<sup>1232</sup> Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 143 f.

<sup>1233</sup> Mit diesem Instrument kann der Nationalrat zu einem Tagesordnungspunkt im Laufe der Debatte seinen Willen formulieren.

<sup>1234</sup> Nödl, Parlamentarische Kontrolle 85.

Vorgang in einer der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegenden Angelegenheit der Bundesgebarung gemäß Art 122 Abs 1 B-VG bezieht. Dem Rechnungshof stehen dabei nicht nur Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitprüfungs Kompetenzen, sondern auch Rechtsmäßigkeitprüfungen der Gebarung zu.<sup>1235</sup>

Nach § 74a Abs 1 können fünf Abgeordnete einen selbständigen Antrag, unter denselben Voraussetzungen wie die Dringliche Anfrage, dringlich behandeln. Dieses absolute Minderheitenrecht ist wie die Dringliche Anfrage kontingiert.<sup>1236</sup>

## **8.2. Die Rechtslage in Deutschland**

Entschließungsanträge, Gesetzesentwürfe als Initiativanträge sowie allgemeine Anträge sind Vorlagen im Sinne des § 75 GOBT und müssen daher gemäß § 76 Abs 1 GOBT als geschäftsordnungsmäßige Vorlage von einer Fraktion oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages unterzeichnet werden. Anträge stellen mithin ein absolutes Minderheitenrecht dar.

Im Bundestag sind die Entschließungsanträge ausschließlich akzessorisch und damit unselbständig ausgestaltet.<sup>1237</sup> Entschließungsanträge nach § 75 Abs 2 lit c GOBT werden demnach unter dem Tagesordnungspunkt zu der Aussprache über den Verhandlungsgegenstand, auf den sie sich beziehen, vom Antragsteller begründet und behandelt. Den Antragstellern soll die Möglichkeit eingeräumt werden, aktuelle Themen im Rahmen der Tagesordnung zu behandeln. Dieses Minderheitenrecht wird von § 88 Abs 2 S 1 GOBT abgesichert. So ist eine Ausschussüberweisung eines Entschließungsantrags nur dann möglich, wenn die Antragsteller nicht widersprechen. Dadurch soll verhindert werden, dass die einheitliche Behandlung mit dem in Bezug stehenden Verhandlungsgegenstand durch die Mehrheit der Abgeordneten vereitelt werden kann.

## **8.3. Vergleich und Ergebnis**

Sowohl der Bundestag als auch der Nationalrat kennen das Resolutions- und das Initiativrecht als absolute Minderheitenrechte. Abgesehen von dem deutlich niedrigen Unterstützungsquorum im Nationalrat besteht im Grundsatz kein Unterschied im Rahmen des Resolutions- bzw Initiativrechts.

Allerdings kennt die Bundestagsgeschäftsordnung keine selbständigen Entschließungsanträge, wie sie die Nationalratsgeschäftsordnung gemäß § 26 GOG-NR vorsieht. Dementsprechend ist der Bundestagsgeschäftsordnung auch eine dringlichen Behandlung von selbständigen Anträgen unbekannt. Da die Entschließungsanträge im

---

<sup>1235</sup> Ehrnhöfer, in: Festschrift B-VG 413.

<sup>1236</sup> Atzwanger/Zögernitz, Geschäftsordnung 330.

<sup>1237</sup> Roll, Geschäftsordnung (2001), § 88 Rn 2.

Bundestag ausschließlich akzessorisch und damit unselbständig ausgestaltet sind, ist es den Bundestagsabgeordneten mithin nicht möglich, ihren Willen unabhängig von anderen Verhandlungsgegenständen zum Ausdruck zu bringen. Zur besseren Artikulation der Abgeordneten sollte deshalb in der Bundestagsgeschäftsordnung ein Instrument geschaffen werden, womit Themen unabhängig von anderen Tagesordnungspunkten behandelt werden können.

Ferner ist dem Bundestag die Aufforderung an den Rechnungshof, eine Gebarensprüfung durchzuführen, unbekannt. Dies ist jedoch in der unterschiedlichen Verfassungslage begründet. Der Rechnungshof ist in Deutschland anders als in Österreich nach Art 114 GG kein Organ des Parlamentes und unterliegt infolgedessen nicht dessen Kontrolle. Als unabhängiges Organ der staatlichen Finanzkontrolle ist er in Deutschland nur dem Gesetz unterworfen, so dass ihn kein anderes Staatsorgan verbindlich mit einer Prüfung beauftragen kann. Daher stehen dem Bundestag keine geschäftsordnungsmäßigen Instrumente in Bezug auf den Rechnungshof zu.

## **9. Redezeit**

### ***9.1. Bundestag***

Das Rederecht des einzelnen Abgeordneten gehört zum Kernbereich seines verfassungsrechtlichen Status<sup>1238</sup> aus Art 38 Abs 1 Satz 2 GG. Mithin ist maßgebliche Aufgabe des Parlaments, das „Forum für Rede und Gegenrede“<sup>1239</sup> zu stellen.

