

Das künftige Parlamentsverfahren.

Von Dr. Karl Meißner.

Staatsarchivdirektor des Abgeordnetenhauses.

Ein kleines, ehemals rotes, jetzt grünes St. Parla-
mente sind aufgelöst und gewählt worden, Regierungen
gegangen und gekommen — das St. ist, so gut als
unberührt vom Wandel der Dinge, auf dem Tisch des
Hauses liegen geblieben. Es ist von den Geschäfts-
ordnungen sämtlicher großen parlamentarischen Körper-
schaften Europas, vielleicht der ganzen Erde, diejenige, die
sich am längsten unverändert erhalten hat. In den übrigen
Vollkammern waren Reformen des formalen Ver-
fahrens in den letzten Jahrzehnten ziemlich häufig. Die
Geschäftsordnung des österreichischen Abgeordnetenhauses
hat sich als widerstandsfähig genug erwiesen, um entweder
von vornherein die ihre Integrität bedrohenden Angriffe
abzuwehren oder Abänderungen, die ihr aufgezwungen
wurden, bald wieder wie einen Fremdkörper auszuwerfen.
Die einzigen zwei Reformen, denen diese Geschäftsordnung
unterzogen wurde und die tiefer griffen, bei denen sozusagen
das Meißner am Netz saß, waren die Ley Falkenhahn vom
November 1897 mit der Ausschließung von Abgeordneten
und die Ley Kerk-Kramarz von 1909, welche die Frei-
machung der Tagesordnung zum Gegenstande hatte. Beide
Reformen waren Provisorien, von denen das erste die
Stürme dreier Sitzungstage nicht überdauert hat. Das
zweite fristete sich einige Jahre fort und lief im Mai 1914,
kurz nach der letzten Tagung des Reichsrates vor dem
Kriege, ab. Es steht dahin, ob es erneuert worden wäre.
Geltung behalten hat bloß die in den Jahren 1908 und
1909 beschlossene Vermehrung der Stellen der Bize-
präsidenten und der Schriftführer. Dieses Nichts ist alles,
was seit dem 2. März 1875, dem Geburtstag der heutigen
Geschäftsordnung, zahllose Reformversuche zustande gebracht
haben.

Die Geschäftsordnung, für die damaligen Verhältnisse
gewiß nicht schlecht konzipiert, war fürs alte parlamentarische
Handwerk geschaffen, nicht für einen Fabriksbetrieb, wie
ihn die umfangreichen, vielfältigen Verhandlungen eines
modernen Vollhauses notwendig machen. Die würdevollen,
sakramentalen Formen zu beobachten, mit denen sie den
Geschäftsgang auf Schritt und Tritt umgibt, hat man jetzt
einfach nicht die Zeit und Ruhe. Die Geschäftsordnung
schreibt vor, daß Interpellationen an die Minister vor dem
versammelten Hause vorzulesen sind. In den sechs Jahren
der achten Reichsratsession, in der die Geschäftsordnung
beraten und angenommen wurde, mag es noch angegangen
sein, daß sich das Haus die insgesamt eingebrachten 249,
meist sehr kurzen Interpellationen vorlesen ließ. In den
sechs Jahren der siebzehnten Session, zu Beginn des neuen
Jahrhunderts, konnte sich das Haus nicht mehr damit unter-
halten, den Wortlaut von 11.591 Interpellationen, von
denen viele die Dicke eines Buches hatten, anzuhören. Der
Geschäftsordnung sind die Geschäfte über den Kopf
gewachsen. Sollte das Haus in den neueren Sessionen vor-
wärts kommen, so mußte es sich über sein eigenes Statut
hinwegsetzen. Immer weiter ist die Praxis von der Norm
abgewichen, und in keinem anderen Parlament deckt sich
heute das wirkliche Verfahren so wenig mit der geschriebenen
Geschäftsordnung als im Abgeordnetenhaus des Reichs-
rates. In arbeitswilligen, obstruktionsfreien Tagungen hält
sich weder das Haus noch der Präsident an das Hausgesetz,
die Geschäftsordnung, was allerdings dem bei dem Werke
der Gesetzgebung zusehauenden Volke, von dem Gehorsam
gegen die Gesetze gefordert wird, kein nachahmenswertes
Beispiel gibt. Und geht der Geist der Obstruktion um, so ist
das Haus wie gelähmt, weil die obstruierende Partei Ein-
haltung der Geschäftsordnung verlangt. Sobald der Prä-
sident verhalten wird, nach der Geschäftsordnung vorzugehen,
also etwa die wörtliche Verlesung der Interpellationen anzu-
ordnen, steht jede gemeinnützige Tätigkeit im Hause still.

