

**Information zum Themenbereich der 6. Sitzung der Enquete-Kommission
„Stärkung der Demokratie in Österreich“:**

Parlamente in anderen Staaten

Einführung

Wenn im internationalen Vergleich über die Verbesserung des Verhältnisses von BürgerInnen und Politik diskutiert wird, ist der Ausbau direkter Demokratie oft nur ein Teil der Diskussionen. Es geht auch darum, wie BürgerInnen in den gewöhnlichen Ablauf von Gesetzgebungsprozessen eingebunden werden und wie die Arbeit von Parlamenten und ParlamentarierInnen gestaltet ist. Ein wichtiger Aspekt dabei ist auch, über welche organisatorische und fachliche Unterstützung Parlamente verfügen.

Block 1:

Formen transparenterer Gesetzgebung – Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in gesetzgeberische Entscheidungsprozesse

In fast allen europäischen Staaten ist es heute üblich, dass eine **Begutachtung** von Gesetzentwürfen der Regierung stattfindet. Allerdings sind Begutachtungsverfahren (oder Konsultationen) oft so gestaltet, dass sich nur große Organisationen oder Behörden effektiv daran beteiligen können. Gründe dafür sind – unter anderem – die hohe Komplexität der Gesetzentwürfe oder knappe Fristen für Stellungnahmen. Oft werden Begutachtungsverfahren auch so durchgeführt, dass kein unmittelbarer Austausch zwischen den Regierungen oder Parlamenten, die einen Gesetzentwurf vorlegen, und jenen, die dazu Stellung nehmen wollen, stattfindet.

Auch in anderen Phasen des **Gesetzgebungsverfahrens** werden solche Beobachtungen gemacht. Studien, die zum Teil auch von Parlamenten in Auftrag gegeben wurden (siehe z. B. www.digitaldemocracy.parliament.uk oder www.ipu.org/gpr) weisen etwa darauf hin, dass die parlamentarischen Abläufe von Außenstehenden oft nicht verstanden werden, dass Gesetzentwürfe nicht nachvollziehbar sind, und dass oft nur wenige Möglichkeiten zu einer breiteren Diskussion von Gesetzentwürfen bestehen.

In mehreren Parlamenten (und/oder Staaten) werden Initiativen gesetzt, um diese Situation zu verändern. Dabei setzt man vermehrt auf die Möglichkeiten, die neue Kommunikationstechnologien bieten.

In Europa kommt **Finnland** eine Vorreiterrolle zu. Hier hat 2013 erstmals ein sogenanntes „crowdsourced-law-experiment“ stattgefunden (<http://thefinnishexperiment.com>). Träger waren das finnische Parlament und das Umweltministerium. Dabei wurde mithilfe spezieller Software und Begleitung durch ein Projektteam eine Diskussion über ein lange umstrittenes Gesetzesvorhaben durchgeführt, an der sich mehrere hundert Menschen beteiligt haben. Besonders wichtig war, dass das Mitmachen einfach war und keine speziellen technischen Kenntnisse oder Fachwissen voraussetzte. Es gab in diesem Projekt unter anderem die Möglichkeit, Ideen einzubringen, Fragen zu stellen, gemeinsam an Texten zu arbeiten und die Vorschläge anderer zu bewerten. Besonderes Augenmerk wurde darauf gelegt, dass die verschiedenen Meinungen gleichmäßig zur Geltung gelangten. Internationale Beachtung fand dieses Experiment auch, weil vor allem auch Menschen in entlegenen Regionen sich auf diese Weise an politischen Diskussionen beteiligen konnten, und weil der Prozess so gestaltet war, dass sachliche Auseinandersetzungen dominierten. Als wichtige Bedingung dafür werden klare Regeln für den Prozess, Klarheit in Bezug auf die Erwartungen an und die Möglichkeiten der TeilnehmerInnen und eine umfassende fachliche Begleitung genannt. Aufgrund politischer Veränderungen wurden die Ergebnisse dieses Experiments aber nicht weiterverfolgt. Allerdings sind mittlerweile auf Verwaltungsebene zwei weitere Verfahren dieser Art gestartet worden.

Die Kernelemente des finnischen Experiments werden auch andernorts weiterentwickelt. So gibt es etwa in den USA eine Stiftung, die Programme zur gemeinsamen Entwicklung und Diskussion von politischen Initiativen frei zur Verfügung stellt (<https://mymadison.io>). In Europa wird eine ähnliche Lösung entwickelt (www.dcentproject.eu). Dabei geht es auch darum, virtuelles und persönliches Engagement miteinander zu verbinden.

