

politicum

**Josef Krainer Haus
Schriften**

Recht und Politik

34

Juli 1987 / 8. Jahrgang

Noch erhältliche Nummern:

- Heft 30 „Mythos — cogito, ergo...“
- Heft 31 „Menschenrechte“
- Heft 32 „Wirtschaft und Unternehmer“
- Heft 33 „Wohin sind wir beraten?“

Herausgeber: Josef-Krainer-Haus
Bildungszentrum der ÖVP Steiermark

Medieninhaber: ÖVP Steiermark

Ständige Redaktion:
Herwig Hösele, Ludwig Kapfer, Dr. Manfred Prisching

Hersteller: Klampfer OHG., 8160 Weiz

Für den Vertrieb verantwortlich:
Helmut Wolf

Bestellungen an Josef-Krainer-Haus
Pfeifferhofweg 28, 8045 Graz

Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirates

- Univ.-Prof. Dr. Alfred ABLEITINGER
- Univ.-Ass. Dr. Wolfgang BENEDEK
- Univ.-Prof. Dr. Christian BRÜNNER
- Prof. Dr. Karl A. KUBINZKY
- Univ.-Prof. Dr. Wolfgang MANTL
- Univ.-Prof. Dr. Norbert PUCKER
- Univ.-Prof. Dr. Reinhard RACK
- Univ.-Prof. Dr. Kurt SALAMUN
- Univ.-Prof. Dr. Bernd SCHILCHER
- Univ.-Prof. DDr. Gerald SCHÖPFER
- Univ.-Prof. DDr. Wilfried SKREINER
- Univ.-Prof. Dr. Kurt WEINKE
- Univ.-Prof. Dr. Franz WOLKINGER
- Univ.-Doz. Dr. Wolfgang ZACH

Inhalt:

Editorial	1
Gerhard Hirschmann Rechtszerzeugung als politische Aufgabe — aus der Sicht der steirischen ÖVP	3
Franz Trampusch Rechtszerzeugung als politische Aufgabe — aus der Sicht der steirischen SPÖ	5
Heinz Konrad Recht und Politik vor Ort — Die Bezirkshauptmannschaft	6
Peter Rieser Recht und Politik vor Ort — Die Gemeinde	8
Gerhart Holzinger Das Parteiengesetz als Recht der Politik	11
Raoul F. Kneucker „Politisierung“ der Beamenschaft — „Verbeamung“ der Politik	18
Kurt Gallent Entpragmatisierung	23
Horst Bogner Das Bürokratiesyndrom oder der Unmut über die öffentliche Verwaltung	30
Gustav Zeillinger Die politische Intervention — Rechtshilfe oder Rechtsbeugung	32
Bernhard Raschauer Gesetzgebung und Vollziehung im Umweltschutzrecht	38
Manfred Rupprecht Krankheitssymptome des österr. Umweltschutzrechtes	42
Kaspanaze Simma Alternative Politik andere Wege — andere Ziele	44
Roswitha Preininger Winterakademie 1987 „Freiheit und Gleichheit“	46
Roman Herzog Freiheit und Gleichheit als Grundwerte und als politische Handlungsanleitungen	54
Kulturpoliticum	60
Satiricum	62
Wissenschaft	63
Chronik	64
Offenlegung der Richtung im Sinne des Pressegesetzes: „politicum“ versteht sich als Plattform der Diskussion im Geiste jener größtmöglichen Offenheit und der tragenden Prinzipien, wie sie im „Modell Steiermark“ vorgegeben sind.	

EDITORIAL

Recht und Politik

Recht und Politik stehen zueinander in einer vielfältigen Wechselbeziehung. Die Politik macht das Recht; das Recht bildet seinerseits auch den Organisationsrahmen für große Teile des politischen Geschehens im Land. Auf diesen einfachsten Nenner gebracht zeigt sich bereits, daß die beiden Begriffe Recht und Politik sich von vornherein nicht dafür eignen, in irgendein Über- und Unterordnungsschema eingepaßt zu werden.

Dies beweist dann auch die Praxis immer wieder ganz deutlich: Nicht selten setzt sich die Politik über das Recht, das sie selbst erzeugt hat, im Einzelfall ohne viel Aufhebens hinweg. Damit ist es freilich noch nicht getan. In der Folge kann es dann nämlich dazu kommen, daß die Rechtsverletzung durch die Politik in einem rechtlichen Verfahren zum Anlaß genommen wird, der Politik und/oder ihren Repräsentanten in unter Umständen sogar sehr schmerzhafter Form zu bestätigen, daß Unrecht geschehen ist.

Das Thema Recht und Politik ist alles in allem noch um vieles weitreichender und facettenreicher als in dem einen Beziehungsmodell demonstriert. Recht und Politik auf der Ebene der Bundesverfassung und der großen Staatspolitik sieht ganz anders aus und folgt auch ganz anderen Eigengesetzlichkeiten, als beispielsweise Recht und Politik vor Ort. Durchaus ergiebig ist es auch, sich dem Thema in der Dimension Zeit zu widmen. Dabei zeigt sich, daß Recht nicht immer Recht bleibt, bzw. daß das, was einmal als Recht gegolten hat, im Verlauf der Zeit durchaus seine normative Verbindlichkeit verlieren kann. Das, was in der Politik unter dem Signum „Wertewandel“ läuft, hat auf der Ebene der Entwicklung des positiven Rechts eine ganze Reihe von Komplementärfällen — Gesetze werden abgeändert, wenn sie nicht mehr als adäquat emp-

funden werden, Gesetze werden unter Umständen aber auch einfach ignoriert und mißachtet, wenn man sie nicht mehr für entsprechend zeitgemäß hält. Für manche Rechtsvorschriften sehen die Dinge wieder ganz anders aus. Von den sogenannten Grundrechten erwarten wir, daß sie über die Tagesaktualität hinaus Bestand haben und dabei insbesondere auch dem Schutz des einzelnen Menschen bzw. Staatsbürgers vor allzugroßer politischer Gestaltungsfreude des einfachen Gesetzgebers dienen sollen.

Recht und Politik werden beide gleichermaßen von Menschen für Menschen gemacht. Bei der Auseinandersetzung mit Fragen von Recht und Politik ist es daher auch unumgänglich, dieser menschlichen Seite, bis hin zum allzu Menschlichen in rechtlichen und politischen Geschehnissen nachzugehen.

Einiges von dem, was das Thema Recht und Politik insgesamt ausmacht, war Gegenstand einer Veranstaltungsreihe im Josef-Krainer-Haus, und auch die Winterakademie des Arbeitsjahres 1986/87 stand unter dem globalen Vorzeichen „Recht und Politik“.

Wenn nun die meisten der seinerzeitigen Referate und große Teile der Winterakademie in diesem Heft des *politicum* zusammengefaßt und damit auch einem breiteren Publikum zugänglich gemacht werden, dann geschieht dies vor allem in der Erwartung, daß damit bei dem einen oder anderen der Appetit geweckt wird, politisch aktiv zu werden, nach Möglichkeit so intensiv, daß die eigenen politischen Vorstellungen sich eines Tages sogar in der anspruchsvollen und weitreichenden Form des Gesetzes wiederfinden. Die Rechtsordnung und unser politisches System sind beide darauf ausgerichtet, auch dem einzelnen Staatsbürger derartige Möglichkeiten zu geben. Es bleibt an ihm, sie zu nutzen.



RECHTSEZUGUNG ALS POLITISCHE AUFGABE

aus der Sicht der steirischen Volkspartei*

Zum Thema Rechtserzeugung ist vorweg davon auszugehen, daß es in zwei Bereiche zu teilen ist: den einen Teil bildet ein eher formaler Block, nämlich der der Rechtserzeugung im engeren Sinn, den anderen Teil, wie man zu den inhaltlichen Vorgaben der Politik gelangt und wie es dann mit der konkreten Umsetzung aussieht.

Zuerst zum formalen Akt, dem der Rechtserzeugung, der vornehmlich den Gegenstand von Vorlesungen und Seminaren an den Universitäten bildet. Gesetze werden bekanntlich nach mehr oder weniger langen Diskussionen in den diversen Ausschüssen oder Unterausschüssen im Parlament bzw. im Landtag produziert; aufgrund der Tendenz, Gesetze am laufenden Band zu erzeugen und der des öfteren äußerst mangelhaften Legistik leiden diese Vorschriften an zahllosen Unklarheiten und Unverständlichkeiten bzw. an einer oft existenzbedrohenden Wirkung für den betroffenen Bürger. Dazu sei ein Vergleich des bayerischen Ministerpräsidenten F. J. Strauß erwähnt, der in einem Interview im Spiegel feststellte: „Die zehn Gebote Gottes enthalten 279 Wörter, die amerikanische Unabhängigkeitserklärung 300 Wörter, und die Verordnung der europäischen Gemeinschaften über den Import von Karamellbonbons umfaßt exakt 25.911 Wörter.“

Doch nun zur Hauptfrage: wie wird Politik gemacht, wo kommen die Inhalte her, gibt es überhaupt so etwas wie langfristige Zielsetzungen, und wie kann die Tagesspolitik diesen unterworfen werden? Zur Beantwortung soll das Beispiel der Steiermark bzw. der Steirischen VP dienen.

