

## Antwortpflicht und „Ministerzensur“

Von Univ.-Ass. Dr. Christian Kopetzki, Wien

### I. Einleitung

Das Interpellationsrecht wurde in den Geschäftsordnungsreformen 1961<sup>1)</sup> und 1975<sup>2)</sup> einer umfassenden Neuregelung unterzogen<sup>3)</sup>. Durch die Einführung der Fragestunde (1961) und die Verschärfung der Antwortpflicht (1975) hat der österr. Gesetzgeber ansatzweise<sup>4)</sup> der Tatsache Rechnung getragen, daß in der heutigen Verfassungswirklichkeit die Funktion der parlamentarischen Kontrolle der Regierung in erster Linie von der Opposition ausgeübt wird<sup>5)</sup>.

Da die Opposition diese Funktion nur in dem Ausmaß erfüllen kann, als ihr Kontrollmittel zur Verfügung stehen, deren Geltendmachung nicht von der parlamentarischen Mehrheit abhängig ist<sup>6)</sup>, bestimmt die rechtliche Stellung parlamentarischer Minderheiten<sup>7)</sup> den möglichen Umfang einer ef-

1) BG 6. 7. 1961 BGBl 178 betreffend die Geschäftsordnung des Nationalrates.

2) BG 4. 7. 1975 BGBl 410 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975); im folgenden zitiert als „NRGO“.

3) Vgl zur Funktion des Interpellationsrechtes in der jüngeren parlamentarischen Praxis Morscher, Die parlamentarische Interpellation (1973) 128 ff (im folgenden zitiert als Morscher); SWA-Rechtsgutachten Nr 20, Nr 40, Nr 43.

4) Vgl neben den genannten Geschäftsordnungsreformen außerdem Art 140 Abs 1 B-VG (Einräumung eines Antragsrechtes auf Gesetzesprüfung an ein Drittel der Mitglieder des NR bzw der LT), Art 126 b Abs 4 iVm § 99 NRGO (Prüfungsantrag an den Rechnungshof auch auf Verlangen eines Drittels der Abgeordneten), § 7 Abs 2 VAG (Berücksichtigung der Stellung der politischen Parteien) ua. Siehe auch Kojas, Parlament und Opposition, Stb 1967/15, 2; 16, 3; derselbe, Interpellationsrecht und Verschwiegenheitspflicht, Merkl-FS (1970) 151 (167).

5) Vgl Gerlich—Kramer, Abgeordnete in der Parteiendemokratie (1969) 184; Kojas, Stb 1967/15, 2; 16, 3; Welan, Vom Proporz zum Konkurrenzmodell: Wandlungen der Opposition in Österreich, in: Oberreuter (Hrsg), Parlamentarische Opposition (1975) 151 (169); Zippelius, Allgemeine Staatslehre<sup>8)</sup> (1978) 252, mwN.

6) Dies ist allerdings bei den meisten Kontrollinstrumenten der Fall; vgl Art 74 Abs 1 B-VG („Mißtrauensvotum“), Art 142 B-VG (rechtliche Kontrolle der obersten Vollzugsorgane). Vgl dazu Welan, Das Mißtrauensvotum nach der österreichischen Bundesverfassung, ÖJZ 1967, 561.

7) Freilich kann die Opposition nicht mit der Minderheit identifiziert werden. (Vgl kritisch Achterberg, Die parlamentarische Verhandlung [1979] 50 ff). Dennoch handelt es sich bei den durch die Opposition aktualisierbaren Kontrollrechten notwendigerweise um Minderheitenrechte, solange die Regierung von der Mehrheitsfraktion gestellt wird. Vgl auch Broda, Wozu braucht man noch ein Parlament?, Die Zukunft 20 (1967) 17: „Kontrolle bedeutet nicht nur, daß sich die parlamentarische Mehrheit selbst kontrolliert, sondern

effektiven Gewaltkontrolle zwischen der Opposition auf der einen und der heute in der Regel von der Mehrheitsfraktion gestellten Regierung auf der anderen Seite<sup>8)</sup>. Dem Interpellationsrecht kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zu, da seine einzelnen Instrumente weitgehend in die Kompetenz einzelner Abgeordneter fallen<sup>9)</sup>.

Die Wirksamkeit interpellativer Maßnahmen hängt allerdings nicht zuletzt<sup>10)</sup> von deren Durchsetzbarkeit ab. Soll die Effektivität des Interpellationsrechtes nicht bloß vom guten Willen der Kontrollierten abhängen<sup>11)</sup>, so bedarf es einer Sanktion gegen mögliche Verletzungen der Antwortpflicht durch die interpellierten Organe. Die Handhabung der von der Geschäftsordnung hierfür vorgesehenen Sanktionen liegt allerdings überwiegend in der Hand der Mehrheit. Eine Ausnahme bildet die Verpflichtung des Präsidenten, auf die „Beobachtung“ der Geschäftsordnung zu achten, die sich in ihrer Allgemeinheit jedenfalls auch auf die Vorschriften über die Antwortpflicht bezieht. In der Praxis des Präsidenten wurde jedoch bisher jede inhaltliche Überprüfung einer Ministerantwort als „Ministerzensur“ abgelehnt<sup>12)</sup>.

schafft auch schon für die parlamentarische Minderheit und schließlich auch für den einzelnen Abgeordneten Kontrollbefugnisse.“

8) Vgl Zippelius, Staatslehre 251; grundlegend Loewenstein, Verfassungslehre<sup>8)</sup> (1975) 81 ff, 189, wonach die technische Ausgestaltung der Kontrollbefugnisse der jeweiligen Machträger das Kriterium für die verschiedenen Regierungstypen liefert; Fischer, Die neue Gewaltenteilung. Opposition gegen Regierung, Die Zukunft 4 (1970) 17. In diesem Sinne stellt auch Broda fest (Demokratiereform — Parlamentsreform, Die Zukunft 8—9 (1969) 16 (18), daß sich die parlamentarische Gegenmacht in den Kontrollbefugnissen materialisiere. Die oft geforderte Aufwertung des Parlaments ist daher nur durch Aufwertung der Opposition möglich (Welan, in Oberreuter, Parlamentarische Opposition 169).

9) §§ 91 Abs 1, 94 Abs 1, 96 Abs 3 NRGO. Zur Kontrolle der Verwaltung steht der Minderheit des NR neben den Formen der Interpellation lediglich der Prüfungsantrag an den Rechnungshof (§ 99 Abs 2) zur Verfügung. Vgl VfSlg 1454; Welan, ÖJZ 1967, 564.

10) Unter dem Blickpunkt der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen kann die Interpellation wichtige Funktionen freilich auch unabhängig von ihrer juristischen Durchsetzbarkeit erfüllen. Vgl zur Öffentlichkeitsfunktion der Interpellation Morscher 241 ff; Ermacora, Die politische Kontrolle der Verwaltung, in: Ermacora—Winkler—Koja—Rill—Funk, Allgemeines Verwaltungsrecht (1979) 531 (552); Kojas, Merkl-FS 167.

11) Siehe dazu Welan, in Oberreuter, Parlamentarische Opposition 165 f.

12) Hinweise in Czerny—Fischer, Kommentar zur Geschäftsordnung des Nationalrates (1968) 270 (im folgenden zitiert als Czerny—Fischer). Zum Be-

Dies ist umso bedenklicher, als es nicht nur den klaren Bestimmungen der NRGÖ widerspricht, sondern darüber hinaus die Effektivität eines wichtigen parlamentarischen Kontrollinstrumentes schmälert.

Angesichts dieser erst jüngst wieder aktuell gewordenen Problematik<sup>13)</sup> soll im folgenden untersucht werden, welche Sanktionen gegen eine gesetzwidrige Anfragebeantwortung möglich sind; insbesondere soll die diesbezügliche Praxis des Präsidenten (im folgenden Präs) mit der geltenden Rechtslage konfrontiert werden. Als Vorfrage ist der Umfang der durch die Anfrage ausgelösten Antwortpflicht zu prüfen. Soweit die Rechtslage durch die NRGÖ 1975 nicht verändert wurde, kann auf die grundlegende Untersuchung Morschers<sup>14)</sup> verwiesen werden.

Es kann vorausgesetzt werden, daß der NR, wie alle staatlichen Organe, an die Gesetze gebunden ist. Das folgt aus Art 30 Abs 2 B-VG. Diese Bestimmung, wonach die Geschäfte des NR auf Grund eines besonderen Bundesgesetzes geführt werden, beinhaltet die besondere Ausprägung des Legalitätsprinzips für den Nationalrat<sup>15)</sup>. Auch in der Praxis ist unbestritten, daß der Präs des NR, der gem § 13 NRGÖ zur Handhabung der Geschäftsordnung berufen ist, gem Art 30 Abs 2 B-VG bei seiner Geschäftsführung im Sinne des Geschäftsmäßigkeitsgebotes an die Voraussetzung entsprechender geschäftsordnungsgesetzlicher Regelungen gebunden ist. Das aber bedeutet nicht nur, daß keiner seiner Akte der NRGÖ widersprechen darf, sondern auch, daß jeder seiner Akte einer gesetzlichen Grundlage bedarf<sup>16)</sup>.

griff der „Ministerzensur“ vgl „Die Presse“ v 22. 2. 1980, 5.

