

## Entnommen:

Fischer, Heinz (Hg.): Das politische System Österreichs. Wien, Europaverlag 1974:111-150

# Heinz Fischer

## *Die parlamentarischen Fraktionen*

Bis vor wenigen Jahren wäre in einem Sammelband wie dem vorliegenden ein eigener Beitrag über die parlamentarischen Fraktionen beziehungsweise über die Klubs - wie die Fraktionen in Österreich noch immer genannt werden - kaum vorstellbar gewesen, weil die Fraktionen im österreichischen Parteienstaat seit 1920 - sehr zum Unterschied beispielsweise von den englischen Unterhausfraktionen - kaum ein eigenständiges Gewicht hatten, sondern als Teile der politischen Parteien betrachtet wurden.

Es war vor allem die Zeit vor der Einführung des allgemeinen Wahlrechtes, als die parlamentarischen Klubs wichtige Faktoren der politischen Willensbildung waren, und es gibt auch in den letzten Jahren, konkret gesprochen seit 1966, wieder Tendenzen, die das Gewicht und die Eigenständigkeit der parlamentarischen Fraktionen erhöhen, wobei sich längerfristige Entwicklungen und konkrete politische Gegebenheiten in ihrer Wirkung addieren.

In der Geburtsstunde des österreichischen Parlamentarismus, also bei der auf die Erlassung des Grundgesetzes über die Reichsvertretung vom 26. Februar 1861 folgenden Konstituierung des Reichsrates,<sup>2</sup> fanden die von den Landtagen entsendeten Mitglieder des Abgeordnetenhauses keine festgefügtten politischen Parteien oder Fraktionen vor; im Gegenteil: die Parteibildung vollzog sich erst im Abgeordnetenhaus auf Grund einer Vielzahl politischer, weltanschaulicher und nationaler Programme: »Anfangs fehlte es an bindenden Klubsatzungen, aber es wimmelte von Parteischattierungen und landsmannschaftlichen Vereinigungen«, schreibt Kolmer in seinem achtbändigen Werk »Parlament und Verfassung in Österreich«.<sup>3</sup> Die Klubs waren also nicht der ins Parlament verlängerte Arm von außerhalb des Parlaments agierenden politischen Parteien, sondern es handelte sich um relativ mobile parlamentarische Zweckkoalitionen, deren Zusammensetzung von den politischen Affinitäten zwischen den Abgeordneten, von den im Vordergrund stehenden politischen Fragen und in wachsendem Maße auch von der Nationalität der Abgeordneten abhing.

Im Gefolge des verlorenen Krieges von 1866 und des Ausscheidens Österreichs aus dem deutschen Bund stand die Frage der Schaffung

111

eines dualistischen Systems (»Autonomisten«) oder des Festhaltens an der Reichsverfassung von 1861 (»Zentralisten«) im Vordergrund der parlamentarischen Auseinandersetzung.

Die Dezemberfassung von 1867~ und der Ausgleich mit Ungarn sollten dieses Problem lösen, brachten aber eine noch stärkere Betonung der nationalen Komponente bei den parlamentarischen Gruppierungen, so daß die nationale Differenzierung bei der Klubbildung bald bedeutungsvoller wurde als alle anderen politischen Gesichtspunkte.

Im Jahre 1887 enthielt das Klubverzeichnis des Abgeordnetenhauses zehn Klubs, die von den Massenparteien des frühen 20. Jahrhunderts noch weit entfernt waren, und zwar:

Den Zentrumsklub mit 19 Mitgliedern,

den Klub des liberalen Zentrums mit 11 Mitgliedern, den Klub des rechten Zentrums mit 36 Mitgliedern, den Tschechenklub mit 63 Mitgliedern, den Deutschen Klub mit 28 Mitgliedern, den Verband der Deutschnationalen (Schönerer) mit 5 Mitgliedern, den Deutsch-österreichischen Klub mit 84 Mitgliedern, den Polenklub mit 56 Mitgliedern,<sup>5</sup>

den Ruthenenklub mit 4 Mitgliedern, den Trentinoklub mit 7 Mitgliedern

und 33 Abgeordnete, die zu diesem Zeitpunkt keinem parlamentarischen Klub angehörten, aber - wie Kolmer schreibt -, »im Laufe der Legislaturperiode allmählich in die verschiedenen Klubs eintraten«.<sup>6</sup>

Erst nach den Wahlen von 1897, den ersten, die nach Einführung der fünften Wählerkategorie durchgeführt wurden,<sup>7</sup> begann die Integration zwischen wahlwerbender Partei und parlamentarischer Fraktion als Folge der Bildung ideologisch fundierter Massenparteien zu einem entscheidenden Faktor der politischen Struktur zu werden, der allerdings noch immer von den nationalen Gegensätzen überdeckt wurde.

Eine im Mai 1897 vom Präsidenten des Abgeordnetenhauses nach der Konstituierung der Klubs veröffentlichte Zusammenstellung der Fraktionen bietet folgendes Bild (Tabelle 1).

Es dominierten also der »Klub der tschechischen Abgeordneten« mit 60 Mitgliedern, der »Polenklub« mit 59

Mitgliedern und der »Verband der deutschen Volkspartei« beziehungsweise die »Deutsche Fortschrittspartei« mit 43 beziehungsweise 33 Abgeordneten, aber es sind auch schon die »Christlichsoziale Vereinigung« (26 Abgeordnete) und der »Sozialdemokratische Verband« (15 Abgeordnete) deutlich erkennbar.