Modellarbeit

Vorweg sei bemerkt, daß die Steirische Volkspartei als erste Landesparteiorganisation Mitteleuropas Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre intensiv mit der Erarbeitung eines langfristigen Sachprogramms für die Landespolitik begonnen hat. Früher war Politik, wie sich der ehemalige Bundeskanzler Dr. Sinowatz ausdrücken beliebte, nicht ganz so „kompliziert“, sodaß man aufgrund einfacher Rahmenbedingungen und der eindeutigen Situation der Nachkriegszeit mit

klugem Pragmatismus an die Probleme heran ging und nicht Parteipolitik in einem negativen Sinne betrieb.

Da das Betätigungsfeld der politisch Aktiven ein sehr breit gefächertes ist — es reicht von der Landtags- bis zur Bezirksarbeit — ist es nicht weiter erstaunlich, daß vieles ganz einfach zur Routine wird und man daher von manche, gerade das Wesen der Politik ausmachende Dinge, wie die Veränderungen in der Gesellschaft, die notwendige Aufnahmefähigkeit verliert. Um diesem negativen Effekt zu begegnen, wurde 1979 das „Modell Steiermark“ ins Leben gerufen. In den 21 Arbeitskreisen und bei den mehr als 400 Mitarbeitern steht und stand immer im Zentrum der Programmarbeit eine Überlegung: durch eine Öffnung nach allen Seiten hin sollen kritische Geister, egal, ob alt oder jung, ob Frau oder Mann, ob Akademiker oder aus einem anderen Beruf kommend, ihre Ideen einbringen können.

Nach einjähriger intensiver Arbeit und der Vorstellung eines Diskussionsentwurfes im Jahre 1980 wurde eine breite Diskussion über die Bezirke hinweg geführt, bis 1981 dieses Programm endgültig zur Grundlage der Arbeit der Steirischen VP in der Regierung und im Landtag wurde.

Damit nicht genug. In den darauffolgenden Jahren war man ständig bemüht, für neue Fragen, wo immer auch solche auftauchten, Arbeitskreise zu installieren, Veranstaltungen zu organisieren, Referenten aus anderen Ländern einzuladen, die aus ihrer Sicht bzw. aufgrund ihrer Erfahrungen neue Lösungsmöglichkeiten suchen und finden helfen sollten. Dieses breite Spektrum verschiedenster Vorstellungen bietet nun die geeignete Basis, in der politischen Alltagsarbeit mit neuen Problemsituationen fertigzuwerden und neuen Strömungen in der politischen Landschaft, wie etwa den grün-alternativen Gruppen, gewappnet entgegenzutreten.

Doch nun zu einem nicht unwesentlichen Punkt meiner Ausführungen. In welcher Form erfolgt die konkrete Umsetzung der Programmarbeit im politischen Geschehen?

Unleugbare Tatsache ist, daß es nicht genügt, Visionen und Utopien nachzuweisen, denn die geänderte Situation in unserer Gesellschaft, wie zahlreiche Protestaktionen der Bürger in der letzten Zeit gezeigt haben, verlangt nach Entscheidungen und Taten.

LH Dr. Josef Krainer legte in seiner Regierungserklärung im Jahre 1981 einen Zielkatalog vor, der — basierend auf

dem „Modell Steiermark“ — in der Legislaturperiode 1981—1986 erfüllt werden sollte. In einer breiten Zusammenarbeit mit der sozialistischen Partei gelang es trotz der schwierigen Rahmenbedingungen, mit denen die Steiermark bestellt ist, wie die Krise in der Stahlindustrie, die Grenzlandsituation und die Stationierung der Draken, die Punkte dieser Regierungserklärung zu erfüllen.

Obwohl im Bereich der Verstaatlichten der Steiermark ein ziemlich scharfer Wind entgegenweht, lautete das oberste Prinzip des Landeshauptmannes und der Steirischen VP: Kampf um jeden Arbeitsplatz. Unbestrittenmaßen stellt die Sanierung der Verstaatlichten ein nur schwer lösbares Problem dar; so wurde zwar in den letzten 10 Jahren im ÖIAG-Bereich in Restösterreich der Beschäftigtenstand um 10% gehoben, in der Steiermark ging dieser jedoch im selben Zeitraum um 20% zurück. Aber für die Fehlernetze, die schon unter der Ära Kreisky ihren Anfang genommen hat, kann und will die Steiermark nicht die Zeche zahlen. Philosophieren und das Aufstellen kluger Managementtheorien können auch nicht aus der Welt schaffen, daß einer ganzen Region die industrielpolitische Verordnung droht, wenn nicht endlich ein offensives Konzept, ein nationales Sanierungsprogramm für die Obersteiermark aufs Tapet gebracht wird. Auch die Reihe von Förderungsmaßnahmen und Initiativen der letzten Jahre für die klein- und mittelständische Wirtschaft konnten vieles nicht mehr wettmachen in einem durch die Aufrechterhaltung der alten und die Schaffung neuer Arbeitsplätze ohnehin schon genug belasteten Bereich.

Neben der Frage der Erhaltung und Schaffung der Arbeitsplätze wurde auf die Umweltproblematik schon zu einem Zeitpunkt ein wesentlicher Schwerpunkt gelegt, als dieses Thema noch nicht die modische Etikette für diverse politische Interessen bildete. Für Mellach und Voitsberg ÖDK III setzte man solche Emissionsgrenzwerte an, daß diese Betriebe die modernen kalorischen Kraftwerke Mitteleuropas werden sollten. Der erste Energieplan entstand in der Steiermark. Durch Zusammensetzung aller Kompetenzen wurde ein einheitliches Umweltressort geschaffen — nur, die Umweltproblematik läßt sich nicht mit einem Schlag lösen. Für unser nunmehr seit 200 Jahren bestehendes Industriessystem, das neben seinen Segnungen für die Menschheit auch zahlreiche Schattenseiten zeigt, stellt sich die ungeheure Aufgabe, diese beinahe zu spät erkannten Schäden in einer ersten Phase zu reparieren oder einzudämmen.

* Dieser Beitrag ist ein unveränderter Tonbandmitschnitt eines vor der Projektgruppe „Recht und Politik“ gehaltenen Referates. Dies gilt auch für die meisten der folgenden Beiträge.

Verfassungs- und Bürokratierreform

Vor zwei Jahren begannen im Steiermärkischen Landtag die Verhandlungen über den einzigen offenen Punkt der Regierungserklärung, nämlich über die direkte Demokratie und Bürgerrechtsprache, basierend auf einem hervorragenden Expertenwurf der Universitätsprofessoren Wolfgang MANTL und Reinhard RACK. Nach zähem und langwierigem Ringen konnten die diesbezügliche Landesverfassungsreform und das Steiermärkische Volksrechtsgesetz mit 1. 1. 1987 in Kraft treten.

Ganz kurz zu weiteren Erneuerungsschritten. Die Steiermark hat den ersten Landesrechnungshof Österreichs eingerichtet, eine große Spitalsreform durchgeführt, auch neue Wohnbauinitiativen gesetzt, obwohl sich hier bereits die Grenze der großen Möglichkeiten am Horizont abzeichnet hat. Dank der Mitarbeit von sehr engagierten Architekten kam es im Bereich des sozialen Wohnbaus der Steiermark zu einer Situation, die vor 10 Jahren noch gänzlich unvorstellbar schien; unlängst wurde sogar in Japan bei einer Ausstellung auf diese Beispiele einer ausgewogenen Architektur am Wohnungssektor Bezug genommen.

Einige Bemerkungen seien zum Thema „Steirische Kulturpolitik“ gemacht. Obwohl nicht vergessen werden darf, daß diese einer ständigen Entwicklung und geistigen Erweiterung bedarf, gilt sie doch als in Österreich beispielhaft. So forderte sogar die Oberösterreichische sozialistische Partei in ihrem Landtagswahlkampf, doch auch in Oberösterreich so eine Kulturpolitik wie in der Steiermark zu betreiben.

Einen nicht zu vernachlässigenden Punkt dieser Ausführungen bildet das Verhältnis zum politischen Gegner. Richard von Weizsäcker bemerkte 1978 zu den Ursachen und Wirkungen von Wahlkämpfen folgendes: „Man kann den Parteien ihre

Wahlkampfsinnlichkeit nicht nehmen, das gehört einfach zum politischen Betrieb dazu.“

Zur Vermeidung gewisser Negativa eines Wahlkampfes schloß die Steirische VP mit den Sozialisten ein Wahlkampfübereinkommen, in dem es um zwei Punkte ging:

1. Um Fairness im Wahlkampf, zum Unterschied zu der damals gerade gelaufenen Bundespräsidentenwahlauseinandersetzung, und
2. um eine Begrenzung der Materialschlacht. Mit Recht wird über eine öffentliche Verschwendug von Steuermitteln auch durch die Parteien geklagt.

