

Die Reform der Geschäftsordnung.^{*)}

Der Weltkrieg ist wohl eine seltsame Gelegenheit, um über die Paragraphen einer Geschäftsordnung nachzudenken. Indes steht es um die Reform der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses so, daß sie tatsächlich zum springenden Punkt der Einberufung des Reichsrates geworden ist, daß sie ganz bestimmt — wir zitieren den Grafen Clam-Martinic — zu den „Voraussetzungen“ gehört, die „geschaffen“ werden müssen, wenn die „Herstellung voller verfassungsmäßiger Zustände“ unternommen werden soll und glücken soll. Die Geschäftsordnungsreform ist sozusagen zu einem Fetisch geworden; mit ihr, so ist die allgemeine Meinung, werde es mit dem Parlament gehen, und ohne sie würde jede Bemühung um die Verfassungsmäßigkeit unfruchtbar bleiben. Wir für unseren Teil sind allerdings überzeugt, daß es im Parlament gerade jetzt, nach der langen Unterbrechung, die den Wert und die Bedeutung des Parlaments jedermann zum Bewußtsein gebracht hat, nach dem Weltkrieg, der doch wohl auch den Abgeordneten und Parteien das Verantwortlichkeitsgefühl geschärft hat, in jedem Falle glatt gehen würde; aber da wir uns dem nicht verschließen können, daß die Vorstellung von der Unerläßlichkeit der Geschäftsordnungsreform niemand aufgeben wird, so begreifen wir sehr gut, daß die Frage nach der Geschäftsordnung, sonst in der Welt eine innere Frage der Parlamente, um die sich die größere Öffentlichkeit wenig bekümmert, eine wahre Hauptfrage unserer politischen Zukunft geworden ist. Das mag die Rechtfertigung sein, wenn man in einer Zeit, die ganz andere Probleme aufwirft, dieser technischen Frage des Parlaments größere Aufmerksamkeit widmet.

Am der gegenwärtigen Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses wird jetzt kein gutes Haar gelassen und sie ist freilich in mannigfacher Hinsicht veraltet, was ja das ist, was uns beschäftigen wird. Aber daß sie eine *veraltete* Ordnung ist, beweist nicht gerade, daß sie an sich unzweckmäßig und unhandlich geworden wäre; beweist vielleicht, daß die Parlamente unserer Zeit außer Rand und Band geraten sind. Der alten Geschäftsordnung (sie stammt aus dem Jahre 1875) hat ein nüchternes und sachliches Parlament vorgeschwebt, Abgeordnete also, die keiner Einwirkung von außen unterworfen sind, nach außen auch nicht schauen, nur auf einen recht großen Ertrag der Gesetzgebungsarbeit bedacht sind. Daß es solche Parlamente nicht mehr gibt, ist klar, sie sind überall stürmischer, gärender, leidenschaftlicher geworden. Klar ist auch, daß diese Umänderung gleichsam des gesamten Bewußtseins jedes Abgeordneten seine *Schuld* darstellt; diese Umformung ist nur der Reflex der Umwälzung unserer ganzen politischen und sozialen Auffassungen. Aber rein als Gesetzgebungswerk steht die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses recht hoch; wie überhaupt alle alten Gesetze, deren planmäßige Anordnung, deren Einfachheit und Durchsichtigkeit wir erst jetzt, nach dem widerspruchsvollen und schleuderhaften Zeug unserer Tage, ganz zu schätzen vermögen. Es gibt Bestimmungen in der Geschäftsordnung, die man absolut nicht beibehalten kann, obwohl sie an sich durchaus vernünftig sind; aber ist das dann die Schuld der Geschäftsordnung? Wir wollen das an einem Beispiel dartun. In der Geschäftsordnung findet sich bekanntlich die Bestimmung, daß vor einer Abstimmung auf Verlangen von zwanzig Abgeordneten eine Pause von zehn Minuten einzutreten habe. Wenn man nun erwägt, wie oft sich zu einem Paragraphen

die Anträge häufen, wie über sie, kaum gestellt, abgestimmt werden soll, ohne daß sie die Abgeordneten nur recht begriffen hätten: so erscheint die Möglichkeit, daß sich die Abgeordneten, bevor sie ihre Beschlüsse fassen, die doch für die Staatsbürger zwingend werden, die Sachlage unter Umständen überlegen können, durchaus angemessen. Aber nachdem sich einmal dieser Zehnminutenpausen die Obstruktion bemächtigt hat, muß die Bestimmung natürlich fallen; die obstruktive Ausbeutung derartiger an sich ganz zweckmäßiger Bestimmungen führt zum Schlusse dazu, dem Hause die Bewegungsfreiheit zu verringern. Aus dieser Erwägung ergibt sich daher wieder, daß man ein Parlament, um es zu kurieren, genau kennen muß, und daß nur jene Ordnung wirklich *zweckmäßig* sein wird, die sich aus dem Wesen des betreffenden Parlaments selbst ergibt. Die Meinung, daß man eine richtige Geschäftsordnung sozusagen aus der Literatur herausdestillieren könne — indem man nämlich die Weisheit aus dem Studium der verschiedenen Geschäftsordnungen gewinnt —, die ist natürlich falsch; was hier nebensächlich, kann dort wichtig; was dort ungefährlich, hier verderblich wirken. Diese Bemerkung drängt sich auf, da wir vernehmen, daß unter den Dingen, die der Herr v. Handel im Ministerium des Innern bebrütet, auch die Geschäftsordnungsreform sein soll. Wir werden wohl richtig vermuten, daß Herr v. Handel noch nie im Parlament war und auch nicht einer Sitzung beigewohnt hat; wie soll er heilen, da er doch die Krankheit gar nicht kennt?