<sup>13)</sup> Vgl zB die Anfrage an den Präs II-283 BlgNR 15. GP sowie die Antwort des Präs Benya II-344 BlgNR 15. GP vom 16. 11. 1979. Der Präs verneint im Ergebnis seine Kompetenz zur inhaltlichen Überprüfung von Anfragebeantwortungen. Wörtlich heißt es: „In der Fragestunde ... sind sämtliche ... Anfragen ... beantwortet worden; damit ist formal den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates entsprochen worden. Wenn ein anfragestellender Abgeordneter der Meinung sein sollte, daß die erteilte Antwort in inhaltlicher Hinsicht nicht ausreichend sei — was zu beurteilen nicht Sache des vorsitzführenden Präsidenten sein kann —, steht ihm die Möglichkeit offen, Zusatzfragen zu stellen.“ Vgl dazu auch „Die Presse“ v 22. 2. 1980, 5.

<sup>14)</sup> Siehe FN 3.

<sup>15)</sup> So auch Kobzina, *Rechtstaat, Demokratie und Freiheit*, JBl 1966, 589 (597); Klecatsky, *Das österreichische Bundesverfassungsrecht* (1973) 233 f. Im Ergebnis ebenso SWA-Rechtsgutachten Nr 40, 7, 13.

<sup>16)</sup> So ausdrücklich eine Anfragebeantwortung des Präs des NR, II-639 BlgNR, 10. GP. Anders zB die Rechtslage in der BRD, wonach die Verhängung geschäftsordnungsmäßig nicht vorgesehener Ordnungsmaßnahmen durch den Parlamentspräsidenten unbedenklich ist (vgl Achterberg, *Parlamentarische Verhandlung* 121 mwN).

## II. Die Antwortpflicht der Bundesregierung bzw ihrer Mitglieder

1. Voraussetzung der Antwortpflicht im Einzelfall ist das Vorliegen einer Anfrage. Die NRGÖ sieht vier verschiedene Fragetypen vor, die zulässigerweise an die BReg oder an einzelne ihrer Mitglieder gerichtet werden dürfen: schriftliche Anfragen (§ 91), dringliche Anfragen (§ 93), kurze mündliche Anfragen (§ 94) und Zusatzfragen (§ 96 Abs 3). Diese Fragetypen unterscheiden sich hinsichtlich der Fragesteller, der Adressaten, der Formvorschriften und des Inhalts<sup>17)</sup>. Anfragen, die alle in der NRGÖ enthaltenen Voraussetzungen erfüllen, lösen jedenfalls eine Antwortpflicht des Befragten aus. Umstritten hingegen ist die Frage der Rechtswirkungen unzulässiger Anfragen sowohl hinsichtlich der Zurückstellungspflicht des Präs als auch hinsichtlich der Antwortpflicht des Befragten<sup>18)</sup>.

Gem § 95 Abs 2 sind mündliche Anfragen, die die Bedingungen des § 95 Abs 1 iVm § 90 nicht erfüllen, vom Präs an den anfragenden Abgeordneten zurückzustellen. Im Gegensatz zu § 75 Abs 2 GOG 1961<sup>19)</sup> erfaßt diese Zurückstellungspflicht nun alle gesetzlichen Voraussetzungen der Anfrage. Unzulässige Anfragen dürfen vom Präs nicht aufgerufen werden; wegen des untrennbaren Zusammenhanges mit der mündlichen Anfrage muß dies auch für unzulässige Zusatzfragen gelten. Für den Fall der Unzulässigkeit schriftlicher Anfragen steht dem Präs keine Sanktion zur Verfügung<sup>20)</sup>;

<sup>17)</sup> Vgl im einzelnen die zitierten Bestimmungen der NRGÖ. Eine ausdrückliche Regelung fehlt lediglich hinsichtlich der Adressaten der Zusatzfragen. Der systematische Zusammenhang, in dem die Regelung der Zusatzfragen (§ 96 Abs 3) mit den kurzen mündlichen Anfragen (§ 94) steht, läßt jedoch keinen Zweifel aufkommen, daß für Zusatzfragen — soweit nicht anderes bestimmt ist — die gleichen Bestimmungen gelten wie für jene mündlichen Anfragen, an welche sie sich anschließen. Dies wird auch bestätigt durch die Entsprechung der Begriffe „Anfrage“ und „Zusatzfrage“ in § 96 Abs 3 sowie die Betonung des „unmittelbaren Zusammenhanges“ der Zusatzfrage mit der Hauptfrage (§ 96 Abs 5). Als Adressat einer Zusatzfrage kommen folglich gem § 94 Abs 1 die Mitglieder der BReg in Frage, wobei aber im Einzelfall die Zusatzfrage nur an den Adressaten der vorangegangenen Hauptfrage gerichtet werden darf.

<sup>18)</sup> Dazu Morscher 441 ff.

<sup>19)</sup> Nach dieser Bestimmung war eine Zurückstellung nur dann vorgesehen, wenn die Anfrage nicht nur eine konkrete Frage enthielt oder in mehrere Unterfragen geteilt war. Siehe dazu Czerny—Fischer 276 f; Wilfinger, *Die politische Kontrolle des Nationalrates über die Bundesregierung nach Artikel 52 B-VG*, Diss Wien 1972, 93; Morscher 442 FN 11; aM SWA-Rechtsgutachten Nr 40, 38.

<sup>20)</sup> Daraus kann aber nicht abgeleitet werden, daß dem Präs in diesem Fall kein Prüfungsrecht zukommt (aM Czerny—Fischer 277). Die Verpflichtung des Präs, auf die „Beobachtung“ der die Anfragen betreffenden Rechtsvorschriften zu „achten“, folgt aus § 13 Abs 2 NRGÖ und ist von der Frage nach den dem Präs zur Verfügung stehenden Sanktionen gegen unzulässige Anfragen zu trennen.

nichtsdestoweniger muß der Präs auch in diesem Fall prüfen, ob überhaupt eine Anfrage und nicht vielmehr ein absolut nichtiger Akt vorliegt<sup>21)</sup>.

Aus dem Umfang der Zurückstellungspflicht des Präs ist für die Frage der Antwortpflicht bei unzulässigen Anfragen noch nicht viel gewonnen. Zweifellos unhaltbar ist die Ansicht, eine Frage sei dann zulässig, wenn sie der Präs nicht zurückgewiesen habe<sup>22)</sup>. Die Bestimmung über die Zurückstellungspflicht des Präs gibt lediglich einen Hinweis auf die Grenzlinie zwischen beachtlichen Interpellationen und absolut nichtigen Akten, nicht aber auf die Rechtsfolgen „gültiger“, aber unzulässiger Anfragen, die vom Präs nicht zurückgewiesen wurden<sup>23)</sup>. Eine fehlende Zurückweisung kann unzulässige Anfragen nicht sanieren. Das Vorliegen der Antwortpflicht ist daher im weiteren vom Befragten selbst im Einzelfall zu beurteilen.

2. Die Frage, ob die Antwort des befragten Regierungsmitglieds den Bestimmungen der NRGGO, insb § 94 Abs 2, entspricht, ist zugleich eine Frage nach dem Umfang und Inhalt der Antwortpflicht. § 94 Abs 2 NRGGO 1975 bestimmt:

„Das befragte Mitglied der Bundesregierung (...) ist verpflichtet, die Anfrage (...) zu beantworten. Ist dem Befragten die Erteilung der gewünschten Auskunft nicht möglich, so hat er dies in der Beantwortung zu begründen.“

Die heftige Diskussion über den Inhalt der Antwortpflicht wurzelt in der Praxis des Abgeordnetenhauses des Reichsrates, die zu einer im Wortlaut ähnlichen Bestimmung der autonomen GO 1861 in ihrer einschränkenden Auslegung eine Haltung einnahm, die den damals herrschenden staatspolitischen Verhältnissen entsprach. § 60 GO 1861, zugleich § 12 GOG 1861 (RGBl 1861/78) hatte folgenden Inhalt:

„Der Interpellierte kann sogleich Antwort geben, diese für eine spätere Sitzung zusichern, oder mit Angabe der Gründe die Beantwortung ablehnen.“

Es war unbestritten, daß damit eine rechtliche Pflicht der Befragten geschaffen wurde, auf Interpellationen „formell“ zu antworten<sup>24)</sup>. Dem entsprach auch die Praxis des Abgeordnetenhauses<sup>25)</sup>. Nach dieser ua von Hatschek<sup>26)</sup> entwickelten Auffassung begründete seinerzeit die Interpellation lediglich eine Reaktionspflicht des Befragten, wobei darunter die Pflicht, „auf die Interpellation überhaupt zu reagieren“<sup>27)</sup> verstanden wurde. Der Wortlaut des § 60 GO 1861 ließ aber keinen Zweifel, daß der Befragte gemäß der ausdrücklich differenzierenden Formulierung verhalten war, entweder sogleich Antwort zu geben,

diese für eine spätere Sitzung zuzusichern, oder mit Angabe von Gründen die Beantwortung abzulehnen. Dem in der GO nicht verwendeten Begriff der „Antwortpflicht“, der einstimmig als Reaktionspflicht ausgelegt wurde, stand daher der Begriff der „Beantwortung“ gegenüber, der im Zusammenhang des § 60 allerdings nur einen materiellen Inhalt haben konnte: Gerade der letzte Satzteil des § 60 räumte dem Befragten die Möglichkeit ein, seiner Reaktionspflicht auch durch Ablehnung einer Beantwortung zu genügen. Wäre auch unter „Beantwortung“ lediglich eine Reaktionspflicht zu verstehen gewesen, so wäre die Bestimmung des § 60 so zu lesen, daß der Reaktionspflicht auch durch Ablehnung der Reaktion entsprochen hätte werden können. Die Sinnwidrigkeit einer solchen Auslegung ist offenkundig, da ja gerade die Ablehnung einer materiellen Antwort den typischen Fall einer bloß formellen Reaktion darstellt. Eine Ablehnung der formellen Reaktion selbst ist in diesem Zusammenhang gar nicht denkbar, da die Ablehnung selbst schon eine Reaktion auf die Anfrage wäre. Nach § 60 GO 1861 war der Befragte folglich insoweit zu einer materiellen, dh inhaltlichen Beantwortung verpflichtet, wobei aber auch die begründete Ablehnung einer solchen Beantwortung zulässig war. Nur in diesem Sinn kann also von einer bloßen Reaktionspflicht gesprochen werden<sup>28)</sup>.

