

# TE Vfgh Beschluss 1993/12/13 B563/93

JUSLINE Entscheidung

⌚ Veröffentlicht am 13.12.1993

## Index

10 Verfassungsrecht  
10/03 Nationalrat, Bundesrat

## Norm

B-VG Art144 Abs1 / Bescheid  
GOG NR §7  
VfGG §88

## Leitsatz

Zurückweisung der Beschwerde gegen die vom Präsidenten des Nationalrates in der 67. Präsidialkonferenz getroffene Feststellung über die Rechtmäßigkeit der Bildung des Klubs "Liberales Forum" mangels Bescheidcharakter der angefochtenen Erledigung; keine verbindliche Feststellung oder Verfügung konstitutiven Charakters entsprechend der Rechtslage gemäß dem GOG NR

## Spruch

Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

Die Beschwerdeführer sind zur ungeteilten Hand schuldig, den unter der Bezeichnung "Club Liberales Forum der Abgeordneten des österreichischen Nationalrates" als beteiligte Partei einschreitenden Abgeordneten zum Nationalrat, Dr. Heide Schmidt, Dr. Friedhelm Frischenschlager, Mag. Thomas Barmüller, Hans Helmut Moser und Klara Motter, zHd. ihres Rechtsvertreters, die mit S 17.250,-- bestimmten Prozeßkosten binnen 14 Tagen bei Exekution zu bezahlen.

Die vom Präsidenten des Nationalrates begehrten Kosten werden nicht zugesprochen.

## Begründung

Begründung:

I. 1.a) Mit Schreiben vom 4. Feber 1993 teilte Dr. Jörg HAIDER als "Obmann der Freiheitlichen Parlamentsfraktion" dem Präsidenten des Nationalrates folgendes mit:

"Aufgrund des heutigen Austritts der III. Präsidentin Dr. Heide Schmidt sowie der Abgeordneten Dr. Friedhelm Frischenschlager, Klara Motter, Mag. Thomas Barmüller, Hans Helmut Moser aus dem freiheitlichen Parlamentsklub werden die Ausschuß-, Unterausschuß sowie sonstigen mit dem freiheitlichen Parlamentsklub in Verbindung stehenden Nominierungen der Genannten zurückgezogen.

Die Bekanntgabe der neuen Nominierungen erfolgt in den nächsten Tagen."

b) Am 8. Feber 1993 richtete der Abgeordnete zum Nationalrat Dr. Friedhelm FRISCHENSCHLAGER an den Präsidenten

des Nationalrates nachstehendes Schreiben:

"Die Unterzeichneten teilen Ihnen mit, daß mit Datum vom 4. Februar 1993 die aus dem Klub der FPÖ ausgetretenen Abgeordneten

Dr. Heide Schmidt

Dr. Friedhelm Frischenschlager

Mag. Thomas Barmüller

Hans Helmut Moser

Klara Motter

sich zu einem parlamentarischen Klub im Sinne des § 7 GOG zusammengeschlossen haben. Die Ergebnisse der Konstituierung dieses Klubs werden gemäß § 7, letzter Satz, GOG, wie folgt mitgeteilt:

Name des Klubs: Liberales Forum

Klubobmann: Dr. Friedhelm Frischenschlager

Stellvertretender Klubobmann

und Ordner: Hans Helmut Moser".

c) § 7 des Bundesgesetzes vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975), BGBl. 410/1975 idF BGBl. 720/1988, (im folgenden kurz: GOG NR), lautet:

"§ 7. Abgeordnete derselben wahlwerbenden Partei haben das Recht, sich in einem Klub zusammenzuschließen. Für die Anerkennung eines solchen Zusammenschlusses ist die Zahl von mindestens fünf Mitgliedern erforderlich. Abgeordnete, die nicht derselben wahlwerbenden Partei angehören, können sich in einem Klub nur mit Zustimmung des Nationalrates zusammenschließen. Die Ergebnisse der Konstituierung eines Klubs sowie Veränderungen derselben sind dem Präsidenten unverzüglich schriftlich mitzuteilen."

(Die Novelle zum GOG NR BGBl. 569/1993 ist für den vorliegenden Fall ohne Belang.)

d) Am 9. Februar 1993 fand eine Sitzung der Präsidialkonferenz (§ 8 GOG NR) unter dem Vorsitz des Präsidenten des Nationalrates statt. Dem Protokoll über diese "66. Präsidialkonferenz" zufolge wurde u.a. die Frage besprochen, ob es gemäß § 7 GOG NR zulässig sei, daß die fünf aus dem FPÖ-Klub ausgeschiedenen Abgeordneten einen eigenen Klub in dieser Gesetzesbestimmung bilden.

Die Lösung dieser Frage wurde damals vertagt. Das Problem wurde in der am 19. Februar 1993 abgehaltenen

"67. Präsidialkonferenz" unter Pkt. 2 der Tagesordnung neuerlich erörtert. Das über den Verlauf dieser Sitzung verfaßte Protokoll besagt zu diesem Tagesordnungspunkt auszugsweise:

"Der Präsident verweist einleitend auf die eingelangten und allen Mitgliedern der Präsidialkonferenz zur Verfügung stehenden Rechtsgutachten, von denen einzelne die Möglichkeit der Klubbildung verneinen, andere diese Möglichkeit bejahen, wobei auch Gründe geltend gemacht werden, die in der historischen Entwicklung zu suchen sind, und zwar in dem praktisch seit über 100 Jahren herrschenden Prinzip der Organisationsfreiheit der parlamentarischen Klubs und Verbände, welches durch die Geschäftsordnungsnovelle 1961 seines Erachtens nicht ins Gegenteil verkehrt wurde.