In vielen Studien und praktischen Vorschlägen wird darauf hingewiesen, dass effektive Beteiligung auf **verständliche Informationen und Abläufe** sowie ausreichend **Zeit** angewiesen ist. In verschiedenen Ländern geht man daher dazu über, Gesetzgebungsprozesse längerfristig zu planen und die Öffentlichkeit schon einzubinden, bevor die politischen Verhandlungen abgeschlossen sind und ein fertiger Gesetzentwurf vorliegt. Auch die OECD empfiehlt in ihren [Länderberichten über Regulierung und](#)

[Gesetzgebung](#) eine solche Vorgangsweise. Dabei wird angeführt, dass Konsultationen oft nur einen geringen Einfluss haben können, wenn politische Verhandlungen praktisch schon abgeschlossen sind.

Beispiele für eine solche frühe und offene Einbindung finden sich etwa im [Vereinigten Königreich](#). Hier ist es üblich geworden, bei Gesetzgebungsprojekten (vor allem solchen, wo großes öffentliches Interesse besteht), die öffentliche Debatte mit offenen Fragestellungen, Umfragen und Diskussionsforen (auch vor Ort) zu eröffnen. Die Regierung fasst die Stellungnahmen in Begutachtungsverfahren in einem Bericht zusammen und macht deutlich, welche Anregungen sie aufnimmt oder ablehnt. In anderen Staaten, wie z. B. Dänemark oder Kroatien ist es üblich, dass Regierungsvorlagen nur dann im Parlament behandelt werden, wenn die Regierung gegenüber dem Parlament Vorbereitungsarbeiten, Stellungnahmen zum Entwurf und ähnliches vorlegt. Auch in der [Schweiz](#) beginnt die Auseinandersetzung mit politischen Vorhaben und Gesetzentwürfen schon sehr früh. Das sogenannte „Vernehmlassungsverfahren“ zu Gesetzentwürfen bekommt große öffentliche Aufmerksamkeit. Die Stellungnahmen, die dabei abgegeben werden, haben großen Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren.

Auch in der [EU](#) ist es üblich, dass Gesetzgebungsprojekte ausführlich und über einen [längeren Zeitraum](#) diskutiert werden. Die EU-Kommission und der Rat, das ist jenes Organ, in dem die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten zusammenkommen, müssen jährlich einen Plan ihrer Vorhaben vorlegen. Bevor es einen Entwurf für einen Rechtstext gibt, werden oft „Grünbücher“ und „Weißbücher“ erstellt, in denen das Vorhaben beschrieben wird. Es finden mehrere [Konsultationsverfahren](#) statt, in denen Fachleute, die Öffentlichkeit aber auch die Parlamente der Mitgliedstaaten Stellung nehmen können.

In **Österreich** ist es üblich, dass die Bundesregierung ein [Regierungsprogramm](#) für die gesamte Gesetzgebungsperiode erstellt, das aber in der Regel keine konkrete Zeitplanung enthält. Im [Begutachtungsverfahren](#) werden Gesetzentwürfe zur Stellungnahme vorgelegt. Es gibt aber keine gesetzlichen [Regelungen](#) über die Dauer der Begutachtung und keine Pflicht der Bundesregierung, über das Verfahren zu berichten. Im Nationalrat werden die meisten Regierungsvorlagen in einer Ausschusssitzung und in einer Plenarsitzung behandelt und abgestimmt. Diese Praxis wird sowohl von Abgeordneten (vor allem der Oppositionsparteien), WissenschaftlerInnen und zivilgesellschaftlichen Organisationen immer wieder kritisch kommentiert. Im März 2015 hat dazu etwa die überparteiliche Initiative „#besserentscheiden“ ein „[Grünbuch offene Gesetzgebung](#)“ vorgelegt, das anhand

internationaler Beispiele Vorschläge für eine Neuorganisation des Gesetzgebungsprozesses in Österreich macht.

Block 2:

Legistische und wissenschaftliche Unterstützung der Abgeordneten bei der Gesetzgebung

Weltweit sehen sich Parlamente heute ähnlichen Herausforderungen gegenüber. Die Interparlamentarische Union, die weltweite Organisation von Parlamenten, hat diese 2012 im „Ersten weltweiten Parlamentsbericht“ zusammengefasst („First Global Parliamentary Report“ www.ipu.org/gpr). Dabei wurden vor allem die Veränderungen, die durch moderne Kommunikationstechnologien und Medien ausgelöst wurden, betont. Das reicht von der Tatsache, dass Menschen sich einfacher und direkter als je zuvor an ihre politischen Vertreterinnen und Vertreter wenden konnten, über die rasante Zunahme an Informationen, die zur Verfügung stehen, bis zur Formulierung neuer Ansprüche und Erwartungen an die Tätigkeit von Parlamenten.