Und innerhalb eines weiteren Jahrzehntes bewirkte das allgemeine gleiche Wahlrecht für Männer<sup>9</sup> beziehungsweise die auf Grund dieses Wahlrechtes durchgeführten Wahlen vom 14. und 24. Mai 1907,<sup>10</sup> daß in dem auf 516 Mitglieder vergrößerten Abgeordnetenhaus die Christlichsozialen mit 96 Abgeordneten (davon 44 aus Niederösterreich) und

112

| Parteibezeichnung   | Zahl der Mitglieder | Obmann       |
|---|---------------------|--------------|
| 1. Alldeutsche  | 5                   | Schönerer    |
| 2. Christlich-soziale Vereinigung                         | 26                  | Lueger       |
| 3. Deutsche Fortschrittspartei                            | 33                  | Funke        |
| 4. Freie Deutsche Vereinigung                             | 15                  | Mauthner     |
| 5. Klub der tschechischen Abgeordneten                    | 60                  | Engel        |
| 6. Klub der Italiener                                     | 19                  | Malfatti     |
| 7. Klub der katholischen Volkspartei                      | 31                  | Dipaul       |
| 8. Klub der Rumänen                                       | 5                   | Lupul        |
| 9. Konservativer Großgrundbesitz                          | 19                  | Palffy       |
| 10. Polenklub   | 59                  | Jaworski     |
| 11. Polnisch-christliche Volkspartei                      | 6                   | Daniclak     |
| 12. Polnische Volkspartei                                 | 3                   | -            |
| 13. Slawisch-christlicher Verband                         | 35                  | Barwinski    |
| 14. Sozial-demokratischer Verband                         | 15                  | Daszynski    |
| 15. Verband der deutschen Volkspartei                     | 41                  | Steinwender  |
| 16. Vereinigung der verfassungsgetreuen Großgrundbesitzer | 3                   | Ludwigstorff |
| 17. Zentrum   | 6                   | Falkenhahn   |
| Wilde   | 17                  | -            |
| Summe   | 425                 | -            |

die Sozialdemokraten mit 86 Abgeordneten zu den Abstand stärksten Fraktionen des Hauses wurden<sup>11</sup> -heute blieben.

mit großem und dies bis

Der Übergang vom Abgeordnetenhaus der Monarchie zum Parlament der Republik vollzog sich - in diesem Bereich geradezu idyllisch - an den Nahtstellen der nationalen Fraktionen: Am 21. Oktober 1918 traten die deutschen Mitglieder des Abgeordnetenhauses im Niederösterreichischen Landhaus zusammen und konstituierten sich als »Provisorische Nationalversammlung für Deutsch-Österreich«, obwohl der Reichsrat als solcher noch Sitzungen abhielt.<sup>12</sup>

Nimmt man dann die Stenographischen Protokolle vom 12. November 1918 zur Hand, so findet man zunächst den Bericht über die 94. (und letzte) Sitzung der 22. Session des Abgeordnetenhauses der Monarchie, die um 11 Uhr 10 Minuten begann und vom Präsidenten auf unbestimmte Zeit »vertagt« wurde, weil - wie der Präsident wörtlich erklärte - »die österreichische Verfassung, die ja für uns noch Gültigkeit hat, für eine Auflösung des Abgeordnetenhauses keine Handhabe« bietet.<sup>13</sup>

Am Nachmittag des gleichen Tages fand im gleichen Saal eine

113

Sitzung der »Provisorischen Nationalversammlung für Deutsch-Österreich« statt, um das Gesetz über die Staats- und Regierungsform Deutschösterreichs zu beschließen<sup>14</sup>

Der Übergang von der Monarchie zur Republik fand in Österreich also auch in Form einer »parlamentarischen Revolution« statt - ihr Ergebnis war die bis 1929 geltende, stark parlamentarisch ausgeprägte Verfassung. Nach Otto Bauer war »der deutsch-österreichische Staat . . . im Grunde aus einem Contrat Social, einem staatsbegründenden Vertrag, der durch die politischen Parteien vertretenen Klassen des deutsch-österreichischen Volkes, hervorgegangen. Die Gesamtheit der deutsch-österreichischen Abgeordneten hat sich auf Grund von Vereinbarungen zwischen den Parteien als provisorische Nationalversammlung konstituiert und die Gründung des deutsch-österreichischen Staates proklamiert.«<sup>15</sup>

Die junge Republik und ihre demokratische Verfassung war demnach das Ergebnis einer Einigung zwischen der sozialdemokratischen, der christlich-sozialen und der deutsch-nationalen Partei beziehungsweise Parlamentsfraktion. Der Boden für die dazu führenden Verhandlungen sowie für den konstituierenden Beschluß war jedenfalls der Reichsrat.

Das Fundament für die politische und damit auch für die parlamentarische Struktur der Republik war in kürzester Zeit gelegt; charakteristisch für diese neue Struktur war insbesondere der Dualismus der beiden großen Parteien (von da an sollten die Sozialdemokraten nie weniger als 67 Mandate und die Christlichsozialen/ÖVP nie weniger als 66 Mandate

haben) und die Existenz eines kleinen dritten Lagers, das wiederum nie über ein Sechstel des Wählerpotentials hinauswuchs, wie die nachfolgende Tabelle der Mandatsverteilung beziehungsweise Klub-stärke seit 1919 zeigt (Tabelle 2).

Wie bereits erwähnt, sind es im wesentlichen Entwicklungen der allerjüngsten Vergangenheit, die den parlamentarischen Klubs wieder größeres Gewicht und größere Eigenständigkeit gegeben haben:

Da ist zunächst das Ende der Koalitionsära im Jahre 1966 und die Konfrontation zwischen der Regierungspartei und einer annähernd gleich starken Opposition zu nennen, durch die dem parlamentarischen Geschehen insgesamt und damit auch den Hauptträgern dieses Geschehens, nämlich den Klubs, erhöhte Aufmerksamkeit zuteil wurde.