Von folgenden Personen bzw. Institutionen wurden gutächtliche Äußerungen vorgelegt:

Rechts- und Legislativdienst der Parlamentsdirektion Universitätsprofessor Dr. Heinz Mayer Universitätsprofessor Dr. Günther Winkler Universitätsprofessor Dr. Hans Klecatsky

Bundeskanzleramt Verfassungsdienst Universitätsprofessor Dr. Helmut Widder Universitätsprofessor Dr. Werner Doralt.

Universitätsprofessor Dr. Herber Haller hat ein Positionspapier vorgelegt.

Der Präsident setzt sich mit einigen dieser gutächtlichen Äußerungen auseinander und bezeichnet die Stellungnahme des BKA-VD als besonders ausgewogen. Er berichtet, daß er auch Überlegungen angestellt habe, eine Befassung des Plenums zu versuchen, doch sei er nach Gesprächen mit einzelnen Mitgliedern der Präsidialkonferenz davon wieder

abgekommen. Er ersucht dringend, so bald wie möglich eine klare Rechtslage durch eine entsprechende Änderung des GOG zu schaffen (Anlage). Es könne verschiedene rechtspolitische Konzeptionen geben, doch müsse jene, für die sich der Gesetzgeber entscheide, im Gesetz klar zum Ausdruck kommen.

..... (Wortmeldungen der Abgeordneten Dr. NEISSER, Dr. HAIDER, Dr. FUHRMANN, WABL)

Präsident Dr. Fischer äußert die Auffassung, daß die Meinung, wonach je eine wahlwerbende Partei und je ein Klub untrennbar verknüpft seien, über das hinausgeht, was in der Geschäftsordnung und in der Bundesverfassung verankert ist. Will das der Gesetzgeber so, dann muß er es als sein rechtspolitisches Programm in Worte gießen und kann sich nicht mit dürren Formulierungen begnügen (wie das hier der Fall ist), die keine Antwort auf ein Problem geben, das bisher noch nie aufgetreten ist. Der Präsident räumt ein, daß man die Rechtsfrage, die sich aus Gutachten und Diskussion ergibt, unterschiedlich beurteilen kann und plädiert daher für eine klarere Regelung für die Zukunft. Er ist es aber jetzt seiner Funktion schuldig, nach sorgfältiger Abwägung aller Umstände, auf die Rechtsfrage konzentriert, eine Entscheidung zu treffen.

.... (Wortmeldungen des Abgeordneten Dr. HAIDER, des 2. Präsidenten Dr. LICHAL und der 3. Präsidentin Dr. SCHMIDT)

Präsident Dr. Fischer stellt zusammenfassend fest:

1. Zur Klubbildung: Es liegt eine Zuschrift über die Konstituierung des Klubs 'Liberales Form' vor. Der Präsident kommt zu der Überzeugung, daß die Argumente, die gegen die Zulässigkeit der Konstituierung dieses Klubs sprechen, im Vergleich mit den Pro-Argumenten, wie sie auch in diversen Gutachten enthalten sind, nicht jenes Gewicht haben, daß er sich dazu entschließen könne, die Konstituierung als geschäftsordnungswidrig oder verfassungswidrig zu bezeichnen, und er werde bei der Handhabung der von ihm zu vollziehenden Normen in diesem Sinne vorgehen. Selbst bei einem vollständigen Gleichgewicht zwischen den Pro- und Kontraargumenten hätte er kein Recht, den Klubstatus zu verneinen. Er stützt sich hiebei insbesondere auf eine verfassungskonforme Rechtsauslegung und die historische Interpretation.

Es liege nach übereinstimmender Auffassung der Mitglieder der Präsidialkonferenz auch keine Scheingründung vor.

2. §7 GOG ist verbessерungsbedürftig und sollte daher novelliert werden.

3. Seine Rechtsauffassung zur Bildung des Klubs 'Liberales Forum' ist für die Frage der Parteien- oder der Akademiefinanzierung - für die er nicht zuständig ist - unpräjudiziert.

4. Der Versuch die Bildung des neuen Klubs beim Verfassungsgerichtshof anzufechten, wäre legitim."

2. Am 2. April 1993 brachten

a) der "Club der Freiheitlichen Partei Österreichs der Abgeordneten zum Österreichischen Nationalrat",

b) Dr. Jörg HAIDER, Abgeordneter zum Nationalrat und Klubobmann, und

c) die "Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) als Wahlpartei"

beim Verfassungsgerichtshof die vorliegende, auf Art144 (Abs1) B-VG gestützte Beschwerde ein.

Diese wendet sich gegen die - von den Einschreitern als Bescheid iS des Art144 B-VG qualifizierte - vom Präsidenten des Nationalrates in der 67. Präsidialkonferenz vom 19. Feber 1993 "verkündete ... Entscheidung, nämlich, daß die Bildung des Parlamentsklubs 'Liberales Forum' rechtens sei".

Die Beschwerdeführer behaupten, in näher bezeichneten verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten verletzt worden zu sein und beantragen, die angefochtene Erledigung kostenpflichtig aufzuheben.

