

Leitbild Parlament

Inhaltsverzeichnis

A. Ausgangssituation

- | | |
|---|---|
| 1. Arbeitsfähigkeit und Legitimation der Parlamente | 1 |
| 2. Zentrale demokratische Bedeutung | 2 |
| 3. Gefährliche Schwäche und Inaktivität | 3 |

B. Verfassungskonforme Zielsetzung

- | | |
|--|---|
| 4. Dialogorientierter, konsultativer Parlamentarismus als demokratiepolitische Chance | 4 |
| 5. Konzentration auf die Kernaufgaben: Diskutieren, Konsultieren, Entscheiden, Kontrollieren | 6 |
| 6. Souveräne und sichtbare Abgeordnete | 8 |

A. Ausgangssituation

1. Arbeitsfähigkeit und Legitimation der Parlamente

Wir stehen vor enormen politischen Herausforderungen. Deren Bewältigung ist entscheidend für unsere Lebensqualität und die der nächsten Generationen. Um zeitgerecht zu guten und von vielen Menschen akzeptierten Entscheidungen zu kommen, brauchen wir eine sachliche, ziel- und dialogorientierte Politik. Auch die Legitimation der politischen Akteure und Institutionen hängt davon ab, ob diese Anforderung erfüllt wird. Obwohl die Bedeutung und das Ansehen demokratischer Systeme jahrzehntelang außer Frage waren, ist in den westlichen Demokratien die Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit den politischen Verhältnissen alarmierend.

Die Tatsache, dass in Österreich viele politische Entscheidungen dem so wichtigen diskursiven Wettstreit der politischen Parteien entzogen waren, weil sie außerparlamentarisch verhandelt wurden, hat das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit des parlamentarischen Systems an sich schwinden lassen. Die Zunahme der Transparenz parlamentarischer Vorgänge hat vielen deutlich gemacht, dass Nationalrat, Bundesrat und Landtage in der Regel nur das bestätigen, was in Partei- und Regierungsgremien beschlossen wurde. In diesem Zusammenhang sind abschätzige Bemerkungen über die Volksvertretungen und ihre Repräsentantinnen und Repräsentanten ein Indiz,

dass die zentrale Bedeutung der Parlamente nicht mehr gesehen wird, und ein Beleg für den Handlungsbedarf.

Die Antwort auf den Vertrauensverlust kann nicht nur im Ausbau plebiszitärer Elemente liegen, sie liegt vor allem in der verantwortungsvollen Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben: eigenständig und transparent Entscheidungen zu treffen, die Tätigkeit der Regierung zu kontrollieren und die Bürgerinnen und Bürger am Meinungsbildungsprozess zu beteiligen. Mit den Institutionen der repräsentativen Demokratie gibt es Instrumentarien, die direktdemokratischen Verfahren überlegen sind. Denn wenn heute direkte Demokratie gefordert wird, so geht es vor allem um Abstimmungen, aber nicht um Debatten. Zudem wird deutlich, dass Forderungen nach mehr direkter Demokratie oft Forderungen nach mehr „Regieren mit direkter Demokratie“ statt „Diskussion in der Öffentlichkeit und in Parlamenten“ bedeuten. Hingegen kann das Modell einer konsultativen Bürgerbeteiligung tatsächlich die Demokratie stärken.

Wenn wir uns also auf diese Weise gegen autoritäre Entwicklungen absichern wollen, brauchen wir eine Veränderung der politischen Strukturen und der politischen Kultur. Es gilt, eine konstruktive und nachhaltige politische Erneuerung zu organisieren. Das ist das Ziel dieses Projekts.

2. Zentrale demokratische Bedeutung

Die Bundesverfassung stellt Parlamente als „allgemeine Vertretungskörper“ in das Zentrum von Politik und Recht in Österreich. Diese (Nationalrat sowie Landtage) werden vom Volk gewählt, und alle weiteren Organe des Bundes bzw. der Länder (mit Ausnahme des Bundespräsidenten) sind von ihnen abhängig. Alle Handlungen von Staatsorganen können nur auf der Grundlage und im Rahmen von Gesetzen ergehen, die von den Parlamenten beschlossen wurden. Und die Organe der Vollziehung sind grundsätzlich den Parlamenten für ihr Handeln auf Basis dieser Gesetze verantwortlich.