Der Bundestag kann die Bestimmungen über die Redeordnung im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie nach Art 40 Abs 1 Satz 2 GG ausgestalten.<sup>1240</sup> Bei der Verteilung der Redezeiten im Parlament muss jedoch grundsätzlich dem Prinzip der demokratischen Gleichheit der Abgeordneten gemäß Art 38 Abs 1 Satz 2 GG Rechnung getragen werden.<sup>1241</sup>

Dies gilt insbesondere, da den Fraktionen maßgebliche Befugnisse bei der Redezeitverteilung zukommen. Mithin ist die Gleichheit der Abgeordneten als Mitglieder der Fraktionen nicht absolut, sondern abgestuft und in Relation zu den Stimmverhältnisse der Fraktion zu gewährleisten.<sup>1242</sup> Gleichwohl darf einzelnen Abgeordneten oder einer Gruppe von Abgeordneten ein stärkere Beteiligung am Rederecht eingeräumt werden, wenn es die politische Chancengleichheit zwingend erfordert.<sup>1243</sup> Jedoch verletzt eine auch nur

---

<sup>1238</sup> BVerfGE 10, 4, 12; 60, 374, 379; 80, 188, 218; 96, 264, 284.

<sup>1239</sup> BVerfGE 96, 264, 284.

<sup>1240</sup> BVerfGE 10, 4, 13; 96, 264, 284.

<sup>1241</sup> Vgl BVerfGE 96, 264, 284.

<sup>1242</sup> BVerfGE 96, 264, 285.

<sup>1243</sup> *Wieland*, in: BT-Ausschussdrucksache Geschäftsordnung 16-G-13/6, Stellungnahme S 5 f; *Klein*, in: BT-Ausschussdrucksache Geschäftsordnung 16-G-13/3, Stellungnahme S 8 f.

tendenzielle Gleichstellung der Redezeit der Minderheit insgesamt mit der einer wesentlich größeren Mehrheit nicht nur die demokratische Gleichheit aller Mitglieder des Bundestages, sondern widerspricht auch dem Prinzip demokratischer und gleichmäßiger Repräsentation.<sup>1244</sup>

In diesem Sinne folgt die Redeordnung regelmäßig den entsprechenden Vereinbarungen des Ältestenrates gemäß § 35 Abs. 1 Satz 1 GOBT. Dabei werden die Gesamtdauer sowie die konkreten Fraktionsredezeiten nach einem zu Beginn der Wahlperiode vereinbarten Schlüssel festgelegt. Der Redezeitschlüssel berücksichtigt sowohl einen Zuschlag für Redezeiten von Mitgliedern der Bundesregierung und des Bundesrat als auch einen Oppositionsbonus und einen Zuschlag für kleine Fraktionen.<sup>1245</sup> Eine Grenze für Beschlüsse über die Verteilung der Redezeit bildet indes das Missbrauchsverbot und das Gebot, die Geschäftsordnung fair und loyal anzuwenden.<sup>1246</sup> Gruppen im Sinne des § 10 Abs 4 GOBT werden proportional in die Redeordnung einbezogen.<sup>1247</sup>

Dieser Redezeitschlüssel wird unter dem Schlagwort der Berliner Stunde geführt. Demnach verteilt sich die Redezeit derzeit mit jeweils 19 Minuten auf die CDU/CSU und die SPD, mit acht Minuten auf die FDP und jeweils sieben Minuten auf die Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke. Unter Berücksichtigung der Mandatsverteilung<sup>1248</sup> fällt auf, dass die Regierungsfaktionen in der 16. Wahlperiode zwar knapp 73 vom Hundert der Mandate, aber nur knapp 64 vom Hundert der Redezeit einnehmen. Damit sind die kleineren Fraktionen wesentlich besser als die beiden großen Fraktionen gestellt.

Die parlamentarische Aussprache folgt einer Pro- und Contra-Abwechslung der Redner. Diese Regel wird um das Proporz- und Rundenprinzip ergänzt. Im Rahmen ihrer Fraktionsredezeiten können die Fraktionen die Redezeit ihrer Mitglieder frei einteilen.<sup>1249</sup>

Als Ausfluss des Art 38 Abs 1 Satz 2 GG kann jeder Abgeordnete unabhängig von den Fraktionen auch in Debatten mit vereinbarter Redezeit das Wort ergreifen. Dies gilt in besonderem Maße für die fraktionslosen Abgeordneten. Bei der Zuteilung der Redezeit der fraktionsungebundenen Redezeit ist auf das Gewicht und die Schwierigkeit des Verhandlungsgegenstandes und auf die Gesamtdauer der Aussprache abzustellen.<sup>1250</sup> Als Orientierung dient dabei die früher geltende Mindestredezeit von fünf Minuten.

---

<sup>1244</sup> *Wieland*, in: BT-Ausschussdrucksache Geschäftsordnung 16-G-13/6, Stellungnahme S 6.

<sup>1245</sup> *Roll*, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 35.

<sup>1246</sup> *Roll*, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 35.

<sup>1247</sup> BVerfGE 96, 284, 285 ff.

<sup>1248</sup> Mandatsverteilung in der 16. Wahlperiode: CDU/CSU 222, SPD 221, FDP 61, Bündnis 90/Die Grünen 53 und Die Linke 51.

<sup>1249</sup> Vgl BVerfGE 96, 284,286; *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, § 35, 13.

<sup>1250</sup> BVerfGE 80, 188, 228 f.