3. Der Präsident des Nationalrates als jene Behörde, von der die angefochtene Erledigung herrührt (§83 Abs1 VerfGG), legte die bezughabenden Akten vor und erstattete am 25. Mai 1993 eine Gegenschrift. Er begehrte, die Beschwerde als unzulässig zurückzuweisen, in eventu als unbegründet abzuweisen, und den Beschwerdeführern den Ersatz der Prozeßkosten aufzuerlegen.

4. Unter der Bezeichnung "Club Liberales Forum der Abgeordneten des österreichischen Nationalrates" erstatteten die fünf oben (I.1.b) genannten Abgeordneten zum Nationalrat als beteiligte Partei am 3. Juni 1993 eine Äußerung, in der u.a. der Bescheidcharakter der angefochtenen Erledigung negiert und die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde beantragt wird.

## II. Der Verfassungsgerichtshof hat zur Frage der Zulässigkeit der Beschwerde erwogen:

Gemäß Art144 Abs1 B-VG erkennt der Verfassungsgerichtshof über Beschwerden gegen Bescheide der Verwaltungsbehörden.

Zu klären ist also, ob die angefochtene Erledigung überhaupt ein "Bescheid" ist dieser Verfassungsvorschrift ist.

1.a) Die Beschwerdeführer bejahren den Bescheidcharakter und führen hiezu in der Beschwerde aus:

"Ein Bescheid wird zwar als 'förmlicher' Verwaltungsakt verstanden (Winkler-Bescheid, 93 ff; Walter-Mayer, Verwaltungsverfahrensrecht, 123 f), doch muß formalen Erfordernissen nur soweit Rechnung getragen werden, als ihre Beachtung notwendig ist, um den normativen Charakter des Verwaltungsaktes erkennen zu können (Oberndorfer, Die Österr. Verwaltungsgerichtsbarkeit). Der Schriftformgebundenheit wurde im vorliegenden Fall (Verkündung und Protokollierung in der 67. Präsidialsitzung) genüge getan. Das gleiche gilt für die ordnungsgemäße Beurkundung und Verkündung, Unterfertigung.

Der normative Charakter ist evident:

Ohne diese Entscheidung wäre der Klubstatus von dem 'Liberalen Forum' nie erlangt worden.

Der Erste Präsident des Nationalrates verkündete mündlich einen Bescheid, der niederschriftlich beurkundet wurde. Die Verkündung erfolgte gegenüber den anwesenden Kluboboleuten. Die Beurkundung der protokollmäßigen Festhaltung erfolgte durch den Ersten Präsidenten. Die Merkmale eines Bescheides im Sinne des Artikel 144 B-VG liegen vor, wenn auch zugegebenermaßen das schriftliche äußere Erscheinungsbild eines 'Bescheides' fehlt.

(Der Verwaltungsgerichtshof hat z.B. der Anordnung wasserrechtlicher Sofortmaßnahmen auch ohne Bescheidbezeichnung Bescheidcharakter mit Rücksicht auf den normativen Charakter der Entscheidung zugebilligt (VwGH, 16.12.1982, ZI 82/97/0156, 0157).)

Ungeachtet dessen kann das fehlende äußere Erscheinungsbild die Zulässigkeit der Beschwerde nicht hindern, da der normative Sinn der behördlichen Erledigung aus dem Inhalt der Entscheidung und auch aus dem gesamten Vorgang eindeutig ableitbar ist. Es wurde auch von allen Seiten klar festgestellt, daß sie nicht nur einen politischen, sondern vor allem einen rechtlichen Charakter hat. Sie wurde von allen Beteiligten, den Betroffenen und der Öffentlichkeit erwartet, weil sie mit der Klärung einer ungeklärten Frage gleichgesetzt wurde. An der Tatsache des rechtsbegründenden Akts kann sohin nicht gezwifelt werden.

Ob das 'Recht' des Zusammenschlusses zu einem Club zurecht oder zu unrecht ausgeübt wurde, wurde offensichtlich vom 1. Präsidenten des Nationalrates, Dr. Heinz Fischer (wenn auch im Wege der Kompetenzanmaßung), entschieden. Diese Entscheidung erfolgte in offensichtlicher Anwendung des Artikel 30 Abs6 B-VG. Daher liegt kein legislativer Akt vor, sondern verwaltungsbehördliches Handeln im Sinne einer Vollziehung. Die vom 1. Präsident des Nationalrates gesetzte Maßnahme hat alle Merkmale der Vollziehung einer Verwaltungsangelegenheit.

Kein Zweifel kann über den Kreis der Adressaten und Betroffenen bestehen:

Primär sind es die Parlamentsclubs, ferner auch alle Abgeordneten zum Nationalrat, zuletzt aber auch die Wahlparteien, denen gegenüber allerdings keine ausdrückliche Zustellung erfolgte, doch wurde die Entscheidung im Plenum verkündet.

Die Entscheidung hat eindeutig den Charakter der Rechtsfindung:

Ausgehend von einem bestimmten Sachverhalt wird vorerst die Rechtsfrage erörtert, werden von den Beteiligten Argumente - im vorliegenden Fall überwiegend rechtliche Argumente - vorgetragen und dann wird von dem Präsidenten als Vollzugsorgan in Verwaltungsangelegenheiten im Sinne des Artikel 30 Abs6 B-VG die Entscheidung getroffen.