Die Bundesverfassung geht von einer realistischen Vorstellung des Parlaments aus, die um die Bedeutung der politischen Parteien, der Dynamik politischer Prozesse und politischer Kompromisse weiß. Sie gibt genaue Vorgaben für die Bildung von Parlamenten und das Zustandekommen verbindlicher Entscheidungen und sie regelt einzelne Rechte der Parlamente im Bereich der politischen Kontrolle und der Mitwirkung in EU-Angelegenheiten sehr genau. Die Verfassung sieht aber zugleich auch viele Freiräume für die Gestaltung des parlamentarischen Verfahrens und die Ausübung des parlamentarischen Mandats vor. Es liegt also an den Parlamenten, diese entsprechend zu gestalten.

3. Gefährliche Schwäche und Inaktivität

Die zentrale Stellung der Parlamente ist in der Zweiten Republik lange aus dem Blickfeld geraten. Große Koalitionen und sozialpartnerschaftliches Regieren verlagerten die politische Entscheidungsfindung in den vor- und außerparlamentarischen Bereich. Das darauf folgende parlamentarische Verfahren sollte oft mühsam errungene Kompromisse nicht gefährden. Es begann daher zum spätestmöglichen Zeitpunkt und diente oft nur der Erfüllung rechtlicher Anforderungen. Mit den Veränderungen im Spektrum der politischen Fraktionen seit den 80er Jahren ist der Nationalrat nun wieder stärker ins Zentrum öffentlicher Aufmerksamkeit gerückt. Seine Strukturen blieben jedoch unverändert: Das parlamentarische Verfahren setzt spät ein, Ausschuss- und Plenarsitzungen finden vergleichsweise selten statt, die Aufmerksamkeit der Abgeordneten und der Öffentlichkeit gilt vor allem den Plenardebatten. Organisation und Abläufe dieser Debatten folgen jahrzehntealten, auf die Vorherrschaft der beiden ehemaligen Großparteien SPÖ und ÖVP angepassten Mustern, die für Außenstehende nur schwer nachvollziehbar sind. Neuere Entwicklungen wie die Mitwirkung von Nationalrat und Bundesrat in EU-Angelegenheiten werden in der Öffentlichkeit hingegen kaum wahrgenommen und – wie es scheint – auch von den Abgeordneten und Klubs nur wenig nach außen getragen.

Das Bild von Parlamenten ist in der Öffentlichkeit zum einen von Plenarsitzungen, zum anderen von der beherrschenden Rolle der Klubs und damit der politischen Parteien geprägt. Den Parlamenten gelingt es nicht, eine aktive Rolle im Gesetzgebungsprozess einzunehmen. Das heißt jedoch nicht, dass Gesetze ausschließlich im Parlament entstehen müssen. Denn in nahezu allen parlamentarischen Demokratien wird der Großteil der Gesetze auf Grundlage von Regierungsvorlagen beschlossen. Es würde aber bedeuten, dass Gesetzesvorschläge intensiver diskutiert, hinterfragt und verändert werden. Effektive Kontrolle wird vor allem mit dem Rechnungshof, nicht aber mit Parlamenten verbunden. Parlamente werden kaum als Orte politischer Debatten wahrgenommen, nicht nur weil dort bereits bekannte Standpunkte wiederholt werden, sondern vor allem, weil die starre Anwendung von Verfahrensregeln Debatten erst gar nicht entstehen lässt und über bereits anderswo getroffene Entscheidungen lediglich Scheindebatten führbar sind.