Die Reform der Geschäftsordnung hat drei Aufgaben zu leisten, und eine richtige und zweckmäßige können wir nur die nennen, die alle drei erfüllt. Erstens muß die Reform die Obstruktion unmöglich machen. Zweitens muß sie verbürgen, daß mit der dem Abgeordnetenhause zur Verfügung stehenden Zeit haushalten wird, daß sie wirtschaftlich und fruchtbar verwendet wird. Drittens muß die Reform, soweit sie dazu beitragen kann, das Niveau der parlamentarischen Verhandlungen und damit das Ansehen des Hauses heben; sie muß mithelfen, daß es aufhöre, daß von der österreichischen Volksvertretung nur mit Verlegenheit, um nichts Schlimmeres zu sagen, gesprochen wird. Wenn man sich über die Natur dieses Parlaments im Klaren ist, so wird die Aufgabe, ihm eine zureichende Geschäftsordnung zu geben, nicht als eine so schwierige erscheinen, als man im allgemeinen vermeint.

Darüber herrscht heute wohl uneingeschränkte Uebereinstimmung, daß mit der Obstruktion Schluß gemacht werden muß, daß also aus der Geschäftsordnung alle Bestimmungen zu tilgen sind, die Möglichkeiten zur Obstruktion enthalten. Sicherlich hat die Obstruktion in der Entwicklung unseres politischen Lebens ihre geschichtliche Stelle: sie hat mit gewissen diktatorischen Einbildungen der Regierungen aufgeräumt, sie hat der Mehrheitsherrschafft Schranken gesetzt, sie hat das Selbstbewußtsein der kleinen Nationen gehoben, sie hat auch mannigfachen Ausschreitungen der Verwaltung einen Riegel vorgeschoben; das alles darf nicht geleugnet werden, und es behält seine wirkende Kraft, auch wenn nicht obstruiert wird. Rein theoretisch betrachtet, dürfte eine Geschäftsordnung obstruktionelle Mittel auch nicht ausschließen; eine letzte Notwehr sollte der Minderheit verbleiben, damit die Mehrheit davor gewarnt bleibe, ihre Macht zum Uebermut zu steigern. Indes steht es mit unserem Abgeordnetenhause so, daß sich der *Obstruktion* so tief in die Gemüter eingefressen hat, daß jede theoretische Möglichkeit zur Obstruktion sofort zu einer Gelegenheit wird; mehr als dies, daß obstruiert werden kann, hat die Vorstellung erzeugt, daß obstruiert werden muß. Nach jener vorläufigen Reform, die die Dringlichkeitsanträge beseitigte (im Juli 1908 und seither alljährlich erneuert), war wohl jene Obstruktion, die dem Abgeordnetenhause ans Leben ging, im Wesen beseitigt, wurden doch durch sie die Mittel, das Parlament zu stören und zu behindern, außerordentlich verringert; aber es blieb genug übrig, um das Haus in Unordnung zu bringen, die Unsicherheit zu vermehren, das planmäßige Arbeiten unmöglich zu machen. Keine Sitzung war vor einem Einsall und Zwischenfall sicher; jeden Augenblick geriet die eine oder die andere Partei in Verstimmung und da ihr die Geschäftsordnung die Möglichkeit bot, ihrer Verstimmung Luft zu machen, quälte sie das Haus, dessen Widerstandsfähigkeit ohnedies nicht groß war und dadurch allmählich vollends zerbröckelte. Geschäftsordnungsmäßige Bestimmungen, die die Obstruktion ermöglichen, sind nur so lange ungefährlich und insoweit vielleicht auch nützlich, so lange die Parteien Selbstzucht üben, so lange ihnen das Parlament als ein hohes Gut erscheint, das wichtiger ist als ihre Parteibedürfnisse, das sie höher stellen als ihre Parteiwünsche, das sie darum nicht antasten und in seinem Dasein bedrohen werden aus purem Parteinteresse, aus Leichtsinne oder Mutwillen. Aber da in einem Parlament mit Parteien aus acht Nationen das Parlamentsbewußtsein nur schwach entwickelt sein kann, so schwach etwa, wie es das Staatsbewußtsein außerhalb des Parlaments ist, da den nationalen Parteien die Nation allmählich über den Staat gegangen ist: so kann man auf diese Selbstzucht, auf diesen Respekt vor dem Parlament nicht rechnen, darf also den Kräften, die an dem Bau rütteln, in der Geschäftsordnung die Hilfsmittel nicht an die Hand geben, welche so leicht und so bedenkenlos zur Zerstörung des Parlaments gebraucht werden können.

