



Peter Diem \* Heinrich Neisser

# Zeit zur Reform

Parteireform

Parlamentsreform

Demokratiereform

VERLAG KURT WEDL WIEN MÜNCHEN

Umschlagentwurf: Eberhard Knoll

Verlag Kurt Wedl Melk

Auslieferung in der BRD: Günter Olzog Verlag München

Gedruckt in der Buchdruckerei Franz Wedl,  
Melk—Wien

*PETER DIEM und HEINRICH NEISSER publizieren im vorliegenden Band Analysen, Vorschläge und Dokumente zur Reform der österreichischen Demokratie. Ihre Arbeit ist eine Arbeit der Politikwissenschaft, Das Anliegen, das Diem und Neisser mit dem vorliegenden Band verbinden, geht aber über das akademische Interesse weit hinaus. Beide Autoren stehen, obzwar selbst noch jung an Jahren, seit langem in der politischen Praxis. Die von den Verfassern vertretenen Thesen bauen somit nicht nur auf ihrer Ausbildung als Juristen und Politologen auf, sondern auch auf einer reichen politischen Erfahrung. Das vorliegende Werk unterscheidet sich von anderen Publikationen zum Thema Partei-, Parlaments- und Demokratiereform in Österreich insbesondere in folgender Hinsicht: Die Autoren beschränken sich nicht darauf zu sagen, was ideal und wünschenswert ist, sie entwickeln vielmehr praktische Konzepte zur Durchführung ihrer Reformthesen und formulieren 25 konkrete Vorschläge; sie bringen nicht nur zum Ausdruck, was sein soll, sondern auch, was sein kann.*

*Der Verlag*

## VORWORT

*Dies ist nicht der erste Beitrag zur Reform der österreichischen Demokratie. Wir hoffen, dass es nicht der letzte sein wird. Seit 1966 sind eine Reihe von Publikationen zu diesem Thema erschienen. Schon beim Bundesparteitag der Österreichischen Volkspartei im Oktober 1966 befasste sich ein Arbeitskreis der „Aktion 20“ mit Fragen einer Reform des bestehenden rechtsstaatlichen Systems. Von den in der Folge erschienenen Diskussionsbeiträgen (siehe Literaturverzeichnis Seite 175) fanden insbesondere die von den beiden sozialistischen Abgeordneten zum Nationalrat Christian BRODA und Leopold GRATZ erstatteten Vorschläge stärkere Beachtung in der Öffentlichkeit. Diese und andere, zum Teil sehr allgemein gehaltene Anregungen haben uns veranlasst, die gesamte Thematik zu systematisieren und die einzelnen Probleme detaillierter zu behandeln. Insofern soll unser Buch daher zunächst als Bestandsaufnahme und Dokumentation für den an der Demokratiereform Interessierten gewertet werden. Als politisch engagierte Menschen haben wir auf Grund unserer theoretischen Überlegungen 25 praktische Reformvorschläge ausgearbeitet. Diese Vorschläge gründen sich auf die Möglichkeiten, die das derzeit bestehende System der parlamentarischen Demokratie bietet. Wir verkennen dabei nicht die Notwendigkeit einer Auseinandersetzung mit der diesem System zugrunde liegenden Ideologie. Eine Beschäftigung mit systemtranszendenten Ideen wurde in dieser Arbeit bewußt ausgeklammert und einem späteren Zeitpunkt vorbehalten.*

*Die moderne Demokratie westlicher Prägung basiert auf dem Mehrparteiensystem. Unserer Meinung nach sind daher alle Bemühungen, die Demokratie zu reformieren, ohne die politischen Parteien zu reformieren, von vornherein unvollständig. Demokratiereform bedeutet Parteireform, Wahlrechtsreform, Parlamentsreform und Reform des öffentlichen Lebens im Allgemeinen. Wir gliederten unsere Arbeit deshalb in diese Hauptstücke. Die meisten unserer Reformvorschläge betreffen Reformen auf Bundesebene. Im Sinne einer Homogenität des demokratischen Lebens im gesamten Staat und in der Gesellschaft werden diese Vorschläge auch weitgehend für den Bereich der Länder und Gemeinden zu beachten sein.*

*In dem Bestreben, Ergebnisse für unser Thema unter Anwendung politikwissenschaftlicher Methoden zu gewinnen, stützen sich viele unserer Vorschläge auf empirische Daten. Das gilt insbesondere auch für die allgemeine Frage nach der Aktualität der Demokratiereform schlechthin. Wie diesbezügliche Untersuchungen zeigen, steht auch der einfache Staatsbürger diesen Problemen sehr interessiert gegenüber (vgl. Anhang A).*

*Um den Umfang der Arbeit in Grenzen zu halten, beschränkten wir uns bei der Behandlung einiger Kapitel auf grundsätzliche Feststellungen bzw. auf Teilvorschläge. Dies gilt insbesondere für den Abschnitt 5.00 (Öffentliches Leben im allgemeinen), in dem noch viele Probleme zu behandeln gewesen waren (beispielsweise die Frage der staatsbürgerlichen Erziehung, der Beseitigung der Pragmatisierung im öffentlichen Dienst u. a.) und manche Ausführungen — wie etwa über die Verwaltungsreform — nur Ansatzpunkte enthalten.*

*Die in diesem Buch enthaltenen Gedanken und erstatteten Vorschläge sind ausschließlich unsere persönliche Meinung. Wir hoffen, dass sie insbesondere in der Österreichischen Volkspartei eine ausführliche Diskussion auslösen und zu konkreten Entscheidungen führen werden. Wir wissen uns einer Meinung mit dem Bundesparteiobmann der Österreichischen Volkspartei, Bundeskanzler Dr. KLAUS, der im Jänner 1969 schrieb: „Auch die Formen der Demokratie unterliegen dem Wandel der Zeit. Wir würden der Demokratie einen schlechten Dienst erweisen, betrachteten wir Formen, die wir für die richtigen hielten, als ein für allemal gültig. . . Es ist daher zu begrüßen, wenn die junge Generation nach einer Verlebendigung der Demokratie trachtet und wenn sie erstarre Prozeduren abschaffen will; und wir sollen dem nicht nur Gehör schenken, sondern auch bei der Realisierung helfen.“  
Wien, im Oktober 1969*

*Die Verfasser*

### Konkrete Vorschläge

- © Verankerung der politischen Parteien in der Verfassung. Parteiengesetz
- @ Wahlkampfkostenerstattung aus öffentlichen Mitteln. Prüfungsstelle
- ® Vorwahlen — spätestens bei der Bundespräsidentenwahl 1971
- ® Ausbildungsgänge für Kandidaten. Einbringung der Wahlkreislisten bis 42 Tage vor der Wahl
- © Enquete über politische Jugendorganisationen
- © Altersgrenze für Politiker
- © Einführung des „Politikpraktikanten“
- ® Neue Machtverteilung in der ÖVP. Reform des ÖAAB
- © Geschäftsordnungsbestimmungen für die ÖVP ® Erprobung neuer Organisationsformen
- ® Einsetzung einer parlamentarischen Wahlrechtskommission
- ® Einführung der Briefwahl. Reform der Wahlkartenausgabe und Wahlkartenzählung
  
- ® Volksbegehren und Volksabstimmung in allen Bundesländern
- ® Verlängerung der Legislaturperiode auf fünf Jahre; Fixer Wahltag; Koordinierung der Landtagswahlen
- © Einschränkung der parlamentarischen Immunität
- © Abgeordnete auf Zeit
- ® Besteuerung der Abgeordnetenbezüge
- ® Gesetzliche Regelung des Klubbetriebes und Klubzwanges
- ® Parlamentarische Kommission für die Geschäftsordnungsreform
- ® Aufwertung des Bundesrates
- ® Ausbau der Normenkontrolle — Probeweise Einführung eines Bürgeranwaltes
- © Herabsetzung der Großjährigkeit auf das 18. Lebensjahr
- © Wiederholung des Anregungswettbewerbes im Rahmen der Verwaltungsreform
- @ Schaffung einer Koordinationsstelle für die Verwendung von elektronischen Datenverarbeitungsanlagen in der Bundesverwaltung
- © Aufnahme der Stellungnahmen im Begutachtungsverfahren in die Gesetzesmaterialien

## INHALTSVERZEICHNIS

- 1.00 DIE STELLUNG DER POLITISCHEN PARTEIEN IN DER DEMOKRATIE UND IM RECHTSSTAAT**
- 1.10 Allgemeines
- 1.20 Parteiengesetz
- 1.30 öffentliche Parteifinanzierung
  
- 2.00 ZUR REFORM DER POLITISCHEN PARTEIEN**
- 2.10 Allgemeines
- 2.20 Reform der Kandidatenaufstellung
- 2.21 Vorwahlen
- 2.211 Die amerikanischen „Primaries“
- 2.212 Die Einführung von Vorwahlen in Österreich
- 2.22 Die Rolle der Kandidaten in Österreich
- 2.30 Sonstige Maßnahmen zur personellen Regeneration der Parteien
- 2.31 Die Funktion der Jugendorganisation der Parteien
- 2.32 Altersgrenze
- 2.33 Neue Formen der Mitarbeit in der Politik
- 2.40 Strukturreform
- 2.41 Die bündische Machtteilung
- 2.42 Reform der Führungsgremien
- 2.43 Territorialprinzip oder Personalprinzip?
  
- 3.00 WAHLRECHTSREFORM**
- 3.10 Allgemeines**
- 3.10 *Dynamisierung*
- 3.21 Mehrheitswahlrecht
- 3.211 Absolute Mehrheitswahl
- 3.212 Relative Mehrheitswahl
- 3.22 Mehrheitsbildendes Verhältniswahlrecht nach K.-H. NASSMACHER
  
- 3.30 *Personalisierung*
- 3.31 Die Erfahrungen mit der lose gebundenen Liste
- 3.32 Die „freien Wahlwerber“
- 3.33 Das Vorzugsstimmensystem
- 3.331 Das Südtiroler System
- 3.332 Ein Modell für Österreich
  
- 3.40 *Regionalisierung*
- 3.41 Die Wahlrechtsdiskussion 1963/64
- 3.42 Das System der 200 Abgeordneten nach Ch. BRODA und L. GRATZ
- 3.43 Das Ein-Mann-System nach H. MAURER
- 3.50 Demokratisierung
- 3.51 Herabsetzung des Wahlalters
- 3.52 Briefwahl und Wahlkarten
  
- 3.60 *Immediatisierung*
- 3.61 Volksbegehren und Volksabstimmung in allen Bundesländern
- 92
- 3.70 *Rationalisierung*
- 3.71 Verlängerung der Legislaturperiode
- 3.72 Wahltag
- 3.73 Wahlzeit
- 3.74 Wahlmaschinen
  
- 4.00 PARLAMENTSREFORM**
- 4.10 Allgemeines
- 4.20 Die Stellung des Abgeordneten
- 4.21 Immunität
- 4.22 Abgeordnete auf Zeit
- 4.23 Politikerbesteuerung
- 4.24 Klubzwang
- 4.30 Geschäftsordnung
- 4.31 Allgemeines
- 4.32 Hearing-System
- 4.321 Untersuchungsausschüsse
- 4.322 Enqueten
- 4.33 Budgetdebatte
- 4.34 Technische Probleme
- 4.40 Parlamentsberichterstattung
- 4.41 Rundfunk und Fernsehen
  
- 4.42 Öffentlichkeitsarbeit
- 4.50 Bundesrat
- 4.51 Allgemeines

4.52	Aufwertung
4.53	Umwertung
5.00	ÖFFENTLICHES LEBEN IM ALLGEMEINEN
5.10	Grundsätzliches
5.20	Ombudsmann
5.21	Allgemeines
5.22	Das Skandinavische Modell
5.23	Vorschläge für einen österreichischen „Ombudsman“
5.24	Ausdehnung der Normenkontrolle
5.30	Begünstigung der Jugend
5.31	Herabsetzung der Großjährigkeit
5.40	Verwaltungsreform
5.41	Wiederholung des Anregungswettbewerbes
5.42	Datenbank
5.50	Transparenz des legislativen Prozesses
5.51	Öffentlichkeit des Begutachtungsverfahrens

#### ANHÄNGE

A	Umfrageergebnisse zur Demokratiereform
B	Bericht der Bundesregierung über die Rechtsstellung der politischen Parteien (Auszug)
C	Parteiengesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland
D	Vorwahlmodell der ÖVP Kärnten
E	Italienisches Wahlrecht
F	Wahlbezirke nach H. MAURER
G	Ombudsman – Vorschlag BRODA-GRATZ
H	Ombudsman – Vorschlag WELAN
J	Meinung der Bundesregierung zum Ombudsman
K	Verwaltungsvereinfachung

#### LITERATURVERZEICHNIS

## 1.00 DIE STELLUNG DER POLITISCHEN PARTEIEN IN DER DEMOKRATIE UND IM RECHTSSTAAT

### 1.10 ALLGEMEINES

Die tragende Rolle der politischen Parteien innerhalb der parlamentarischen Demokratie wird nur von jenen in Abrede gestellt, die gegen den Parlamentarismus schlechthin eingestellt sind. Eine solche Einstellung kann allerdings erst dann ernst genommen werden, wenn ihre Vertreter über eine kritische Auseinandersetzung mit dem bestehenden parlamentarischen System hinaus praktikable Alternativlösungen anbieten.

So fest die politischen Parteien als Institutionen der Kanalisierung des Willens großer Gruppen von Staatsbürgern in der politischen Wirklichkeit verankert sind, so vage ist ihre Verankerung in der österreichischen Rechtsordnung. Eine genaue Regelung der Rechtsstellung der politischen Parteien liegt im Interesse der *Rechtsstaatlichkeit* als einer Verfassungsmaxime unseres Staates, d. h. konkret im Interesse der *Durchschaubarkeit und Kontrollierbarkeit des gesamten demokratischen Prozesses*, aus dem unsere Gesellschaft ihre bewahrenden und verändernden Kräfte zieht oder zumindest ziehen will.

Für die politischen Parteien selbst wird eine gesetzliche Regelung ihrer Stellung keineswegs nur Vorteile, sondern auch ernste Verpflichtungen bringen, insbesondere die Pflicht zu *innerparteilicher Demokratie*. Eng verbunden mit der Regelung der Rechtsstellung der Parteien ist die Frage, ob es Aufgabe der Gemeinschaft, des Staates ist, durch öffentliche Zuwendungen zur Existenzsicherung demokratischer Parteien beizutragen.

### 1.20 PARTEIENGESETZ

Anlässlich der Verabschiedung des Bundesfinanzgesetzes 1964 wurde die Bundesregierung vom Nationalrat um einen *Bericht über die Rechtsauffassung betreffend die Stellung der politischen Parteien* ersucht. Der geforderte Bericht wurde zum ersten Mal Ende März 1965 vorgelegt; im Hinblick auf das Auslaufen der Legislaturperiode dann neuerlich am 10. 6. 1966. Er enthält eine ausführliche Darstellung der gesamten Problematik sowie ein Literaturverzeichnis.<sup>1</sup>

Die Bundesregierung kommt in ihrem Bericht zur Auffassung, dass die Rechtsstellung der politischen Parteien grundsätzlich nach drei verschiedenen Systemen geregelt werden könnte.

Auch der 11. Bundesparteitag der ÖVP (27. — 29. 10. 1966) beschäftigte sich mit der Frage der Verankerung der politischen Parteien in der Bundesverfassung. Ein diesbezüglicher Antrag des politischen Ausschusses enthielt die Anregung an den Parlamentsklub der Regierungspartei, sich mit diesem Problem zu befassen. Im Grunde ist die Materie keineswegs allzu kontroversiell. Ohne sich sklavisch an das bundesdeutsche Vorbild halten zu müssen<sup>2</sup>, wäre es durchaus möglich, sich auch in Österreich auf eine Formel zu einigen, die einen allseits befriedigenden Rechtszustand herstellt.

<sup>1</sup> HI/81 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, X. GP. sowie 111/12 der Beilagen XI. GP. — Schlussfolgerungen des Berichtes siehe Anhang B.

<sup>2</sup> Vgl. Anhang C: Art. 21 Bonner Grundgesetz, Parteiengesetz.

### Wir schlagen deshalb vor:

**Gemäß lit. a des Kapitels II des Berichtes der Bundesregierung ist eine Institutionalisierung der politischen Parteien durch Schaffung einer diesbezüglichen Verfassungsbestimmung vorzunehmen. In Ausführung dieser allgemeinen Bestimmung arbeitet die kommende Bundesregierung ein Parteiengesetz aus, das Näheres über Aufgaben, innere Ordnung und sonstige Merkmale demokratischer Parteien enthält.**

### 1.30 ÖFFENTLICHE PARTEIFINANZIERUNG

Erkennt man die Rolle und die Bedeutung, die die politischen Parteien im modernen demokratischen Staat innehaben, versteht man, dass sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben ausreichende Mittel besitzen müssen. Die Schaffung und Ausschöpfung geeigneter Finanzierungsmöglichkeiten war und ist daher für jede Partei eine Existenzfrage. Es ist eine unbestrittene Tatsache, dass in den meisten Ländern für sehr viele Parteien die Schwierigkeiten einer entsprechenden Finanzierung in den letzten Jahrzehnten immer größer wurden. Kaum eine politische Partei ist in der Lage, ihren finanziellen Bedarf durch Eigenmittel (Mitgliedsbeiträge, besondere Leistungen der Mandatsträger, Vermögens- und Veranstaltungserträge) zu decken. Die Heranziehung von Fremdmitteln ist daher unbedingt erforderlich. Neben der Beschaffung von privaten Mitteln und Spenden ist vor allem während der letzten Jahre die Frage der *staatlichen Parteifinanzierung* aktuell geworden. Unter Hinweis darauf, dass die Parteien wichtige öffentliche Aufgaben im Interesse der staatlichen Gemeinschaft zu erfüllen haben, wird ihre Finanzierung durch Staatszuschüsse gefordert. Außer technischen Hilfen, wie etwa der Bereitstellung von Stimmzetteln für die Wahl oder der Gewährung von Sendezeiten durch die öffentlichen Rundfunkstationen, sollen die Parteien durch direkte Zuschüsse seitens des Staates unterstützt werden.

Diese Form der Staatshilfe findet in den meisten Ländern, in denen sie in Erwägung gezogen wurde, wenig Zustimmung in der Öffentlichkeit.<sup>3</sup> Auch in Österreich dürfte die Begeisterung der Bevölkerung für eine solche Form der Parteifinanzierung nicht allzu groß sein.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> So etwa in der Bundesrepublik Deutschland (1966: 38 Millionen DM) und in Schweden (1966: 23 Millionen Kronen).

<sup>4</sup> Eine Umfrage des Dr. FESSEL-Instituts im Mai 1967 hat folgendes ergeben: 30 % der Befragten waren der Ansicht, dass der Staat die Parteien finanziell unterstützen solle; 64 % meinten, es solle den Parteien überlassen bleiben, wie sie zu ihrem Geld kommen; 6 % waren unentschieden.

Es muss jedoch bedacht werden, dass es im öffentlichen Interesse liegt, wenn die politischen Parteien ihre Aufgaben *gerecht, finanziell gesichert und unabhängig* erfüllen können. Dies ist in Frage gestellt, wenn sie durch eine schwer durchschaubare Gewährung von Mitteln in die Abhängigkeit der Geldgeber geraten. Wir sind daher der Meinung, dass man auch in Österreich eine *Teilfinanzierung* der politischen Parteien aus öffentlichen Mitteln durchführen sollte. Eine solche schließt selbstverständlich nicht die anderen Finanzierungsmöglichkeiten aus, würde jedoch eine gewisse gesicherte materielle Basis bedeuten. In diesem Zusammenhang muss jedoch betont werden, dass die Regelung einer staatlichen Parteifinanzierung selbstverständlich die Institutionalisierung der politischen Parteien in der Rechtsordnung und eine Klärung ihrer Rechtsstellung zur Voraussetzung hat.

Für die *unmittelbare* Parteifinanzierung aus Staatsmitteln haben unserer Meinung nach folgende Grundsätze zu gelten: 1. Anspruch auf Zuweisung von öffentlichen Mitteln haben nur *politische Parteien*. Neben diesen Ansprüchen sollen die staatlichen Zuschüsse an die *Fraktionen*, die derzeit bereits auf Grund gesetzlicher Bestimmungen gewährt werden (BGBI. Nr. 286/1963 in der Fassung der Novellen BGBI. Nr. 108/1966 und BGBI. Nr. 50/1967), weiterbestehen. Wann eine politische Gruppe die Kriterien einer politischen Partei erfüllt, ist im näheren in dem zu erlassenden Parteiengesetz zu bestimmen.

2. Von besonderer Bedeutung ist die Frage, ob alle existierenden politischen Parteien das Recht haben sollen, aus öffentlichen Mitteln Zuweisungen zu erhalten. Unserer Meinung nach müsste eine *Sperrgrenze* festgelegt werden, durch die politische Parteien, deren Anteil am öffentlichen politischen Leben wegen ihrer geringen Größe unbedeutend ist, von der *staatlichen Parteifinanzierung ausgeschlossen* werden. Eine solche Regelung erscheint vom Standpunkt der Chancengleichheit überprüfungsbedürftig. Diese erfordert nämlich, dass *sämtliche* politische Parteien an der staatlichen Parteifinanzierung teilhaben. Die Gewährung von staatlichen Zuschüssen an alle Parteien bringt jedoch eine Begünstigung der Splitterparteien mit sich. Schon aus dem derzeit geltenden Verhältniswahlrecht ist ersichtlich, dass die Rechtsordnung der Gefahr einer übermäßigen Aufsplitterung der Parteien entgegengetreten will. Noch stärker tritt diese Tendenz bei einem Mehrheitswahlrecht zutage.

Schwierig zu beurteilen ist jedoch die Frage, auf welche Art diese Sperrgrenze, durch die unbedeutende politische Parteien von der staatlichen Finanzierung ausgeschlossen werden sollen, festzulegen ist. Wir sind nicht der Meinung, dass die Gewährung staatlicher Zuschüsse an die Voraussetzung der Erlangung eines *Grundmandates* geknüpft sein soll, sondern dass diese Grenze *noch darunterliegen* müsste. Hiefür gibt es zwei Möglichkeiten: Anspruchsberechtigt sind nur jene politischen Parteien, die eine bestimmte Anzahl (etwa 100 000) Wählerstimmen erhalten haben; eine zweite Möglichkeit besteht darin, den Anspruch an die Erringung eines gewissen Mindestprozentsatzes (0,5 %) der Wählerstimmen zu knüpfen.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Zu dieser Festlegung der Sperrgrenze kommt auch das deutsche Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 3. Dezember 1968.

3. *Die Höhe des Beitrages wird durch die Stärke der politischen Partei bestimmt.* Das Problem, die zur Vergebung gelangenden Mittel gerecht auf die anspruchsberechtigten Parteien aufzuschlüsseln, ist nicht einfach zu lösen. Es wurde in der Literatur und in der öffentlichen Diskussion sehr häufig als Argument dafür benützt, um die staatliche Parteifinanzierung an sich in Frage zu stellen.<sup>6</sup> Auch hier wurde der Grundsatz der *Chancengleichheit* ins Treffen geführt, wonach alle Parteien in gleicher Weise vom Staat unterstützt werden sollen, sowie die Wahrung der Unabhängigkeit und der Freiheit einer Partei. Diese Freiheit sei im Besonderen bei den Minderheitsparteien bedroht, da durch die staatliche Finanzierung der Mehrheitspartei diese in ihrem Bestreben, an der Macht zu bleiben, unterstützt werde. Das Recht der Minderheit, Mehrheit zu werden, werde dadurch verkürzt.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Siehe Ulrich DÜBBER, Parteifinanzierung in Deutschland, Westdeutscher Verlag, Köln und Opladen, 1962, S. 82 ff.

<sup>7</sup> DÜBBER, a. a. O., S. 83, Anm. 471.

Wir sind der Meinung, dass man auch dieses Problem an Hand der spezifischen politischen und rechtlichen Verhältnisse in Österreich lösen könnte. Es ist richtig, dass eine staatliche Parteifinanzierung, die sich bei der Verteilung der Mittel nur vom politischen Stärkeverhältnis leiten lässt, die Gefahr einer „Zementierung“ der Stellung der großen Parteien in sich birgt. Andererseits ist es Tatsache, dass der Aufwand der großen Parteien, vor allem auch der Aufwand im Wahlkampf, weitaus größer ist als jener kleiner Parteien. Es wäre durchaus vertretbar, auf die erhöhten finanziellen Erfordernisse der großen Parteien bei der Verteilung der Staatsmittel Rücksicht zu nehmen. Wir sind der Auffassung, dass man als Verteilungsmodus ein System anwenden sollte, das beiden oben geschilderten Momenten Rechnung trägt: Die Gewährung eines gleich großen Betrages an alle anspruchsberechtigten Parteien (sogenannter *Grund- oder Sockelbetrag*, z. B. 5 Mill. S) würde jeder Partei, die die Sperrgrenze überschreitet, einen gewissen Anteil an den staatlichen Mitteln sichern. Darüber hinaus sind *Zusatzbeträge* zu gewähren, deren Höhe sich nach der Zahl der auf eine Partei entfallenden Abgeordneten zum Nationalrat (z. B. S 200 000,— pro Abgeordneten, 1.

Zusatzbeitrag) und nach den bei den letzten Wahlen zum Nationalrat für eine Partei abgegebenen gültigen Wählerstimmen (z. B. S 5,— pro Wählerstimme, 2. Zusatzbetrag) bestimmt.

4. Ein weiteres Problem, das bei der Regelung einer staatlichen Parteifinanzierung zu lösen ist, ist die Frage nach dem *Zweck*, für den diese Mittel einer Partei zugewendet werden. Das Bemühen der politischen Parteien ging bisher meist in die Richtung, diese Mittel unter dem Titel „Aufgaben der politischen Bildungsarbeit“ zu erhalten. Diese Intentionen wurden allerdings in der Bundesrepublik Deutschland durch das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe vereitelt.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 19. Juli 1966, 2 BvF 1/6

Daher regelt das am 24. Juli 1967 im Bundestag in Bonn beschlossene Gesetz über die politischen Parteien (BGBl. Teil I, Seite 773) die Parteifinanzierung in Form der *Erstattung von Wahlkampfkosten* (4. Abschnitt): Den Parteien sind die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes zu ersetzen.

Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe ging in dem erwähnten Erkenntnis von folgenden Erwägungen aus: Es sei mit der Verfassung unvereinbar, den politischen Parteien schlechthin Zuschüsse für ihre gesamte Tätigkeit im Bereich der politischen Meinungs- und Willensbildung von Staats wegen zu gewähren; der Prozess der Meinungs- und Willensbildung müsse staatsfrei bleiben und dürfe nicht durch derartige finanzielle Methoden beeinflusst werden. Auch dem Artikel 21 des Bonner Grundgesetzes liege das Leitbild des freien, in jeder Hinsicht vom Staat unabhängigen Parteiwesens zugrunde, mit dem Parteien, die vom Staat für die gesamte politische Tätigkeit laufend finanzielle Zuschüsse erhalten, unvereinbar seien. Wohl sei jedoch die Finanzierung des Wahlkampfes mit der

Verfassung in Einklang zu bringen, weil die Abhaltung von Wahlen eine öffentliche Aufgabe sei, deren Durchführung den Staatsorganen obliege. Den Parteien komme bei den Wahlen eine vorbereitende Funktion zu. Der Wahlkampf könne von den sonstigen Tätigkeiten einer politischen Partei klar abgegrenzt werden. Zulässig sei also staatlicherseits die Erstattung jener Wahlkampfkosten, die unter Berücksichtigung der jeweiligen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse einer angemessenen wahlwerbenden Darstellung der Programme und Ziele und der notwendigen Auseinandersetzung der um die politische Macht kämpfenden Parteien dienen. Wir sind der Auffassung, dass diese von der Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichtes entwickelten Grundsätze auch bei der Schaffung einer österreichischen Regelung zu beachten sind. Es gilt nämlich auch hier der *Grundsatz der freien politischen Meinungs- und Willensbildung*, der eine Finanzierung der gesamten Tätigkeit der politischen Parteien durch den Staat auf einfachgesetzlicher Ebene ausschließt. Daraus ergibt sich, dass eine verfassungsrechtlich einwandfreie Regelung der staatlichen Parteifinanzierung sich in Österreich nur auf die *Vergütung der Wahlkampfkosten* erstrecken könnte. 5. Die Gewährung von staatlichen Zuschüssen an die politischen Parteien wirft auch die Frage einer *Kontrolle der Verwendung dieser Mittel* auf. Eine Rechnungslegung ist unserer Meinung nach erforderlich, nicht zuletzt deshalb, weil die Öffentlichkeit ein Recht darauf hat, zu erfahren, ob die Staatsmittel von den Parteien widmungsgemäß verwendet wurden. Für die Durchführung einer solchen Kontrolle bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten:

- a) Eine Überprüfung durch den Rechnungshof,
- b) eine Überprüfung durch eine eigene unabhängige Prüfungsinstanz.

Eine Kontrolle durch den Rechnungshof erscheint aus verschiedenen Gründen problematisch. Vor allem deshalb, weil gegenüber den politischen Parteien jeder Eindruck vermieden

werden sollte, dass staatlicherseits Einflussmöglichkeiten geschaffen werden, die sich für die Autonomie der politischen Parteien als schädlich erweisen könnten. Uns scheint daher der zweite vorgeschlagene Weg zweckmäßiger zu sein. Danach soll die Prüfung durch eine *eigene Prüfungskommission* vorgenommen werden, die sich aus einer bestimmten Anzahl von Wirtschaftsprüfern zusammensetzt und über das Ergebnis ihrer Tätigkeit einen Prüfungsbericht erstattet, der dem Bundesministerium für Finanzen und dem Präsidenten des Nationalrates zu übermitteln ist. Darüber hinaus wäre eine Verpflichtung zur Publikation dieses Berichtes in der amtlichen „Wiener Zeitung“ vorzusehen. Die Zahl der Mitglieder der Prüfungskommission sollte zumindest der Zahl der Parteien entsprechen, die auf die Zuweisung staatlicher Mittel einen Anspruch haben. Die Kommissionsmitglieder sind vom Bundesministerium für Finanzen zu bestellen, wobei jede Partei für ein Mitglied der Kommission das Vorschlagsrecht hat. Mitglieder oder Angestellte politischer Parteien dürfen dieser Kommission nicht angehören.

Im Zusammenhang mit den Kontrollmöglichkeiten wird es auch erforderlich sein, eine *Buchführungspflicht* der politischen Parteien hinsichtlich der ihnen zugewiesenen Staatsmittel zu statuieren.

**Wir schlagen deshalb vor:**

**Gleichzeitig mit der rechtlichen Verankerung der politischen Parteien in der Verfassung und der Schaffung eines Parteiengesetzes ist eine Teilfinanzierung der politischen Parteien durch Staatsmittel vorzusehen. Hierdurch sollen jenen politischen Parteien, die die relevanten politischen Kräfte im Staat repräsentieren, nach einem näher festzulegenden Verteilungsschlüssel die Wahlkampfkosten zumindest teilweise erstattet werden. Die zweckmäßige Verwendung dieser Mittel obliegt der Kontrolle durch eine unabhängige Prüfungsstelle.**



## 2.00 ZUR REFORM DER POLITISCHEN PARTEIEN

### 2.10 ALLGEMEINES

Die Diskussion über eine Reform des österreichischen Parteiwesens wird seit Jahren geführt. Vor allem innerhalb der Parteien selbst, die — meist unter dem Eindruck von Wahlniederlagen — darüber reflektieren, ob ihre Struktur noch zeitgemäß und damit politisch wirksam ist. Dabei geht es meist um die Frage „*Mitgliederpartei*“ oder „*Wählerpartei*“, um die Problematik der traditionellen *Territorialorganisation*, um *Rekrutierungs-, Führungs- und Emeritierungsprobleme*. Ist es noch zeitgemäß, die Wählerschaft zu Hunderttausenden als Mitglieder zu organisieren oder genügt nicht ein möglichst klares Votum der Wähler bei den einzelnen Urnengängen? Dabei taucht gleich auch die Frage der *Wahlmitarbeiter* auf, die das Funktionieren des demokratischen Wahlvorganges als Beisitzer und Wahlzeugen erst ermöglichen. Sollen an die Stelle der bisherigen Ortsgruppen (Sektionen) ausgebauten Bezirksorganisationen und *politische Informationszentren* treten? Wie wäre es, sich hauptsächlich auf die Betreuung der Mitglieder nach beruflichen oder gesellschaftlichen Gruppen zu konzentrieren? Welche Motive führen heute überhaupt zum Parteibeitritt?<sup>9</sup>

-----  
<sup>9</sup> Vergleiche hierzu die Studie von Gerhard SILBERBAUER: Probleme der Parteimitgliedschaft in der ÖVP. Verlag der Landesparteileitung Wien der ÖVP, 51 Seiten, Wien, 1968.

---

Wie erfolgt die Willensbildung innerhalb der Parteien und wie sollte sie erfolgen? Ist eine generelle *Altersgrenze für Politiker* erforderlich oder sollte man nicht gerade auf die Mitarbeit erfahrener Funktionäre besonders achten? Ein Zentralproblem der Parteireform jedenfalls ist das der *Selektion der Kandidaten* für die Wahlen in öffentliche Vertretungskörper. Dies aus mehreren Gründen. *Erstens*, um den Erfordernissen der modernen Gesellschaft gewachsene Abgeordnete heranzubilden. *Zweitens* aus der Erwägung, dass die Träger öffentlicher Mandate ja in den allermeisten Fällen auch innerparteiliche Ämter bekleiden, durch die sie maßgeblich das Bild der Parteien selbst bestimmen. Und schließlich *drittens* in der Erkenntnis, dass der informierte Staatsbürger, Wähler und Parteiangehörige ein Recht darauf hat, in möglichst unmittelbarer Weise nicht nur der politischen Gruppierung seiner Wahl, sondern auch bestimmten von ihm vorgezogenen Persönlichkeiten öffentliche Verantwortung zu übertragen. Deshalb ist auch das Problem der Kandidatenauswahl unter zwei verschiedenen Gesichtspunkten zu behandeln, wie wir es auch in dieser Arbeit getan haben: als ein *innerparteiliches Geschehen* (vgl. 2.20 und 2.30), aber auch als ein *die gesamte Wählerschaft berührender Vorgang* (3.30).

#### 2.20 REFORM DER KANDIDATENAUFSTELLUNG

Nach dem geltenden österreichischen Wahlsystem obliegt die Kandidatenaufstellung den wahlwerbenden Parteien. Diese haben eine von einer bestimmten Anzahl von Wahlberechtigten des betreffenden Wahlkörpers unterschriebene Parteiliste einzureichen. Für die Nationalratswahlen muss der Wahlvorschlag von wenigstens 200 Stimmbürgern unterzeichnet sein und spätestens am „einundzwanzigsten Tage vor dem Wahltag bis 13 Uhr“ der Kreiswahlbehörde vorgelegt werden.<sup>10</sup>

-----  
<sup>10</sup> § 49 Nationalratswahlordnung (NRWO), BGBI. Nr. 246/1962.

---

Die Ermittlung der Kandidaten erfolgt nach den Bestimmungen der jeweiligen Parteistatuten in zwei Phasen: durch *Nominierung* und durch *Reibung*. Nach der Nationalratswahlordnung können maximal doppelt so viele Bewerber eingereicht werden, wie im Wahlkreis Abgeordnete zu wählen sind — eine von dem sozialistischen Publizisten Friedrich SCHEU als „Missbrauch“ klassifizierte Bestimmung.“

Die Statuten der politischen Parteien sind der *parteirechtliche Rahmen* der Kandidatenaufstellung, die in der Realität den machtsociologischen Regeln innerhalb gesellschaftlicher Großgruppen folgt: die faktischen Machtoligarchien — auf weite Strecken identisch mit den Wahlwerbern — bestimmen zunächst über ihre *eigene* Nominierung, um sodann *weitere Kandidaten* nach verschiedenen Gesichtspunkten (Ausscheiden aus Altersgründen, fachliche Notwendigkeiten, Belohnung eifriger Mitarbeiter etc.) aufzustellen. Freilich erfolgt dies nicht nur vom grünen Tisch aus, sondern in intensivem Dialog mit den zuständigen Territorialorganisationen bzw. berufsständischen Gruppierungen (Bünden, Gewerkschaften, Kammern).

Nach dem Bundesorganisationsstatut der ÖVP werden die Kandidaten von „*Delegierten namhaft gemacht, die im jeweils in Betracht kommenden Wahlkreis wohnhaft sein müssen*“. Diese treten in sogenannten „Delegiertentagen“ unter dem Vorsitz des Landesparteiobmannes zusammen. Die *Reibung* der Wahlwerber obliegt dem zuständigen Landesparteipräsidium, das gegen einen allfälligen Einspruch der Bundesparteileitung einen Beharrungsbeschluss fassen kann.

-----  
<sup>11</sup> Friedrich SCHEU: Wie reformiert man die Demokratie? in: „Die Zukunft“, Nr. 13/14 1969, S. 41. SCHEU spricht sich ohne zureichende Begründung für Nachwahlen für den Fall aus, dass die von ihm vorgeschlagene „einfache“ Kandidatenliste erschöpft wäre. Aber könnte es nicht auch schon beim Nachrücken von Kandidaten einer „einfachen“ Liste zu „Unzukömmlichkeiten“ kommen?

In der SPÖ werden die Nationalratskandidaten vom Bundesparteirat auf Grund von Vorschlägen des Bundesparteivorstandes, die dieser im Einvernehmen mit den Landesparteivorständen erarbeitet, nominiert und gereiht. Dabei sind für ein Fünftel der Plätze auf den Kandidatenlisten „*Personen vorzuschlagen, deren Wahl ohne Rücksicht auf ihren Wohnsitz im Interesse der Arbeit des Nationalrates und einer ausgewogenen Zusammensetzung des Nationalrates notwendig ist.*“ Mit dieser auf dem SPÖ-Bundesparteitag 1968 beschlossenen Bestimmung hat die Sozialistische Partei das sogenannte „*Bundespräzipuum*“ eingeführt, um das die Parteiführung der ÖVP auf dem Bundesparteitag 1966 rang ohne durchzudringen.

Die entsprechende Bestimmung im Statut der KPÖ lautet in lakonischer Kürze: „*Kandidaten für öffentliche Körperschaften werden von den entsprechenden Parteiorganisationen aufgestellt und müssen von der nächst übergeordneten Instanz bestätigt werden. Die letzte Entscheidung hat das Zentralkomitee.*“

Bei der FPÖ schließlich obliegt die Aufstellung der Wahlwerberliste dem zuständigen Landesparteivorstand mit endgültigem Entscheidungsrecht des Bundesparteivorstandes.<sup>18</sup>

In der Frage der Reform der Kandidatenaufstellung stehen die österreichischen Parteien vor zwei einander entgegengesetzten Imperativen. Der eine ist die Notwendigkeit, qualifizierte Kandidaten nach den der Parteiführung bekannten Erfordernissen des Fraktionsbetriebes aufzustellen; der andere ist der Ruf, den Vorgang der Kandidatennominierung weiter zu demokratisieren.

---

<sup>11</sup> Die einschlägigen Statutenbestimmungen sind: 5 37 Bundesorganisationsstatut der ÖVP, § 52 Organisationsstatut 1968 der SPÖ, 5 26 Statut der KPÖ, Punkt 53, Ziffer 2, sowie die Bundesgeschäftsordnung der FPÖ.

---

Dem Imperativ, „*Spezialisten*“ ins Parlament zu bringen, hat die SPÖ durch ihre Statutenänderung entsprochen; die ÖVP sucht durch einen intensiven Dialog zwischen Parteispitze, Ländern und Bünden zu Kandidaten mit Spezialqualifikation zu gelangen. Dem zweiten Gebot, der *Demokratisierung der Kandidatenaufstellung* (im Sinne einer Beteiligung breiter Schichten der Parteimitglieder am eigentlichen Nominierungs-vorgang) sucht bislang nur die ÖVP entgegenzukommen: durch die zunächst versuchsweise Einführung von *Vorwahlen*.

## 2.21 VORWAHLEN

### 2.211 DIE AMERIKANISCHEN „PRIMARIES“

Vorwahlen als formalisierte und gesetzlich geregelte, unter der Aufsicht und auf Kosten der staatlichen Behörden stattfindende Wahlgänge zur Ermittlung der Kandidaten für die eigentlichen Wahlen, sind eine US-amerikanische Spezialität. Ursprünglich erfolgte in den Vereinigten Staaten die Nominierung im „*caucus*“, das heißt in Zusammenkünften der Parteiführer. In einer zweiten Entwicklungsperiode des Parteiwesens, etwa bis 1890, oblag die Aufstellung den „*conventions*“, also den regulären Parteiversammlungen. Verschiedene Missbräuche — wie die Abhaltung an entlegenen Orten und der Schacher mit Delegiertenstimmen — veranlasste die Parteien im Laufe der Zeit, nach einer anderen Methode Ausschau zu halten. Man ging zum System der Vorwahlen unter staatlicher Aufsicht über. 1903 führte der Staat Wisconsin unter Gouverneur La FOLLETTE *direkte Vorwahlen* ein, das heißt Wahlgänge, bei denen alle registrierten Parteianhänger stimmberechtigt waren. Bis 1917 hatten alle Staaten bis auf vier für einzelstaatliche Wahlen die Vorwahl eingeführt. Seit 1955 besteht in allen Staaten der Union irgendeine Art von Vorwahl, sofern die betreffende Partei einen bestimmten Stimmenanteil bei der vorhergehenden Hauptwahl erzielen konnte.

Eine entscheidende Frage ist die nach der *Kandidatur für die Vorwahl*. Es gibt verschiedene Systeme, die sich in der Hauptsache auf drei zurückführen lassen:

- Abgabe einer *Erklärung*, bei der Vorwahl kandidieren zu wollen — mit oder ohne Entrichtung einer Kautions.
- Kandidatur durch „*Petition*“, das heißt unter Beibringung einer gewissen Zahl von Unterschriften (0,5 bis 10 Prozent der bei der Vorwahl stimmberechtigten Parteianhänger).
- Nominierung* durch offizielle oder inoffizielle Parteigremien.

In manchen Staaten ist es sogar möglich, sich bei zwei verschiedenen Parteien zu bewerben („*cross filing*“).

Eine ständige Streitfrage war die nach dem Kreis der Wahlberechtigten: sollten nur die erklärten Anhänger der betreffenden Wahlpartei zu den Vorwahlen zugelassen sein („*closed primaries*“) oder alle Stimmbürger („*open primaries*“)? Im ersteren Fall würden interessierte Unabhängige ausgeschlossen, im letzteren Fall aber könnte es einer Partei gelingen, durch böswillige Stimmabgabe („*raiding*“) den Willen der Anhänger der anderen zu verfälschen. Die Praxis hat zugunsten der *parteiinternen Vorwahlen* entschieden: seit 1964 wird nur mehr in 7 Bundesstaaten die „*offene Vorwahl*“ praktiziert. In den 40er Jahren hat der Oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten die Vorwahlen als einen der Bundesgesetzgebung unterworfenen, integrierenden Bestandteil des amerikanischen Wahlsystems erklärt. Damit galt u. a. der Ausschluss von Negern von den Vorwahlen der Südstaaten als verfassungswidrig und die im Frühjahr oder Frühsommer der Wahljahre stattfindenden „*primaries*“ sind Brennpunkte des politischen Lebens geworden.

In den meisten Staaten der Union genügt für den Sieg in der Vorwahl die *relative Mehrheit* der Stimmen. Da aber in den vorwiegend demokratisch votierenden Südstaaten mit der Entscheidung in den Vorwahlen sehr oft schon die Hauptentscheidung fällt (was sich auch in höherer Wahlbeteiligung bei den „*primaries*“ äußert!), ist man dort seit 1960 zu einer *Stichwahl* zwischen den beiden stimmenstärksten Kandidaten, also zu einem zweiten Durchgang („*runoff*“) übergegangen.