Auch die SPÖ wählte den Weg der Programmarbeit, indem sie in den 70er Jahren, ein Jahr nach dem „Modell Steiermark“, die sogenannten „Steirischen Leitlinien“ und 1985 den „Steirischen Weg“ vorstellt. Dies ist deshalb lobenswert zu erwähnen, weil die Existenz zweier in zahllosen Bereichen divergierender Auffassungen dem Bürger die Möglichkeit der Auswahl zwischen eben diesen beiden Programmen bietet.

Hiezu eine kleine Skurrilität am Rande: als die Steirische VP einen sogenannten „Wegwerfwegweiser“ entwarf, der Hinweise für die Entsorgung gewisser problematischer Stoffe, wie Medikamente, Batterien etc. geben sollte, geriet diese Broschüre, bevor sie noch in Druck gegeben und der Öffentlichkeit vorgestellt wurde, in die Hände der SPÖ. Diese präsentierte den kopierten Wegweiser dann als „ihr Werk“ der Presse. Die Steirische VP trug diese Form der „partnerschaftlichen Zusammenarbeit“ mit Humor, indem dann in ihrem Wegwerfwegweiser zu lesen stand: „Abschreiben und Nachmachen ist nicht nur gestattet, sondern auch gewollt.“

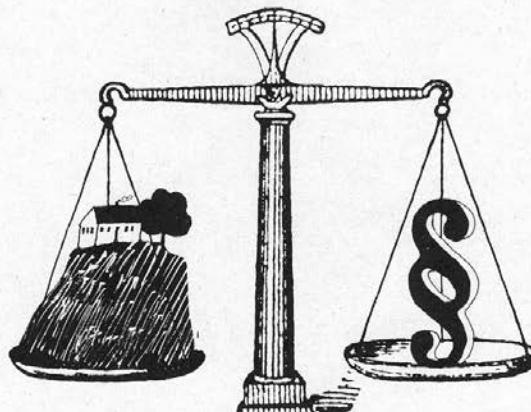
Nun zum ideologischen Aspekt von Partei- und Sachpolitik: Hier existiert nämlich ein gewisser Auffassungsunterschied zwischen den politischen Lagern. Während die bürgerlichen Parteien einen eher „lose geordneten“ Haufen, der nicht so

leicht bei der Stange zu halten ist, darstellen, konnte der ehemalige Bundeskanzler Dr. Sinowatz in der sozialistischen Partei sagen: „Die Partei ist alles, ohne die Partei bin ich nichts.“ Ein Faktum, das unter Kreisky gekonnt verschleiert wurde.

Anhand eines Beispieles sollen kurz die unterschiedlichen Vorstellungen von der Steirischen VP und den Sozialisten in der praktischen Ausformung der Politik dargestellt werden. Neben den Themen der Verstaatlichten Industrie und dem Bundespräsidentenwahlkampf bietet sich das der Draken-Absangjäger zur Illustrierung an. Obwohl, wie Adenauer schon sagte, „Politiker gescheiter werden können, und das über Nacht, wenn es sein muß“, hat die Steirische VP ihren einmal eingeschlagenen Kurs nicht verlassen, seit dem Zeitpunkt, in dem Militär- und Flugexperten im Interesse des Bundesheeres und der Umweltpolitik die Nichtstationierung forderten. 1984 erfolgte dann sogar ein einstimmiger Regierungsbeschluß des Inhalts, daß es für die Steiermark unmöglich sei, hier alle Draken zu stationieren. Dieser Weg der Wahrung der Interessen des Landes steht an erster Stelle der Landespolitik, auch um den Preis bitterster Auseinandersetzungen mit der Bundespartei.

Anders die SPÖ: als die Parteizentrale in Wien die Akzeptanz des Drakenkaufes von den Steirischen Parteigenossen forderte, mußten sich diese gegen das Anti-Draken-Volksbegehren aussprechen. Bis jetzt ist, trotz des Gutachtens von Professor Möse, der endgültige Ausgang der Dinge ungewiß; die Verhandlungen im Landesverteidigungsrat sind abzuwarten.

Nichtsdestoweniger wird die Steirische SPÖ weiterhin eingeladen, einen gemeinsamen Weg zu gehen, weil aus diesem Ankauf und der damit verbundenen Stationierung für Österreich und besonders für die Steiermark Belastungen in einem untragbaren Ausmaß resultieren würden.



RECHTSEZERZEUGUNG ALS POLITISCHE AUFGABE

aus der Sicht der steirischen SPÖ

Die steirische SPÖ versucht, das sehr sensible Verhältnis zwischen der bestehenden Rechtsordnung und der sozialen Wirklichkeit bei der Definierung ihrer rechtspolitischen Ziele weitestgehend zu berücksichtigen. Bei der Erarbeitung von rechtspolitischen Zielvorstellungen und den daraus folgenden Gesetzesvorlagen oder grundsätzlichen Landtagsanträgen werden dabei von der SPÖ immer drei wesentliche Fragen im Vordergrund stehen:

1. Was soll mit einer Gesetzesinitiative an bestehenden Zuständen positiv verändert werden?
2. Was kann man mit neuen legistischen Aktivitäten realistisch erreichen?
3. Was soll unter Umständen an sichtbaren Fehlentwicklungen in der Gesellschaft verhindert werden?

Wie immer diese Fragestellung lautet, so ist eine Veränderung nur dann sinnvoll und durchsetzbar, wenn:

- a) Betroffenheit bei möglichst vielen Menschen für ein bestimmtes legistisches Anliegen erweckt wird, und
- b) beim Staatsbürger und beim politischen Mandatar gleichermaßen dafür eine gewisse Öffentlichkeit für die Notwendigkeit der Problemlösung entsteht.

Wie kommt nun ein politischer Mandatar zu Zielvorstellungen, die zur Rechtserzeugung führen?

Durch persönliche Erfahrungen, Beobachtungen und Diskussionen mit Betroffenen; durch die Auswertung empirischer Untersuchungen, wobei Umfrageergebnisse allein nicht ausschlaggebend sein dürfen; durch die Interpretation eigener politischer Programme und Anträge; durch die Organisation von Hearings, Enqueten und Diskussion mit Fachleuten, durch das Anhören von Interessensvertretungen, Verbänden und Kammern; durch das Aufgreifen von Initiativen, Begehrungen und Petitionen; durch das Beobachten und Auswerten von Medienberichten; durch das Beobachten von Veränderungen aus sozialen Strukturen und entstehenden Konflikten; durch das Anstellen von Rechtsvergleichen.

Wie immer man zu diesen Zielvorstellungen kommt, so ist bei der Willensbildung und Formulierung von Gesetzesanträgen die Wechselwirkung zwischen der beabsichtigten Änderung der Rechtsnorm und der bestehenden gesellschaftlichen Struk-

tur abzuschätzen. Auch hier gibt es mehrere Möglichkeiten, wie:

- a) die Rechtsnormen der sozialen Wirklichkeit anpassen als den leichtesten Weg,
- b) Normen gegen die soziale Wirklichkeit durchsetzen, wie etwa Enteignungsbestimmungen, als den schwersten Weg, oder
- c) neue Bedürfnisse normieren, wie etwa verstärkt im Umweltrecht notwendig. Gerade der letztere Weg erfordert eine sehr realistische Einschätzung der Durchsetzung, also der Akzeptanz neuer rechtlicher Normen.

Zum Handwerklichen in der Rechtserzeugung

1. Formulierung und Fixierung der Zielvorstellungen in den zuständigen Gemeinden, wie etwa durch Anträge bei Konferenzen, Parteitagen, in Arbeitskreisen, oder

2. als Initiative des Landtagsklubs.
Die Umsetzung dieser rechtspolitischen Zielvorstellungen kann wiederum in zwei Varianten erfolgen:

1. als Antrag an den Steiermärkischen Landtag, wonach die Landesregierung aufgefordert wird, einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorzulegen, oder
2. durch die Einbringung eines ausformulierten Gesetzesentwurfes als Antrag im Landtag.

Worin unterscheiden sich die beiden großen steirischen Parteien in ihren konkreten Zielvorstellungen?

Als Beispiele seien angeführt:

1. Schaffung eines steirischen Umweltschutzgesetzes.

Während sich ÖVP und SPÖ über viele Hauptinhalte eines steirischen Umweltschutzgesetzes einig sind, unterscheiden sich beide Parteien sehr wesentlich in der Frage der Kostenaufbringung für einen steirischen Umweltfonds. Die ÖVP geht stärker vom sogenannten Gemeinlastenprinzip aus und will zur teilweisen Finanzierung dieses Fonds Landesanteile an Energiegesellschaften veräußern. Diese Absicht kann, wenn überhaupt, nur eine kurzfristige Dotierung bringen.

Die SPÖ hingegen geht vom Verursacherprinzip aus und vertreibt die Auffassung, daß jene, die Umweltschäden verursachen, dafür auch eine entsprechende Lei-

stung in Form eines „Öko-Schillings“, einer „Landschaftspflege“ oder „Energieabgabe“ zu erbringen haben. Dieser Vorschlag würde eine längerfristige Dotierung eines Umweltfonds ohne jährlichen Mehraufwand aus Steuermitteln bedeuten und gleichzeitig für jene, die allzu sorglos mit der Umwelt umgehen, eine finanzielle Belastung und gleichzeitig eine erzieherische Note bringen.