Durch die Dezemberverfassung 1867 wurde die Rechtslage hinsichtlich der Antwortpflicht nicht verändert. Das im Grundgesetz über die Reichsvertretung erstmals verfassungsgesetzlich vorgesehene Interpellationsrecht<sup>29)</sup> umfaßte keine ausdrückliche Normierung einer Antwortpflicht. Eine solche ergab sich nach wie vor aus den Bestimmungen des GOG und der autonomen GO<sup>30)</sup>.

Die Rechtslage der Republik baute auf dieser Regelung der GO 1861 und 1875 inhaltlich auf. Die 1917, im Anschluß an das neue GOG RGBl 1917/253 bezüglich der Interpellation nur geringfügig geänderte GO<sup>31)</sup> wurde von der am 21. 10. 1918 zusammengetretenen provisorischen Nationalversammlung „bis zur Ausarbeitung einer besonderen Geschäftsordnung ... sinngemäß angewendet“<sup>32)</sup>. Der in der Folge gewählte Geschäftsausschuß betonte in seinem Ausschlußbericht

<sup>28)</sup> Vgl Morscher 352 ff.

<sup>29)</sup> G 21. 12. 1867, wodurch das Grundgesetz über die Reichsvertretung v 26. 2. 1861 abgeändert wird (RGBl 141); § 21: „Jedes der beiden Häuser des Reichsrates ist berechtigt, die Minister zu interpellieren in allem, was sein Wirkungskreis erfordert, die Verwaltungsakte der Regierung der Prüfung zu unterziehen...“

<sup>30)</sup> Betreffend die Antwortpflicht unverändert § 12 GOG 1873 RGBl 94 und § 68 GO 1875 (333 BlgAH 8. Sess). Zur umstrittenen Frage einer verfassungsrechtlichen Antwortpflicht Morscher 355.

<sup>31)</sup> StProtAH 22. Sess 80 ff; Text in 222 BlgAH 22. Sess.

<sup>32)</sup> StProt der 1. Sitzung der Nationalversammlung der deutschen Abgeordneten v 21. 10. 1918, 4.

<sup>21)</sup> Ausführlich zum „Fehlerkalkül“ im Zusammenhang mit der Interpellation Morscher 440 ff.

<sup>22)</sup> Vgl Morscher 442 FN 13 und die dort zit Praxis.

<sup>23)</sup> Zu dieser Problematik eingehend Morscher 440 ff.

<sup>24)</sup> Siehe Morscher 90 mit Hinweisen auf die ältere Literatur.

<sup>25)</sup> Neisser—Neisser, Die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses des Reichsrates II (1909) 379 ff.

<sup>26)</sup> Nachweise bei Morscher 352 f.

<sup>27)</sup> Zitiert von Morscher 352.

über das neue GOG die Übereinstimmung des Entwurfs mit dem GOG des Abgeordnetenhauses<sup>33)</sup>. Die von der konstituierenden Nationalversammlung am 5. 3. 1919 beschlossene GO<sup>34)</sup> wurde 1920 nur insoweit geändert, als es zur Anpassung an das B-VG notwendig erschien<sup>35)</sup>. Die neue autonome GO trat mit Beschluß des NR v 19. 11. 1920 in Kraft, ihr lag das GOG v 19. 11. 1920, BGBl 1920/10, zugrunde. § 28 Abs 4 GOG 1920 (gleichlautend § 65 C GO 1920) lautete:

„Der Befragte kann mündlich oder schriftlich Antwort geben oder die Beantwortung mit Angabe der Gründe ablehnen.“

Die fast wörtliche Übereinstimmung dieser Bestimmung mit jener der GO 1861 legt es nahe, das in Auslegung der GO 1861 gewonnene Ergebnis auf diese Regelung zu übertragen. Danach enthielt § 28 Abs 4 GOG 1920 und § 65 C GO eine formelle Antwortpflicht, der sowohl durch eine materielle Beantwortung als auch durch Ablehnung einer solchen entsprochen werden konnte. In diesem Sinne führt auch Kelsen aus<sup>36)</sup>, es ergebe sich „auch aus § 28 Abs 4 . . .“, daß die interpellierten Minister formell antworten müssen, indem darin bestimmt wird, daß die Antwort mündlich oder schriftlich sein kann, daß sie aber nicht notwendigerweise positiv sein muß, sondern daß die Antwort auch eine Verweigerung der gewünschten Auskunft beinhalten darf, letzterenfalls aber begründet sein muß.“

Der Begriff der „Beantwortung“ implizierte also nach wie vor eine inhaltliche Beantwortung der Anfrage, der der Befragte nur durch eine förmliche, begründete Ablehnung entgegen konnte. Wie schon dargelegt, verbot sich jedes rein formelle Verständnis des Wortes „Beantwortung“ iS einer bloßen Reaktionspflicht schon aus dem Umstand, daß die eingeräumte Befugnis, die Beantwortung begründet abzulehnen, sinnlos gewesen wäre, da eine solche Ablehnung, die — da zu begründen — ausdrücklich erfolgen muß, jeweils schon den Tatbestand der Beantwortung (iS einer bloßen Reaktion) erfüllt hätte. Die begründete Ablehnung kann aber nicht gleichzeitig Verweigerung der Beantwortung und Beantwortung sein.

Die 1961 als BG in Kraft getretene GO verschärfte die Pflicht zu einer inhaltlichen Beantwortung insofern, als eine Nichtbeantwortung von da an schriftlich zu begründen war (§ 71 Abs 3). Obwohl die zulässigen Gründe für eine allfällige Nichtbeantwortung einer Anfrage in der GO 1961 nicht umschrieben waren, setzte sich zunehmend die Auffassung durch, daß nur die technische Unmöglichkeit, eine Anfrage zu beantworten, die Unzuständigkeit des Befragten sowie die Ge-

fährdung wichtiger Staatsinteressen Gründe für die Nichtbeantwortung einer Anfrage abgeben könnten<sup>37)</sup>. In diesem Sinne führt auch das Rundschreiben des BK v 30. 11. 1964 an alle Mitglieder der BReg<sup>38)</sup> aus, daß „eine bloß formale Antwort, die das Meritum der Sache nicht berührt, nicht als ausreichend angesehen werden könnte. In einem solchen Fall müßte der Befragte vielmehr die Gründe, die eine Beantwortung unmöglich machen, darlegen“<sup>39)</sup>.

In der NREGO 1975 wurde diese Forderung im § 91 Abs 4 ausdrücklich verankert: „Ist dem Befragten die Erteilung der gewünschten Auskunft nicht möglich, so hat er dies in der Beantwortung zu begründen.“ Die Verweigerung einer inhaltlichen Beantwortung kann also zulässigerweise nur mehr dadurch erfolgen, daß der Befragte deren Unmöglichkeit begründet, und zwar in der Beantwortung. Wohl hat der Befragte nach dieser Rechtslage immer noch die Möglichkeit, eine materielle Beantwortung unter der besagten Voraussetzung — und nur unter dieser — zu verweigern. Eine schlichte Reaktion genügt aber in keinem Fall mehr; der Begriff der Reaktionspflicht ist heute überholt<sup>40)</sup>. Die damit angesprochene Möglichkeit, die Interpellation nur „formell“, dh auch durch Verweigerung der materiellen Antwort, zu beantworten, wurde in der Ära der Monarchie, die diesen Begriff hervorbrachte<sup>41)</sup>, in das Belieben des Regierungsmitglieds gestellt. Man überließ es dem Minister, ob er die Anfrage überhaupt beantworten wollte, solange er nur die Nichtbeantwortung irgendwie begründete<sup>42)</sup>. Gerade das trifft aber spätestens seit 1975 nicht mehr zu, da die Nichtbeantwortung der Anfrage nunmehr ausschließlich dann zulässig ist, wenn die Auskunftserteilung nicht möglich ist. Mit dieser Wendung sind Umstände angesprochen, die den Einflußbereich des Befragten übersteigen. Bei dieser Rechtslage ist der Begriff der Reaktionspflicht sinnlos; das Regierungsmitglied kann seine Reaktionsmöglichkeiten nicht auswählen, sondern hat die Anfrage inhaltlich zu beantworten, sofern nicht die vom Gesetz geforderte Unmöglichkeit eine Verweigerung rechtfertigt. Darüber hinaus kann daraus erschlossen werden, daß der Befragte wahrheitsgemäß zu antworten hat, da anderenfalls das Interpellationsrecht überhaupt seinen Sinn verlöre<sup>43)</sup> und auch ein eigenes Ablehnungsrecht nicht ausdrücklich hätte normiert werden müssen.