## 2.212 DIE EINFÜHRUNG VON VORWAHLEN IN ÖSTERREICH

Eine direkte Übertragung des amerikanischen Vorwahlmodells auf österreichische Verhältnisse ist im Hinblick auf unser proportionales Listenwahlrecht kaum möglich. Geht es ja in Österreich nicht um „Wahlkreisduelle“ zwischen den unter den Bedingungen des Mehrheitswahlrechtes antretenden Spitzenpersönlichkeiten zweier Großparteien, von denen eine siegen und eine verlieren muss. Nach unserem Wahlsystem haben vielmehr mehrere Kandidaten zumindest zweier Parteien echte Chancen auf einen Sitz im Nationalrat. Mutatis mutandis könnte aber der *Grundgedanke der Vorwahl* durchaus übernommen werden — was bisher übrigens nicht „Austria“ sondern „Australia“ getan hat: Die australische Labour-Party führt Vorwahlen unter den örtlichen Parteiorganisationen („*preselection ballots*“) durch. Für die Übernahme des Gedankens der Vorwahl empfiehlt sich ein pragmatisches Vorgehen, wie dies in der österreichischen Volkspartei seit Frühjahr 1969 versucht wird. Ein einheitliches Modell lässt sich — wenn überhaupt — erst nach Abschluss dieser Versuche erstellen. Eines hat sich bisher jedoch schon gezeigt: das Interesse der Parteimitglieder und ÖVP-Wähler ist größer als erwartet.

Beim ersten derartigen Versuch, in St. *Stefan im Rosental (Steiermark)*, haben nicht weniger als 521 von 2037 Wahlberechtigten (25,6 %>) den ihnen brieflich zugesandten Stimmzettel mit Reihungsvermerken und Neuvorschlägen eingeschickt. Auch in einigen *Salzburger* Gemeinden (*Zell/See, Saalfelden, St. Martin* etc.) wurden hohe Rücklaufquoten erzielt.

Derartigen Experimenten auf Gemeindeebene kommt der Umstand zu statten, dass die potentiellen Kandidaten der Wählerschaft in den allermeisten Fällen persönlich bekannt sind.

Auf landesweiter Ebene hat die *ÖVP Kärnten* ein System der „Kandidatenvorbeurteilung“ entwickelt (vgl. Anhang D). Auch die *steirische ÖVP* denkt an die probeweise Einführung von Vorwahlen zur Ermittlung der Landtagskandidaten. Die *oberösterreichische Landesorganisation* der ÖVP hat in einer Postwurfsendung *alle* Stimmbürger eines Wahlkreises eingeladen, die Nationalratskandidaten einer Beurteilung zu unterziehen und neue Namen vorzuschlagen. Allen diesen Versuchen — ob es sich um „geschlossene“ (parteiinterne) oder „offene“ Kandidatenbeurteilungs- oder -nominierungsverfahren auf brieflichem Wege oder in der Form von Interviews handelt, ist eines gemeinsam: ihre *statutarische Unverbindlichkeit*. Solange aber ein Vorwahlverfahren nicht statutenmäßig verankert ist, kann kein Parteigremium dazu verhalten werden, von der bisherigen Praxis der Kandidatenermittlung abzugehen. Dennoch ist es durchaus denkbar, dass sich die „*briefliche Urwahl*“ als taugliches Mittel einer Demokratisierung des innerparteilichen Willensbildungsprozesses bewährt, indem es die nominierungsberechtigten Parteigremien zumindest moralisch verpflichtet. Spricht ja gegen ein persönliches, das heißt unter den Augen von parteiamtlichen oder staatlichen „Vorwahlbehörden“ durchzuführendes Nominierungsverfahren der Umstand, dass die Österreicher ohnehin relativ sehr häufig zu den Urnen gerufen werden. (Vergleiche hierzu 3.72.)

Wäre es wirklich sinnvoll, ein relativ aufwendiges Vorwahlverfahren mit Wahllokalen etc. einzurichten, um dann eine Beteiligung von wenigen Prozenten zu erzielen? Auszuschließen ist auch dieser Weg nicht. Er würde sich allenfalls dann erübrigen, wenn das *eigentliche Wahlverfahren stärker personalisiert* würde — etwa durch den Übergang zum *Vorzugsstimmensystem*, bei dem es dem Wähler obliegt, die endgültige Reihung der Parteilisten vorzunehmen (siehe 3.33). Wie das Beispiel *Vorarlbergs* zeigt, liegt das Interesse an der Einsetzung eines „freien Wahlwerbers“ ja noch weit unter dem Interesse am „Reihen und Streichen“, sodass die Aufstellung neuer Kandidaten weniger wichtig erscheint, als die Reihung bereits präsentiert (Vergleiche hierzu 3.32).

Wie aber steht es mit der Auswahl der Kandidaten für das höchste Amt im Staat, für die Kandidaten bei der *Bundespräsidentenwahl*? Werden bei der kommenden Präsidentenwahl im Jahre 1971 die politischen Parteien Kandidaten aufstellen, ohne dem einfachen Mitglied eine echte Möglichkeit der Mitbestimmung zu geben? Eignet sich nicht die nach dem Mehrheitswahlrecht durchzuführende Bundespräsidentenwahl mit ihrem starken Persönlichkeitscharakter besonders gut für die praktische Verwirklichung innerparteilicher Demokratie?

Man wird vielleicht einwenden, das Amt des Bundespräsidenten sei zu sehr von „Würde“ umgeben, als dass sich schon bei der Nominierung ein Wettlauf zwischen mehreren Kandidaten entwickeln dürfe. Oder dass die Befugnisse des Bundespräsidenten ohnehin sehr beschränkt seien. Aber wäre der bereits von Krankheit gezeichnete Altbundeskanzler Julius RAAB wirklich der Kandidat der ÖVP für die Bundespräsidentenwahl des Jahres 1963 geworden, wenn man die Parteimitglieder in ihrer Gesamtheit befragt hätte, anstatt die Nominierung durch Bundesparteileitung und Bundesparteirat durchzuführen? Oder ist es sicher, dass Franz JONAS 1965 die Nominierung durch das sozialistische Parteivolk erhalten hätte?

Man könnte schließlich einwenden, dass es die modernen Methoden der *Umfrageforschung* durchaus ermöglichen, ohne das Risiko einer geringen (Vor)wahlbeteiligung mit einer bis auf knapp über ein Prozent hohen Genauigkeit den Willen einer Bevölkerungsgruppe festzustellen. Dennoch: die Äußerung einer politischen Meinung einem Interviewer gegenüber und die tatsächliche Teilnahme an (Vor)wahlen sind doch etwas grundsätzlich Verschiedenes.

Zusammenfassend kann gesagt werden: die Vorwahl scheint ein geeignetes Instrument zur Verbesserung der Persönlichkeitsauswahl zu sein.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> In seinem in Fußnote 11 zitierten Artikel in der „Zukunft“ tritt übrigens auch der Sozialist Friedrich SCHEU für Vorwahlen ein: „Wir werden besser daran tun (und uns allzu gewaltsame Eingriffe in unser traditionelles Wahlrecht ersparen), wenn wir die bestehenden Wahlkreise und das Listenwahlrecht beibehalten, aber den Wählern und den Parteimitgliedern mehr Einfluss darauf geben,

wer auf diese Listen kommt, welchen Rang er dort einnimmt und vor allem, wer nicht auf die Liste kommt (SCHEU sieht im „Verhindern“ unter Berufung auf den Verhaltensforscher Konrad LORENZ die Möglichkeit, den menschlichen Aggressionstrieb als „sportliches Element der Politik“ zu kanalisieren - Anm. der Verf.). Meiner Überzeugung nach wird die Lösung dieses Problems ganz gewiss in der Einführung irgendeines Systems der „Vorwahl“ gefunden werden. . . Auf lange Sicht wird die Verkalkung der großen Parteien nur verhindert und die innere Demokratie der Parteien nur gesichert werden können, wenn die Auswahl der Kandidaten für Parlament und Landtage innerhalb der großen Parteien durch eine Form der „Vorwahl“ nach amerikanischem Muster getroffen wird.“

---

**Wir schlagen deshalb vor:**

**Die Parteien entwickeln auf der Grundlage der von der österreichischen Volkspartei geleisteten Pionierarbeit arbeitsfähige Vorwahlssysteme, um spätestens bei der Bundespräsidentenwahl 1971 die Aufstellung der Kandidaten für politische Wahlgänge aller Arten so weit wie möglich zu demokratisieren. Einer späteren Entwicklung soll es vorbehalten bleiben, ob die Vorwahlen über die statutarische Ebene hinaus in die staatliche Rechtsordnung eingebaut werden oder nicht.**

## 2.22 DIE ROLLE DER KANDIDATEN IN ÖSTERREICH

Die Bezeichnung „Kandidat“ leitet sich vom lateinischen Wort „candidatus“ her. Schlagen wir der Einfachheit halber im Lexikon nach um festzustellen, was diese Bezeichnung ursprünglich für eine Bedeutung hatte:

„*Candidatus* (lat.) — in Rom Bezeichnung der Bewerber um die Ehrenstellen (Quästur, Volkstribunat, Ädilität, Prätur, Konsulat), welche so benannt wurden, weil sie sich als solche durch eine glänzend weiße Toga (*toga candida* — nicht: weiße Weste, Anm. d. Verf.) bemerkbar zu machen pflegten. Die Bemühungen derselben um die Stimmen der Wähler begannen, wenigstens im letzten Jahrhundert der Republik, gewöhnlich schon im Vorjahr vor der eigentlichen Wahl (also z. B. für das Jahr 63 v. Chr. schon 65) und bestanden hauptsächlich darin, dass sie bei den Wählern umhergingen (*Ambitus*) um sie um ihre Stimmen zu bitten, wobei sie ihnen die Hände drückten (*prensare*) und, um sie mit ihrem Namen anreden zu können, sich der Hilfe gedungener Namensnenner (*nomenclatores* — auf Deutsch: Wahlkampfsekretäre, Anm. d. Verf.) bedienten. Darauf hatten sie sich bei dem die Wahl leitenden Magistrat zu melden und v/enn dieser es annahm ... an den drei Markttagen vor der Wahl dem Volke vorzustellen.“<sup>14</sup>

So war es im alten Rom. Ein schönes Stückchen Arbeit, so eine altrömische Kandidatur. Wie aber sieht es mit den Aufgaben der Kandidaten im Österreich von heute aus? Wer an „sicherer“ Stelle gereiht ist, leistet sein Teil. Es geht ja schließlich um sein Mandat. Wer aber einen oder mehrere Plätze weiter hinten rangiert, leistet meist kaum mehr als eine Unterschrift, wie in jenem Fall, in dem ein Kandidat einem Fernsehreporter gegenüber erklärte, er sei an Politik gänzlich desinteressiert.

-----  
<sup>14</sup> Meyers Konversations-Lexikon, Leipzig und Wien, 1895, Band 3, S. 833  
-----

Mit anderen Worten: in der Vergangenheit wurden die „Listenplätze“ sehr oft mit wenig geeigneten Wahlwerbern besetzt. Von den Parlamentsangehörigen schieden verhältnismäßig wenige während der Legislaturperiode aus, und es gab so viele Parteifunktionäre, für deren treue Anhänglichkeit man sich als Parteiführung erkenntlich zu zeigen hatte. Eine Verpflichtung, sich im Wahlkampf aktiv einzusetzen, sich seinen Wählern vorzustellen und für die Ziele der wahlwerbenden Gruppe, für die man kandidierte, zu werben, bestand nicht. Ebenso nicht die Pflicht, sich überhaupt intensiv mit den Argumenten der eigenen Partei zu beschäftigen und sich ein entsprechendes *politisches Grundlagenwissen* anzueignen, das für einen potentiellen Abgeordneten notwendig sein könnte. Das läge jedoch durchaus im Interesse der Allgemeinheit, enthält doch unsere Verfassung den Grundsatz des „*freien Mandates*“, nach dem die Abgeordneten „an keinen Auftrag gebunden“ sind (Art. 56 BVG). Wenn dies in mancher Hinsicht auch ein *theoretisches* Postulat ist, erhebt es doch wenigstens die Forderung nach selbständigen Urteilsvermögen — eine Fähigkeit, die in unserer komplexen Gesellschaft nur durch entsprechende Information erworben werden kann.<sup>15</sup>

-----  
<sup>15</sup> Vergleiche hiezu Friedrich KOJA: „Ein guter Abgeordneter hat Stehvermögen“, in: „Die Presse“, 5./6. Juli 1969, S. 5.  
-----

Welche Schlussfolgerungen sind aus der geschilderten Situation zu ziehen und was hätte zu geschehen? *Die Wahlkreisvorschläge für die Nationalratswahlen, ja überhaupt alle Kandidatenlisten, sind Dokumente der politischen Reife eines Landes.* Wer für Wahlen in allgemeine Vertretungskörper kandidiert, hätte damit die Verpflichtung zu übernehmen, sich auf ein allfälliges öffentliches Mandat vorzubereiten. Es muss schon durch den Gesetzgeber Vorsorge getroffen werden, dass die Nominierung zeitgerecht erfolgt, das heißt eine hinreichende Periode der *Vorbereitung* und der *Vorstellung* gegeben ist. Dies brächte für die Parteien überdies den Vorteil, dass allfällige innerparteiliche Auseinandersetzungen über Kandidaturen lange vor Beginn des Wahlkampfes beendet sein müssen.

**Wir schlagen deshalb vor:**

**1. Die Parteien verpflichten in Hinkunft jeden Wahlwerber zu einem Ausbildungsgang, der das nötige Wissen für das Amt des Abgeordneten vermittelt. Diese Verpflichtung ist in die Bestimmungen der Parteistatuten über die Kandidatur aufzunehmen. Es soll in Hinkunft selbstverständliche Pflicht aller Kandidaten sein, sich im Wahlkampf der Bevölkerung vorzustellen.**

**2. Der § 49 Absatz I NRWO wird dahingehend novelliert, dass die Vorlage der Kreiswahlvorschläge spätestens 42 Tage vor dem Wahltag zu erfolgen hat. Die Bestimmungen über die Ergänzung oder Zurücknahme von Wahlvorschlägen (§ 53 und 55a NRWO) bleiben davon unberührt.**

## 2.30 SONSTIGE MASSNAHMEN ZUR PERSONELLEN REGENERATION DER PARTEIEN

### 2.31 DIE FUNKTION DER JUGENDORGANISATIONEN DER PARTEIEN

Man soll nicht verallgemeinern. Dennoch glauben wir nicht fehlzugehen in der Annahme, dass in allen österreichischen Parteien ein *gewisses Unbehagen über das Verhältnis der Partei zu ihrer jeweiligen Parteijugend* als offizieller Nachwuchsorganisation herrscht. Dieses Unbehagen hat eine Reihe von Gründen. Zunächst einmal scheint der Gedanke parteipolitischer Jugendorganisationen als solcher nicht mehr sonderlich attraktiv — besonders dann, wenn sich mit ihm die traditionellen Leitvorstellungen jugendbewegter Vorbilder verbinden: Parteifahnen, Lagerfeuer, Gemeinschaftsgesang, harte Schulung. Das soll nicht heißen, dass derlei Dinge ihre Bedeutung und Attraktivität völlig verloren hätten, aber die jungen Menschen der Gegenwart sind an sich organisationsscheu und schließen sich daher nicht mehr so begeistert wie früher einer weltanschaulich-politischen Gruppe an. Die Jugendorganisationen der Parteien haben dies zwar schon erkannt und legen heute das Schwergewicht ihrer Aktivitäten auf den staatsbürgerlich-kulturellen Sektor, den Sport eingeschlossen. Damit aber streben sie eine Linie an, die sie im Endeffekt nicht durchhalten: die Integration in ihre jeweilige Partei als politisch gleichberechtigte Sonderorganisation oder als „Bund unter Bündeln“. Die Katze beißt sich in den Schwanz: einerseits verfügt etwa die „österreichische Jugendbewegung — Junge Generation in der Volkspartei“ (der offizielle Doppeltitel zeugt für die gegenwärtige Übergangsphase) über *zu wenige Vertreter in den Parteigremien* und damit über *zu wenig Einfluss*; andererseits entwickelt sie *zu wenige Initiativen, fundierte Konzepte und gezielte Aktionen* und bringt zu wenige, noch der Jugend zuzurechnende, attraktive Persönlichkeiten hervor, um sich diesen Einfluss zu erwerben. Ein Beispiel: Es genügt nicht, der Gesamtpartei und der Presse eine Resolution zu übergeben, in der die „Einführung des Persönlichkeitswahlrechtes in Einer-Wahlkreisen für die Hälfte der zu wählenden Abgeordneten“ verlangt wird. Eine solche Forderung muß im Detail ausgearbeitet und auf ihre Auswirkungen hin überprüft werden. Sie sollte überdies Teil eines Gesamtkonzeptes sein. Dieses wäre in allen Parteigremien, auf lokaler, Landes- und Bundesebene, mit Nachdruck zu vertreten und nötigenfalls auch durch entsprechende, im demokratischen Rahmen bleibende Aktionen zu unterstützen.

Die Parteien wiederum müssten sich klar darüber werden, *welche Funktion der Jugendorganisation im Rahmen der Gesamtpartei zukommen soll*. Das Schicksal des SJ-Memorandums „Eine demokratische Partei für junge Menschen“ vom Mai 1969 zeigt, dass die SPÖ mit Gretchenfragen („Wie hältst du's mit der Revolution?“) aus den eigenen Reihen wenig anzufangen weiß. Fragen, wie die nach einer „tiefgreifenden Demokratisierung der innerparteilichen Entscheidungsstrukturen“, werden seitens der ÖJB der ÖVP erst gar nicht gestellt. Zeigte ja gerade der letzte Bundestag der ÖVP-Jugend am 6. September 1969, dass die „Junge Generation“ selbst noch einiges an demokratischer Dynamik nachzuholen hat. Dazu kommt noch das Problem der *Altersgrenze* der ÖJB. Während die „Sozialistische Jugend Österreichs“ Jugendliche vom 14. bis zum 20. Lebensjahr organisiert, bestimmt das neue Statut (1969) der ÖJB:

#### 5 5 Mitgliedschaft

„1. Mitglieder der ÖJB können alle österreichischen Staatsbürger grundsätzlich ab dem 16. bis zum beendeten 35. Lebensjahr werden, sofern sie keiner anderen politischen Partei angehören. Mitgliedschaft und Funktionen enden mit dem 40. Lebensjahr vollends ...“

Der offensichtliche Gegensatz zwischen dem Altersaufbau der Jugendorganisationen der beiden Großparteien wird allerdings durch die Existenz der Arbeitsgemeinschaft „junge generation“ in der SPÖ gemildert, die gemäß § 21 Absatz 3 Parteistatut aus altersmäßig nicht näher bestimmten Mitarbeitern „aus dem Kreis der jungen Mitglieder und Funktionäre der Partei“ besteht.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass durch die Neufassung der Bestimmungen des Parteistatutes im Oktober 1968 die Bedeutung der traditionellen sozialistischen Jugendorganisationen stark relativiert wird. Sie sind nämlich für sozialistische Jugendarbeit nur mehr „in der Regel“ zuständig. Solche Bestimmungen sind Symptome eines wachsenden Misstrauens gegenüber einer weitgehend autonomen Parteijugend. Hier die diesbezüglichen Textstellen: *Organisationsstatut der SPÖ 1967: Sozialistische Jugend*

§ 18. 1. Die Parteitätigkeit unter den Jugendlichen vom 14. bis zum 20. Lebensjahr wird von der „Sozialistischen Jugend Österreichs“ ausgeübt; bei der studierenden Jugend obliegt diese Arbeit dem „Verband sozialistischer Studenten“ sowie sonstigen vom Parteitag beauftragten Organisationen.

Mit der Aufklärungs- und Erziehungsarbeit bei der Mittelschuljugend wird der „Verband sozialistischer Mittelschüler“ beauftragt.  
*Organisationsstatut der SPÖ 1968:*

§ 25. 1. Die Parteitätigkeit unter den Jugendlichen vom 14. bis zum 20. Lebensjahr wird *in der Regel* von der „Sozialistischen Jugend“ (SJ), bei den Schülern höherer Schulen vom „Verband Sozialistischer Mittelschüler“ (VSM) ausgeübt. 2. Die Parteitätigkeit bei der studierenden Jugend wird *in der Regel* vom „Verband Sozialistischer Studenten Österreichs“ (VSSStÖ) ausgeübt.

-----  
Mit Wirkung vom 1. Jänner 1969 wurde in Österreich das passive Wahlalter von 26 auf 25 Jahre herabgesetzt. Ist es sinnvoll, dass ein im 26. Lebensjahr stehender Mandatar eine Jugendorganisation vertritt? Zweifellos. Aber was soll ein 35- oder gar 40jähriger „Jugendfunktionär“, der bei früher Heirat<sup>17</sup> vielleicht schon Großvater sein kann?

<sup>17</sup> Das durchschnittliche Heiratsalter in Österreich liegt bei 24,8 (Männer) und 22,1 (Frauen).

-----  
Zusammenfassend darf man sagen: die politischen Jugendorganisationen erfüllen in Österreich nicht jenes Maß an *politischer Rekrutierungsarbeit*, das ihnen zukäme und das für die politischen Parteien nützlich wäre.

Vielfach werden die Funktionäre und Mitarbeiter der Parteien aus dem Bereich des *politischen Vorfeldes* geholt, ohne damit eine Phase der politischen *Information* und *Identifikation* durchlaufen zu haben. Die politischen Jugendorganisationen entfalten zu wenig konzeptive Initiative. Durch die höchstpersönlichen Ambitionen einer relativ kleinen Führungsschicht der Jugendorganisationen sind diese meist auch nicht in dem Maße Träger innerparteilicher und allgemein politischer Kritik, wie sie es sein sollten.

Die politischen Parteien wissen das Kapital einer für die Partei echt engagierten Jugend nicht zu nützen, indem sie auf *Kritik* aus den Reihen junger Parteifreunde in der Regel eher gereizt reagieren und der Jugend meist nur Hilfsdienste im Wahlkampf zuweisen.

Die politischen Jugendorganisationen sind überdies durch die aus den *Mitteln des Bundes Jugendringes* erfließenden staatlichen Dauersubventionen aller materiellen Existenzsorgen enthoben, was zu *frühzeitiger Verkalkung* geführt hat. Damit und durch die Praxis mehrmaliger Wiederwahl „altgedienter“ Jugendfunktionäre kommt es nicht zu jener personellen Erneuerung, die im Endeffekt auch den Gesamtparteien und damit der staatlichen Gemeinschaft zugute käme.

### **Wir schlagen deshalb vor:**

**1. Abhaltung einer mehrtägigen Enquete über die Funktion der politischen Jugendorganisationen in Gesellschaft und Parteien. Diese Veranstaltung soll nicht von etablierten Jugendführern geleitet werden, sondern unter „neutralem“ Vorsitz und unter Beteiligung ausländischer Vertreter einen Dialog zwischen Parteien und Jugendorganisationen herbeiführen. Die Enquete ist durch eine sozialwissenschaftliche Studie (Repräsentativerhebung) über die Einstellung der österreichischen Jugend zu den politischen Jugendorganisationen vorzubereiten.**

**2. Die politischen Jugendorganisationen sollen durch einen dynamischen Prozess innerer Demokratisierung und Regenerierung versuchen, dem partei- und staatspolitischen Leben Österreichs neue Impulse zu geben.**

### 2.32 ALTERSGRENZE

Das Organisationsstatut der SPÖ bestimmt in § 52 Absatz 2: „Die Altersgrenze bei der Kandidatur für den Nationalrat und Landtag sowie für die Wahl zum Bundesrat und Mitglied einer Landesregierung sowie zur Nominierung als Mitglied der Bundesregierung wird mit 65 Jahren festgesetzt. Hat der Betreffende noch keine dieser Funktionen bekleidet, dann beträgt die Altersgrenze 60 Jahre.“

Ausnahmen von dieser Bestimmung dürfen nur mit Zweidrittelmehrheit gemacht werden, wobei jeweils mindestens die Hälfte der gewählten Mitglieder des zuständigen Parteivorstandes dafür stimmen müssen.

Den katholischen Bischöfen wird empfohlen, spätestens mit 75 Jahren ihr Amt zur Verfügung zu stellen.<sup>18</sup>

Soll der Politiker sein Amt oder einzelne seiner Funktionen auf Lebenszeit ausüben? Ist nicht gerade sein Beruf besonders anstrengend, und der psychische und physische Verschleiß gleich groß, wenn nicht größer, als der in anderen Berufen? Wir glauben ja. Dennoch kann es Fälle geben, in denen die Erfahrung und das Prestige eines älteren Politikers für eine Partei oder ein Land von unschätzbarem Wert sind. Dann müssten Ausnahmen möglich sein.

<sup>18</sup> Motu proprio „*Ecclesiae Sanctae*“ vom 6. 8. 1966: „Alle Diözesanbischöfe und alle ihnen rechtlich Gleichgestellten (werden) wärmstens gebeten, nicht später als nach vollendetem 75. Lebensjahr aus freien Stücken der zuständigen Autorität den Verzicht auf ihr Amt zu erklären.“

-----

**Wir schlagen deshalb vor:**

**Die österreichische Volkspartei beschließt auf dem kommenden 12. Bundesparteitag eine Statutenänderung, mit der eine Altersgrenze von 65 Jahren eingeführt wird.**

**Ausnahmen von dieser Bestimmung bedürfen eines besonderen Beschlusses, der mit qualifizierter Mehrheit zu fassen ist. Den übrigen Parteien wird eine ähnliche Maßnahme empfohlen.**

### 2.33 NEUE FORMEN DER MITARBEIT IN DER POLITIK

Für viele Staatsbürger, insbesondere für die im Aufbau eines Berufes stehende oder studierende Jugend, sind die *traditionellen Formen der Mitarbeit* in den politischen Parteien heute nicht mehr attraktiv. Sie halten es nicht für zumutbar, Woche für Woche im Extrazimmer eines Gasthauses oder im altmodischen Sektionslokal die Zusammenkünfte ihrer Ortsgruppe, Sektion oder Bezirksorganisation zu besuchen. Auch für die heute für die Erstellung politischer Konzepte unentbehrlichen Fachleute aus allen Gebieten von Wissenschaft, Wirtschaft und Verwaltung ist dieser Modus indiskutabel. Heißt das, die Staatsbürger wären vielleicht überhaupt nicht mehr bereit, ehrenamtlich an der Gestaltung der Politik in unserem Lande mitzuwirken? Die Erfahrungen mit den Experten, die sich der Aktion 20 der ÖVP und den diversen programm-erstellenden Konferenzen der SPÖ zur Verfügung gestellt haben, weisen eher in die gegenteilige Richtung. Meist ist es der Mangel an Verständnis oder Interesse, das die Politiker dem Außenstehenden für seine Vorschläge entgegenbringen, der zu Enttäuschungen führt. Wenn es stimmt, dass manche Formen des amerikanischen politischen Lebens auch auf uns zukommen (Persönlichkeitswahlkämpfe, Vorwahlen und ähnliches), wird dann nicht vielleicht in Zukunft etwa auch die *ehrenamtlich mitwirkende Hausfrau* — informierter, gebildeter und durch technische Einrichtungen vom Mixer bis zum Zweitwagen beweglicher denn je — in der Politik eine Rolle spielen?

Ein altes Sprichwort sagt, Handwerk hat goldenen Boden. Welchen Boden hat das Politikerhandwerk? Wo wird man für eine Tätigkeit in der Politik ausgebildet? So begrüßenswert die Einführung des Studiums der *Politikwissenschaft* ist, die politologischen und soziologischen Studienrichtungen werden ebenso wenig hochqualifizierte Politiker hervorbringen wie das Studium der Zeitungswissenschaft als solches führende Journalisten. Nur die Gelegenheit zu *praktischer Arbeit in der Politik*, die ehrenamtliche oder auch gegen entsprechende Aufwandsentschädigung geleistete Mithilfe nicht nur bei Wahlen, sondern auch während der Legislaturperiode, kann dazu beitragen, mehr Staatsbürger als bisher für das zu interessieren, was man früher „Staatsgeschäfte“ nannte und was in der Demokratie nicht die Angelegenheit weniger sein sollte. Die ehrenamtliche Tätigkeit in der Politik muss durch *entsprechende werbliche und organisatorische Maßnahmen und durch ein geeignetes Verhalten der Politiker selbst* attraktiver gemacht, mit „Prestige“ versehen werden (siehe dazu 4.52).

**Wir schlagen deshalb vor:**

**Die politischen Institutionen (Parteien, Parlament, Interessenverbände) schaffen die Möglichkeit, als „Politikpraktikant“ („Hospitant“) auf eine nach dem jeweiligen Einzelfall zu bestimmende Zeit mitzuarbeiten. Insbesondere die Abgeordneten auf Bundes- und Landesebene sollen jungen Menschen Gelegenheit geben, bei ihnen als persönliche Assistenten zu praktizieren. Aus einer ernsthaft geleisteten „politischen Volontärstätigkeit“ wird nicht nur der Praktikant, sondern auch der Mandatar bzw. die Institution, bei der praktiziert wird, Vorteile ziehen.**

## 2.40 STRUKTURREFORM

Die Befürworter einer grundlegenden Strukturreform der politischen Parteien führen an, dass sich die Massenparteien überlebt hätten. Im Hinblick auf die „offene Gesellschaft“ der Gegenwart habe sich die Werbung einer möglichst großen Zahl von Parteimitgliedern als nicht mehr zielführend erwiesen. Das gegenwärtige System der *Mitgliederparteien* erfordere große finanzielle und organisatorische Kräfte, ohne einen entsprechenden politischen Gegenwert zu erbringen. Die Zukunft eines modernen Parteiwesens könne nur in einer möglichst *breit angelegten politischen Bildung* und *Deinem umfassenden Informationswesen* liegen. Daraus ergäben sich folgende Konsequenzen: Errichtung politischer *Informationszentren* in den Städten und Einsatz *mobiler Informationsstellen* in den ländlichen Gebieten („Wählerservicestationen“ — Karl PISA). *Einstellung der Parteizeitungen* und Ersetzung durch *Pressedienste mit breiter Streuung an Meinungsbildner*. Herausgabe von *Informationsbroschüren* in großer Auflage und Einsatz von *Fernsehwerbung* auch in der Zwischenwahlzeit. Errichtung ständiger *politischer Akademien* der Parteien, die den Hintergrund für *Symposien* und *Enqueten* geben. Aufbau „*offener politischer Klubs* rund um politische Persönlichkeiten.<sup>19</sup>

Sind diese Vorschläge realistisch? Ist die nach dem Territorialprinzip organisierte Partei wirklich nicht mehr zeitgemäß? Wie soll die Informationsarbeit an der Basis durchgeführt werden, wenn die Organisation, die ihre Kraft aus den Mitgliedern schöpft, nicht mehr existiert? Und wie soll die demokratische Kontrolle der Wahlgänge durchgeführt werden?

-----  
<sup>19</sup> Vergleiche Fußnote 9 sowie: Die Partei der Zukunft, Kremser Gespräche des österreichischen Akademikerbundes, Wien, 1968 und Erhard BUSEK — Gerhard WILFLINGER, Demokratiekritik  
-----

Man wird antworten: so wie in jenen Ländern, in denen nicht jeder zweite oder dritte Wähler eingeschriebenes oder affiliertes Parteimitglied ist. Das ist allerdings ein Argument. Ihm muss entgegengehalten werden, *dass in Österreich der ideologische Gegensatz zwischen den Parteien trotz aller möglichen programmatischen und imagemäßigen Umsteigversuche weiterbesteht*. Der Unterschied zwischen den Großparteien ist signifikanter als die Farben grün und orange andeuten mögen. Wo aber die politische Auseinandersetzung härter ist, dort sind auch die demokratischen Kontrollen wichtiger.

Die Sozialistische Partei Österreichs ist bis auf den heutigen Tag eine Klassenpartei mit zentralistischer Leitung geblieben. Partielle Strukturreformen, wie sie etwa Albert K. KONECNY andeutet<sup>20</sup>, werden in der SPÖ erst dann wirksam werden können, wenn sie zunächst einmal eine *Totalreform ihres einseitigen Klassencharakters* durchgeführt hat. Der Landpartei sekretär der burgenländischen SPÖ, Dr. Fred SINOWATZ, hat sich bereits ausführlich mit einer organisatorischen Reform der SPÖ auseinandergesetzt.<sup>21</sup> Aus diesem Grunde beschränken sich die folgenden Überlegungen nur auf Reformen innerhalb der ÖVP.

Wir sehen hier drei Ansatzpunkte für organisatorische Reformen:  
die gegenwärtige bündische Machtteilung,  
die Zusammensetzung und Arbeitsweise der führenden Parteigremien,  
der Ausschließlichkeitsanspruch des Territorialprinzips.

-----  
<sup>20</sup> Die Generation des Protestes, in: „Die Zukunft“ 4/69, S. 19 ff.

<sup>21</sup> Für eine Reform unseres Organisationslebens, in: „Die Zukunft“ 8—9/69, S. 39 ff. Siehe auch Norbert LESER, Das Erbe von Hainfeld, in: „Die Zukunft“ 17/69, S. 17.

Wir sind uns dessen bewusst, dass einzelne organisatorische Reformen ein neues Gesamtbild für eine politische Bewegung wie die österreichische Volkspartei, *neue Ziel-Vorstellungen über die Gestaltung der Gesellschaft* nicht ersetzen können. Organisatorische Reformen könnten aber zu *Auslösern ideologischer Neubesinnung* werden, da sie diese machtmäßig erst ermöglichen.

## 2.41 DIE BÜNDISCHE MACHTTEILUNG

Die Faustregel für die Zusammensetzung der Parteiorgane der ÖVP ist zumindest auf Bundesebene die „Drittelparität“ — mit „Höflichkeitssitzen“ für Jugend- und Frauenbewegung. Ist diese „Friedensformel“ für eine die tatsächliche Struktur der österreichischen Gesellschaft widerspiegelnde Volkspartei noch tauglich?

Nach der *Media-Analyse 1969* ist die österreichische Bevölkerung (14—70 Jahre) wie folgt beruflich strukturiert:

Die Bevölkerung Berufstätige (59,7%; davon 50,6% vollbeschäftigt)

Freie Berufe/Selbständige	5,5 %	
Angestellte	17,6%	
Arbeiter	26,6%	<b>44,2 %</b>
Landwirte	10,0%	

Nicht Berufstätige (40,3 %)

Hausfrauen	17,6%
Pensionisten	13,6 %
Lehre/Schule	8,1 %
Arbeitslos	1,0%

Jüngste Ergebnisse der *amtlichen Statistik* erhärten, soweit sie mit den bei der Media-Analyse verwendeten Kategorien vergleichbar sind, die Verlässlichkeit dieser Daten. Die von der Media-Analyse erfassten Altersgruppen von 14—70 Jahren umfassen auf Grund der Bevölkerungsfortschreibung (Jahresdurchschnitt 1968) etwa 5,05 Millionen Personen. Bezieht man einige Ergebnisse des seit Anfang 1968 durchgeführten *Mikrozensus*, einer vierteljährlichen Stichprobenerhebung, die 1,4% der österreichischen Bevölkerung erfasst, auf diese Masse, so ergeben sich in Gegenüberstellung zur Media-Analyse folgende Werte:

	Mikrozensus*	Media-Analyse
Anteil der <i>Berufstätigen</i> (einschließlich der Arbeitslosen)	62,3 0/0	60,7 0/0
Anteil der <i>Unselbständigen</i> (Arbeiter sowie Angestellte und Beamte, einschließlich der Arbeitslosen)	44,5 0/0	45,2 0/0
<i>Selbständige und mithelfende Familienangehörige in der Land- und Forstwirtschaft</i>	10,7 0/0	10,0 0/0

Die Abweichungen sind verhältnismäßig geringfügig und bleiben innerhalb des zulässigen Fehlerbereiches der beiden Stichproben.

*Die Parteiorgane*

Wie sieht die *konkrete bündische Machtverteilung* (ausgedrückt in Stimmberechtigten) in den einzelnen Gremien der österreichischen Volkspartei aus?

\* Vgl. Statistische Nachrichten, Heft 6/1969, Seite 449, 8/1969, Seite 649 ff., 10/1968, Seite 620 ff.

Von gegenwärtig 85 *Nationalratsabgeordneten* der ÖVP gehören 30 dem ÖAAB, 32 dem Bauernbund, 21 dem Wirtschaftsbund und 2 der Frauenbewegung an. In Prozenten ausgedrückt sind dies 35 0/0 ÖAAB, 38 0/0 ÖBB, 25 0/0 ÖWB und 2% ÖFB.

Die *Bundesratsfraktion* der ÖVP besteht aus 11 Vertretern des ÖAAB (41 0/0), 11 Vertretern des Bauernbundes (41%) und 5 Vertretern des Wirtschaftsbundes (18 %).

Nimmt man die gegenwärtige *Zusammensetzung aller ÖVP-Landtagsfraktionen* unter die Lupe, kommt man zu folgendem Ergebnis: Von 198 ÖVP-Landtagsabgeordneten gehören 70 (= 35 0/0) dem ÖAAB, 66 (= 33%) dem Bauernbund, 55 (= 28%) dem Wirtschaftsbund, 4 (= 2%) der Frauenbewegung und 3 (= 2%) der Jugendbewegung an.

Im *Median* gehören einer *ÖVP-Landtagsfraktion* 31,0% Arbeiterbündler, 36% Bauernbündler und 25% Wirtschafts-bündler an. Wenn man den Sonderfall Wien ausnimmt, beträgt das *arithmetische Mittel* der Machtverteilung 31 % ÖAAB, 39% ÖBB und 26% ÖWB.

Die *beschließenden Delegierten des Bundesparteitages 1969* setzen sich wie folgt zusammen:

ÖAAB	153	(33,6 %/o)
ÖBB	142	(31,2 %/o)
ÖWB	94	(20,6 %/o)
ÖJB	33	( 7,2 %/o)
ÖFB	34	( 7,4 %/o)

Für die Zusammensetzung der *Bundesparteileitung* der Österreichischen Volkspartei ergibt sich folgendes Bild:

ÖAAB 23 (43 %/o)	ÖBB 17 (32 %/o)	ÖWB 11 (21 %/o)
ÖJB 1 (2 %/o)	ÖFB 1 (2 %/o)	

Der *Median* (Zentralwert) ist jene Zahl, die bei einer Reihung der betrachteten Werte nach ihrer Größe in der Mitte liegt, der also die Extreme ausschaltet, durch die ein normales arithmetisches Mittel oft verzerrt wird.

<i>Prozentuelle Machtverteilung in der ÖVP</i>		Tabelle 1				
	ÖAAB	ÖBB	ÖWB	ÖJB	ÖFB	
NR	35	38	25		2	
BR	41	41	18			
BPL	43	32	21	2	2	
BPT 1969	34	31	21	7	7	
alle LTF *	35	39	26	2	2	
LTF (ohne Wien)	31	39	26	2	2	
Median LTF	31	36	25			
Machtdurchschnitt jetzt	35,7	35,7	23,4	3,2	3,0	
Unser Modell	48	32	16	2	2	

\* Landtagsfraktionen.

Die österreichische Volkspartei verdankt ihre staatstragende Rolle seit 1945 dem Umstand, dass sie stets „aus dem Volk für das Volk“ Politik machte. Ist sie nunmehr dabei, ihre führende Rolle durch mangelnde Anpassungsfähigkeit an die gegebenen Verhältnisse aufs Spiel zu setzen? Eines steht fest: *am bündischen Aufbau der Volkspartei soll und darf nicht gerüttelt werden*. Die Partei braucht eine starke Basis in *allen* Schichten der Bevölkerung. Bei der eigentlichen Machtverteilung in den beschlussfassenden Gremien muss aber auf die tatsächlichen Proportionen Rücksicht genommen werden: gerade im Interesse einer starken Vertretung bäuerlicher Interessen müsste der Bauernbund einsehen, dass seine Partei zuerst die Mehrheit erringen muss, bevor sie eine Politik machen kann, die auch die Lebensinteressen der österreichischen Bauernschaft entsprechend berücksichtigt. Ähnliches gilt für den Wirtschaftsbund. Die Mehrheit kann die ÖVP auf lange Sicht aber nur mit einer inneren Machtverteilung halten, die ein *annäherungsweise Spiegelbild der Interessenlage der gesamten Bevölkerung* ist.

Jede politische Partei ist freilich zunächst ihren *Wählern* verantwortlich. Die ÖVP wird sich in Programm und Politik daher zu aller erst an den Interessen ihrer Wählerschaft orientieren. Wer aber sind die Wähler der ÖVP?

#### Die Wähler

Eine mathematisch genaue Auskunft über die *berufliche Struktur der Wählerschaft* der einzelnen Parteien kann bei geheimer Abstimmung nicht gegeben werden. Immerhin erlauben es aber sorgfältig durchgeführte Repräsentativerhebungen, Annäherungswerte zu ermitteln. Diese ergeben folgendes Bild:

<i>Berufsstruktur der Wählerschaft</i> <sup>23</sup>		Tabelle 2	
	ÖVP	SPÖ	FPÖ
Freie Berufe, Selbständige	8 0/0	1 0/0	7 0/0
Angestellte	18 0/0	15 0/0	26 0/0
Arbeiter	14 0/0	40 0/0	17 0/0
Bäuerl. Bev. <sup>24</sup> ohne Beruf, Haushalt	22 0/0	3 0/0	15 0/0
	38 0/0	41 0/0	35 0/0
Summe:	100 0/0	100 0/0	100 0/0

<sup>23</sup> Nach einer Repräsentativerhebung des Dr. FESSEL-Institutes, durchgeführt zwischen 25. Mai und 15. Juni 1969 (1761 Netto-interviews, Bevölkerung ab 18 Jahre).

<sup>24</sup> In der „bäuerlichen Bevölkerung“ sind die in der Landwirtschaft unselbständig Beschäftigten enthalten. Da nach dem Mikrozensus 1968 ungefähr 13 % der landwirtschaftlichen Bevölkerung in die Gruppe „Unselbständige“ fallen, sind ca. 3 % der ÖVP-Wähler dem Arbeitnehmeranteil von 32 % hinzuzufügen.

#### Die Mitglieder

Ein zweites Kriterium für die Machtverteilung und damit die Bestimmung der politischen Richtlinien ist die *Mitglieder-Struktur*.

Mit 1. Mai 1969 war in der ÖVP bündisch organisiert (auf 1000 gerundet):

ÖAAB (ordentliche Mitglieder)	260 000	(46 0/0)
ÖBB (Stammitglieder) <sup>25</sup>	218 000	(38 0/0)
ÖWB (ordentliche Stammitglieder)	92 000	(16 0/0)
	570 000	(100 0/0)

Die von Bauernbund und Wirtschaftsbund zusätzlich geführten *Familien-* bzw. *außerordentlichen Mitglieder* in der Höhe von 204 000 bzw. 58 000 müssen hierbei unberücksichtigt bleiben, weil sie ebenso wie die *Mitglieder der ÖJB* (56 000) und *ÖFB* (64 000) nicht voll parteibeitragspflichtig sind, und sich überdies durch „Doppelmitgliedschaften“ bzw. „affilierte Mitgliedschaft“ zu große Verzerrungen des tatsächlichen Bildes ergeben würden.

#### Schlussfolgerung

Sowohl die *berufliche Struktur der österreichischen Bevölkerung* wie auch die *tatsächliche Wähler- und Mitgliederstruktur der ÖVP* lassen es gerechtfertigt und angezeigt erscheinen, einen neuen Schlüssel für die *Machtverteilung in den Organen der Österreichischen Volkspartei* aufzustellen,

-----  
25 Die Gesamtauflage des „Österreichischen Bauernbündlers" ist 217 500.  
-----

Es ergibt sich von selbst, dass diese „Reform II" der Volkspartei im Gegensatz zur „Reform I" der Jahre 1962 bis 1966 (die die Ablöse der „Politik mit dem Weinglas" durch die „Politik der Sachlichkeit" brachte) eine *tiefgreifende Reform der künftigen Führungskraft der ÖVP, nämlich des ÖAAB, zur Voraussetzung hat*. Personell, programmatisch-ideologisch und praktisch-politisch hat der Arbeiter- und Angestelltenbund heute noch nicht jenes Niveau, das er für seine künftigen Aufgaben haben müsste.

