

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.⁵⁸ Dennoch ist eine weitgehende Reform unausbleiblich. Sie muss sich unserer Meinung nach an folgenden grundsätzlichen Erwägungen orientieren.

⁵⁸ 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.⁵⁹ 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.

⁵⁹ 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-GRATZ⁶⁰ 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.⁶¹ 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.⁶²

⁶⁰ a.a.O., S. 16.

⁶¹ 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.“⁶³ 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*.^M

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

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

⁶⁴ 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.“⁶⁵

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

⁶⁵ Das Problem des Parlamentarismus, 1925.

man am deutlichsten die Bevorzugung des Abgeordneten gegenüber dem einfachen Staatsbürger zu erkennen, die beseitigt werden müsse.⁶⁶

⁶⁶ 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.“⁶⁷

⁶⁷ 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).⁶⁸

⁶⁸ 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.⁶⁹

⁶⁹ 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“.⁷⁰

⁷⁰ 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.⁷¹ 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.

⁷¹ 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*.⁷² 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.

⁷² 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.⁷³ 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.⁷⁴ 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.

⁷³ „Verrechtlichung der Fraktionen“, in: „Salzburger Nachrichten“ vom 5. Mai 1969.

⁷⁴ „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.«⁷⁵ PFEIFER schlägt vor, zu diesem Zweck im österreichischen Parlamentsrecht auch das *Recht der Stimmenthaltung* — wie es in anderen Ländern schon der Fall ist — einzuführen.

⁷⁵ 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“⁷⁶, 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 hiefür zur Diskussion gestellt.⁷⁷ 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.

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

⁷⁷ 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 UNTERSUCHUNGS-AUSSCHÜSSE

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 kommt⁷⁸,

⁷⁸ 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)“>. FISCHER⁸⁰ 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.

⁷⁹ Näheres siehe hiezu bei CZERNY-FISCHER, Kommentar, Seite 99 ff.

⁸⁰ „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.⁸¹ 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.

⁸¹ 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 erhitzen, 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 Rundfunkgesetz⁸² 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.⁸³ 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.

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

⁸³ 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.⁸⁴ 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.

⁸⁴ 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.⁸⁵

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

⁸⁵ 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.⁸⁶ 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.

⁸⁶ 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.⁸⁷ 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.

⁸⁷ 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 hervorgehoben⁸⁸ — die Integrationsfunktion des Nationalrates in Österreich ernstlich gefährdet. Joseph KAISER⁸⁹ 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.*

⁸⁸ a.a.O., Seite 102.

⁸⁹ Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin, 1956.