Der Bescheidbegriff des Artikel 144 Abs1 B-VG ist mit dem Bescheidbegriff des §56 AVG 1950 (und der Artikel 130 und 131 B-VG) nicht ident. Unter Bescheid im Sinne des Artikel 144 B-VG ist jede Erledigung einer Verwaltungsbehörde zu verstehen, mit der ein individuelles Rechtsverhältnis gestaltet oder festgestellt wird, ob die Erledigung nun in Form eines Bescheides nach §56 AVG ergeht oder nicht (VfSlg. 4986). Der gewählte Vorgang stellt sich in eindeutiger Art und Weise als eine Entscheidung bzw. Verfügung dar, mit welcher Rechtsverhältnisse der Beschwerdeführer festgestellt bzw. begründet (verändert) werden. Es ist deshalb der Bescheidcharakter zu bejahen (VfSlg. 2871, 2929). Dies gilt auch

dann, wenn eine formlose Erledigung gewählt wird (VfSlg. 6527, 7436). Sollte die gefällte Entscheidung deshalb nicht als 'Bescheid' bezeichnet werden sein, um den Beschwerdeführer den Rechtsschutz zu verwehren oder zu erschweren, wäre umso mehr auf den rechtlichen Charakter des auf verbindliche Feststellung einer scheinbar ungeklärten Rechtslage gerichteten Willens des 1. Präsidenten einzugehen. Es genügt nach der Judikatur, daß mit genügender Deutlichkeit zu erkennen ist, daß es sich trotz des äußersten Anscheins nicht um bloße Mitteilungen oder Empfehlungen handelt, sondern, daß der Erledigung normativer Charakter zukommt (VfGH 11.10.1982, B229/79). Die Entscheidung des Ersten Präsidenten war eindeutig ein rechtsverbindlicher Akt, an den sich Rechtsfolgen knüpften, bzw. ausdrücklich knüpfen sollten.

Eine dieser Rechtsfolgen besteht darin, daß finanzielle Zuwendungen daraus resultieren. Im Falle des Klubs der Freiheitlichen Partei erhält diese eine um S 2 Mio. reduzierte Zuwendung und wegen Existenz eines 5. Klubs reduzierte APA-Dienstleistungen im Wert von ca. S 150.000,-- mehr oder weniger.

Zusammenfassend wird ausgeführt, daß sich aus dem Vorstehenden insgesamt ergibt, daß der 1. Präsident des Nationalrates, Dr. Heinz Fischer, offenkundig eine Entscheidung gefällt hat, die als Bescheid im Sinne des Artikel 144 B-VG zu qualifizieren ist, wenn auch die Tatsache, daß er einen derartigen Bescheid erlassen hat, durch die Begleitumstände verschleiert ist. Es liegt eine verschleierte Entscheidung in Protokollform vor. Dabei ist bemerkenswert, daß das Protokoll alle förmlichen Kriterien einer verbindlichen beurkundenden Niederschrift aufweist (Datum, Unterschrift des Präsidenten etc.).

Diese Niederschrift wurde den am Verfahren Beteiligten (Klubs) auch zugestellt. Der gesamte Vorgang gleicht einer ordnungsgemäßen förmlichen Erledigung. Betroffen sind damit die politische Partei FPÖ, der FPÖ-Parlamentsklub und deren (beider) Obmann Dr. Jörg Haider.

Kompetenzanmaßung durch den 1. Präsidenten:

Gemäß §7 GOGNR ist der 1. Präsident des Nationalrates für eine derartige Entscheidung aber nicht zuständig:

Auszugehen ist davon, daß es Sache der wahlwerbenden Partei ist, sich zu einem Klub zusammenzuschließen. Wenn dies rechtmäßig erfolgt, bedarf es keiner Genehmigung. Der Zusammenschluß muß nur dem Präsidenten mitgeteilt werden. Die Verbindlichkeit des Zusammenschlusses tritt Kraft Gesetzes ein. Wenn der Zusammenschluß (§7 GOGNR, 1. Satz) nicht rechtmäßig erfolgt, dann ist er absolut nichtig.

In Ansehung eines rechtmäßig gebildeten Klubs könnte überhaupt nur ein Feststellungsbescheid in Frage kommen. Dieser könnte rechtmäßig oder rechtswidrig sein.

Ist ein Klub nicht gemäß §7 GOGNR rechtmäßig gebildet, ist die Klubbildung absolut nichtig. Bei nichtiger Klubbildung ist eine Entscheidung über die Klubbildung aber feststellend mit Gestaltungswirkung. Es liegt in diesem Fall das Erscheinungsbild eines Feststellungsbescheides mit der Rechtswirkung einer Gestaltung vor. Der Klub 'existiert' - infolge Nichtigkeit der Klubbildung - erst durch den Feststellungsbescheid.

Das rechtswidrige Handeln des 1. Präsidenten Dr. Heinz Fischer in Verbindung mit der Rechtslage spricht dafür, daß ein rechtswidriger Feststellungsbescheid mit Gestaltungswirkung vorliegt. Er hat durch sein Verhalten einen nicht rechtens gebildeten Klub ins Rechtsleben gerufen, dessen Bildung absolut nichtig ist. (Das bedeutet eine Kompetenzanmaßung.) Der hier bekämpfte Bescheid ist deshalb nicht nur rechtswidrig, sondern er stammt auch von einem unzuständigen Organ. Darin liegt nicht nur Willkür infolge Gesetzlosigkeit, sondern auch eine Verletzung des Rechtes auf den gesetzlichen Richter.