Eine die Dämme übersteigende Mehrheitsherrschafft ist gewiß schädlich und ihr zu gewähren wäre gerade in Oesterreich recht gefährlich. Aber ein Zustand, in dem sich jede Laune der hysterischen Parteien zu einem Anschlag gegen das Parlament entwickeln kann, in dem die Volksvertretung und ihr Leben zu einem Spielball dieser launenhaften Gruppen und Grüppchen gemacht wird, der Zustand ist unerträglich. Es ist also begreiflich, daß man mit der Obstruktion Schluß machen will, und die Wahrheit ist, daß sich die Obstruktion, nachdem sie sich auch in dem demokratischen Hause breitgemacht, so kompromittiert hat, daß sie auf Duldung oder Schonung, Berücksichtigung oder Erwägung nimmer rechnen kann. Es soll in der Geschäftsordnung nichts verbleiben, was zu einem Obstruktionsmittel gebraucht werden könnte.

Nun ist es wahr, daß jedes Obstruktionsmittel nach seinem ursprünglichen Sinn ein zweckmäßiger Behelf war, daß also das Abgeordnetenhause, indem es die Obstruktionsmöglichkeit auszottet, auch um eine nützliche Einrichtung kommt. Am deutlichsten wird die Sachlage bei den sogenannten Dringlichkeitsanträgen, die die Möglichkeit bieten, eine dringliche Frage — und daß solche unvermutet auftauchen können, wird nicht bestritten werden — außerhalb des gewöhnlichen und dadurch langsameren Ganges der Geschäftsbehandlung zur Verhandlung zu bringen und dabei von dem Wohlwollen oder Entgegenkommen der Mehrheit unabhängig zu sein. Diese Möglichkeit ist, wenngleich in verschiedener Form, in allen Geschäftsordnungen zugelassen; im Deutschen Reichstag, der doch das Parlament ist, in dem die *Form* geradezu Anbetung genießt, in der Form von Interpellationen, die begründet werden und eine Debatte über die Antwort vorhersehen. Diese gegebenenfalls nützliche und notwendige Seite der Dringlichkeitsanträge war es, die es herbeiführte, daß man sich gegen ihre Beseitigung so lange wehrte; selbst bei der Reform vom Jahre 1908 ist ein Rest übriggeblieben: daß ihre Verhandlung nach der Tagesordnung fortgesponnen werden soll. Doch hat sich gerade dieser Rest zu einer wahren Landplage entwickelt; ist doch die „Verhandlung“ eines Dringlichkeitsantrages — und was für Verhandlung war das! — dabei durch Monate hin- und hergezogen worden. Man muß nun folgendes erwägen: Bei den vielen Parteien und den über ihre Vielheit noch hinausgehenden sozusagen örtlichen Gegensätzen gerät jede Verhandlung im österreichischen Abgeordnetenhause ins Breite; alle Schwellen gleich an und nehmen dadurch lange Zeit mit Beschlag. Auf der anderen Seite ist die dem österreichischen Abgeordnetenhause zur Verfügung stehende Zeit geringer als die jedes anderen Parlaments; mit der Zeit sorgsam zu verfahren hat also unser Parlament das allergrößte Interesse. Aber namentlich nach dem Kriege wird vor dem Hause eine derartige Fülle von Arbeiten stehen, daß es geboten ist, das bedingt Nötige vor dem absolut Notwendigen zurückzustellen, daß also das Parlament auf die unter Umständen nützliche Einrichtung der Dringlichkeitsanträge vorläufig auch dann verzichten müßte, wenn die Gefahr nicht obwaltete, daß die nützliche Einrichtung zu demagogischen Zwecken ausgebeutet würde; eine Gefahr, die in dem durch langen Mißbrauch aller dieser Dinge vermehrten Hause immer vorhanden ist. Schließlich macht man eine Geschäftsordnung nicht für die Ewigkeit, und wenn einmal das Wiederherstellungswerk vollendet ist, die Parteien zu einer höheren Einsicht wieder erzogen sind, die dringenden Arbeiten getan und normale Verhältnisse walten, dann wird man eben wieder erwägen können, wie die Bewegungsfreiheit des Hauses, die jetzt um seines Lebens willen eingeeengt werden muß, wieder erweitert werden könnte.

Indem wir nun anerkennen, daß die Obstruktion restlos beseitigt werden muß, wollen wir betrachten, wie die anderen Aufgaben der Geschäftsordnung wohl am zweckdienlichsten gelöst werden könnten.

^{*)} Diese Betrachtungen über die Reform der Geschäftsordnung rühren von einem Nichtabgeordneten her; sie haben deshalb ganz unverbindlichen Charakter.