2. Novellierung des Jugendschutzgesetzes.

Da erwiesen ist, daß durch den zu leichten Zugang zu Geld- und Glücksspielautomaten für Jugendliche eine besondere kriminelle Gefährdung besteht, wurden strengere gesetzliche Bestimmungen seit langem diskutiert.

Während sich die beiden Großparteien über ein Verbot solcher Automaten unmittelbar vor den Schulen einig waren, bestand und besteht ein Auffassungsunterschied über die Höhe der Besteuerung dieser Automaten.

Die ÖVP tritt hier für eine möglichst geringe, die SPÖ für eine sehr hohe Besteuerung ein, um auch mit diesem fiskalischen Mittel die Anzahl der Spielautomaten zu verringern.

Änderung der Landesverfassung

Die wesentlichen Auffassungsunterschiede bestehen in der Quotenfrage und bei den Bestimmungen über Initiativenrechte der steirischen Gemeinden.

Zur Quotenfrage ist die ÖVP der Ansicht, daß einfache Mehrheiten für die Landtagswahlordnung, für die Gesetze über die Volksrechte genügen würden, während die SPÖ dafür vor Verabsiedlung eine Zweidrittelmehrheit verlangt. Bei den Gemeinderechten geht die ÖVP davon aus, daß das Begehr auf Erlaß, Änderung oder Aufhebung von Landesgesetzen im Rahmen des allgemeinen Rechtsinstitutes „Volksbegehr“ abzuwickeln sind. Die SPÖ wiederum sieht in ihren Entwürfen die „Gemeindeinitiativen“ als eigenes Rechtsinstitut vor. Bei der Organisation der Gemeindeverbände vertritt die ÖVP das Prinzip der abstrakten Einheitsgemeinde, die SPÖ vertritt den Standpunkt, daß bei der Zusammensetzung der Organe von Gemeindeverbänden auf die Einwohnerzahl und auf die Beitragsleistungen der verbandsangehörigen Gemeinden Rücksicht zu nehmen ist.

RECHT UND POLITIK VOR ORT – DIE BEZIRKSHAUPTMANNSCHAFT

Mit der Formel „Recht und Politik vor Ort“ werden die Funktionen der Gemeinde und der Bezirksverwaltungsbehörde als erste Ebene der Politik und der Verwaltung auf einen kurzen Nenner gebracht.

Die Behördensfunktion der Bezirkshauptmannschaft bzw. des Bezirkshauptmannes ist im allgemeinen bekannt. Sehr oft wird aber übersehen, daß auch dem Bürgermeister eine Behördensfunktion kommt. Der Bürgermeister ist als gewählter Mandatar für sein Handeln dem Gemeinderat und den Gemeindegürtern politisch verantwortlich, jedoch aufgrund des geleisteten Gelöbnisses auch dem Recht verpflichtet, weshalb ihm zwei Funktionen – nämlich die des Gemeindemandatars und die der Behörde – zu kommen.

Für die Gemeinden und für die Bezirkshauptmannschaften ist das Jahr 1849 von Bedeutung. In Artikel 1 des provisorischen Gemeindegesetzes aus dem Jahre 1849 heißt es: „Grundlage des freien Staates ist die freie Gemeinde.“ Dieses Gesetz bildet auch die Grundlage für die ersten frei gewählten Bürgermeister in unserem Land. Im selben Jahr wurden mit Kaiserlicher Entschließung die Grundzüge für die Organisation der politischen Verwaltungsbehörden genehmigt, wonach die Bezirke in administrativer Hinsicht die unterste Einteilung bildeten und von Bezirkshauptmännern verwaltet wurden. Diese Organisation war jedoch nur von vorübergehender Natur, sodaß erst im Jahre 1868 die Bezirkshauptmannschaften in ihrer derzeitigen Form eingerichtet wurden. Damit fällt auch die Geburtsstunde der heute in allen Instanzen verwirklichten Trennung von Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung zusammen.

Der Aufgabenkreis der Bezirkshauptmannschaften hat sich im Laufe der Zeit nur im einzelnen verändert. In der „Geschichte des Verwaltungsbezirk Hartberg“ beschreibt Fritz Posch die geänderte Situation so: „Das frühere Herrschaftsverhältnis ‚Obrigkeit – Untertan‘ wird durch eine gesetzmäßige, volksnahe Verwaltung ersetzt, die sich nicht als Exponent der staatlichen Befehls- und Zwangsgewalt, sondern als Hüter der staatsbürglerlichen Rechte des Einzelnen und als sein Helfer betrachtet. Dieser Umdenkungsprozeß, der durch die Bundesverfassung von 1920 wesentlich gefördert wurde, konnte erst nach 1945 beendet werden. Der Bezirkshauptmann ist also schließlich aus einem Diener des Staates ein Diener des Volkes ge-

worden.“ Daraus ergibt sich eine große Verpflichtung nicht nur des Bezirkshauptmannes, sondern aller Organwalter einer Bezirkshauptmannschaft. Die Bediensteten der Bezirkshauptmannschaften sind sich auch dieser Verantwortung bewußt. Gerade die lebensnahe und die Probleme der Zeit erfassende Verwaltung in der I. Instanz trägt auch dazu bei, daß wir über gut funktionierende Landesverwaltungen verfügen. Der Kritik, daß es in den I. Instanzen Vollzugsdefizite gäbe, kommt selbstverständlich Berechtigung zu. Vorweg muß aber gesagt werden, daß es diese Defizite in der Vollziehung nicht nur bei den Behörden I. Instanz gibt. Die Ursachen hiefür sind vielfältiger Natur. Diese lassen sich am besten anhand konkreter Beispiele verdeutlichen.

In den letzten Jahren haben die gesetzgebenden Körperschaften auf dem Umweltgebiet so viel geleistet, daß die Vollzugsbehörden oft nicht Schritt halten können. Wir haben ausführliche Bestimmungen hinsichtlich der Abfallbeseitigung und der Beseitigung des Sondermülls. Tatsache aber ist, daß es nicht genügend Sonderabfallbeseitigungsanlagen gibt und in manchen Regionen nicht einmal eine ordnete Mülldeponie. Die hiefür zuständigen Institutionen haben sich auch redlich bemüht, Deponien zu errichten, jedoch sind diese Bemühungen sehr häufig gescheitert. Denn überall dort, wo Deponien geplant wurden, haben sich sofort Bürgerinitiativen gebildet, die auch dazu beitragen, daß der eine oder andere Standort fallengelassen wurde. Die Folge ist, daß es noch immer sogenannte „wilde“ Deponien in beträchtlicher Anzahl gibt. Was nützen in solchen Fällen behördliche Aufträge, wenn sie nicht vollstreckt werden können? Zwangsmaßnahmen gegenüber Gemeinden wären in solchen Fällen ja nur dann vertretbar, wenn man dem Bürgermeister sagen könnte, wohin der Müll entsorgt werden soll. Es ist dies sicherlich eine neue Situation auch für die Bezirkshauptmannschaft. Um in diesem Bereich das Vollzugsdefizit abbauen zu können, bedarf es gemeinsamer Anstrengungen und eines verständnisvollen Zusammenwirkens von Bezirkshauptmannschaft, Gemeinden und der Bevölkerung. Gerade in diesem Bereich wird es auf eine initiativ und couragierte Beamenschaft ankommen. Schließlich wird man Standorte unter Beachtung aller Umweltschutzkriterien auch dann durchsetzen müssen, wenn dagegen eine kleine Gruppe sich lautstark artikuliert.

Ähnlich liegen die Dinge auf dem Gebiet der Abwasserbeseitigung. Bei einer Gesamtmenge von 29 Millionen Einwohnergleichwerten an Abwasserprodukten in Österreich bleibt auch bei optimistischer Einschätzung der Leistung vorhandener Kläranlagen immer ein Rest von 17 Millionen ungeklärte in Gewässer eingeleitete Einwohnergleichwerte. Aus Kostengründen scheint eine totale Erfassung und Reinigung aller Abwässer illusorisch zu sein. Schätzungen gehen davon aus, daß etwa 20% aller Einwohner nicht an Abwasserreinigungsanlagen herkömmlicher Art angeschlossen werden können. Gerade in ländlichen Bereichen trifft dies zu. Nun kann man durchaus die Meinung vertreten, wie sie mir anlaßlich einer Diskussion mit Studenten mit Nachdruck zum Ausdruck gebracht wurde, daß es genügend gesetzliche Vorschriften, voran das Wasserrechtsgesetz, gäbe, die der Behörde ausreichend die Möglichkeit bieten würden, einen gesetzmäßigen Zustand herzustellen. Man darf dabei aber nicht übersehen, daß es viele große Umweltverschmutzer gibt und dies der Bevölkerung bekannt ist. Unter solchen Voraussetzungen hat es der Bezirkshauptmann nicht leicht, Besitzern von Einfamilienwohnhäusern oder kleinen Betrieben verständlich zu machen, daß sie gesetzwidrig handeln, wenn die Abwasser nicht genügend geklärt in einen Vorfluter eingeleitet werden oder versickern. Gerade im ländlichen Bereich wurden vor noch nicht allzu langer Zeit sogar Kläranlagen baubehördlich genehmigt, deren Wirkung – wie wir nun wissen – ohne wesentliche Bedeutung ist. Der Bürgermeister tut sich in solchen Fällen sehr schwer, für eine biologische Kläranlage einzutreten, weil damit die Besitzer von mechanischen Kläranlagen praktisch ein zweitesmal für die Abwasserbeseitigung finanziell belastet würden. Es wäre nicht richtig, auf diesem Gebiet eine Verbesserung mit Strafen erreichen zu wollen, weil ganz einfach aus den verschiedensten Gründen nicht überall die Akzeptanz gegeben ist. Auch hier ist es eine wesentliche Aufgabe der Bezirkshauptmannschaft, aufklärend auf die Bevölkerung einzuwirken und mit den zuständigen Stellen des Landes und der Gemeinden Lösungsmöglichkeiten anzubieten. Gerade auf diesem Gebiet kann man aber feststellen, daß nicht zuletzt auf Grund zwingender Raumordnungsvorschriften sehr viele Abwasserbeseitigungsanlagen sowohl im kommunalen Bereich als auch im privaten Bereich verwirklicht werden konnten. Um auf die-

sem Sektor weiter erfolgreich sein zu können, wird es aber in Zukunft großer Anstrengungen bedürfen.