Bei rechtlich richtiger Betrachtung der Vorgangsweise muß man nur zu dem Ergebnis kommen, daß die Klubbildung rechtswidrig ist und daß damit auch die Folgen der Klubbildung (Zuweisung bzw. Entzug von Geldmitteln bzw. Zuweisung und Entzug von Dienstleistungen etc.) ebenfalls rechtswidrig sind. Was (als rechtliche Konsequenz) für die Klubbildung gilt, muß im Ergebnis auch für die administrativen Folgemaßnahmen gelten.

Zur rechtlichen Qualifizierung der Handlungsweise des 1. Präsidenten des Nationalrates, Dr. Heinz Fischer, wird auf Art30 Abs6 B-VG verwiesen. Offensichtlich hat der

1. Präsident des Nationalrates in der Eigenschaft als Verwaltungsorgan gehandelt, denn er hat gleichzeitig die Anweisung gegeben, die entsprechenden Zuweisungen und Kürzungen der Geldmittel und Dienstleistungen durchzuführen. Diese Maßnahmen wären jedenfalls nicht möglich und erklärlich gewesen und zur Durchführung

gelangt, wenn nicht der 1. Präsident des Nationalrates, Dr. Heinz Fischer, die verbindliche Feststellung ausgesprochen hätte, daß die Klubbildung des Parlamentsklubs 'Liberales Forum' zu Recht erfolgt wäre."

b) Der Präsident des Nationalrates verneint in seiner Gegenschrift die Bescheidqualität der bekämpften Erledigung mit nachstehenden Argumenten:

"Hier handelt es sich um die Prüfung der Frage, ob über die 'Anerkennung' eines Klubs im Sinne des § 7 GOG ein Feststellungsbescheid erlassen werden könne oder müsse.

Zunächst einmal ist festzuhalten, daß § 7 leg.cit. eine förmliche Entscheidung des Präsidenten des Nationalrates offenbar nicht vorsieht. Die Konstituierung eines Klubs tritt vielmehr durch die Erfüllung der gesetzlich vorgesehenen Voraussetzungen ein. Die Ergebnisse der Konstituierung eines Klubs sind dem Präsidenten nach § 7 letzter Satz leg.cit. mitzuteilen. Der Präsident des Nationalrates hat die Konstituierung zur Kenntnis zu nehmen und die von der Rechtsordnung vorgesehenen Rechtsfolgen daran zu knüpfen (z.B. die Einladung in die Präsidialsitzung zu veranlassen), wenn er nicht zu der Überzeugung gelangt, daß die Konstituierung geschäftsordnungswidrig war (was zu begründen wäre), bzw. die gesetzlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind.

Die Erlassung eines Feststellungsbescheides ist aber auch noch aus anderen Gründen rechtlich nicht geboten. Voraussetzung für die Erlassung eines Feststellungsbescheides wäre, daß eine Verwaltungsbehörde in der Sache örtlich und sachlich zuständig ist. Artikel 30 B-VG weist dem Präsidenten des Nationalrates zwar einige Zuständigkeiten im Bereich der Vollziehung zu (z.B. die Ernennung der Bediensteten der Parlamentsdirektion, die Erlassung von Verordnungen etc.), in der überwiegenden Mehrzahl seiner Aufgaben im Rahmen des GOG wird der Präsident aber als Organ der Gesetzgebung, nicht der Vollziehung tätig. Seine Aufgaben im Bereich der Vollziehung sind in Artikel 30 B-VG bzw. § 14 GOG aufgezählt und erst durch die Geschäftsordnungs-Novellen 1961, 1975 und 1979 schrittweise ausgebaut worden. Daraus ergibt sich, daß die Aufgaben des Präsidenten des Nationalrates im Bereich der Vollziehung relativ beschränkt sind und lediglich eine Ausnahme von dem Prinzip darstellen, daß seine Rechtsakte im Regelfall der Staatsfunktion Gesetzgebung angehören. Für Erlassung von Feststellungsbescheiden ist im Rahmen dieser Staatsfunktion kein Raum.

Bei der Anwendung des § 7 GOG handelt es sich vielmehr um Rechtsakte, die der Gesetzgebung zuzurechnen sind. Die Bildung von Klubs stellt ein Recht der Abgeordneten dar, das mit der Ausübung ihrer parlamentarischen Rechte in engstem Zusammenhang steht (z.B. das Recht, gemäß § 32 GOG Mitglieder und Ersatzmitglieder für die parlamentarischen Ausschüsse namhaft zu machen). Die Bildung von Klubs kann allenfalls von Bedeutung für daran anknüpfende Verwaltungsverfahren sein (vgl. z.B. die Zuerkennung von Bezügen der Clubobmänner gemäß § 8 Abs 1 Bezügegesetz, BGBI. Nr. 273/1972 idF BGBI. Nr. 731/1990), dadurch wird die Bildung des Klubs selbst aber nicht zu einer Verwaltungsangelegenheit.

