



III- 82 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates
XIII. Gesetzgebungsperiode

Republik Österreich 16. April 1973
DER BUNDESKANZLER

GZ 31.639-2a/73

§ 60 Abs.A der Geschäftsordnung
des Burgenländischen Landtages;
Aufhebung durch den Verfassungs-
gerichtshof gemäß Art.140 B-VG;
Frage des Stimmrechtes des Vor-
sitzenden eines gesetzgebenden
Organs

An den

Herrn Präsidenten des Nationalrates

W i e n

Gemäß § 15 des Bundesgesetzes vom 6.Juli 1971,
BGBl.Nr. 178, über die Geschäftsordnung des National-
rates, beehre ich mich, nachstehenden

B e r i c h t

zu erstatten:

I.

Die Bundesregierung hat am 29.November 1972 beim
Verfassungsgerichtshof den Antrag gestellt, § 60 Abs.A
des Burgenländischen Landesgesetzes vom 25. April 1924,
LGBL.Nr. 27, betreffend die Geschäftsordnung des Burgen-
ländischen Landtages, gemäß Art.140 B-VG als verfassungs-
widrig aufzuheben.

Nach der eben genannten Bestimmung stimmt der Vor-
sitzende, mit Ausnahme von Wahlen, niemals mit.

II.

Mit seinem am 23.März 1973 den Parteien des Ver-
fahrens zugestellten Erkenntnis vom 10.März 1973, G 45/72,
hat der Verfassungsgerichtshof die angefochtene Bestimmung
als verfassungswidrig aufgehoben.

Der Begründung des aufhebenden Erkenntnisses können
die folgenden grundsätzlichen Überlegungen entnommen wer-
den:

1. Geltungsgrund der Geschäftsordnung des Burgen-

- 2 -

ländischen Landtages ist zur Zeit Art.I des 2. Verfassungs-Überleitungsgesetzes, StGBI. Nr. 232/1945, der die Geschäftsordnungen auch der übrigen gesetzgebenden Vertretungskörper wieder in Kraft gesetzt hat. In dieser neuerlichen Inkraftsetzung liegt keine Veränderung des Ranges der wieder in Kraft gesetzten Bestimmungen. Die Geschäftsordnung des Burgenländischen Landtages ist mithin durch das 2. Verfassungs-Überleitungsgesetz 1945 als Landesgesetz wieder in Geltung gesetzt worden.

Diese Feststellung ist deshalb wichtig, weil Art.18 des Burgenländischen Landes-Verfassungsgesetzes vom 15.Jänner 1926, LBGI.Nr. 23, die Erlassung der Geschäftsordnung durch Beschluß des Landtages (also nicht in Gestalt eines formellen Landesgesetzes, wie dies tatsächlich geschehen ist,) vorsieht und man auf den Gedanken hätte kommen können, die Wiederinkraftsetzung der Geschäftsordnung durch das 2. Verfassungs-Überleitungsgesetz 1945 habe zugleich die Einordnung der Geschäftsordnung in den von der Landesverfassung vorausgesetzten Rechtsquellentypus bewirkt.

2. Eine Regelung mit dem Inhalt des § 60 Abs.A der Geschäftsordnung des Burgenländischen Landtages darf zwar durch Landesverfassungsgesetz, nicht aber durch einfaches Landesgesetz getroffen werden. Eine solche Regelung ist verfassungsrechtlich nicht anders zu beurteilen als die Regelung des Anwesenheitsquorums und der zum Zustandekommen eines Beschlusses erforderlichen Mehrheit im Landtag. Der Verfassungsgerichtshof verweist in diesem Zusammenhang auf sein Erkenntnis vom 30. Juni 1972, G 12, 13, 18, 19, 23 bis 29/1972, wonach Art.97 Abs.1 B-VG "die materielle Regelung der Beschlußerfordernisse für einen Gesetzesbeschluß des Landtages dem Landesverfassungsgesetzgeber vorbehält."

3. Vom Standpunkt der Bundesverfassung ist es zulässig, den Vorsitzenden des Landtages von der Teilnahme an den Abstimmungen auszuschließen. Die einschlägigen Ausführungen in der Begründung des eingangs zitierten Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes dürfen im folgenden wegen ihrer Bedeutung auch für den Bereich des Nationalrates wörtlich

- 3 -

wiedergegeben werden:

"Der Verfassungsgerichtshof ist der Meinung, daß bei der Entscheidung darüber, ob eine Regelung gegen ein in der Bundesverfassung verankertes Grundprinzip verstößt, nicht allein abstrakt-theoretische Überlegungen entscheidend sein können, sondern daß vielmehr jenes Verständnis dieses Grundprinzips von maßgeblicher Bedeutung ist, das sich der Verfassungsgeber zu eigen gemacht hat. Dies gilt auch für die Grundsätze der Repräsentation und des Verhältniswahlrechtes. Es ist daher zu untersuchen, ob der Verfassungsgesetzgeber in der Regelung, daß der Vorsitzende eines allgemeinen Vertretungskörpers mit Ausnahme von Wahlen niemals mitstimmt, einen Verstoß gegen diese Prinzipien - so wie er sie verstanden - gesehen hat. Die geschichtliche Entwicklung zeigt, daß dies nicht der Fall war.