Auch im Betriebsanlageverfahren kommt es immer wieder zu unbefriedigenden Situationen. Oft erlangt die Gewerbebehörde erst nach Errichtung der Betriebsanlage Kenntnis von der Existenz des Betriebes. Eine nachträgliche Betriebsstättengenehmigung bringt aber sehr häufig auf Grund notwendiger kostspieliger Auflagen Probleme für den Betriebsinhaber. Gerade bei exakter Vollziehung der gewerberechtlichen Bestimmungen in diesem Bereich läuft die Behörde Gefahr, den Eindruck eines bürokratischen Handelns zu erwecken. Neben der rechtlichen Verpflichtung, die die Behörde trifft, bedarf es aber viel Fingerspitzengefühls der handelnden Organe, um doch Lösungen zu finden, die einerseits dem Gesetz entsprechen und andererseits doch auch für den Betroffenen verständlich sind. Durch die Vollziehung der Ge- werbeordnung und der Genehmigung der Betriebsanlagen ist der Bezirksverwaltungsbehörde ein großer Einblick in die Produktion des Bezirkes gegeben und dadurch auch ein ständiger Kontakt mit der Wirtschaft gewährleistet. Die Aufgabe der Bezirksverwaltungsbehörde kann nur sein, auf die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen bedacht zu sein, aber auch gleichzeitig der Wirtschaft helfend und fördernd beizustehen.

Im Straßenverkehrsbereich wird immer wieder Kritik laut, daß beim Vollzug der Straßenverkehrsordnung und des Kraftfahrtzeuggesetzes arge Defizite bestünden. So hat ein Verkehrswissenschaftler unter dem Eindruck zahlreicher Verkehrsunfälle mit furchtbaren Folgen während der Pfingstferiagte im Jahre 1984 sich dahingehend geäußert, daß für solche Vorfälle vor allem die Exekutive und die Bezirkshauptmannschaften verantwortlich wären, da die straßenrechtlichen Vorschriften nicht entsprechend vollzogen würden. Diese Äußerung wurde später zwar relativiert und die Kritik dahingehend eingeschränkt, daß die Exekutive und die Bezirkshauptmannschaften zu wenig Aufzeichnungen der tatsächlich durchgeföhrten Maßnahmen im Interesse der Verkehrssicherheit führen würden. Dieser nicht ganz einzuschätzende Kritik steht die Tatsache gegenüber, daß sich gerade Bezirksverwaltungsbehörden und Exekutive im Rahmen ihrer Möglichkeiten sehr bemühen und im Interesse der Verkehrssicherheit besondere Schwerpunkte setzen. Auch wurden aufgrund von Erfahrungen Vorschläge hinsichtlich Verbesserungsmöglichkeiten unterbreitet. Die Einführung eines Führerscheins auf Probe und der Entzug des Führerscheins beim erstmaligen Lenken eines Fahrzeugs in alkoholisiertem Zustand wären solche Maßnahmen, jedoch konnte sich der Gesetzgeber dazu nicht durchringen.

Durch den großen Wirkungsbereich, der sich auf Grund des Territorialsystems ergibt, wendet sich die Bevölkerung sehr oft auch in jenen Fällen an die Bezirkshauptmannschaften, die nicht in deren sachliche Kompetenz fallen. Das zeugt von einem besonderen Vertrauen, das sich aus dem engen Kontakt zwischen den Bezirkshauptmannschaften und der Bevölkerung ergibt und es wird damit die Einstellung der Beamten, der Bevölkerung zu helfen und ein echtes Service zu bieten, auf diese Art anerkannt.

Dem Staat und seinen Organen wird es nie möglich sein, alle Gesetzesverletzungen zu vermeiden. Um aber möglichst nahe an diesen Idealzustand heranzukommen, muß die Bevölkerung die Gesetze und auch die Vollzugsakte einerseits akzeptieren, und andererseits ein Vertrauensverhältnis zwischen der Bevölkerung und der Behörde gegeben sein. Für den Bezirkshauptmann als Repräsentant der Bezirkshauptmannschaft ist es wichtig, daß diese Funktion unbestritten ist. Dies kann sicherlich auch dann der Fall sein, wenn der Bezirkshauptmann nicht gewählt, sondern in demokratischer Weise bestellter Berufsbeamter ist. Die Frage der Demokratisierung der Bezirkshauptmannschaften wird seit dem Jahre 1920 immer wieder diskutiert. Es steht außer Zweifel, daß die Wahl des Bezirkshauptmannes von der politischen Seite her gesehen eine Aufwertung der Funktion bedeuten würde. Es stellt sich die Frage, ob ein gewählter politischer Funktionär auf Bezirksebene die Integrations- und Ausgleichsfunktion besser erfüllen kann, wie dies von einem Beamten derzeit erwartet wird. Wegen des vorwiegend juristischen Charakters im Bereich der Bezirkshauptmannschaft wird vielfach die Meinung vertreten, daß der Berufsbeamte vom Stand der Sachgerechtigkeit der Verwaltung dafür besonders prädestiniert sei. Eine Überlegung, die auch von Kelsen angestellt wurde. Diese Meinung wird auch in der Bevölkerung immer wieder vertreten. So hat auch die Richtervereinigung ihren Mitgliedern empfohlen, bei Ausübung einer politischen Funktion ihr Richteramt ruhen zu lassen. Damit ist nicht gemeint, daß Beamten eine politische Tätigkeit verwehrt ist, sondern daß eine Trennung von Amt und politischer Funktion zu größerem Vertrauen führen kann. Dies alles mag auch dazu beitragen, daß bisher nicht die im Artikel 120 BVG vorgesehene Maßnahme der Schaffung von Gebietsgemeinden mit gewählten Bezirkshauptleuten politisch verwirklicht wurde.

Eine Änderung der jetzigen Situation ist nur durch die politischen Kräfte möglich, und zwar in Form eines Verfassungsgesetzes. Es darf auch nicht übersehen werden, daß die derzeitige Bestellung des Bezirkshauptmannes durch demokratisch legitimierte Organe erfolgt. Nach Miesch-

ler wäre es überlegenswert, die demokratische Vorgangsweise bei der Bestellung nach einer reiflichen Diskussion weiter zu untermauern, indem allenfalls abgewiesenen Bewerbern die Möglichkeit eines Rechtsmittels eingeräumt wird. Der Juristenverein des Landes Steiermark hat wiederholt Überlegungen hinsichtlich der Vergabe von Führungspositionen auf Zeit angestellt. Man könnte auch die Begrenzung einer Funktionsdauer mit der Möglichkeit der Verlängerung nach Erfüllung bestimmter Kriterien diskutieren, wobei die Weiterbildungsmöglichkeiten ausgebaut werden sollten.

Durch den vielseitigen und schnellen Informationsfluß innerhalb eines Bezirkes ist es für die Bezirkshauptmannschaft und für den Bezirkshauptmann unmöglich, unbemerkt zu handeln. Darin liegt eine besondere Kontrolle, deren Bedeutung nicht unterschätzt werden sollte, weil sich daraus Verhaltensregeln ergeben, die streng zu beachten sind. Darüber hinaus erwartet man vom Bezirkshauptmann, daß er die wirtschaftlichen, kulturellen, sozialen und die gesellschaftlichen Belange des Bezirkes nach besten Kräften unterstützt. Hiefür gibt es keinen gesetzlichen Auftrag, sondern ergibt sich dies aus der Stellung des Bezirkshauptmannes und der mit seiner Funktion betrauten Übersicht. Durch die demokratische Bestellung des Bezirkshauptmannes, durch seine Integrationsfunktion und durch das herrschende Kontrollsyste erscheint diese Funktion in der Bevölkerung anerkannt zu sein.