Die mehrfach unter Hinweis auf APA-Meldungen (sh. Seite 6 der Beschwerde) angeführte 'Entscheidung', die der Präsident des Nationalrates in der Sache getroffen haben soll und die nun in Beschwerde gezogen ist, ist nicht als 'Entscheidung' im Rechtssinn zu verstehen, sondern als Mitteilung über die Beurteilung von Tatsachen (nämlich die Beurteilung der ex-lege eintretenden Klubbildung des Liberalen Forums). Es ist in diesem Zusammenhang auch zu betonen, daß der Präsident des Nationalrates keine andere Möglichkeit hatte, die aus einer Klubbildung folgenden Rechtsfolgen (z.B. was die Neuwahl der Ausschüsse gemäß § 32 GOG betrifft) zu veranlassen, als eben diese Beurteilung vorzunehmen. Daher kann auch nicht davon die Rede sein, die belangte Behörde hätte sich eine ihr nicht zukommende Kompetenz arrogiert, wie die Beschwerde behauptet.

Aus den angeführten Gründen hält die belangte Behörde die Prozeßvoraussetzung des Vorliegens eines Bescheides einer Verwaltungsbehörde im gegebenen Fall für nicht erfüllt".

c) Auch in der von den oben (I.1.b) genannten fünf Abgeordneten zum Nationalrat unter der Bezeichnung "Club Liberales Forum der Abgeordneten des österreichischen Nationalrates" erstatteten Äußerung (s.o. I.4) wird die Ansicht vertreten, die angefochtene Erledigung sei nicht als Bescheid zu werten:

"Die gegenständliche Beschwerde richtet sich gegen eine Handlung, die von den Beschwerdeführern als 'Verwaltungsbescheid', und zwar genauer als Feststellungsbescheid mit Gestaltungswirkung bezeichnet wird, und zwar dagegen, daß

der Präsident des Nationalrates die Mitteilung des Clubobmannes der beteiligten Partei, Dr. Friedhelm

Frischenschlager, die fünf aus der FPÖ ausgetretenen Abgeordneten, nämlich Dr. Frischenschlager, Frau Dr. Heide Schmidt, Frau Klara Motter, Herr Hans-Helmut Moser und Herr Mag. Thomas Barmüller hätten sich zum Club 'LIBERALES FORUM' zusammengeschlossen, zur Kenntnis genommen hat.

Eine Bescheidbeschwerde gemäß Art144 B-VG setzt das Vorhandensein eines nicht mehr anfechtbaren Bescheides voraus. Ein Bescheid wird in der allgemeinen Verwaltungslehre als individueller hoheitlicher förmlicher Verwaltungsakt angesehen, wobei strittig ist, welche Bescheidmerkmale unbedingt erforderlich sind. Kein Bescheid ist jedenfalls eine Information über die Rechtslage oder eine gutachterliche Äußerung. Bezuglich der oben genannten Handlung der belangten Behörde muß der Bescheidcharakter jedenfalls verneint werden. Damit eine Handlung auch dann, wenn sie nicht in der normalen äußeren Erscheinungsform des Bescheides erfolgt, zu einem Bescheid im Rechtssinne wird, ist eine normative Grundlage für die Bescheiderlassung erforderlich. Daß diese im gegenständlichen Fall fehlt, hat selbst die Beschwerdeführerin zugegeben. Der §7 der Geschäftsordnung des Nationalrates sieht in keiner Weise einen Bescheid des Präsidenten des Nationalrates im Zusammenhang mit der Gründung von parlamentarischen Clubs vor. In der genannten Bestimmung ist lediglich festgehalten, daß 'die Konstituierung eines Clubs' dem Präsidenten des Nationalrates unverzüglich mitzuteilen ist. Darüber, was der Präsident des Nationalrates mit einer solchen Mitteilung zu machen hat, schweigt das Gesetz. Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, daß eine gesetzliche Bestimmung durch welche einer anderen Behörde eine Kompetenz zur Bescheiderlassung im Zusammenhang mit der genannten Mitteilung zugeordnet wird, ebenfalls fehlt.

Im vorliegenden Fall hat der Clubobmann der FPÖ, Herr Dr. Jörg Haider dem Präsidenten des Nationalrates am 4. Februar 1993 mitgeteilt, daß die aus der FPÖ ausgetretenen Abgeordneten als Vertreter der FPÖ aus den Ausschüssen zurückgezogen werden. Kurz darauf, nämlich am 8. Februar 1993 hat der Clubobmann des LIBERALEN FORUMS, Herr Dr. Friedhelm Frischenschlager dem Präsidenten des Nationalrates die Clubbildung ebenfalls mitgeteilt. Damit war den Bestimmungen des §7 GOGNR Genüge getan. Jede weitere Aktion und die mit den Vorgängen verbundene allgemeine Erregung ist zwar verständlich, rechtlich aber irrelevant. Mehr als Mitteilungen verlangt das Gesetz nicht und alle Äußerungen, die Nationalsratspräsident Dr. Heinz Fischer getan oder unterlassen hat, können keinen Bescheidcharakter haben, sondern sind allenfalls gutachterliche Äußerungen, und sind daher auch nicht mit einer Beschwerde gemäß Art144 B-VG an den Verfassungsgerichtshof anfechtbar."

2.a) Der Verfassungsgerichtshof hat wiederholt die Frage untersucht, ob eine bei ihm bekämpfte, nicht als Bescheid bezeichnete Erledigung dennoch als Bescheid iS des Art144 Abs1 B-VG zu qualifizieren ist.