Zweifel an diesem Ergebnis stiftet die neue Formulierung des § 91 Abs 4, wonach die Unmöglichkeit der Erteilung der gewünschten Auskunft in

<sup>37)</sup> Czerny—Fischer 253; vgl auch Morscher 358; K o j a, Merkl-FS 165.

<sup>38)</sup> ZI 144.532-2/64.

<sup>39)</sup> Zit in Czerny—Fischer 255.

<sup>40)</sup> Vgl dazu auch P e r n t h a l e r—M o r s c h e r, Interpellation und Amtsverschwiegenheit, JBl 1973, 505 (513).

<sup>41)</sup> Dazu Morscher 352.

<sup>42)</sup> Neisser—Neisser II 379.

<sup>43)</sup> Ebenso Morscher 171.

<sup>33)</sup> StProt der 2. Sitzung der konstituierenden Nationalversammlung für Deutschösterreich v 5. 3. 1919.

<sup>34)</sup> Vgl 2 Blg KonstNV 1919.

<sup>35)</sup> Vgl den Bericht des Geschäftsordnungsausschusses betreffend ein Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates, 12 BlgNR 1. GP.

<sup>36)</sup> Kelsen, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich V (1922) 138.

der Beantwortung zu begründen ist, während bis 1975 gem § 71 Abs 3 GO 1961 die Nichtbeantwortung zu begründen war. Während also bis 1975 auf Grund der GO 1961 die *Auskunftsverweigerung* als Nichtbeantwortung galt, ist seit 1975 die *Auskunftsverweigerung* möglicher *Inhalt* einer Beantwortung. Aus dem Gesamtzusammenhang des § 91 Abs 4 geht jedoch hervor, daß die Antwortpflicht die „Erteilung der gewünschten Auskunft“ beinhaltet, sofern diese nicht unmöglich ist. Damit erscheint die Verpflichtung zur inhaltlichen Beantwortung klarer denn je.

Fraglich ist allerdings, wann von einer *Unmöglichkeit* der Auskunftserteilung zu sprechen ist<sup>44)</sup>. Mangels gesetzlicher Differenzierung wird man darunter sowohl tatsächliche als auch rechtliche Unmöglichkeit zu verstehen haben.

*Tatsächliche Unmöglichkeit* wird jedenfalls vorliegen, wenn die Erteilung der gewünschten Auskunft unter keinen Umständen möglich ist. Wann dieser Fall vorliegt, läßt sich jedoch nur unter Berücksichtigung der Mittel beantworten, die der Befragte einsetzen muß bzw darf, um die Auskunftserteilung zu ermöglichen. Zweifellos scheiden rechtswidrige Mittel zur Informationsbeschaffung von vornherein aus. Hingegen scheint nunmehr klargelegt, daß der große Arbeitsaufwand, der allenfalls mit der Erteilung einer Anfragebeantwortung verbunden sein kann, für sich nicht mit deren Unmöglichkeit gleichzusetzen ist<sup>45)</sup>.

Darüber hinaus erfordert die Frage der tatsächlichen Unmöglichkeit eine differenzierte Betrachtung in Hinsicht auf die verschiedenen Anfragetypen: Während bei der unmittelbar zu beantwortenden Zusatzfrage die Möglichkeit einer Beantwortung schon durch den subjektiven Informationsstand des Regierungsmitglieds begrenzt ist, wird, je nach der zur Verfügung stehenden Vorbereitungszeit, an die Beantwortung kurzer mündlicher bzw schriftlicher Anfragen ein je anderer Maßstab anzulegen sein.

*Rechtliche Unmöglichkeit* kann angenommen werden, wenn die Auskunftserteilung als solche rechtswidrig oder die Auskunft nur auf rechtswidrige Weise zu erlangen ist. Als Maßstab der Rechtswidrigkeit kommen insb auch Grundrechte in Frage<sup>46)</sup>. Das Verhältnis von Interpellationsrecht und Amtsverschwiegenheit erfordert in diesem Rahmen keine weitere Erörterung, da sich die Rechtslage diesbezüglich durch die NRG 1975 nicht verändert hat<sup>47)</sup>.

<sup>44)</sup> Der Bericht des Geschäftsordnungsausschusses zum Antrag 156 A (1640 BlgNR 13. GP) gibt darüber keine Auskunft: Zu § 91 Abs 4 heißt es lediglich: „Im Abs 4 ist die Verpflichtung, die Anfrage zu beantworten, neu formuliert.“

<sup>45)</sup> Dazu C z e r n y — F i s c h e r 253.

<sup>46)</sup> Dies wäre im einzelnen zu prüfen zB für das StGB, DSG, Art 20 Abs 3, Art 8 und 10 Abs 2 MRK; vgl dazu auch M o r s c h e r 322 ff.

<sup>47)</sup> Insb bietet der Begriff der (rechtlichen) Unmöglichkeit wohl keinen Ansatzpunkt für eine Neubetrachtung des Problems. (Rechtlich) „unmöglich“ ist die Auskunftserteilung nur dann, wenn der Befragte zur Amts-

Die bisherigen Ausführungen zur Antwortpflicht bezogen sich auf die klassische Form der Interpellation, die schriftliche Anfrage iS des § 91. Zur Stärkung der Rechte des Parlaments gegenüber der BReg<sup>48)</sup> wurde 1961 die Form der kurzen mündlichen Anfragen einschließlich Zusatzfragen geschaffen<sup>49)</sup>. Die Verpflichtung zur Beantwortung mündlicher Anfragen ist in § 94 Abs 2 in Anlehnung an die schriftliche Anfrage (§ 91 Abs 4) normiert. Danach ist das befragte Regierungsmitglied verpflichtet, die Anfrage mündlich in derselben Sitzung, in der sie aufgerufen wurde, zu beantworten. Ist dem Befragten die Erteilung der gewünschten Auskunft nicht möglich, so hat er dies in der Beantwortung zu begründen. Die Regelung der Antwortpflicht für mündliche Anfragen entspricht daher — von Formvorschriften und Befristung abgesehen — wörtlich jener für die schriftliche Interpellation. Es kann daher davon ausgegangen werden, daß sowohl die schriftliche als auch die kurze mündliche Anfrage bezüglich der Antwortpflicht gleiche Rechtsfolgen haben, dh eine materielle Antwortpflicht auslösen. Dieser Befund wird auch durch die 1975 neu eingefügte Bestimmung des § 96 Abs 2 bestätigt, wonach die Beantwortung „so kurz und konkret zu erfolgen (hat), wie es die Anfrage zuläßt.“ Während die Forderung der Konkretheit bis 1975 nur die mündliche Anfrage betraf (§ 75 Abs 2 GO 1961), hat nunmehr auch die Beantwortung diesem Gebot zu genügen. Konkret kann aber eine Antwort nur sein, wenn sie derart auf den Inhalt der Anfrage eingeht, daß sie sich exakt auf jenes Objekt der Frage bezieht, welches als solches klar erkennbar ist<sup>50)</sup>.

Auch für die Beantwortung von Zusatzfragen gilt nichts anderes. Zwar spricht § 96 Abs 3 lediglich von der Berechtigung zur Stellung von Zusatzfragen, ohne ausdrücklich eine Antwortpflicht zu statuieren, doch kann die Zusatzfrage nur in ihrem Zusammenhang zur mündlichen Anfrage begriffen werden, zu der sie eben nur einen „Zusatz“ darstellt. Dieser Zusammenhang folgt systematisch aus dem Wortpaar „Anfrage“ — „Zusatzfrage“ in § 96 Abs 3 und wird auch in der NRG 1975 dadurch verstärkt, daß hinsichtlich des Inhalts der Zu-

verschwiegenheit verpflichtet ist; eben dies ist aber umstritten. Vgl zu dieser Diskussion daher nach wie vor M o r s c h e r 288 ff; N o w a k o w s k i, Zur Fragestunde des Nationalrates, Die Zukunft 12 (1967) 12; W a l d s t e i n, Wozu braucht man noch ein Parlament?, Die Zukunft 17—18 (1967) 46; N o w a k o w s k i, Fragerecht und Interpellationsrecht, Die Zukunft 23—24 (1967) 34; P e r n t h a l e r — M o r s c h e r, JBl 1973, 511 mwN in FN 65; K o j a, Merkl-FS 151 ff; E r m a c o r a, Parlamentarische Anfrage und Amtsverschwiegenheit, JBl 1970, 116.

<sup>48)</sup> Vgl StProtNR 9. GP 2770 f; SWA-Rechtsgutachten Nr 20, Nr 40, Nr 43.

<sup>49)</sup> Zur Einrichtung der Fragestunde vgl die in FN 48 genannten SWA-Rechtsgutachten; N o w a k o w s k i, Die Zukunft 12 (1967) 12; M o r s c h e r, Die Fragestunde des Nationalrates, Stb 1967/10, 1.