Die Bevölkerung erwartet im Interesse der Rechtssicherheit von der Verwaltung Qualitätsarbeit. Die Besonderheit liegt aber darin, daß es mit juristisch einwandfreien Entscheidungen nicht getan ist, weil man aufgrund der historischen Stellung der Bezirkshauptmannschaft von dieser und dem Bezirkshauptmann im besonderen mehr erwartet, nämlich Hilfestellungen in allen Bereichen. Um diesen Anforderungen gerecht werden zu können, ist die Forcierung einer bürgernahen Verwaltung im Interesse aller gelegen. Man muß daher der Beamtenschaft ein entsprechendes Instrumentarium zur Verfügung stellen, wozu z.B. Elektronische Datenverarbeitung und andere Serviceeinrichtungen gehören. Von der Beamtenschaft wird man aber neben Fleiß, Einsatzz und Können verlangen müssen, daß sie mehr tut, als sie verpflichtet ist. Dazu gehören auch Berufstätigensprechstage in jenen Regionen, wo sehr viele Pendler beheimatet sind.

Die Bezirkshauptmannschaften haben seit ihrem Bestand die Entwicklung des Staates mitgetragen. Sie haben auch in Zukunft vor allem als exponierte Träger der Hoheitsverwaltung einen wichtigen Beitrag zur Sicherung des Rechtsstaates zu leisten.

RECHT UND POLITIK VOR ORT — DIE GEMEINDE

St die Gemeinde ein Monster, das Gesetze beschließt, ist die Gemeinde eine Einrichtung, welche nicht durchschaubar ist, oder ist die Gemeinde ein Teil unserer demokratischen Gesellschaftsform? Ich möchte versuchen, in meinem Artikel den Leserinnen und Lesern die Augen zu öffnen und auch einen Blick hinter die Kulissen zu geben.

Selbst als junger Kommunalpolitiker kommt man oft in eine Situation, Entscheidungen treffen zu müssen, die man als Außenstehender sicherlich selbst kritisieren würde. Als Bürgermeister ist man gewählter Mandatar und man ist für sein Handeln einerseits unmittelbar dem Gemeinderat und im Hinblick auf die jeweils kommenden Gemeinderatswahlen auch jedem einzelnen Gemeindeglied politisch verantwortlich, d.h. mit anderen Worten, es kann jederzeit der Gemeinderat sein Mißtrauen aussprechen und der Bürgermeister kann aber auch durch die Wahlentscheidung sein Amt verlieren. Der Bürgermeister legt bei seinem Amtsantritt ein Gelöbnis ab, mit welchem er gelobt, der Republik Österreich und dem Land Steiermark unverbrüchliche Treue zu bewahren, die Bundesverfassung und die Landesverfassung sowie alle übrigen Gesetze gewissenhaft zu beachten und seine Aufgaben unparteiisch und uneigennützig zu erfüllen, die Amtsverschwiegenheit zu wahren und das Wohl der Gemeinde nach bestem Wissen und Gewissen zu fördern.

Man bewegt sich also mit den Entscheidungen, mit dem Handeln zwischen zwei Verpflichtungen. Man muß den Willen des Volkes beachten und hat andererseits die Gesetze zu befolgen. Die Nichtbeachtung der Gesetze kann neben dem Amtsterlust auch strafrechtliche Folgen mit sich ziehen.

Gerade in den Gemeinden sind die gegenseitigen Beziehungen zwischen der Verwaltung und der Bevölkerung am unmittelbarsten, und nirgends anderswo ist der Alltag auch im Rechtsleben so vielfältig wie auf dem Gemeindeamt. Aufs Gemeindeamt bringt der Bürger seine großen Sorgen, und der eigene Fall ist bekanntlich immer der Wichtigste, und der Gemeindesekretär versucht dann mit dem Bürgermeister, den Fall zu lösen. Die unmittelbare Mitwirkung der Gemeindebevölkerung an der Gemeindedemokratie ist zwar im Stmk. Volksrechtegesetz geregelt, nur wurde zumindest in der Vergangenheit nur selten davon Gebrauch gemacht.

Die bisherige Praxis zeigt uns, daß aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen

Gemeindeglieder mit der direkten Demokratie in der Gemeindeverwaltung sehr wenig anfangen können, wenn nicht die Gemeindemandatare von sich aus bereit sind, für die Probleme der Bevölkerung ein offenes Ohr zu haben. Daran wird sich im Grund auch in Hinkunft nichts ändern.

Die Diskussion mit der Bevölkerung durch den Gemeindemandatare ist für die Demokratie so notwendig, wie für einen kranken Menschen die Medizin. Wo denn sonst, als im Bereich der Gemeinde, dort, wo es um den Schulbau, dort wo es um die Straßenbeleuchtung, Kanalisation usw. geht, ist der Bürger befähigt, ja sogar befugt, im eigenen Interesse mitzuwirken und mitzuentscheiden.

Leider Gottes haben viele Politiker Angst vor der Bevölkerung, Angst vor bestimmten Gruppen, und suchen zuweilen das Gespräch. Mit der Bevölkerung reden, bedeutet für mich, mit ihnen lachen und weinen. Unter Lachen verstehen ich auch, einmal lustig sein, Freude teilen, und unter Weinen will ich damit zum Ausdruck bringen, daß man, wenn möglich, seinen Gemeindegliedern beim letzten Weg begleitet.

Jede Gemeinde hat ihre Sorgen, die Aufgaben ergeben sich überall von selber, die Sorgen beziehen sich nicht selten auf die Schwäche der Gemeindefinanzen. Was der Bund bzw. die Länder den Gemeinden im übertragenen Wirkungsbereich an Aufgaben in der staatlichen Verwaltung übertragen, ist oft nicht feierlich und schwer durchführbar. Würden wir alle Verordnungen, Erlasse und Gesetze lückenlos einhalten bzw. durchführen, wäre eine Gemeinde nicht regierbar, bzw. die Verwaltung würde zusammenbrechen.

Das konkrete Beispiel soll uns zeigen, wie ein Gesetz, welches vom Nationalrat beschlossen wird, eine Gemeinde finanziell belasten kann:

Der Nationalrat beschließt die siebente Novelle zum Schulunterrichtsgesetz des Jahres 1982. Die Gemeinden sind im übertragenen Wirkungsbereich als Schulsitzgemeinde verpflichtet, dafür zu sorgen, daß die notwendigen Klassenräume vorhanden sind. Aber es nimmt niemand Rücksicht darauf, wo die Gemeinde gerade für diese Novelle die Mittel für den Schulzubau bzw. Aufstockung hernehmen soll.

Ein anderes Beispiel aus dem Landesbereich — die Sozialhilfe.

Wir haben ein schönes modernes Sozialhilfegesetz mit einem riesigen Netz — nur hat dieses Netz Löcher, und nicht

einmal, sondern schon des öfteren, ist ein Bürgermeister beim Sozialhilfeverband für einen Bürger aus seiner Gemeinde als Bittsteller dagestanden.

Man muß auf der einen Seite große Summen, die das Gemeindebudget sehr stark belasten, diesem Verband zuweisen, und hat man dann einen bedürftigen Bürger, wo wir nach dem Gespür glauben, daß er bedürftig ist, ist es dann aufgrund verschiedener gesetzlicher Regelungen nicht möglich, eine Hilfe angedeihen zu lassen.

Ein Beispiel: Ein 23jähriger behinderter junger Mann, seit seinem 6. Lebensjahr an den Rollstuhl gefesselt, der Vater Beamter der Heeresverwaltung, Verwendungsgruppe D.

Dieser Behinderte hat nur eine Bitte, man möge ihm doch zur Erleichterung des Alltags bei der Anschaffung eines elektrischen Rollstuhles eine Beihilfe gewähren. Dies war nicht möglich, weil aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen und verschiedener ärztlicher Gutachten eine Eingliederung in das Erwerbsleben dadurch nicht erreicht wird, und es konnten daher keine Mittel ausbezahlt werden. Wir haben diesem jungen, netten, bedürftigen Mann geholfen, unter dem Motto „Menschen helfen einem Menschen, wenn das Gesetz nicht helfen kann“. Es gab eine Benefizveranstaltung aller örtlichen Vereine, ein Spendenkonto wurde eröffnet, und der Reinerlös von S 120.000,— wurde für die Anschaffung dieses Fahrzeugs zur Verfügung gestellt.

Es gäbe im sozialen Bereich noch viele Beispiele, welche man hier anführen könnte.

Ein großes Problem, wo Gesetz und Politik aufeinander prallen, ist die Vollziehung der steirischen Bauordnung. Der Bürgermeister ist zwar erste Baustelleinstanz, hat aber aufgrund des Naturschutzgesetzes nicht mehr viel zu reden, wobei ich betonen möchte, daß dieses Gesetz ein gutes Gesetz ist, jedoch 20 Jahre zu spät die Rechtskraft erlangt hat. Es gibt hier gerade in diesem Bereich Unstimmigkeiten zwischen Baubehörde und Naturschutzbehörde, weil so manche Sachverständige bzw. Reißbrett-Technokraten glauben, ihre Meinungen und Anschaulungen seien die einzige Alternative.