In seiner bisherigen ständigen Judikatur kam er zum Ergebnis, daß dies dann angenommen werden muß, wenn die Erledigung gegenüber individuell bestimmten Personen eine Verwaltungsangelegenheit in einer der Rechtskraft fähigen Weise normativ regelt, wenn sie also für den Einzelfall bindend die Gestaltung oder Feststellung von Rechtsverhältnissen zum Inhalt hat, ob sie nun in Form eines Bescheides nach den §§56 ff. AVG ergeht oder nicht (vgl. zB VfSlg. 4986/1965, 6187/1970, 8744/1980, 9244/1981, 9444/1982, 11077/1986, 11415/1987, 12321/1990; 12753/1991, S 786 f.). Aus der Erledigung muß - soll sie als Bescheid iS des Art144 Abs1 B-VG gewertet werden - deutlich der objektiv erkennbare Wille hervorgehen, gegenüber einer individuell bestimmten Person die normative Regelung einer konkreten Verwaltungsangelegenheit zu treffen (vgl. zB VfSlg. 8560/1979, 10119/1984). Ob dies der Fall ist, kann sich auch daraus ergeben, ob die Behörde von Rechts wegen verpflichtet ist, einen Bescheid zu erlassen (vgl. VfSlg. 9520/1982, S 153 f.). Ob eine Erledigung als Bescheid iS des Art144 Abs1 B-VG gewertet werden kann, ist vor dem Hintergrund der geltenden Rechtslage zu beurteilen (vgl. zB VfSlg. 10270/1984, 10368/1985; 12753/1991, S 786 f.).

b) Ausgehend von dieser Rechtsprechung - von der abzurücken kein Anlaß besteht - ist die bekämpfte Erledigung nicht als Bescheid iS des Art144 Abs1 B-VG einzustufen:

aa) Die Rechtslage sieht im Zusammenhang mit der Gründung eines Klubs iS des §7 GOG NR die Erlassung eines normativen Aktes, so insbesondere eines Bescheides, durch den Präsidenten des Nationalrates nicht vor.

Dem §7 erster Satz GOG NR (Text s.o. I.1.c) zufolge haben Abgeordnete derselben wahlwerbenden Partei das Recht, sich in einem Klub zusammenzuschließen. Ein solcher Klub konstituiert sich durch eine entsprechende Willenserklärung der Abgeordneten, nicht aber durch den konstitutiven oder deklarativen Rechtsakt irgendeines Staatsorgans. Das Ergebnis der Konstituierung ist dem Präsidenten des Nationalrates lediglich mitzuteilen (§7 letzter Satz GOG NR). Daran ändert auch die Formulierung des §7 zweiter Satz GOG NR nichts, wonach für "die Anerkennung eines solchen Zusammenschlusses" (nämlich von Abgeordneten derselben wahlwerbenden Partei zu einem

Nationalratsklub) die Zahl von mindestens fünf Mitgliedern erforderlich ist: Unter "Anerkennung" ist im gegebenen Zusammenhang nämlich kein rechtsbegründender, von einem Staatsorgan zu setzender Akt zu verstehen; vielmehr soll durch dieses Wort lediglich zum Ausdruck gebracht werden, daß der betreffende Klub in der Rechtsordnung existent geworden ist, sofern der Zusammenschluß aus mindestens fünf Abgeordneten besteht. Für diese Auslegung spricht auch, daß §7 GOG NR kein Organ nennt, das eine "Anerkennung" im Sinne eines konstitutiven (oder auch nur deklarativen) Aktes vorzunehmen hätte.

Wollen sich hingegen Abgeordnete, die nicht derselben wahlwerbenden Partei angehören, zu einem Klub zusammenschließen, so bedürfen sie dazu gemäß §7 dritter Satz GOG NR der Zustimmung des Nationalrates. Dem Präsidenten des Nationalrates sind auch in diesem Fall die Ergebnisse der Konstituierung des Klubs (bloß) mitzuteilen (§7 letzter Satz GOG NR). Eine Befugnis zur Erlassung eines Bescheides ist daraus nicht abzuleiten.

Dem Präsidenten des Nationalrates kommt also in keinem der beiden Fälle die Befugnis zu, allgemeinverbindlich (bescheidmäßig) über die behauptete Konstituierung eines Nationalratsklubs abzusprechen - weder in konstitutiver noch in deklarativer Form. Alle staatlichen Organe - auch der Präsident des Nationalrates - haben vielmehr für Zwecke der bei ihnen anhängigen Verfahren oder sonstigen von ihnen zu setzenden Maßnahmen (der Präsident des Nationalrates etwa in Zusammenhang mit den §§8 Abs1, 32 Abs1, 41 Abs7, 56 Abs2, 57 Abs4 bis 7, 57a Abs2, 60 Abs3 GOG NR sowie dem Klubfinanzierungsgesetz 1985) incidenter zu beurteilen, ob die Behauptung einer Personengruppe, ein Klub iS des §7 GOG NR zu sein (sei es ein solcher iS des ersten Satzes, sei es ein solcher iS des dritten Satzes dieser Bestimmung), zutrifft oder nicht (vgl. hiezu das Erkenntnis VfSlg. 9648/1983, betreffend das Parteiengesetz).

bb) Im Einklang mit dieser Rechtslage hat der Präsident des Nationalrates - wie sich aus dem oben (I.1.d) wiedergegebenen Protokoll über die 67. Präsidialkonferenz, insbesondere aus den "zusammenfassenden Feststellungen" des Präsidenten ergibt - lediglich zum Ausdruck gebracht, in welchem Sinn er bei Handhabung der von ihm zu vollziehenden Normen die Frage der Bildung des "Liberalen Forums" als Klub zu beurteilen gedenke (s. die "zusammenfassenden Feststellungen" im Protokoll, Pkt. 1, zweiter Satz, letzter Halbsatz).