Im Zusammenhang damit steht die Tatsache, daß durch die Bildung von Einparteienregierungen jeweils eine der beiden großen Parteien, nämlich die in Opposition befindliche, im Parlament ihr Hauptbetätigungsfeld auf Bundesebene findet und sich aus diesem Grund auf die Parlamentarische Arbeit besonders konzentriert. Sowohl SPÖ als auch ÖVP entwickelten während ihrer Oppositionszeit ein besonderes »Parlamentsbewußtsein«. Funktionen in den betreffenden Parlamentsfraktionen gewannen dadurch ebenso an Gewicht wie Beschlüsse der betreffenden Parlamentsfraktion, die oftmals sehr kurzfristig und daher

114

Tabelle 2

## Mandatsverteilung 1919-1971

| Wahltag     | Sozialdemo-<br>kratische<br>Partei | Christlich-<br>Soziale<br>Partei | Deutsch-<br>nationale<br>Partei | Landbund/<br>heimat<br>bund | Sonstige<br>Parteien | Summe |
|-------------|------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|----------------------|-------|
| 16. 2.1919  | 72                                 | 69                               | 27                              |                             | 2                    | 170   |
| 17. 10.1920 | 69                                 | 85                               | 28                              |                             |                      | 183   |
| 21. 10.1923 | 68                                 | 82                               | 10                              | 5                           |                      | 165   |
| 24. 4.1927  | 71                                 | 73                               | 12                              | 9                           | -                    | 165   |
| 9. 11.1930  | 72                                 | 66                               | 19                              | 8                           | -                    | 165   |

  

| Wahltag     | SPÖ | ÖVP | FPÖ    | KPÖ)                   | Summe |
|-------------|-----|-----|--------|------------------------|-------|
| 25. 11.1945 | 76  | 85  |        | 4 KPÖ                  | 165   |
| 9. 10.1949  | 67  | 77  | 16 WDU | 5 Links-<br>block      | 165   |
| 22. 2.1953  | 73  | 14  | 14 WDU | 4 Volks-<br>opposition | 165   |
| 13. 5.1956  | 74  | 82  | 6      | 3 KLS                  | 165   |
| 10. 5.1959  | 78  | 79  | 8      | -                      | 1ÜS   |
| 18. 11.1962 | 76  | 81  | 8      | -                      | 165   |
| 6. 3.1966   | 74  | 85  | 6      | -                      | 165   |
| 1. 3.1970*  | 81  | 78  | 6      | -                      | 165   |
| 10. 10.1971 | 93  | 80  | 10     | -                      | 183   |

\* Unter Berücksichtigung des Nachwahlergebnisses vom 4. Oktober 1970 in drei Wiener Wahlkreisen.

weitgehend autonom zu fassen waren und gleichberechtigt an die Seite beziehungsweise an die Stelle von Parteibeschlüssen traten.

Zu berücksichtigen ist auch die Tatsache, daß ein Mandat im Nationalrat infolge der steigenden Intensität der parlamentarischen Arbeit für eine wachsende Zahl von Abgeordneten von einer Nebenbeschäftigung zur Hauptbeschäftigung wurde - wie das in vielen anderen Parlamenten längst der Fall ist - was wiederum seine Rückwirkung auf den subjektiven und objektiven Stellenwert parlamentarischer Arbeit hat.

Und all das vollzieht sich vor dem Hintergrund eines Trends von der Mitglieiderpartei zur Wählerpartei, was in diesem Zusammenhang jedenfalls bedeutet, daß der einzelne Mandatar bei seinen Entscheidungen nicht nur die Reaktion in der eigenen Partei, sondern in wachsendem Maße auch die Reaktion seiner Wähler beziehungsweise der gesamten Öffentlichkeit in Rechnung stellen muß - ein Prozeß, der durch die sprunghafte Intensivierung der Informationen über das parlamentarische Geschehen (Fernsehübertragungen usw.) noch beschleunigt wird.<sup>17</sup>

115

Teils als Konsequenz dieser Entwicklung, teils parallel dazu verliefen die - nicht erfolglosen - Bestrebungen der parlamentarischen Fraktionen, sich eine selbständige finanzielle Basis zu schaffen, ihren Mitarbeiterstab zu erweitern und ihre Rechtsstellung zu verbessern, was im folgenden in aller Kürze skizziert werden soll.

## Rechtsstellung

Die parlamentarischen Klubs waren - wie bereits erwähnt - Einrichtungen, die zum festen Bestand des parlamentarischen Systems der Monarchie zählten, ohne in deren Rechtsordnung ihren Niederschlag zu finden.

Auch in der Ersten Republik wurde die Existenz der parlamentarischen Klubs - nunmehr weitgehend identisch mit den wahlwerbenden Parteien - vorausgesetzt, aber nicht näher geregelt.

Erst im Zuge einer Abänderung der autonomen Geschäftsordnung des Nationalrates im Jahre 1932 wurden die »parlamentarischen Vereinigungen oder Verbände von Vereinigungen« im Zusammenhang mit der Zusammensetzung der Ausschüsse erstmals indirekt erwähnt.

Im diesbezüglichen Bericht des Geschäftsordnungsausschusses heißt es:

»Die beantragte Abänderung der autonomen Geschäftsordnung des Nationalrates verfolgt den Zweck, die Schwierigkeiten, die infolge der Verringerung der Mitgliederzahl des Heimatblockes für die Arbeiten der Ausschüsse entstanden sind, zu beseitigen. Zur Erreichung dieser Absicht wurde beantragt, die Zahl der Mitglieder und Ersatzmitglieder der einzelnen Ausschüsse auf die beim Präsidenten des Nationalrates angemeldeten parlamentarischen Vereinigungen oder Verbände solchen Vereinigungen nach einer vom Nationalrat zu bestimmenden Verhältniszahl aufzuteilen . . . - Den einzelnen Vereinigungen steht nach der beantragten Änderung das Recht zu, jene Mitglieder, durch welche die betreffenden Vereinigungen in den Ausschüssen vertreten sein wollen, dem Präsidenten des Nationalrates namhaft zu machen. Mit dieser Namhaftmachung sollen sie als gewählt gelten.«<sup>18</sup>

Durch die Geschäftsordnungsreform des Jahres 1961, die unter anderem den Dualismus zwischen autonomer Geschäftsordnung und Geschäftsordnungsgesetz beseitigte und die Geschäftsordnung als Ganzes in den Rang eines Bundesgesetzes erhob, wurden die zunächst nur vorausgesetzten und dann nebenbei erwähnten parlamentarischen Klubs ausdrücklich gesetzlich verankert.