## **9.2. Nationalrat**

Nach § 9 GOG-NR hat jeder Abgeordnete Sitz und Stimme im Nationalrat. Die konkreten Redezeiten für Plenarsitzungen beruhen auf einem den Empfehlungen der Präsidialkonferenz folgenden Beschluss des Nationalrates nach § 57 Abs 4 GOG-NR. In diesem Beschluss wird die Gesamtredezeit der jeweiligen Klubs und deren Abgeordnete in Form von Gesamtredezeitbeschränkungen festgelegt.<sup>1251</sup> Die Redezeit wird dabei in sogenannte Wiener Stunden aufgeteilt. Ist die Gesamtredezeit aufgebraucht, darf kein Abgeordneter der Klubs das Wort ergreifen.

Im Rahmen der Redezeitbeschränkung nach den Wiener Stunden sind die kleinen Klubs betreffend ihrer Redezeit regelmäßig wesentlich besser gestellt als die großen Klubs. So kommen SPÖ und ÖVP je 13,5 Minuten, FPÖ 12,0 Minuten sowie BZÖ und Grüne je 10,5 Minuten Redezeit in einer Stunde der Plenarsitzung zu.<sup>1252</sup> Mit Blick auf die Mandatsverteilung<sup>1253</sup> bedeutet dies, dass die die Regierung tragenden Klubs zwar 59 vom Hundert der Nationalratsmandate ausmachen, ihnen aber nur 45 vom Hundert der Redezeit zusteht. Mithin sind die Abgeordneten der kleinen Klubs besser mit Redezeit ausgestattet.

Neben den Redner der Klubs ist jeder fraktionslose Abgeordnete nach § 57 Abs 7 GOG-NR berechtigt, in jeder Debatte mindestens 10 Minuten zu sprechen. Damit ist dieser an keine Gesamtredezeit für die Plenarsitzung gebunden, sondern kann zu jeder Debatte jedenfalls 10 Minuten sprechen. Damit ist der fraktionslose Abgeordnete im Vergleich zu seinen klubgebundenen Kollegen weit überproportional am Rederecht beteiligt.

Die konkrete Redeordnung ist nach § 60 Abs 2 GOG-NR von einer strengen §Fürō- und §Gegenō-Abwechslung der Wortmeldungen sowie nach § 60 Abs 3 GOG-NR von der Klubstärke geprägt.

## **9.3. Vergleich und Ergebnis**

Auch im Rahmen der Beurteilung der Redezeitordnung zeigt sich zum einen, dass im Nationalrat die Rechte des einzelnen Abgeordneten hinter den Rechten der Klubs zurücktreten. Die Klubs sind die §Herrscherō der Redezeit. Klubgebundene Abgeordnete können im Nationalrat nicht unabhängig von der Gesamtredezeit der Klubs das Wort im Plenum ergreifen. Zwar sind die maßgeblichen Faktoren im Rahmen der Redeordnung des Bundestages auch die Fraktionen. Doch kann der einzelne, auch der einzelne fraktionsgebundene Abgeordnete unabhängig von seiner Fraktion das Wort ergreifen. Mithin

---

<sup>1251</sup> Vgl Stenographisches Protokoll zur 6. Sitzung des Nationalrates (XXIV.GP), 25; *Atzwanger/Zögernitz*, Geschäftsordnung 283.

<sup>1252</sup> Vgl Stenographisches Protokoll zur 6. Sitzung des Nationalrates (XXIV. GP), 25.

<sup>1253</sup> Mandatsverteilung in der XXIV. GP: 57 Mandate für die SPÖ, 51 Mandate für die ÖVP, 34 Mandate für die FPÖ, 21 Mandate für das BZÖ und 20 Mandate für die Grünen.

dominieren die Nationalratsklubs auch im Zusammenhang mit der Redeordnung das parlamentarische Verfahren stärker als die Bundestagsfraktionen.

Zum anderen zeigt sich, dass die Rederechte der einzelnen Abgeordneten in Österreich äußerst oppositionsfreundlich sind. Die Regierungsklubs haben weit über die Hälfte der Sitze der Mandate, aber nicht einmal die Hälfte der Redezeit. Die Regierungsfractionen in Deutschland haben in Relation zwar auch weniger Redezeit als die kleinen Fraktionen, doch nehmen sie weiterhin über die Hälfte der Redezeit in Anspruch.

Besonders auffällig ist das großzügige Rederecht des fraktionslosen Abgeordneten im Nationalrat. Dem fraktionslosen Abgeordneten kann mithin alleine mangels entsprechender Gesamtredezeitbegrenzung im Ergebnis mehr Redezeit im Laufe eines Plenartages zukommen als einem kleinen Nationalratsklub. Im Bestreben einer effizienteren Gestaltung der Redeordnung und des Sitzungsablaufs könnte deshalb eine Gesamtredezeitbegrenzung für den einzelnen fraktionslosen Abgeordneten in das Geschäftsordnungsgesetz eingeführt werden oder § 57 Abs 7 GOG-NR dahingehend geändert werden, dass dem einzelnen fraktionslosen Abgeordneten maximal 5 Minuten Redezeit je Debatte zustehen.

Das parlamentarische Rederecht im Nationalrat ist mithin wesentlich minderheiten- bzw oppositionsfreundlicher ausgestaltet als im Bundestag.