Dennoch: die fortgeschrittene Industriegesellschaft, in der wir leben, braucht ihren Bedürfnissen kongruente politische Strukturen. Der ÖAAB ist *potentiell* eine den Anforderungen unserer heutigen Gesellschaft gewachsene Organisation.

**Wir schlagen deshalb vor:**

**1. Um der erhöhten Bedeutung der Arbeitnehmerschaft in der Gesellschaft Rechnung zu tragen, wird die Rolle des ÖAAB in der ÖVP gestärkt.**

**Die beschlussfassenden Gremien der Partei sind in Hinkunft tunlichst nach dem Verhältnis**

**3 ÖAAB      2 ÖBB      1 ÖWB**

**für größere Gremien ist das in Prozenten: 48 : 32 :16 (+ je 2 % für ÖJB und ÖFB)**

**zu besetzen. Bei Stimmgleichheit gilt ein Antrag als gefallen, der Vorsitzende stimmt mit. Um die künftige Machtverteilung 3:2:1 stufenweise zu erreichen, werden bis zu diesbezüglichen Statutenänderungen zusätzliche Vertreter des ÖAAB mit Sitz und Stimme kooptiert.**

**2. Der ÖAAB übernimmt mit dieser Regelung mehr Verantwortung für die ÖVP als bisher. Er hat dieser Verantwortung durch erhöhtes Engagement für Gesellschaft und Partei, durch vermehrte Bildungsarbeit (insbesondere auf ökonomischem und kulturpolitischem Gebiet), durch Neufassung seiner Programmatik, durch Ausbau der Organisation und vermehrten Kontakt vor allem zu Arbeitern und Intellektuellen sowie durch gezielte Förderung des politischen Nachwuchses zu entsprechen.**

**3. Im Hinblick auf den wachsenden Anteil der im Ruhestand befindlichen Bevölkerung ist dem Aufbau der Organisation des „österreichischen Rentner- und Pensionistenbundes" innerhalb der ÖVP erhöhtes Augenmerk zu schenken.**

**4. Diese Vorschläge beziehen sich in der Hauptsache auf die Machtverteilung auf Bundesebene. Sie übersehen nicht die Notwendigkeit, in regionalen Gremien auf die örtlichen Gegebenheiten Rücksicht zu nehmen.**

#### 2.42 REFORM DER FÜHRUNGSGREMIEN

Die österreichische Volkspartei braucht ein in kurzen Abständen periodisch zusammentretendes, beschlusstüchtiges und im innerparteilichen Machtsystem fest verankertes *Führungsgremium*. Sowohl Bundesparteileitung wie auch Bundespartei-vorstand sind infolge ihrer Größe nicht im Stande, jene Führungsfunktion auszuüben, derer eine staatstragende Partei bedarf.

Dem 12. Bundesparteitag wird ein dementsprechender Antrag vorgelegt werden. Wie immer dieses Führungsgremium zusammengesetzt sein wird, es wird die anderen statutenmäßigen Organe der Volkspartei nicht überflüssig machen. Im Gegenteil, es sollte durch seine Effizienz für andere Parteigremien geradezu vorbildhaft wirken. Hiezu wäre aber ein *Minimum an Geschäftsordnung* notwendig. Zurzeit existiert auf Bundesebene nur eine Geschäftsordnung für den Bundesparteitag; nicht alle Landesparteiorganisationen besitzen Geschäftsordnungen für den eigenen Wirkungsbereich. Dadurch kommt es gelegentlich zu Unstimmigkeiten, die meist unter Hinweis auf „Kameradschaft" oder „Öffentlichkeit" mühsam hinuntergeschluckt werden. Nach der Meinung der Autoren wäre es an der Zeit sich

einzugestehen, dass die Erzielung von "Willensübereinstimmungen in der Politik am besten nach festen Regeln erfolgt. Nicht das Vermeiden von („Kampf“-Abstimmungen, sondern die häufige Klärung von Meinungen durch Feststellung ihrer Verteilung, nicht Wahl „per acclamationem“, sondern klare Entscheidung mittels geheimer Abstimmung sind Kennzeichen einer funktionierenden (innerparteilichen) Demokratie.

**Wir schlagen deshalb vor:**

**In Ergänzung des Bundesorganisationsstatutes gibt sich die österreichische Volkspartei eine allgemeine Geschäftsordnung, die einheitliche Richtlinien insbesondere für Debatten, Abstimmungen und innerparteiliche Wahlen enthält.**

#### 2.43 TERRITORIALPRINZIP ODER PERSONALPRINZIP?

Ähnlich wie die Kirche zeigt die moderne Partei einen Zug zur *Organisation nach Personengruppen*. Wie etwa die Betriebsseelsorge heute mehr Möglichkeiten eröffnet als eine rein traditionelle Pfarrseelsorge, kann die Betriebsgruppe des ÖAAB mehr politische Wirksamkeit als eine bunt zusammen gewürfelte Sektion haben. Viele meinen, man müsse mehr als bisher in den Gliederungen der Gesamtpartei nach *personellen Gesichtspunkten* vorgehen, wie die Bünde dies ja längst tun. So wären etwa die Angehörigen eines bestimmten Berufszweiges, sagen wir kaufmännische Angestellte, ohne Rücksicht auf ihren Wohnort zu organisieren.

Es wäre durchaus im Sinne einer modernen Partei, wenn sie neue Organisationsformen zunächst *probeweise* einführen würde. Dafür bedarf es nicht unbedingt statutarischer Richtlinien. Allerdings dürfte der Erprobung beruflicher oder anderer personeller Organisationsformen auch keine Satzungsbestimmung entgegenstehen.

**Wir schlagen deshalb vor:**

**Das Territorialprinzip ist weiterhin die Grundlage des Aufbaues der Parteiorganisation der ÖVP. Um aber neue Organisationsformen erproben zu können, wird die Ausschließlichkeitsklausel des § 14 Abs. 3 BPOST. („Andere Organisationsformen dürfen nicht geschaffen und andere Bezeichnungen nicht verwendet werden“) aus dem Statut gestrichen.**



### 3.00 WAHLRECHTSREFORM

#### 3.10 ALLGEMEINES

Das Funktionieren der parlamentarischen Demokratie hängt in erster Linie vom Funktionieren des Wahlsystems ab. So richtig es ist, am Wahlrecht keine vorschnellen Veränderungen oder Manipulationen vorzunehmen, die nur im egoistischen Interesse einer Gruppe liegen, so falsch wäre es, das Wahlrecht als etwas ewig Gültiges, Unveränderliches aufzufassen. Eine Wahlrechtsreform in Österreich hat mehrere Aspekte, die wir unter folgenden Oberbegriffen behandeln werden:

Unter *Dynamisierung* verstehen wir die Veränderung des geltenden österreichischen Wahlrechts in der Form, dass zumindest in der großen Mehrheit der Fälle durch den Wahlvorgang regierungsfähige Mehrheiten gebildet werden („funktionsgerechtes Wahlrecht“). Der Wähler soll durch die Abgabe seiner Stimme entweder der einen oder der anderen Großpartei die Führung im Staat anvertrauen können. Es soll ihm die Ungewissheit genommen werden, ob seine Stimmabgabe zu einer Regierung der „Großen“ oder „Kleinen“ Koalition oder zu einer Einparteienregierung führt.

Unter *Personalisierung* wird eine erhöhte Mitentscheidung des Wählers bei der endgültigen Auswahl der Abgeordneten verstanden.

Eine *Regionalisierung* des Wahlrechtes würde eine Verringerung der Größe der bestehenden Wahlkörper durch die Einführung von „Wahlbezirken“ bedeuten und damit — wie das Majorzsystem — auch Elemente der Personalisierung enthalten.

Unter *Demokratisierung* des Wahlrechtes ist die Vergrößerung des Kreises jener Staatsbürger zu verstehen, die am Wahlvorgang teilnehmen können.

Mit dem Begriff *Immediatisierung* sollen erweiterte Möglichkeiten der direkten Demokratie auf Landes- oder Bundesebene umschrieben werden.

Unter *Rationalisierung* schließlich fallen organisatorische Maßnahmen (Verlängerung der Legislaturperiode) oder der Einsatz moderner technischer Mittel (Wahlmaschinen) zur Erhöhung der Effizienz der Legislative beziehungsweise zur Einsparung von Personal und Kosten beim Wahlvorgang.

Die Vorschläge zu einer Verbesserung des österreichischen Wahlsystems gehen in verschiedene Richtungen. Der Grazer Staatsrechtslehrer G. E. KAFKA hat den Vorschlag gemacht, in Österreich das System der „*direktorialen Regierung*“ nach Schweizer Muster, d. h. den *vereinbarten Regierungsproporz*, einzuführen.<sup>26</sup> Dieser Vorschlag läuft, wie der deutsche Politologe K.-H. NASSMACHER in seiner ausgezeichneten Doktorarbeit dargelegt hat, auf eine Permanenzerklärung der Großen Koalition hinaus.<sup>27</sup> Das Direktorialsystem hätte überdies die Einführung der *Inkompatibilität* (siehe 4.22) und der *Mehrheitsentscheidung im Kabinett* zur Voraussetzung. Wir gehen deshalb nicht näher darauf ein.

-----  
<sup>26</sup> KAFKA, G. E., „Gibt es einen Ausweg“, in: MARCIC, R., u. a.

(Hrsg.), *Zur Reform der österreichischen Innenpolitik 1955—1965*.

Dokumentation, 1966, S. 779—788. <sup>27</sup> Karl-Heinz NASSMACHER: *Das österreichische Regierungssystem — Große Koalition oder alternierende Regierung?* Westdeutscher Verlag, Köln und Opladen, 1968, S. 155 ff.

Einige österreichische Politiker, unter ihnen Hermann WITHALM, haben sich für die Einführung des *angelsächsischen Demokratiemodells*, d. h. für die Schaffung eines Mehrheitswahlsystems als *Fernziel*, ausgesprochen. Auch wir sind der Meinung, dass das Majorzsystem durch seine mehrheitsbildende und personalisierende Wirkung ein Maximum an Entscheidungsfälligkeit und Verbindung zwischen Wähler und Gewähltem gewährleistet. Es erhebt sich aber die Frage, ob die Forderung nach Einführung des Mehrheitswahlsystems in Österreich zurzeit realistisch ist. Wir kommen darauf unter 3.21 im Detail zu sprechen.

Eine ohne Verfassungsänderung und ohne Veränderung der Wahlkreisgrenzen durchführbare Möglichkeit der Einführung eines mehrheitsfreundigeren Verhältniswahlrechtes hat K.-H. NASSMACHER aufgezeigt. Mit diesem Vorschlag werden wir uns im folgenden ebenso beschäftigen wie mit den von BRODA-GRATZ und H. MAURER vorgelegten Modellen zur Regionalisierung der Personalisierung des Wahlsystems.

## 3.20 DYNAMISIERUNG

### 3.21 MEHRHEITSWAHLRECHT

Es ist hier nicht der Ort, ausführlich alle Plädoyers für die Mehrheitswahl<sup>28</sup> wiederzugeben, die bereits zu einer ansehnlichen Sammlung von Fachbeiträgen angewachsen sind.<sup>29</sup> Es seien nur zwei Stimmen zitiert, die — mit Blickrichtung auf die Situation der Ersten und Zweiten Republik — in sehr glaubhafter Weise die *Vorteile des Majorzsystems für Österreich* darlegen.

---

28) Unter „Mehrheitswahl“ (Majorzsystem) ist eine Wahl zu verstehen, bei der gewählt ist, wer eine Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigt, wobei die für die unterlegenen Bewerber abgegebenen Stimmen keinerlei rechnerische Berücksichtigung finden. Das System der absoluten Mehrheitswahl verlangt, dass der Bewerber — wenn auch u. U. erst in einem zweiten Wahlgang — mehr als die Hälfte der im Wahlkreis abgegebenen gültigen Stimmen auf sich vereinigt. Im System der relativen Mehrheitswahl ist derjenige gewählt, der mehr Stimmen auf sich vereinigt als jeder andere Bewerber, auch wenn seine Stimmenzahl die Hälfte der abgegebenen Stimmen nicht überschreitet. — Aus: Grundlagen eines deutschen Wahlrechtes, Bericht der vom Bundesminister des Inneren eingesetzten Wahlrechtskommission, Bonn, 1955.

---

Ferdinand A. HERMENS sieht den Untergang der Demokratie im Vorkriegsösterreich und dessen weiteres politisches Schicksal als direkten Ausfluss des Verhältniswahlrechtes. Er schreibt:  
„Österreich nahm die Verhältniswahl mit demselben Eifer — und mit demselben Mangel an öffentlicher Diskussion — auf, wie es Deutschland getan hatte. Die Ergebnisse waren gleichermaßen verhängnisvoll. . . Bei Mehrheitswahl hätte das republikanische Österreich . . . Einpartei-Mehrheitsregierungen mit beträchtlicher Stabilität und Autorität erwarten können! Statt dessen war es Koalitionsregierungen ausgeliefert, von denen die eine immer schwächer war als die andere. Zwischen dem 5. März 1919 und dem 4. März 1934 — dem Tag, an dem die parlamentarische Regierungsform zu bestehen aufhörte — gingen nicht weniger als 20 Regierungen unter 10 verschiedenen Kanzlern über die politische Bühne.“<sup>30</sup>

<sup>29</sup> HENNIS, Wilhelm, Große Koalition ohne Ende? Die Zukunft des parlamentarischen Regierungssystems und die Hinauszögerung der Wahlrechtsreform, Piper, München, 1969. HERMENS, Ferdinand A., Demokratie oder Anarchie, Untersuchung über die Verhältniswahl, 2. Aufl., Westdeutscher Verlag, Köln und Opladen, 1968. LÜCKE, Paul, Ist Bonn doch Weimar? Der Kampf um das Mehrheitswahlrecht. Ullstein, Frankfurt, 1968. Vergleiche auch: Nobert LESER, „Krise der SPÖ-Krise der Republik“, in: FORUM, Heft 135, März 1965, S. 15—21, sowie Anton PE-LINKA, „Die einzige Alternative“, in: „Die Furche“ vom 16. 10. 1965, S. 1.

<sup>30</sup> HERMENS, F. A., a. a. O., S. 235 ff.

Nach HERMENS war das „Ende dieses Parlamentes . . . seiner Vergangenheit würdig“: Am 4. März 1933 lautete das Abstimmungsergebnis 81 : 80 gegen die Regierung. Dabei löste der Irrtum eines sozialistischen Abgeordneten einen Tumult aus, der zum Rücktritt aller drei Präsidenten des Nationalrates führte. Als sich Bundeskanzler Dr. Dollfuß unter dem Eindruck der deutschen Reichstagswahlen vom 5. März 1933 (die Hitler und Hugenberg die Mehrheit brachten) entschloss, den österreichischen Nationalsozialisten dadurch den Boden zu entziehen, dass er ohne den Nationalrat regierte, begab er sich voll in die Hände der Heimwehren. Deren Einfluss schreibt HERMENS den Linzer Zwischenfall vom 12. Februar 1934 und damit den Ausbruch des österreichischen Bürgerkrieges zu. Er schließt:

„Es hat wenig Sinn, danach zu fragen, wer an diesen tragischen Entwicklungen schuld war. Jeder glaubte das zu tun, was sein Gewissen ihm gebot. *Die Verantwortlichkeit lag letzten Endes auch hier wieder bei den Institutionen, nicht bei den Menschen* (Hervorhebung d. d. Verf.). Bei Mehrheitswahl hätte niemand die Entwicklung einer klaren Einpartei-Mehrheit im Nationalrat verhindern können, und welche Partei auch an der Macht war, sie hätte ihre eigene Autorität ohne Eingriff in die Freiheit der anderen aufrechterhalten können, aus dem einfachen Grunde, weil alle Probleme mit den normalen Mitteln der verfassungsmäßigen Regierung hätten gelöst werden können.“<sup>31</sup>

Wenn wir uns auch nicht zur Gänze mit der Ansicht identifizieren können, die Verantwortlichkeit liege allein bei den Institutionen, so müssen wir gerade im Falle Österreichs mit seinen beiden beinahe gleich starken politischen Lagern zugeben, dass es notwendig ist, *ein System staatlicher Machtzuteilung zu schaffen, das Lähmungserscheinungen im politischen Prozess ausschließt*.

Wenden wir uns nun der Situation in der Zweiten Republik zu. Die folgende Tabelle zeigt die Stimmen- und Mandatsanteile bei beiden Großparteien bei den Nationalratswahlen seit 1945.

<sup>31</sup> HERMENS, F. A., a. a. O., S. 240.

Tabelle 3

## Parteianteile seit 1945

	Prozentueller Stimmenanteil			Prozent- Differenz	M A N D A T E*)					
	ÖVP	SPÖ	FPÖ		ÖVP-SPÖ	ÖVP	%	SPÖ	%	FPÖ
1945	49,80	44,60	—	5,20 (V)	85	51,52	76	46,06	—	—
1949	44,03	38,71	11,7	5,32 (V)	77	46,67	67	40,60	16	9,70
1953	41,26	42,11	10,9	0,85 (S)	74	44,85	73	44,24	14	8,49
1956	45,96	43,04	6,5	2,92 (V)	82	49,70	74	44,85	6	3,63
1959	44,19	44,79	7,7	0,60 (S)	79	47,88	78	47,27	8	4,85
1962	45,43	44,00	7,1	1,43 (V)	81	49,09	76	46,06	8	4,85
1966	48,35	42,56	5,4	5,79 (V)	85	51,52	74	44,85	6	3,63
Durchschnitt	45,57	42,83	8,2	3,15	80,4	48,74	74,0	44,85	9,6	5,85

Der „Verstärkungseffekt“ des österreichischen Wahlsystems liegt darin, dass die Großparteien mehr Mandatsprozente als Stimmenprozente erzielen.

Im langjährigen Durchschnitt lagen die beiden Großparteien nur rund 3 Prozent (bzw. 6 Mandate) auseinander. Das geltende Proportionalwahlrecht hat diese annähernde Gleichheit nur ausnahmsweise, nämlich 1945 und 1966 mit der absoluten Stimmenmehrheit einer Partei honoriert. Die Folge waren 20 Jahre Große Koalition. In der Besatzungszeit als „national government“ durchaus zweckmäßig, erwies sich die „Großparteienregierung“ infolge des Fehlens einer starken parlamentarischen Opposition nach 1955 als in sich widersprüchlich. Erst seit 1966 hat Österreich ein voll entscheidungsfähiges Parlament und eine voll handlungsfähige Regierung. K.-H. NASSMACHER hat als Kernstück seiner bereits zitierten Dissertation die Auswirkungen sowohl der absoluten Mehrheitswahl wie auch der relativen in Simulationsmodellen mit 165 Einerwahlkreisen durchgerechnet. Er kommt zu folgenden Ergebnissen:

### 3.211 ABSOLUTE MEHRHEITSWAHL (AM BEISPIEL DER NATIONALRATSWAHLEN 1962)

In 123 Wahlkreisen wäre die absolute Mehrheit einer Partei zustande gekommen; dabei wären im ersten Wahlgang der ÖVP 63 und der SPÖ 60 Mandate zugefallen. In 42 Wahlkreisen wäre ein zweiter Wahlgang erforderlich gewesen. Bei Annahme einer KPÖ-Wahlempfehlung für die SPÖ und der weiteren Annahme, dass je 25 % der FPÖ-Stimmen den beiden Großparteien zugefallen wären, hätte der erste Wahlgang schon in 43 Wahlkreisen zu einer Entscheidung geführt, nach der die ÖVP 68 und die SPÖ 75 Sitze errungen hätte. Ein zweiter Wahlgang hätte in 22 Wahlkreisen stattfinden müssen. Beim zweiten Wahlgang wäre allerdings der FPÖ, die ja nirgends ein Mandat errungen hätte — ein Hauptargument der Gegner der Mehrheitswahl! — eine weit über ihre jetzige Rolle hinausgehende Bedeutung zugekommen: diejenige Großpartei, zu deren Gunsten 60% oder mehr der FPÖ-Wähler im zweiten Wahlgang votiert hätten, hätte mit einer erheblichen Mandatsmehrheit das Rennen gemacht. NASSMACHER meint selbst, dass diese übersteigerte Bedeutung der FPÖ-Stimmen die Einführung der absoluten Mehrheitswahl (diese gilt in Österreich ja bereits bei der Bundespräsidentenwahl) untunlich macht. Mit anderen Worten: Das absolute Mehrheitswahlrecht funktioniert erst dann richtig, wenn vor den Stichwahlen (in jenen Wahlkreisen, wo ein zweiter Wahlgang notwendig wird) Koalitionsabsprachen mit der FPÖ getroffen werden.

### 3.212 RELATIVE MEHRHEITSWAHL

Dieses System hat NASSMACHER für alle Nationalratswahlen seit 1945 unter mehreren Annahmen bezüglich des Verhaltens der Wähler der Kleinparteien durchgespielt.<sup>32</sup>

32 a. a. O., S. 164 ff.

Das Ergebnis bestätigt die Grundthese der Anhänger des Majorzsystems: Bei allen Wahlgängen hätte sich eine ausreichende Regierungsmehrheit für eine der beiden Großparteien ergeben. Dabei hätten ÖVP und SPÖ prinzipiell die gleiche Chance gehabt, eine regierungsfähige Mehrheit zu erhalten und damit Österreich nach angelsächsischem Muster alternierend zu regieren.

Die Schwierigkeiten bei der Einführung des Mehrheitswahlrechtes in Österreich liegen zum Teil im *emotionellen Bereich*, zum Teil ergeben sich Hindernisse *wahltaktischer* bzw. *verwaltungstechnischer* Art: Der Gedanke der möglichst proportionalen Berücksichtigung der politischen Stärkeverhältnisse (d. h. die Ablehnung eines hohen „Verstärkungseffektes“) ist im Bewusstsein der österreichischen Wählerschaft tief verwurzelt. Es würden viele nicht verstehen, dass es die Freiheitliche Partei bei 5 bis 8 Prozent der Stimmen auf keinen einzigen Parlamentsabgeordneten bringen würde. Dagegen lässt sich das Beispiel Großbritanniens anführen, das zeigt, dass dritte Parteien durchaus imstande sein können, sich durch attraktive Politikerpersönlichkeiten Wahlkreise zu erkämpfen.<sup>83</sup>

Nach wie vor sehen sehr viele Österreicher in der Großen Koalition *die* Regierungsform: wenn schon nichts weitergeht, so kann doch nichts passieren.

Die Einführung des Mehrheitswahlrechtes würde eine Änderung des Artikels 26 der österreichischen Bundesverfassung voraussetzen und kann daher nur mit Zustimmung von ÖVP und SPÖ erfolgen. Die Zustimmung *beider* Großparteien würde wahrscheinlich nur unter zwei Voraussetzungen gegeben werden:

<sup>33</sup> Am 31. März 1966 zogen die Liberalen mit 12 Sitzen ins britische Unterhaus ein.

1. Ein Wiederaufleben der Koalition erweist sich als so unfruchtbar, dass es praktisch zu einem Stillstand der Regierungstätigkeit und in der weiteren Folge zu einem *Anwachsen der oppositionellen Gruppen* zur (gemäßigten und extremen) Rechten wie Linken der „schwarz-roten Staatspartei“ sowie zu heftiger Kritik seitens der unabhängigen Presse und des ORF kommt.

2. Es gelingt die Erstellung eines Wahlrechtsmodells, dessen Wahlkreiseinteilung keine Partei nennenswert benachteiligt bzw. bevorzugt. Die Aufgliederung des Bundesgebietes in 165 Einerwahlkreise annähernd gleicher Größe ist im Hinblick auf die *unterschiedliche Struktur* der 98 politischen Bezirke Österreichs<sup>34</sup> nicht ganz einfach. Damit besteht aber die Gefahr eines endlosen Feilschens um Wahlkreisgrenzen.

Wir sind uns der Argumente bewußt, die *gegen die Einführung des Mehrheitswahlrechtes* sprechen. Vielleicht zeigt der Ausgang der kommenden Nationalratswahlen, dass die österreichische Wählerschaft schon so mobil geworden ist, dass sie auch nach dem geltenden zweistufigen Proportionalwahlrecht einer Partei eine klare, regierungsfähige Mehrheit gibt: sei es in Bestätigung der Erfolge und Bemühungen der Volkspartei, sei es in der Absicht, den Sozialisten die Probe auf Exempel abzuverlangen. Erhält keine Partei die absolute Mehrheit, könnte die Zeit für die Einführung des Mehrheitswahlsystems gekommen sein. *Denn die Vorteile klarer Entscheidungen scheinen uns die Nachteile disproportionaler Repräsentation zu überwiegen.*

<sup>34</sup> De facto sind die 23 Wiener Gemeindebezirke dieser Zahl hinzuzurechnen.

Die Vorteile der Mehrheitswahl seien in Anlehnung an den sozialistischen Politologen Karl SELBER abschließend kurz zusammengefasst:

1. *Der Wähler weiß, welche Regierung er wählt*

Der Wähler kennt schon vor der Wahl das Programm und zumindest die wichtigsten Personen der beiden möglichen Regierungen. Parteienverhandlungen zur Regierungsbildung entfallen.

2. *Rasche Regierungsbildung*

Bereits wenige Tage, ja Stunden nach Bekanntwerden des Wahlergebnisses kann eine aktionsfähige Regierung gebildet werden.

3. *Stabile Regierungen*

Da die Wahlen klare Mehrheitsverhältnisse schaffen, kann die Regierung während der Legislaturperiode kaum gestürzt werden. Die Parlamentsarbeit steht nicht mehr unter der Hektik dauernder Kampfabstimmungen mit hauchdünnen Mehrheiten; Grippewellen verlieren ihren Schrecken.

4. *Keine Splittergruppen*

Die Bildung extremer politischer Gruppen wird verhindert, da sie wenig Chancen haben, die Mehrheit in Einerwahlkreisen zu erringen.

5. *Herausbildung einer „demokratischen Mitte“*

Die Wahlen werden von bewussten Wechselwählern in der Mitte des politischen Spektrums entschieden, um die beide Großparteien zu werben gezwungen werden. Dies führt zu einer weitgehenden Versachlichung der Politik.

6. *Krisenfestigkeit*

Unzufriedenheit mit der Regierung richtet sich gegen die regierende Partei, nicht gegen das demokratische System als solches. Die Opposition tritt als legitime parlamentarische Kontrolle und mögliche Alternative auf. Hätte Österreich die Große Koalition mit ihren Auswüchsen 1966 weitergeschleppt, hätte auch hierzulande die Frustration der engagierten Intellektuellen einen Grad erreicht, der das Aufkommen radikaler außerparlamentarischer Oppositionsbewegungen begünstigt, wenn nicht mit Sicherheit herbeigeführt hätte.

7. *Persönlichkeitswahl*

Der Erfolg einer Partei in Einerwahlkreisen von durchschnittlich etwa 35 000 Wählern hängt viel mehr als im geltenden System von der Persönlichkeit ihres Kandidaten ab. Damit wird eine sorgfältige Kandidatenauswahl notwendig. Der gewählte Abgeordnete fühlt sich nach der Wahl für seinen Wahlkreis besonders verantwortlich, er wird sich für dessen Belange besonders einsetzen und den Kontakt zu seinen Wählern halten, um wieder deren Vertrauen zu erlangen. Er ist unabhängiger von seiner Partei und mehr seinen Wählern und seinem Gewissen verantwortlich als der auf

Parteiliste gewählte Abgeordnete. Für ausscheidende Abgeordnete sind allerdings Nachwahlen erforderlich. 8.

#### *Einfachheit*

Besonders das relative Mehrheitswahlrecht ist ohne schwierige Rechenoperationen auswertbar; auch dem einfachen Wähler ist die Stimmenzählung verständlich.<sup>35</sup>

*Die Frage der Zweckmäßigkeit der Einführung des Mehrheitswahlrechtes ist eine staatspolitische Grundsatzfrage. Sie könnte nach der kommenden Nationalratswahl von gesteigerter Aktualität sein.*

35 Vgl. Karl SELBER, „Unbedingte Notwendigkeit“, in: „Die Furche“, Nr. 17/1967, S. 5. — Eine ausführliche Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile der verschiedenen Wahlsysteme gibt der Bericht der vom Bundesminister des Inneren eingesetzten Wahlrechtskommission, Bonn, 1955, abgedruckt in MARVICK, D., u. a. (Hrsg.) Wahlen und Parteien in Österreich — österreichisches Wahlhandbuch, Wien 1966, S. A 426—434

### 3.22 MEHRHEITSBILDENDES VERHÄLTNISSWAHLRECHT NACH K.-H. NASSMACHER

Wie wir gesehen haben, stehen der Einführung eines klar mehrheitsbildenden Majorzwahlrechts eine Reihe von Hindernissen, unter ihnen vor allem die Notwendigkeit einer verfassungsändernden Zweidrittelmehrheit im Nationalrat, entgegen. Gibt es keine Möglichkeiten, auf einfachgesetzlichem Wege ein Wahlrecht zu beschließen, das einer der beiden Großparteien eine zur Regierungsbildung und Regierungstätigkeit ausreichende Mandatsmehrheit sichert?

NASSMACHER hat auch hiezu Vorschläge ausgearbeitet.<sup>36</sup>

Bekanntlich erfolgt die Mandatzuteilung in Österreich gegenwärtig in einem zweistufigen Verfahren, wobei die im ersten Ermittlungsverfahren (nach Hagenbach-Bischoff) nicht vergebenen Mandate in einem zweiten Auswertungsvorgang (nach d'Hondt) nach den Reststimmenzahlen auf Verbandslisten aufgeteilt werden. Teilnahmeberechtigt am zweiten Ermittlungsverfahren sind nur jene Parteien, die in einem der 25 Wahlkreise ein Grundmandat erlangt haben.

Verzichtete man nun durch einfachgesetzliche Novellierung der Nationalratswahlordnung auf das zweite Ermittlungsverfahren und führte man schon das erste nach dem Höchstzahl-verfahren von d'Hondt durch, würde der „Verstärkungseffekt“ unseres Wahlsystems von 2—3 % auf ca. 5 % erhöht.<sup>37</sup> Unter Annahme eines gleichgebliebenen Wählerverhaltens hätten sich danach seit 1956 folgende Mehrheitsverhältnisse ergeben:

Der „Naßmacher-Plan“ *	Tabelle 4			
	1956	1959	1962	1966
ÖVP	87 (82)	82 (79)	85 (81)	89 (85)
SPÖ	75 (74)	81 (78)	77 (76)	74 (74)
FPÖ	2 (6)	2 (8)	3 (8)	2 (6)
KPÖ	1 (3)	- (-)	- (-)	- (-)

\* In Klammer die tatsächlich erzielten Mandate.

<sup>36</sup> K.-H. NASSMACHER, a.a.O., S. 178—181; ders.: „Die Koalition in Österreich“, in: Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Jahrbuch 1966, Köln und Opladen, S. 107 ff.

<sup>37</sup> Vgl. Tabelle 3, Seite 59.

Die mehrheitsbildende Qualität eines derartigen (dem bei der konstituierenden Nationalversammlung 1919 verwendeten und dem geltenden Vorarlberger Landtagswahlsystem entsprechenden) *einstufigen Wahlsystem* tritt klar zu Tage: nur bei den „Gleichgewichtswahlen“ des Jahres 1959, bei denen die SPÖ einen Stimmenvorsprung von 0,6 Prozent erzielte, wäre *keine* regierungsfähige Parlamentsmehrheit erzielt worden.

In den Jahren 1956, 1962 und 1966 hätte eine Partei, nämlich die ÖVP, klare absolute Mehrheiten im Parlament erzielt, obwohl ihre tatsächlichen Stimmenprozentage nur bei 45,9, 45,4 und 48,3 lagen. Aber auch die SPÖ hätte in drei von vier Fällen mehr Mandate als nach dem geltenden System errungen: nur 1966 hätte sie die gleiche Anzahl erhalten.

Eine „institutionelle Garantie der Mehrheitsbildung“ bietet freilich auch dieses System nicht — selbst dann nicht, wenn die Zahl der Wahlkreise vergrößert und damit der „Verstärkungseffekt“ erhöht würde.

*Als Übergang zum Mehrheitswahlsystem wäre der „Naßmacher-Plan“ aber durchaus diskutabel!*

Es ist selbstverständlich, dass die zur Mehrheitsbildung erforderlichen Mandate im obigen Modell den kleinen Parteien entzogen würden. Das aber liegt im Wesen jeder *Dynamisierung: der Trend zum Zweiparteiensystem wird verstärkt,*

die Kleinparteien werden auf ihre Grundmandatsgebiete zurückgeworfen. Wie das Mehrheitswahlssystem selbst würde daher auch der „Naßmacher-Plan“ auf den vehementen Widerstand der FPÖ stoßen.<sup>38</sup> Dasselbe gilt für die KPÖ. Der Freiburger Ordinarius für Politik, SPD-Mitglied Wilhelm HENNIS, hat den Widerstand der FDP gegen die Einführung des von ihm als einzigen Ausweg aus der permanenten Koalition vertretenen Mehrheitswahlrechtes wie folgt umschrieben:

-----  
<sup>38</sup> Die FPÖ strebt einen möglichst lupenreinen Wahlproporz an. Siehe dazu die Beiträge des FPÖ-Klubsekretärs Mario ERSCHEN, in: „Salzburger Nachrichten“ vom 8. und 9. Mai 1969.

---

„Ständiges Wahlziel der FDP war seit zwei Jahrzehnten die Verhinderung der absoluten Mehrheit einer der beiden großen Parteien ...

Eine Nebenpartei soll den Ausschlag geben, wer regiert. Neben dem „In-der-Regierung-Dabeisein“ sieht diese Partei ihre Hauptaufgabe in der Kontrolle der Regierung. Sie versteht sich, um einen Begriff der Sozialforschung zu variieren, als „participant Controller“ . . . Der große Partner soll fürs Gasgeben mit allen Risiken verantwortlich sein, man selbst bedient die Bremse . . . (so) möchte die FDP das Metronom der deutschen Politik sein: Dem sie erlaubt, sich ans Klavier zu setzen, möchte sie den Takt schlagen.“<sup>39</sup>

*Die Befürworter eines mehrheitsfreundigen Wahlrechtes wissen, dass sie die Kleinparteien niemals für ihre Ideen gewinnen werden. Ihnen geht es aber nicht um die Regierungsbeteiligung von Kleinparteien oder gar von Splittergruppen, sondern um handlungsfähige Regierungen und um eine Opposition mit klar umrissenen Funktionen.*

<sup>38</sup> HENNIS, W., a. a. O., S. 20 f.

### 3.30 PERSONALISIERUNG

Das österreichische Wahlrecht ist ein proportionales Listenwahlrecht; Es obliegt den wahlwerbenden Parteien, Kandidatenlisten zu erstellen und diese den Wahlbehörden einzureichen. Während auf Bundesebene durch die Nationalratswahlordnung vom 18. Mai 1949, BGBI. 129 das System der *lose gebundenen Liste* eingeführt wurde, werden die Landtage nach drei verschiedenen Listenwahlsystemen gewählt:

*Starre Liste:* Wien, Oberösterreich, Kärnten, Burgenland. *Lose gebundene Liste:* Niederösterreich, Salzburg, Steiermark,

Tirol. *Lose gebundene Liste mit „freiem Wahlwerber“:* Vorarlberg.

Das in den Bundesländern mit sozialistischer Stimmenmehrheit (ein Zufall?) geltende Landtagswahlrecht ist das *demokratisch rückständigste*: dem Wähler ist überhaupt keine Möglichkeit gegeben, auf die Reihenfolge, in der die Kandidaten zum Zug kommen sollen, Einfluss zu nehmen. Er hat die personelle Vorentscheidung, die die Partei, die er wählt, getroffen hat, zu akzeptieren.

Die Wahlordnungen der zweiten Bundesländergruppe räumen dem Wähler ebenso wie die Nationalratswahlordnung das Recht ein, durch „Reihen und Streichen“ eine Veränderung in der Reihenfolge der Kandidaten vorzunehmen. Wir werden unter 3.31 nachweisen, dass dieses Recht eine „Augenauswischerei“ („Der Volksbote“, 22. Juni 1968), ein Kompromiss mit der öffentlichen Meinung ist.

Vorarlberg — in gewohnter Sonderregelung — kennt nur die Möglichkeit des „Streichens“, entschädigt seine Wähler aber dafür mit dem Privileg, von sich aus einen für geeignet befundenen Kandidaten („freier Wahlwerber“) auf den Stimmzettel zu setzen (siehe 3.32).

<sup>40</sup> „Mut zur Demokratie“, in: „Der Volksbote“, 22. Juni 1968, S. 1.

### 3.31 DIE ERFAHRUNGEN MIT DER LOSE GEBUNDENEN LISTE

Wie der für Fragen der Demokratiereform sehr engagierte Chefredakteur der katholischen Wochenzeitung „Der Volksbote“, Benedikt POSCH, an einem Zahlenbeispiel nachgewiesen hat<sup>40</sup>, stellt das in der Nationalratswahlordnung verankerte Recht des Reihens und Streichens *eine systembewahrende Konzession an die Forderung nach Mitbestimmung bei der Abgeordnetenwahl* dar: je weiter unten ein Wahlwerber in der Liste enthalten ist, umso höher ist der Aufwand an Reihungs- oder Streichungsvermerken, um ihn nach oben zu bringen. Die Chance einer Umreihung ist ebenso gering, wie das Punktesystem kompliziert ist. Die folgende Tabelle zeigt deutlich, wie klein das Interesse der Wählerschaft an einem Auswahlsystem ist, das seine minimalen Mitbestimmungsmöglichkeiten schamhaft auf die Rückseite des amtlichen Stimmzettels verbannt — ein Umstand, den die Parteien bis herauf in die Ära der bewußten Auseinandersetzung mit den Problemen der demokratischen Wirklichkeit unseres Landes gar nicht ungern gesehen haben.

Tabelle 5

*Reihen und Streichen: Gesamtbeteiligung*<sup>41</sup>

*NRW 1949*

Abgegebene Stimmzettel: 4 172 444

Reihungsvermerke: 127802 (3,0%)

davon ÖVP 91 %, SPD 3 %, WdU 6 %

Minimum/Maximum: Wien 0,2 % / Tirol 26,2%

*NRW 1953*

Abgegebene Stimmzettel: 4 395 519

Reihungsvermerke: 183 190 (4,2%) davon ÖVP 93,1 %  
%, SPD 2,3 %, WdU 4,6 %

Minimum/Maximum: Wien 0,5% / Steiermark 19,8%

Mit Hilfe einer gezielten Kampagne gelingt es einem ÖVP-Kandidaten vom (aussichtslosen) fünften Platz an die dritte Stelle (und damit zu einem Mandat) zu gelangen.

*NRW 1956*

Abgegebene Stimmzettel: 4 427 711

Reihungsvermerke 164 457 (3,8 %) davon ÖVP 54 %, SPD 19 %, FPÖ 27 %

Minimum/Maximum: Wien unter 0,01 % / Kärnten 18,3%

Im Wahlkreis 14 (Hausruckviertel) rückt ein ÖVP-Kandidat von der vierten an die dritte Stelle und wird gewählt. In Kärnten gelingt es ebenfalls einem ÖVP-Kandidaten, durch Vorrücken vom fünften auf den vierten Platz ein Mandat zu erringen.

*NRW 1959*

Einführung des amtlichen Stimmzettels. Keine Veröffentlichung der Reihungsvermerke (warum nicht?).

*NRW 1962*

Gültige Stimmzettel: 4 456 131

Reihungsvermerke: 10080 (0,23%)

davon ÖVP 76,4 %, SPÖ 17,2 %, FPÖ 5,9 %

*NRW 1966*

Gültige Stimmzettel:

Reihungsvermerke: 24 142 (0,53 %)

davon ÖVP 79,0 %, SPÖ 17,6%, FPÖ 2,9%.

41 Nach L. BOYER, Wahlrecht in Österreich, Wien, 1961, S. 120 f. Verlag der Wiener Volksbuchhandlung.

Wie man sieht, sind die „Reiher und Streicher“ bei den letzten beiden Wahlen zu drei Viertel unter den Wählern der ÖVP zu suchen.

Bei der Nationalratswahl 1966 gab es einige heroische Versuche, durch „Reihen und Streichen“ *Personenwahl* zu betreiben. Im Wahlkreis 3 (9., 18. und 19. Wiener Gemeindebezirk) sollte der an erster Stelle kandidierende ÖVP-Abgeordnete Leopold HARTL zu Fall gebracht werden. Eine diesbezügliche Initiative vorwiegend studentischer Revoluzzer („Aktion Persönlichkeitswahl“) schlug, wie erwartet, fehl. Obwohl ungefähr 5000 Wähler den ÖVP-Spitzenkandidaten strichen oder umreichten, spielte der Verlust von fast 70 000 Wahlpunkten für die Mandatszuteilung keinerlei Rolle.

Ähnlich war die Situation im Wahlkreis 6 (12., 13., 15. und 23. Wiener Gemeindebezirk), in dem ÖGB-Vizepräsident Erwin ALTENBURGER (ÖVP) von 7000 „Reihern und Streichern“ unter Beschuss genommen wurde. Er verlor etwa 56 000 Wahlpunkte. Auch der im selben Wahlkreis kandidierende SPÖ-Obmann Bruno PITTERMANN musste Einwände gegen seine Person im Ausmaß von 20 000 Minuspunkten hinnehmen.  
*Eine praktische Wirkung hat sich, wie man sieht, in letzter Zeit nicht ergeben.*

### 3.32 DER FREIE WAHLWERBER

Nach § 61 der Vorarlberger Landtagswahlordnung 1959 kann der Wähler ihm nicht genehme Wahlwerber von der Liste *streichen*. Weiß er jemanden, den er für geeignet hält, in den Landtag einzuziehen, steht ihm frei, den Betreffenden in eine dafür vorgesehene Leerzeile auf dem Stimmzettel einzusetzen. Der so nominierte erhält (wie alle anderen Kandidaten) *einen* Wahlpunkt.

Bei der Landtagswahl 1964 wurden 0,05 % der Stimmzettel mit einem „freien Wahlwerber“ (meist als Ersatz für einen gestrichenen Kandidaten) versehen. Eine organisatorische Bewegung zugunsten einer einzelnen Persönlichkeit wurde nicht festgestellt; eine Veröffentlichung der nominierten Personen fand nicht statt.

Es gibt keinerlei Anzeichen dafür, dass dieses Spurenelement echter Persönlichkeitswahl, das im urdemokratischen Vorarlberg nachweisbar ist, bei der Landtagswahl 1969 eine größere Rolle spielen wird.

### 3.33 DAS VORZUGSSTIMMENSYSTEM

#### 3.331 DAS SÜDTIROLER WAHLSYSTEM

Wie die im Anhang E abgedruckten Gesetzesstellen zeigen, erfolgt in Südtirol die endgültige Reihung der Kandidaten *gemäß der Zahl der Vorzugsstimmen (Präferenzstimmen)*, die jeder Kandidat auf sich vereinigen kann.

Die wahlwerbenden Gruppen reichen Listen ein, die mindestens drei, höchstens so viele Kandidaten enthalten, wie im Wahlkreis Mandate zu vergeben sind (vgl. 2.20). Die Namen der Kandidaten erhalten fortlaufende Nummern und werden den örtlichen Wahlbehörden zur Kundmachung an öffentlichen Orten (besonders in den Wahllokalen) übermittelt.

Der Wähler kann auf der von ihm gewählten Parteiliste *maximal drei Wahlwerber* mit Vorzugsstimmen versehen.

Die Berechnung des Wahlergebnisses ist relativ einfach: Nach Feststellung der Summe der für jede Partei abgegebenen Listenstimmen und der auf jeden Kandidaten abgegebenen Präferenzstimmen werden die Mandate nach dem Hagenbach-Bischoffschen Verfahren auf die einzelnen Listen aufgeteilt. Als gewählt gelten jene Kandidaten, die die höchsten persönlichen Wahlziffern erreicht haben. Restmandate werden nach d'Hondt vergeben; eine Grundmandatsklausel existiert nicht. Für den ausländischen Beobachter ergibt sich die Frage, ob die Bevölkerung in *nennenswertem Maße* und *mit bestimmbarer Absicht* vom Recht der Präferenzstimmenzuteilung Gebrauch macht. Die folgende Tabelle lässt mit Sicherheit erkennen, dass beides der Fall ist.