Das Bild von Aufgaben und Tätigkeit der Abgeordneten bleibt daher diffus und widersprüchlich. Die Erwartungen an sie reichen von unbeeinflusster Beratungs- und Meinungsbildung bis zur Durchsetzung regionaler, partei- und interessenpolitischer Forderungen. Die Ansprüche und Visionen, die neu hinzugekommene Abgeordnete oft auch selbst in ihren ersten Reden formulieren, geben sie meist rasch auf. Die Mandatarinnen und Mandatäre haben wenig Möglichkeiten, sich im parlamentarischen Rahmen zu profilieren, und ihr „Leistungsnachweis“ wird allzu oft nur an der Zahl

der gehaltenen Reden und eingebrachten Anfragen oder Anträge sowie an ihrer Präsenz „vor Ort“ oder in den Gremien gemessen. Mit diesen parlamentarischen Aktivitäten ist ein hoher Zeitaufwand verbunden, der vielen Abgeordneten nur wenig Raum für inhaltliche Vorbereitung und Auseinandersetzung lässt. Letztlich scheinen Mandatarinnen und Mandatäre zum Schluss zu kommen, parlamentarische Arbeit zahle sich in den gegebenen Strukturen nicht aus, und verwenden ihre Zeit und Energie eher für ihre innerparteiliche Absicherung oder für oft inhaltsleere Öffentlichkeitstermine im Wahlkreis.

B. Verfassungskonforme Zielsetzung

4. Dialogorientierter, konsultativer Parlamentarismus als demokratiepolitische Chance

Demokratische Rechtsstaaten und ihre Einrichtungen stehen auf dem Prüfstand. Es geht um die Zukunft der liberalen und pluralistischen Demokratie; es geht zugleich auch um effektives und transparentes Handeln des Staates.

Demokratie braucht Orte, an denen politisches Handeln sichtbar und Beteiligung am Meinungsbildungsprozess möglich wird. Es braucht Räume, die Menschen mit Demokratie verbinden, und wo sie zusammenkommen können. Parlamente sind zentrale Orte der Demokratie. Hier wird das Ergebnis von Wahlen sichtbar, und hier werden die grundlegenden Entscheidungen des demokratischen Rechtsstaats getroffen. In den Parlamenten werden politische Auseinandersetzungen geführt; sie sind der Ort, an dem in Reden und Abstimmungen Verantwortung für politisches Handeln übernommen wird. Parlamente sind der Rahmen, in dem die Begegnung mit Politik möglich ist und die Beteiligung an Politik möglich sein soll. Sie sollen Orte sein, wo Ideen eingebracht, Alternativen aufgezeigt und neue Wege entwickelt werden können. In den Parlamenten soll in der und durch die Auseinandersetzung demokratisches Entscheiden und demokratische Verantwortung geübt werden.

Neue Formen des demokratischen Miteinanders werden längst außerhalb der Institutionen erprobt und gelebt; es ist an der Zeit, diese ins Parlament hineinzutragen und es als Ort des zivilisierten Streits zu nutzen. Im Fokus steht die politische Aktivierung und die Entwicklung einer neuen demokratischen Konflikt- und Debattenkultur – in den Parlamenten, in der politischen Öffentlichkeit und in der Gesellschaft. Veränderungen basieren zwar oft auf zivilgesellschaftlichen Bewegungen, Parlamente können aber durch die Ressourcen, die ihr Ort, ihre Geschichte, ihre Verfahren und ihre Ideale bilden, die Voraussetzungen für deren Erfolg enorm verbessern.

Ein solcher Ort des zivilisierten Streitens wird durch effiziente Organisation, ausreichende Ressourcen und faire Verfahren gewährleistet. Mit Unterstützung durch die Parlamentsdirektion gewährleisten diese Strukturen umfassende Möglichkeiten der Beteiligung für Abgeordnete und Bürgerinnen und Bürger und sichern ausreichende Zeit für Vorbereitung und Beratung. Sie bieten unparteiische und dem Stand der Wissenschaft entsprechende Informationsgrundlagen für Abgeordnete und Öffentlichkeit und sie garantieren die Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit der parlamentarischen Abläufe. Sie sind getragen von Verbindlichkeit und Fairness im Zusammenwirken der Abgeordneten, im Austausch mit Regierung und Verwaltung und im Austausch mit den Bürgerinnen und Bürgern.