§ 13 des Geschäftsordnungsgesetzes lautet seither:

»Abgeordnete der gleichen wahlwerbenden Partei haben das Recht, sich in einem Klub zusammenzuschließen. Für die Anerkennung eines solchen Zusammenschlusses ist die Zahl von mindestens fünf Mitgliedern erforderlich. Abgeordnete, die nicht der gleichen wahlwerbenden Partei angehören, können sich in einem Klub nur mit Zustimmung des

## 116

Nationalrates zusammenschließen. Die Ergebnisse der Konstituierung eines Klubs sind dem Präsidenten schriftlich mitzuteilen.«<sup>9</sup>

Dieser gesetzlichen Verankerung der parlamentarischen Klubs folgte im Juli 1973 sogar eine zumindest indirekte bundesverfassungsgesetzliche Verankerung; durch Bundesverfassungsgesetz vom 4. Juli 1973 wurde dem Artikel 30 BVG unter anderem ein neuer Absatz 5 angefügt, der lautet:

»Der Präsident des Nationalrates kann den parlamentarischen Klubs zur Erfüllung parlamentarischer Aufgaben Angestellte der Parlamentsdirektion zur Dienstleistung zuweisen.«<sup>20</sup>

Die parlamentarischen Klubs sind daher nunmehr verfassungsgesetzlich und geschäftsordnungsmäßig verankerte, auf freiwilligem Zusammenschluß beruhende Vereinigungen von Abgeordneten, zur gemeinsamen politischen und organisatorischen Durchführung ihrer parlamentarischen Arbeit in einer bestimmten Gesetzgebungsperiode, wobei sich an die Konstituierung der Klubs beziehungsweise an die ausdrückliche Anerkennung eines Klubs durch den Nationalrat (im Falle der Bildung dieses Klubs aus Abgeordneten verschiedener wahlwerbender Parteien) eine Reihe gesetzlicher und faktischer Folgen knüpfen.

Die realpolitische Definition der parlamentarischen Klubs ist freilich noch einfacher, da es sich - von dieser Warte aus betrachtet - einfach um eine Vereinigung aller auf einer Parteiliste gewählten Abgeordneten handelt, in die man mit der Wahl in den Nationalrat automatisch aufgenommen wird und in der man ebenso automatisch bis zum Ausscheiden aus dem Nationalrat verbleibt. Nur der extrem seltene Sonderfall des Austrittes oder Ausschlusses eines Abgeordneten aus seiner Partei während der Legislaturperiode hätte den Austritt beziehungsweise Ausschluß aus dem betreffenden Parlamentsklub zur Folge,<sup>21</sup> während der Fall eines Parteiübertrittes mit entsprechendem Klubwechsel in der Geschichte der Zweiten Republik überhaupt noch nie vorgekommen ist.

Mit anderen Worten: Sosehr die Wahl in den Nationalrat als Mitglied und Kandidat einer wahlwerbenden Partei Voraussetzung für die Mitgliedschaft im betreffenden Parlamentsklub ist, sowenig ist vorstellbar, daß jemand, bei dem diese Voraussetzungen vorliegen, »seinem« Klub nicht angehört, weil er - von allen anderen Umständen abgesehen - außerhalb des Klubs seine volle parlamentarische Wirksamkeit gar nicht erreichen könnte.<sup>22</sup>

Er könnte zum Beispiel keinem parlamentarischen Ausschuß angehören, weil die Namhaftmachung der Ausschußmitglieder zu den gesetzlich verankerten Aufgaben der Klubs zählt,<sup>23</sup> keine Anträge stellen und keine Interpellationen einbringen.

§ 25 der Geschäftsordnung - zurückgehend auf die bereits erwähnte Abänderung aus dem Jahre 1932 - bestimmt in seiner derzeit geltenden Fassung: »Zur Vorberatung der Verhandlungsgegenstände

## 117

werden Ausschüsse gewählt. Der Nationalrat setzt die Zahl der Mitglieder und Ersatzmitglieder jedes zu wählenden Ausschusses fest. Die Mitglieder und Ersatzmitglieder werden auf die parlamentarischen Klubs oder auf die Verbände von Klubs im Verhältnis der Zahl der ihnen angehörigenden Abgeordneten verteilt. Die Klubs (Verbände) machen die auf sie entfallenden Ausschuß- und Ersatzmitglieder dem Präsidenten namhaft. Diese gelten damit als gewählt. Sobald beim Präsidenten angemeldete Veränderungen im Stärkeverhältnis von Klubs (Verbänden) es erheischen, hat der Nationalrat die Zahl der Mitglieder und die Verhältniszahl neu festzusetzen und eine Neuwahl der bestehenden Ausschüsse durchzuführen.«

Dies bedeutet in der Praxis:

- a) die Größe der Ausschüsse wird vom Plenum des Nationalrates festgelegt,
- b) das Stärkeverhältnis der Fraktionen in einem Ausschuß ist proportional dem Stärkeverhältnis im Nationalrat,
- c) die personelle Zusammensetzung der Ausschüsse erfolgt auf Grund autonomer Entscheidungen der Klubs (Verbände).

Auch Umbesetzungen in der Zusammensetzung der Ausschüsse beziehungsweise der Rückzug eines Abgeordneten aus einem Ausschuß werden durch schriftliche Mitteilung des betreffenden Klubs an den Präsidenten des Nationalrates vorgenommen und auch dann wirksam, wenn der betreffende Abgeordnete mit seiner »Abberufung« aus einem Ausschuß nicht einverstanden sein sollte.

Scheidet ein Abgeordneter aus einem Klub aus, so erlöschen seine Ausschußmandate automatisch mit der diesbezüglichen Mitteilung an den Präsidenten des Nationalrates.

Dasselbe Verfahren wird bei der Zusammensetzung der Unterausschüsse und der Untersuchungsausschüsse eingehalten.