Parlamente reagieren sehr unterschiedlich auf diese Herausforderungen. Im europäischen Vergleich zeigt sich aber, dass die **Informationsangebote** der Parlamente stark ausgebaut wurden (Websites, Führungen, Programme für Schulen), und dass auch die **fachliche Unterstützung von Abgeordneten** verstärkt wurde. Das ist vor allem in den Bereichen EU-Politik und Budget passiert. Einzelne Parlamente haben auch interne Diskussions- und Entwicklungsprozesse begonnen. Das Parlament der Niederlande (Tweede Kamer) hat etwa 2008-2009 einen Selbstreflexionsprozess durchgeführt. Als Folge davon wurden z. B. Parlamentsdebatten neu gestaltet und Beratungseinrichtungen für die Ausschüsse ausgebaut. Diesem Beispiel folgend, hat auch der Europarat 2012 in einer [Entschließung](#) den Parlamenten die Durchführung solcher Prozesse empfohlen.

Eine besondere Herausforderung stellt der Zugang von Parlamenten zu Wissen und Informationen dar. In politischen Auseinandersetzungen und in der wissenschaftlichen Forschung spricht man von einer „**Informationsasymmetrie**“ zwischen Parlamenten und Regierungen. Das heißt, dass Regierungen über den Verwaltungsapparat in der Regel einen Wissens- und Informationsvorsprung gegenüber Parlamenten haben. Das hat damit zu tun, dass die Verwaltung über mehr Personal und Fachleute verfügt, und dass diese in der Regel eine hohe Spezialisierung und praktische Erfahrung aufweisen, die rasch abgerufen werden kann.

Parlamentsverwaltungen (in Österreich: die Parlamentsdirektion) sollen die Abgeordneten und die Ausschüsse unterstützen, indem sie Informationen und Beratung in unparteiischer, objektiver und gut verständlicher Weise zur Verfügung stellen. In vielen Parlamenten ist es daher üblich, dass sich Abgeordnete und Ausschüsse an die Parlamentsverwaltung mit Fragen wenden können. Oft werden entsprechende Einrichtungen in Parlamenten auch von sich aus tätig und stellen Informationen zu aktuellen Themen zur Verfügung oder geben eine Stellungnahme zu (bestimmten) Gesetzentwürfen oder Berichten der Regierung ab.

Solche Einrichtungen, die in Parlamentsverwaltungen zur Verfügung stehen, sind

- Bibliotheken und weitere Informationsdienste
- Wissenschaftliche Dienste (Vermittlung und Aufbereitung von Fachwissen)
- Rechtsdienste (Bearbeitung von Rechtsfragen)
- Unterstützung in EU-Angelegenheiten
- Budgetdienste (Unterstützung im Budgetprozess und bei der laufenden Kontrolle)
- Ausschussesekretariate (fachliche und organisatorische Unterstützung von Ausschüssen)

Diese Einrichtungen haben im europäischen Vergleich meist zwischen zwei (etwa Ausschussesekretariate) und 40 (wissenschaftliche Dienste) MitarbeiterInnen. Ausnahmen sind die großen Parlamente wie der Deutsche Bundestag oder das Europäische Parlament mit über 100 Fachleuten.

Die **österreichische Parlamentsdirektion** zählt im europäischen Vergleich zu den kleineren Parlamentsverwaltungen. Dennoch bestehen auch hier grundsätzlich alle der vorgestellten Beratungs-, Unterstützungs- und Informationseinrichtungen. Allerdings gibt es hier mit Ausnahme von EU- und Budgetfragen keine institutionalisierte fachliche Beratung für Ausschüsse und Abgeordnete. Die Unterstützung für Abgeordnete konzentriert sich auf Bibliotheks- und Datenbankrecherchen oder Pressespiegel. Besondere Einrichtungen wie der Rechts- und Legislativdienst können nur über die Präsidentin des Nationalrates in Anspruch genommen werden.

Die österreichische Parlamentsdirektion ist – wie andere Parlamentsverwaltungen – auch für die unparteiische und objektive **Information von BürgerInnen** über das Parlament zuständig. Dazu zählen unter anderem

- das umfangreiche Internetangebot
- die direkte Unterstützung durch das BürgerInnenservice

- die Demokratiewerkstatt und das Führungsangebot oder
- die Parlamentsbibliothek

In ihrer [Stellungnahme zum Demokratiepaket 2013](#) hat die Parlamentsdirektion darauf hingewiesen, dass es im Falle eines Ausbaus der direkten Demokratie auch zusätzliche Informations- und Serviceangebote brauchen wird. Ähnliches wird auch für den Ausbau sonstiger Formen der verbesserten Einbindung von BürgerInnen oder FachexpertInnen in die parlamentarischen Debatten gelten. In Parlamenten, wo schon intensiver davon Gebrauch gemacht wird, hat sich gezeigt, dass man verbindliche Planung, den transparenten Einsatz von Methoden und Techniken, klare Rollenaufteilungen, einen umfassenden Zugang zu Informationen und eine professionelle Unterstützung braucht (z. B. im britischen Parlament oder im Europäischen Parlament, wo viele Hearings stattfinden, oder in Irland, wo es eine intensive Einbindung von BürgerInnen in die Verfassungsreformdiskussion gegeben hat).