Abb.: Wesentlich für das Leitbild Parlament sind, erstens ein Verständnis für die dialogorientierte Aufgabe, einerseits Transparenz zu schaffen und andererseits Partizipation bei Meinungsbildung zu ermöglichen. Zweitens geht es um Klarheit bei der Aufgaben- und Gewaltenteilung zwischen Parlamenten und Regierungen: Die Parlamente als Aussichtsorgane, die Regierungen als exekutive Verantwortungsträger.

Über die üblichen Begutachtungsverfahren und Expertenkommissionen hinaus kann das Parlament ein Ort der konsultativen Demokratie sein und die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger stärken. Zahlreiche Länder und Gemeinden – allen voran der Salzburger und der Vorarlberger Landtag – sammeln bereits positive Erfahrungen mit innovativen Beteiligungsverfahren wie etwa Bürgerräten.

In der so oft als Demokratievorbild gelobten Schweiz hat die Konsultationsphase (das „Vernehmlassungsverfahren“) in der politischen Praxis einen viel höheren Stellenwert als Abstimmungen. Unser Parlament könnte in einem Zukunftsrat Abgeordnete mit Bürgerinnen und Bürgern gemeinsam auf den Weg einer Re-Politisierung öffentlicher Angelegenheiten bringen und dadurch das Vertrauen in den politischen Aushandlungsprozess erhöhen.

5. Konzentration auf die Kernaufgaben: Diskutieren, Konsultieren, Entscheiden, Kontrollieren

Nationalrat und Bundesrat sollen jene Orte sein, an denen die zentralen politischen Auseinandersetzungen und Debatten stattfinden und politische Perspektiven wie folgt entwickelt werden:

(1) Die beiden Kammern des Parlaments treffen die maßgeblichen Entscheidungen im Gesetzgebungsprozess und in der Fiskalpolitik; immerhin ist die Budgethoheit eine Kernkompetenz des Parlaments. Sie kontrollieren die Bundesregierung und die Verwaltung, wirken an den Debatten und Entscheidungen der EU mit und arbeiten mit anderen Parlamenten zusammen. Ihre Tätigkeit ist auf Öffentlichkeit ausgerichtet, sie nehmen eine Vermittlerrolle zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den anderen Staatsorganen wahr.

(2) Nationalrat und Bundesrat schaffen den Rahmen für politische Auseinandersetzungen und die Entwicklung neuer Ideen und Perspektiven. Hier werden Vorschläge formuliert, begründet und zur Diskussion gestellt, es wird über grundsätzliche Fragen gestritten und hier werden Leitlinien festgelegt. Der Erfolg dieser Debatten liegt in der Offenheit und der Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern, Interessengruppen und Wissenschaft. Nationalrat und Bundesrat treffen Entscheidungen über Gesetzesvorschläge und werden von der Bundesregierung über Vorhabensberichte und zugängliche Entscheidungsgrundlagen frühzeitig in die Diskussion von Gesetzgebungsvorhaben eingebunden. Die Neuausrichtung und Fokussierung der Ausschussarbeit und der Plenardebatte gibt den Abgeordneten die Möglichkeit, sich fachlich zu engagieren und sich damit inhaltlich und politisch zu profilieren.

(3) Im parlamentarischen Verfahren setzen sich beide Kammern eingehend mit diesen Vorhaben auseinander, hinterfragen und bewerten die vorgeschlagenen Maßnahmen aus unterschiedlichen Perspektiven. Sie setzen sich mit den Meinungen der Öffentlichkeit, der Wissenschaft und der Verwaltung auseinander, wägen ab, bewerten und entscheiden mit dem Anspruch einer ganzheitlichen Sicht und leisten damit einen zentralen Beitrag zur Qualität des Gesetzgebungsprozesses. Durch die Erweiterung um einen konsultativen Zukunftsrat können Abgeordnete die zu

Recht geforderte Bürgernähe neu interpretieren und zudem das Vertrauen in den parlamentarischen Prozess stärken.