<sup>50)</sup> Zu diesem Begriff der Konkretheit C z e r n y — F i s c h e r 276.

satzfrage auf die Regelung der mündlichen Anfrage verwiesen wird (§ 96 Abs 5). In diese Richtung deutet auch der erkennbare Wille des Gesetzgebers, der durch die Einführung der Fragestunde als Mittel der parlamentarischen Kontrolle die Stellung des Parlaments gegenüber der Regierung aufwerten wollte<sup>51)</sup>. Wie der Abgeordnete H u r d e s in der ersten Lesung des Antrages formulierte<sup>52)</sup>, sollten damit zusätzliche Interpellationsmöglichkeiten geschaffen werden, deren wesentliches Merkmal das verkürzte Verfahren ist. Es scheint daher zulässig, allfällige offene Fragen durch Rückgriff auf die schon bestehende Ausgestaltung des Interpellationsrechts zu lösen<sup>53)</sup> und somit einen einheitlichen Begriff der Antwortpflicht zugrundezulegen, der vom Gesetz nur für die Erfordernisse der jeweiligen Fragetypen modifiziert wird<sup>54)</sup>.

### III. Mögliche Sanktionen gegen geschäftsordnungswidrige Anfragebeantwortungen

Über mögliche Sanktionen gegen Verletzungen der Antwortpflicht trifft die NRGO keine ausdrücklichen Anordnungen; auch in der Literatur fand diese Frage wenig Beachtung<sup>55)</sup>. Dennoch stehen sowohl einzelnen Abgeordneten als auch dem NR als solchem eine Reihe von Sanktionen zur Verfügung, deren Verhängung vom Gesetz jedoch nicht zwingend vorgeschrieben ist; der Präs ist darüber hinaus auch zu einer Reaktion verpflichtet.

1. Gem § 92 Abs 1 kann auf Antrag von acht Abgeordneten vom NR beschlossen werden, daß über die schriftliche Beantwortung einer an die BReg oder eines ihrer Mitglieder gerichteten Anfrage eine Besprechung stattfindet. Die Besprechung hat ohne weiteres stattzufinden, wenn sie von mindestens zwanzig Abgeordneten schriftlich verlangt wird (§ 92 Abs 2). Diese Bestimmung ist nur auf die schriftliche Beantwortung schriftlicher Anfragen anwendbar und scheidet daher für mündliche Anfragen und Zusatzfragen aus<sup>56)</sup>.

Der Gegenstand der geschäftsordnungswidrigen Anfragebeantwortung wie auch die Anfragebeantwortung selbst kann zum Objekt weiterer interpellativer Maßnahmen an das betreffende Regierungsmitglied gemacht werden. Ursprünglich

<sup>51)</sup> Vgl StProtNR 9. GP 2770 f, 2780; Bericht des Verfassungsausschusses über den Antrag 133 A, 409 BlgNR 9. GP. Im Ergebnis ebenso M o r s c h e r 159, 359 ff.

<sup>52)</sup> StProtNR 9. GP 2780.

<sup>53)</sup> So auch M o r s c h e r 159, 362.

<sup>54)</sup> Im Ergebnis ebenso K o j a, Merkl-FS 163.

<sup>55)</sup> Vgl allerdings K o j a, Merkl-FS 164; M o r s c h e r 151 f; und W i l f i n g e r, Politische Kontrolle 86.

<sup>56)</sup> Das folgt aus § 92 Abs 1 NRGO, der von der „schriftlichen Beantwortung einer an die Bundesregierung oder eines ihrer Mitglieder gerichteten Anfrage“ spricht. Mündliche Anfragen sind aber — von der Ausnahme des § 97 abgesehen — weder schriftlich zu beantworten noch dürfen sie an die Bundesregierung gerichtet werden. Gleiches gilt auch für die Nichtzurkenntnisnahme einer Beantwortung gem § 92 Abs 5. AM zu der im wesentlichen unveränderten Rechtslage anscheinend K o j a, Stb 1967/16, 3.

mündlich eingebrachte Anfragen können vom Fragesteller oder von anderen Abgeordneten in schriftlicher Form wiederholt werden. Über eine schriftliche Beantwortung kann dann gem § 92 eine Besprechung stattfinden, in deren Verlauf der NR die Kenntnisnahme der Antwort verweigern kann.

Der NR kann auf Antrag die Beantwortung nicht zur Kenntnis nehmen (§ 92 Abs 5). Die Verweigerung der Kenntnisnahme kann sich sowohl auf die inhaltliche Antwort selbst als auch auf die Begründung der Auskunftsverweigerung beziehen<sup>57)</sup>.

Ein diesbezüglicher Antrag kommt bei der Beantwortung mündlicher Anfragen und Zusatzfragen nicht in Frage, da er nur in einer Besprechung schriftlicher Beantwortungen von schriftlichen Anfragen statthaft ist (vgl § 92 Abs 1). Die einzige Rechtsfolge einer solchen Nichtzurkenntnisnahme einer Beantwortung durch den NR besteht darin, daß die durch die Anfrage ausgelöste Antwortpflicht der BReg bzw des Regierungsmitglieds nicht erlischt. Die interpellierten Organe sind verpflichtet, die Frage nochmals zu beantworten; diese Beantwortung kann durch eine inhaltliche Auskunft oder durch eine neue Begründung der Auskunftsverweigerung erfolgen. Weiterreichende Konsequenzen ergeben sich aus einer Verweigerung der Kenntnisnahme durch den NR nicht<sup>58)</sup>.

Eine Verletzung der NRGO durch Mitglieder der BReg kann durch Beschluß des NR gem Art 142 Abs 2 lit b B-VG vor dem VfGH geltend gemacht werden<sup>59)</sup>.

Gem Art 74 Abs 1 B-VG kann der NR der BReg oder einzelnen ihrer Mitglieder durch ausdrückliche Entschließung das Vertrauen versagen, was die Amtsenthebung durch den Bundespräsidenten zur Folge hat.

2. Der überwiegende Teil der bisher genannten Sanktionen ist vom Willen der Mehrheit abhängig und wird daher in der Regel nicht zum Einsatz kommen, solange die Regierung vom Vertrauen dieser Mehrheit getragen wird, zumal die NRGO

<sup>57)</sup> Dies folgt mittelbar aus § 91 Abs 4, wonach der Begriff „Beantwortung“ auch die begründete Verweigerung der gewünschten Auskunft umfaßt. Die Rechtslage entspricht damit dem § 72 Abs 3 GO 1961, obwohl diese Bestimmung — im Gegensatz zu § 92 Abs 5 NRGO 1975 — bezüglich der Nichtzurkenntnisnahme ausdrücklich zwischen Beantwortung und Begründung der Nichtbeantwortung differenziert. Zu dem seit 1975 veränderten Begriff der „Beantwortung“ vgl schon oben.

<sup>58)</sup> Wenn Kelsen (Verfassungsgesetze V 138) schreibt, der Minister „könnte“ sich „in diesem Fall ... nur durch seine Demission der Pflicht entziehen, die Frage nunmehr auch materiell zu beantworten“, so läßt sich in der Demission nur ein Gebot der politischen Klugheit erblicken. Eine diesbezügliche Verpflichtung besteht keineswegs; allerdings kann der NR diesen Erfolg mit dem schärferen Mittel des Mißtrauensvotums erreichen. Vgl auch W i l f i n g e r, Politische Kontrolle 99 ff.

<sup>59)</sup> F i s c h e r, Zu einigen Problemen der Geschäftsordnung des Nationalrates, ÖJZ 1967, 309 FN 6; M o r s c h e r 174.

es ins Belieben der Mehrheit stellt, ob sie Sanktionen ergreift oder nicht. Eine größere Rolle spielt hingegen der Präs des NR; eine Analyse seines Aufgabenbereiches<sup>60)</sup> zeigt, daß er gegenüber Verletzungen der Antwortpflicht jedenfalls zu einer Reaktion verpflichtet ist:

a) Der Präs wacht darüber, daß die Würde und Rechte des NR gewahrt, und die dem NR obliegenden Aufgaben erfüllt werden (§ 13 Abs 1). Er handhabt die Geschäftsordnung, achtet auf ihre Beobachtung und sorgt für die Aufrechterhaltung der Ruhe und Ordnung im Sitzungssaale (Abs 2). Ihm obliegt die Vertretung des NR nach außen (Abs 5).

Während die Befugnis des Präs zur Handhabung der NRG O auf die GO 1917 zurückgeht und vor allem historische Bedeutung hat<sup>61)</sup>, geht die Kompetenz des Präs, auf die „Beobachtung“ der Geschäftsordnung zu achten, auf die GO 1861 zurück (§ 6: „Der Präsident ... wacht über die Beobachtung der Geschäftsordnung“). Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, daß der Präs zur Wahrnehmung dieser Aufgabe verpflichtet ist: Der fehlende imperative Charakter der in § 13 Abs 2 verwendeten Formulierung („achtet“) spricht nicht gegen die Annahme einer solchen Verpflichtung, da die NRG O diesbezüglich keine einheitliche Terminologie verwendet<sup>62)</sup>. Der verpflichtende Inhalt folgt aber auch aus § 4, der den Präs wie alle anderen Abgeordneten zur „gewissenhaften Erfüllung“ seiner „Pflichten“ verhält. Es steht also nicht im Belieben des Präs, ob er die ihm geschäftsmäßig übertragenen Kompetenzen („Aufgaben“) wahrnimmt oder nicht<sup>63)</sup>.