Auch wenn der Präsident im Zuge der 67. Präsidialkonferenz die Wendung gebraucht hat, daß er über die Zulässigkeit der Gründung des "Liberalen Forums" als Klub iS des §7 GOG NR eine "Entscheidung" zu treffen habe, ist daraus der Wille, einen normativen Abspruch zu treffen, nicht abzuleiten; im Hinblick auf die schillernde Bedeutung der Worte "entscheiden, Entscheidung" im allgemeinen Sprachgebrauch und in der Rechtssprache ist nicht zu folgern, daß er eine Feststellung oder Verfügung mit normativer Wirkung treffen wollte; vielmehr brachte er, wie sich aus dem Zusammenhang, in dem diese Worte gebraucht wurden, ergibt, lediglich zum Ausdruck, er müsse sich jetzt entscheiden, wie er im Augenblick (rechtlich unverbindlich) einen bestimmten Sachverhalt beurteile.

Vor dem Hintergrund der dargestellten Rechtslage ist die vom Präsidenten des Nationalrates anlässlich der 67. Präsidialkonferenz abgegebene Äußerung nicht als Bescheid zu deuten. Dazu kommt, daß die angefochtene Erledigung (darunter ist wohl die im Protokoll wiedergegebene "zusammenfassende Feststellung" zu verstehen) in keiner Weise die Merkmale eines (mündlich verkündeten) Bescheides aufweist.

3. Demnach ist auszuschließen, daß in der bekämpften Erledigung eine verbindliche Feststellung oder gar eine Verfügung konstitutiven Charakters liegt.

Die Beschwerde war daher mangels Bescheidcharakters der angefochtenen Erledigung als unzulässig zurückzuweisen.

Bei diesem Ergebnis war weder darauf einzugehen, ob der Präsident des Nationalrates hier als Verwaltungsbehörde oder nicht vielmehr in Ausübung der Staatsfunktion Gesetzgebung gehandelt hat (zur Frage der Unterscheidung der Staatsfunktionen Gesetzgebung und Verwaltung vgl. insbesondere VfSlg. 4864/1964, 6110/1969, 6277/1970, 7607/1975, 11882/1988, 12262/1990; VfGH 7.10.1958 B204,205/58; 18.6.1993 B569,669/92), noch war die Legitimation der drei Beschwerdeführer zu erörtern. Ebenso hatte eine Auseinandersetzung mit den zahlreichen, aus Anlaß des in Rede stehenden Geschehens erstatteten Gutachten und literarischen Äußerungen zu unterbleiben, die sich mit der - hier nicht zu entscheidenden - Frage einer etwaigen Klubbildung des "Liberalen Forums" beschäftigen.

III. 1. Dies konnte gemäß §19 Abs3 Z2 lita VerfGG

ohne vorangegangene Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden.

2.a) Dem Präsidenten des Nationalrates waren Verfahrenskosten nicht zuzusprechen, weil der von ihm (offenbar für die Erstattung der Gegenschrift und für die Vorlage der Verwaltungsakten) als belangte Behörde begehrte Kostenersatz

im Beschwerdeverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof nicht vorgesehen ist (vgl. zB VfSlg. 11917/1988, S 610, und die dort zitierte weitere Vorjudikatur).

b) Hingegen war den unter der Bezeichnung "Club Liberales Forum der Abgeordneten des österreichischen Nationalrates" als beteiligte Partei einschreitenden fünf Abgeordneten zum Nationalrat gemäß §88 VerfGG der beantragte Kostenersatz zu gewähren. In den zugesprochenen Kosten ist Umsatzsteuer in der Höhe von S 2.875,-- enthalten.

Um diesen Kostenspruch treffen zu können, war es nicht erforderlich zu untersuchen, ob der "Club Liberales Forum der Abgeordneten des österreichischen Nationalrates" überhaupt in rechtswirksamer Weise existent geworden ist (nämlich als Klub von Abgeordneten "derselben wahlwerbenden Partei" iS des §7 erster Satz GOG NR), oder ob für eine gültige Klubbildung die Zustimmung des Nationalrates iS des §7 dritter Satz GOG NR erforderlich gewesen wäre. Der Kostenzuspruch hat nämlich unabhängig davon zu erfolgen, ob es sich bei der einschreitenden Gruppierung um einen Nationalratsklub, einen etwaigen Parlamentsklub des Liberalen Forums (zur Unterscheidung Nationalratsklub - Parlamentsklub

s. das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom heutigen Tag, A10/93) oder um die hinter dem "Club" stehenden fünf (im Spruch namentlich erwähnten) Abgeordneten gehandelt hat.

#### **Schlagworte**

Bescheidbegriff, Nationalrat, Partei politische, Wahlpartei, Parlamentsrecht, VfGH / Kosten, VfGH / Beteiligter

#### **European Case Law Identifier (ECLI)**

ECLI:AT:VFGH:1993:B563.1993

#### **Dokumentnummer**

JFT\_10068787\_93B00563\_00

**Quelle:** Verfassungsgerichtshof VfGH, <http://www.vfgh.gv.at>

© 2026 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

[www.jusline.at](http://www.jusline.at)