Wie Benedikt POSCH nachweist<sup>42</sup> („Der Volksbote“, 30. 11. 1968), haben von den 138 162 SVP-Wählern bei der Bozener Regionalratswahl 1968 mindestens 66 % Vorzugsstimmen vergeben, da auf all 25 SVP-Kandidaten insgesamt 275 912 Präferenzstimmen entfielen (diese Berechnung beruht auf der Annahme, dass jeder Wähler drei Vorzugsstimmen vergeben hat). Da manche Wähler wahrscheinlich nur eine oder zwei Vorzugsstimmen vergeben haben, liegt der tatsächliche Anteil vermutlich noch höher (etwa bei 80%).

Tabelle 6

*Das Vorzugsstimmensystem in der Praxis*

Vorzugsstimmen bei den Südtiroler Regionalratswahlen (Landtagswahlen) am 17. November 1968 im Vergleich zu 1964.

Kandidaten:	Vorzugsstimmen	
	1968	1964
1. Dr. Silvius MAGNANO	36 332	55 237
2. Waltraud GEBERT-DEEG	23 925	13 276
3. Dr. Joachim DALSSASS	20 314	11 787
4. Dr. Alfons BENEDIKTER	15 396	14 828
5. Franz PLAICKNER	13 676	*
6. Franz DEMETZ	12 035	*
7. Dr. Heinold STEGER	11 267	9 517
8. Dr. Valerius DEJACO	11 181	*
9. Dr. Robert v. RIORESCHY	10 663	9 498
10. Pepi POSCH	10 402	9 325
11. Ing. Karl VAJA	9 470	*
12. Dr. Erich MÜLLER	9 199	*
13. Dr. Anton ZELGER	8 971	*
14. Dr. Franz SPÜGLER	8 791	10 584
15. Josef MAYR	8 781	*
16. Dr. Hermann NICOLUSSI-LECK	8 371	*

Neun weitere Kandidaten kamen nicht zum Zug, da die SVP nur 16 von 25 zu vergebenden Mandaten erzielte. Die ursprüngliche Kandidatenliste war alphabetisch gereiht, nur Dr. MAGNANO schien als Listenführer an erster Stelle auf. Genau die Hälfte der 16 gewählten Abgeordneten sind neue Kandidaten, von denen Vorzugsstimmen 1964 nicht vorliegen (in der Tabelle mit \* bezeichnet). Wäre eine 50 %-ige Erneuerung ohne Vorzugsstimmen überhaupt möglich gewesen?

Die unterschiedlichen Vorzugsstimmenzahlen — insbesondere der ersten vier gewählten SVP-Kandidaten — in den Jahren 1964 und 1968 lassen deutliche Wählerabsichten erkennen.

Damit steht fest: *die Präferenzstimmen sind ein ausgezeichnetes Maß für die Beurteilung von Abgeordneten und Kandidaten durch die Bevölkerung.*

### 3.332 EIN MODELL FÜR ÖSTERREICH

Der Zweck der Personalisierung des österreichischen Wahlsystems ist ein doppelter: *erstens* soll dem Wähler ein *größeres Maß an Mitbestimmung* bei der Auswahl seiner Volksvertreter eingeräumt werden, *zweitens* soll der *Kontakt zwischen Wähler und Gewähltem* intensiviert werden.

Wissen die Wähler überhaupt, wer ihre Wahlkreisabgeordneten sind? Nach einer im Februar 1969 vom Dr. FESSEL-Institut durchgeführten Repräsentativerhebung *sind nur 33 % der Österreicher in der Lage, den Namen eines Abgeordneten ihres Wahlkreises zu nennen* (ohne Rücksicht auf die Partei). Dabei zeigt sich insbesondere, dass die städtische Bevölkerung praktisch keinen Kontakt zu ihren Parlamentariern hat: In Wien kennen 11% einen Abgeordneten; 14% der Befragten in Orten über 50 000 Einwohnern können einen Namen sagen. In Orten zwischen 2000 und 50 000 Einwohnern sind es 39 %, in Gemeinden unter 2000 Einwohnern aber 48 %.

*Die Einführung des Vorzugsstimmensystems in Österreich wäre eine geeignete Maßnahme, dieser eher betrüblichen Situation abzuwehren. Das Präferenzstimmensystem ist verfassungsrechtlich unbedenklich und mittels einfacher Novelle der NRWO durchführbar. In Wahrheit wäre dies nur eine Wetterführung der vor genau 20 Jahren begonnenen Teildelegation der Personenauswahl an den Wähler.*

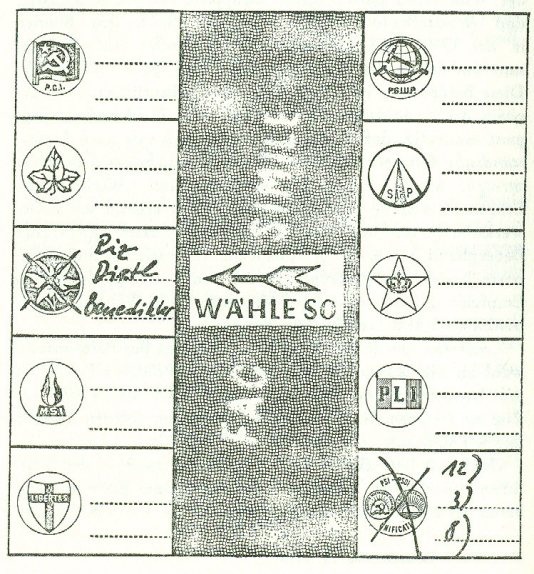
Entgegen steht der Einführung des Vorzugsstimmensystems der Widerstand parteiinterner Gruppen: den Gewerkschafts- und Arbeiterkammernvertretern in der SPÖ, den Bündeln in der ÖVP mag scheinen, dass ihr Einfluss auf die Zusammensetzung der Parlamentsfraktionen gefährdet würde. Diese Befürchtung ist verständlich, aber unbegründet. Ein Vergleich der Kandidatenaufstellung mit dem Wahlergebnis zeigt ganz eindeutig, dass in Südtirol *weder regionale noch berufsständische Gruppen in ihren Interessen entscheidend verkürzt werden*: 6 von 7 Bezirken errangen Sitze; Werktätigen-, Lehrer-, Gemeinde-, Familien- und Frauenverband sowie Gewerkschaftsbund brachten alle ihre Kandidaten durch; der Bauernbund 3 von 4, die Kaufleute, Industriellen und Gastwirte 2 von 3 Bewerbern.<sup>43</sup>

In der Praxis erfolgt dies durch Empfehlung an die jeweiligen Mitglieder- und Wählergruppen, bestimmte Kandidaten zu bevorzugen. Zweifellos würde eine weitere Übertragung der Personenauswahl an die Wähler die *Qualität der Kandidaten* heben, da jede Interessengruppe ihre besten Leute stellen müsste, um zum Zug zu kommen. Innerparteiliche Vorwahlen würden dadurch doppelt sinnvoll.

Österreich hat seit 1959 für Nationalratswahlen den amtlichen Stimmzettel. Der unten wiedergegebene Entwurf zeigt besser als umständliche Erklärungen, wie das Vorzugsstimmensystem in unser Wahlsystem eingebaut werden könnte: Der Wähler kreuzt zunächst seine Partei an und vergibt sodann (entweder durch Ankreuzen oder Eintragung eines Namens bzw. einer Nummer) *eine bis drei* Vorzugsstimmen. Er kann darauf selbstverständlich auch verzichten. Seine Stimme wirkt sich dann eben nur auf die Zahl der Mandate aus, die der betreffenden Partei zufallen.

Musterstimmzettel

a) Italienisches System



b) Modell für Österreich

<input checked="" type="radio"/> OVP	<input type="radio"/> SPÖ	<input type="radio"/> FPÖ	<input type="radio"/> KPÖ	<input type="radio"/> DFP
<input type="radio"/> Abt	<input type="radio"/> Bauer	<input type="radio"/> Aigner	<input type="radio"/> Als	<input type="radio"/> Amon
<input type="radio"/> Bernt	<input type="radio"/> Berger	<input type="radio"/> Exel	<input type="radio"/> Bosch	<input type="radio"/> Böck
<input checked="" type="radio"/> Dell	<input type="radio"/> Dietrich	<input type="radio"/> Fritz	<input type="radio"/> Fürst	<input type="radio"/> Fuchs
<input type="radio"/> Handl	<input type="radio"/> Huber	<input type="radio"/> Hofer	<input type="radio"/> Haar	<input type="radio"/> Huter
<input type="radio"/> Korn	<input type="radio"/> Klatz	<input type="radio"/> Kern	<input type="radio"/> Hog	<input type="radio"/> Kurz
<input checked="" type="radio"/> Matt	<input type="radio"/> Ienz	<input type="radio"/> Lahn	<input type="radio"/> Korn	<input type="radio"/> Neu
<input checked="" type="radio"/> Ott	<input type="radio"/> Mohr	<input type="radio"/> Nuhr	<input type="radio"/> Lang	<input type="radio"/> Pohl
<input type="radio"/> Reich	<input type="radio"/> Nosko	<input type="radio"/> Potz	<input type="radio"/> Rab	<input type="radio"/> Rosar
<input type="radio"/> Till	<input type="radio"/> Wolf	<input type="radio"/> Russ	<input type="radio"/> Saus	<input type="radio"/> Starkl
<input type="radio"/> Wöss	<input type="radio"/> Wöhl	<input type="radio"/> Rad	<input type="radio"/> Waber	<input type="radio"/> Wurst
<input type="radio"/> Zern etc.	<input type="radio"/> Zech etc.	<input type="radio"/> Stoß etc.	<input type="radio"/> Zehr etc.	<input type="radio"/> Wild etc.

Abschließend sei noch angemerkt, dass das Vorzugsstimmensystem dem Mehrheitswahlrecht (oder auch einem Mischsystem mit Einer-Wahlbezirken) dadurch überlegen ist, dass der Wähler nicht nur zwischen wenigen Einzelkandidaten verschiedener Parteien, sondern zwischen einer *Vielzahl von Personen* wählen kann. Dem Einwand, dass nur ganz wenige Wähler vom Vorzugsstimmrecht Gebrauch machen könnten und damit eine Minderheit über die Reihung entschiede, liegt ein heute nicht mehr gerechtfertigtes Unterschätzen der politischen Reife der Österreicher und des Engagements der Massenmedien für ein personalisiertes Wahlsystem zugrunde.

3.40 REGIONALISIERUNG

An die Stelle der traditionellen 25 Wahlkreise (durchschnittliche Wahlberechtigtenzahl ca. 195 000) sollen kleinere, überschaubare „Wahlbezirke“ treten, um den Kontakt Abgeordneter - Wähler zu intensivieren.

3.41 DIE WAHLRECHTSDISKUSSION 1963/64

Es waren vor allem die FPÖ betreffende, wahltaktische Überlegungen, die die Wahlrechtsdiskussion 1963 in Gang brachten. Während die SPÖ in Vorbereitung einer Kleinen Koalition mit der FPÖ deren Interessen durch die Erhöhung

der Mandatszahl auf 180 und die Forderung nach stärkerer Proportionalität entgegenzukommen suchte, sich aber gleichzeitig durch

<sup>44</sup> Zur Terminologie: „Wahlkreise“ sind Wahlkörper im Sinne der Artikel 26 Abs. 2, 95 Abs. 3 und 117 Abs. 2 BVG. Mit „Wahlbezirken“ werden Untergliederungen in der Größe von ein bis zwei politischen Bezirken innerhalb der Wahlkreise bezeichnet, die im Rahmen der Stimmenzählung keinen Einfluss auf die Proportionalität haben.

eine Fünf-Prozent-Klausel gegen die KPÖ absichern wollte, schlug die ÖVP zum ersten Mal die Einführung von (68) Einer-Wahlbezirken und die Briefwahl vor. Daneben enthielt auch ihr Vorschlag Zugeständnisse an die FPÖ (geringere Wahlkreisanzahl, alternative Sperrklausel — 5 % oder Grundmandat). Beiden Vorschlägen war eines gemeinsam: das Proportionalwahlsystem sollte womöglich noch proportionaler werden.<sup>45</sup> *Für uns als Befürworter einer Dynamisierung des Wahlsystems sind diese Pläne nur mehr von historischem Interesse.* Nicht so für prominente Sozialisten, mit deren Vorschlägen sich der folgende Abschnitt auseinandersetzt.

### 3.42 DAS SYSTEM DER 200 ABGEORDNETEN NACH CH. BRODA UND L. GRATZ

In ihren im März 1969 vorgelegten „Vorschlägen für den Ausbau unserer parlamentarischen Einrichtungen“<sup>46</sup> schlugen die beiden sozialistischen Abgeordneten Christian BRODA und Leopold GRATZ ein Wahlsystem vor, das die Erhöhung der Zahl der Nationalratsabgeordneten von 165 auf 200, die Einführung von 80—90 Einerwahlbezirken, die Umwandlung der 25 Wahlkreise in einen einzigen Bundeswahlkreis sowie eine alternative Sperrklausel (5 % oder Direktmandat) vorsieht. Schon aus diesen wenigen Merkmalen ergeben sich für den mit Wahlrechtsfragen Vertrauten drei wichtige Folgerungen:

1. Der BRODA-GRATZ-Vorschlag ließe sich *nur mit Zweidrittelmehrheit* beschließen, da er Art. 26 Abs. 2 BVG zuwiderläuft.

-----  
<sup>45</sup> Die Texte der Reformvorschläge findet man samt Kommentar bei MARVICK, D., u. a. (Hrsg.) Wahlhandbuch, S. A 435—512; eine Analyse gibt NASSMACHER, K.-H., Regierungssystem, S. 174—181.

<sup>46</sup> Christian BRODA — Leopold GRATZ, Für ein besseres Parlament — für eine funktionierende Demokratie, Verlag die Wiener Volksbuchhandlung, Wien, 1969.

2. Die Mandatszahlen wären den Stimmenprozenten beinahe proportional. Ohne nennenswerten „Verstärkungseffekt“ wären *regierungsfähige Mehrheiten praktisch unerreichbar.*“

3. *Nutznieser der Reform wäre die FPÖ*, die als einzige der Kleinparteien die 5 %-Grenze überwinden könnte, während die KPÖ und DFP als traditionelle Anrainer der SPÖ ohne Mandatschancen wären.

Eine Umrechnung der letzten drei Nationalratswahlen auf das System BRODA-GRATZ erbringt folgende Ergebnisse:

	ÖVP	SPÖ	FPÖ
1959	91=45,5 % (79=47,9)	93=46,5 (78=47,3)	16=8,0 (8=4,8)
1962	94=47,0 % (81=49,1)	92=46,0 (76=46,1)	14=7,0 (8=4,8)
1966	101=50,5 % (85=51,5)	88=44,0 (74=44,9)	11=5,5 (6=3,6)

\* In Klammer die Ergebnisse nach dem geltenden System.

-----  
 47) Es entbehrt jeder Logik, als eine der „Zielvorstellungen“, ja „Notwendigkeiten“ des Reformvorschlages die „Ermöglichung von stabilen Mehrheitsbildungen im Parlament“ zu nennen, einige Zeilen weiter eine 5 %>-Klausel als entscheidendes Proporzkorrektiv zu offerieren, um abschließend den „völligen Proporzgleich“ als Vorteil anzuführen (a. O., S. 12).

-----

Während die Zahl der Abgeordneten um 21 Prozent erhöht wird, sinken die Mandatsprozente der beiden Großparteien — die der ÖVP wesentlich mehr als die der SPÖ. *Der Anteil der FPÖ-Mandate aber steigt einmal um 67 %, einmal um 46 % und einmal um 53 %!* Mit anderen Worten: *Die Versteinerung des entscheidungsfeindlichen Stimmen- und Mandatsproporz geht Hand in Hand mit einer erheblichen Benachteiligung der Volkspartei und einer Aufwertung der FPÖ.* Auf die Wahl 1966 bezogen wäre das Mandatsverhältnis Regierungspartei zu den beiden Oppositionsparteien 101 : 99. Dass diese Vorschläge von reinen Parteiinteressen getragen sind, liegt auf der Hand.

Abschließend sei auf die Problematik einer *Erhöhung der Abgeordnetenzahl* um 35 auf 200 verwiesen. Dass eine solche Erhöhung wenig Popularität genießt, beweist eine Erhebung, die die rein SPÖ-orientierte *Sozialwissenschaftliche Studiengesellschaft* im Februar 1964 durchgeführt hat:

„Eine Vermehrung der Zahl der Abgeordneten wird von der überwältigenden Mehrheit der Versuchspersonen abgelehnt, wobei ein Fünftel sich sogar für eine Verringerung der Zahl der Abgeordneten ausspricht.“<sup>48</sup>

Die Erhöhung der Abgeordnetenzahl auf 200 wird mit dem Vorschlag verbunden, *81 Einerwahlbezirke* zu schaffen, in denen ebenso viele Abgeordnete nach dem System der relativen Mehrheitswahl ermittelt werden sollen. Dazu ist zu sagen: Wer immer in solchen Wahlbezirken aufgestellt und gewählt würde — den beiden Großparteien blieben immer noch je ca. 50 Abgeordnete, die sie über *eine ganz nach ihren Vorstellungen erstellte Bundesliste* ins Parlament bringen könnten. Dass dieser 50prozentige Proporz ausgleich *Zentralismus* und *Erstarrung* bei der Erstellung bzw. Wiedererstellung der Listen fördern würde, braucht nicht weiter ausgeführt werden.

<sup>48</sup> Sozialwissenschaftliche Studiengesellschaft, 27. Bericht, Februar 1964.

Die von BRODA-GRATZ vorgeschlagene Wahlbezirkseinteilung lässt im übrigen die bei der Behandlung des Themas Mehrheitswahl (3.21) erwähnten Schwierigkeiten genau erkennen. Trotz sichtlicher Bemühungen um eine annähernd gleich große Zahl von Wahlberechtigten schwanken die Wahlbezirke zwischen Extremwerten von 28 000 (Bludenz) und 86000 (Wien/Margareten). Ob es angeht, die Wiener Gemeindebezirke *Mariahilf* und *Hietzing* und die politischen Bezirke *Schweiz* und *Lienz* zu „Einerwahlbezirken“ zusammenzuspannen, bleibe dahingestellt.

*Den beiden sozialistischen Abgeordneten ist für ihre Initiative zu danken, mit der sie die Wahlrechtsdiskussion wieder in Gang gebracht haben. Es ist schade, dass sie sich nicht zu einem mehr im Staats- als im Parteiinteresse liegenden Vorschlag durchbringen konnten.*

### 3.43 DAS EIN-MANN-SYSTEM NACH H. MAURER

In Weiterführung des von der österreichischen Jugendbewegung zum ersten Mal im November 1968 und erneut bei ihrem Bundestag Anfang September 1969 geforderten Persönlichkeitswahlrechtes, nach dem die Hälfte der Abgeordneten direkt gewählt werden soll, hat der oberösterreichische Geograph und Statistiker Dr. Herbert MAURER eine Art „*regionalisiertes Präferenzstimmensystem*“ ausgearbeitet, das wir hiermit zur Diskussion stellen.

Das folgende System will unter Beweis stellen, dass es möglich ist, *ohne Verfassungsänderung* und *ohne Veränderung der Grundzüge des geltenden Wahlrechtes* eine „Regionalisierung“ und damit „Personalisierung“ des österreichischen Wahlsystems zu bewirken.

1. Das Bundesgebiet wird in *83 Wahlbezirke* geteilt, die Unterteilungen der bestehenden 25 Wahlkreise darstellen. (Siehe Aufstellung Anhang F.)
2. Die Wahlbezirke halten sich an die Grenzen der politischen Bezirke, ausgenommen dort, wo die Wahlkreise Bezirksgrenzen schneiden oder wo Großstädte zu unterteilen sind. Damit muss eine unterschiedliche Größe der Wahlbezirke in Kauf genommen werden. Der Ausgleich über die *Wahlkreise* lässt diesen Nachteil erträglich erscheinen.
3. Jede Partei stellt pro Wahlbezirk *zwei* Kandidaten in alphabetischer Reihenfolge auf. Als gewählt gilt jener Kandidat, der mehr Direktstimmen auf sich vereinigt als der andere Kandidat derselben Partei und wer jener Partei angehört, die die relative Mehrheit der Listenstimmen im Wahlbezirk erbringt.
4. Alle Kandidaten der Wahlbezirke eines Wahlkreises stehen auf der *Wahlkreisliste* ihrer Partei. Die nicht als Direktkandidaten gewählten Wahlkreiskandidaten (die entweder ihren Kollegen von der eigenen Fraktion unterlagen oder trotz relativer Mehrheit unter den Kandidaten ihres Wahlbezirkes nicht gewählt werden könnten, weil eine andere Partei als die ihre die relative Mehrheit in diesem Wahlbezirk errang) erhalten gemäß dem von ihnen errungenen Stimmenprozentsatz einen *Listenrang*.
5. Für den Fall, dass nicht alle Listenplätze durch Direktkandidaten besetzt werden, kommen die weiteren, nicht als Direktkandidaten aufgestellten *Listenkandidaten* zum Zug.
6. Der *amtliche Stimmzettel* für den Wahlbezirk trägt die Listenbezeichnung aller wahlwerbenden Gruppen sowie die Namen von je zwei Kandidaten pro Liste. Er ist gültig ausgefüllt
  - a) wenn die Listenbezeichnung und ein Kandidat angekreuzt sind (Normalfall)
  - b) wenn die Listenbezeichnung angekreuzt, aber *kein* Kandidat oder *beide* angekreuzt sind (Stimme gilt nur für die Liste)
  - c) wenn keine Listenbezeichnung, aber *ein* Kandidat angekreuzt wird (Stimme gilt für Kandidat und Liste)

7. Die Berechnung der Wahlkreis-(Listen-)Mandate erfolgt nach dem geltenden Wahlsystem in zwei Ermittlungsverfahren. Der Übergang zu einem *mehrheitsfreudigeren Verhältnis-Wahlrecht* (siehe 3.22) ist ebenso möglich wie die Ermittlung der Kandidaten durch *Vorwahlen* (siehe 2.21).

Das Hauptanliegen dieses Vorschlages ist klar. Dem Wähler obliegen zwei Entscheidungen: eine über die *politische Partei* und eine weitere über die *Person des Abgeordneten*. Die erste Entscheidung soll der Wähler wie bisher mit der Stimmabgabe für eine Wahlkreisliste treffen, bei der zweiten werden ihm innerhalb einer kleineren räumlichen Einheit zwei Kandidaten präsentiert, von denen er einem den Vorzug geben kann.

Anders gesagt: statt des „Reihens und Streichens“ oder der Persönlichkeitsauswahl über Vorzugsstimmen auf Wahlkreisebene wird die tatsächliche Reihenfolge der ins Parlament zu entsendenden Wahlkreisabgeordneten durch eine *regional beschränkte Entscheidung bestimmt, die einen engeren Kontakt zwischen Wähler und Gewähltem voraussetzt*. Die Parteien können ihre Werbung auf zwei Kandidaten pro Wahlbezirk konzentrieren; damit wird dem Wähler die Entscheidung erleichtert.

Dynamisierung, Personalisierung und Regionalisierung sind die Hauptanliegen einer zeitgemäßen Reform des österreichischen Wahlrechts. Diese Postulate werfen eine Reihe grundlegender und schwieriger Fragen auf.

**Wir schlagen deshalb vor:**

**11**

**Der kommende Nationalrat setzt eine parlamentarische Kommission zur Vorbereitung einer Reform des österreichischen Wahlsystems ein. Der Kommission wird aufgetragen, in Zusammenarbeit mit dem Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes, dem Bundesministerium für Inneres sowie Wissenschaftlern einschlägiger Fachrichtungen konkrete Empfehlungen zur Verbesserung des österreichischen Wahlsystems auszuarbeiten und 18 Monaten einen diesbezüglichen Bericht vorzulegen. Insbesondere sind folgende Themen zu behandeln:**

- 1. Die Einführung des relativen Mehrheitswahlsystems in Österreich**
- 2. Die Dynamisierung des österreichischen Verhältniswahlsystems**
- 3. Das Vorzugsstimmensystem**
- 4. Die Schaffung von Einer-Wahlbezirken**

### 3.50 DEMOKRATISIERUNG

Es ist eine Grundforderung der modernen Demokratie, dass sich *möglichst alle Staatsbürger am politischen Willensbildungsprozess beteiligen können*. Praktische Einschränkungen dieses Anspruches ergeben sich beim Wahlrecht in folgender Hinsicht:

1. Nicht erreichtes Wahlalter (§ 22 NRW)
2. Ausschließung wegen gerichtlicher Verurteilung (§ 24 NRW)
3. Ausschließung wegen Verhängung von Polizeiaufsicht oder Einweisung in ein Arbeitshaus (§ 25 NRW)
4. Ausschließung wegen mangelnder Handlungsfähigkeit (§ 26 NRW)
5. Abwesenheit vom Wohnort, die keinen Anspruch auf Ausstellung einer Wahlkarte begründet (§ 44 NRW)
6. Physisches Unvermögen, den Wahlakt vor der Wahlbehörde auszuüben.

Die in diesem Abschnitt dargestellten Reformbestrebungen betreffen die Punkte 1, 5 und 6. Ihr Ziel ist (war) einerseits, den Kreis der wahlberechtigten Staatsbürger zu erweitern (Herabsetzung des Wahlalters), andererseits jenen Wahlberechtigten, die am persönlichen Erscheinen verhindert sind, eine zumutbare Möglichkeit zur Beteiligung an nationalen Wahlgängen zu geben (Wahlkarten, Briefwahl).

### 3.51 HERABSETZUNG DES WAHL ALTERS

Bei der Semmeringtagung des Klubs der ÖVP-National- und Bundesräte des Jahres 1968 ergriff Vizekanzler Dr. WITHALM die Initiative zur Durchführung des bereits länger diskutierten Vorschlages betreffend die *Herabsetzung des aktiven und passiven Wahlalters*. Die ÖVP brachte einen diesbezüglichen Initiativantrag ein, obwohl feststand, dass bei „tradiertem Wählerverhalten“ („die Jungwähler wählen wie die Gesamtwählerschaft“) der 1970 zum Zug kommende Jahrgang 1950 etwas mehr potentielle Wähler der SPÖ als der ÖVP umfassen würde. Wie der Motivenbericht der beschlossenen Verfassungsnovelle ausführt<sup>49</sup>, war man der Ansicht, dass sich „das geistige Niveau der gesamten österreichischen Jugend auf Grund der vermehrten Bildungsmöglichkeiten bedeutend gehoben“ habe, was die Zuerkennung des aktiven Wahlrechts zu einem früheren Zeitpunkt als bisher rechtfertige.

Mit Bundesverfassungsgesetz vom 13. November, BGBl. Nr. 412/1968, wurde das aktive Wahlalter auf 19 Jahre und das passive Wahlalter auf 24 Jahre herabgesetzt.

*Ist mit dieser Maßnahme der Endpunkt einer Entwicklung erreicht, die (ähnlich wie die Personalisierung, siehe 3.31) schon mit der NRWO 1949 einsetzte, als das aktive Wahlalter von 21 auf 20 Jahre herabgesetzt wurde?*

Österreich liegt mit einem aktiven Wahlalter von 19 Jahren an der Spitze. In den meisten europäischen Staaten beträgt das aktive Wahlalter 21 Jahre, obwohl es starke Bestrebungen zur Herabsetzung des Wahlalters wie der Großjährigkeit (siehe 5.30) gibt.

-----  
<sup>49</sup> II — 1635 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen XI. GP.  
-----

Wir sind der Ansicht, *dass eine in der Zukunft liegende Entwicklung durchaus eine weitere Herabsetzung der Altersgrenze für die Mitwirkung an der politischen Willensbildung (etwa auf 18 Jahre) mit sich bringen könnte.* Allerdings wäre dies ohne gleichzeitige Durchführung anderer Reformen — von denen einige in dieser Arbeit angedeutet sind — wie die jüngste Herabsetzung des Wahlalters in Österreich eine bloße Symptomkur: *Nichtwähleranalysen, jugendsoziologische Erhebungen und politische Motivuntersuchungen* ergeben immer wieder ein geradezu *frappantes Desinteresse der Jugend an politischen und staatsbürgerlichen Fragen.* Dies beweist, dass die Erörterung einer weiteren Herabsetzung des Wahlalters nur dann sinnvoll ist, wenn man vorher *alle Möglichkeiten ausgeschöpft hat, den politischen Reifegrad der jungen Staatsbürger zu steigern.*

### 3.52 BRIEFWAHL UND WAHLKARTEN

Die Initiative zur Einführung der Briefwahl geht auf die Wahlrechtsdiskussion 1963 zurück. Damals wurde im diesbezüglichen *Initiativantrag der ÖVP*<sup>50</sup> die Notwendigkeit einer solchen Form der Wahl aus verschiedenen Erwägungen motiviert, vor allem unter Hinweis darauf, dass nach dem gegenwärtigen Wahlsystem bestimmte Gruppen von Wählern vom Wahlrecht indirekt ausgeschlossen sind. Dies gilt im Besonderen für *alte, bresthafte* und *krankte Menschen.* Auch *Berufstätigen* sowie aus wichtigen *persönlichen* oder *familiären*

-----  
<sup>50</sup> II — 114 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen, X. GP. Auch auf regionaler Ebene hat die ÖVP die Einführung der Briefwahl, allerdings erfolglos, zur Diskussion gestellt (vgl. die Ausführungen des Abg. Dr. HABL in der Sitzung des Wiener Landtages vom 12. Dezember 1968. Die vom Kärntner ÖVP-Abgeordneten TROPPER im Kärntner Landtag deponierte diesbezügliche Anregung wurde von der SPÖ hingegen positiv aufgenommen [„Die Presse“, 21. 12. 1968]).

*Gründen verhinderten Wahlberechtigten* ist eine Teilnahme an der Wahl vielfach verwehrt. Die Einführung der Briefwahl würde diese Mängel beseitigen.

Die tatsächliche Entwicklung zeigt, dass in jenen Staaten (Bundesrepublik Deutschland, Schweden, Schweiz, USA), in denen eine Briefwahl möglich ist, *der Anteil der Briefwähler im steigen begriffen ist.*<sup>51</sup> Daraus ist klar zu ersehen, dass die Einräumung der Möglichkeit, durch Brief seine Stimme abzugeben, eine notwendige Ergänzung und Vervollkommnung des Wahlsystems bedeutet.

Artikel 26 Abs. 1 BVG schreibt vor, dass der Nationalrat auf Grund des *gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Wahlrechts* zu wählen ist. „*Persönliches Wahlrecht*“ bedeutet insbesondere, dass die Stimmabgabe durch persönliches Erscheinen vor einer amtlichen Wahlkommission zu erfolgen hat und dass eine Vertretung dabei unzulässig ist. Nach der Lehre<sup>52</sup> und der Ansicht der zuständigen Verwaltungsbeamten ist die Briefwahl mit dem Verfassungspostulat der „persönlichen“ Wahl unvereinbar. *Wir glauben, dass diese Auffassung nicht unbedingt zwingend ist.* Was der Gesetzgeber in den Ausnahmefällen des § 69 Abs. 1 NRWO in Kauf nimmt — dass die einen Blinden oder Bresthaften in die Wahlzelle begleitende Person gegen den Willen des Begleitenden abstimmen könnte — müsste er auch in den Ausnahmefällen der Briefwahl in Kauf nehmen: die (allerdings geringe) Gefahr besteht darin, dass entgegen der eidesstattlichen Erklärung des Briefwählers, er habe persönlich abgestimmt, eine Beeinflussung durch andere

-----  
<sup>51</sup> In der Bundesrepublik Deutschland wurde die Briefwahl im Jahre 1957 eingeführt. Die Zahl der Briefwähler beträgt heute je nach Region zwischen 5 und 7 Prozent der Wahlberechtigten. Interessant ist auch die Feststellung der Bundeswahlbehörde, dass die Wahlbeteiligung der Wahlscheininhaber mit 94 % weit größer ist als die der übrigen Wahlberechtigten, bei denen sie nur 87 % beträgt.

<sup>52</sup> Das österreichische Bundesverfassungsrecht, Hrsg. L. WERNER und H. KLECATSKY, Manz'sche Ausgabe der österreichischen Gesetze, Band I, Wien, 1961, S. 132, Anm. (7).

-----  
stattfind. Hier hat eben das Bemühen um eine Beteiligung möglichst aller Stimmberechtigten am Wahlvorgang den Vorrang.

Im Jahre 1967 standen laut „Bericht über das Gesundheitswesen in Österreich“ in 316 Krankenanstalten rund 78 000 Betten zur Verfügung. Bei einer durchschnittlichen Ausnützung von 87,1 % kann angenommen werden, dass sich Tag

für Tag etwa 65 000 Personen in stationärer Behandlung befinden — von den zu Hause ans Bett gefesselten Kranken ganz zu schweigen. Dazu kommen noch jene Österreicher, denen es infolge ihres in unwegsamen Gebieten liegenden Wohnortes unmöglich ist, sich — besonders bei winterlichen Wetterverhältnissen — in ein Wahllokal zu begeben. Es kann daher angenommen werden, dass mindestens ein Drittel der rund 300 000 Nichtwähler bei Nationalratswahlen physisch verhindert sind, von ihrem Wahlrecht Gebrauch zu machen. Umgekehrt zeigt das Beispiel Schwedens, das ungefähr die gleiche Einwohnerzahl wie Österreich aufweist (7,34 Millionen), dass die Briefwahl offenbar eine wichtige Funktion hat: bei Reichstagswahlen werden im Durchschnitt etwa 150 000 bis 200 000 Briefwahlstimmen abgegeben, das sind rund 4<sup>1</sup>/<sub>10</sub> der gesamten Wahlberechtigten.

*Gerade die stark mobilen Jungwähler (Wohnortwechsel, Präsenzdienst, Studienaufenthalt, Skiurlaub) würden durch die Einführung der Briefwahl die Möglichkeit erhalten, ihre Stimme zu einem weit höheren Prozentsatz abzugeben, als dies bisher der Fall war. 53*

-----  
<sup>53</sup> Während der Anteil der 20- bis 30jährigen an der Gesamtzahl der Wahlberechtigten im Bundesdurchschnitt bei 20 % liegt, erreicht ihr Anteil an den Nichtwählern beinahe 36 %. Wie eine vom Institut für empirische Sozialforschung im Juli 1969 durchgeführte Untersuchung der Wiener Nichtwähler beweist, ist gerade bei den jungen Wahlberechtigten das Interesse an der Einführung der Briefwahl besonders groß: Die Altersgruppe unter 25 sprach sich zu 53 % für die Briefwahl aus, während bei den höheren Altersgruppen nur zwischen 28 % und 45 % dafür waren.  
-----

Und wie steht es mit der Möglichkeit der Briefwahl für die „Auslandsösterreicher“? Wir wollen auch dieses Problem beleuchten. Obwohl es richtig ist, dass eine sehr große Zahl österreichischer Staatsbürger (die Angaben schwanken zwischen 278 000 und 700 000) im Ausland lebt, *sprechen doch schwerwiegende Gründe gegen die Einführung des Wahlrechtes für diese Bevölkerungsgruppe*. Dabei denken wir weder an die Schwierigkeiten, die sich mit der *Eintragung von im Ausland lebenden Österreichern in österreichischen Wählerverzeichnissen* ergäben (wo sollte der Auslandsösterreicher geführt werden — im Wählerverzeichnis seines letzten Wohnsitzes in Österreich? Oder ist daran gedacht, einen 26. Wahlkreis für das „Zehnte Bundesland“ zu schaffen?), noch an die *politische Frage*, welcher Partei die Mehrheit dieser Landsleute wohl zuneigen mag. Wir sind vielmehr schlicht und einfach der Meinung, dass dem *Recht* der Teilnahme an der Wahl auch gewisse staatsbürgerliche *Pflichten* gegenüberstehen — von der Steuerpflicht bis zur Wehrdienstpflicht. Der im Ausland lebende Staatsbürger ist aber nicht nur weitgehend dieser Pflichten enthoben, er ist auch in der Praxis von laufender Information über das politische Leben und — vor allem — von der persönlichen Einschätzung der Auswirkungen einer bestimmten Politik während der abgelaufenen Legislaturperiode in der Regel ausgeschlossen. Sein Wahlentscheid würde sich demgemäß auf *unzureichende Erfahrungsdaten* stützen und in der Mehrzahl der Fälle zur *problematischen Meinungsäußerung eines bloßen Beobachters* werden. Wer sich aber — meist in Verfolgung wirtschaftlicher Ziele — nur kurzzeitig im Ausland aufhält, muss in Kauf nehmen, dass er dafür eine Schmälerung seiner staatsbürgerlichen Rechte erfährt.

Eng verbunden mit dem Problem der Briefwahl ist die Frage der *Wahlkarten*. Ist die gegenwärtige Regelung (Wahlkartenstimmen zählen im Abgabewahlkreis) überhaupt verfassungsgemäß? Dies muss ernstlich in Zweifel gezogen werden. Gemäß Art. 26 Abs. 2 ist „eine Gliederung der Wählerschaft in andere Wahlkörper“ als die räumlich eingeschlossenen Wahlkreise unzulässig. Daraus kann geschlossen werden, dass die Stimme jedes als wahlberechtigt Eingetragenen nur bei dem Wahlkörper zu zählen ist, dem er angehört. Den Grundgedanken des österreichischen Wahlsystems würde es daher weit eher entsprechen, die Wahlkarten an die Kreiswahlbehörde des Ausstellungsortes zurückzusenden und den in deren Bereich abgegebenen Stimmen hinzuzuzählen. So wird es im Übrigen auch bei den Wiener Landtags- und Gemeinderatswahlen praktiziert. Der damit verbundene Nachteil wäre lediglich der, dass die Ermittlung des Endergebnisses etwas verzögert würde. Was aber wäre der Vorteil? Eine Wahlbeeinflussung etwa in dem Sinn, dass Wähler einer bestimmten Partei ihren Aufenthalt in großer Zahl zeitweilig in einen bestimmten Wahlkreis verlegen, um dort ihrer Liste zu einem Erfolg zu verhelfen, fielen in dem Augenblick weg, in dem die Wahlkartenstimmen „zu Hause“ gezählt werden. Damit könnten aber auch die strengen Bestimmungen des § 44 NRWO gelockert werden und der *Anspruch auf Ausstellung einer Wahlkarte etwa auch auf Winterurlauber ausgedehnt werden*.

**Wir schlagen deshalb vor:**

12

**1. In Österreich wird nach dem Muster anderer Staaten die Möglichkeit zur Briefwahl für alle jene Staatsbürger eingeführt, die ihren ordentlichen Wohnsitz im Inland haben, vom Wahlrecht nicht ausgeschlossen sind und der zuständigen Behörde glaubhaft machen können, dass sie aus wichtigen Gründen verhindert sind, ihr Wahlrecht durch Erscheinen vor einer Wahlbehörde auszuüben. Der Initiativantrag der ÖVP vom 5. 2. 1964 (11-114 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen X. GP) ist dabei als Grundlage einer diesbezüglichen einfachgesetzlichen Regelung zu nehmen.**

**2. EVENTUAL VORSCHLAG. Sollte es zur Einführung der Briefwahl nicht kommen, sind die Bestimmungen über die Ausgabe von Wahlkarten beziehungsweise über die Berücksichtigung von Wahlkartenstimmen so zu novellieren, dass es jedem Österreicher, der aus wichtigen Gründen sein Wahlrecht nicht durch Erscheinen vor seiner zuständigen Wahlbehörde ausüben kann, möglich wird, seine Stimme mittels Wahlkarte an einem anderen Ort im Bundesgebiet abzugeben. Die Wahlkartenstimmen sind in Hinkunft in den Ausgabewahlkreisen zu zählen.**

### 3.60 IMMEDIATISIERUNG

### 3.61 VOLKSBEGEHREN UND VOLKSABSTIMMUNG IN ALLEN BUNDESLÄNDERN

Die österreichische Demokratie ist nach dem Konzept unserer Bundesverfassung eine Repräsentativdemokratie (mittelbare Demokratie). Die Möglichkeiten des einzelnen Staatsbürgers, seinen Willen unmittelbar zum Ausdruck zu bringen, sind beschränkt. Sie bestehen vor allem im parlamentarischen Wahlrecht sowie im Recht, das Staatsoberhaupt zu wählen. Darüber hinaus kennt unsere Verfassung Institutionen, durch die der Wille des Volkes unmittelbar zum Ausdruck gebracht wird. Es sind dies das Volksbegehren und die Volksabstimmung. Die Bundesverfassung sieht beide Möglichkeiten für den Bereich des Bundes vor. Die konkreten Durchführungsbestimmungen sind in einfachen Gesetzen enthalten.<sup>54</sup> Vom Instrument der Volksabstimmung wurde seit 1945 kein Gebrauch gemacht.<sup>55</sup>

Die Einrichtung des Volksbegehrens hat in den letzten Jahren eine kaum zu erwartende Aktualität erfahren. Dem ersten Volksbegehren, das die Rundfunkreform zum Gegenstand hatte, folgten zwei weitere, in denen es um die Abschaffung des 13. Schuljahres und um die Verkürzung der Arbeitszeit ging. Die Motive, die zu diesen Volksbegehren führten, waren jeweils verschieden: Beim *Rundfunkvolksbegehren* ging es um die Schaffung eines parteiunabhängigen Rundfunks; Träger war die unabhängige Presse, die neben einer ideellen Zielsetzung auch sehr handfeste wirtschaftliche Interessen (Schaffung einer Chancengleichheit auf dem Werbesektor) verfolgte. Das *Schulvolksbegehren* ging auf die Initiative von Elternvereinigungen und studierenden Gruppen zurück. Es war von der Absicht getragen, durch die geforderte Abschaffung eine Gesamtreform des Schulwesens einzuleiten. Das *Arbeitszeitvolksbegehren* kann rückblickend als Aktion zur Verwirklichung parteipolitischer Interessen angesehen werden.<sup>56</sup> Es wurde von sämtlichen Angehörigen der sozialistischen Fraktion im Nationalrat unterzeichnet und nach massiver

<sup>54</sup> Bundesgesetz vom 10. Juli 1963 über Volksbegehren auf Grund der Bundesverfassung (Volksbegehrengesetz) und Volksabstimmungsgesetz 1962 (Kundmachung der Bundesregierung vom 17. Juli 1962, BGBl. Nr. 248, über die Wiederverlautbarung des Volksabstimmungsgesetzes).

<sup>55</sup> Nach Art. 44 Abs. 2 ist eine Volksabstimmung bei einer Gesamtänderung der Bundesverfassung obligatorisch, bei einer Partialänderung nur dann durchzuführen, wenn sie von einem Drittel der Mitglieder des Nationalrates oder des Bundesrates verlangt wird; darüber hinaus kann über Beschluss des Nationalrates jeder Gesetzesbeschluss einer Volksabstimmung unterzogen werden (Art. 43 BVG).

" Durch dieses Volksbegehren sollte dem bereits vorliegenden sozialistischen Initiativantrag offensichtlich plebiszitäre Schützenhilfe gewährt werden, wobei bewusst die bevorstehende Entscheidung des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen der Paritätischen Kommission präjudiziert werden sollte.

Werbung durch den Parteiapparat eingebracht. In diesem Zusammenhang ist zu fragen, welchen Sinn die Möglichkeit hat, durch Abgeordnete des Nationalrates eine Volksinitiative einzubringen. Da der Abgeordnete jederzeit die Möglichkeit hat, im Wege eines Initiativantrages ein legislatives Verfahren einzuleiten, kann der Wahl des Mittels eines Volksbegehrens — sofern es vom Erfolg begleitet ist — nur die Bedeutung erhöhter Publizität beigemessen werden.

*Die reinste Form des Volksbegehrens bleibt die vom Aktivbürger selbst getragene., ohne Einfluss eines Parteiapparates ergriffene Initiative,*

Die Volksbegehren der letzten Jahre haben darüber hinaus auch noch verschiedene Verfahrensfragen aufgeworfen. Vor allem geht es darum, das Verfahren unbürokratisch und möglichst kostensparend zu gestalten. Dies gilt vor allem für jene Phase, die man als *Eintragungsverfahren* bezeichnet.