Um aus diesen Zuständen herauszukommen, hat man
es nicht nötig, sich viel nach ausländischen Vorbildern
umzusehen. Man braucht nur die heimische Praxis, die sich
in normalen Zeiten außerhalb der Geschäftsordnung oder
gegen sie entwickelt hat, zur Geschäftsordnung zu erheben.
Die Präzedenzfälle aus dieser Praxis lassen deutlich die
Züge erkennen, die das Antlitz des kommenden Parlaments-
verfahrens tragen wird. Die Hauptaufgabe ist die Be-
schleunigung des Geschäftsganges und das nächstliegende
Mittel dazu die Vereinfachung des Verfahrens durch Be-
seitigung unnützer Förmlichkeiten. Das Beiwerk alt-
modischer, zwecklos gewordener oder nie zweckmäßig
gewesener Formalitäten, mit dem die Geschäftsordnung
überladen ist, muß ausgerodet werden. Sie sind nicht mehr
aufrechtzuerhalten, diese unbeholfenen Bestimmungen über die
mündliche Bekanntgabe des Einlaufes in der Sitzung; über
das amtliche Sitzungsprotokoll, dessen Verifizierung jeden
Tag Anlaß zu unnötigen Abstimmungen geben kann; über
die Zehnminutenpause, die von zwanzig Abgeordneten vor
jeder Abstimmung verlangt werden kann; über die fort-
währenden Einwendungen, die aus dem Hause gegen die
geschäftlichen Anordnungen des Präsidenten erhoben werden
können; über die Dringlichkeitsanträge, die es einmal
zuwege gebracht haben, daß das Haus anderthalb Jahre zu
keiner Tagesordnung gelangt ist; über die tatsächlichen
Verzögerungen; über die Anfragen an den Präsidenten,
eine besonders merkwürdige Eigentümlichkeit des öster-
reichischen Abgeordnetenhauses; über die schon erwähnte
Verlesung der Interpellationen und über deren mündliche,
statt der schriftlichen Beantwortung. Ein überflüssiges Übel,
das nur Platz verstopft, ist auch die erste Lesung von Re-
gierungsvorlagen und Anträgen. Außer aus Obstruktions-
bedürfnis hat in den neueren Sessionen fast niemals ein
Abgeordneter eine erste Lesung verlangt.

Es hieße ein Licht anzünden, um eine Feuersbrunst zu
sehen, wollte man auf all den Formelkram aufmerksam
machen, in den eine überlebte parlamentarische Etikette die
Verhandlungen des Abgeordnetenhauses einhüllt. In der

ganzen Öffentlichkeit sind diese Rückständigkeit bekannt.
Lord George hat kürzlich ein wahres Wort gesprochen:
„Das beste Mittel, Zeit zu gewinnen, ist, sie nicht zu ver-
lieren.“ Man soll auch vom größten Gegner lernen. Das
Abgeordnetenhause wird für seine verfassungsmäßigen
Pflichten hinlänglich Zeit übrig haben, wenn es nicht
mehr durch seine Geschäftsordnung gezwungen sein wird, sie
an Formalien zu verschwenden. Je mehr sich die Agenden
des Hauses erweitern und angehäuften haben, desto mehr be-
mühen sich denn auch seine Präsidenten, eine freiere,
expeditivere Behandlung der Geschäfte, selbst wider die
Geschäftsordnung, durchzusetzen, und man ist es der ge-
schäftlichen Gerechtigkeit schuldig, daran zu erinnern, daß
es die Präsidenschaft, um nicht zu sagen die Parlaments-
diktatur, Baron Chlumetzky war, unter der zum erstenmal,
aber auch am kraftvollsten und mit nie wieder erreichter
Erfolg mit den Umständen der Geschäftsordnung
aufgeräumt wurde, um des Zweckes willen, die Leistungs-
fähigkeit des Hauses zu steigern. Nur gegen eine Be-
stimmung der Geschäftsordnung konnte Baron Chlumetzky
nicht aufkommen, gegen die Zehnminutenpause. Ihr stand
selbst er bei der Obstruktion des Jahres 1895, der ersten im
Abgeordnetenhause, hilflos gegenüber.

Zugleich mit der Vereinfachung des Vorgehens muß
dem Präsidenten die Handhabung und Auslegung der Ge-
schäftsordnung anvertraut werden. Heute ist der Präsident
bei seiner Geschäftsführung den mannigfaltigsten Einsprüchen
aus dem Hause ausgesetzt, die er dem Hause zur Ent-
scheidung vorlegen muß. So bei der Reihung der Abstim-
mungen. Kostbare öffentliche Zeit geht mit den Geschäfts-
ordnungsdebatten und den Abstimmungen verloren, die über
diese Einsprüche stattfinden haben. Dem Präsidenten muß
auch die Erledigung von Angelegenheiten überlassen werden,
die, wie die Zurechnung von Regierungsvorlagen und An-
trägen an die Ausschüsse, nach der jetzigen Vorschrift vom
Hause besorgt werden sollen.