Diese Erörterungen und Debatten braucht es, um gute Entscheidungen treffen zu können. Parlamente sind die Institutionen, die über die wesentlichen politischen Weichenstellungen und über die gesetzlichen Grundlagen entscheiden, auf denen alle Handlungen des Staates basieren. Um diese verantwortungsvollen Entscheidungen treffen zu können, braucht es die zuvor beschriebene Auseinandersetzung mit den verfügbaren Entscheidungsgrundlagen. Als Aufsichtsorgane legitimiert durch Wahlen und durch ihr verantwortungsbewusstes Handeln sind die Parlamente die Orte strategischer Führung.

Die Funktion der strategischen Kontrolle schließt nahtlos daran an. Nationalrat und Bundesrat sorgen für eine effektive politische Kontrolle von Regierung und Verwaltung im Interesse der Öffentlichkeit. Diese wird durch Minderheits- und Informationsrechte gewährleistet. Kontrolle sichert politische Verantwortung, ermöglicht Lernprozesse und Weiterentwicklung in Politik und Verwaltung und garantiert die demokratische Rückbindung allen staatlichen Handelns. Auf der Grundlage der Berichte des Rechnungshofes, der Volksanwaltschaft, der Bundesregierung und unabhängiger Behörden, aber auch konkreter Bürgeranliegen formulieren Nationalrat und Bundesrat Empfehlungen und Vorschläge für Verbesserungen. Während die ausführende Aufgabe, die operative Umsetzung von Gesetzen und die Verwaltung des Staates ausschließlich Aufgaben der Exekutivorgane, der Regierungen sind, übernehmen die Parlamente und die Rechnungshöfe die Funktion der begleitenden Kontrolle und der Überprüfung der Ergebnisse.

Nationalrat und Bundesrat nehmen diese Verantwortung und diese Aufgaben auch im Rahmen ihrer Mitwirkungsrechte in der Europäischen Union wahr. Gemeinsam mit den Parlamenten der anderen Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament gewährleisten sie die demokratische Legitimation und Auseinandersetzung in der EU.

Information der Öffentlichkeit, Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Verfahren und Entscheidungen sind entscheidend für die Rolle von Nationalrat und Bundesrat als Vermittler zwischen den europäischen Institutionen, staatlichen Einrichtungen und der Öffentlichkeit. Sie ermöglichen damit Beteiligung und Auseinandersetzung und leisten einen Beitrag zur politischen Bildung. Nationalrat und Bundesrat nehmen daher politische Bildung und ihre Verantwortung für Bestand und Weiterentwicklung der Demokratie als eine ihrer zentralen Aufgaben wahr.

6. Souveräne und sichtbare Abgeordnete

Die Bundes- und Landesverfassungen stellen sicher, dass der Nationalrat, der Bundesrat und die Landtage ihre Aufgaben gut erfüllen können. Sie geben ihnen bereits in den geltenden Fassungen Raum, ihre Praxis zu verändern. Diese Chance gilt es zu nutzen, um ein neues Selbstverständnis und eine veränderte Arbeitsweise der Parlamente und ihrer Mitglieder zu schaffen.

Die Abgeordneten sollen einzeln und gemeinsam in der Lage sein, die Kernaufgaben der Parlamente zu erfüllen. Sie tun dies, wenn

- (1) zu den strategischen Fragen unter Einbeziehung von Wissenschaft und Bürgerschaft vorausschauend, zeitgerecht und faktenbasiert beraten wird;
- (2) die Entscheidungsprozesse einsehbar und nachvollziehbar sind, mit fairen und transparenten Möglichkeiten, sich in die Meinungsbildung einbringen zu können;
- (3) konkrete strategische, klare gesetzgeberische Entscheidungen getroffen werden;
- (4) Regierung und Verwaltung begleitend kontrolliert, die Umsetzung und die Wirkungen der Gesetzgebung ganzheitlich beobachtet und Ergebnisse überprüft werden.