Trotz der Reformbedürftigkeit mancher dieser Regelungen, die hier nicht im Detail erörtert werden sollen, sind wir der Meinung, dass dem Volksbegehren als direktem Ausdrucksmittel staatsbürgerlichen Willens auch in der modernen Demokratie große Bedeutung zukommt.

Auf Landesebene gibt es in Österreich nur in drei Bundesländern die Einrichtungen des Volksbegehrens und der Volksabstimmung. Es sind dies *Salzburg, Tirol und Vorarlberg*. Wir sind der Meinung, dass diese Einrichtungen gesamtstaatliche Strukturen der Demokratie sind und daher im demokratischen Bundesstaat den Bürgern *aller* Gliedstaaten offenstehen müssten. Die Bundesverfassung sollte daher die Länder verpflichten, in ihren Verfassungen die Einrichtungen der Volksabstimmung und des Volksbegehrens vorzusehen.

Die näheren Ausführungen, im Besonderen die Festlegung der Verfahrensbestimmungen, sollten den Ländern überlassen bleiben. <sup>57</sup>

<sup>57</sup> Ein derartiger Vorschlag wurde bereits über Initiative der ÖVP im Wiener Landtag gemacht (siehe die in Anmerkung 50 angeführten Protokolle). Auch in Kärnten wurden derartige Vorschläge erörtert (siehe die Tageszeitung „Die Presse“ vom 28. Mai 1969 „Kärntner Verfassungsreform fraglich?“).

-----

**Wir schlagen deshalb vor:**

**Die Bundesverfassung wird dahingehend novelliert, dass die Einrichtung des Volksbegehrens und der Volksabstimmung zwingend in jeder Landesverfassung vorzusehen ist.**

3.70 RATIONALISIERUNG

3.71 VERLÄNGERUNG DER LEGISLATURPERIODE

Der Nationalrat wird auf vier Jahre gewählt (Art. 27 Abs. 1 BVG). Tatsächlich steht der Gesetzgebung aber nur eine Arbeitsperiode von etwas mehr als *dreieinhalb* Jahren zur Verfügung — wenn man die Zeit von der Wahl bis zum ersten Zusammentreten und die Periode des Wahlkampfes abrechnet. Dabei bleibt die Problematik der Teilung in eine Frühjahrs- und eine Herbstsession, zwischen die sich die Sommerferien schieben, noch unberücksichtigt (Art. 28 BVG; siehe dazu 4.10). Trotz dieser für die Erledigung eines meist umfangreichen Arbeitsprogrammes ohnehin schon kurzen Zeitspanne wurden die Nationalratswahlen in der Zweiten Republik fast immer vorzeitig durchgeführt. Voll ausgelaufen ist die Legislaturperiode nur in jenen beiden Fällen, in denen die ÖVP eine absolute Mehrheit hatte: 1945 bis 1949 und 1966 bis 1970. Dies wird an Hand der Termine der Nationalratswahlen und der zwischen ihnen liegenden Zeitspannen deutlich:

Wahltermin	Dauer der Gesetzgebungsperiode		
	Jahre	Monate	Tage
25.11.1945	3	10	14
9.10.1949	3	4	14
22.2.1953	3	2	19
13.5.1956	2	11	28
10.5.1959	3	6	9
18.11.1962	3	3	18
6.3.1966	3	11	26
1.3.1970			

Die Landtage werden zurzeit in sieben von neun Bundesländern auf *fünf Jahre* gewählt. Nachdem alle österreichischen Bundesländer die ersten beiden Landtage nach dem Krieg gemeinsam mit dem Nationalrat gewählt hatten (am 25. 11. 1945 und am 9. 10. 1949), wurden verschieden lange Gesetzgebungsperioden (und damit verschiedene Wahltermine) eingeführt. *Oberösterreich* ging als einziges Bundesland auf eine *sechsjährige* Legislaturperiode über, *Burgenland* blieb als einziges Bundesland bei der *vierjährigen*.

Es gibt eine Reihe wirtschafts- und finanzpolitischer Argumente, die für die *Verlängerung der Legislaturperiode des Nationalrates auf 5 Jahre* sprechen. Immer mehr tritt auf vielen Gebieten staatlicher Tätigkeit die Notwendigkeit zutage, langfristig zu planen (mehrjährige Budgetvorschau, Investitionsprogramm, Raumordnung, Verkehrskonzepte etc.). Die Verwirklichung erstellter Pläne erfordert naturgemäß größere Zeiträume. Dazu kommt, dass der staatliche Willensbildungsprozess — infolge der sachlichen Gegebenheiten an sich schon sehr komplex — durch den erweiterten Kreis der Teilnehmer (Interessenvertretungen) mehr Zeit in Anspruch nimmt.

Vom verwaltungstechnischen Standpunkt gesehen, erbrächte die Verlängerung der Legislaturperiode eine Verminderung der Zahl der Wahlgänge. Dagegen könnte man einwenden, dass dies die „Sesshaftigkeit“ der Abgeordneten erhöhen würde.

Diesem Argument aber ist entgegenzuhalten, dass jeder Volksvertreter mindestens ein bis zwei Jahre braucht, um sich richtig einzuarbeiten. Wenn er dann zum wirklich produktiven Parlamentarier herangewachsen ist, ist die Hälfte der Legislaturperiode schon wieder um.

*Es scheint uns deshalb durchaus gerechtfertigt, die Legislaturperiode des Nationalrates auf fünf Jahre zu verlängern*

3.72 WAHLTAG

Während die meisten Staaten der Welt keinen festen Wahltag kennen, finden die nationalen Wahlgänge in den USA am „*Election Day*“, das ist der erste Dienstag nach dem ersten Montag im November, statt. Alle vier Jahre werden der

Präsident und der Vizepräsident, alle zwei Jahre die Mitglieder des Repräsentantenhauses und ein Drittel der Senatoren (sowie zahllose Amtsträger auf einzelstaatlicher Ebene) neu gewählt.

Der Ablauf des politischen Lebens ist damit *jahreszeitlich genau geregelt*: Der eigentliche Wahlkampf fällt in den Herbst, die Kandidaten haben ab ihrer Nominierung im Sommer und schon früher (bei den „primaries“; siehe 2.211) Gelegenheit, sich der Bevölkerung persönlich vorzustellen. Ein Winterwahlkampf, wie ihn Österreich 1970 zum dritten Mal erleben wird, ist damit ausgeschlossen.

Es fragt sich ernstlich, ob sich ein moderner Staat (das Österreich der 70er Jahre?) den Luxus zahlreicher Wahltermine leisten kann. Freilich spricht vieles dafür, die gegenwärtige Praxis zu belassen: den Nationalrat und die Landtage durch Mehrheitsbeschluss beliebig auflösbar und damit die Wahltermine nach wahlpolitischen Überlegungen innerhalb der gesetzlichen Perioden beliebig festsetzbar. Wir sind dennoch der Meinung, dass auch hier ein gewisses Umdenken Platz greifen sollte. *Eine stufenweise gegenseitige Angleichung der "Wahltermine in den Bundesländern wäre ebenso anzustreben, wie das Hinsteuern auf einen „Normaltermin“ für die Nationalratswahlen.* Dies auch aus der Erwägung, dass Regionalwahlen immer mehr Ausdruck einer durch die modernen Massenmedien geförderten „Gesamtstimmung“, eines „Bundestrends“ werden. Motiv des Wählers für die Abgabe seiner Stimme bei Regionalwahlen ist in vielen Fällen nicht die Zufriedenheit oder Unzufriedenheit mit der Landespolitik, sondern eine Reaktion auf bundespolitische Entscheidungen. Bewiesen wird dies durch das Ergebnis einer nach den ober-österreichischen Landtagswahlen 1967 vom Dr. FESSEL-Institut durchgeführten Repräsentativhebung. Auf die Frage, ob für den Wahlausgang die Bundesrepublik oder die Landespolitik entscheidend gewesen sei, machten die 85 % der Befragten die Bundespolitik für die Niederlage der ÖVP verantwortlich, nur 4 % hingegen die Landespolitik.

*Die gleichzeitige Durchführung von Bundes- und Landeswahlen würde zeigen, ob und inwieweit die Stellungnahme der Wähler auf beiden Ebenen identisch ist oder differiert.*

### 3.72 WAHLZEIT

Nationalratswahlen können in Österreich nur an Sonntagen oder anderen öffentlichen Ruhetagen abgehalten werden (Art. 26 Abs. 3 BVG). Beginn und Dauer der Stimmabgabe sind gemäß § 63 NRWO von den Gemeindevahlbehörden so festzusetzen, „dass die Ausübung des Wahlrechtes für alle Wähler gesichert wird“.

In der überwiegenden Mehrzahl der Gemeinden sind die Wahllokale bei Nationalratswahlen von 7.00 bis 17.00 Uhr geöffnet. Es erhebt sich die Frage, ob besonders für den großstädtischen Bereich eine sonntägliche Wahlzeit zwischen 7.00 und 17.00 Uhr ausreicht. Wie die Untersuchung der Wiener Nichtwähler (vgl. Fußnote 53) gezeigt hat, ist schönes Ausflugswetter tatsächlich für erhebliche Teile der Wählerschaft Grund genug, sich der Wahl zu enthalten. Es wäre daher ernstlich zu überlegen

- a) die Wahlzeit bis 20.00 Uhr zu erstrecken (Verfügung durch die Gemeindevahlbehörden) oder
- b) den dem Wahlsonntag folgenden Montag nach dem Vorbild Norwegens bzw. nach dem Modell der Arbeiterkammerwahlen ebenfalls als Wahltag zu benutzen (Verfassungsänderung).

Derartige Maßnahmen hätten — ähnlich wie die Zählung der Wahlkartenstimmen im Ausgabewahlkreis (vgl. 3.52) — den Nachteil, dass die Auswertung der Wahlergebnisse verzögert würde. Ob sich dies nicht lohnen würde, wenn damit die Wahlbeteiligung erhöht werden könnte?

### 3.74 WAHLMASCHINEN

Schon lange vor dem Einsatz elektronischer Datenverarbeitungsanlagen für die zentrale Stimmzählung und Mandatsberechnung bzw. die inoffizielle Hochrechnung von Einzelergebnissen auf ein vermutliches Gesamtergebnis hat man versucht, den Abstimmungsvorgang durch Wahlmaschinen zu rationalisieren. Dies hat sich insbesondere dort für notwendig erwiesen, wo bei einem Wahlvorgang viele Einzelentscheidungen getroffen werden sollen — so vor allem in den Vereinigten Staaten von Amerika, in denen der Wähler vom Sheriff bis zum Gouverneur eine lange Liste von Amtsträgern zu bestellen hat. Bis 1960 hatten bereits 42 der 50 Unionstaaten Wahlmaschinen in Verwendung, in einigen Staaten sind sie sogar gesetzlich vorgeschrieben. Die Wahlmaschinen arbeiten nach verschiedenen Systemen — elektrisch oder mechanisch, mit oder ohne Einrichtung für die Eintragung von zusätzlichen, auf den offiziellen Listen nicht aufscheinenden Kandidaten.

Allen Modellen ist gemeinsam, dass sie am Ende der Wahlzeit ein fertiges Wahlresultat liefern, Wahlbetrug und versehentliches Ungültigwählen weitgehend ausschalten und eine beträchtliche Personalersparnis bringen. Die Maschine selbst ist zur Wahrung des Wahlgeheimnisses mit dem Vorhang der Wahlzelle gekoppelt und durch mehrere Sicherheitsschlösser vor unbefugten Eingriffen geschützt.

Der Einsatz mechanischer Stimmzähleinrichtungen hat sich infolge der hohen Organisationsdichte der staatlichen Verwaltung und der Wahlparteien in Österreich bisher als nicht notwendig erwiesen, da die Wahlbehörden immer noch in der Lage waren, relativ rasch nach Wahlschluss die Ergebnisse zu ermitteln und weiterzugeben.

Sollte allerdings in Zukunft die Auswertungsarbeit schwieriger werden (z. B. durch Übergang auf ein seitens der Wählerschaft tatsächlich in Anspruch genommenes Wahlpunktesystem) oder die Bereitschaft zur Wahlmitarbeit erheblich sinken, wäre auch in Österreich an den Einsatz von Wahlmaschinen zu denken.

Der Einsatz von Wahlmaschinen würde hauptsächlich in den bevölkerungsreichen Großstadtwahlkreisen zu einer erheblichen Beschleunigung der Stimmzählung und zu Verwaltungsvereinfachung (Personal- und Drucksortenersparnis) führen.

Wir schlagen deshalb vor:

14

1. Die Legislaturperiode des Nationalrates wird auf fünf Jahre verlängert.
2. Unter Wahrung der in der Verfassung vorgesehenen Möglichkeiten einer vorzeitigen Auflösung des Nationalrates ist für die Durchführung der Wahlen allgemein der zweite Sonntag im Monat November anzustreben.

Die Länder sollen (selbstverständlich gleichfalls unter Berücksichtigung der Möglichkeit einer vorzeitigen Auflösung des Landtages) bemüht sein, die Termine für die die Landtagswahlen untereinander und mit dem künftigen Termin der Nationalratswahl zu koordinieren. Diese Koordination obliegt der Landeshauptmännerkonferenz.

3. Wo es die örtliche Bevölkerungsstruktur, die Siedlungs- und Verkehrsverhältnisse sowie jahreszeitliche Umstände rechtfertigen, verlängern die Gemeindewahlbehörden die Wahlzeit bis maximal 20.00 Uhr.



## 4.00 PARLAMENTSREFORM

### 4.10 ALLGEMEINES

Im Rahmen der Diskussionen um die Reform der Demokratie kommt der Reform des Parlaments eine entscheidende Bedeutung zu. Sie ist einer der Kernpunkte in den Bemühungen um die Neugestaltung unserer demokratischen Grundordnung. Es ist daher verständlich, dass sich das Hauptaugenmerk der Reformen neuen Vorschlägen für eine *Verbesserung des parlamentarischen Lebens* zuwendet. Die Notwendigkeit einer solchen Reform wird von niemandem bestritten. Sie wird eindrucksvoll durch die Tatsache bewiesen, dass im parlamentarischen Raum wie kaum in einem anderen Bereich unserer Staatsorganisation die Diskrepanz zwischen Verfassungsidee und Verfassungsrealität sichtbar wird, d. h., dass die tatsächliche Entwicklung ein neues, von dem ursprünglichen konstitutionellen Konzept abweichendes Bild des Parlamentarismus geprägt hat. Dadurch ist die Theorie und die Tradition des Parlamentarismus auch in Österreich fragwürdig geworden. Nicht so sehr die Gefährdung der Existenz des Parlaments ist es, die Anlass zu kritischen Überlegungen gibt, sondern vielmehr die Gefahr einer Frustration des parlamentarischen Betriebes.

Wie in vielen Ländern Europas mit demokratischen Verfassungen sind auch in Österreich die Arbeitsweise und die Aufgaben des Parlaments vorwiegend durch die im 19. Jahrhundert entstandene Tradition bedingt. In der konstitutionellen Monarchie hatte das Parlament seine echte Funktion in der Vertretung des Volkes gegenüber dem Monarchen. Als Volksvertretung stand es der durch die Person des Kaisers symbolisierten Obrigkeit gegenüber. Dies erzeugte die Vorstellung eines Antagonismus zwischen Legislative und Exekutive. Die Entwicklung zum demokratischen Verfassungsstaat und in dessen Gefolge zum Parteienstaat änderte diese Situation. Legislative und Exekutive wurden durch die Mehrheitspartei weitgehend zu einer Einheit verschmolzen, so dass die traditionelle Gestalt des Parlamentarismus, der als Opposition gegen den Fürstenabsolutismus geschaffen wurde, heute anachronistisch erscheint. Aus diesem Blickwinkel ist auch vor allem die Stellung der Abgeordneten zu sehen; darauf wird noch einzugehen sein.

So besehen, erscheint es verständlich, dass die Fragen der Reform des Parlaments seit langem erörtert werden. Vereinzelt Vorschläge wurden auch verwirklicht, vor allem durch das im Jahre 1961 beschlossene Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates.<sup>58</sup> Dennoch ist eine weitgehende Reform unausbleiblich. Sie muss sich unserer Meinung nach an folgenden grundsätzlichen Erwägungen orientieren.

-----  
<sup>58</sup> Bundesgesetz vom 6. Juli 1961, BGBI. Nr. 178, betreffend die Geschäftsordnung des Nationalrates.

Das Parlament hat im System der parlamentarischen Demokratie zwei natürliche Schwerpunkte: der eine liegt im *staatlichen Willensbildungsprozess*— das Parlament ist Gesetzgeber; der andere hat die *Kontrolle der Vollziehung* zum Gegenstand, er umfasst alle jene Kontrollmaßnahmen, die die moderne Gewaltenteilungslehre, die das Wesen der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive in einem System gegenseitiger Hemmnisse und Balancen sieht — den sogenannten „checks and balances“ —, für dieses System als erforderlich ansieht. Es sind dies vor allem die in der österreichischen Bundesverfassung im Abschnitt „Mitwirkung an der Vollziehung“ (Art. 50 bis 55) enthaltenen Möglichkeiten, die vom *Interpellationsrecht* über das *Resolutionsrecht* und das Recht, *Untersuchungsausschüsse einzusetzen*, bis zum *Misstrauensvotum* reichen.

Heute wie früher müssen diese Aufgaben unter dem Gesichtspunkt gesehen werden, dass das Parlament Volksvertretung ist. Die von ihm gesetzten Akte werden stellvertretend für das gesamte Volk gesetzt. Es ist richtig, dass das Parlament im politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess der modernen Demokratie nicht die überragende Rolle spielt, sondern vielmehr neben der Regierung, den Verbänden und der Bürokratie einer von mehreren Faktoren ist, die am politischen Prozess beteiligt sind. Es hat vorwiegend nur mehr „ratifizierende“ Funktion.<sup>59</sup> Das ändert nichts an dem Umstand, dass es diese seine Funktion mit größter Vollkommenheit und auf breiter Basis erfüllen können muss.

In diesem Zusammenhang scheint uns eine Feststellung von Bedeutung zu sein. Im demokratischen Rechtsstaat steht auch das Parlament wie alle anderen Staatsorgane „unter“ der Verfassung und dem Recht; seine Befugnisse und Verfahrensweisen müssen im positiven Recht ihre Grundlage haben und von dort her ableitbar sein. Entwicklungen, die dazu führen, dass die das Parlament betreffenden Vorschriften im Wege der praktischen Übung (durch „Brauch“) geändert werden, erscheint gerade bei dem Organ, das im Rechtsstaat zur Gesetzgebung berufen ist, bedenklich. Die Schaffung entsprechender rechtlicher Grundlagen, die den zeitgemäßen praktischen Erfordernissen genügen, ist in diesem Fall besonders geboten.

-----  
<sup>59</sup> Siehe M. WELAN, Das Parlament — gestern und heute, „Der Staatsbürger“, Folge 16, Beilage zu den Salzburger Nachrichten vom 30. Juli 1968.

-----  
Unserer Meinung nach wäre eine Reform des Parlaments unter zwei Aspekten zu sehen: erstens soll die *Technik des Verfahrens* verbessert werden, das bedeutet im wesentlichen eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Maßnahmen zur Straffung der Arbeitsweise; zweitens ist es aber gerade in unserer Zeit erforderlich, die Probleme, die die *Stellung*

des Abgeordneten betreffen, neu zu überdenken und zu fragen, inwieweit die rechtlichen Grundlagen über die Position des Abgeordneten, die in ihrem geistigen Gehalt häufig aus dem 19. Jahrhundert stammen, einem modernen Parlamentarismus überhaupt noch adäquat sind.

Wir müssen an dieser Stelle ausdrücklich feststellen, dass unsere weiteren Ausführungen zu dieser Problematik nur Schwerpunkte behandeln und dass wir insbesondere in den Fragen einer Geschäftsordnungsreform keine umfassenden Lösungen vorschlagen. Es gibt zahlreiche Möglichkeiten, Vorschläge für eine bessere Arbeitsweise des Parlamentes zu erarbeiten. Wie BRODA-GRATZ<sup>60</sup> sind auch wir der Meinung, dass die Existenz von Sessionen einen Anachronismus bedeutet, da die Einteilung der Gesetzgebungsperiode in Frühjahrs- und Herbstsessionen einer agrarischen Gesellschaftsstruktur entspricht.<sup>61</sup> In der Politik von heute gibt es kaum mehr ruhige Zeiten, sodass das Parlament nur dann spontan und zeitgerecht tätig werden kann, wenn es jederzeit einberufen werden kann. Weiters erscheint es uns notwendig, die unter dem Titel „Mitwirkung des Nationalrates und des Bundesrates an der Vollziehung des Bundes“ in der Bundesverfassung enthaltenen Kontrollrechte des Parlamentes gegenüber der Regierung schon in der Verfassung zu präzisieren. Dies gilt insbesondere für das *Fragerecht*, das vom Rechtlichen her gesehen viele Probleme aufwirft, die von der parlamentarischen Praxis manchmal nur unbefriedigend gelöst werden.<sup>62</sup>

<sup>60</sup> a.a.O., S. 16.

<sup>61</sup> Siehe dazu auch Adolf HOFMANN: „Reformkurs für das Parlament“, in: „Die Furche“ vom 22. März 1969.

\* Siehe dazu die Gutachten der Sozialwissenschaftlichen Arbeitsgemeinschaft Nr. 40 („Die Fragestunde des Nationalrates“) und Nr. 43 („Der Rechtsstaat und die Fragestundenpraxis des Nationalrates“).

Neben diesen den Arbeitsstil des Parlamentes betreffenden Fragen scheinen uns jedoch alle jene Überlegungen im Vordergrund zu stehen, die unmittelbar die Stellung des Abgeordneten betreffen. Sie wurden in den letzten Jahren unter dem Blickwinkel der Privilegien der Parlamentarier kritischen Untersuchungen unterzogen. Unserer Meinung nach bleibt jede Parlamentsreform Stückwerk, die sich nicht an die Lösung dieser Probleme heranwagt.

#### 4.20 DIE STELLUNG DES ABGEORDNETEN

##### 4.21 IMMUNITÄT

Die Immunität der Abgeordneten gehört zu jenen parlamentarischen Einrichtungen, die in letzter Zeit häufig in Frage gestellt werden. Ihre Kritiker sehen in ihr eine Bevorzugung des Abgeordneten gegenüber dem einfachen Staatsbürger, die in unserer Zeit — die wie kaum eine andere Privilegien ablehnt — durch nichts mehr gerechtfertigt sei. Eine Wiener Wochenzeitung formulierte das allgemeine Unbehagen sarkastisch: „Sie bilden bloß 0,09 Promille des Bundesvolkes, aber sie sind kraft der Verfassung vom demokratischen Gleichheitsprinzip ausgenommen: die 165 Abgeordneten zum Nationalrat, die 432 Landtagsabgeordneten sowie die 54 Bundesräte.“<sup>63</sup> Und immer lauter wird der Ruf: Fort mit der Immunität!

Worin besteht nun dieses Privileg? In der sogenannten *persönlichen Immunität* des Abgeordneten, die ihrerseits wieder eine zweifache ist: eine *berufliche* und *außerberufliche*.<sup>M</sup>

Art. 57 Abs. 1 BVG bestimmt hinsichtlich der ersteren folgendes :

<sup>63</sup> „Die Immunen“, in: „Wochenpresse“ Nr. 9 vom 26. Februar 1969.

<sup>64</sup> Auf die *sachliche* Immunität, wie sie im Art. 33 BVG vorgesehen ist („Wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Nationalrates und seiner Ausschüsse bleiben von jeder Verantwortung frei“), wird hier nicht eingegangen.

„Die Mitglieder des Nationalrates können wegen der in Ausübung ihres Berufes geschehenen Abstimmungen niemals, wegen der in diesem Beruf gemachten mündlichen Äußerungen nur vom Nationalrat verantwortlich gemacht werden.“

Absatz 2 dieser Bestimmung regelt die *außerberufliche* Immunität:

„Kein Mitglied des Nationalrates darf wegen einer strafbaren Handlung — den Fall der Ergreifung auf frischer Tat bei Verübung eines Verbrechens ausgenommen — ohne Zustimmung des Nationalrates verhaftet oder sonst behördlich verfolgt werden. Der Nationalrat hat über ein Ersuchen der zur Verfolgung berufenen Behörde um Zustimmung zur Verhaftung oder sonstigen behördlichen Verfolgung eines seiner Mitglieder binnen sechs Wochen zu beschließen. Verlangt der Nationalrat innerhalb dieser Frist nicht, dass die Verfolgung auf die Dauer der Gesetzgebungsperiode aufgeschoben wird, so darf die Verhaftung oder sonstige behördliche Verfolgung stattfinden. Die tagungsfreie Zeit wird weder in diese Frist noch in die Verjährungszeit eingerechnet.“

Das bedeutet, dass der Abgeordnete vor jeder behördlichen Verfolgung geschützt ist, somit gegen Verfolgungshandlungen der Gerichts-, der Verwaltungs- und auch der Disziplinarbehörden. Nach Art. 96 Abs. 1 BVG genießen die Mitglieder des Landtages die gleiche Immunität wie die Mitglieder des Nationalrates; Art. 58 BVG sagt aus, dass die Mitglieder des Bundesrates die Immunität von Mitgliedern des Landtages genießen, der sie entsendet hat. *Die Immunität ist von den Behörden von Amts wegen zu beachten, ein Verzicht auf sie seitens des Abgeordneten ist nicht möglich.*

Mit der Immunität übernahm die demokratische Bundesverfassung eine Einrichtung, deren Sinngehalt aus dem System der konstitutionellen Monarchie zu erklären war. Ihrem geschichtlichen Ursprung nach war sie dazu bestimmt, die Mitglieder des Parlamentes von tendenziösen Verfolgungen durch die Exekutive unabhängig zu machen. Ihr Zweck bestand darin, Freiheit und Unabhängigkeit des Abgeordneten zu garantieren. Die politische Wirklichkeit hat sich jedoch seither entscheidend geändert. Der Schutz gegen die Kabinettsjustiz des Herrschers oder der von ihm beeinflussten Regierung steht nicht mehr im Vordergrund.

Wie sehr die Immunität im System der modernen demokratischen Verfassungen überprüfungsbedürftig ist, hat schon der geistige Vater unserer Bundesverfassung, Hans KELSEN, erkannt, der im Jahre 1925 schrieb:

„Wenn der Parlamentarismus . . . sich nicht nur nicht die Sympathien der breiten Masse, sondern noch viel weniger der Gebildeten verschafft hat, so ist es nicht zuletzt wegen des Missbrauches der Fall, zu dem das ganze unzeitgemäße Privilegium der Immunität führt.“<sup>65</sup>

Der kritischen Betrachtung der Immunität unter dem Blickwinkel einer ungerechtfertigten Privilegierung der Parlamentarier steht jedoch ein anderer Aspekt gegenüber, der unserer Meinung nach sehr wohl überlegt werden muss: die *Schutzfunktion* dieser Einrichtung. Nicht der einzelne Abgeordnete ist es, der durch die Immunität geschützt werden soll, sondern vielmehr das Organ, dem er angehört, nämlich das Parlament. Sinn und Zweck der Regelung ist es, die Funktionsfähigkeit des Parlamentes dadurch zu sichern, dass der Abgeordnete für die Zeit seines Mandates von der Verfolgung befreit ist. Das Immunitätsrecht soll die Funktionsfähigkeit und das Ansehen des Parlamentes sicherstellen. Dies bedeutet nicht, dass der Abgeordnete überhaupt nicht verantwortlich oder nicht an das Gesetz gebunden ist. Er ist vielmehr während der Zeit, in der er sein Mandat ausübt, von der Verfolgung ausgenommen. Gegenstand der Kritik im Besonderen war und ist vor allem die *außerberufliche Immunität*. Gerade in ihr glaubt

-----  
<sup>65</sup> Das Problem des Parlamentarismus, 1925.

-----  
man am deutlichsten die Bevorzugung des Abgeordneten gegenüber dem einfachen Staatsbürger zu erkennen, die beseitigt werden müsse.<sup>66</sup>

-----  
<sup>66</sup> Wilhelm Raimund BEYER, „Immunität als Privileg“, Luchterhand, 1966, Seite 127: „Das gesamte Staatsleben und das Recht bild könnte nur dann gereinigt werden, wenn das Institut verschwindet.“

---

Auch wir sind der Meinung, dass sich eine kritische Betrachtung vor allem mit der außerberuflichen Immunität beschäftigen müsste. Es wäre zu überlegen, die Bestimmungen darüber etwas enger zu fassen, doch sollte unserer Meinung nach der *Schutz des Abgeordneten vor spontanem Freiheitsentzug jeglicher Art* (ausgenommen die Verhaftung wegen Verdachtes eines Verbrechens bei Betreten auf frischer Tal aufrecht bleiben. Andere behördliche Verfolgungshandlungen wie sie beispielsweise bei *Ehrenbeleidigung* oder der *Verpflichtung zum sogenannten Alkotest* notwendig werden sollen unserer Meinung nach durch die Immunität *nicht* aus geschlossen werden.

Es wäre auch denkbar, die Immunität für die *Durchführung jedes behördlichen Verfahrens* zu beseitigen und die Zustimmung des Parlamentes lediglich für den *Vollzug von Freiheit: strafen (Zwangsstrafen)* vorzusehen. Wir glauben, dass man bei der völligen Abschaffung der außerberuflichen Immunität Vorsicht walten lassen müsste, weil die dieser Einrichtung innewohnende Schutzfunktion auch heute noch erhebliche Bedeutung erlangen kann. Dem Parlamentarismus können stets neue Gefährdungen erwachsen. Günther WINKLER hat unseres Erachtens diese Situation treffend wie folgt umschrieben:

„Denn über allen Gesichtspunkten aus konkreten historische Situationen und Tendenzen steht der Wert eines funktionsfähigen und wirksamen Parlamentes, das vor beliebigen Angriffen und Beeinträchtigungen zu schützen ist. Dieser Wert kann aber immer neu und anders gefährdet sein. Daher muss in jeder Entscheidung des Parlamentes über die Immunität auf das Konzept der Verfassung wie auf die konkreten politische

Verhältnisse im Staat gleichermaßen Bedacht genommen werden.“<sup>67</sup>

-----  
<sup>67</sup> Gutachten zum Fall PRINKE, Berichte und Informationen, Heft Nr. 1065, vom 5. Jänner 1967.

In diesem Zusammenhang steht die Frage im Mittelpunkt, *gegen wen* der Abgeordnete geschützt werden soll. Die Schutzfunktion kann sich gegen drei verschiedene Einflussmöglichkeiten richten:

1. gegen die Regierung,
2. gegen die Mehrheit im Parlament,
3. gegen jedermann (z. B. gegen den im Wahlkampf geschlagenen politischen Gegner, der seinen Rachedurst dadurch stillen will, dass er gegen den Abgeordneten ein Strafverfahren einleitet).<sup>68</sup>

-----  
<sup>68</sup> Gerard SOULIER, L'inviolabilité parlementaire en droit français, Paris 1966, R. Pichon et R. Durand-Auzias.

-----  
In den Zeiten stabiler und geordneter politischer Verhältnisse mögen diese Gefährdungen unwahrscheinlich scheinen. Als Präventiveinrichtung gegen Attacken gegen den Parlamentarismus sind sie jedoch allezeit erforderlich.

Neben einer Modifikation der außerberuflichen Immunität wäre aber auch eine *gewisse Einschränkung bei der beruflichen Immunität* vorzusehen. Der Abgeordnete kann nach der derzeitigen Verfassungslage für seine Äußerungen im Parlament nicht verantwortlich gemacht werden, auch dann nicht, wenn sie sich gegen einen Außenstehenden richten und einen Inhalt haben, der Anlass eines strafrechtlichen Verfahrens wegen Ehrenbeleidigung sein kann. Hier müsste man — ähnlich wie es die Regelung des Bonner Grundgesetzes in der Bundesrepublik Deutschland vorsieht — dem Abgeordneten in der beruflichen Immunität eine stärkere Verantwortung (bei verleumderischen Beleidigungen) auferlegen.<sup>69</sup>

-----  
<sup>69</sup> Art. 46 Abs. 1 des Bonner Grundgesetzes bestimmt: „Ein Abgeordneter darf zu keiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die er im Bundestag oder in einem seiner Ausschüsse getan hat, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb des Bundestages zur Verantwortung gezogen werden. Dies gilt nicht für verleumderische Beleidigungen.“

-----  
**Wir schlagen deshalb vor:**

**Bei grundsätzlicher Aufrechterhaltung des Institutes der parlamentarischen Immunität sind folgende Einschränkungen vorzunehmen: Die berufliche Immunität ist ausgeschlossen, wenn der Abgeordnete im Zuge seiner parlamentarischen Tätigkeit verleumderische Beleidigungen geäußert; die außerberufliche Immunität wird nur mehr gegen spontanen Freiheitsentzug jeglicher Art wirksam.**

#### 4.22 ABGEORDNETE AUF ZEIT

Die österreichische Jugendbewegung trat im November 1968 dafür ein, die „gesetzlichen Voraussetzungen für die Einführung von Ersatzabgeordneten für Regierungsmitglieder und für länger erkrankte Mandatäre“ zu schaffen, da der „gegenwärtige Zustand, dass Regierungsmitglieder gleichzeitig Abgeordnetenmandate bekleiden, dem in der Verfassung verankerten Grundsatz der Gewaltentrennung widerspricht.“

In seiner „Demokratiereformrede“ vor dem Bundesparteirat der ÖVP am 7. März 1969 hat Generalsekretär Dr. Hermann WITHALM diesen Vorschlag aufgegriffen und für die Möglichkeit der *befristeten Aufgabe von Abgeordnetenmandaten* plädiert. Eine derartige Regelung würde nach Meinung Dr. WITHALMS „die Heranholung zusätzlicher Abgeordneter — wenn auch mit dem Damoklesschwert einer Frist — ermöglichen. Es böte sich dadurch die Möglichkeit, junge Talente zu entdecken, andererseits bestünde bei Mandatären auf Zeit bei Nichtbewährung nicht die Gefahr, dass weniger geeignete Kandidaten nach dem Trägheitsgesetz immer wieder gewählt werden“. Schließlich wäre mit einer solchen Maßnahme die Notwendigkeit verbunden, einen strengeren Maßstab bei der Besetzung der weniger aussichtsreichen Listenplätze anzulegen, weil sich jederzeit die Möglichkeit eines Vorrückens ergeben könnte. Sind diese Vorschläge politisch zweckmäßig?

Unserer Meinung nach sprechen nicht so sehr *theoretische* Argumente für die Durchführung, sondern vielmehr *praktische* Erwägungen. Ausdrücklich sieht unsere Verfassung nur die Trennung der Justiz von der Verwaltung vor. Das gegenseitige Verhältnis von Legislative und Exekutive ist jedoch nicht durch eine strikte Trennung beider Bereiche charakterisiert, sondern durch ein System *sukzessiver Kooperation und permanenter Kontrolle*. Der Gedanke einer modern verstandenen Gewaltenteilung scheint uns daher nicht das entscheidende Argument zu sein, das gegen die gegenwärtige Regelung, wonach Regierungsmitglieder auch gleichzeitig Abgeordnete zum Nationalrat sein können, spricht.

Wir halten vielmehr zwei praktische Überlegungen für ausschlaggebend: die eine besteht darin, dass die Anforderungen der modernen Politik an den einzelnen Politiker heute ein Ausmaß erreicht haben, das ihn gerade noch instand setzt, *eine* ihm übertragene Aufgabe zu meistern. Jeder, der in den politischen Prozess Einblick hat, weiß, dass das Amt eines Regierungsmitgliedes für eine andere gleichzeitige Tätigkeit in den obersten Staatsorganen keinen Platz lässt. Gleiches gilt auch für die Funktion eines Abgeordneten.

Die zweite Überlegung, die eine Rolle spielt, betrifft die im Grunde groteske Situation, dass sich ein Mitglied der Bundesregierung während einer Parlamentssitzung jederzeit von der Regierungsbank zu seinem Abgeordnetensitz begeben kann, um sich dort in seiner Funktion als Volksvertreter in fraktionelle Polemiken einzulassen und an Abstimmungen über Regierungsvorlagen teilzunehmen.

Entschließt man sich aus diesen Gründen zur Einführung des sogenannten „Abgeordneten auf Zeit“, würde sich damit auch jener Effekt verbinden, den Vizekanzler Dr. WITHALM dargelegt hat. Der Listennachfolger hätte nämlich für die Dauer der Betrauung eines Nationalratsabgeordneten mit einem Regierungsamt Gelegenheit, sich parlamentarisch zu bewähren. Dies wäre ein weiteres Element einer personellen Regeneration der Parteien (vgl. 2.30).

Eine solche Regelung würde — anders als bei absoluter Inkompatibilität, die im Sinne der völligen Trennung von Legislative und Exekutive verschiedentlich gefordert wird — die Rückkehr des Regierungsmitgliedes ins Parlament ermöglichen. Damit könnte sich der zurückgekehrte Abgeordnete, bereichert um die Erfahrung eines Regierungsamtes, wieder in den Dienst der Volksvertretung stellen.

**Wir schlagen deshalb vor:**

**16**

**Für die Dauer der Betrauung eines Abgeordneten mit einem Amt in der Bundesregierung ruht sein Abgeordnetenmandat. Der Listennächste wird als Abgeordneter auf Zeit in das Parlament berufen.**

#### 4.23 POLITIKERSTEUER

Die Steuerfreiheit der Abgeordnetenbezüge zählt zweifellos zu jenen Privilegien, die in der Öffentlichkeit die größte negative Resonanz erfahren. Dass sie auch beim verantwortungsbewussten Politiker ein Unbehagen hervorruft, beweisen vereinzelt Versuche, die Situation zu ändern. Die im Frühjahr 1969 erfolgte missglückte Initiative einer Neuregelung dieses Problems hat die Situation in der Öffentlichkeit eher verschärft und noch mehr Ressentiments hervorgerufen. Sie war das „Musterbeispiel eines Missgriffes in politischer Psychologie“.<sup>70</sup>

-----  
<sup>70</sup> Siehe den Artikel „Politikersteuer“ in den „Politischen Perspektiven“, Nr. 5, Mai 1969.

-----  
Die Ursache dieses Fehlschlages liegt auf der Hand, wenn man bedenkt, daß dem Vorschlag einer zumindest partiellen Politikerbesteuerung der Vorschlag einer gleichzeitigen Erhöhung der Bruttoeinkommen korrespondierte. Daß diese Vorgangsweise in der Öffentlichkeit kein Verständnis fand, ist erklärlich. Dies insbesondere deshalb, weil die vorgesehene Erhöhung der Bezüge zu höheren Nettoeinkommen geführt hätte, als sie vor der Einführung der geplanten Besteuerung bestanden. Dieses der Öffentlichkeit gegenüber wenig verständnisvolle Verhalten der Politiker hat allerdings die wahren Relationen etwas verzerrt. Dem realistischen Betrachter der Verhältnisse in Österreich wird es einleuchten, daß man die Höhe der Bruttoentschädigungen der Abgeordneten einer Revision unterziehen müßte. Dazu führt nicht nur ein Vergleich mit den Entschädigungen, die die Parlamentarier in anderen Ländern, wie etwa in Italien, beziehen, sondern auch mit den Spitzeneinkommen in den verschiedenen Sparten der Wirtschaft, der freien Berufe und dgl.<sup>71</sup> Daneben ist zu bedenken, daß der Parlamentarier von heute für die Erfüllung seiner zahlreichen Aufgaben auch erhöhte finanzielle Mittel aufbringen muß. Weiters spielt es eine Rolle, inwieweit der Abgeordnete in der Lage ist, neben seiner Tätigkeit als Parlamentarier noch in seinem früheren Beruf zu arbeiten.

-----  
<sup>71</sup> In Österreich erhält ein Abgeordneter zum Nationalrat derzeit S 16 508,80 (d. s. 50 %/o des Amtseinkommens des Bundeskanzlers). Mitglieder des Nationalrates, die ihren Wohnsitz außerhalb Wiens haben, erhalten eine Entfernungszulage (je nach Entfernung 10 %/o, 15 oder 20 %/o). Von der Aufwandsentschädigung des Abgeordneten werden der Pensionsbeitrag, das Katastrophenfondsbeitrag, der Klubbeitrag, die 10 %-ige Sonderabgabe sowie allenfalls Krankenkassenbeiträge abgezogen. Im Vergleich einige Zahlen aus anderen Ländern: Bundesrepublik

Deutschland:	ö.S.	28 800 —	+ 13 610,—	Spesen p. m
Frankreich:	NF	6 500 —	m. p.	
Großbritannien:	£	3 250,—	p.a.	
Italien:	ö.S.	27 820 —	+ 4 950,—	Spesen p. m.
Schweiz:	sFr	3 000 —	p. a. + 70,—	p. Sitzung
USA:	\$	30 000,—	p.a.	

In diesem Zusammenhang ist auf die Diskriminierung der Abgeordneten, die zu den selbständig Erwerbstätigen und den freien Berufen gehören oder als Privatangestellte tätig sind, hinzuweisen. Die Diskriminierung ist darin zu sehen, dass bei den Angestellten des öffentlichen Dienstes oder halbstaatlicher Einrichtungen (Interessenvertretungen, Gewerkschaften) während der Dauer des Mandates die Gehälter weiterlaufen, was bei den oben genannten Gruppen nicht der Fall ist. Besonders schwierig ist die Situation für Gewerbetreibende, Rechtsanwälte und ähnliche Berufssparten, für die die Tätigkeit im Parlament die Bestellung eines geeigneten Stellvertreters in ihrem Unternehmen (Kanzlei) oder gar eine Betriebseinschränkung zur Folge hat.

Eines steht fest: *die steuerfreie Aufwandsentschädigung ist in vieler Hinsicht Ausdruck eines undemokratischen und sachlich nicht gerechtfertigten Privileges, das vor allem unter dem Gesichtspunkt der Steuergleichheit fragwürdig erscheint.* Daneben existiert das Problem der Festsetzung einer gerechten, d. h. den realen Gegebenheiten und Erfordernissen entsprechenden Höhe des Abgeordnetenbezuges. Bei dieser müsste darauf Rücksicht genommen werden, ob und in welchem Umfang dem Abgeordneten neben seiner Tätigkeit noch die Möglichkeit bleibt, einem Hauptberuf nachzugehen oder nicht.

## Wir schlagen deshalb vor

**Die Abgeordnetenbezüge werden in einer den tatsächlichen Bedürfnissen des Abgeordneten entsprechenden Höhe neu festgesetzt, wobei die bisherige Berechnung des Bezuges nach der Höhe der Beamtgehälter aufzugeben ist. Der Abgeordnetenbezug wird zur einen Hälfte als steuerfreie Aufwandsentschädigung, zur anderen Hälfte als der Steuer unterworfenen Einkommen gewährt.**

### 4.24 KLUBZWANG

Die Stellung des Abgeordneten im modernen Parteienstaat ist grundverschieden von der im liberal-konstitutionellen Staat des 19. Jahrhunderts. Der Abgeordnete hat heute eine Doppelfunktion inne: er ist *Vertreter des ganzen Volkes* im Sinne eines repräsentativen Parlamentarismus; darüber hinaus ist er *Repräsentant jener politischen Partei, die ihn in das Parlament entsendet hat*.<sup>72</sup> Als solcher befindet er sich in einem Verhältnis der Abhängigkeit und der Verantwortlichkeit gegenüber seiner Partei, die heute das Bild des freien Abgeordneten als Schimäre erscheinen lässt. Diese Realität des modernen Parteienstaates muss erkannt werden, ohne dass die ihr innewohnenden Gefahren verkannt werden sollen. Ihnen muss vor allem durch eine Demokratisierung der Parteien begegnet werden. Das bedeutet Willensbildung innerhalb der Partei von unten nach oben, Mehrheitsprinzip bei der innerparteilichen Willensbildung, freie Meinungsäußerung innerhalb der Partei und Bestellung der Parteifunktionäre in geheimer Wahl (siehe dazu auch 2.00).