Um zu vermeiden, daß Widmungs- bzw. Baubewilligungen und Bewilligungen nach dem Naturschutzgesetz zu widerlauflende Auflagen erhalten, wurden die Baubehörden von der Bezirksverwaltungsbehörde angehalten, die natur-

schutzrechtliche Bewilligung der baubehördlichen vorzuziehen. Im umgekehrten Fall ist die Baubehörde dazu verhalten, in den Bescheidauflagen den Passus aufzunehmen, daß die Auflagen der Naturschutzbörde einzuhalten sind und daß im Falle einer Divergenz zwischen den Auflagen der Baubehörde und jener der Naturschutzbörde die letzteren Gelten haben.

Eine wesentliche Vereinfachung würde erreicht werden, wenn die Verhandlungen für das Widmungs- bzw. Bauverfahren und für das Naturschutzverfahren gemeinsam abgewickelt würden, denn dadurch könnten Differenzen in den Bescheidauflagen von vornherein vermieden werden. Dieser Vorschlag wurde von Seiten der Baubehörde mehrmals unterbreitet, ist bisher jedoch am Willen der Naturschutzbörde gescheitert.

Es wäre zu überdenken, ob dahingehend nicht eine Gesetzesänderung sinnvoll wäre.

Eine Abgrenzung des Landschaftsschutzgebietes ist sehr oft ein Fluß, welcher entlang eines Tales fließt und noch dazu oft nicht einmal eine Gemeindegrenze bildet. Es beginnen in der Verwaltung die Schwierigkeiten dann, wenn auf beiden Flussseiten Gebäude errichtet werden. Eine Verbauung im Landschaftsschutzgebiet bedarf eines naturschutzrechtlichen Bewilligungsverfahrens und unterliegt eigenen Vorschriften. Dem Bürger kann die Gemeinde sehr schwer glaubhaft machen, daß das Gebäude auf der einen Seite des Flusses weniger störend wirkt als das Gebäude am gegenüberliegenden Ufer.

Es ist daher notwendig, daß dieses Landschaftsschutzgesetz novelliert gehört und Grenzen generell auf Kammlücken verlegt werden und ganze in sich abgeschlossene Landschaftsteile naturschutzrechtlich gleich behandelt werden.

Auch bei der Umweltfrage besteht zwischen dem Gesetzestext, der Verwaltung und Praxis ein Unterschied. Gleich voreweg möchte ich festhalten, daß ich positiv zur Umweltpolitik eingestellt bin, jedoch manchmal über Entscheidungen bzw. Bescheide der Bezirksverwaltungsbehörde sehr lange nachdenke. Vor allem dann, wenn wirtschaftliche und soziale Gesichtspunkte beim kleinen normalen Bürger überhaupt nicht berücksichtigt werden, und daneben bei einem industriellen Betrieb aufgrund der Arbeitsmarktsituation vieles toleriert wird. Der Glaube an die Verwaltung, an den Gesetzgeber, ist gerade im Bereich der Umweltpolitik sehr weit von dem, was sich so manche Politiker erhoffen, entfernt. Vielen Bürger empfinden, daß wichtige Sachprobleme nicht genug durchschauend dargestellt werden, daß viele grundlegende Konflikte verdeckt werden und wichtige Entscheidungen zu spät fallen. In diesem Zusammenhang gratuliere ich dem Bezirkshauptmann von Judenburg, Herrn Hofrat Dr. Erwin Vollmann, für seine Zivilcourage.

Er hatte mit seinen Beamten den Mut, bei der Entscheidung in der Angelegenheit ÖDK Zeltweg, sich von der Gewerkschaft nicht einschüchtern zu lassen. Damit glaube ich, ist auch ein Beitrag der Glaubwürdigkeit getätig worden, und hoffe, daß auch andere diesem Beispiel folgen.

Ich habe versucht, mit diesen vier Beispielen darzustellen, daß es nicht so ist, wie es sein soll, und es wird notwendig sein, bürgernahe Gesetze zu beschließen. Gesetze zu beschließen, wo auch von vorneherein die Frage der Kosten-Nutzenrechnung angestellt wird.

Das Recht geht vom Volke aus, so heißt es im Artikel 1 der Bundesverfassung. Deshalb versuchen wir auf Gemeindeebenen bei der Vollziehung der Gesetze mit Fingerspitzengefühl an die Bevölkerung heranzutreten. Bürgermitbeteiligung ist für uns kein bloßes Lippenbekennnis, sondern wird täglich praktiziert. In Bürgerversammlungen werden Probleme diskutiert und danach im Gemeinderat sachlich entschieden. Die Bürger sollen mitentscheiden, die Bürger sollen mitreden und sind auch dann bereit mitzuverantworten.

Zum Beispiel: In einem neu entstandenen Siedlungsgebiet war es notwendig, die Straße zu asphaltieren, es war nur eine Schotterstraße. Die Einfamilienwohnhäuser waren teilweise im Rohbau, nur das Eigentumswohnhaus mit 15 Wohneinheiten war bereits fertiggestellt. Herr Landeshauptmann Dr. Josef Krainer hat mir bei einer Vorsprache für die Asphaltierung dieser Straße eine Bedarfszuweisung versprochen. Wir hatten zwei Möglichkeiten:

Die Bauarbeiten auszuschreiben und die Bürger bis zu einem Termin aufzufordern, die Grundbegrenzungsmauern bzw. das Fundament an der Straßenseite zu errichten, damit die Asphaltierungsarbeiten gemacht werden können. Die Leute hätten wahrscheinlich geschimpft! Argumente wie: „Jetzt schon, habe kein Geld, machen wir es nächstes Jahr usw.“ wären sicherlich gekommen.

Oder die Bürger einzuladen, die Umstände zu diskutieren und warten, was kommt. Wir entschieden uns für die 2. Variante. In einer Bürgerversammlung diskutierten wir über den miesen Zustand dieser Zufahrtsstraße und es kam die Forderung von den Bürgern, dort doch etwas von Seiten der Gemeinde zu tun. Auf den Vorschlag, man könnte eine Asphaltdecke aufbringen, wenn Fundamente für Gartenzäune am Straßenrand errichtet seien, waren alle spontan bereit, diese Belastung bzw. Arbeiten auf sich zu nehmen. Gesagt, getan, 1 Monat später konnten die Bauarbeiten von der Gemeinde begonnen werden.

Es ist uns gelungen, und dieses Beispiel zeigt uns allen, daß man mit Bürgerbeteiligung, mit Motivation, auch einiges erreichen kann, wenn man versucht, einen glaubwürdigen Weg zu beschreiten.

Wie überhaupt Glaubwürdigkeit als wesentlicher Bestandteil in einer Demokratie angesehen werden muß; vom sparsamen Wirtschaften reden und nicht danach handeln, kann man gleichstellen wie ein anderes Sprichwort: „Vom Wasser predigen und Wein trinken.“

Die Einnahmen einer Landgemeinde sind weit unter dem Durchschnitt einer Marktgemeinde und schon an einer Stadtgemeinde. Es ist daher sehr schwer, den Bürgern klarzumachen, daß viele Vorteile, welche es in größeren Gemeinden gibt, bei einer Landgemeinde nicht denkbar sind. Wenn man die Landgemeinden in Zukunft auch erhalten will, die kleine Einheit belassen möchte, ist es unumgänglich, im Bereich der Finanzen eine Änderung herbeizuführen.

Die Steuerkopfquote beträgt z.B. in unserer Gemeinde 3.761,03.

In der Nachbarmarktgemeinde 6.488,23, in der Stadtgemeinde Judenburg 6.787,05, und in der Stadt Graz 9.588,67. Bemerkenswert ist der Landesdurchschnitt von 6.271,12.

Von der einen Seite wird die Gemeinde verpflichtet, aufgrund des Raumordnungsgesetzes in Zukunft nur dort im Flächennwidmungsplan Bauland auszuweisen, wo auch eine Entsorgung möglich ist. Und von der anderen Seite werden diese Bauwerber, welche eine Entvölkering, ja eine Landflucht verhindern, gewaltsig zur Kasse gegeben. Die Landgemeinde ist nicht in der Lage, hier finanziell unter die Arme zu greifen, weil sie nur eine reine Wohnsitzgemeinde ist, und die wesentlichen Einnahmen von der Lohnsummensteuer fehlen. Es wäre daher angebracht, zu überlegen, daß ein Teil der Lohnsummensteuer der Wohnsitzgemeinde zugeführt wird.

Würde dies gelingen, würde auch so manches Wetteifern und Konkurrenzdenken bei der Ansiedlung eines Betriebes durch die Gemeinden abgestellt werden. Nicht jede Gemeinde hat für einen Betrieb die Infrastruktur, nicht die notwendigen Voraussetzungen, wohl aber die Arbeitskräfte, und oft ist, geographisch gesehen, nur ein Fluß die Grenze zwischen Bevorzugten und Benachteiligten. Wenn das Geld nicht vorhanden ist, ist man gezwungen, neue Wege in der Kommunalpolitik zu gehen, damit die Glaubwürdigkeit bei der Bevölkerung gesichert bleibt.