Die Anordnung, daß der Vorsitzende im Vertretungskörper nicht mitstimmt, findet sich in der österreichischen Rechtsordnung schon in § 44 der dem Abgeordnetenhaus am 29. April 1861 von der Regierung vorgelegten sogenannten "oktroierten" Geschäftsordnung (Neisser-Neisser, Die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses des Reichsrates, 1909, S. 115). In § 56 der autonomen Geschäftsordnung vom 11. Juni 1861 (sten. Berichte über die Verhandlungen des Abgeordnetenhauses in der Session vom 29. April 1861 bis 18. Dezember 1862, S. 262) wie auch in § 64 der autonomen Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses vom 2. März 1875 (333 der Beilagen zu den sten. Protokollen des Abgeordnetenhauses VIII. Session) war dann festgelegt, daß der Vorsitzende mit Ausnahme von Wahlen niemals mitstimmt. In der (konstituierenden) Sitzung der Nationalversammlung der deutsch-sprachigen Abgeordneten vom 21. Oktober 1918 wurde beschlossen "bis zur Ausarbeitung einer besonderen Geschäftsordnung die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses sinngemäß" anzuwenden, also auch deren § 64. In den Sitzungen der Prov. Nationalversammlung vom 22. und vom 27. November 1918 wurden einige Änderungen dieser Geschäftsordnung beschlossen, die aber nicht den § 64 betrafen. Die Prov. Nationalversammlung beschloß dann am 6. Februar 1919 ein Gesetz über die Geschäftsordnung der Konstituierenden Nationalversammlung und Änderungen der autonomen Geschäftsordnung (Text: Prov. Nationalversammlung, Beilage 197), die jedoch nicht das Stimmrecht des Präsidenten betrafen; überdies kamen sie niemals zur Anwendung, obwohl das Gesetz unter StGBI. Nr. 101/1919 kundgemacht worden war. Denn die Konstituierende Nationalversammlung beschloß schon in ihrer zweiten Sitzung vom 5. März 1919 ein Gesetz über die Geschäftsordnung (2 der Beilagen bzw. StGBI. Nr. 182/1919) sowie eine Änderung der autonomen Geschäftsordnung; diese deckten sich im allgemeinen mit den Beschlüssen der Prov. Nationalversammlung vom 6. Februar 1919, sie betrafen beide nicht die Frage des Stimmrechtes des Vorsitzenden im Hause. Die Regelung dieser Frage wurde dann unverändert in die autonome Geschäftsordnung des Nationalrates vom 19. November 1920 (§ 60 Abs. A) übernommen. Das Geschäftsordnungsgesetz vom gleichen Tage, BGBl. Nr. 10/1920, enthielt dazu wieder keine Bestimmung. Das Bundesgesetz vom 6. Juli 1961, BGBl. Nr. 178/1961, über die Geschäftsordnung des Nationalrates hat die Anordnung, daß der Vorsitzende mit Ausnahme von Wahlen niemals mitstimmt, im § 66 Abs. 1 übernommen.

Diese geschichtliche Entwicklung zeigt, daß die Konstituierende Nationalversammlung - also die verfassungsgebende Gewalt - in dieser Regelung keinen Widerspruch zu den damals schon geltenden Prinzipien der Repräsentation und des Verhältniswahlrechtes erblickt hat. Sie hat sie nicht nur selbst - insbesondere auch bei der Beschlußfassung über das B-VG 1920 - dauernd gehandhabt; auch der Nationalrat hat in der Folge - bis heute - diese Bestimmung bei der Beschlußfassung über alle Gesetze (auch Bundesverfassungsgesetze und damit in seiner Eigenschaft als Bundesverfassungsgesetzgeber!) angewendet. Obwohl die Ereignisse des 4. März 1933 in einer nur allzu deutlichen Weise gezeigt haben, daß gerade diese Bestimmung unter bestimmten Umständen bei der parlamentarischen Mehrheitsbildung zu Schwierigkeiten führt (alle drei Präsidenten hatten ihr Amt zurückgelegt, um - weil es auf ihre Stimme ankam - mitstimmen zu können), hat der Nationalrat auch in der 2. Republik an dieser Bestimmung festgehalten und sie auch als Verfassungsgesetzgeber gehandhabt. Hinter dieser Bestimmung steht offenbar die Auffassung, daß der Vorsitzende im Hause (obwohl schon seit 1867 ein vom Volk - seit 1919 nach dem Prinzip des Verhältniswahlrechts - gewählter Abgeordneter) als "pouvoir neutre" die Verhandlungen des Hauses führen soll. Es wurde ihm eben eine Sonderaufgabe zugeordnet; alle Parteien haben auch diese Funktion stets entsprechend dem Ausmaß ihrer Vertretung im Hause für einen ihrer Abgeordneten in Anspruch genommen und den "Verlust" seiner Stimme in Kauf genommen.