Dies wird besonders deutlich, wenn ein Verhalten — mag es nun der GO entsprechen, widersprechen oder gar nicht von ihr erfaßt sein — zusätzlich Würde oder Rechte des NR berührt, welche zu wahren ebenfalls dem Präs übertragen

ist (§ 13 Abs 1). Den Rechten des NR korrespondiert aber — wollte man die Bestimmung nicht sinnlos machen — die Verpflichtung des Präs zur Wahrung dieser Rechte.

Sollen diese Rechte des NR gegen außerhalb des NR stehende Personen gewahrt werden (zB gegenüber Regierungsmitgliedern<sup>64)</sup>), so kommt überdies § 13 Abs 5 zum Tragen, wonach dem Präs die „Vertretung des Nationalrates ... nach außen“ obliegt. Diese Vertretungspflicht umfaßt auch die Pflicht zur Geltendmachung der Rechte des NR<sup>65)</sup>, wenn diese bisher nicht durchgesetzt werden konnten, sei es nun, weil sie erfolglos geltend gemacht wurden (zB Interpellation), oder weil es sich um Rechte von Minderheiten handelt, deren Durchsetzung an den vorgeschriebenen Beschlußfordernissen scheiterte.

Eine Verletzung der materiellen Antwortpflicht auf Anfragen des NR durch die BReg oder ihre Mitglieder aktualisiert demnach folgende Pflichten des Präs:

- Die Verpflichtung, auf die Beobachtung der NRG O zu achten (§ 13 Abs 2). Der Präs hat dafür Sorge zu tragen, daß — mangels gesetzlicher Differenzierung — alle Bestimmungen der NRG O „beobachtet“, dh erfüllt werden. Das gilt also auch für die materielle Antwortpflicht des § 94 Abs 2.
- Die Verpflichtung zur Wahrung der Rechte des NR (§ 13 Abs 1). Die Verletzung der NRG O durch eine geschäftsordnungswidrige Anfragebeantwortung greift zugleich in das dem NR gem § 90 iVm § 94 Abs 2 eingeräumte Recht auf „alle einschlägigen Auskünfte“ ein.
- Die Verpflichtung, den NR nach außen zu vertreten (§ 13 Abs 5). Das schließt im konkreten Fall die Pflicht ein, diese Rechte nach außen, dh hier: gegen die BReg oder das betreffende Mitglied der BReg, geltend zu machen<sup>66)</sup>.

b) Freilich obliegt es dem Präs im Einzelfall zu entscheiden, ob die seine Verpflichtungen auslösenden Tatbestände erfüllt sind oder nicht. Der

<sup>60)</sup> Vgl zu den Aufgaben des Präsidenten im allgemeinen Fischer, Der Präsident des Nationalrates, JBl 1971, 347; aus historischer Sicht Mosser, Das Stimmrecht des Nationalratspräsidenten, ÖJZ 1972, 533; in anderem Zusammenhang Z a g l e r, Das Privileg der beruflichen Immunität, JBl 1971, 604 (609 ff).

<sup>61)</sup> Mit „Handhabung“ ist offenbar „Anwendung“ und „Auslegung“ gemeint. Die Bestimmung ist nur auf dem Hintergrund der Auseinandersetzungen zu verstehen, die im Abgeordnetenhaus des Reichsrates über die Kompetenz zur Auslegung strittiger Bestimmungen der Geschäftsordnung geführt wurden. Vgl Neisser — Neisser II 42 ff.

<sup>62)</sup> Vgl zB § 1 Abs 1: „wird ... ausgestellt“; Abs 2: „stellt ... aus“; § 3 Abs 1: „wird ... einberufen“; § 4 Abs 1: „haben zu geloben“, dann aber Abs 2: „leisten die Angelobung“; § 6 Abs 2: „führt ... den Vorsitz“. Diese beliebigen Beispiele, in denen das Vorliegen einer Verpflichtung eindeutig aus dem Zusammenhang hervorgeht, zeigen, daß der Gesetzgeber zwischen den Formulierungen „achtet“ und „hat zu achten“ nicht unterscheidet.

<sup>63)</sup> Der Kommentar zu GO des AbGH zweifelt nicht an dieser Verpflichtung: Der Präsident „hat Sorge zu tragen, daß die Verhandlungen des Hauses unter den von der Geschäftsordnung vorgeschriebenen Förmlichkeiten sich vollziehen“ (Neisser — Neisser II 42).

<sup>64)</sup> Im Zusammenhang mit anderen Bestimmungen der NRG O wird deutlich, daß sich das Recht des Präs zur Vertretung des Nationalrates nach außen auch gegen Regierungsmitglieder richten kann (§ 13 Abs 5: Recht des Präs auf Entgegennahme aller an den Nationalrat gelangenden Schriftstücke; § 13 Abs 6: Unterzeichnung aller schriftlichen Ausfertigungen, die vom Nationalrat ausgehen; § 40 Abs 1: Recht der Ausschüsse, durch den Präs die Mitglieder der Bundesregierung zu ersuchen). So auch C z e r n y — F i s c h e r 17, 26, 97; F i s c h e r, JBl 1971, 354.

<sup>65)</sup> Das Interpellationsrecht steht dem Nationalrat selbst und unmittelbar zu, wird aber im konkreten Fall von einzelnen Abgeordneten geltend gemacht (Art 52 B-VG, § 90 NRG O; vgl K l e c a t s k y, Bundesverfassungsrecht<sup>2</sup> [1973] 264). Vgl zB § 90: „Der Nationalrat ist befugt ...“, dann aber spezifizierend § 91 Abs 1: „Anfragen, die ein Abgeordneter ...“. So auch C z e r n y — F i s c h e r 17 und die dort zit Praxis; vgl auch K o j a, Merkl-FS 158 ff; W a l d s t e i n, Die Zukunft 17—18 (1967) 46 ff.

<sup>66)</sup> Vgl FN 64.

Präs hat daher zu prüfen, ob Anfragebeantwortungen der NRGO entsprechen. Hiebei ist strittig, an welchem Maßstab er diese Prüfung durchzuführen hat. Eine erste Antwort kann nur lauten: am Maßstab der einschlägigen Bestimmungen der NRGO. Diese Aussage muß jedoch dahingehend eingeschränkt werden, daß trotz der im Gesetz (wenn auch nicht ausdrücklich) enthaltenen Pflicht zur wahrheitsgemäßen Beantwortung eine Überprüfung der Antwort auf ihre inhaltliche Richtigkeit in der Regel nicht in Frage kommt. Das folgt weniger aus rechtlichen Überlegungen als aus der faktischen Unmöglichkeit einer inhaltlichen Gegenkontrolle<sup>67)</sup>. Die BReg verfügt in der Regel über einen Informationsvorsprung, der ja nicht zuletzt durch die Interpellation gemindert werden soll. Der Präs kann die Antwort nicht auf ihre Übereinstimmung mit einer „objektiven Wahrheit“ prüfen. Eine Richtigkeitsüberprüfung würde in letzter Konsequenz die Ansicht des Präs an die Stelle der Auskunft der Regierung setzen und dadurch jede Diskussion verhindern. Gleiches gilt für eine Überprüfung auf Vollständigkeit<sup>68)</sup> und erschöpfende Behandlung eines Themas. Allerdings verliert diese Einschränkung dann ihre Berechtigung, wenn die Unrichtigkeit der Antwort offenkundig, dh allgemein bekannt oder doch der unmittelbaren Wahrnehmung zugänglich ist.

Anders zu beurteilen hingegen ist die Frage der Schlüssigkeit der Antwort sowie ihrer Übereinstimmung mit den Denkgesetzen. Hier handelt es sich um keine Frage der Richtigkeit, sondern um die Abgrenzung materieller Beantwortungen von bloßen Reaktionen. Jedoch wird man auch in diesem Fall einräumen müssen, daß die Prüfung einer Antwort auf ihre Schlüssigkeit ein — wenn auch eingeschränkteres — Maß an Information in der Sache voraussetzt, welches zwar möglicherweise dem Anfrager, in den seltensten Fällen aber dem Präs zur Verfügung steht. Sinnvollerweise wird daher nach den Fragetypen zu differenzieren sein: schriftliche Beantwortungen erlauben eine solche Überprüfung weit eher als im Rahmen der Fragestunde erteilte mündliche Antworten auf Zusatzfragen, an welche wegen der gebotenen Kürze sowie der Möglichkeit zur Stellung (weiterer) Zusatzfragen geringere Anforderungen zu stellen sind.

Während eine unmittelbare Überprüfung von Antworten in der genannten Hinsicht also nur in besonders krassen Fällen sinnvoll erscheint, kann im Zuge der Beantwortung von gem § 89 an den Präs gerichteten Anfragen eine weitaus detailliertere Prüfung erfolgen, wenn der Fragesteller dies wünscht, seine Bedenken darlegt und der Präs sich ihnen anschließt.

Uneingeschränkt zu prüfen ist aber jedenfalls, ob überhaupt eine materielle Ant-

wort vorliegt. Auch Antworten, die sich inhaltlich mit dem Gegenstand der Frage befassen und insofern von bloßen Reaktionen (is von Nicht-Übergehen einer Anfrage wie zB bei begründeter Nichtbeantwortung) unterscheiden, können Scheinantworten darstellen, wenn sie bei genauerer Betrachtung keinerlei inhaltliche Aussage beinhalten.