## **10. Abweichung von der Geschäftsordnung**

### ***10.1. Abweichung von der Geschäftsordnung des Bundestages***

Die Bundestagsgeschäftsordnung sieht ein spezielles Instrument vor, um die Flexibilität des parlamentarischen Verfahrens zu gewährleisten. Nach § 126 GOBT können im Einzelfall mit Zweidrittelmehrheit Abweichungen von den Geschäftsordnungsvorschriften und von Geschäftsordnungsgewohnheitsrecht beschlossen werden. Die Parlamentsautonomie im Sinne des Art 40 Abs 1 Satz 2 GG räumt dem Bundestag hier einen Beurteilungsspielraum ein. Dementsprechend kann der Bundestag auf Ausnahmesituationen reagieren, aber auch neue Verfahrensinstrumente ohne vorhergehende Änderung der Geschäftsordnung testen.

Allerdings fasst der Bundestag in der Praxis selten ausdrückliche Beschlüsse nach § 126 GOBT. In der Regel weicht er konkludent von der Geschäftsordnung ab. Erfolgt allerdings ein Widerspruch, muss die Abweichung nach § 126 GOBT explizit beschlossen werden.<sup>1254</sup>

Die Abweichungsmöglichkeit könnte jedoch mit Blick auf die Minderheitenrechte insoweit problematisch sein, als die Rechte der Minderheiten mit einem Beschluss nach § 126 GOBT umgangen werden könnten. Doch wird der Minderheitenschutz mit § 126 GOBT nicht ausgehebelt. Aufgrund der erforderlichen Zweidrittelmehrheit für die Abweichung ist hier der Minderheit von einem Drittel der Abgeordneten ein passives Minderheitenrecht

---

<sup>1254</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 44; Pietzcker, in: Schneider/Zeh, § 10 Rn 34.

eingräumt. Das hohe Quorum ist besonders beachtlich, da die Geschäftsordnungsregeln jederzeit mit einfacher Mehrheit im Rahmen einer Änderung der Geschäftsordnung geändert werden könnten. Deshalb verdeutlicht das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit den Ausnahmecharakter des § 126 GOBT und damit nicht zuletzt den Schutz der Minderheiten. Ferner sind Abweichungen nach § 126 GOBT nicht uneingeschränkt zulässig. Als Ausfluss der Geschäftsordnungsautonomie muss sich ein Beschluss gemäß § 126 GOBT an sachlichen Gründen orientieren.<sup>1255</sup> Des Weiteren darf nicht missbräuchlich, willkürlich oder politisch tendenziös vom Instrument des § 126 GOBT Gebrauch gemacht werden.<sup>1256</sup> Ferner dürfen verfassungsrechtliche oder gesetzliche Minderheitenrechte sowie andere Bestimmungen der beabsichtigten Abweichung von der Geschäftsordnung nicht entgegenstehen.<sup>1257</sup>

### ***10.2. Abweichung vom Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates***

Das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates sieht indessen keine explizite Möglichkeit vor, Abweichungen von seinen Bestimmungen zuzulassen. Gleichwohl kennt die parlamentarische Praxis des Nationalrates die Möglichkeit, neue Verfahrensinstrumente mit einem übereinstimmenden, konkludenten Beschluss zu erproben.

In der XXIII. Gesetzgebungsperiode wurde beispielsweise ein neues Verfahren zur Fragestunde ohne vorherige Änderung des Geschäftsordnungsgesetzes durchgeführt.<sup>1258</sup> Der Nationalrat wich damit einvernehmlich vom Gesetzeswortlaut ab. Dies erscheint jedoch aus zwei Gründen als problematisch. Zum einen verstößt derartige Handeln gegen den Grundsatz des Gesetzesvorrangs. Zum anderen setzt sich der Nationalrat damit als nicht alleiniger Geschäftsordnungsgeber über denselben hinweg und greift damit in dessen Kompetenzen ein.

### ***10.3. Vergleich und Ergebnis***

Der Bundestag kennt im Gegensatz zum Nationalrat die geschäftsordnungsmäßige Möglichkeit, Abweichungen von seiner Geschäftsordnung zuzulassen. Dies wird mit dem Erfordernis begründet, flexibel in der Handhabung der parlamentarischen Geschäftsordnung

---

<sup>1255</sup> *Pfeil*, Der Abgeordnete und die Fraktion 87; *Wieland*, in: BT-Ausschussdrucksache Geschäftsordnung 16-G-13/6, Stellungnahme S 6.

<sup>1256</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 45; *Maurer*, Staatsrecht, § 13 Rn 88; *Roll*, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 126; *Zeh*, in: BT-Ausschussdrucksache Geschäftsordnung 16-G-13/2, Stellungnahme S 12 Punkt 8.6.

<sup>1257</sup> *Morlok*, in: Dreier, Art 40 Rn 11; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 45; *Maurer*, Staatsrecht, § 13 Rn 88; *Pietzcker*, in: Schneider/Zeh, § 10 Rn 35; *Roll*, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, § 126; *Zeh*, in: BT-Ausschussdrucksache Geschäftsordnung 16-G-13/2, Stellungnahme S 12 Punkt 8.6; *Schindler*, Datenhandbuch 2776.

<sup>1258</sup> Stenographisches Protokoll zur 63. Sitzung des Nationalrates (XXIII. GP), 19 ff.

sein zu müssen. Dieses Bedürfnis ist im Umfeld des modernen Parlamentarismus gewachsen und besteht im gleichem Maße in Österreich.

Nach Ansicht des Verfassers sollte eine dem § 126 GOBT entsprechende Vorschrift in das Geschäftsordnungsgesetz eingefügt werden, um hinsichtlich der Verfahrensweise des Nationalrates Rechtssicherheit herzustellen und gleichzeitig die notwendige Flexibilität zu gewährleisten.