Ein weiteres Mittel zur Beschleunigung der parlamen-
tarischen Arbeiten läge im Ausbau und der Vervollkommu-
nung der Arbeitsteilung zwischen Haus und Ausschüssen. Die
Prüfung einer größeren, schwierigeren Gesetzesvorlage im
einzelnen kann nur Sache eines Sachausschusses, nicht
eines Hauses von fünfhundertsechzehn Mitgliedern sein. Dem
Hause, als der obersten Instanz, wäre die Entscheidung
über das vom Ausschuss vorbereitete Gesetz als Ganzes vor-
behalten. Gegenwärtig wird ein und dieselbe Arbeit zwei-
mal verrichtet. Sowohl der Ausschuss als auch das Haus
führen eine eingehende Spezialdebatte durch. Das ist wider
die „parlamentarische Dekonomie“, auf die sich schon
Präsident Dr. Reichbauer mit Vorliebe berufen hat. Es
dürfte sich empfehlen, die Spezialdebatte demjenigen Körper,
der sie besser zu erledigen vermag, dem Ausschuss, zu über-
lassen. Im Hause würde dann, wie dies jetzt schon bei
Staatsverträgen geschieht, lediglich eine Generaldebatte
stattfinden, nach welcher in einer einzigen Abstimmung die
Vorlage in ihrer Gesamtheit angenommen oder abgelehnt
wird. Höchstens Anträge auf Rückverweisung der Vorlage
an den Ausschuss zu neuerlicher Vorberatung wären zu-
lässig. Die Ausschaltung der Spezialdebatte aus dem
Hause wäre von reichlichem Zeitgewinn begleitet. Will man
aber der Zukunft nicht so weit vorgreifen, um heute schon
die Spezialdebatte völlig aus dem Hause zu beseitigen —
wozu man sicherlich einmal sich entschließen wird — so
müßte wenigstens ein wohl begründeter Vorschlag des
Präsidenten Dr. Schönerer verwirklicht werden, wonach Ab-
änderungsanträge, die im Hause in der Spezialdebatte zu
einer Vorlage gestellt werden, nicht sogleich zur Abstimmung
zu bringen, sondern zurück an den Ausschuss zur Vor-
beratung zu verweisen sind. Solche im letzten Augenblick ge-
stellte Anträge haben schon öfter Verwirrung im Hause an-
gerichtet und Widersprüche in ein Gesetz getragen.

Ueberhaupt darf nicht übersehen werden, daß in Öster-
reich so gut wie in allen anderen Ländern das Plenum des
Hauses und die Ausschüsse sich allmählich zu ganz verschie-
denen Charakteren differenziert haben. Nachdem die In-
itiative in der Gesetzgebung und die Verfassung der Gesetz-
entwürfe fast vollständig auf die Regierung übergegangen
sind, verblieben dem Parlament nicht so sehr schöpferische
Tätigkeiten als die Ueberwachung und Kritik der Re-
gierung und ihrer Maßnahmen. Der Prüfung der ein-
zelnen Regierungsvorlagen haben sich mehr und mehr die
Ausschüsse bemächtigt, deren Bedeutung fortwährend im
Wachsen ist. Wogegen die Vollversammlung des Hauses
zum Schauplatz der großen politischen und wirtschaftlichen
Verhandlungen, der Erklärungen der Parteien über die
Haltung der Regierung im allgemeinen sich herausgebildet
hat. Diese Entwicklung, die sich ununterbrochen fortsetzt, war
nicht aufzuhalten und wird es nicht sein. Eine Geschäfts-
ordnungsreform wird ihre Rechnung tragen müssen, indem
sie die Angelegenheiten der Technik der Gesetzgebung in die
Ausschüsse verlegt und dafür im Parlamentsplenum mehr
Raum schafft für die hohe Politik. Auch sonst bieten ja die
Vollvertretungen nicht mehr das Bild dar, das sie in der
Kindheit des Parlamentarismus gezeigt haben. Ehemals
hat man in den Parlamenten Redeschlachten geschlagen, in
denen die Gegner sich erhitzen, um einander durch Argumente
zu besiegen. Heute sind diese Schlachten im voraus durch
Klubbeschlüsse entschieden, und keine Partei zählt damit,
durch ihre Gründe die anderen Parteien auf ihre Seite
bringen zu können. Ein alter englischer Abgeordneter hat
die Summe seiner parlamentarischen Erfahrungen gezogen:
„Ich sitze fünfzig Jahre im Palast von Westminster und habe
Tausende von Reden gehört. Wenige haben meine Ansichten
geändert, nicht eine meine Abstimmung.“