In der Praxis bedeutet dies, daß die Entscheidung über die personelle Zusammensetzung der Ausschüsse zur Gänze in die Hände der Klubs gelegt ist.

Weiters bestimmt die Geschäftsordnung, daß die Obmänner der parlamentarischen Klubs gemeinsam mit dem Präsidenten des Nationalrates die Präsidialkonferenz des Nationalrates, also das Steuerungsorgan für die Abwicklung der parlamentarischen Arbeit bilden. Durch die Mitgliedschaft der Klubobmänner in der Präsidialkonferenz und durch die Art der Vorbereitung der einzelnen Präsidialsitzungen haben die Klubs also unmittelbare Einflußmöglichkeit auf alle Beratungsgegenstände der Präsidialkonferenz, deren Kompetenz in der Praxis über die im § 14 der Geschäftsordnung demonstrativ aufgezählten Beispiele weit hinausgehen.<sup>24</sup>

Kurze Zeit nach der Verankerung der parlamentarischen Klubs im Geschäftsordnungsgesetz wurde die Schaffung einer finanziellen Basis

## 118

für die parlamentarischen Klubs in Angriff genommen, durch die ihr Aktionsradius erweitert und ihre finanzielle Unabhängigkeit gefestigt werden sollte.

Bis zu diesem Zeitpunkt bestritten die Klubs ihren finanziellen Aufwand aus Klubbeiträgen der Abgeordneten, die mit etwa 10% ihrer Bruttoaufwandsentschädigungen festgesetzt waren. Durch das » Bundesgesetz vom 26. November 1963, mit dem die Tätigkeit der Klubs der wahlwerbenden Parteien im Nationalrat erleichtert wird«,<sup>25</sup> wurde den »Abgeordnetenklubs des Nationalrates« zur »Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben« ein »Anspruch auf einen Beitrag zur Deckung der ihnen daraus erwachsenden Kosten« eingeräumt. Der im Jahre 1963 festgesetzte Beitrag wurde durch Novellierung des Gesetzes in den Jahren 1966, 1967 und 1970 erhöht<sup>26</sup> und setzt sich derzeit zusammen aus einem Grundbetrag der dem Jahresbruttobezug von vier Vertragsbediensteten des Bundes der Entlohnungsgruppe A, Entlohnungsstufe 20 einschließlich der Sonderzahlungen und von vier Vertragsbediensteten der Entlohnungsgruppe D, Entlohnungsstufe 21 einschließlich der Sonderzahlungen entspricht und einen Zusatzbetrag für je angefangene zehn Abgeordnete in der Höhe eines Jahresbruttobezuges von zwei Vertragsbediensteten des Bundes der Entlohnungsgruppe A, Entlohnungsstufe 20, einschließlich der Sonderzahlungen.

Ein weiterer Betrag in der Höhe von 67% der nach vorstehenden Bestimmungen errechneten Summe wird den parlamentarischen Klubs »für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit« zur Verfügung gestellt, so daß die beiden großen Parlamentsklubs aus diesen Titeln über ein Jahresbudget von etwa 7,8 Millionen Schilling (SPÖ) bzw. 6,6 Millionen Schilling (ÖVP) und die FPÖ über ein solches von etwa 2,3 Millionen Schilling verfügen (1973).<sup>27</sup>

Während Bundesverfassung und Geschäftsordnung die parlamentarischen Klubs richtigerweise als eigene - von den politischen Parteien zu unterscheidende - Rechtsträger anerkennen, gibt es zahlreiche Bundesgesetze, die fälschlicherweise von einer nicht nur politischen, sondern auch rechtlichen Identität der politischen Parteien und der parlamentarischen Klubs ausgehen, in dem sie beispielsweise die Vertretung der politischen Parteien in bestimmten Organen und Institutionen vom Stärkeverhältnis der parlamentarischen Fraktionen im Hauptausschuß abhängig machen beziehungsweise von den »im Hauptausschuß des Nationalrates vertretenen Parteien « sprechen.<sup>28</sup> Diese Ungenauigkeit hat allerdings in der Praxis noch nie zu Schwierigkeiten geführt, weil es durchaus der Realität entspricht, eine politische Identität zwischen politischen Parteien und parlamentarischen Fraktionen zu unterstellen und weil darüber hinaus infolge der festen Parteibindungen in Österreich Parteiaustritte oder -übertritte von Abgeordneten - wie schon erwähnt - derart selten sind, daß man von einem konstanten Stärkeverhältnis der parlamentarischen Fraktionen während einer Gesetzgebungsperiode ausgehen kann.

## 119

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Rechtsstellung der parlamentarischen Klubs als Vereinigung der auf einer bestimmten Parteiliste gewählten Abgeordneten heute zweifellos genauer geregelt ist als die Rechtsstellung der politischen Parteien.<sup>29</sup> Dem ist freilich noch hinzuzufügen, daß der Begriff des »Klubs« wie er in der Geschäftsordnung des Nationalrates verankert ist und soeben beschrieben wurde, eindeutig nur den Zusammenschluß von Abgeordneten zum Nationalrat umfaßt, daß aber in der parlamentarischen Praxis die Parlamentsklubs der beiden großen Parteien aus historischen, politischen und organisatorischen Gründen sowohl die Nationalrats- als auch die zugehörige Bundesratsfraktion umfassen. Wie noch darzustellen sein wird, sind Klubvollversammlung, Klubvorstand und Klubsekretariat jeweils Organe des »Gesamtklubs«, wobei in der sozialistischen Parlamentsfraktion die Verbindung zwischen Nationalrats- und Bundesratsfraktion sogar durch die offizielle Briefpapierbezeichnung »Klub der sozialistischen

Abgeordneten und Bundesräte« zum Ausdruck kommt. Die politische Gemeinsamkeit von Mandataren, die der gleichen Partei angehören, ist in der Praxis stärker als die strenge verfassungsgesetzliche Trennung zwischen den beiden gesetzgebenden Körperschaften Nationalrat und Bundesrat.