Ebenso ist eine Überprüfung der Antwort auf ihre Kürze und Konkretheit (§ 96 Abs 2) möglich, wenn auch wegen der begrifflichen Unschärfe schwierig<sup>69)</sup>.

Unhaltbar in ihrer Allgemeinheit ist insb die häufig vertretene und durch die Praxis des NR gestützte Ansicht, die Anfragebeantwortung unterliege bloß einer formellen, nicht aber einer inhaltlichen Überprüfung durch den Präs<sup>70)</sup>. Demnach würde nur die Kürze und Rechtzeitigkeit der Beantwortung überprüft werden können, ohne auf den Inhalt einzugehen. Jedoch könnte die Feststellung, ob überhaupt eine materielle Antwort und nicht vielmehr eine bloße Reaktion vorliege, mit einer solchen Einschränkung nicht mehr geprüft werden. Auch die Konkretheit einer Antwort betrifft ausschließlich ihren Inhalt, nicht die Form.

Es ist daher nicht verständlich, inwiefern Anfragebeantwortungen lediglich „formal den Bestimmungen“ der NRGO zu entsprechen hätten<sup>71)</sup>. Die NRGO differenziert nicht zwischen „formal“ und „inhaltlich“ entsprechenden Antworten, so daß angenommen werden muß, daß Antworten allen gesetzlichen Bedingungen genügen müssen<sup>72)</sup>. Ein entgegenstehender Hausbrauch<sup>73)</sup> kann nie Rechtsquelle sein, sondern ist ebenfalls im Lichte der gesetzlichen Bestimmungen zu beurteilen<sup>74)</sup>. Eine

<sup>69)</sup> Vgl auch § 95 Abs 2 betreffend das Recht des Präs auf Überprüfung von mündlichen Anfragen. Die Bestimmung läßt keinen Zweifel, daß der Präs das Vorliegen aller Bedingungen der §§ 95 Abs 1 und 90 zu prüfen hat. Zum Unterschied von § 13 Abs 2 ist § 95 Abs 2 durch eine Sanktion gesichert.

<sup>70)</sup> Allgemein Czerny—Fischer 18, insb 270 mit Hinweisen auf die Praxis.

<sup>71)</sup> So neuerdings Präs Benya (II-344 BlgNR 15. GP).

<sup>72)</sup> Richtig Wilfinger, Politische Kontrolle 91.

<sup>73)</sup> Siehe Czerny—Fischer 270 und die dort zit Ausführungen des Präs Maleta. Danach sei der Präs nicht befugt zu prüfen, ob die Begründung der Verweigerung einer materiellen Antwort ausreichend ist. Ebenso wenig habe er ein Recht, die von einem Mitglied der BReg erteilte Antwort zu billigen oder zu mißbilligen. Bei genauerer Betrachtung steht diese Stellungnahme mit dem hier vertretenen Standpunkt nicht im Widerspruch, denn erstens ist seit 1975 nicht mehr jede Begründung einer Antwortpflicht zulässig, sondern nur eine solche, die die Unmöglichkeit der Auskunftserteilung darlegt. Insofern ist die Antwort auch überprüfbar; und zweitens wird ja hier nicht bestritten, daß dem Präs kein Billigungsrecht is einer Bewertung der Antwort anhand außerrechtlicher Maßstäbe zukommt.

<sup>74)</sup> So auch Morscher, Stb 1967/10, 1. Die Gegenmeinung, wonach die Übereinkunft der Gesamtheit der Mitglieder des NR als „Einstimmige Beschlüsse des Hauses ... über der Geschäftsordnung“ stehen (so zB StProtNR 6. GP 319) hat ihre Wurzeln letztlich in der

<sup>67)</sup> Morscher 198.

<sup>68)</sup> So auch die Praxis, wonach es nicht Sache des Präs sein könne, zu beurteilen, ob die erklärte Antwort in inhaltlicher Hinsicht ausreichend sei (vgl zB II-344 BlgNR 15. GP).



dieser von der NRGÖ aufgestellten Bedingungen stellt aber nun die geforderte inhaltliche Beantwortung dar, deren entscheidendes Merkmal (§ 94 Abs 2) eben die „Erteilung der gewünschten Auskunft“ ist. Mag auch nicht immer zu kontrollieren sein, ob die erteilte Auskunft der gewünschten entspricht, so berührt doch die Frage, ob die Antwort überhaupt eine Auskunft enthält, den Kern des Interpellationsrechtes. Eine Reduktion der dem Präs zustehenden Prüfungskompetenz auf eine „formale“ Entsprechung der Antwort würde entweder bedeuten, daß die NRGÖ nur eine formale Antwort fordert — damit wäre man wieder bei der Annahme einer bloßen „Reaktionspflicht“ angelangt —, oder aber, daß die NRGÖ zwar eine vollinhaltliche Beantwortung vorschreibt, diese Vorschrift aber nicht zu jenen gehört, auf deren Beobachtung der Präs zu achten hat; dem steht aber der Wortlaut des § 13 entgegen, wonach der Präs ohne Unterschied für die Beobachtung der GO zu sorgen hat.

c) Von dieser Prüfungspflicht grundsätzlich zu unterscheiden ist die Frage, mit welchen Maßnahmen der Präs auf geschäftsordnungswidrige Anfragebeantwortungen reagieren kann bzw muß.

Als Ergebnis der bisherigen Ausführungen ist festzuhalten, daß der Präs jedenfalls zu einer Reaktion verpflichtet ist, da er gem § 13 Abs 2 auf die Beobachtung der NRGÖ zu achten hat; diese Aufgabe ist jedoch durch stillschweigende Hinnahme einer Rechtsverletzung weder erfüllbar noch hätte die NRGÖ den Präs zu einem solchen Nicht-Handeln ermächtigen müssen.

Die dem Präs zur Verfügung stehenden Sanktionen bei Verletzungen der NRGÖ sind im einzelnen in § 2 Abs 1 Z 2, § 13 Abs 3, § 95 Abs 2 und in den §§ 101 bis 104 geregelt. Gegen Mitglieder der BReg<sup>74a)</sup> kommen in Frage: der Ruf zur Sache (§ 101) bei Abschweifungen von der Sache; der Wortentzug (§ 101 Abs 2) nach dem dritten Ruf zur Sache oder anstelle eines Rufes zur Ordnung (§ 102 Abs 2); der Ruf zur Ordnung (§ 102) bei Verletzungen des Anstands, der Sitte oder bei beleidigenden Äußerungen, und der Wortentzug (§ 104) bei Unterbrechung eines Redners durch den Präs, wenn der Redner nicht sofort innehält.

Als mögliche und sinnvolle Reaktion gegen eine Verletzung der materiellen Antwortpflicht scheiden der Ruf zur Ordnung und der Wortentzug schon

---

von Staatsrechtslehrern der Monarchie vertretenen Auffassung, daß das Parlament durch seine GO rechtlich nicht gebunden sei. Vgl Morstein-Marx, Beiträge zum Problem des parlamentarischen Minderheitenschutzes (1924) 17 mwN. Diesem Standpunkt ist jedoch spätestens durch die Formulierung der GO als Bundesgesetz im Jahre 1961 der Boden entzogen worden.

<sup>74a)</sup> Anders noch §§ 83 ff GO 1961. Auf Grund dieser Bestimmungen konnte lediglich der Ruf zur Sache über Mitglieder der BReg verhängt werden. Vgl Czerny—Fischer 301; Minister im Parlament. Stellung der Mitglieder der Bundesregierung im Nationalrat hinsichtlich ihrer Wortmeldungen, Stb 1967/5, 2.

bei oberflächlicher Betrachtung aus. Hingegen ist der Präs verpflichtet, Regierungsmitglieder „zur Sache“ zu rufen, falls sie in der Beantwortung der gestellten Frage offensichtlich ausweichen<sup>75)</sup>.

§ 104 sieht den Wortentzug als Sanktion für den Fall vor, daß der vom Präs zur Unterbrechung seiner Rede aufgeforderte Redner dieser Anordnung nicht Folge leistet. Diese 1917 geschaffene Bestimmung<sup>76)</sup> stand ursprünglich in systematischem Zusammenhang mit dem Ordnungsruf, wurde aber so ausgelegt, daß damit überhaupt der Fall geregelt werden sollte, daß sich der Präs zum Eingreifen in die Verhandlung genötigt sieht<sup>77)</sup>. Durch die 1975 durchgeführte systematische Umstellung, welche diese Regelung aus der Beziehung zum Ordnungsruf löste und einen eigenen Paragraphen schuf, kommt nun klar zum Ausdruck, daß es sich bei dieser Bestimmung „um eine allgemein zu beachtende ... Norm handelt“<sup>78)</sup>. Demnach ist also der Präs auch dann befugt, einen Redner zu unterbrechen und ihm nötigenfalls das Wort zu entziehen, wenn die Voraussetzungen für die Anwendung der in den §§ 101 bis 103 enthaltenen Ordnungsbestimmungen nicht vorliegen. Das wird insb dann der Fall sein, wenn der Präs in die Verhandlung eingreifen muß, um seinen Pflichten gem § 13 NRGÖ nachzukommen.