Es gibt sicherlich noch mancherlei Maßregeln, welche die
Verhandlungen des Abgeordnetenhauses nicht unbeträchtlich
abkürzen würden. Beschränkungen der Redezeit im Hause
und in den Ausschüssen können, wo sich Neigung zur Ob-
struktion einstellt, wohlthätig sein. Vielleicht beruht bei man-
chen Vereinen auch mit der amerikanischen Einrichtung der
geschriebenen Reden. Reden werden im Repräsentantenhause
der Vereinigten Staaten nicht selten nur zum Teil mündlich
gehalten. Dafür legt der Redner ein Manuskript vor, das
als seine Rede ins stenographische Protokoll und in die
Zeitungen kommt — eine naheliegende, aber ganz sinnreiche
Methode, um mit der Verhandlungszeit hauszuhalten. Daß
man die jetzigen schwerfälligen Abstimmungsarten, zumal die

namentliche Abstimmung durch Namensaufruf oder Stim-
zettelausgabe, bald abschaffen wird, darüber besteht wohl kein
Zweifel. Im Zeitalter der Erfindungen kann ein elektrischer
Abstimmungsapparat nicht mehr lange auf sich warten
lassen. Ein solcher Apparat würde die Zeit, die eine Ab-
stimmung erfordert, herabsetzen, volle Genauigkeit bei der
Feststellung des Abstimmungsverhältnisses gewährleisten und
schließlich hätte er den Vorteil, daß er jede Abstimmung zu
einer namentlichen machen könnte, da es für die Maschine
gleichgültig ist, ob sie bloß das Votum des Abgeordneten
oder auch seinen Namen verzeichnet.

Zur Ergänzung jeder Reform des formalen Verfahrens
gehört natürlich ein Ordnungsstrafrecht, das dem Hause und
den Ausschüssen Ungehörigkeit der Beratungen sichert. Es
muß den Präsidenten und die Ausschubsmänner instand
setzen, eine gewalttätige Ordnungsstörung, einen Tumult auf
der Stelle zu kupieren, indem es ihnen die Befugnis und
die Macht verleiht, die ordnungsstörenden Abgeordneten aus
den Sitzungssälen provisorisch auszuschließen. Bei schwereren
Vergehen muß es dem Hause anheimgestellt sein, eine Aus-
schließung auf längere Dauer, im äußersten Fall bis zum
Ende der Wahlperiode zu verhängen. Diese Bestimmungen
würden auch einen Schutz gewähren gegen die Fortsetzung
einer gewalttätigen Obstruktion. Gegen die geschäfts-
ordnungsmäßige oder kalte Obstruktion, nämlich gegen die-
jenige, die sich in aller Ruhe der Geschäftsordnung bedient,
um — etwa durch Häufung von Abänderungsanträgen — die
Geschäfte des Hauses stillzulegen, gibt es, soweit sie nicht
schon durch die Vereinfachung des Geschäftsverfahrens aus-
geschlossen ist, nur ein Mittel, das aber, unter allen Um-
ständen anwendbar, volle Wirksamkeit verbürgt. Der
Präsident wird ermächtigt, von vornherein die Entgegen-
nahme von Anträgen oder Begehren zu verweigern, sobald
er Grund hat, anzunehmen, daß dieselben aus vorsätzlicher
Obstruktion gestellt werden.

Ein Gutteil des hier skizzierten Planes zu einer Reform
der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses hat bereits
in dem bekannten Steinwenderschen Referentenentwurf zu
einer neuen Geschäftsordnung, der in der letzten Session
des Reichsrates ausgearbeitet wurde, eine klare und
plastische Fassung erhalten. Aus diesem Referentenentwurf
ist nach langwierigen Subkomitee- und Ausschussverhand-
lungen der Bericht hervorgegangen, den der Geschäfts-
ordnungsausschuss im November 1912 dem Hause vorgelegt
hat. Allein in diesem Bericht war der Referentenentwurf
kaum noch zu erkennen. Um eine Geschäftsordnung herzu-
stellen, der sämtliche Parteien, auch die kleinsten, zustimmen
könnten, wurden dem Entwurf schon vom Subkomitee die
Stoßzähne gezogen, worauf ihm, als dies nicht genigte,
vom Plenum des Ausschusses das Rückgrat gebrochen wurde.
Der Entwurf war um alle Gefährlichkeit, aber auch um jede
Energie gebracht. Die vom Ausschuss vorgeschlagene
Geschäftsordnung ist im Hause unerledigt geblieben. Das
Vorgehen danach hätte auch kaum einen anderen Effekt
gehabt als die Anwendung des lauwarmen Wassers in der
Hydrotherapie. Es wäre keine schonende, sondern eine
wirkungslose Prozedur gewesen. Will man eine wirksame
Reform haben, wird man auf den ursprünglichen Stein-
wenderschen Entwurf zurückgehen müssen. Es wäre denn,
daß man ihn jetzt nicht mehr zu drakonisch, sondern nicht aus-
reichend findet.