## Kandidatenaufstellung und Rekrutierung der parlamentarischen Fraktionen

Österreich hat seit der Gründung der Republik für die Wahlen zum Nationalrat ein proportionales Listenwahlrecht.<sup>30</sup> Wenngleich zu der Entscheidung zwischen den wahlwerbenden politischen Parteien in wachsendem Maße auch ein Element der Persönlichkeitswahl in Form einer Entscheidung zwischen »Kanzlerkandidaten« hinzutritt, werben zumindest die übrigen Nationalratskandidaten primär nicht für ihre Person, sondern für die Liste der wahlwerbenden Partei (= politische Partei), von der sie kandidiert werden.

Diese Listen enthalten maximal doppelt so viele Kandidaten, als in dem betreffenden Wahlkreis Mandate zur Vergebung gelangen, das sind seit der Nationalratswahlordnungs-Novelle 1970 zwischen 12 Kandidaten (Wahlkreis Vorarlberg) und 84 Kandidaten (Wahlkreis Wien).<sup>31</sup>

Vom Stärkeverhältnis der Parteien in den einzelnen Wahlkreisen und der daraus resultierenden Zahl von Grundmandaten hängt es ab, wie viele Kandidaten der betreffenden Liste im ersten Ermittlungsverfahren als gewählt gelten. Bei den Nationalratswahlen vom Oktober 1971 verteilten sich die Grundmandate folgendermaßen auf die einzelnen Parteien und Wahlkreise (Tabelle 3).

Dies bedeutet angesichts der nach wie vor relativ großen Stabilität der Parteienstärken, daß die Placierung auf der Kandidatenliste als

120

Tabelle 3  
Verteilung der Grundmandate

| Wahlkreis              | SPÖ | ÖVP | FPÖ | Summe |
|------------------------|-----|-----|-----|-------|
| Burgenland             | 3   | 3   | -   | 6     |
| Kärnten                | 7   | 4   | 1   | 12    |
| Niederösterreich       | 16  | 17  | 1   | 34    |
| Oberösterreich         | 13  | 12  | 1   | 26    |
| Salzburg               | 4   | 3   | 1   | 8     |
| Steiermark             | 14  | 12  | 1   | 27    |
| Tirol                  | 4   | 6   | -   | 10    |
| Vorarlberg             | 2   | 3   | -   | 5     |
| Wien                   | 24  | 14  | 1   | 39    |
| Summe der Grundmandate | 87  | 74  | 6   | 167   |

weitgehende Vorentscheidung für die Wahl in den Nationalrat betrachtet werden kann, weil der Großteil der Listenplätze bereits vor dem Wahltag entweder als »sicheres Mandat« oder als (*zunächst*) »aussichtsloser Platz« feststeht; nur für eine schmale Grenzzone auf der Kandidatenliste bringt erst der Wahltag selbst die Entscheidung ob »ja« oder »nein«. Daran hat auch die Einrichtung von Vorzugsstimmen in der Praxis nichts geändert.<sup>32</sup>

Was nun die Vergabe der sicheren, der möglichen und der aussichtslosen Listenplätze betrifft (die bei einer Partei wie der SPÖ im Bundesdurchschnitt quantitativ zueinander im Verhältnis von etwa 8:1:15 stehen), gibt es bei der Erstellung der Kandidatenlisten einige Grundsätze, die für alle im Nationalrat vertretenen Parteien in ähnlicher Weise gelten.

Da ist zunächst einmal das *Prinzip der »Permanenz der Mandate«*:

Wer bereits dem Nationalrat angehört, hat eine überaus große Chance, auch bei der nächsten Wahl wieder an sicherer Stelle aufgestellt und daher gewählt zu werden, wenn er nicht:

- a) die Altersgrenze erreicht hat,
- b) in eine andere Funktion berufen wird, oder
- c) aus echten persönlichen oder gesundheitlichen Rücksichten auf eine Wiederkandidatur verzichtet.

Fälle, wo ein bereits dem Nationalrat angehörender Abgeordneter nicht wieder an aussichtsreicher Stelle kandidiert wird, ohne daß einer der oben angeführten Gründe vorliegt, sind seltenste Ausnahmen;<sup>33</sup> mit anderen Worten: Die Erneuerungsrate im Nationalrat ist im wesentlichen ein Produkt der Altersklausel in den Parteistatuten und

der Zahl der Berufungen in andere Funktionen, die mit einem Mandat im Nationalrat unvereinbar sind.

Von den 165 Abgeordneten, die dem Nationalrat am Ende der XII. Gesetzgebungsperiode angehörten, kandidierten 151 für die Wiederwahl in den Nationalrat der XIII. Gesetzgebungsperiode. Sie wurden alle bis auf drei wiedergewählt: Ein SPÖ-Kandidat war mit Rücksicht auf eine »zentrale Notwendigkeit« und zwei ÖVP-Kandidaten im Hinblick auf die Kandidatur von drei parteifreien Bewerbern so ungünstig placiert worden, daß die angestrebte Wiederwahl scheiterte.

Von den 14 nicht mehr Kandidierenden entfielen 7 auf die SPÖ und 7 auf die ÖVP.

Könnte man hier einwenden, daß die Umstände der Wahl zwischen der XII. und der XIII. Gesetzgebungsperiode nicht verallgemeinert werden dürfen, weil die zu Ende gegangene Legislaturperiode nur eineinhalb Jahre gedauert hatte<sup>34</sup> und außerdem bei der Neuwahl das neue Wahlgesetz mit der erhöhten Zahl von Mandaten wirksam wurde, so findet man das Gesetz der »Permanenz der Mandate« auch beim Wechsel von der XI. zur XII. Gesetzgebungsperiode in eindrucksvoller Weise bestätigt.<sup>35</sup>

Von den 165 Abgeordneten, die dem Nationalrat am Ende der XI. Gesetzgebungsperiode angehörten, verzichteten 41 aus den oben angeführten Gründen auf eine Wiederkandidatur. Davon entfielen 7 auf die SPÖ, 33 auf die ÖVP und 1 auf die FPÖ. 124 Abgeordnete, das sind 75,1% der Mitglieder des Nationalrates, kandidierten neuerlich, und von diesen 124 wurden 120 wiedergewählt; nur je 2 Abgeordnete von ÖVP und SPÖ, die sich neuerlich um ein Mandat beworben hatten, waren so ungünstig placiert, daß sie nicht wiedergewählt wurden.