Um diese anspruchsvollen und umfangreichen Aufgaben sowohl selbstständig als auch gemeinsam bewältigen zu können, sind die Abgeordneten bereit, Anforderungen an die Art und Weise, wie sie ihr Mandat ausüben wollen, zu formulieren (etwa in Form eines „Codes of Conduct“). Sie formulieren damit Ziele für sich und schaffen eine Basis, auf der die Öffentlichkeit ihre Tätigkeit besser verstehen, nachvollziehen und beurteilen kann. Parlamente unterstützen die Abgeordneten dabei, indem sie Einführungsprogramme, Informationsvermittlung, Möglichkeiten zur Fortbildung und zur Auseinandersetzung mit Wissenschaft und Forschung anbieten. Die Abgeordneten werden bei der Nutzung dieser Angebote von ihren Parteien und Klubs bestärkt, und diese tragen Diskussionen und Denkanstöße auch in die interne Arbeit weiter.

Jeder Mandatar soll im Rahmen der Aufgaben selbstständig Schwerpunkte setzen und sich ganz individuell von Hindernissen und Einschränkungen befreien können. Bei der Festlegung des Aufgabenbereichs ist auch die Abgrenzung der Aufgaben insbesondere gegenüber Regierungsaufgaben wesentlich. Im Verlauf der Meinungs- und Entscheidungsfindung liegen die Aufsichtsfunktionen der Legislative bei der Entscheidung grundsätzlicher strategischer Fragen, beim Interessenausgleich im Parlament und der Kontrolle von Regierung und Verwaltung. Hingegen sollte in Fragen der Regierung und Verwaltung Zurückhaltung geübt werden. Die Mitwirkung sollte auf die begleitende Kontrolle und punktuelle Resolutionen reduziert werden. Die Mitglieder der

gesetzgebenden Körperschaften sollten keine „Schattenkabinette“ entwickeln, von Interventionen Abstand halten und insgesamt die Gewaltenteilung ebenfalls respektieren.

Um ihre Aufgaben zu erfüllen, müssen die Abgeordneten über Qualitäten und Qualifikationen verfügen, die sie befähigen, an der wissenschaftsbasierten Diskussion über politische Fragen, an der Konsultation von Bürgerinnen und Bürgern, an der Entscheidungsfindung in Verhandlungen und an der Kontrolle von Regierung und Verwaltung wirkungsvoll teilnehmen zu können. Zu den persönlichen Kompetenzen der Mandatarinnen und Mandatare werden das Interesse an vielfältigen, auf die Zukunft gerichtete Themen zählen sowie die intellektuelle Fähigkeit, sich mit Unterstützung in Gebiete einarbeiten zu können, die Bereitschaft diverse Standpunkte zu verstehen, sich mit neuen Ideen auseinander setzen zu können und Urteils-, Kommunikations- und Verhandlungsfähigkeit. Dabei müssten Abgeordnete auf Souveränität und Unabhängigkeit bedacht sein. Sie können sich darauf berufen, dass sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Wählerinnen und Wähler repräsentieren, sie sollten ihre Repräsentation jedoch nicht als Interessenvertreter einer Klientel, eines einzelnen Wahlkreises oder der Repräsentation spezifischer Interessen missverstehen. Die Organisation in Klubs, die Nähe zu verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen darf nicht dazu führen, dass die Mandatarinnen und Mandatare in ihrer Fähigkeit kompromittiert werden, souverän zu entscheiden.

Wenn Abgeordnete die Kernaufgaben des Parlaments – diskutieren, konsultieren, entscheiden, kontrollieren – selbstbewusst wahrnehmen, werden sie und mit ihnen das Parlament auch in der Öffentlichkeit anders wahrgenommen. Darin besteht eine Chance, wieder mehr Vertrauen in die Institutionen sowie die einzelnen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger der repräsentativen Politik herzustellen, was letztlich deren Handlungsfähigkeit erhöht.

Impressum:

Für den Inhalt verantwortlich:

Dr. Tamara Ehs, tamara.ehs@univie.ac.at, Andreas Kovar, andreas.kovar@publicaffairs.cc

Mitwirkung:

Dr. Katrin Auel, Dr. Marcelo Jenny, Dr. Christoph Konrath, Dr. Karl Lengheimer, Mag. Josef Lentsch, Marco Schreuder, Prof. Dr. Melanie Sully, Milo Tesselaar, Univ.-Prof. Dr. Karlheinz Töchterle, Univ. Prof. Dr. Manfred Welan, Dr. Stefan Zotti