## **D. Rechtsschutz im Zusammenhang mit dem Geschäftsordnungsrecht**

### ***I. Nationalrat***

Das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates ist ein formelles Gesetz, welches auch der Überprüfung auf seine Verfassungsmäßigkeit hin durch den Verfassungsgerichtshof nach Art 140 B-VG unterliegt.<sup>1259</sup>

Überdies hat der Verfassungsgerichtshof wiederholt die besondere Stellung des Geschäftsordnungsgesetzes herausgestellt.<sup>1260</sup> Das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates ist mithin grundsätzlich Prüfungsmaßstab des Art 140 Abs 1 B-VG für das verfassungsmäßige Zustandekommen der Bundesgesetze im Sinne des Art 47 Abs 1 B-VG.<sup>1261</sup> Allerdings sind nur die Geschäftsordnungsvorschriften, die die wahre Meinung des Gesetzgebers sichern wollen, und nicht bloße Ordnungsvorschriften sind, Maßstab im Rahmen der Verfassungsmäßigkeitsprüfung.<sup>1262</sup>

Verletzungen der Statusrechte der einzelnen Abgeordneten durch die Anwendung der Geschäftsordnung oder im Rahmen des parlamentarischen Geschäftsgangs sind in der Regel jedoch mangels Bescheidqualität nicht justiziabel.<sup>1263</sup>

### ***II. Bundestag***

Die geschriebene Geschäftsordnung an sich unterliegt der abstrakten Normenkontrolle nach Art 93 Abs 1 Z 2 GG. Ferner können Verletzung von verfassungsmäßigen Rechten eines Bundestagsmitglieds im Zusammenhang mit der Geschäftsordnung Gegenstand des Organstreitverfahrens nach Art 93 Abs 1 Z 1 GG sein.<sup>1264</sup> Die Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht ist aufgrund der Geschäftsordnungsautonomie aus Art 40 Abs 1 S

---

<sup>1259</sup> VfSlg 17.173.

<sup>1260</sup> VfSlg 17.173 und VfSlg 16.151; schon früh *Kelsen/Fröhlich/Merkl*, Bundesverfassung 98 f.

<sup>1261</sup> VfSlg 17.173.

<sup>1262</sup> VfSlg 16.151.

<sup>1263</sup> Vgl VfSlg 13.642.

<sup>1264</sup> BVerfGE 60, 374, 380 f; 80, 188, 209; *Morlok*, in: Dreier, Art 40 Rn 20 f; *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Einl, 5; *Pietzcker*, in: Schneider/Zeh, § 10 Rn 47; *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 40 Rn 35; *Morlok*, in: Dreier, Art 40 Rn 21; *Achterberg/Schulte*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art 40 Rn 61; *Zeh*, in: Isensee/Kirchhof, Band III, § 53 Rn 6 f.

2 GG auf die Verfassungsmäßigkeit beschränkt; es findet keine Zweckmäßigkeitkontrolle statt.<sup>1265</sup>

Bloße Geschäftsordnungsverstöße ohne Rechtsverletzung gelten indes als unbeachtlich und können nicht gerichtlich überprüft werden.<sup>1266</sup> Darüber hinaus ist ein Gesetz, das ohne Beachtung der Verfahrensvorschriften vom Bundestag verabschiedet wurde, trotzdem gültig, es sei denn, es wird gleichzeitig die Verfassung verletzt.<sup>1267</sup>

### **III. Vergleich und Ergebnis**

Beide Rechtsordnungen stellen im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle anhand der Geschäftsordnungen auf die Schwere und die Rechtsfolgen der Verletzung der jeweiligen Geschäftsordnung ab. Damit erfolgt eine Abgrenzung zu sanktionslosen Ordnungsvorschriften. Dem einzelnen Abgeordneten ist in Deutschland mit dem Organstreitverfahren ein Instrument zur Geltendmachung seiner Statusrechte gegeben. Ein vergleichbares Instrument kennt die österreichische Rechtsordnung nicht.

### **E. Ergebnis**

Das österreichische und das deutsche Parlamentsrecht sind gleichen Ursprungs. Dies zeigt sich nach über 150 Jahren auch heute noch in zahlreichen Gemeinsamkeiten der jeweiligen Parlamentsgeschäftsordnungen, aber auch in deren jeweiliger politischen Bedeutung.

Die Geschäftsordnung des Nationalrats wie auch die Verfassungslage ist insgesamt technischer und regulierter als die vergleichbare deutsche Rechtslage, welche von flexiblen Konstruktionen durchzogen und von der Gewissensfreiheit der Abgeordneten geprägt ist. Das deutsche Geschäftsordnungsrecht erinnert mit seiner Vielschichtigkeit und Formlosigkeit gleichwohl an ein šFlickschusterwerkö. Hier sollte die Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts auch verfassungsrechtlich nachgezeichnet werden und durch eine Verfassungsänderung ein besonderes Gesetzgebungsverfahren für die Bundestagsgeschäftsordnung unter Ausschluss der Mitwirkung des Bundesrates geschaffen werden. Das Prinzip der Parlamentsautonomie bleibt dadurch gewahrt. Die nötige Flexibilität kann mit der Aufnahme einer dem § 126 GOBT entsprechenden Regelung in das neue Geschäftsordnungsgesetz des Bundestages gewährleistet bleiben. Damit würde Klarheit und Einheitlichkeit im verworrenen Geschäftsordnungsrecht des Bundestages hergestellt.