Als Resümee kann man festhalten, daß am Ende einer vierjährigen Gesetzgebungsperiode etwa ein Viertel bis ein Fünftel der sicheren Listenplätze frei wird, während die übrigen drei Viertel oder vier Fünftel der Abgeordneten neuerlich kandidieren und zu mehr als 95% auch wiedergewählt werden.

Daran knüpft sich die Frage, nach welchen Gesichtspunkten die freigewordenen Listenplätze nachbesetzt werden. Dazu ist zunächst zu sagen, daß die wiederkandidierenden Abgeordneten in der Regel in freigewordene vordere Listenplätze ausgediegener Abgeordneter aufrücken: frei zur Neubesetzung wird das unterste Viertel oder Fünftel der »sicheren Plätze«; das heißt aber nicht, daß in gleicher Weise jene Kandidaten, die bei der letzten Wahl auf gerade nicht mehr wählbaren Listenplätzen kandidiert haben, automatisch in den Bereich der »wählbaren Plätze« aufrücken: die Reihung auf den nicht wählbaren Plätzen entspricht nicht immer einer »Hierarchie der potentiellen Kandidaten« und ist daher auch nicht unbedingt mit den Aufstiegschancen für das nächste Mal identisch. Selbst bei Nachbesetzungen zwischen zwei Wahlen infolge des Ausscheidens eines Abgeordneten reicht meistens ein Blick auf die Kandidatenliste nicht aus, um

## 122

festzustellen; wer den ausgeschiedenen Abgeordneten ersetzen wird<sup>36</sup> Natürlich bietet ein vorderer Platz in der Liste der nicht wählbaren Kandidaten eine günstige Ausgangsposition für die nächste Wahl, aber diese Position konkurriert zum Beispiel mit dem *Prinzip der territorialen Repräsentation*; damit ist nicht nur der im Wahlgesetz selbst niedergelegte Grundsatz gemeint, wonach ein Abgeordneter aus einem bestimmten Wahlkreis nur durch einen Kandidaten aus demselben Wahlkreis ersetzt werden kann, sondern es handelt sich um eine Bindung an noch kleinere territoriale Einheiten, und zwar derart, daß die politischen Bezirke beziehungsweise Bezirksorganisationen, die durch einen oder mehrere Abgeordnete im Nationalrat vertreten sind, für den Fall, daß einer dieser Abgeordneten ausscheidet, mit dem allergrößten Nachdruck und mit hohen Erfolgchancen durchzusetzen trachten, daß wieder ein von ihnen vorgeschlagener Kandidat in den Nationalrat einzieht beziehungsweise an wählbarer Stelle placiert wird.<sup>37</sup>

Für die Kandidatenliste der ÖVP ist gleichrangig noch das *bündische Prinzip* zu nennen; das heißt, jeder Bund hat - je nach seinem innerparteilichen Gewicht in dem betreffenden Bundesland - Anspruch auf ein bestimmtes Kontingent an Listenplätzen, insbesondere auch an wählbaren Listenplätzen. Bei der Reihung der Kandidaten ist auf diese Kontingente Rücksicht zu nehmen, und auch im Falle des Ausscheidens eines Abgeordneten während der Legislaturperiode wird dieser nicht automatisch durch den nächstgereihten Kandidaten, sondern in der Regel durch einen Abgeordneten desselben Bundes ersetzt. Es müssen schon sehr gewichtige Gründe vorhanden sein, um zu bewirken, daß das bündische Prinzip von anderen Überlegungen verdrängt wird.<sup>38</sup>

Bei der SPÖ kommt schließlich hinzu, daß ein bestimmter Teil der Mandate als »Gewerkschaftsmandate« gilt, und in aller Form durch Beschluß der sozialistischen Fraktion des Gewerkschaftsbundes in Vorschlag gebracht wird.

Um das von diesen Elementen geprägte System der Erstellung von Kandidatenlisten nicht allzu starr werden zu lassen, gab und gibt es permanente Versuche, den Parteiführungen die Möglichkeit einer stärkeren Einflußnahme auf die Kandidatenlisten zu sichern, insbesondere mit der Begründung, daß Kandidaten, deren Nominierung für die Gesamtpartei oder für die betreffende Parlamentsfraktion wichtig aber über den Weg einer Bezirksorganisation eher unwahrscheinlich wäre, eine Chance auf einen günstigen Listenplatz erhalten sollen. Diese Überlegungen haben in den letzten Jahren in den Parteistatuten der beiden großen Parteien ihren ausdrücklichen Niederschlag gefunden.

Im Parteistatut der SPÖ heißt es dazu: »Für ein Fünftel der Plätze auf den Kandidatenlisten sind solche Personen vorzuschlagen, deren Wahl ohne Rücksicht auf ihren Wohnsitz im Interesse der Arbeit des Nationalrates und einer ausgewogenen Zusammensetzung des Natio

## 123

nalrates notwendig ist. Der Bundespartei Vorstand hat in diesen Fällen wegen der Reihung mit den zuständigen Organisationen rechtzeitig das Einvernehmen herzustellen.«<sup>39</sup> Und im neuen Parteistatut der ÖVP lautet die diesbezügliche

Bestimmung: »Für 5% aller Kandidaten eines Nationalratswahlkreises, mindestens aber für einen Kandidaten steht der Landesparteileitung das alleinige Aufstellungsrecht zu. Weitere 5%, mindestens aber ein Kandidat, können der Landesparteileitung von der Bundesparteileitung rechtzeitig genannt werden.«<sup>40</sup>