Im Zusammenhang damit steht auch die Frage des sogenannten *Klubzwanges*. Das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates (§ 13) sieht vor, dass sich Abgeordnete der gleichen wahlwerbenden Partei (mindestens 5) in einem Klub zusammenschließen. Abgeordnete verschiedener wahlwerbender Parteien können sich nur mit Zustimmung des Nationalrates zusammenschließen — eine wohl nur theoretische Möglichkeit. Die Obmänner des Klubs bilden mit den Präsidenten die *Präsidialkonferenz*, die *via facti* im parlamentarischen Willensbildungsprozess immer mehr Bedeutung erlangte.

-----  
<sup>72</sup> Siehe dazu die Ausführungen Friedrich KOJAS, „Wen repräsentiert der Abgeordnete“, österr. Monatshefte, 17. Jg., Heft Nr. 1.  
-----

Dem Entscheidungsprozess innerhalb des Klubs fehlt jede rechtliche Grundlage, insbesondere auch in der Frage der Bindung des einzelnen Abgeordneten an Klubbeschlüsse. Sie erscheint vor allem im Hinblick auf den in der Bundesverfassung enthaltenen Grundsatz des freien Mandats problematisch. Art. 56 BVG bestimmt: „Die Mitglieder des Nationalrates und die Mitglieder des Bundesrates sind bei der Ausübung dieses Berufes an keinen Auftrag gebunden.“ Dadurch sind formelle Aufträge des ganzen Volkes ebenso ausgeschlossen wie Aufträge politischer Parteien oder parlamentarischer Fraktionen; sollten sie erteilt werden, sind sie rechtlich unverbindlich.

Diese von der Verfassung vorgezeichnete normative Situation entspricht jedoch nicht der Wirklichkeit, die darin besteht, dass der Abgeordnete von seiner Partei präsentiert und als Vertreter einer bestimmten politischen Richtung gewählt wird, deren Verfolgung und Verwirklichung man auch von ihm erwartet.

KOJA hat in interessanten Ausführungen den Kern des Problems der Stellung des Abgeordneten in der heutigen Zeit dargelegt.<sup>73</sup> Der gewählte Abgeordnete erfülle seine Aufgabe in erster Linie als Mitglied seiner Fraktion; dort könne er seine Tatkraft und sein Wissen entfalten; dort seien die Werte des Parlamentarismus (Meinungs- und Willensbildung in Rede und Gegenrede) noch feststellbar. Für die Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner bekomme der Abgeordnete hingegen regelmäßig eine bestimmte Richtung vorgezeichnet.

Die enge Bindung des Abgeordneten an seine Fraktion hat nach KOJA mehrere Ursachen.<sup>74</sup> Eine davon liege in der notwendigen Arbeitsteilung. Der Fraktionsstandpunkt werde durch die Meinung weniger Spezialisten gebildet, die von diesen vorgeschlagenen Lösungen werden von der Fraktion für die übrigen Fraktionsmitglieder verbindlich erklärt.

-----  
<sup>73</sup> „Verrechtlichung der Fraktionen“, in: „Salzburger Nachrichten“ vom 5. Mai 1969.

<sup>74</sup> „Ein guter Abgeordneter hat Stehvermögen“, „Die Presse“ vom 5./6. Juli 1969.  
-----

Dazu komme, dass es in vielen Staaten nur noch zwei oder drei größere Parteien gebe, die in sich heterogen seien, mehrere Richtungen und Flügel umfassen und mehrere Bevölkerungskreise integrieren müssen. Der parteiinterne

Ausgleich werde dadurch schwieriger und notwendiger. Den im innerparteilichen Kompromissweg gefundenen Standpunkt müsse der Abgeordnete in der Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner einheitlich vertreten. KOJA schlägt unter grundsätzlicher Beibehaltung des freien Mandates eine *rechtliche Verankerung der Bindung der Abgeordneten an Fraktionsbeschlüsse* vor, die jedoch gleichzeitig eine *ausreichende Debatte* und eine *geheime Abstimmung* garantieren müsse. Über Sanktionen, die wegen Verletzungen der Fraktionsdisziplin verhängt werden sollen (Mandatsverlust), müsste am besten ein unabhängiges Gericht (Verfassungsgerichtshof) entscheiden. Wir sind der Meinung, dass diese Vorschläge einer eingehenden Prüfung und Erörterung unterzogen werden sollten. Die Grenze für solche Bindungen des Abgeordneten liegen aber unserer Ansicht nach in einem *unantastbaren Kern der Freiheit des Abgeordneten*. Helfried PFEIFER hat schon vor Jahren diesen Gedanken wie folgt formuliert: »Der Abgeordnete darf niemals gezwungen werden, gegen seine Überzeugung und sein Gewissen abzustimmen. Im Fall eines Gewissenskonfliktes muss er zumindest Stimmenthaltung üben können, wenn es aber um höchste Werte und letzte Dinge geht, muss er auch gegen die Mehrheit seiner Fraktionskollegen reden und abstimmen, ohne deswegen einen unmittelbaren Nachteil, insbesondere Ausschluss und Mandatsverlust befürchten zu müssen.«<sup>75</sup> PFEIFER schlägt vor, zu diesem Zweck im österreichischen Parlamentsrecht auch das *Recht der Stimmenthaltung* — wie es in anderen Ländern schon der Fall ist — einzuführen.

-----  
<sup>75</sup> Die Gewissensfreiheit des Abgeordneten und der Parteienstaat. JB1. 1958, S. 373 ff. und 462 ff.

Wir sind realistisch genug um zu wissen, dass eine Abschaffung des Klubzwanges nicht möglich ist. Es geht hier um die Legalisierung eines de-facto-Zustandes.

**Wir schlagen deshalb vor:**

**18**

**Die in der parlamentarischen Praxis bestehende Bindung des Abgeordneten an Fraktionsbeschlüsse ist rechtlich zu verankern. Ähnlich wie bei den politischen Parteien im Parteiengesetz ist den Parlamentsfraktionen die Verpflichtung zu demokratischer und formalisierter Willensbildung aufzuerlegen. Ausgenommen von der Bindung an Fraktionsbeschlüsse sind Gewissenfragen, bei denen der Abgeordnete die Möglichkeit haben muss, ohne Rücksicht auf die Fraktionsdisziplin zu entscheiden. Für diese Fälle soll die Geschäftsordnung in Hinkunft die Möglichkeit der Stimmenthaltung vorsehen.**

#### 4.30 GESCHÄFTSORDNUNG

##### 4.31 ALLGEMEINES

Das derzeit für den Nationalrat geltende Geschäftsordnungsgesetz aus dem Jahre 1961 genügt in vieler Hinsicht nicht mehr den Erfordernissen der parlamentarischen Praxis. Dies vor allem deshalb, weil die Beschlussfassung über dieses Gesetz im Jahre 1961 nur partielle Neuerungen brachte, im übrigen aber weiter auf der bereits im Jahre 1861 vom Kaiser erlassenen Geschäftsordnung für den Reichsrat basierte. Dass diese Situation nach einer Totalreform der Geschäftsordnung des Nationalrates verlangt, ist nur allzu verständlich. Eine solche Reform darf sich nicht auf Änderungen oder Verbesserungen im Detail beschränken, sie muss vielmehr ein neues Konzept entwickeln, das den Erfordernissen des modernen Parlamentarismus und einem den realen Bedürfnissen des parlamentarischen Lebens in Österreich entsprechenden Arbeitsstil genügt. Das bedeutet die Notwendigkeit von Strukturänderungen, wie etwa einer Änderung des Charakters der derzeit geltenden Geschäftsordnung als einer „Plenargeschäftsordnung“<sup>76</sup>, in der für das Verfahren im Plenum relativ ausführliche Regelungen enthalten sind, das Verfahren für die Ausschüsse jedoch nur unvollkommen geregelt ist. Zu einer Gesamtreform gehört auch die Neuregelung jener Bestimmungen, die das Verhältnis Parlament—Regierung zum Gegenstand haben und bei denen die Praxis — wie etwa beim Fragerecht — über den gesetzlichen Rahmen hinausgeht. Weitere Schwerpunkte einer Neugestaltung der Geschäftsordnung müssten die Vorschriften über die Ausübung der Disziplinargewalt durch den Präsidenten sein.

Wie wir bereits ausgeführt haben, ist es nicht unsere Absicht, das Problem einer Geschäftsordnungsreform erschöpfend zu behandeln. Vereinzelt wurden Vorschläge hierfür zur Diskussion gestellt.<sup>77</sup> Wir wollen im Folgenden auf einige Fragen eingehen, deren rechtliche Neuordnung von besonderer Dringlichkeit erscheint. Es handelt sich um Probleme, deren Lösung einer verbesserten Arbeitsweise des Parlamentes sowohl im Bereiche der Gesetzgebung als auch bei der Kontrolle der Vollziehung dienlich sein soll.

-----  
<sup>78</sup> Siehe CZERNY-FISCHER, Kommentar zur Geschäftsordnung des Nationalrates, österreichische Staatsdruckerei, Wien, 1968, Seite IX.

<sup>77</sup> Heinz FISCHER, „Zehn Vorschläge für den Nationalrat“, in: „Die Zukunft“, Heft 5/1969; derselbe in der österreichischen Juristenzeitung Nr. 12/67, Seite 309: „Zu einigen Problemen der Geschäftsordnung des Nationalrates.“

Auch die Geschäftsordnung des Bundesrates bedürfte einer Reform. Auf dieses Problem gehen wir jedoch nicht näher ein.

-----

## 4.32 HEARING-SYSTEM

Der Begriff des „hearing“ entstammt dem nordamerikanischen Recht. Seine deutsche Bedeutung wird wohl besser mit dem Wort „Verhör“ als durch den Begriff „Anhörung“ zum Ausdruck gebracht. Der Kenner des amerikanischen parlamentarischen Lebens weiß um die Wichtigkeit dieser Einrichtung. Durch sie wird dem Parlament, das nach dem Konzept der amerikanischen Verfassung von der Exekutivgewalt verhältnismäßig separiert ist (die Präsidentschaftsrepublik ist eine gewaltentrennende Republik), eine überaus wirksame, die öffentliche Meinung entscheidend beeinflussende Kontrollmöglichkeit gegeben, von der — wie die Praxis beweist — ausgiebig Gebrauch gemacht wird. Auch in den europäischen Demokratien gewinnt der Gedanke der „hearings“ immer mehr Bedeutung. Man meint in der Diskussion damit zwei Einrichtungen des Parlamentes, die von einander zu unterscheiden sind: einerseits die Institution der Untersuchungsausschüsse; andererseits das Problem der Abhaltung parlamentarischer Enquetes.

### 4.321 UNTERSUCHUNGSAUSSCHÜSSE

Der im Jahre 1964 in Karlsruhe stattgefundenen 45. Deutschen Juristentag beschäftigte sich mit Reformproblemen der Untersuchungsausschüsse. Er wurde unter dem Titel „Empfiehlt es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu ändern?“ abgehalten. Im Vordergrund der Diskussion stand die Frage der Ausgestaltung des Verfahrens und der Befugnisse der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse. Auch in Österreich gewannen diese Untersuchungsausschüsse des Parlamentes in den letzten Jahren eine erhöhte Bedeutung. Die Praxis (etwa im sogenannten Spionageausschuss wegen des Falles EULER) deckte hierbei eine Reihe von rechtlichen Unvollkommenheiten auf, die ein Funktionieren dieser Einrichtung erschweren oder gar verhindern.

Worin besteht das Wesen dieser Untersuchungsausschüsse? Sie sind Hilfsorgane des Parlamentes, die mit gerichtlichen Mitteln Sachverhalte ermitteln können. Dies geschieht zum Zwecke der Vorbereitung einer politischen Entscheidung im Plenum. Darin liegt auch die Problematik dieser Institution. Untersuchungsausschüsse sollen einen Sachverhalt mit gerichtlichen Mitteln aufklären. Ihre Einsetzung beruht jedoch nicht auf rechtlichen, sondern auf politischen Erwägungen. Das Bemühen dieser Untersuchungen um ein Ergebnis geht in erster Linie meist um ein politisch willkommenes Resultat. Diese Tatsache soll nicht die Existenz solcher Ausschüsse in Frage stellen, jedoch zu einer gewissen Vorsicht bei ihrer Ausgestaltung Anlass geben.

Die österreichische Bundesverfassung sieht im Art. 53 vor, dass der Nationalrat durch Beschluss Untersuchungsausschüsse einsetzen kann. Die Gerichte und alle anderen Behörden sind verpflichtet, dem Ersuchen dieser Ausschüsse um Beweiserhebungen Folge zu leisten. Alle öffentlichen Ämter haben auf Verlangen ihre Akten vorzulegen. Im Absatz 3 dieser Verfassungsbestimmung heißt es, dass das Verfahren der Untersuchungsausschüsse durch das Geschäftsordnungsgesetz zu regeln ist. Die Geschäftsordnung des Nationalrates enthält hierzu leider nur sehr unvollständige Ausführungsbestimmungen. § 33 wiederholt in den Absätzen 1 und 2 den Verfassungswortlaut des Artikels 53 und bestimmt ergänzend im Absatz 3, dass im Verfahren der Untersuchungsausschüsse die Bestimmungen der Strafprozessordnung sinngemäß anzuwenden seien und im Übrigen die sonst für die Ausschüsse bestehenden Bestimmungen gelten. Diese Regelung lässt wesentliche Fragen offen, im besonderen wie ein Beschluss auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zustande kommt<sup>78</sup>,

-----  
<sup>78</sup> Die Praxis hat den nicht sehr einfachen Weg gewählt, dass derartige Anträge als selbständige Anträge einzubringen sind, der Geschäftsordnung gemäß im Ausschuss vorberaten und danach im Plenum beraten und beschlossen werden müssen.  
-----

nach welchen Gesichtspunkten sich ein solcher Ausschuss zusammensetzen hat und schließlich welche Verfahrensbestimmungen genau Anwendung zu finden haben (die Bestimmungen der Strafprozessordnung über das Verfahren vor dem Untersuchungsrichter oder über das Verfahren in der Hauptverhandlung)“>. FISCHER<sup>80</sup> hat eine Neufassung des § 33 der Geschäftsordnung vorgeschlagen, die einige dieser Probleme klären soll. Nach ihm müssten Abs. 1 und Abs. 3 dieser Bestimmung wie folgt lauten:

#### § 33 Abs. 1:

Der Nationalrat kann durch Beschluss Untersuchungsausschüsse einsetzen. Der Beschluss auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses kann durch einen selbständigen Antrag (§ 18), im Falle eines inhaltlichen Zusammenhanges mit einem Verhandlungsgegenstand aber auch durch einen Verfahrensantrag (§ 52) herbeigeführt werden. Ein solcher Antrag hat jedenfalls den Untersuchungsgegenstand und die Zusammensetzung des Untersuchungsausschusses zu enthalten.

#### § 33 Abs. 3:

Im Verfahren der Untersuchungsausschüsse werden die Bestimmungen der Strafprozessordnung im Verfahren vor dem Untersuchungsrichter sinngemäß angewendet.

Wir sind der Meinung, dass man für die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen und für das Verfahren die wesentlichen Grundsätze *bereits in der Geschäftsordnung des Nationalrates selbst* regeln müsste und lediglich in einer Subsidiaritätsklausel die Anwendung der Bestimmungen der Strafprozessordnung vorzusehen wäre.

-----  
<sup>79</sup> Näheres siehe hiezu bei CZERNY-FISCHER, Kommentar, Seite 99 ff.

<sup>80</sup> „Zehn Vorschläge für den Nationalrat“, a. a. O.  
-----

Diese Regelung der Geschäftsordnung müsste auf die spezifischen Verhältnisse dieser Untersuchungsausschüsse Bezug nehmen, vor allem darauf, dass es nicht um die Gewinnung einer gerichtlichen Entscheidung geht, der Rechtskraft zukommt (daher z. B. keine Beedigung der Zeugen). Im Verfahren vor dem Untersuchungsausschuss gibt es keine Beschuldigten oder Angeklagte im Sinne der Strafprozessordnung. Die Untersuchungsausschüsse haben ein objektives Verfahren zur Klärung eines Sachverhaltes durchzuführen. Jemand, der in eine Sache verstrickt ist, erhält dadurch jedoch nicht die Stellung eines Beschuldigten.

#### 4.322 ENQUETEN

Das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates sieht die Abhaltung parlamentarischer Enqueten *nicht* vor. Nach § 73 der Deutschen Bundestagsgeschäftsordnung sind solche „hearings“ *öffentliche Informationssitzungen*, zu denen „nach Bedarf Interessenvertreter, Auskunftspersonen und Sachverständige, die Presse sowie sonstige Zuhörer zugelassen sind, soweit es die Verhältnisse gestatten.“ In erster Linie sind diese Veranstaltungen dazu da, das Informationsbedürfnis des Abgeordneten zu befriedigen. Darüber hinaus dienen sie jedoch auch dem Zweck, die Öffentlichkeit an den Informationen teilhaben zu lassen. Wir glauben, dass auch in Österreich ein echtes Bedürfnis nach der Einführung parlamentarischer Enqueten besteht.<sup>81</sup> Allerdings dürfte die Durchführung einer solchen Veranstaltung nur dann zulässig sein, wenn die Information, die hierbei gewonnen werden soll, für die gesetzlichen Aufgaben des Nationalrates erforderlich ist, worüber der Nationalrat mit einfacher Mehrheit beschließen müsste. Dies hat jedoch nicht zu bedeuten, dass eine Regierungsvorlage zur Beratung stehen muss.

-----  
<sup>81</sup> Siehe dazu die Vorschläge von FISCHER: „Zehn Vorschläge für den Nationalrat“, a. a. O.

#### 4.33 BUDGETDEBATTE

Die parlamentarische Praxis der letzten Jahre während der sogenannten Budgetdebatte hat bewiesen, wie sehr sich diese Diskussion von den eigentlichen Problemen, nämlich der Erstellung des Bundeshaushaltes, entfernt und in eine überdimensionierte Auseinandersetzung zwischen Regierungspartei und Oppositionsparteien um grundsatzpolitische und tagespolitische Fragen verwandelt hat. Die Budgetdebatte wurde ihrem eigentlichen Zweck entfremdet und das Plenum mit wochenlangen, letzten Endes wenig fruchtbaren Auseinandersetzungen in Anspruch genommen. Die von Vizekanzler Dr. WITHALM in letzter Zeit geäußerte Anregung, die diesjährige Budgetdebatte im Plenum zeitlich zu reduzieren, scheint durchaus verständlich. Wir glauben aber, dass der Kern des Problems woanders liegt.

Die grundsätzliche Frage besteht darin, ob die jährliche Vorlage des Bundesvoranschlages und die in diesem Zusammenhang durchgeführte Monsterdebatte im Plenum zweckmäßig ist. Es wäre zu überlegen, am Beginn der Legislaturperiode dem Parlament ein *Budgetkonzept* sowie ein *Investitionskonzept* vorzulegen, über das eine Generaldebatte durchzuführen ist, für die keine zeitliche Beschränkung vorgesehen ist. Diese Debatte wäre als budgetpolitische Grundsatzdebatte durchzuführen. Bei Vorlage des Bundesvoranschlages während der kommenden Finanzjahre könnte sich die Diskussion im Parlament nur mehr auf konkrete Probleme beziehen. Sie würde dann weit weniger Zeit in Anspruch nehmen als jetzt. Die Hauptarbeit und Auseinandersetzung über die verschiedenen Einzelprobleme müssten dabei in den Ausschüssen geleistet werden, was unserer Meinung nach allerdings nicht unter Ausschluss der Öffentlichkeit geschehen sollte. Die Redezeit des Abgeordneten in der Plenardebatte wäre zeitlich zu beschränken.

#### 4.34 TECHNISCHE PROBLEME

Es ist unbestreitbar, dass die persönliche und sachliche Ausstattung des österreichischen Parlamentes ein funktionsgerechtes Verhalten des Parlamentes erschwert. Eine Vergrößerung sowohl der zur Verfügung stehenden Räume als auch des Personals ist notwendig. Dazu gehört vor allem die Etablierung einer modernen, reichhaltig ausgestatteten *Bibliothek* und einer *Dokumentation*, die es ermöglicht, in kürzester Zeit Informationen über alle im Parlament zu behandelnden Materien zu erhalten.

Darüber hinaus müssten Möglichkeiten geschaffen werden, die Abgeordneten in einigermaßen ausreichender Form bei ihrer Tätigkeit zu betreuen. Dies könnte vor allem durch eine Erweiterung des Klubpersonals, im Besonderen der Anzahl der Klubsekretäre geschehen. Jeder Klubsekretär müsste einer bestimmten Anzahl von Abgeordneten gleichsam als „persönlicher Referent“ zur Verfügung stehen. Er müsste den einzelnen Mandatar vor allem auch bei seiner Arbeit im Ausschuss tatkräftig unterstützen.

Wir wissen, dass diese Vorschläge eher kasuistisch anmuten, glauben allerdings, dass sie im Interesse einer beschleunigten und zielführenden Parlamentsarbeit unerlässlich sind.

#### 4.40 PARLAMENTSBERICHTERSTATTUNG

##### 4.41 RUNDFUNK UND FERNSEHEN

Die vor einiger Zeit ergangene Entscheidung des Präsidenten des Nationalrates über die freie Berichterstattung aus dem Parlament ist zunächst der Schlusspunkt einer Auseinandersetzung, die zwischen den parlamentarischen Parteien heftige Diskussionen auslöste. Das Problem, an dem sich vor allem die Gemüter der sozialistischen Abgeordneten erhitzten, besteht darin, ob es Rundfunk und Fernsehen gestattet sein sollte, nach freier Wahl Ausschnitte aus den parlamentarischen Ereignissen zu übertragen, ohne dass die Übertragungen durch die politischen Parteien des Parlamentes gleichsam zensuriert werden. Wir glauben, dass diese Problematik nicht nur unter dem Blickwinkel der Rivalität zwischen dem Parlament und den Massenmedien zu sehen ist, sondern dass es hierbei um prinzipielle Fragen der Öffentlichkeit im Staatswillensbildungsprozess geht.

Die Kritik an der getroffenen Regelung über die freie Parlamentsberichterstattung ist in erster Linie von einem starken Misstrauen gegenüber den Nachrichtenträgern bestimmt, die die Information der Öffentlichkeit durchzuführen haben. Damit wird aber überhaupt die Fähigkeit von Rundfunk und Fernsehen in Frage gestellt, ihren im Gesetz festgelegten Verpflichtungen gerecht zu werden. Das Rundfunkgesetz<sup>82</sup> zählt im § 1 neben verschiedenen anderen Aufgaben auch die Verpflichtung der „österreichischen Rundfunk Ges. m. b. H.“ auf, die objektive Berichterstattung über die Tätigkeit der gesetzgebenden Körperschaften und die Übertragung ihrer Verhandlungen durchzuführen (§ 1 lit. e). Die Erfüllung dieser Verpflichtung bedeutet nicht, dass sich der Rundfunk über das Parlament erhebt.<sup>83</sup> Die Information der Öffentlichkeit über den parlamentarischen Willensbildungsprozess ist für die Demokratie selbstverständlich, auch wenn sich diese Information „selektiv und interpretierend“ gestaltet. Im übrigen gibt das Rundfunkgesetz vor allem im Wege des Aufsichtsrates, dem auch Vertreter der politischen Parteien angehören, die Möglichkeit, die ordnungsgemäße Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des österreichischen Rundfunks zu überwachen und zu kontrollieren.

-----  
<sup>82</sup> Bundesgesetz vom 8. Juli 1966, BGBl. Nr. 195, über die Aufgaben und die Einrichtung der „österreichischen Rundfunk Gesellschaft m. b. H.“

<sup>83</sup> Dies behauptet etwa Josef TOCH in der „Furche“ vom 14. Juni 1969, „Schatten an der Grottenwand“.

-----  
Wir sind daher der Meinung, dass die freie Parlamentsberichterstattung weit mehr Chancen einer objektiven Information in sich birgt, als eine von den Parteien redigierte und zensurierte Berichterstattung. Wir können uns auch nicht der Alternative von BRODA-GRATZ anschließen, für die es nur zwei Möglichkeiten gibt: nämlich die gesamte Sitzung des Parlamentes zu übertragen (dies ist unrealistisch) oder überhaupt keine Übertragungen vorzunehmen.<sup>84</sup> Hauptaufgabe der freien Berichterstattung ist es, wie Nationalratspräsident MALETA treffend ausführte, im Interesse des besseren Verständnisses der parlamentarischen Demokratie ein echtes Bild von der Arbeit des Parlamentes, vom Werdegang eines Gesetzes und der Mitwirkung der Abgeordneten zu geben. Diesem Ziel dient eine wohl durchdachte, freie und interessant gestaltete Berichterstattung. Darüber hinaus glauben wir, dass die freie Berichterstattung sehr wesentlich zu einer Kultivierung des parlamentarischen Stiles beitragen könnte. Der Abgeordnete, der immer gewärtig sein muss, dass jedes seiner Worte und jede seiner Gesten dem Wähler, dem er seine Berufung verdankt, präsentiert wird, wird sein Verhalten weitaus mehr unter dem Gesichtspunkt der Sachlichkeit bestimmen als er dies sonst tun würde.

##### 4.42 ÖFFENTLICHKEITSARBEIT

Das Prinzip der Öffentlichkeit ist, wie im vorhergehenden Abschnitt bereits angedeutet wurde, für die moderne Demokratie und die in ihr betriebene Politik schlechthin grundlegend. Das bedeutet die Verpflichtung aller obersten Staatsorgane, im Besonderen auch des Parlamentes, dem Bürger alle jene Informationen zu vermitteln, aus denen Ablauf und Entwicklung unseres politischen Lebens ersichtlich sind. Eine ausreichende Informationspolitik gegenüber der Öffentlichkeit ist für das Parlament ebenso wichtig wie für die Regierung.

-----  
<sup>84</sup> a.a.O., Seite 18.

-----  
Dies schon deshalb, weil sich ein Großteil der Arbeiten in den Ausschüssen unter Ausschluss der Öffentlichkeit abspielt und weil die Debatten im Plenum den Staatsbürger nicht immer leicht erkennen lassen, worum es eigentlich geht. Die Informationsaufgaben müssten unserer Meinung nach im Büroapparat des Parlamentes in besserer Weise

betreut werden. Die Schaffung eines *Presseamtes des Parlamentes* und die Ergänzung der Parlamentskorrespondenz durch eine modern aufgemachte periodische Publikation („*Parlamentsjournal*“) könnten hier Abhilfe schaffen. Das Presseamt wäre vor allem für die Informationspolitik gegenüber den Nachrichtenträgern zuständig. Neben der Betreuung der Presse müsste ihm im besonderen auch die Kooperation mit den Massenmedien Fernsehen und Rundfunk obliegen.

**Wir schlagen deshalb vor:**

**Zur Ausarbeitung von Vorschlägen für eine grundlegende Reform der Geschäftsordnung ist eine parlamentarische Kommission einzusetzen. Diese hat bei Erstattung ihrer Vorschläge darauf Bedacht zu nehmen, dass eine den Erfordernissen eines modernen parlamentarischen Betriebes gerecht werdende Geschäftsordnung erarbeitet wird. Im Besonderen sind die rechtlichen Grundlagen für eine ausreichende personelle und sachliche Ausstattung des dem Parlament zur Verfügung stehenden Hilfsapparates zu schaffen; besonderes Augenmerk muss hierbei den Möglichkeiten einer ausreichenden Öffentlichkeitsarbeit des Parlamentes geschenkt werden.**

4.50 BUNDESRAT

4.51 ALLGEMEINES

Das Bestehen des Bundesrates als Länderkammer in der österreichischen Verfassungsordnung ist mit einem eigenartigen Schicksal verknüpft: von allen Anfang an war man sich bewusst, dass diese zweite Kammer als Instrument des österreichischen Föderalismus nur unzureichend sei. Der Bundesrat war seit jeher Gegenstand von Bemühungen um Verbesserungen und Neugestaltungen, von kritischen Erörterungen und reformatorischen Bemühungen. Die Reformvorschläge reichten und reichen von Vorschlägen für eine *Aufwertung* des Bundesrates über Vorschläge für eine *Umwertung* des in der zweiten Kammer enthaltenen bundesstaatlichen Repräsentationsgedankens (Schaffung eines Verbänderates) bis zur Forderung nach völliger *Auflösung* dieser Einrichtung. Motiv für die Reformbestrebungen war vor allem auch die Erkenntnis, dass die zweite Kammer in Österreich weder vom normativen Konzept noch von der tatsächlichen Bedeutung her gesehen jene Effektivität entfaltet, die den vorgesehenen Funktionen dieses Staatsorganes zugeordnet ist. Die zugegebenermaßen nicht sehr bedeutenden von der Rechtsordnung dem Bundesrat eingeräumten Möglichkeiten wurden durch das tatsächliche Verhalten des Bundesrates noch weiter reduziert. So wurde beispielsweise von dem Recht zur Gesetzesinitiative seit Bestehen des Bundesrates nie Gebrauch gemacht, die Einsprüche des Bundesrates gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates hielten sich in bescheidenem Rahmen.<sup>85</sup>

Diese solchermaßen bewiesene weitgehende Ineffektivität sollte aber unserer Ansicht nach nicht dazu führen, die Existenz einer Länderkammer überhaupt in Frage zu stellen.

-----  
<sup>85</sup> Siehe hierzu Robert WALTER, in HELLBLING, MAYER-MALY, MARCIC (Hrsg.), Bundesstaat auf der Waage, Anton Pustet, Salzburg 1969, S. 199 ff., der eine ausgezeichnete Bilanz über die bisherige Tätigkeit des Bundesrates gibt.

Wir sind der Meinung, dass für den Bundesstaat das Bestehen einer eigenen Kammer, die die Länderinteressen im gesamtstaatlichen Gesetzgebungsprozess zu vertreten hat, wesensnotwendig ist. Die Existenz einer solchen Kammer ist jedoch nur dann sinnvoll, wenn es ihr gelingt, die ihr zukommenden Aufgaben effektiv zu erfüllen.

4.52 AUFWERTUNG

Zahlreiche Vorschläge sehen die Möglichkeit einer Aufwertung des Bundesrates darin, seine Kompetenzen zu erweitern, vor allem durch Einräumung eines zumindest in bestimmten Fällen *absoluten* statt wie bisher *suspensiven* Vetorechtes gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates. Dies ist der Kern der meisten Meinungsäußerungen zu einer Reform. Auch die Länder selbst haben ihre Wünsche in diese Richtung geäußert. Am 22. Juni 1967 fasste die Landeshauptmännerkonferenz einen Beschluss über Reformvorschläge für den Bundesrat, in denen sie unter anderem das absolute Vetorecht gegen Beschlüsse des Nationalrates über Verfassungsbestimmungen, durch die in die bundesverfassungsgesetzlichen Rechte der Länder eingegriffen wird, verlangt. Dieses Anliegen ist für die Möglichkeit, die Länderinteressen im Gesetzgebungsprozess des Bundes wahrzunehmen, von entscheidender Bedeutung. Es kann aber nicht alleiniger Inhalt einer Reform sein. Vor nicht allzu langer Zeit erschien das Werk „Bundesstaat auf der Waage“ (Reihe „Föderative Ordnung“, Universitätsverlag Anton Pustet), dem unserer Meinung nach bei der Diskussion über die Bundesratsreform besondere Aufmerksamkeit zu schenken ist. Darin sind Beiträge von zwei Autoren enthalten, die uns sowohl wegen ihrer Analyse der gegenwärtigen Situation als auch wegen ihrer rechtspolitischen Aussage wertvoll erscheinen. KOJA und WALTER, beide Universitätsprofessoren für öffentliches Recht, behandeln die Problematik der zweiten Kammer im Bundesstaat Österreich.

KOJAS Vorschläge zielen zunächst auf die Einräumung eines absoluten Vetos in gewissen Fällen, nämlich bei allen Verfassungsgesetzen des Bundes, durch welche jene Teile der Bundesverfassung berührt werden, die die spezifische Struktur eines Bundesstaates ausmachen (Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern; Zusammensetzung, Verfahren und Kompetenz des Bundesrates u. dgl.). Diese Zustimmung kann nur mit erhöhter Mehrheit (zwei Drittel) verweigert werden. Weiters soll man nicht nur dem gesamten Bundesrat, sondern auch einer

bestimmten Anzahl von Abgeordneten oder einer oder mehreren Landesfraktionen das Recht der Gesetzesinitiative einräumen. Darüber hinaus schlägt KOJA auch in der Zusammensetzung und der Willensbildung des Bundesrates zwei grundlegende Änderungen vor: die Mandatsaufteilung soll nicht mehr nach der Bevölkerungszahl der einzelnen Länder erfolgen, sondern nach dem Prinzip der arithmetischen Gleichheit, d. h., jedes Land soll in gleicher Weise und ohne Rücksicht auf seine Einwohnerzahl im Bundesrat vertreten sein. Die Vertreter des einzelnen Landes sollen verpflichtet sein, einheitlich abzustimmen.<sup>86</sup> Dies hätte zur Voraussetzung, dass für die Bundesratsmitglieder das gebundene Mandat eingeführt werden müsste. Mit dieser Regelung will KOJA erreichen, dass im Bundesrat in erster Linie der einheitliche Standpunkt eines Landes zum Tragen kommt und sich die politischen Mehrheitsverhältnisse im Land auswirken.

Besonders bemerkenswert sind die Vorschläge, die WALTER erstattet. Seiner Meinung nach liegt die Schwäche des Bundesrates primär nicht in den derzeitigen Kompetenzen, sondern in der Entwicklung zum Parteienstaat, der den Bundesstaat „zu überspielen scheint“. Hinter den Abgeordneten im Nationalrat und im Bundesrat steht die gleiche Partei. Die wichtige politische Willensbildung vollzieht sich im Parteienstaat in den Parteigremien.

<sup>86</sup> Vgl. Art. 51 Abs. 3 des Bonner Grundgesetzes: „Die Stimmen eines Landes können nur einheitlich . . . abgegeben werden.“

Hiermit wird das parlamentarische Organ nur mehr zur formellen Beschlussfassung des vorgeformten politischen Willens berufen. Bei gleichen Mehrheitsverhältnissen im Nationalrat und im Bundesrat wird diese bloß „ratifizierende Funktion“ des Parlamentes besonders deutlich sichtbar. Sind die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat von denen im Nationalrat verschieden, ist die politische Tätigkeit — wie die Praxis der letzten Zeit gezeigt hat — weitaus reger. Doch dient auch hier der Bundesrat nur dazu, dass die politische Partei, die im Nationalrat in der Minderheit ist und bei einer Abstimmung unterlegen ist, ein effektives Forum zur Geltendmachung ihres Parteistandpunktes findet. Von einer Wahrnehmung der eigentlichen Aufgaben des Bundesrates — nämlich der Vertretung der Länderinteressen — kann auch hier nicht die Rede sein.

Von dieser Erkenntnis ausgehend stellt WALTER die rechtspolitische Forderung nach einer *Konzentrierung der Aufgaben des Bundesrates und der Rechtzeitigkeit seiner Einschaltung*. In ersterer Hinsicht verlangt er — gleichsam nach dem Grundsatz: ein Weniger ist ein Mehr — weniger, aber stärker wahrgenommene Kompetenzen: die Beurteilung der Bundesverfassungsgesetze und Bundesgesetze unter dem Gesichtspunkt ihrer Verfassungsmäßigkeit, ihrer gesetzestechnischen Fassung und unter dem Gesichtspunkt des ausschließlichen oder überwiegenden Interesses der in einem oder mehreren Ländern oder in der Gesamtheit der einzelnen Länder verkörperten Gemeinschaft. Auch für eine rechtzeitige Einschaltung des Bundesrates bringt WALTER Vorschläge: alle Regierungsvorlagen und Volksbegehren sind *gleichzeitig* im Nationalrat und Bundesrat einzubringen, ebenso sind auch Initiativanträge aus dem Nationalrat zu übermitteln; der Bundesrat hat binnen verfassungsgesetzlich festzulegender Frist bekanntzugeben, ob und welche Einwendungen er aus den von ihm wahrzunehmenden Gesichtspunkten erheben will; der zuständige Nationalratsausschuss muss in seinem Bericht an das Plenum bekanntgeben, ob den Bedenken des Bundesrates Rechnung getragen wurde oder nicht; erhebt der Bundesrat Einwendungen, denen der Nationalrat nicht entspricht, muss ein Gesetzesbeschluss dem Bundesrat zur Einspruchserhebung übermittelt werden. In welchen Fällen ein bloß suspensives Veto und in welchen ein weitergehendes Mitwirkungsrecht bestehen soll, müsse geprüft werden. Wir sind der Meinung, dass die Vorschläge WALTERS zu den konstruktivsten Beiträgen gehören, die unter Anerkennung der politischen Realität jemals erstattet wurden. Sie versuchen, bei grundsätzlicher Aufrechterhaltung der Institution die Effektivität des Bundesrates als einer echten Ländervertretung zu vergrößern.

**Wir schlagen deshalb vor:**

**20**

**Der Bundesrat als Organ der Vertretung der Länderinteressen im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene setzt sich aus je 5 Vertretern jedes Bundeslandes zusammen. Die Vertreter eines Landes sind bei Ausübung ihrer Funktion im Bundesrat an den Auftrag des Landes gebunden. Der Bundesrat ist in den Gesetzgebungsprozess rechtzeitig einzuschalten. In jenen Angelegenheiten, die unmittelbar die Stellung der Länder im bundesstaatlichen Organisationssystem betreffen, hat er ein absolutes Vetorecht.**

#### 4.53 UMWERTUNG

Die Reformvorschläge für eine Neugestaltung des Bundesrates beschränkten sich allerdings nicht nur auf eine Verbesserung der bestehenden Institution. Schon im Jahre 1929 unternahm der Verfassungsgeber den Versuch, strukturelle Änderungen der zweiten Kammer durch eine Umwandlung in einen „Länder- und Ständerat“ vorzunehmen. Dieser programmatische Versuch wurde allerdings nicht realisiert; im Jahre 1945 kehrte man wieder zum ursprünglichen Konzept des Bundesrates zurück.

In den letzten Jahren wurde in verfassungspolitischen Diskussionen der Gedanke eines sogenannten „*Verbänderates*“ oder „*Wirtschafts- und Sozialrates*“ ventiliert. Ein solches Organ soll nach den Vorschlägen den Bundesrat entweder überhaupt *ersetzen* oder mit ihm *zu einem neuen Organ verschmolzen werden* oder neben ihm als *dritte Kammer* treten. Vor allem KLECATSKY und MARCIC haben die Forderung nach Schaffung eines „*Verbänderates*“ erhoben.<sup>87</sup> Die Vorschläge sind zum Großteil sehr allgemein gehalten. Wir wollen hier auf die Schwierigkeiten, die sich bei der Gestaltung eines solchen Organs ergeben, nicht näher eingehen. Sie treten vor allem bei der Frage der Zusammensetzung des *Verbänderates*, der Kontingentierung der Sitze sowie der Beschlusserfordernisse und — sofern diese Institution neben dem Bundesrat bestehen soll — bei der Gestaltung des Verhältnisses zwischen Länder- und Verbändevertretung zutage.

-----

<sup>87</sup> Hans KLECATSKY: „Die kollektiven Mächte im Arbeitsleben“, Wien 1963. Rene MARCIC: „Zweite Kammer: *Verbänderat*“, Salzburger Nachrichten vom 19. Jänner 1962 und 2. Jänner 1969. In jüngster Zeit erschien eine ausgezeichnete Abhandlung von Herbert REIGER: „Zur Problematik eines *Verbänderates* in Österreich“ in den Wirtschaftspolitischen Blättern, 16. Jg. 2/3, 1969. Zu den ausführlichsten Publikationen zählt der Mitbericht von Günther WINKLER zum Bericht von Gerhard LEIBHOLZ „Staat und Verbände“, Veröffentlichung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 24, S. 34 ff.

Obwohl die Bemühungen, die in der Realität bestehende Bedeutung der kollektiven Machtträger der Ordnungsfunktion des Rechtes unterzuordnen und ihre Mitwirkung im Gesetzgebungsprozess stärker zu institutionalisieren, auf durchaus sachliche Gründe hinweisen können, scheinen uns in diesem Zusammenhang jedoch genauere Überlegungen erforderlich zu sein. Die Schaffung eines *Verbänderates* würde zweifellos nicht dazu führen, dass sich die Repräsentanten der Interessenvertretungen aus jenen Organen zurückziehen, in denen sie bereits jetzt entscheidende Einflussmöglichkeiten haben (z. B. im Nationalrat). Das gesetzlich verankerte Begutachtungsrecht der gesetzlichen Interessenvertretungen würde wenig sinnvoll erscheinen, wenn diese in einem *Verbänderat* nochmals ihren Willen äußern könnten, wobei sie jedoch der Gefahr unterliegen, im Willensbildungsprozess dieses Organes durch die Mehrheit überstimmt zu werden. Darüber hinaus würde — diesen Einwand hat Herbert REIGER jüngst hervorgehoben<sup>88</sup> — die Integrationsfunktion des Nationalrates in Österreich ernstlich gefährdet. Joseph KAISER<sup>89</sup> hat schon vor Jahren unserer Meinung nach richtig darauf hingewiesen, dass der Interessenpluralismus der modernen Gesellschaft einer Repräsentation durch eine staatliche Institution durchaus nicht fähig ist. Diese Erwägungen zwingen unserer Auffassung nach dazu, das Problem der Institutionalisierung der Verbände in der Verfassung und ihre Mitwirkung im staatlichen Willensbildungsprozess einer eingehenden Prüfung zu unterziehen. *Die bloße Schaffung eines Verbänderates ohne gleichzeitige strukturelle Neugestaltung unserer Verfassung scheint uns wenig zielführend zu sein.*

-----

<sup>88</sup> a.a.O., Seite 102.

<sup>89</sup> Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin, 1956.



## 5.0 ÖFFENTLICHES LEBEN IM ALLGEMEINEN

### 5.10 GRUNDSÄTZLICHES

Die parlamentarische Massendemokratie der Gegenwart weist in ihrer Realität eine Reihe von Struktur­mängeln auf, die sich u. a. in einer wachsenden Entfremdung des Staatsbürgers von seinem Staat äußern. Die Krise der Demokratie zeigt sich nicht nur in Defekten des Systems der zentralen staatlichen Institutionen, sie tritt vielmehr auch in einer Reihe von Bereichen auf, denen bisher im Rahmen der Diskussion um die Demokratiereform keine oder nur eine stiefmütterliche Behandlung zuteil wurde. Dennoch wird gerade in diesem Bereich das Unbehagen des Staatsbürgers sehr häufig offenbar. Endlose Behördenwege, unfreundliche Behandlung durch öffentliche Stellen und Konfrontationen mit Unzukömmlichkeiten in der Verwaltung rufen im einzelnen Staatsbürger oft mehr Unmut hervor als fehlerhafte politische Grundsatzentscheidungen. Besonders die Jugend, physisch frühreifer, politisch deshalb jedoch nicht immer reifer als früher, findet sich schwer in die Rolle eines künftigen Trägers unseres Gemeinwesens. Es mangelt an zu verantwortlichem Denken hin­führender staatsbürgerlicher Erziehung. Es ergibt sich die Frage, wie man diesem Mangel abhelfen könnte.

Wir haben uns bemüht, im Folgenden einige Probleme herauszugreifen, die für diese Situation charakteristisch sind. Vieles mussten wir dabei unberücksichtigt lassen, so z. B. die Frage nach der *Privilegierung von Amtspersonen* oder die Frage nach dem richtigen Verständnis und der Gestaltung der *staatlichen Symbolik*. Wie bei allen unseren Vorschlägen geht es uns auch hier um die Einleitung einer erfol­gsversprechenden Diskussion, was wir dadurch erreichen wollen, dass wir die Probleme nicht nur aufzeigen, sondern konkrete Vorschläge erstatten.