Die Instrumente der Geschäftsordnungen des Nationalrates und des Bundestages entsprechen sich sinngemäß überwiegend. So weisen beide Geschäftsordnungen ein sorgfältig

---

<sup>1265</sup> BVerfGE 80, 188, 220; 84, 304, 322; *Pietzcker*, in: *Schneider/Zeh*, § 10 Rn 45.

<sup>1266</sup> *Achterberg/Schulte*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art 40 Rn 61; *Achterberg*, *Parlamentsrecht* 61 f; *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 40 Rn 35.

<sup>1267</sup> *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art 40 Rn 35; *Versteyl*, in: von Münch/Kunig, Art 40 Rn 18; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Art 40 Rn 57; *Pietzcker*, in: *Schneider/Zeh*, § 10 Rn 42; *Roll*, Online-Kommentar zur Geschäftsordnung des Bundestages, Einl.

austariertes System von Minderheitenrechten auf. An den Stellen, an welchen sich eine unterschiedliche Ausprägung gezeigt hat, führt der jeweilige Geschäftsordnungsgeber jedoch einen Ausgleich durch gleichwertige Instrumente an anderem Orte herbei, so dass die Angeordneten des Nationalrates sowie des Bundestages mit sich weitgehend entsprechenden Instrumenten für den parlamentarischen Geschäftsgang ausgestattet sind.

Doch darf in diesem Zusammenhang nicht darüber hinweggetäuscht werden, dass sich die parlamentarischen Spielregeln in wesentlichen Punkten über die vergangenen anderthalb Jahrhunderte unterschiedlich entwickelt haben. Im Vergleich der Geschäftsordnungen ergeben sich diesbezüglich mitunter paradoxe Ergebnisse. So steht dem Nationalrat keine umfassende Geschäftsordnungsautonomie, aber ein Selbstaufhebungsrecht zu. Dagegen ist der Bundestag in Bezug auf sein Verfahren (fast) vollständig autonom und kann sich doch nicht selbst auflösen. Trotzdem haben es beide Geschäftsordnungsgeber geschafft, bei unterschiedlicher Schwerpunktsetzung, die Balance zwischen Funktionsfähigkeit des Parlaments und Minderheitenbeteiligung zu wahren.

Die jeweilige Schwerpunktsetzung im Rahmen der Minderheitenrechte spiegelt mithin das politische Selbstverständnis der jeweiligen Parlamente, das jeweilige Verfassungsgefüge und nicht zuletzt die unterschiedlichen historischen Erfahrungen wider. Während die Geschäftsordnung des Nationalrates nach der Selbstausschaltung des Parlaments die Amtszeit der §geschäftsführenden Nationalratsorgane gesondert geregelt hat, wurde dem Bundestag aufgrund der Erfahrungen der Weimarer Republik kein Selbstaufhebungsrecht zugestanden.

Im Rahmen der Minderheitenrechte setzt das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates auf eine starke Partizipation des Plenums und eine entsprechende Wirkung der parlamentarischen Debatte in der Öffentlichkeit. Dies zeigt sich vor allem durch die außerordentlich minderheitenfreundlich ausgestaltete Dringliche Anfrage mit inkludierter Plenardebatte sowie das, dem deutschen Geschäftsordnungsrecht unbekannt Instrumente der Kurzdebatte nach § 57a GOG-NR. Beide Minderheitenrechte dienen dazu, Vorgänge im Plenum des Nationalrates zu debattieren, ohne dass sie auf eine konkrete materielle Rechtsfolge abzielen. Hingegen ist das Recht auf Öffentlichkeit kein Minderheitenrecht im Nationalrat, was umso überraschender ist, als die Nationalratsgeschäftsordnung in Ausgestaltung einiger Minderheitenrechte gerade auf die öffentliche Wahrnehmung setzt. Hier besteht die Gefahr, dass die Parlamentsmehrheit die auf Öffentlichkeit zielenden Minderheitenrechte im Ergebnis durch Ausschluss der Öffentlichkeit wirkungslos machen könnte. Das Recht auf Plenumsöffentlichkeit sollte daher als absolutes Minderheitenrecht ausgestaltet sein.

Des Weiteren ist der Zugang zu den Minderheitsrechten für die Nationalratsabgeordneten regelmäßig wesentlich leichter als für ihre deutschen Pendants, da die Unterstützungserfordernisse im Nationalrat auch in Relation wesentlich niedriger sind als im Bundestag. So ist besonders auffallend, dass die Nationalratsgeschäftsordnung geringere Unterstützungsvoraussetzungen an die geschäftsordnungsmäßigen Maßnahmen knüpft. Sie ist vor allem in Bezug auf die Klub- bzw Fraktionsstärke minderheitenfreundlicher als die Geschäftsordnung des Bundestages ausgestaltet. Besonders in Anbetracht der starken Stellung der Fraktionen im Parlamentsverfahren sowie der Privilegierung der Fraktionen hinsichtlich zahlreicher Geschäftsordnungsinstrumente wird hier ein starkes Missverhältnis evident. Die Bundestagsgeschäftsordnung wäre demgemäß in sich systematisch stimmiger, wenn die Konstruktion der Gruppe gemäß § 10 Abs 4 GOBT aufgegeben würde und dafür die Mindestmandatszahl zur Erreichung des Fraktionsstatus gesenkt würde.