Eine exakte Durchführung dieser Bestimmungen in den Statuten der beiden großen Parteien scheitert freilich schon daran, daß jeweils nur von Kandidaten beziehungsweise Kandidatenlisten, nicht aber von »wählbaren Plätzen« die Rede ist; gerade auf diese kommt es aber letzten Endes an. Weiters ist es auch deshalb schwierig, diese Bestimmung exakt zu handhaben beziehungsweise ihre Bedeutung zu quantifizieren, weil »Parteinotwendigkeiten«, die einmal den Sprung in den Nationalrat geschaffen haben, im Sinne des bereits Gesagten bei der nächsten Wahl meistens unbestritten wieder kandidiert werden, so daß es dann von ganz anderen Faktoren abhängt, ob jemand, dessen Wiederwahl in den Nationalrat an sich gesichert ist, neuerlich zum Kontingent der »Parteinotwendigkeiten« zählt oder ob er bereits als Bezirkskandidat gilt und jemand Zusätzlicher als »Parteinotwendigkeit« in Vorschlag gebracht werden kann.

Somit reduziert sich die Institution der Parteinotwendigkeiten oder des Bundespräzipuums (wie dies bei der ÖVP genannt wird) auf eine zusätzliche Legitimation der Parteiführung, bei der Erstellung der Kandidatenlisten frühzeitig mitzusprechen<sup>41</sup> und den einen oder anderen Bewerber durchzusetzen, wie das zum Beispiel bei der Kandidatur »parteifreier Kandidaten« auf der Liste der ÖVP im Jahre 1971 besonders deutlich sichtbar wurde.

Vom organisatorischen Ablauf her gesehen geht die Erstellung der Kandidatenlisten in groben Zügen folgendermaßen vor sich: Die einzelnen Bezirksorganisationen beschließen die Kandidaten ihres Bezirkes, teilen diese der Landespartei mit und kämpfen darum, daß dem Bezirk auf der Liste der wählbaren Plätze zumindest nicht weniger Plätze zufallen als bei der letzten Wahl; die Kriterien und den Prozeß der Willensbildung in den Bezirksorganisationen zu schildern, würde über den Rahmen dieses Aufsatzes weit hinausgehen. Tatsache bleibt jedenfalls, daß trotz der Schaffung von Landeswahlkreisen - zumindest bei den beiden großen Parteien - die Bezirksorganisationen nach wie vor der wichtigste Faktor bei der Kandidatenaufstellung sind.<sup>42</sup>

Die Landespartei versucht dann die Wahlkreisliste (=Landesliste) unter Bedachtnahme auf die vorstehend genannten Wünsche »von unten«, aber auch unter Bedachtnahme auf allfällige Parteinotwendigkeiten »von oben« und unter Berücksichtigung der Bünde beziehungsweise der Vorschläge der Gewerkschaftsfraktion zu reihen.

Das Parteistatut der ÖVP trennt in diesem Sinne ausdrücklich

124

zwischen dem Vorschlagsverfahren auf Bezirksebene und dem Aufstellungsverfahren beziehungsweise Reihungsverfahren auf Landesebene.<sup>43</sup> Vor der endgültigen Beschlußfassung über die Landeslisten ist es manchmal notwendig, im Parteipräsidium die Unterbringung strittig gebliebener Kandidaten zu besprechen oder eine »Kandidatenverpflanzung« über Bundesländergrenzen hinweg zu organisieren.<sup>44</sup> Mit der Genehmigung der Kandidatenliste durch die Landesparteiorgane ist die Kandidatenaufstellung - zumindest für die Vergabe der Grundmandate - bei den beiden großen Parteien de facto abgeschlossen. Die Beschlußfassung im Parteivorstand und schließlich im Parteirat dient nur der Autorisierung der Listen, bringt aber in der Regel keine Veränderungen mehr. Allerdings entscheidet der Parteivorstand der SPÖ beziehungsweise die Bundesparteileitung der ÖVP nach der Wahl noch über die Besetzung der Restmandate, um - je nach dem Wahlergebnis - knapp verfehlt Grundmandate zu ersetzen oder aus Hoffungsplätzen definitive Mandate zu machen.

Die Entscheidung über die Nachbesetzung von Mandaten, die während der Legislaturperiode frei werden, liegt de facto bei der zuständigen Landesparteiorganisation; diese ist dabei zwar an die vor der Wahl beschlossene Kandidatenliste, nicht aber - wie schon erwähnt - an deren genaue Reihenfolge gebunden, sondern berücksichtigt wieder die vorstehend skizzierten Grundsätze der territorialen beziehungsweise bündischen Repräsentation usw.

Bei der FPÖ liegt das Schwergewicht der Kandidatenaufstellung eindeutig bei den Landesorganisationen, weil die Freiheitlichen derzeit in keinem Bundesland über mehr als ein Grundmandat verfügen, so daß für einen Bezirksproporz an den wählbaren Stellen gar nicht genügend Mandate vorhanden wären. Die endgültige Entscheidung trifft dann die Bundesparteileitung.<sup>45</sup>

Somit ist die Zusammensetzung der parlamentarischen Fraktionen das Ergebnis einer von der politischen Grundstruktur unseres Landes ausgehenden Kausalkette: Die traditionelle Konstellation von zwei großen Parteien und einer »dritten Kraft« hat in einem diese Konstellation berücksichtigenden beziehungsweise reproduzierenden Wahlrecht ihren Niederschlag gefunden.

Dieses Wahlrecht wiederum räumt den politischen Parteien den entscheidenden Einfluß auf die Kandidatenlisten ein und die Kandidatenlisten (beziehungsweise deren »sichere Plätze«) determinieren die Zusammensetzung des Nationalrates.

## Zusammensetzung der Nationalratsfraktionen

Über das Ergebnis dieses Prozesses, also die tatsächliche Zusammensetzung des Nationalrates, können in aller Kürze folgende Angaben gemacht werden:

Von den 366-Kandidaten, die bei den Nationalratswahlen 1971 für