### 5.20 OMBUDSMAN

#### 5.21 ALLGEMEINES

Das Wesen eines Staates als Rechtsstaat offenbart sich nicht nur in programmatischen Artikeln, sondern vielmehr noch in jenen Einrichtungen, die die Einhaltung des rechtsstaatlichen Prinzips garantieren. Rechtsstaat bedeutet maximalen Rechtsschutz für den einzelnen, bedeutet Verpflichtung zur Schaffung eines quantitativ und qualitativ ausreichenden Rechtsschutzsystems. Österreich zählt zu jenen Staaten, in denen dieses Postulat weitgehend verwirklicht ist. Vor allem die bereits auf eine fast 100jährige Erfahrung bauende Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie die mit der republikanischen Verfassungsordnung geschaffene Verfassungsgerichtsbarkeit — von KELSEN immer wieder mit Recht als Herzstück der Verfassung gerühmt — bilden ein dem echten Rechtsstaat würdiges Rechtssystem.

Diese Tatsache soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Einrichtungen, die dem einzelnen Schutz und Sicherheit, vor allem der Staatsgewalt gegenüber, gewährleisten sollen, in manchem verbesserungsbedürftig und ausbaufähig sind. Der Rechtsschutz im Rechtsstaat muss immer wieder auf seine Tauglichkeit geprüft werden, er muss ergänzt und den jeweiligen Gefährdungsmöglichkeiten der Rechtssphäre des Bürgers angepasst werden.

Aus dieser Erkenntnis resultiert eine Reihe von Reformvorschlägen, die in den letzten Jahren erörtert wurden. Sie reichen von Verbesserungen der bestehenden Einrichtungen bis zur Schaffung einer neuen Institution, des sogenannten *Ombudsmans*. Mit der letztgenannten Autorität wird eine Verfassungserscheinung ins Spiel gebracht, die sich vor allem in den skandinavischen Staaten bewährt hat und deren Einführung auch in anderen Staaten, z. B. der Bundesrepublik Deutschland<sup>90</sup>, ernsthaft erwogen wird. Auch in der österreichischen Demokratiereformdiskussion spielt die Figur eines Ombudsmans eine gewichtige Rolle.<sup>91</sup> Unserer Meinung nach muss man zunächst in diesem Zusammenhang eine Feststellung grundsätzlicher Art treffen: Die Idee des Ombudsmans ist gerade in den skandinavischen Ländern aus einer bestimmten Verfassungskonstellation heraus entstanden, nämlich aus dem Mangel einer Verwaltungsgerichtsbarkeit oder der Existenz einer nur mangelhaften Verwaltungskontrolle. Die Forderung nach der Schaffung einer derartigen Einrichtung gewinnt daher in Ländern mit voller Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit ein anderes Gesicht und Gewicht.<sup>92</sup> Die Übertragung ausländischer Verfassungseinrichtungen in eine andere Rechtsordnung bedarf einer sorgfältigen Überlegung.

-----  
<sup>90</sup> In der Bundesrepublik Deutschland soll in Analogie zum „Wehrbeauftragten“ ein sogenannter „Zivilbeauftragter“ geschaffen werden. Siehe hierzu die ausgezeichnete Darstellung von H. THIER-FELDER: „Zum Problem eines Ombudsmans in Deutschland“, Grote, Köln und Berlin 1967.

<sup>81</sup> So BRODA-GRATZ, S. 26; in jüngster Zeit Manfred WELAN, „Plädoyer für einen Ombudsman“, in: „Der Staatsbürger“, Folge 17, Beilage zu den „Salzburger Nachrichten“ vom 19. August 1969.

<sup>92</sup> Siehe THIERFELDER, a.a.O., Seite 5.

#### 5.22 DAS SKANDINAVISCHES MODELL

Als Mutterland der Einrichtung des Ombudsmans ist Schweden anzusehen. Dort wurde er schon 1809 als „Hüter der Hüter des Gesetzes“ und als dem Parlament verantwortliche Institution geschaffen. Die anderen skandinavischen Länder folgten erst spät diesem Beispiel: Finnland übernahm den Ombudsman 1919, in Dänemark wurde er 1953 und in Norwegen 1963 geschaffen. In der Bundesrepublik Deutschland wurde 1966 die Institution des Wehrbeauftragten

ins Leben gerufen. Auch im angelsächsischen Bereich zeigte man sich am Ombudsman interessiert; in Neuseeland ist er bereits existent, ebenso in Großbritannien. Eine Reihe von anderen Staaten, wie Kanada, Holland, die USA entwickelten Pläne hierfür.

Wie sieht nun das schwedische Modell des Ombudsmans aus? Die Grundzüge sind kurz dargestellt folgende: Der Ombudsman wird vom Parlament gewählt, er erstattet diesem jährlich einen Rechenschaftsbericht, ist jedoch an sich vom Parlament unabhängig. Es bestehen strenge Unvereinbarkeitsvorschriften. Zum Ombudsman kann nur jemand gewählt werden, der für seine „Rechtskenntnis und besondere Rechtsschaffenheit“ bekannt ist. Der Ombudsman übt eine Aufsichtsfunktion aus, er soll die Gesetzmäßigkeit staatlichen Handelns überwachen. Zu diesem Zweck besitzt er ein allumfassendes Informationsrecht. Er hat einen unbegrenzten Zugang zu allen öffentlichen Dokumenten und kann von jeder öffentlichen Stelle eine Erklärung für ihre Handlungen verlangen. Er wird auf Grund von Beschwerden der Bürger gegen die Verwaltung tätig, kann aber auch aus eigener Initiative einschreiten.

Die Institution des Ombudsmans hat sich im skandinavischen Bereich im Großen und Ganzen bewährt. Wenn auch sein Einfluss auf die Gestaltung der Gesetzgebung eher als gering zu bezeichnen ist, so besitzt er doch im Einzelfall Wirkungskraft, vor allem durch Ausübung eines gewissen psychologischen Druckes. Walter GELLHORN billigt dem schwedischen Ombudsman zu, dass er eine gewisse Einheitlichkeit in der Auslegung der Gesetze erreicht hat; er sei der Mann mit gesundem Menschenverstand in einer Welt von Spezialisten. Seine Einflussmöglichkeiten seien jedoch beschränkt.

Im Bezug auf den dänischen Ombudsman meint GELLHORN, dass er kämpferische Auseinandersetzungen mit den belangten Stellen vermeide und nur dort Ratschläge gebe, wo er gewiss sei, dass sie angenommen werden.<sup>93</sup>

## 5 23 VORSCHLÄGE FÜR EINEN ÖSTERREICHISCHEN „OMBUDSMAN“

Auch in Österreich wurde die Idee des Ombudsmans, wenn auch meist unter anderem Namen, einer Erörterung unterzogen. Schon Hans KELSEN hatte die Schaffung einer derartigen Einrichtung erwogen und der Verfassungsgerichtshof regte in seinen Tätigkeitsberichten die Institutionalisierung eines solchen Verfassungsorgans an. BRODA-GRATZ<sup>94</sup> griffen in ihren Reformvorschlägen diese Ideen auf und plädierten für die Schaffung eines „Anwaltes des öffentlichen Rechtes“. Seine Rechtsstellung und seine Aufgaben sollten ihrer Meinung nach in einem eigenen Hauptstück der Bundesverfassung (7. Hauptstück) geregelt werden.<sup>95</sup>

Die von ihnen vorgeschlagene Regelung ist in ihrem organisatorischen Teil offensichtlich stark der Rechtsstellung des Rechnungshofes nachgebildet; auffällig ist jedoch das Fehlen jeglicher Unvereinbarkeitsbestimmungen. Nach BRODA-GRATZ hat der „Anwalt des öffentlichen Rechtes“ an der Sicherung der Gesetzmäßigkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung mitzuwirken. Er kann sich an allen Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof und an bestimmten Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof beteiligen, kann Beschwerden gegen Bescheide einer Verwaltungsbehörde beim Verwaltungsgerichtshof und beim Verfassungsgerichtshof erheben, wenn die Parteien den Bescheid durch einen Rechtsbehelf nicht mehr anfechten können.

-----  
<sup>93</sup> GELLHORN, Walter, „Ombudsman and Others“, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1966.

<sup>94</sup> a. a. O., Seite 26 und 27 sowie 38 ff.

<sup>95</sup> Siehe Anhang G.

Darüber hinaus soll ihm ein Antragsrecht hinsichtlich Verordnungsprüfungen beim Verfassungsgerichtshof eingeräumt werden. Jedermann hat das Recht, den „Anwalt des öffentlichen Rechtes“ unmittelbar anzurufen. Organisatorisch soll der „Anwalt des öffentlichen Rechtes“ unmittelbar der Bundesversammlung unterstellt werden, die in den Vorschlägen von BRODA-GRATZ mehr Bedeutung und Kompetenzen erhalten soll als es bisher der Fall war. Die Bundesversammlung hat den „Anwalt des öffentlichen Rechtes“ zu wählen, sie hat das Recht, ihn abzuberaufen. In Angelegenheiten, in denen die Vollziehung Bundessache ist, wird er als Organ der Bundesversammlung, in Angelegenheiten, in denen die Vollziehung Landessache ist, als Organ des betreffenden Landtages tätig. Über seine Tätigkeit hat er jährlich einen Bericht zu erstatten, der gleichzeitig mit der Vorlage an die Bundesversammlung dem Bundeskanzler bzw. dem betreffenden Landeshauptmann mitzuteilen ist. Der Bericht ist schließlich zu veröffentlichen. In jüngster Zeit hat sich Manfred WELAN mit dem Problem des Ombudsmans in Österreich beschäftigt. Seine Ausführungen verdienen Aufmerksamkeit.<sup>96</sup> Er geht von der Feststellung aus, dass das Rechtsschutzsystem des BVG zu sehr auf den Ordnungsstaat des 19. Jahrhunderts abgestellt sei. Der Bürger könne sich nur gegen individuell-konkrete Rechtsformen der Verwaltung wehren, nicht aber gegen ein unzweckmäßiges, unsauberes Verhalten der Verwaltung. Dazu komme, dass die ständig wachsende Staatstätigkeit häufig zur Erlassung von Gesetzen führe, die für den einzelnen unüberschaubar, unbequem und unzweckmäßig werden können. Ein Ausbau des Rechtsschutzes für den einzelnen sei daher erforderlich. WELAN schlägt die Schaffung eines „Bürgeranwaltes“ (Parlamentsbeauftragter, Volksbeauftragter, Volksaufseher oder ähnlich) vor.

-----

<sup>96</sup> WELAN, Manfred, „Plädoyer für einen Ombudsman“, a. a. O. Siehe Anhang H.

Dieser „Bürgeranwalt“ soll nicht zur Erlassung von Staatsakten im eigentlichen Sinn (Entscheidungen, Verfügungen, Urteilen u. dgl.) berufen sein, sondern lediglich ein umfassendes und uneingeschränktes Recht auf Auskunft und Akteneinsicht haben und das Parlament und die Öffentlichkeit über das Verhalten der Verwaltung erläuternd informieren. Jedermann sollte sich an ihn formlos und unmittelbar wenden können.

Er kann aber auch aus eigener Initiative tätig werden. Weiters ist zu überlegen, ob man ihm ein Recht auf Anfechtung von Bescheiden vor dem Verwaltungsgerichtshof und eine Antragsberechtigung im Normenprüfungsverfahren einräumen soll. Mit diesen Ergänzungen wäre — so führt WELAN aus — der Ombudsman gewissermaßen austrifiziert. Wir glauben, dass dieser Vorschlag dazu beitragen könnte, das Vertrauen des Bürgers in den Staat zu stärken und das zweifellos hin und wieder bestehende Misstrauen gegenüber der Verwaltung zu vermindern. Er würde dem Einzelnen die Sorge nehmen, dem Staat „ausgeliefert“ zu sein. Die Existenz eines Bürgeranwaltes hätte also vor allem psychologische Wirkungen. Für eine weiterreichende rechtliche Effektivität dieser Institution bestehen in unserer Verfassung Schranken, vor allem im Gewaltenteilungsprinzip. Aus diesem Gedanken heraus hat sich auch die Bundesregierung in ihrem Bericht an den Nationalrat über die Erweiterung der Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes sowie über das Problem der divergierenden Judikatur der Höchstgerichte gegen die Schaffung eines Anwaltes des öffentlichen Rechts ausgesprochen.<sup>97</sup>

<sup>97</sup> Siehe Anhang J.

## 5.24 AUSDEHNUNG DER NORMENKONTROLLE

Die bisherigen Ausführungen beweisen, dass die Schaffung einer dem Ombudsman ähnlichen Einrichtung nicht die Notwendigkeit beseitigt, die bestehenden Rechtsverfolgungsmöglichkeiten „intrasystematisch“ zu verbessern und zu reformieren. Dazu gehört vor allem ein Ausbau der bereits vorhandenen Mittel und der Wege der Normenkontrolle.<sup>98</sup> In erster Linie ist hier an eine Erweiterung des Kreises jener Stellen zu denken, die beim Verfassungsgerichtshof den Antrag auf Einleitung eines Normenprüfungsverfahrens stellen können. Die diesbezüglichen Vorschläge, die die Bundesregierung in ihrem Bericht an den Nationalrat erstattet hat, scheinen uns eine geeignete Diskussionsgrundlage zu sein. Danach soll das Antragsrecht der Gerichte im Gesetzesprüfungsverfahren ausgedehnt werden (neben dem OGH auch jedes in 2. Instanz zuständige Gericht); in eingeschränktem Umfang soll Privatpersonen das Recht eingeräumt werden, beim Verfassungsgerichtshof die Einleitung eines Verordnungs- oder Gesetzesprüfungsverfahrens zu begehren (nur dann, wenn die betreffende Person unmittelbar durch die Gesetzwidrigkeit (Verfassungswidrigkeit) in ihren Rechten verletzt zu sein behauptet und das Gesetz bzw. die Verordnung ohne Vollziehung einer gerichtlichen Entscheidung oder ohne Erlassung eines Bescheides wirksam geworden ist.“ Schließlich wird es notwendig sein, den gesetzlichen beruflichen Interessenvertretungen im Normenprüfungsverfahren ein Antragsrecht einzuräumen. Zweckmäßig wäre es — wie die Bundesregierung in ihrem Bericht ausführt —, dies gleichzeitig mit der Klarstellung der Funktionen der Interessenvertretungen durch entsprechende verfassungsrechtliche Grundsätze zu tun.

-----

<sup>98</sup> Siehe dazu WELAN-WINKLER, Die Normenkontrolle und ihr Ausbau, ÖJZ 1967, S. 645 ff. und PFEIFER, Ausbau der Normenprüfung, ÖJZ 1968, S. 124 ff.

<sup>99</sup> Ähnlich ist die Regelung im § 90 des deutschen Gesetzes vom 12. März 1951 über das Bundesverfassungsgericht.

### **Wir schlagen deshalb vor:**

**1. Die Normenkontrolle wird durch Erweiterung der Antragsberechtigung beim Verfassungsgerichtshof (Gerichte, gesetzliche berufliche Interessenvertretungen, in eingeschränktem Umfang auch der einzelne) ausgedehnt.**

**2. Zur Verbesserung der Beziehungen zwischen dem einzelnen Staatsbürger und dem Staat wird probeweise auf die Dauer von drei Jahren die Einrichtung eines Bürgeranwaltes geschaffen. Dessen Stellung und Aufgabenkreis sind nach den von WELAN erstatteten Vorschlägen zu gestalten.**

## 5.30 STÄRKERE BERÜCKSICHTIGUNG DER JUGEND

### 5.31 HERABSETZUNG DER GROSSJÄHRIGKEIT

Die im Jahre 1968 erfolgte Herabsetzung der Altersgrenze für das aktive Wahlrecht auf das vollendete 19. Lebensjahr hat in vielen Kreisen zur Forderung geführt, auch die Grenze für die Volljährigkeit herabzusetzen. Vor allem in den Reihen der österreichischen Jugendbewegung wird diese Forderung mit Nachdruck vertreten. Diese Intentionen gehen offensichtlich von der Vorstellung aus, dass zwischen dem Wahlalter und der Volljährigkeit ein innerer Zusammenhang besteht, der notwendigerweise bei Herabsetzung des ersteren auch zu einer Senkung der Altersgrenze für die Großjährigkeit, die derzeit mit Erreichung des 21. Lebensjahres erworben wird, führen müsste. Zweifellos besteht zwischen beiden Altersgrenzen ein innerer Zusammenhang, doch darf hierbei nicht übersehen werden, dass die Festsetzung der Volljährigkeitsgrenze von anderen Motiven als beim Wahlalter bestimmt ist.

Die Erreichung der Volljährigkeit ist die Endstufe eines in der Rechtsordnung vorgesehenen mehrstufigen Prozesses, der mit ten Geschäftsfähigkeit führt und mit Erreichung des 21. Lebensjahres den Menschen unbeschränkt geschäftsfähig macht. Die von der Rechtsordnung innerhalb der einzelnen Stufen verfügbaren Beschränkungen der Eigenberechtigung sind in erster Linie als Schutz des in der Entwicklung begriffenen Individuums gedacht. Sie sollen den einzelnen vor wirtschaftlichen Nachteilen und unzumutbaren Handlungen schützen. Die volle Geschäftsfähigkeit wird durch zwei Komponenten bestimmt: einerseits durch die sogenannte *Diskretionsfähigkeit* (Urteilsfähigkeit), das ist die Fähigkeit, Dinge intellektuell zu erfassen; andererseits durch die *Dispositionsfähigkeit*, das heißt die Fähigkeit, dieser so gewonnenen Einsicht gemäß zu handeln. Nach den Erkenntnissen der modernen Jugendpsychologie führt vor allem die verbesserte, auf das praktische Leben hin orientierte Schulbildung dazu, dass die Urteilsfähigkeit des jungen Menschen heute im großen und ganzen uneingeschränkt schon vor dem 21. Lebensjahr besteht. Für die Dispositionsfähigkeit lässt sich eine solche Feststellung schwerer treffen. Es steht jedoch außer Zweifel, dass für den Bereich privatrechtlichen Handelns die erste Komponente von entscheidender Bedeutung ist.

Diese Erkenntnisse lassen in der Tat die Herabsetzung der Volljährigkeitsgrenze als diskutabel erscheinen. Solche Bemühungen sind nicht nur für Österreich kennzeichnend. In England wurde die Volljährigkeitsgrenze bereits auf 18 Jahre herabgesetzt. In den skandinavischen Ländern sind Bestrebungen dieser Art im Gange. Die Herabsetzung des Wahlalters in Österreich ist ein Hinweis darauf, dass auch der Verfassungsgesetzgeber offenbar von der Vorstellung ausgeht, dass der Mensch der Gegenwart seine Urteilsfähigkeit in einem Zeitpunkt erreicht, der unter dem 21. Lebensjahr liegt. Es liegt daher trotz der oben angeführten unterschiedlichen Gesichtspunkte, die für die Festsetzung des Wahlalters und der Volljährigkeit maßgebend sind, nahe, die Volljährigkeit dem Wahlalter anzupassen, bzw. durch Festsetzung des 18. Lebensjahres darunter zu gehen. Selbstverständlich ändert dies nichts daran, dass die Rechtsordnung auch weiterhin in bestimmten Ausnahmefällen das Hinausschieben der Eigenberechtigung ermöglichen muss. Schließlich ist zu beachten, dass die Herabsetzung der Grenze für die Volljährigkeit nicht nur eine Änderung einer Reihe von Bestimmungen des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches zur Folge hat, sondern auch alle jene Vorschriften geändert werden müssen, in denen der Begriff der Minderjährigkeit eine Rolle spielt (z. B. im Einkommensteuergesetz, in der Entmündigungsordnung u. a.).

**Wir schlagen deshalb vor:**

**22**

**Zur Prüfung der Voraussetzungen und der Zweckmäßigkeit der Herabsetzung der Altersgrenze für die Erreichung der Volljährigkeit vom 21. auf das 18. Lebensjahr wird eine parlamentarische Enquete durchgeführt.**

## 5.40 VERWALTUNGSREFORM

### 5.41 WIEDERHOLUNG DES ANREGUNGSWETTBEWERBES

Die derzeitige Bundesregierung hat begrüßenswerte Initiativen ergriffen, um das Problem der Verwaltungsreform einer Lösung näherzubringen. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit kann natürlicherweise auf die zahlreichen Aspekte, die in diesem Zusammenhang zu beachten sind, nicht eingegangen werden. Wir wollen zunächst grundsätzlich festhalten, dass eine nach rationellen Methoden und ökonomischen Grundsätzen arbeitende Verwaltung ganz entscheidend zur Verbesserung des öffentlichen Lebens beiträgt, im Besonderen zur Verbesserung des Vertrauensverhältnisses des einzelnen zu seinem Staat.

Trotz vieler Widerstände innerhalb der Bürokratie gegen die Durchführung einer Reform muss jedoch auch das Bemühen weiter Kreise der Beamtenschaft um die Lösung dieses Problems anerkannt werden. Die Verwaltungsreform kann gleichsam als Akt der Selbstverteidigung der Beamtenschaft angesehen werden.

Wir glauben daher, dass auch aus den Kreisen der Angehörigen des öffentlichen Dienstes Anregungen für verwaltungsvereinfachende Maßnahmen gewonnen werden können. Der Weisheit letzter Schluss liegt unserer Meinung nach sicher nicht in der von BRODA-GRATZ (100) geforderten Wahl eines „Parlamentsbeauftragten für die Modernisierung und Erneuerung der öffentlichen Verwaltung“ durch die Bundesversammlung.

Die Praxis hat gezeigt, dass der Aufruf der Bundesregierung zur Erstattung von Vorschlägen für eine Vereinfachung der Verwaltung nicht erfolglos blieb.<sup>101</sup> Wie aus der Beantwortung einer an den Bundeskanzler gerichteten mündlichen parlamentarischen Anfrage vom Juli 1969 hervorgeht<sup>102</sup>, wurden in der ersten Hälfte des Jahres 1969 an sechs Beamte Belohnungsprämien in der Höhe von S 1000,— bis 3500,— ausbezahlt. Bei diesen Vorschlägen handelte es sich um Verbesserungsvorschläge für den Justizbereich (Fortbildung von Beamten, Vereinfachung der Eintragung in das Grundbuch und der Buchungsausweise der Gerichte) sowie für die wirtschaftliche Führung der Jagdreviere und Bundesforste, für die Durchführung der Soldatenvertreterwahl und schließlich für die Organisation der Amtsdruckereien.

-----  
<sup>100</sup> a. a. O., S. 26.

<sup>101</sup> Siehe Anhang K.

<sup>102</sup> Mündliche Anfrage des Abgeordneten Dr. BRODA an den Bundeskanzler Nr. 2435/M

Bisher wurden bei der beim Bundeskanzleramt bestehenden Verwaltungsreformkommission insgesamt 713 Vorschläge eingebracht. Die geringe Zahl der im Vergleich dazu erfolgten Prämierungen hat vor allem darin ihre Ursachen, dass die erstatteten Vorschläge nicht nur gut und brauchbar sein, sondern auch neuartig und zu einer merkbaren Einsparung von Personal- und Sachausgaben führen müssen. Ob diese Voraussetzungen gegeben sind, kann jedoch erst nach Realisierung der Vorschläge festgestellt werden. Dies bedingt, dass die Prämierung von Vorschlägen erst zu einem verhältnismäßig späten Zeitpunkt möglich ist.

Trotz gewisser Probleme sind wir der Meinung, dass die Einrichtung des Anregungswettbewerbes durchaus begrüßenswert ist und als Quelle für Verwaltungsvereinfachungsvorschläge nützliche Anregungen bieten kann. Eine Weiterführung dieser Ausschreibung scheint uns daher zweckmäßig zu sein.

### **Wir schlagen deshalb vor:**

### **Im Rahmen der Bemühungen um die Verwaltungsvereinfachung ist der Anregungswettbewerb weiterzuführen.**

#### 5.42 DATENBANK

Die Bedeutung des Computers für die Verwaltung wurde in den letzten Jahren auch in Österreich immer mehr anerkannt. Die elektronische Datenverarbeitung wurde zu einem der zentralen Probleme der Verwaltungsvereinfachung. Aus dem von der Bundesregierung an den Nationalrat übermittelten Bericht über die Möglichkeiten des Einsatzes von elektronischen Datenverarbeitungsanlagen im Bereich der Verwaltung<sup>103</sup> ist ersichtlich, dass derzeit im Bereich der Bundesdienststellen (einschließlich der wirtschaftlichen Unternehmungen des Bundes und der österreichischen Rundfunk Ges. m. b. H.) 87 Anlagen im Einsatz sind. Dem bestehenden Trend eines schrittweisen Einsatzes elektronischer Datenverarbeitungsanlagen in der Verwaltung steht als Fernziel eine integrierte Datenverarbeitung in der gesamten öffentlichen Verwaltung gegenüber. Zunächst wurde der Einsatz derartiger Anlagen vornehmlich im Bereich der Lohn- und Gehaltsabrechnung durchgeführt, nunmehr spielt er auch in der eigentlichen Verwaltung eine immer größere Rolle. Die Probleme, die sich hierbei ergeben, sind unterschiedlich. Für statistische Zwecke (oder im Bereich der Dokumentation) scheint die Datengewinnung und Datenverarbeitung durch elektronische Anlagen problemlos zu sein. Die Schwierigkeiten werden größer, wenn die Verwaltungsakte selbst automatisiert werden sollen (z. B. automatische Steuerbescheide). Des Weiteren wird bei der Verwendung derartiger Anlagen auf die innerhalb der Ressorts differenziert bestehenden Bedürfnisse Rücksicht zu nehmen sein.

Für viele Verwaltungsbereiche taucht das Problem des Austausches von Informationen als Form der Amtshilfe (tape to tape information exchange) auf, das zur Forderung einer *zentralen Informationsstelle* (Datenbank) führt. Die hierdurch ermöglichte rasche Kombinierbarkeit von Informationen über den einzelnen Staatsbürger birgt jedoch die Gefahr einer Einengung der Freiheit des einzelnen in sich. Ein Schutz dagegen ist daher unbedingt erforderlich.

-----  
<sup>103</sup> Bericht der Bundesregierung über den Einsatz elektronischer Datenverarbeitungsanlagen in der Bundesverwaltung — Beilage III zu den stenographischen Protokollen Nr. 212 vom 7. 8. 1969, XI. GP.

Zweifellos führt der Einsatz elektronischer Datenverarbeitungsanlagen zu einer entscheidenden Rationalisierung in der Verwaltung, im Besonderen durch Personaleinsparungen. Ein falscher Einsatz kann jedoch diesen Effekt gerade in das Gegenteil verkehren. Zwei Probleme scheinen uns daher von entscheidender Bedeutung zu sein: einerseits das Vorhandensein von *hochqualifiziertem Personal* zur Überprüfung der Einsatzmöglichkeiten und Betreuung dieser Anlagen, andererseits eine Koordination, die unter Berücksichtigung der spezifischen Verhältnisse in den einzelnen Ressorts eine aufeinander abgestimmte *Planung hinsichtlich Personal, Raum und Kosten* durchführt und zunächst vor allem für einen möglichst reibungslosen Übergang von der traditionellen Organisation der Verwaltung auf die modernen Formen des Einsatzes des Computers Sorge trägt. Darüber hinaus wird aber auch bereits bei der Erlassung von Gesetzen auf diese spezifischen Formen der Vollziehung Rücksicht genommen werden müssen.

Wir glauben, dass sich mit diesen Koordinationsproblemen eine eigene Institution beschäftigen müsste.

**Wir schlagen deshalb vor:**

**Eine beim Bundeskanzleramt eingerichtete „Koordinationsstelle für die Verwendung von elektronischen Datenverarbeitungsanlagen in der Bundesverwaltung (KDB)“ hat den Einsatz der Computer in der Verwaltung zu koordinieren. Diese Koordinationsstelle ist gesetzlich zu verankern. Sie hat über ihre Tätigkeit jährlich der Bundesregierung zu berichten, die ihrerseits wieder dem Nationalrat einen Bericht darüber zu erstatten hat.**

5.50 TRANSPARENZ DES LEGISLATIVEN PROZESSES

5.51 ÖFFENTLICHKEIT DES BEGUTACHTUNGS-VERFAHRENS

Die Verbände haben im Stadium der Ausarbeitung einer Regierungsvorlage ein Begutachtungsrecht, das ihnen gesetzlich eingeräumt ist (dem österreichischen Gewerkschaftsbund wird es *via facti* gewährt). Die in diesem Rahmen abgegebenen Äußerungen sind in Wirklichkeit keine unverbindlichen Stellungnahmen, sondern beinhalten die politisch bedeutsame Auffassung zu einer bestimmten Materie. Die Bedeutung, die der Stellungnahme der Verbände im Begutachtungsverfahren zukommt, rechtfertigt es, dass die Überlegungen, die seitens der begutachtenden Stellen abgegeben wurden, im Gesetzgebungsprozess offen zum Ausdruck kommen. Dies könnte dadurch geschehen, dass die Gesetzesmaterialien in konzentrierter Weise den Inhalt dieser Stellungnahmen wiedergeben. Eine solche Vorgangsweise würde den Gesetzgebungsprozess transparenter machen und den Grundsatz der Öffentlichkeit verstärkt zum Ausdruck bringen.

**Wir schlagen deshalb vor:**

**Die im Begutachtungsverfahren von den befassten Stellen geäußerten Meinungen sind in den Text der Erläuternden Bemerkungen von Regierungsvorlagen aufzunehmen.**



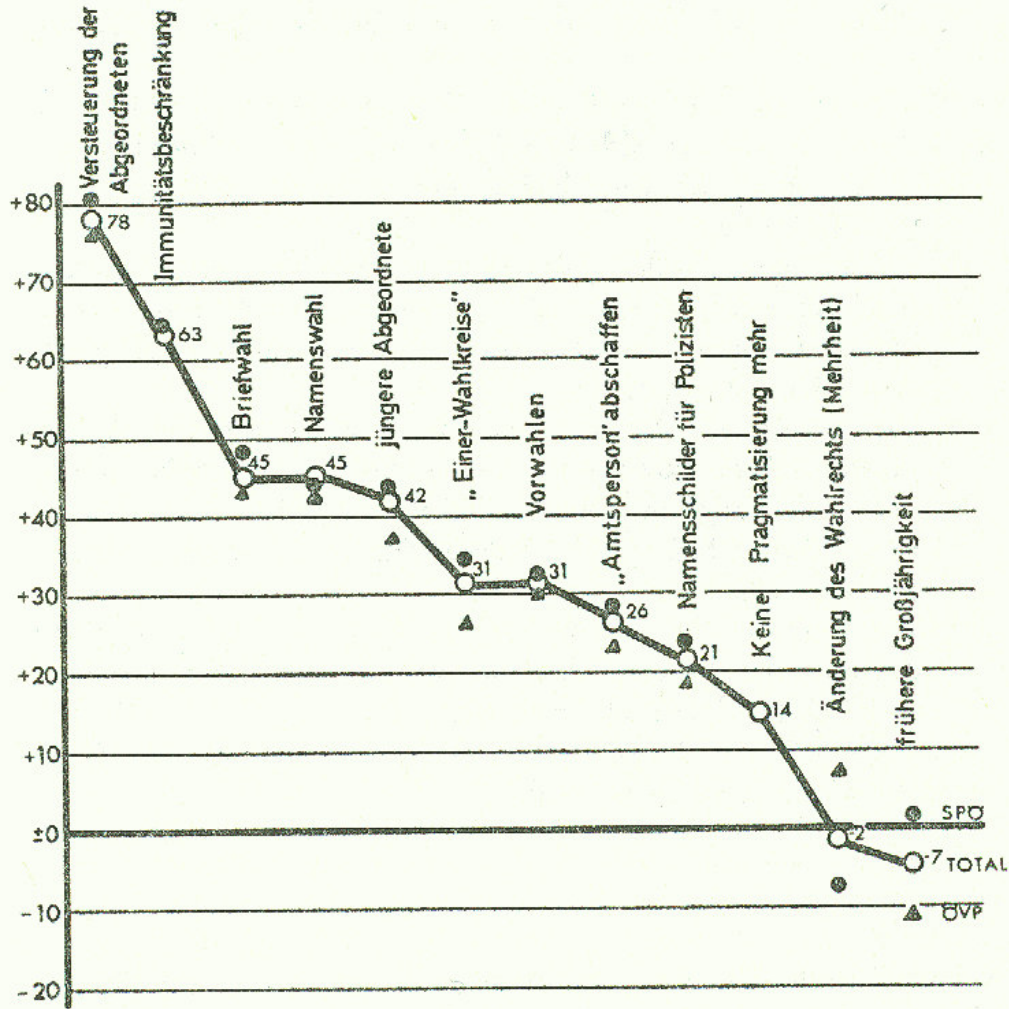
## LITERATURVERZEICHNIS

- ADAMOVICH Ludwig / SPANNER Hans: Handbuch des österreichischen Verfassungsrechtes, Springer, Wien 1957.
- AKTION 20: „Symbiose von Politik und Wissenschaft“. Herausgegeben von der österreichischen Gesellschaft für Politik, Kurt Wedl, Melk-Wien, 1967.
- AKV-Informationen: „Demokratiereform warum und wie?“ Arbeitsgemeinschaft Katholischer Verbände — Informationen 3/1969.
- BEYER Wilhelm Raimund: Immunität als Privileg, Luchterhand, Berlin und Neuwied am Rhein, 1966
- BÖHM Anton und Friedrich August von der HEYDTE: Krise des Parlamentarismus, Akademie der Diözese Rottenburg, 1961.
- BOYER Ludwig: Wahlrecht in Österreich, Band I: Wahl und Wahlsysteme. 303 Seiten. Verlag Austria-Edition, Wien 1961.
- BRODA Christian / GRATZ Leopold: Für ein besseres Parlament — für eine funktionierende Demokratie, Verlag der Wiener Volksbuchhandlung, Wien 1969.
- BRODA Christian: „Demokratiereform“ — „Parlamentsreform“ in: „Die Zukunft“, Nr. 8—9/69, S. 16 ff.
- BUSEK Erhard, WILFLINGER Gerhard: Demokratiekritik — Demokratiereform, Arbeitsgemeinschaft für staatsbürgerliche Erziehung und politische Bildung, 1969.
- CZERNY-FISCHER: Kommentar zur Geschäftsordnung des Nationalrates, Wien 1968, Druck und Verlag der österreichischen Staatsdruckerei.
- DÜBBER Ulrich: Parteifinanzierung in Deutschland, Westdeutscher Verlag, Köln und Opladen, 1962.
- DUVERGER Maurice: Die politischen Parteien. 439 Seiten. Verlag J. C. B. Mohr, Tübingen, 1959.
- EBERT Kurt Hanns: Der Ombudsman in Großbritannien, Schriftenreihe „Recht und Staat“ Heft 371/372, Verlag J. C. B. Mohr, Tübingen.
- ELLWEIN Thomas und GÖRLITZ Axel: Parlament und Verwaltung. 1. Teil: Gesetzgebung und politische Kontrolle. W. Kohlhammer G. m. b. H. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, 1967.
- ELLWEIN Thomas: Politische Verhaltenslehre. 4., überarbeitete Auflage. W. Kohlhammer GmbH. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, 1965.
- EMMERICH Alexander: „Sachlichkeit durch rotes Licht“, in: „Die Furche“ vom 31. Mai 1969.
- FISCHER Heinz: „Zehn Vorschläge für den Nationalrat“ in: „Die Zukunft“, Nr. 5/1969, S. 11 ff.
- FISCHER Heinz: „Zu einigen Problemen der Geschäftsordnung des Nationalrates“, in: „österreichische Juristenzeitung“, Nr. 12/1967, S. 309 ff.
- FLOHR Heiner: „Parteiprogramme in der Demokratie“. Verlag Otto Schwanz u. Co., Göttingen 1968.
- GELLHORN Walter: Ombudsman and Others, Harvard University Press, Mass., 1966.
- GRANATA Giorgio, Rom: „Der Bürger im Rad der Bürokratie“, National-Zeitung, Basel vom 22. September 1968.
- HALLER W.: Der schwedische Justitie-Ombudsman, Diss. Zürich 1964.
- HELLBLING, MAYER-MALY, MARCIC: Bundesstaat auf der Waage, Universitätsverlag Anton Pustet, Salzburg und München, 1969.
- HENNIS Wilhelm: Große Koalition ohne Ende? Die Zukunft des parlamentarischen Regierungssystems und die Hinauszögerung der Wahlrechtsreform. 91 Seiten, R. Piper & Co. Verlag, München, 1968.
- HERMENS Ferdinand A.: Demokratie oder Anarchie? Untersuchung über die Verhältniswahl. 346 Seiten, Westdeutscher Verlag, Köln und Opladen 1968.

- HURWITZ Stephan: „Der Ombudsman“. Der dänische Parlamentskommissär für die Zivil- und Militärverwaltung, K0benhavn, 1962, 66 S.
- KAFKA G. E.: „Gibt es einen Ausweg“, in: MARCIC, R., u.a. (Hrsg.). Zur Reform der 0sterreichischen Innenpolitik 1955—1965. Dokumentation, 1. Buch: Verfassungsleben, Wien, Frankfurt, Z0rich 1966, S. 779—788.
- KATHOLISCHES Soziallexikon: Herausgegeben im Auftrag der Katholischen Sozialakademie 0sterreichs, Schriftleitung: Alfred KLOSE. Tyrolia Verlag, Innsbruck-Wien-M0nchen, 1964.
- KLECATSKY Hans: Die kollektiven M0chte im Arbeitsleben, Wien, 1963.
- KOJA Friedrich: Wen repr0sentiert der Abgeordnete, in: „0sterreichische Monatshefte“, 17. Jg., Heft 1.
- KOJA Friedrich: Ein guter Abgeordneter hat Stehverm0gen, in: „Die Presse“, 5.16. Juli 1969, S. 5.
- KOPP Hans W.: Parlamente: Geschichte—Gr00e—Grenzen. Fischer B0cherei — B0cher des Wissens, Frankfurt am Main, 1966.
- LEHNE Friedrich: Demokratie ohne Illusionen, Verlag f0r Geschichte und Politik, Wien, 1967.
- LEIBHOLZ, Gerhard: Das Wesen der Repr0sentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert. 271 Seiten, Verlag Walter de Gruyter & Co. Berlin, 1966.
- LESER Norbert: „Krise der SPD-Krise der Republik“, in: „Forum“-Heft 135, M0rz 1965, S. 15—21.
- LOEWENSTEIN Karl: Der britische Parlamentarismus. Rowohlt, Taschenbuchausgabe (rde 208), Hamburg, 1964.
- L0CKE Paul: Ist Bonn doch Weimar? Der Kampf um das Mehrheitswahlrecht, Ullstein, Frankfurt, 1968.
- MAIER Hans: Politische Wissenschaft in Deutschland, Aufs0tze zur Lehrtradition und Bildungspraxis, Piper Studienausgabe, M0nchen, 1969.
- MARTI Hans: „Die aufsehende Gewalt, Beitrag in Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit“, Festschrift f0r Hans Huber, 1961.
- MANTL Wolf gang: Staatliche Parteifinanzierung und Bundesverfassung, in: „0sterreichische Juristenzeitung“ 1969, Heft 16 und 17, S. 421 ff. und S. 458 ff.
- MARCIC, Rene: Zweite Kammer: Verb0nderat, in: „Salzburger Nachrichten“, 19. J0nner 1962, 2. J0nner 1969.
- MARVICK D. u. a. (Hrsg.): Wahlen und Parteien in 0sterreich — 0sterreichisches Wahlhandbuch, Wien, 1966.
- MENZEL Eberhard: Staatliche Parteifinanzierung und moderner Parteienstaat, Die 0ffentliche Verwaltung, in: Zeitschrift f0r Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, Heft 17—18 (Sept. 1966), S. 585 ff.
- MICHELS Robert: „Political Parties“ (a Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy). The Crowell-Collier Publishing Company, 1962.
- M0LLER Ute: „Die demokratische Willensbildung in den politischen Parteien“, v. Hase und Koeler Verlag, Mainz, 1967.
- NASSMACHER Karl-Heinz: Das 0sterreichische Regierungssystem, Westdeutscher Verlag, 243 Seiten, K0ln und Opladen, 1968.
- NASSMACHER Karl-Heinz: „Die Koalition in 0sterreich“, in: Verfassung und Verfassungs-Wirklichkeit, Jahrbuch 1966, K0ln und Opladen, 1966.
- NEISSER Heinrich: „Grundfragen der Demokratie“, in: „Die Furche“ vom 28. Juni 1969, S. 5.
- 0sterreichischer Akademikerbund (Hrsg.): Die Partei der Zukunft, Gemeinsame Wertvorstellungen, Entscheidungsf0hige F0hrungsgremien, Bessere F0hrungskr0fte. Kremser Gespr0che des 0sterreichischen Akademikerbundes, Wien, 1969.
- Parteien und Verb0nde in 0sterreich, in: Politische Studien, Heft Nr. 168, Juli/August 1966, M0nchen, mit Beitr0gen von Anton PELINKA, Artur KARISCH und Karl KORINEK.
- PELINKA Anton: „Die einzige Alternative“, in: „Die Furche“ vom 16. 10. 1965, S. 1.

- PELINKA Anton: „Für Umbau des Parlaments“, in: „Neues Forum“, XVI/182/I, S. 82 ff.
- PFEIFER Helfried: „Die Gewissensfreiheit des Abgeordneten und der Parteienstaat“, in: Juristische Blätter 1958, S. 373 ff. und 462 ff.
- REIGER Herbert: Zur Problematik eines Verbänderrates in Österreich, in: „Wirtschaftspolitische Blätter“, 16. Jg. 2/3, 1969.
- ROSDY Ladislaus: „Solostimmen zur Parlamentsreform“, in: „Die Furche“ vom 31. Mai 1969, S. 4.
- ROWAT C. Donald: „The Ombudsman (Citizen's Defender)“, 2. Auflage.
- SCHEU Friedrich: Wie reformiert man die Demokratie? in: „Die Zukunft“, Nr. 13/14 — 1969, S. 41.
- SELBER Karl: „Unbedingte Notwendigkeit“, in: „Die Furche“ 17/67, S. 5.
- SILBERBAUER Gerhard: Probleme der Parteimitgliedschaft in der ÖVP. Verlag der Landesparteileitung Wien der ÖVP. 51 Seiten, Wien, 1968.
- SINOWATZ Fred: Für eine Reform unseres Organisationslebens, in: „Die Zukunft“, 4/69, S. 19 ff.
- SOULIER Gerard: L'inviolabilité parlementaire en droit français, R. Pichon et R. Durand-Auzies, Paris, 1967.
- „Theorie und Soziologie der politischen Parteien“. Herausgegeben und eingeleitet von Kurt LENK und Franz NEUMANN. 1968, Hermann Luchterhand Verlag G. m. b. H. Neuwied am Rhein und Berlin.
- THIERFELDER Hans: Zum Problem eines Ombudsmann in Deutschland, 1967.
- TOCH Josef: „Schatten an der Grottenwand“, in: „Die Furche“ vom 14. Juni 1969.
- UNKELBACH Helmut: Grundlagen der Wahlsystematik. Stabilitätsbedingungen der parlamentarischen Demokratie, 215 Seiten, Verlag Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1956.
- VODOPIVEC Alexander: Wer regiert in Österreich?, Verlag für Geschichte und Politik, Wien, 1962.
- Weißbuch der Aktionsgemeinschaft „Deutscher Ombudsman“. 1. Lieferung November 1966, Der Ombudsman.
- WELAN Manfred, Das Parlament — gestern und heute, in: „Der Staatsbürger“, Beilage der Salzburger Nachrichten vom 30. Juli 1968, Nr. 16/1968.
- WELAN Manfred: Demokratische Demokratie-Reform“, in: „Der Staatsbürger“. Beilage der Salzburger Nachrichten 2. September 1969, Nr. 18/1969.
- WELAN Manfred: „Plädoyer für einen Ombudsman“, in: „Der Staatsbürger“. Beilage der Salzburger Nachrichten vom 19. August 1969, Nr. 17/1969.
- WINKLER Günther: Gutachten zum Fall Prinke, in: „Berichte und Informationen“, Nr. 1065, 5. Jänner 1967.
- WINKLER Günther: Mitbericht zum Bericht von Dr. Gerhard Leibholz „Staat und Verbände“, Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 24, Seite 34 ff.
- WINKLER Günther: Das österreichische Konzept der Gewaltentrennung in Recht und Wirklichkeit, in: „Der Staat“, Zeitschrift für Staatslehre, öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte, 6. Band 1967, Duncker/Humboldt, Berlin.