Dagegen ist der materielle Gehalt der Minderheitenrechte im Nationalrat insgesamt nicht derart weitgehend wie der materielle Gehalt der Minderheitenrechte im Bundestag. In diesem Zusammenhang ist vor allem das Recht der Untersuchungsausschüsse zu nennen, welches im Nationalrat freilich nicht als Minderheitenrecht ausgestaltet ist. Daneben ist im Nationalrat keine Ausschusseinberufung oder eine öffentliche Expertenanhörung im Ausschuss möglich. Beides sind Instrumente, um die materielle Parlamentsarbeit fachlich maßgeblich voranzutreiben und dem parlamentarischen Kontrollinteresse zu dienen.

Die Einsetzung und das Verfahren eines Untersuchungsausschusses sind im Bundestag anders als im Nationalrat von absoluten Minderheitenrechten geprägt. Gemäß der Ratio dieses Kontrollinstrumentes sollte der parlamentarischen Minderheit auch gegen die Regierungsmehrheit im Parlament die Möglichkeit eingeräumt werden, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen. Nur so kann das Parlament mit seiner schärfsten Waffe die Regierung wirksam kontrollieren. Denn unter den Bedingungen des neuen Dualismus sind die Kontrollrechte des Parlaments gegenüber der Regierung, die als Mehrheitsrecht konstruiert sind, weitgehend wirkungslos. Dieser Zielrichtung entsprechend sollte der österreichische Geschäftsordnungsgeber dem deutschen Vorbild konsequent folgen. Hinsichtlich der materiellen Wirkung und der politischen Hygiene sollte das Recht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, im Nationalrat jedenfalls als Minderheitenrecht ausgestaltet werden. Des Weiteren sollten der einsetzenden Minderheit während des gesamten Untersuchungsausschussverfahrens verfahrenstechnische Minderheitenrechte und Beweiserhebungsrechte zufallen.

Das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates sollte ferner um eine Norm ergänzt werden, wonach Abweichungen von dem Geschäftsordnungsgesetz mit einem Beschluss einer Zweidrittelmehrheit der Abgeordneten möglich sind, um auf Besonderheiten im Einzelfall

regieren zu können oder um neue Geschäftsordnungsinstrumente geschäftsordnungsmäßig zu testen. Die bisherige Praxis, neue Geschäftsordnungsinstrumente am Geschäftsordnungsgesetz vorbei und unter Verstoß gegen das Prinzip des Gesetzesvorbehalts zu testen, sollte aufgegeben werden, um dafür eine gesetzliche Abweichungsmöglichkeit entsprechend der deutschen Regelung des § 126 GOBT zu schaffen.

Die Kontingentierung von Minderheitenrechten mag ein probates Mittel sein, die übermäßige Inanspruchnahme derselben zu verhindern. Doch führt die Kontingentierung zu einer Einschränkung des verfassungsrechtlichen Mandats der Angeordneten und damit nicht zuletzt zu einer Gängelung der Volksvertreter. Bei einer Kontingentierung der Minderheitenrechte liegt zudem die Versuchung nahe, das Kontingent jedenfalls auszuschöpfen. Problematisch ist dies dann, wenn ein Anlassfall zur Geltendmachung eines Minderheitenrechts auftritt, nachdem das entsprechende Kontingent ausgeschöpft wurde. Ferner entsprechen unkontingentierte Minderheitenrechte eher dem Geist einer freiheitlich-demokratischen Ordnung. Deshalb sollte dem Selbstverständnis eigenverantwortlicher Parlamentarier gemäß auf eine Kontingentierung verzichtet werden.

Gleichzeitig sollten zur besseren Wahrung der parlamentarischen Minderheitenrechte vor dem Hintergrund Großer Koalitionen sowohl in Österreich als auch in Deutschland die Zugangsvoraussetzungen zu wichtige Kontrollinstrumente von einem Drittel der Abgeordneten auf ein Viertel gesenkt werden. Ferner könnte eine bessere parlamentarische Partizipation der Minderheiten gerade in Zeiten Großer Koalitionen ohne eine grundsätzliche Senkung des Drittelquorums mittels einer Regelung erreicht werden, die § 33 der Landtagsgeschäftsordnung Baden-Württembergs entspricht.<sup>1268</sup> Demnach muss ein Untersuchungsausschuss des baden-württembergischen Landtages eingesetzt werden, wenn dies ein Viertel der Parlamentsmitglieder oder zwei Fraktionen beantragen.

Darüber hinaus sollte den Nationalratsabgeordneten bei Verletzung ihrer Statusrechte im Zuge der Anwendung der Geschäftsordnung ein verfassungsgerichtliches Verfahren eröffnet werden, um auch behauptete Rechtsverletzung jenseits der Bescheidqualität geltend zu machen. Außerdem sollte dem Nationalrat ein Verfahren gegen den Bundespräsidenten ohne Mitwirkung anderer Bundesorgane offen stehen falls dieser seine Mitwirkung beim Erlass des Geschäftsordnungsgesetzes verweigert.

Die Präsidentin des Nationalrates äußerte im Rahmen einer Veranstaltung zur Rolle der Volksvertretungen in Gegenwart des Präsidenten des Bundestages, §Deutschland kann uns

---

<sup>1268</sup> Landtag Baden-Württemberg, Drucksache 11/996.

hier in vielerlei Hinsicht als Vorbild dienen<sup>1269</sup>. Doch ist Ergebnis dieser Arbeit, dass der Vorbildcharakter gleichermaßen in beide Richtungen Geltung beansprucht.