Als Reaktion gegen gesetzwidrige Anfragebeantwortungen scheint die Anwendung des § 104 freilich nicht sinnvoll, gipfelt sie doch, wie alle anderen Ordnungsbestimmungen, in der Sanktion des Wortentzugs, die zur Erzwungung gerade einer zureichenden Antwort nicht geeignet ist. Eine bloße kurze Unterbrechung eines Redners, um ihn auf etwaige Verletzungen der GO hinzuweisen, ohne ihm aber das Wort zu entziehen, kann unter Umständen angebracht sein. Eine Beurteilung der Antwort im Hinblick auf ihre geschäftsmäßige Zulässigkeit wird allerdings idR erst nach ihrer vollständigen Erteilung möglich sein; zu diesem Zeitpunkt kommt — abgesehen vom Ruf zur Ordnung — keine der Ordnungsbestimmungen mehr zum Tragen, da sich diese nur auf Verhandlungsteilnehmer beziehen, die gerade am Wort sind.

Als Ergebnis bleibt folglich festzuhalten, daß als Reaktion gegen eine gesetzwidrige Anfragebeantwortung dem Präs — abgesehen vom Ruf zur Sache — keine formalisierte Sanktion zur Verfügung steht. Der Präs kann im Einzelfall nicht mehr unternehmen, als das betreffende Regierungsmitglied auf diese Verletzung hinzuweisen und zur Befolgung seiner Pflichten aufzufordern. Dazu ist der Präs auch verpflichtet

<sup>75)</sup> Vgl ebenso Wilfinger, Politische Kontrolle 93.

<sup>76)</sup> § 77 GO 1917; § 84 Abs 3 GO 1961; schon 1917 wurde im AbGH bedauert, daß auch diese Sanktion durch keinerlei Zwangsmittel gegen den Willen des Redners durchsetzbar ist. (Abg Hummer StProtAH 22. Sess 59).

<sup>77)</sup> Czerny—Fischer 302.

<sup>78)</sup> Bericht des Geschäftsordnungsausschusses, 1640 BlgNR 13. GP.

(§ 13 Abs 1, 2 und 5). Daß der Präs seine Aufgaben auf unparteiische Weise<sup>79)</sup> und ohne Rücksicht auf fraktionelle Interessen wahrzunehmen hat, ergibt sich aus den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie<sup>80)</sup>. Sowohl in der Praxis des Abgeordnetenhauses<sup>81)</sup> als auch des NR<sup>82)</sup> finden sich Fälle, in denen der Präs mit einer derartigen Aufforderung bzw Hinweis an Mitglieder der Regierung herangetreten ist, meistens allerdings in bezug auf die Einhaltung der vorgeschriebenen Fristen.

Daß der Präs — abgesehen von den Ordnungsmitteln — keinerlei Möglichkeit hat, um seine Pflichten zur Wahrung der NRGO nicht nur gegen Mitglieder der BReg in einer über Hinweise und Aufforderungen hinausgehenden Weise durchzusetzen, wurde oft kritisiert und bedauert<sup>83)</sup>. Bisherige Versuche, die Ordnungsgewalt des Präs in dieser Richtung zu erweitern, blieben ohne Erfolg<sup>84)</sup>. Umso mehr sind daher die vorhandenen Mittel voll auszuschöpfen<sup>85)</sup>.

Sind einzelne Abgeordnete oder der NR der Ansicht, der Präs verletze die ihm durch die NRGO übertragenen Pflichten, so können sie dies zum Gegenstand einer Anfrage gem § 89 machen, die der Präs schriftlich zu beantworten hat. Wenn dem Befragten die Erteilung der gewünschten Auskunft nicht möglich ist, so hat er dies in der Beantwortung zu begründen (§ 89 Abs 2). Weitergehende Sanktionen sind in der geltenden NRGO nicht vorgesehen, insb nicht die Abwahl des Präsidenten (§ 5 Abs 5)<sup>86)</sup> oder der Antrag des NR an den VfGH auf Mandatsverlust (§ 2 Abs 1 NRGO iVm Art 141

<sup>79)</sup> Vgl auch VfSlg 7011, wo der VfGH im Zusammenhang mit der verhandlungsleitenden Funktion des Vorsitzenden allgemeiner Vertretungskörper von einem „pouvoir neutre“ spricht. Ausdrücklich verpflichtet zB § 7 Abs 1 der Geschäftsordnung des deutschen Bundestages den Präsidenten zur unparteiischen Verhandlungsleitung.

<sup>80)</sup> Czerny—Fischer 21.

<sup>81)</sup> Vgl Neisser—Neisser II 381. Eine Urgierung der Beantwortung von der Seite der Interpellierenden geschah regelmäßig in Form der Anfrage an den Präs, ob derselbe nicht den interpellierten Minister veranlassen wolle, die Interpellation zu beantworten. Der Präs brachte daraufhin idR diese Anfrage dem Minister zur Kenntnis.

<sup>82)</sup> Vgl die Hinweise in Czerny—Fischer 254 f. Allerdings wurde aber auch hervorgehoben, daß der Präs kein Recht habe, „eine von einem Mitglied der Bundesregierung erteilte Antwort ... zu billigen oder zu mißbilligen.“ (Maleta, II-893 BlgNR 10. GP; siehe FN 76).

<sup>83)</sup> Vgl Czerny—Fischer 270, 254; dazu auch 19, 30, 342; Fischer, JBl 1971, 352.

<sup>84)</sup> Vgl Fischer, JBl 1971, 352; StProtNR 9. GP 2777.

<sup>85)</sup> So auch Fischer, ÖJZ 1967, 314.

<sup>86)</sup> Vgl auch Czerny—Fischer 13. Allerdings kann sich der NR gem Art 29 Abs 2 B-VG durch einfaches Gesetz selbst auflösen. Jedoch bleibt der Präs auch in diesem Fall bis zur Neuwahl des Präs durch den neugewählten NR im Amt (§ 6 Abs 1 NRGO). Vgl dazu auch Widder, Die Formalisierung der parlamentarischen Willensbildung, JBl 1970, 396 (409).

Abs 1 lit c und e B-VG). Unter Einhaltung der in Art 30 Abs 2 B-VG vorgeschriebenen Beschlußerfordernisse ist der NR allerdings jederzeit in der Lage, die geltenden Bestimmungen der NRGO abzuändern.

## Zur Haftung für culpa in contrahendo bei grundloser Ablehnung des Vertragsabschlusses

(Fortsetzung und Schluß)

Von Univ.-Prof. Rolf Ostheim, Salzburg

b) Signifikante Fälle aus der deutschen Judikatur

Zur Abrundung noch einige Fälle aus der Judikatur des BGH bzw BAG:

Im Falle der Entscheidung vom 20. 6. 1952 (BGHZ 6, 330) ging es um den Pachtvertrag über einen Schrottlagerplatz. Nach Austausch von Vertragsentwürfen genehmigte die Stadtvertretung der beklagten Stadtgemeinde den letzten Entwurf mit einigen Einschränkungen zu Ungunsten des klagenden Schrotthandelsunternehmens. Gleichzeitig ermächtigte der Stadtrat den Stadtbaumeister, der Klägerin mitzuteilen, daß, falls sie diesen Einschränkungen zustimme, der Vertrag als zustande gekommen zu betrachten sei. Die Klägerin stimmte zu. Daraufhin wurde ihr die Bewilligung erteilt, das Pachtgelände schon vor der endgültigen Ausfertigung des Pachtvertrages zu benützen. Weiters erteilte die Beklagte die Zustimmung zur Durchführung einer Reparatur des Anschlußgleises durch die Klägerin, wobei sie selbst unterstützend tätig wurde. Als schließlich nach Ablauf von ca 1½ Jahren auch ein anderes großes Unternehmen für das Gelände Interesse zeigte, lehnte die Beklagte eine dem § 37 Abs 2 Deutsche Gemeindeordnung entsprechende Ausfertigung des Pachtvertrages und schließlich überhaupt die Verpachtung des Geländes an die Klägerin ab und begehrte Räumung. Der BGH gab der Klage dem Grunde nach statt<sup>79)</sup>.

<sup>79)</sup> Zwar seien gesetzliche Vorschriften, die für Willenserklärungen der öffentlich-rechtlichen Körperschaften besondere Anforderungen aufstellen, nicht nur reine Formvorschriften, vielmehr werde durch sie die Vertretungsmacht der für die Körperschaft handelnden Personen zum Schutz der Körperschaft materiell eingeschränkt. Dieser Schutz könne auch nicht damit umgangen werden, daß entweder unter Berufung auf Treu und Glauben die Wirkungen des Formverstößes beseitigt oder im Wege des Verschuldens bei Vertragsabschluß das Erfüllungsinteresse verlangt werden könne. Hingegen liege kein hinreichender Grund vor, der öffentlich-rechtlichen Körperschaft jede Haftung für Verschulden beim Vertragsschluß zu ersparen. Diese Haftung entspringe einem gesetzlichen Schuldverhältnis, das mit der Aufnahme der Vertragsverhandlungen entstehe und zur verkehrssüblichen Sorgfalt im Verhalten gegenüber dem Geschäftspartner verpflichte. Die bei den Verhandlungen abgegebenen Erklärungen seien somit keine solchen, aus denen die Gemeinde im Sinn des § 37 Abs 2 DGO verpflichtet