## UMFRAGEERGEBNISSE ZUR DEMOKRATIE-REFORM



Meßzahlen über die Einstellung der österreichischen Bevölkerung zu Reformen der Demokratie. Nach einer Repräsentativerhebung des Dr. FESSEL-Instituts, durchgeführt vom 4. bis 28. Feber 1969 bei einem Sample von 2000.

## ANHANG B

### REGIERUNGSBERICHT

III — 12 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates — XI. Gesetzgebungsperiode

*Bericht der Bundesregierung über ihre Rechtsauffassung betreffend die Stellung der politischen Parteien im öffentlichen Leben (Auszug)*

9. Überblickt man die vorstehenden Ausführungen unter den Punkten 3 bis 8, so ergeben sich hinsichtlich der Rechtsstellung der politischen Parteien auf dem Boden der geltenden Rechtslage die folgenden Probleme:

- a) Die Parteien werden wohl in der Verfassung erwähnt, aber durchaus nicht in einer Form, die ihrer auch vom Verfassungsgesetzgeber stillschweigend vorausgesetzten staatsrechtlichen Bedeutung entspricht.
- b) Die politischen Parteien sind keine Körperschaften öffentlichen Rechtes, obwohl ihre Rolle bei der Wiederherstellung der österreichischen Unabhängigkeit im Jahre 1945 vielfach dazu geführt hat, sie wie Körperschaften öffentlichen Rechtes zu behandeln.
- c) Die Frage der Rechtspersönlichkeit jener politischen Parteien, die nicht als Vereine nach den Bestimmungen des Vereinsgesetzes eingerichtet sind, ist strittig.

Es stellt sich die Frage, welche Konsequenzen aus der dargelegten Problematik zu ziehen sind.

#### II.

Keinem Zweifel kann es unterliegen, daß eine Lösung der im Abschnitt I dieses Berichtes aufgezeigten Problematik nur auf dem Weg der Gesetzgebung, wenn nicht sogar auf dem Weg der Bundesverfassungsgesetzgebung bewirkt werden kann. Damit ist aber durchaus noch nichts über den Inhalt einer derartigen Regelung gesagt. Im großen und ganzen gesehen bieten sich in dieser Richtung drei Systeme an:

- a) die sogenannte Institutionalisierung der politischen Parteien, das heißt die Aufnahme einer ausdrücklichen Bestimmung in die Verfassung, in der die Funktion der politischen Parteien *als Träger öffentlicher Aufgaben* klargestellt wird. Der Begriff der „öffentlichen Aufgaben“ ist allerdings vielschichtig und bedarf der Präzisierung, wobei jedenfalls der Grundsatz der Gewaltenteilung zu beachten wäre;
- b) die Schaffung einer Regelung, die eine klare *Abgrenzung* zwischen der Staatsgewalt und den Aufgaben der politischen Parteien vorsieht. Der wesentliche Unterschied zwischen einer solchen Regelung und der unter a erwähnten Institutionalisierung der politischen Parteien besteht darin, daß die Institutionalisierung ausdrücklich die Parteien als Teilnehmer an der Staatsgewalt einsetzt, während die hier in Rede stehende Regelung eine Abgrenzung zwischen der Staatsgewalt und der Tätigkeit der politischen Parteien im Sinn einer neu verstandenen *Gewaltenteilung* anstrebt. Für eine derartig! „institutionelle Gewaltenteilung zwischen Staat und Partei“ hat sich vor allem Ermacora ausgesprochen;
- c) die Schaffung einer Regelung, die sich nicht mit den grundsätzlichen Aufgaben der politischen Parteien beschäftigt, wohl aber die Frage der Rechtspersönlichkeit, des Entstehens und der Auflösung, die Vertretung nach außen, die Aufbringung der Mittel und die Beteiligung an Wahlen *oder doch einzelne dieser Fragen klarstellt*.

Die Grenzen zwischen den oben unter a bis c aufgezeigten Systemen sind fließend. Vor allem wird es selbst dann, wenn man sich für die Varianten a oder b entscheidet, *notwendig sein*, daneben auch Regelungen zu treffen, wie sie unter c genannt wurden. Es ist aber ohne weiteres möglich, einige oder *eine oder* die andere von den unter c genannten Regelungen allein zu treffen, ohne daß es dazu einer Regelung der in a und b genannten Art bedürfte. Schließlich ist es möglich, *einzelne Elemente* der unter a bis c genannten Systeme zu einer Einheit zu verschmelzen.

Eine solche Synthese könnte etwa durch folgende Regelung bewirkt werden:

#### A. Verfassungsbestimmungen

1. Festlegung des Grundsatzes, daß die Parteien bei der politische] Willensbildung des Volkes mitwirken.
2. Festlegung des Rechtes zur freien Bildung von Parteien.
3. Festlegung einer gewissen Mindestzahl von Proponenten für die Gründung von Parteien.

#### B. Einfachgesetzliche Bestimmungen

1. Bestimmungen, die die Registrierung der politischen Parteien bei einer zu bestimmenden Behörde vorsehen. Eine solche Regelung hätte ausschließlich den Zweck, der Öffentlichkeit die Möglichkeit zu bieten, sich über das Statut der politischen Parteien und über die zur Vertretung der politischen Parteien nach außen befugten Organe zu informieren. Weitergehende Ordnungsvorschriften kommen wohl nicht in Betracht, um jeden Verdacht einer überholten polizeistaatlichen Einflussnahme auf die internen Angelegenheiten der politischen Parteien auszuschalten.

2. Klarstellung der Rechtspersönlichkeit der politischen Parteien und ihrer Gliederungen.

## ANHANG C

### PARTEIENGESETZGEBUNG IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

#### 1. Verfassungsartikel des Bonner Grundgesetzes über die politischen Parteien

Artikel 21. (Parteien) (1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben.

(2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.

(3) Das Nähere regeln Bundesgesetze.

#### 2. Aus dem Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) BGBl. Teil I, S. 773

##### Vierter Abschnitt: Erstattung von Wahlkampfkosten

##### §18 — Grundsätze und Umfang der Erstattung

(1) Die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes sind Parteien, die sich an der Bundestagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen beteiligt haben, zu erstatten. Die Wahlkampfkosten werden mit einem Betrag von 2,50 Deutsche Mark je Wahlberechtigten dieser Bundestagswahl insgesamt pauschaliert (Wahlkampfkostenpauschale).

(2) Das Wahlkampfkostenpauschale wird auf Parteien verteilt, die nach dem endgültigen Wahlergebnis mindestens

1. 2,5 vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen\* oder

2. 10 vom Hundert der in einem Wahlkreis abgegebenen gültigen Erststimmen, wenn in diesem Land eine Landesliste dieser Partei nicht zugelassen war, erreicht haben.

(3) Der Anteil an dem Wahlkampfkostenpauschale (Erstattungsbetrag) bemisst sich

1. bei Parteien nach Absatz 2 Nr. 1 nach dem Verhältnis der im Wahlgebiet erreichten Zweitstimmen,

2. bei einer Partei nach Absatz 2 Nr. 2 mit einem Betrag von 2,50 Deutsche Mark für jede Erststimme in Wahlkreisen, in denen die Mindeststimmenzahl von 10 vom Hundert erreicht worden ist.

(4) Vor der Festsetzung der Erstattungsbeträge für Parteien nach Absatz 3 Nr. 1 sind zunächst die auf die Parteien nach Absatz 3 Nr. 2 entfallenden Erstattungsbeträge von dem Wahlkampfkostenpauschale abzuziehen.

-----  
\* Diese Mindestgrenze wurde vom Bundesverfassungsgericht wegen Verfassungswidrigkeit aufgehoben (Siehe dazu das in Anm. 5 zitierte Urteil vom 3. 12. 1968).

##### § 19 — Erstattungsverfahren

(1) Die Festsetzung und die Auszahlung des Erstattungsbetrages (Anteils an dem Wahlkampf kostenpauschale) ist innerhalb von zwei Monaten nach dem Zusammentritt des Bundestages bei dem Präsidenten des Deutschen Bundestages schriftlich zu beantragen. Der Antrag kann auf einen Teilbetrag begrenzt werden.

(2) Der Erstattungsbetrag wird von dem Präsidenten des Deutschen Bundestages festgesetzt und ausgezahlt. Abschlagszahlungen nach § 20 sind anzurechnen und, soweit sie den Erstattungsbetrag übersteigen, zurückzuzahlen.

##### § 20 — Abschlagszahlungen

(1) Den Parteien, die bei der jeweils vorausgegangenen Bundestagswahl Wahlergebnisse erreicht hatten, die die Voraussetzungen nach § 18 Abs. 2 erfüllt hätten, sind auf Antrag Abschlagszahlungen auf den Erstattungsbetrag zu gewähren. Die Abschlagszahlungen dürfen im zweiten Jahr der Wahlperiode des Deutschen Bundestages 10 vom Hundert, im dritten Jahr 15 vom Hundert und im Wahljahr 35 vom Hundert des Erstattungsbetrages nicht übersteigen.

(2) Der Antrag auf Abschlagszahlungen ist schriftlich bei dem Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen.

(3) Endet die Wahlperiode des Deutschen Bundestages vorzeitig, kann der Präsident des Deutschen Bundestages vor der Bundestagswahl Abschlagszahlungen abweichend von Absatz 1 Satz 2 mit der Maßgabe gewähren, daß sie 60 vom Hundert der Erstattungsbeträge nicht übersteigen dürfen.

§21 — *Bereitstellung von Bundesmitteln*

(1) Die nach den §§ 18, 20, 39 erforderlichen Mittel sind im Bundeshaushaltsplan auszubringen.

(2) Der Bundesrechnungshof prüft, ob der Präsident des Deutschen Bundestages als mittelverwaltende Stelle die Wahlkampfkosten entsprechend den Vorschriften dieses Abschnittes erstattet hat.

§ 22 — *Erstattung von Wahlkampfkosten in den Ländern* In den Ländern können Wahlkampfkosten von Landtagswahlen im Rahmen der §§ 18 bis 20 erstattet werden mit der Maßgabe, daß die Voraussetzungen nach § 18 Abs. 2 von Parteien nationaler Minderheiten nicht erfüllt zu werden brauchen.

ANHANG D

*VORWAHLMODELL DER ÖVP KÄRNTEN*

**ÖSTERREICHISCHE VOLKSPARTEI**  
**Bezirksorganisation Klagenfurt-Land**

Kreuzen Sie bitte bis zu 6 Namen der unten alphabetisch angeführten. Personen an, die Ihrer Meinung nach geeignet sind, von der Kärntner Volkspartei als Kandidaten für die Landtagswahl 1970 bzw. t den Bundesrat aufgestellt zu werden. Senden Sie diese Karte Innerhalb von 3{Tagen nach Erhalt mit beiliegendem Kuvert, verschlossen, ohne Absenderangabe unfrankiert per Post ein.

- BACHER Herbert, (1930), Bauer, Viktring
- Dr. GOESS Leopold. (1916). Land- und Forstwirt, Ebenthal
- HABICH Otto, (1928), Pensionsinhaber und Landwirt, Krumpendorf
- HUSS Gerhard, (1926), Hafnermeister in Reßnig, Ferlach
- MLOCKI Anton, (1916), Bauer, Wölfnitz
- MOIK Hannes, (1945), Angestellter, Pischeldorf
- OGRIS Felix, (1938), Lagerverwalter, Ferläch
- PAGITZ Hans. (1932), Versicherungsangestellter, Pörtschach
- SCHELLANDER Lorenz, (1923), Bauer, Ludmannsdorf
- SCHÖN Relinda, (1926), Kindergärtnerin, Reifnitz
- SEITSCHNIG Franz, (1916). Volksschuldirektor, Krumpendorf

(Der Tag des Poststempels gilt als Nachweis der rechtzeitigen Einsendung)

ANHANG E

*ITALIENISCHES WAHLRECHT*

1. Auszüge aus dem Regionalgesetz vom 20. August 1952 Nr. 24 über die Wahl des Regionalrates der Region Trentino/Tiroler Etschland (Amtsblatt der Region vom 20. August 1952, Nr. 18) sowie der Novelle zu diesem Gesetz vom 18. Juni 1964, Nr. 23 (Amtsblatt der Region vom 14. Juli 1964, Nr. 29).

*Artikel 5*

„Die Ausübung des Wahlrechtes ist bürgerliche Pflicht. Jeder Wähler verfügt über eine Listenstimme. Er kann für die in der gewählten Liste enthaltenen Kandidaten Vorzugsstimmen abgeben, und zwar im Sinne, innerhalb der Grenzen und mit den Modalitäten, die in diesem Gesetz vorgesehen sind.“

*Artikel 19*

Zu den *Wahlwerberlisten* heißt es: „Die Namen der Wahlwerber müssen mit Angabe des Vornamens, des Zunamens, des Datums und des Ortes der Geburt angeführt und mit *fortlaufenden arabischen Zahlen* gemäß der Reihenfolge für die Wirkungen des Art. 54 bezeichnet werden. Jede Liste darf nicht weniger als drei Wahlwerber enthalten und die Zahl der im Wahlkreis zu wählenden Wahlwerber nicht überschreiten. Kein Wahlwerber darf gleichzeitig in Listen der beiden Wahlkreise mit verschiedenen Listenzeichen eingetragen sein.“

#### Artikel 21

Das Wahlkreisamt der Provinz hat termingerecht vor der Wahl folgende Aufgaben zu erledigen: „6. es weist den einzelnen Wahlwerbern jeder Liste nach der Reihenfolge der Eintragung eine Ziffer zu; 7. es veranlasst durch den Regionalausschuss die Drucklegung der Listen mit dem entsprechenden Kennzeichen und Ordnungsnummern in einer einzigen Kundmachung, sowie ihre Übermittlung an die Bürgermeister des Wahlkreises, welche innerhalb des fünfzehnten Tages vor der Wahl die Veröffentlichung an der Amtstafel und an anderen öffentlichen Orten besorgen. Fünf Ausfertigungen jeder Kundmachung müssen den Vorsitzenden der einzelnen Wahlämter übergeben werden, wovon eine zur Verfügung des Wahlamtes bleibt, während die anderen gemäß Art. 25, Z. 3 im Abstimmungsraum angeschlagen werden.“

#### Artikel 26

„Im mittleren Teil des Stimmzettels sind genügend waagrechte Linien für die Abgabe der Vorzugsstimmen gezogen. Andere Zeichen oder Anmerkungen sind verboten“.

#### Artikel 46

„Der Wähler kann die Vorzugsstimme nur für Wahlwerber der von ihm gewählten Liste abgeben. Die Zahl der Vorzugsstimmen beträgt drei. Die Vorzugsstimme wird ausgedrückt, indem man mit dem Kopierstift auf den eingezeichneten Linien im mittleren Teil des Stimmzettels den Zunamen und notfalls den Vor- und Zunamen der in der gewählten Liste enthaltenen bevorzugten Wahlwerber schreibt . . . Die Vorzugsstimmen können auch ausgedrückt werden, indem statt der Zunamen die Nummern angegeben werden, mit denen die bevorzugten Wahlwerber in der Liste gekennzeichnet sind.“

#### Artikel 54

„Ein durch das Los bestimmter Stimmzähler zieht der Reihe nach die einzelnen Stimmzettel aus der Urne, faltet sie auseinander und übergibt sie dem Vorsitzenden, der mit lauter Stimme das gewählte Listenzeichen verkündet und ebenfalls die für jeden Bewerber abgegebenen Vorzugsstimmen abliest; er übergibt dann den Stimmzettel einem anderen Stimmzähler, der ihn zu den bereits geprüften Stimmzetteln mit gleichem Listenzeichen legt. Der dritte Stimmzähler und der Schriftführer vermerken getrennt und verkünden die Zahl der nach und nach von jeder Liste sowie von jedem Wahlwerber erhaltenen Stimmen.“

#### Artikel 55

„Die Vorzugsstimmen, die die festgesetzte Zahl überschreiten, sind nichtig, die ersten drei bleiben gültig.“

#### Artikel 58

Das Kreishauptwahlamt nimmt innerhalb von 24 Stunden nach Empfang der Wahlakten folgende Amtshandlungen vor: „3. es ermittelt mit Hilfe der Sachverständigen die Wahlziffer einer jeden Liste und die persönliche Wahlziffer eines jeden Wahlwerbers“. „Die Listenwahlziffer ergibt sich aus der Gesamtzahl der für jede Liste in den einzelnen Sprengeln des Wahlkreises abgegebenen gültigen Stimmen. Die persönliche Wahlziffer ergibt sich aus der Summe der von jedem Wahlwerber erhaltenen gültigen Vorzugsstimmen.“

#### Artikel 39

„Zwecks Zuweisung der Sitze an jede Liste wird die Gesamtzahl der von allen Listen erhaltenen gültigen Stimmen durch die Zahl der zu ernennenden Ratsmitglieder, die um eins vermehrt wird, geteilt und so der Wahlquotient festgestellt. Sodann werden jeder Liste gleichviel Sitze zugeteilt, als der Wahlquotient in der Wahlziffer jeder Liste enthalten ist...“

#### Artikel 60

„Nach Feststellung der Zahl der jeder Liste zugeteilten Sitze bestimmt das Hauptwahlamt auf Grund der betreffenden persönlichen Wahlziffern die Reihenfolge der Wahlwerber jeder Liste. Der Präsident erklärt gemäß den vom Hauptwahlamt festgestellten Ergebnissen und im Rahmen der jeder Liste zustehenden Anzahl der Sitze jene Wahlwerber als gewählt, welche laut der im vorhergehenden Absatz erwähnten Reihenfolge die höchsten persönlichen Wahlziffern erreicht haben und bei Gleichheit der Ziffern jene, welche in der Liste vorangehen.“

#### Artikel 63

Die Niederschrift des Haupt Wahlamtes muss u. a. enthalten: „d) die Angabe der Zahl der jeder Liste zugewiesenen Sitze; e) für jede Liste die Rangordnung der Wahlwerber in absteigender Reihenfolge der entsprechenden persönlichen Wahlziffer; f) die Angabe der für jede Liste als gewählt verkündeten Wahlwerber.“

2. Präsidialdekret vom 30. 3. 1957, Nr. 361, beinhaltend den Einheitstext über die Wahl des Abgeordnetenhauses.

#### Artikel 1

Das Abgeordnetenhaus wird aufgrund des allgemeinen, direkten, freien und geheimen Wahlrechts, verteilt auf die wahlwerbenden Kandidatenlisten, gewählt. Die Verteilung der Mandate auf die wahlwerbenden Listen erfolgt nach dem Verhältnissystem durch Aufteilung auf die einzelnen Wahlkreise und Zusammenfassung der Reststimmen im collegio unico nazionale.

#### *Artikel 14*

Die Parteien oder organisierten politischen Gruppen, welche Kandidatenlisten vorzulegen beabsichtigen, haben beim Innenministerium das Listenzeichen zu hinterlegen, mit welchem sie erklären, ihre Liste in den einzelnen Wahlkreisen bezeichnen zu wollen. Die Parteien, die üblicherweise ein bestimmtes Symbol verwenden, haben ihre Liste mit einem Listenzeichen vorzulegen, welches dieses Symbol wiedergibt.

#### *Artikel 18*

Die Kandidatenlisten für jeden Wahlkreis müssen von nicht weniger als 500 und nicht mehr als 1000 in den Wählerlisten des Wahlkreises eingetragenen Personen vorgelegt werden. Die Namen der Kandidaten müssen gereiht und zum Zwecke des Artikels 77 Abs. 6 mit fortlaufenden arabischen Nummern gemäß der Reihenfolge bezeichnet werden.

#### *Artikel 22*

Die Kreiswahlbehörde ...

3) prüft, ob die Listen rechtzeitig übermittelt wurden, von der vorgeschriebenen Anzahl der Wähler unterschrieben sind und eine Anzahl von nicht weniger als 3 Kandidaten enthalten; sie erklärt Listen, welche diesen Bedingungen nicht entsprechen, für ungültig und vermindert durch Streichung der letzten Namen jene Listen, die eine über die Anzahl der dem Wahlkreis zugeteilten Mandate hinausgehende Zahl von Kandidaten aufweisen.

#### *Artikel 24*

Die Kreiswahlbehörde

- 1) weist jeder zugelassenen Liste in der Reihenfolge ihrer Vorlage eine Zahl zu,
- 2) weist den einzelnen Kandidaten jeder Liste in der Reihenfolge, in der sie angeführt sind, eine Zahl zu.

#### *Artikel 31*

Die Stimmzettel bestehen aus festem Papier von einheitlicher Art und gleicher Farbe für jeden Wahlkreis; sie werden vom Innenministerium mit den wesentlichen Merkmalen des in den angeschlossenen Tabellen B, C und H beschriebenen Modells ausgestellt und geben im Faksimile die Listenzeichen aller ordnungsgemäß im Wahlkreis präsentierten Listen, gemäß der Reihenfolge lt. Artikel 24, wieder. Neben jedem einzelnen Listenzeichen sind so viele waagrechte Linien einzuzichnen, wie der Wähler Präferenzstimmen für die Kandidaten der gewählten Liste abgeben kann. Andere Zeichen oder Angaben sind verboten.

#### *Artikel 59*

Ein gültiger Stimmzettel bedeutet ein Votum für eine Liste. Der Wähler kann ausschließlich für Kandidaten der von ihm gewählten Liste Vorzugsstimmen abgeben. Die Anzahl der Vorzugsstimmen beträgt drei, wenn bis zu 15 Abgeordnete zu wählen sind; von 16 Abgeordneten aufwärts jedoch 4. Die Vorzugsstimmen müssen auch dann abgegeben werden, wenn der Wähler sie den Kandidaten zukommen lassen möchte, die aufgrund der im Artikel 24 dargelegten Reihenfolge am Kopf der gewählten Liste stehen. Die Vorzugsstimmen, in denen der Kandidat nicht mit der zur Unterscheidung von jedem anderen Kandidaten derselben Liste erforderlichen Klarheit bezeichnet ist, sind nichtig.

Das Vorzugsstimmrecht wird dadurch ausgeübt, daß mit Tintenstift in den neben dem Listenzeichen der gewählten Liste gezogenen Zeilen der Vor- und Zuname oder nur der Zuname der Vorzugskandidaten, die auf dieser Liste aufscheinen, eingetragen werden. Im Falle der Gleichheit der Zunamen von Kandidaten muss immer der Vor- und Zuname und erforderlichenfalls Datum und Ort der Geburt geschrieben werden. Hat der Kandidat zwei Zunamen, so kann der Wähler bei der Ausübung des Vorzugsstimmrechtes einen der beiden schreiben. Die Angabe muss beide Zunamen enthalten, wenn die Möglichkeit einer Verwechslung zwischen mehreren Kandidaten besteht. Jedoch sind auch jene für Kandidaten der gewählten Liste abgegebenen Vorzugsstimmen gültig, die namentlich in einem anderen als dem neben dem gewählten Listenzeichen vorgesehenen Raum eingetragen werden. Vorzugsstimmen für Kandidaten, die in Listen anderer Wahlkreise aufscheinen, sind ungültig. Ebenso sind Vorzugsstimmen für Kandidaten ungültig, die auf einer anderen als der gewählten Liste aufscheinen. Wenn der Wähler keinerlei Listenzeichen angegeben, aber eine oder mehrere Vorzugsstimmen für Kandidaten abgegeben hat, die alle in derselben Liste aufscheinen, wird angenommen, daß er für die Liste gestimmt hat, der die Vorzugskandidaten angehören. Wenn der Wähler mehr als ein Listenzeichen angegeben, aber eine oder mehrere Vorzugsstimmen für Kandidaten abgegeben hat, die nur einer dieser Listen angehören, wird die Stimmabgabe jener Liste zugerechnet, der die angegebenen Kandidaten angehören. Die Vorzugsstimmen, welche über die für den Wahlkreis festgesetzte Zahl hinausgehen, sind nichtig. Die ersten bleiben gültig.

#### *Artikel 61*

Die Ausübung des Vorzugsstimmrechtes kann statt durch Schreibung der Zunamen durch Angabe der Nummer, mit welcher die Vorzugskandidaten auf der Liste bezeichnet sind, erfolgen. Diese Vorzugsstimmen sind gültig, sofern sie im Raum neben dem gewählten Listenzeichen eingetragen sind. Wenn der Wähler kein Listenzeichen angegeben, aber Vorzugsstimmen oder Nummern im Raum neben einem Listenzeichen ausgedrückt hat, wird angenommen, daß er für die Liste gestimmt hat, der dieses Listenzeichen zugehört. Die durch Nummern in derselben Zeile ausgedrückten Vorzugsstimmen sind nichtig, wenn sich daraus eine Unsicherheit ergibt. Sie sind jedoch als Stimmabgabe für die Liste im Sinne des vorherigen Artikels gültig.

*Artikel 77*

Die Kreiswahlbehörde . . .

5) bestimmt die „persönliche Zahl“ (Originalausdruck: *cifra indivi-duale*) jedes Kandidaten.

Die „persönliche Zahl“ jedes Kandidaten ergibt sich aus der Summe der gültigen Vorzugsstimmen und der jedem Kandidaten im Sinne des Absatzes 2 des vorangegangenen Artikels (Anmerkung: Beschlußfassung über die strittigen Stimmzettel) zugeteilten Stimmen.

6) bestimmt die Rangordnung der Kandidaten jeder Liste gemäß den einzelnen „persönlichen Zahlen“. Im Falle einer Gleichheit der „persönlichen Zahlen“ entscheidet die Reihenfolge der Aufzählung in der Liste.

*Artikel 78*

Der Präsident der Kreiswahlbehörde erklärt in Obereinstimmung mit den von der Wahlbehörde selbst festgestellten Ergebnissen im Rahmen der Mandatszahl, auf welche die Liste Anspruch hat, und entsprechend der gemäß Absatz 6 des vorangegangenen Artikels festgelegten Reihenfolge jene Kandidaten für gewählt, welche die höchsten „persönlichen Zahlen“ erreicht haben.

(Anmerkung: Die Reststimmen werden von der Hauptwahlbehörde nach einer im Wahlggesetz vorgeschriebenen Methode verteilt. Im Prinzip der Reihe nach den Wahlkreisen, in denen für die betreffende Liste die relativ meisten Reststimmen abgegeben wurden.

Wird ein Mandat einer Liste zugeteilt, deren Kandidaten bereits aufgrund der Ergebnisse des Wahlkreises alle gewählt sind, teilt die Hauptwahlbehörde dieses Mandat dem nach dem eben beschriebenen Prinzip nächsten Wahlkreis zu.)

ANHANG F

Wahlbezirke nach Herbert Maurer (+ 2007)

Aufgrund der Einwohnerzahl 1961 (Bürgerzahlen über Bezirke standen nicht zur Verfügung) ergibt sich folgender Vorschlag für die Gliederung Österreichs in 83 Wahlbezirke (Durchschnittzahl: 85.227 Einwohner 1961).

WAHLKREIS	ZUSAMMENSETZUNG (Einw. 1961 in T)	GESAMT- BEVÖLKERUNG
1 Wien I/O	1. Innere Stadt, Wieden: 1 (32), 4 (46)	78 000
	2. Landstraße: 3 (115)	115 000
2 Wien I/W	3. Mariahilf: 6 (41)	41 000
	4. Neubau, Josefstadt: 7 (46), 8 (36)	82 000
3 Wien N/W	5. Alsergrund, Währing: 9 (65), 18 (65)	130 000
	6. Döbling: 19 (66)	66 000
4 Wien N/O	7. Leopoldstadt: 2 (108)	108 000
	8. Brigittenau: 20 (76)	76 000
	9. Floridsdorf: 21 (81)	81 000
	10. Donaustadt: 22 (57)	57 000
5 Wien S/O	11. Margareten: 5 (70)	70 000
	12. Favoriten: 10 (135)	135 000
	13. Simmering: 11 (48)	48 000
6 Wien S/W	14. Meidling: 12 (90)	90 000
	15. Hietzing, Liesing: 13 (54), 23 (42)	96 000
	16. Rudolfsheim-Fünfhaus: 15 (94)	94 000
7 Wien W	17. Penzing: 14 (87)	87 000
	18. Ottakring: 16 (111)	111 000
	19. Hernals: 17 (63)	63 000
8 Vtl. ob. WW	20. Südteil Melk, Krems, Tulln (92)	92 000
	21. Amstetten, Waidhofen/Y. (95, 6)	101 000
	22. Scheibbs, Lilienfeld (37, 29)	66 000
	23. St. Pölten (Stadt u. Land) (40, 82)	122 000
9 Vtl. ut. WW	24. Wien Umg. (ohne Gem. Seyring, Gerasdorf), Bruck/Leitha (76, 38)	111 000
	25. Mödling (68)	68 000
	26. Baden (98)	98 000
	27. Wr. Neustadt (Stadt u. Land) (34, 55)	89 000
	28. Neunkirchen (88)	88 000
10 Vtl. ob. MB	29. Nordteil Melk, Krems, Krems Stadt (85)	85 000

	31. Horn, Zwetl (38, 50)	88 000
	30. Gmünd, Waidhofen/Thaya (49, 33)	82 000
11 Vtl. ut. MB	32. Korneuburg, Tulln Nordteil (50, 19)	69 000
	33. Gänserndorf (77) u. Gem. Seyring, Gerasdorf	80 000
	34. Mistelbach (81)	81 000
	35. Hollabrunn (58)	58 000
12 Linz-Umg.	36. Linz-Innenstadt u. Urfahr (87)	87 000
	37. Linz-Süd (109)	109 000
	38. Linz, Urfahr-Umgebung (73), Linz Land Nordteil, Urfahr-Umg. Südteil	73 000
13 Innviertel	39. Braunau (78)	78 000
	40. Ried, Schärding (50, 50)	100 000
14 Hausruckviertel	41. Eferding, Grieskirchen (24, 52)	76 000
	42. Wels (Stadt u. Land) (41, 46)	87 000
	43. Vöcklabruck (101)	101 000
15 Traunviertel	44. Steyr (Stadt u. Land) (38, 49)	87 000
	45. Linz-Land, Südteil Kirchdorf (39, 46)	85 000
	46. Gmunden (84)	84 000
16 Mühlviertel	47. Freistadt, Perg (53, 47)	100 000
	48. Rohrbach, Urfahr-Umg. Nordteil (52, 12)	64 000
17 Salzburg	49. Salzburg-Stadt (108)	108 000
	50. Salzburg-Umg., Hallein (71, 36)	107 000
	51. St. Johann i. P., Tamsweg (57, 18)	75 000
	52. Zell/See (58)	58 000
18 Tirol	53. Innsbruck-Stadt (101)	101 000
	54. Imst, Landeck, Reutte (33, 31, 22)	86 000
	55. Innsbruck-Land (86)	86 000
	56. Schwaz (48)	48 000
	57. Kufstein, Kitzbühel (60, 40)	100 000
	58. Lienz (41)	41 000

19	Vorarlberg	59. Bregenz (79)	79 000
		60. Feldkirch (104)	104 000
		61. Bludenz (43)	43 000
20	Graz-Umg.	62. Graz-Innenstadt (1—4) (90)	90 000
		63. Graz-Ost (6—12) (72)	72 000
		64. Graz-West (5, 13—16) (75)	75 000
		65. Graz-Umg., Südteil (69)	69 000
		66. Graz-Umg. Nordteil, Voitsberg (19, 56)	75 000
21	Mittel und Ut.-St.	67. Deutschlandsberg (57)	57 000
		68. Leibnitz-Radkersburg (67, 26)	93 000
		69. Feldbach, Fürstenfeld (62, 21)	83 000
22	Oststeier	70. Hartberg, Weiz (59, 75)	134 000
		71. Bruck/M., Mürzzuschlag (69, 47)	116 000
23	Obersteier	72. Liezen (74)	74 000
		73. Leoben, Knittelfeld (82, 28)	110 000
		74. Judenburg, Murau (53, 32)	85 000
		75. Klagenfurt-Stadt (69)	69 000
24	Kärnten	76. Klagenfurt-Land (72)	72 000
		77. Villach (Stadt u. Land) (33, 71)	104 000
		78. Spittal/Drau (73) u. Hermagor (20)	93 000
		79. St. Veit/Glan (61)	61 000
		80. Völkermarkt, Wolfsberg (41, 55)	96 000
25	Burgenland	81. Eisenstadt (Stadt u. Land), Rust, Neusiedl/See (7, 35, 2, 50)	94 000
		82. Mattersburg, Oberpullendorf (32, 44)	76 000
		83. Oberwart, Güssing, Jennersdorf (52, 30, 20)	102 000

## ANHANG G

OMBUDSMAN —

### VORSCHLAG BRODA-GRATZ

Vorschlag für die verfassungsmäßige Institutionalisierung eines „Anwalts des öffentlichen Rechts“:

„Bundesverfassungsgesetz -vom . . ., mit dem das Bundesverfassungsgesetz in der Fassung -von 1929 neuerlich abgeändert wird.“

Der Nationalrat hat beschlossen:

#### Abschnitt I.

Das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 wird wie folgt ergänzt:

1. Nach Artikel 148 ist folgendes Hauptstück einzufügen:  
„Siebentes Hauptstück.“

#### *Artikel 148 a.*

- (1) Der „Anwalt des öffentlichen Rechts“ hat an der Sicherung der Gesetzmäßigkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung mitzuwirken. Er kann sich an allen Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof und an den Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof nach den Artikeln 137, 138 Abs. 1, 139 und 144 beteiligen.
- (2) Der „Anwalt des öffentlichen Rechts“ kann gegen den Bescheid einer Verwaltungsbehörde wegen Verfassungswidrigkeit Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof und wegen sonstiger Rechtswidrigkeit Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof erheben, wenn die Parteien des Verwaltungsverfahrens den Bescheid durch einen Rechtsbehelf nicht mehr anfechten können.
- (3) Der „Anwalt des öffentlichen Rechts“ kann die Aufhebung einer Verordnung als gesetzwidrig beim Verfassungsgerichtshof beantragen.

#### *Artikel 148 b.*

Der „Anwalt des öffentlichen Rechts“ kann von jedermann unmittelbar angerufen werden. Der zuständige Ausschuß des Nationalrates oder des betreffenden Landtages kann Petitionen an ihn verweisen.

#### *Artikel 148 c.*

- (1) Der „Anwalt des öffentlichen Rechts“ untersteht unmittelbar der Bundesversammlung. Er ist in Angelegenheiten, in denen die Vollziehung Bundessache ist, als Organ der Bundesversammlung und in Angelegenheiten, in denen die Vollziehung Landessache ist, als Organ des betreffenden Landtages tätig.
- (2) Der „Anwalt des öffentlichen Rechts“ ist von der Bundesregierung und den Landesregierungen unabhängig und nur den Bestimmungen des Gesetzes unterworfen.
- (3) Der „Anwalt des öffentlichen Rechts“ wird durch die Bundesversammlung gewählt. Die Wahl kann nur in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder der Bundesversammlung und mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen erfolgen. Er leistet vor Antritt seines Amtes dem Bundespräsidenten die Angelobung.
- (4) Der „Anwalt des öffentlichen Rechts“ muss die rechts- und staatswissenschaftlichen Studien vollendet und bereits durch mindestens zehn Jahre eine Berufsstellung bekleidet haben, für die die Vollendung dieser Studien vorgeschrieben ist.

#### *Artikel 148 d.*

- (1) Der „Anwalt des öffentlichen Rechts“ ist hinsichtlich der Verantwortlichkeit den Mitgliedern der Bundesregierung oder den Mitgliedern der in Betracht kommenden Landesregierungen gleichgestellt, je nachdem er als Organ der Bundesversammlung oder eines Landtages tätig ist.
- (2) Der „Anwalt des öffentlichen Rechts“ kann durch Beschluss der Bundesversammlung abberufen werden. Die Abberufung kann nur in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder der Bundesversammlung und mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden.

#### *Artikel 148 e.*

- (1) Der „Anwalt des öffentlichen Rechts“ wird im Falle seiner Verhinderung vom rangältesten Beamten seines Amtes vertreten. Dies gilt auch, wenn das Amt des „Anwalts des öffentlichen Rechts“ erledigt ist.

(2T) Im Falle der Stellvertretung des „Anwalts des öffentlichen Rechts“ gelten für den Vertreter die Bestimmungen des Art. 148d Abs. 1.

#### *Artikel 148 f.*

- (1) Die Beamten des Amtes des „Anwalts des öffentlichen Rechts“ ernannt auf Vorschlag und unter Gegenzeichnung des „Anwalts des öffentlichen Rechts“ der Bundespräsident; das gleiche gilt für die Verleihung von Amtstiteln. Doch kann der Bundespräsident den „Anwalt des öffentlichen Rechts“ ermächtigen, Beamte bestimmter Kategorien zu ernennen.
- (2) Die Hilfskräfte ernannt der „Anwalt des öffentlichen Rechts“.

#### *Artikel 148 g.*

Der „Anwalt des öffentlichen Rechts“ hat jährlich über seine Tätigkeit, soweit sie sich auf Bundessachen bezieht, der Bundesversammlung, und soweit sie sich auf Landessachen bezieht, dem betreffenden Landtag zu berichten. Der „Anwalt des öffentlichen Rechts“ hat jeden Bericht gleichzeitig mit der Vorlage an die Bundesversammlung dem Bundeskanzler und gleichzeitig mit der Vorlage an den betreffenden Landtag dem betreffenden Landeshauptmann mitzuteilen. Die Jahrestätigkeitsberichte sind nach ihrer Vorlage an die gesetzgebenden Organe zu veröffentlichen.

#### *Artikel 148 h.*

Die näheren Bestimmungen über den Aufgabenkreis des „Anwalts des öffentlichen Rechts“ und die Einrichtung seines Amtes enthält ein besonderes Bundesgesetz.

2. Das bisherige Siebente Hauptstück erhält die Bezeichnung „Achstes Hauptstück“.

#### *Abschnitt II.*

- (1) Dieses Bundes-Verfassungsgesetz tritt mit ... in Kraft.
- (2) Mit seiner Vollziehung ist die Bundesregierung betraut.

## ANHANG H

### OMBUDSMAN

#### VORSCHLAG WELAN

- (1) Zur Aufsicht über die gesamte Verwaltung des Bundes, der Länder, der Gemeinden und anderer durch Gesetz bestimmter Rechtsträger ist der Bürgeranwalt berufen.
- (2) Jedermann kann sich unmittelbar an den Bürgeranwalt wenden. Dieser kann auch von Amts wegen das Verhalten der Organe der genannten Rechtsträger kontrollieren. Die Kontrolle erstreckt sich auf die Rechtmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit des Verhaltens der Verwaltungsorgane. Der Bürgeranwalt hat das uneingeschränkte Recht auf Auskunft und Akteneinsicht.
- (3) Der Bürgeranwalt erstattet dem Nationalrat und dem Bundesrat über seine Tätigkeit jährlich einen Bericht. Überdies kann der Bürgeranwalt über einzelne Wahrnehmungen dem Nationalrat und dem Bundesrat jederzeit berichten. Der Bürgeranwalt hat jeden Bericht mit der Vorlage an den Nationalrat oder den Bundesrat dem Bundeskanzler mitzuteilen. Der Jahrestätigkeitsbericht des Bürgeranwaltes ist zu veröffentlichen.
- (4) Der Bürgeranwalt ist in Ausübung seines Amtes unabhängig, unabsetzbar und nur dem Gesetz unterworfen. Im Fall der Verhinderung oder im Fall der Erledigung des Amtes übernimmt das Amt der Vertreter des Bürgeranwaltes.
- (5) Der Bürgeranwalt wird vom Nationalrat, sein Vertreter vom Bundesrat gewählt. Die Wahlbeschlüsse können nur in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen gefasst werden. Der Bürgeranwalt und sein Vertreter müssen die rechtswissenschaftlichen Studien vollendet und bereits durch mindestens zehn Jahre eine Berufsstellung bekleidet haben, für die die Vollendung dieser Studien vorgeschrieben ist. Das Amt des Bürgeranwaltes und seines Vertreters dauert sechs Jahre. Eine Wiederwahl ist nur einmal zulässig.
- (6) Der Bürgeranwalt und sein Vertreter dürfen keinem allgemeinen Vertretungskörper angehören, in den letzten vier Jahren nicht Mitglied der Bundesregierung, einer Landesregierung, oder Angestellte oder sonstige Funktionäre einer politischen Partei gewesen sein und keinen anderen Beruf ausüben.
- (7) Die näheren Bestimmungen über Einrichtung, Aufgabenkreis und Tätigkeit des Bürgeranwaltes werden durch ein besonderes Bundesgesetz getroffen.

## ANHANG J

### DIE MEINUNG DER BUNDESREGIERUNG ZUM OMBUDSMAN

*Aus dem Bericht der Bundesregierung an den Nationalrat über die Erweiterung der Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes und des Verwaltungsgeschichtshofes sowie über das Problem der divergierenden Judikatur der Höchstsgerichte. (Beilage III zu den stenographischen Protokollen Nr. 162 vom 4. Oktober 1968, XI. GP.)*

Der Vorschlag, einen Anwalt des öffentlichen Rechtes mit den erwähnten Befugnissen zu schaffen, mag auf den ersten Blick überzeugend wirken. Bei näherer Betrachtung erheben sich jedoch Probleme im Hinblick auf Grundprinzipien der österreichischen Verfassungsrechtsordnung, insbesondere auf den Grundsatz der Gewaltenteilung; dies gilt vor allem für den Fall, daß der Anwalt des öffentlichen Rechtes als Organ des Nationalrates oder der Landtage eingerichtet werden soll. Abgesehen davon, daß es diesfalls kaum zu vertreten wäre, dem Anwalt des öffentlichen Rechtes eine Antragslegitimation im Gesetzgebungsverfahren einzuräumen, wäre durch eine solche Konstruktion die formelle Gewaltenteilung zwischen den Organen der Gesetzgebung und den Organen der Vollziehung in sehr erheblicher Weise beeinträchtigt. Gerade die Gewaltenteilung stellt aber eines der Fundamente des Rechtsstaates dar. Wenn sie unter Hinweis auf die im Interesse der Allgemeinheit gelegene Einrichtung eines Anwaltes des öffentlichen Rechtes durchbrochen wird, muss dies wohl Bedenken erwecken.

Es ist wiederholt darauf hingewiesen worden, daß sich in den skandinavischen Staaten, ferner in den Staaten des Ostblocks und neuerdings auch in England Einrichtungen finden (Ombudsman, Generalprokurator), die mit jener eines Anwaltes des öffentlichen Rechtes vergleichbar sind. Es darf aber nicht übersehen werden, daß die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen in den genannten Staaten andere sind als in Österreich. In den skandinavischen Staaten besteht nicht das in Österreich ausgeprägte System der Prüfung der Verwaltung durch Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes. Auch die Verfassungsrechtslage in Großbritannien ist in dieser Hinsicht mit der österreichischen nicht vergleichbar. Die Verfassungen der Staaten des Ostblocks wieder gehen nicht vom Prinzip der Gewaltenteilung aus. Hinweise auf alle diese Staatsverfassungen sind also nicht als überzeugende Argumente für die Schaffung eines Anwaltes des öffentlichen Rechtes geeignet.

## ANHANG K

### *VERWALTUNGSVEREINFACHUNG*

#### *Aufruf der Bundesregierung zur Erstattung von Verwaltungsvereinfachungsvorschlägen*

Die Bundesregierung ruft die öffentlich Bediensteten auf, sie bei Durchführung der Verwaltungsvereinfachung durch geeignete Vorschläge zu unterstützen.

Die Vorschläge sind unmittelbar an das Bundeskanzleramt, Büro des Staatssekretärs Dr. Gruber, 1040 Wien, Ballhausplatz 2, zu richten.

Der Einsender kann sich ausbedingen, dass sein Name und seine Stellung vertraulich behandelt werden.

Neuartige Vorschläge, die zu einer merkbaren Einsparung von Personal- oder Sachausgaben führen, werden mit Geldbeträgen bis zu S 5000 prämiert werden.

Über die Zuteilung solcher Prämien befindet die Bundesregierung.

Ein Rechtsanspruch auf Gewährung einer Prämie wird durch die Einreichung von Verbesserungsvorschlägen nicht begründet.

Wien, im Mai 1967.