---

<sup>1269</sup> Presseaussendung der Parlamentskorrespondenz des Nationalrates/05/06.03.2009/Nr 182.

## **F. Zusammenfassung**

Die vorliegende Arbeit untersucht anhand eines funktionalen Rechtsvergleichs die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Geschäftsordnungen des Österreichischen Nationalrates und des Deutschen Bundestages. Die Geschäftsordnungen, zentrale Instrumente im verfassungsrechtlich und politisch vorgegebenen Rahmen der parlamentarischen Demokratie, werden im Kontext ihrer praktischen Bedeutung für den Parlamentsalltag und für das verfassungsrechtliche Gefüge beleuchtet. Das Hauptaugenmerk der Untersuchung liegt dabei auf den parlamentarischen Minderheitenrechten sowie auf den Rechten des einzelnen Abgeordneten.

Die Arbeit legt zunächst die Entwicklung der parlamentarischen Rechtsgrundlagen in Österreich und Deutschland dar, die trotz desselben historischen Ursprungs maßgebliche Unterschiede im modernen Parlamentarismus der beiden Länder hervorgebracht haben. Nach der Einordnung in das jeweilige Rechtsquellen-system werden ferner die Rechtsfolgen verglichen, die auf den unterschiedlichen Charakter der Geschäftsordnungen zurückgehen. Vor dem Hintergrund der europäischen Integration bildet die Arbeit überdies ab, welche Mitwirkungsrechte der Nationalrat und der Deutsche Bundestag am Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Union besitzen. Konkret werden die Auswirkungen des Vertrags von Lissabon auf die Praxis und den Wesensgehalt des österreichischen und deutschen Parlamentarismus analysiert.

Die Kontraste in der Organisation der Parlamente und der Ausgestaltung des Abgeordnetenstatus bilden einen Kern der Arbeit. Beim Vergleich der Rechte und Pflichten eines Nationalratsabgeordneten mit denen eines Bundestagsabgeordneten wird die verfassungsrechtliche Stellung des Mandatars einbezogen, aber auch Rechtsfragen in Hinblick auf die Immunität der Abgeordneten. Von besonderer Relevanz ist, wie unterschiedlich die jeweiligen Minderheitenrechte gemäß Verfassung und Geschäftsordnung ausgeprägt sind. Die Arbeit integriert hier Vorschläge zu möglichen Reformen der Geschäftsordnungen. Schließlich werden auch die jeweiligen Rechtsschutzinstrumente dargestellt, die einen parlamentsrechtlichen Bezug aufweisen.

Der Verfasser kommt zu dem Schluss, dass der österreichische und deutsche Parlamentarismus sich die Geschäftsordnung der jeweils anderen Volksvertretung zumindest teilweise zum Vorbild nehmen können. So empfiehlt er beispielsweise, das parlamentarische Untersuchungsrecht des Nationalrates als Minderheitenrecht auszugestalten. Dem Bundestag schlägt er etwa vor, Elemente aus dem lebendigen und direkten parlamentarischen Fragerecht des Nationalrates zu übernehmen.

## **G. Lebenslauf**

Der Verfasser wurde 1980 in Tübingen geboren und legte im Jahr 1999 sein Abitur am Ernst-Abbe-Gymnasium Oberkochen ab. Das Studium der Rechtswissenschaften begann er an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen und setzte es an der Universität zu Köln fort. Seine Schwerpunkte lagen vor allem in den Bereichen Europarecht und öffentliches Recht. Im Rahmen eines Seminars zum deutschen und europäischen Wirtschaftsrecht schrieb er überdies eine Arbeit zur wirtschaftsrechtlichen Problematik von Tariftreueerklärungen.

Das Studium schloss er erfolgreich mit der ersten juristischen Staatsprüfung vor dem Justizprüfungsamt bei dem Oberlandesgericht Köln ab. Als Rechtsreferendar im juristischen Vorbereitungsdienst des Landes Nordrhein-Westfalen absolvierte er Ausbildungsstationen beim Landgericht und der Staatsanwaltschaft Düsseldorf sowie der Kölner Rechtsanwaltskanzlei Greyhills. Im Rahmen seiner Verwaltungsstation studierte er im Sommersemester 2006 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, erneut mit europarechtlicher Schwerpunktsetzung, die ihren Ausdruck in einer Seminararbeit zu finanziellen Sanktionen gegen Mitgliedsstaaten bei Vertragsverletzungen fand. Der Dissertant war ferner als Rechtsreferendar bei dem Delegierten der Deutschen Wirtschaft bei der US-Regierung (RGIT) in Washington tätig. Das Rechtsreferendariat schloss er erfolgreich mit der zweiten juristischen Staatsprüfung vor dem Landesjustizprüfungsamt in Düsseldorf ab.

Während seines Doktoratsstudiums an der Universität Wien konzentrierte sich der Dissertant auf parlamentsrechtliche Fragestellungen und belegte unter anderem rechtsvergleichende sowie öffentlich-rechtliche Seminare.

Der Verfasser ist seit 2009 wissenschaftlicher Mitarbeiter eines Mitglieds des Deutschen Bundestages in Berlin.