Der Verfassungsgerichtshof kann aus diesen - die Sonderstellung des Vorsitzenden berücksichtigenden und deshalb den allgemeinen Grundgedanken des hg. Erkenntnisses Slg.Nr. 6106/1969 keineswegs widersprechenden - Erwägungen nicht finden, daß der Ausschluß des Vorsitzenden eines Vertretungskörpers von der Teilnahme an den Abstimmungen an sich dem B-VG zuwiderlaufen würde."

III.

Aus diesen Ausführungen des Verfassungsgerichtshofes muß wohl der Schluß gezogen werden, daß gegen § 66 Abs.1 des Bundesgesetzes über die Geschäftsordnung des Nationalrates, wonach der Vorsitzende mit Ausnahme von Wahlen nicht mitstimmt, keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen, obgleich diese Bestimmung im Wortlaut der Bundesverfassung nicht gedeckt ist. Andernfalls hätte der Verfassungsgerichtshof zum Ergebnis kommen müssen, daß § 60 Abs.A der Geschäftsordnung des Burgenländischen Landtages auch bundesverfassungswidrig ist.

Der Verfassungsgerichtshof hat allerdings im Erkenntnis vom 30. Juni 1972, G 12, 13, 18, 19, 23 bis 29/1972, mit dem der § 20 Abs.1 der Steiermärkischen Landesverfassung als verfassungswidrig aufgehoben wurde, unter anderem folgendes ausgeführt:

"Dafür spricht vor allem auch, daß der Bundesverfassungsgesetzgeber in den Vorschriften für die Volksvertretungen über Anwesenheitsquorum und erforderliche Mehrheit keine bloßen

- 5 -

Ordnungsvorschriften sah, sondern es für notwendig fand, dort, wo er selbst eine Regelung der Beschlußerfordernisse traf, auch das Anwesenheitsquorum und die erforderliche Mehrheit zu regeln; so in Art. 31 und in Art. 44 B-VG für den Nationalrat, in Art. 37 B-VG für den Bundesrat, in Art. 99 B-VG für den Landtag als Landesverfassungsgesetzgeber und in Art. 117 Abs. 3 B-VG für den Gemeinderat."

Vorschriften über das Stimmrecht des Vorsitzenden des Vertretungskörpers sind nach der ausdrücklichen Feststellung des Verfassungsgerichtshofes im nun vorliegenden Erkenntnis vom 10. März 1973, G 45/72, nicht anders zu beurteilen als die Regelung des Anwesenheitsquorums und der zum Zustandekommen eines Beschlusses erforderlichen Mehrheit im Landtag. Es ist aber aus den bereits erwähnten Gründen nicht zulässig aus dieser Aussage im Zusammenhang mit der vorher zitierten Aussage im Erkenntnis vom 30. Juni 1972 den Schluß zu ziehen, auch dem einfachen Gesetzgeber des Bundesgesetzes über die Geschäftsordnung des Nationalrates sei es verboten, eine derartige Regelung zu treffen.

Was den Vorsitzenden des Landtages anlangt, scheint der Verfassungsgerichtshof die Auffassung zu vertreten, daß es dem Landesverfassungsgesetzgeber freisteht, eine Regelung des Inhaltes zu treffen, daß der Vorsitzende mit Ausnahme von Wahlen niemals mitbestimmt. Hingegen ist es nicht völlig klar, ob es nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes auch dem einfachen Bundesgesetzgeber des Bundesgesetzes über die Geschäftsordnung des Nationalrates freisteht, eine solche Regelung zu treffen oder ob vielmehr eine derartige Regelung mittelbar von der Bundesverfassungsordnung verlangt wird.

Aus den eben wörtlich zitierten Ausführungen in der Begründung des Erkenntnisses vom 10. März 1973 geht nämlich hervor, der Bundesverfassungsgesetzgeber habe die Funktion des Vorsitzenden als "pouvoir neutre" vor Augen gehabt. Daraus könnte man den Schluß ziehen, daß es sich nicht um eine mögliche, sondern um eine zwingende Konstruktion handelt.

Dagegen spricht allerdings die folgende Überlegung: Hinsichtlich der Vorsitzenden des Landtages scheint der Verfassungsgerichtshof der Auffassung zu sein, daß es Sache des Landesverfassungsgesetzgebers ist, ob er eine derartige Regelung trifft oder nicht. Wäre nun der Ausschluß des Stimmrechtes des Vorsitzenden eines gesetzgebenden Organes unmittelbar aus einer der Bundesver-

- 6 -

fassung zugrundeliegenden Zielvorstellung abzuleiten, so könnte es nicht dem Belieben des Landesverfassungsgesetzgebers überlassen sein, eine derartige Regelung zu treffen. Das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes wird daher wohl dahin verstanden werden müssen, daß eine Regelung mit dem Inhalt des § 66 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Geschäftsordnung des Nationalrates dem Gesetzgeber der Geschäftsordnung nicht zwingend von Verfassungs wegen auferlegt ist.

31. März 1973