Als wir vor drei Jahren ein Haus für unser Gemeindeamt und Kindergarten mit Hilfe des Landes angekauft haben, sind wir vor leeren Räumen gestanden, und es war notwendig, Möbel anzukaufen. Durch ein Inserat bei einer Bankzeitung haben wir ein 24-teiliges Sitzungszimmer günstig erworben. Die anderen Möbel wurden bei einer Versteigerung im Dorotheum gekauft. Gesamtaufwand S 33.000,-.

Bei einem Tag der offenen Tür konnten sich anschließend die Bürger von der sparsamen Wirtschaftsführung überzeugen, und die Bevölkerung hat mitgelebt.

Der gegenseitige Kontakt ist in der Gemeinde von großer Bedeutung. Der Bürgermeister sowie die Gemeinderäte stellen sich jährlich in einem Gemeindepalament der Bevölkerung. Es ist mir sicherlich bewußt, daß ein Ortskaiser bei einem solchen Gemeindepalament vom hohen Roß heruntersteigen muß.

Und es vergibt sich kein Bürgermeister etwas, wenn er bei einem Gemeindepalament auch über einen bestimmten Punkt abstimmen läßt. Die Bevölkerung hat auch außer den Wahlen das Recht, bei den Entscheidungsprozessen Einfluß zu nehmen, und wir, die Gemeindemanntare, sollen ja als Volksvertreter arbeiten, handeln und entscheiden.

In der Gemeinde, wo jeder jeden kennt, einer dem anderen hilft, wenn es sein muß, in einer Gemeinschaft, wo wir immer wieder schwere und fröhliche Tage gemeinsam ertragen müssen, ist es notwendig, auch unsere Handlungen darauf abzustimmen.

Ein kleines Feuer kann bekanntlich ohne viel Mühe zum Ersticken gebracht werden. Bei einem Brand braucht man die Hilfe vieler. Gleich ist es in der Gemeindepolitik. Wenn man mit einer bestimm-

ten Gruppe oder einem Einzelgänger ein Problem ausdiskutiert, ihm die Fakten und die Argumente auf den Tisch legt, werden diese Personen es sehr schwer haben, Humus für die Fortpflanzung vorzufinden. Für den Bürgermeister ist es oft schwer, aber notwendig, die Aufgabe bzw. die Schutzherrschaft über seine Gemeindebürgen gegenüber anderen Behörden wahrzunehmen, und sehr oft kommt es vor, daß man von einem Definitivbeamten, insbesonders Sachverständigen, mißverstanden wird. Der Beamte hat nichts zu verlieren, und wie ich zu Beginn meiner Ausführungen schon erwähnt habe, wir sehr vieles.

Ich stelle mir dabei oft die Frage, wie würde der Beamte entscheiden, wenn er nicht definitiv wäre, wie würde ein Hofrat ein Gesetz vollziehen, wenn er aufgrund der Volksmeinung nur eine bestimmte Zeit bestellt wäre. Es ist mir bewußt, daß diese Sätze, welche ich soeben erwähnt habe, von manchen nicht verstanden werden oder vielleicht nicht verstanden werden können. Ich sage es aber trotzdem, weil ich glaube, daß wir mit gegenseitigem Verständnis in der Lage sind, in Zukunft die Situation zu bewälti-

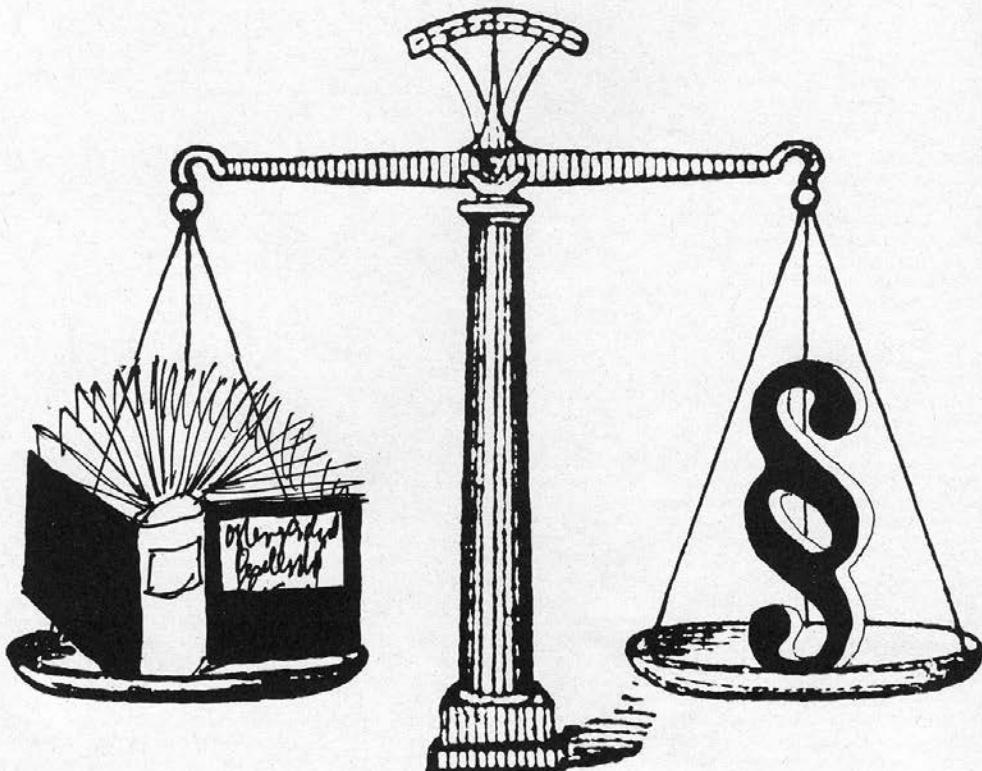
gen. Ich glaube, daß die vorhandenen Gruppen uns wachrütteln sollen, um zu denken, und ich glaube, daß nicht nur die Politiker allein in diesem Staat, in diesem Land und in der Gemeinde die Verantwortung gegenüber der Bevölkerung tragen können.

Leitende Beamte in einer bestimmten Verwendung gehören daher nur befristet bestellt. Eine weitere Bestellung soll grundsätzlich möglich sein, jedoch unter Berücksichtigung der Leistung.

In einer deutschen Zeitschrift steht als Überschrift: „Wer nicht handelt, wird behandelt.“ Liebe Freunde, dieser Satz in einer Demokratie — NEIN DANKE!

Ich bin der Meinung, wer nicht handelt, soll eingeladen werden, mitzuhandeln, soll eingeladen werden, mitzuwirken und mitzuentscheiden. Nicht nur eine neue Landesverfassung, sondern auch eine neue Bundesverfassung wird notwendig sein, wenn wir wollen, daß diese Gesellschaftsform erhalten bleibt. Die Gesetzgeber sollen dies beherzigen.

Der Mensch steht im Mittelpunkt, für die Menschen wollen wir dasein!



DAS PARTEIENGESETZ ALS RECHT DER POLITIK

I. Vorbemerkungen

Die folgenden Ausführungen sollen den wesentlichen Inhalt des seit nunmehr mehr als zehn Jahren geltenden Parteiengesetzes vermitteln. Entsprechend der Gliederung des Gesetzes werde ich mich dabei vorwiegend mit drei Themenbereichen befassen: mit der verfassungsrechtlichen Verankerung der politischen Parteien, mit Fragen der staatlichen Parteienförderung und mit den Regelungen betreffend die Kontrolle von Wahlwerbungskosten. Es geht mir dabei nicht um eine erschöpfende Darstellung der mit diesen Vorschriften verbundenen juristischen Probleme, sondern eher um eine Einführung in die maßgeblichen Inhalte sowie um eine Kommentierung der Stärken und Schwächen der gesetzlichen Regelung, wie sie sich aufgrund der bisher damit gewonnenen Erfahrungen im Spiegel der rechtspolitischen Diskussion, aber auch der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes ergeben.

II. Die verfassungsrechtliche Verankerung der politischen Parteien

1. Der Begriff der „Partei“ im B-VG

Es bildete durch eine lange Zeit hindurch ein bemerkenswertes „Paradoxon“ (KOSTELKA, Politische Parteien in der österreichischen Rechtsordnung, FS FLORETTA [1983] 38) des österreichischen Verfassungsrechts, daß die politischen Parteien – ganz im Gegensatz zu ihrer übergagenden Bedeutung für das politische System Österreichs – keine verfassungsrechtliche Regelung erfahren haben, ja, daß sie – von einer einzigen Ausnahme abgesehen – im B-VG nicht einmal erwähnt werden.

Dies ist umso erstaunlicher, als die politischen Parteien in den verfassungsgeschichtlich besonders bedeutsamen Epochen der Gründung der Republik in den Jahren 1918 bis 1920 sowie ihrer Wiederherstellung im Jahre 1945 „die initiativen und tragenden Kräfte“ (KOSTELKA, aao 38) waren.

Die erwähnte Ausnahme einer verfassungsrechtlichen Bezugnahme auf den Begriff der „politischen Partei“ bildet übrigens Art. 147 Abs. 4 B-VG, der in einer „negativen Geste spröder Abwehr“ (KRAUS, Die politische Partei als Rechtssubjekt: politische Partei und Wahlpartei, JBL 1929, 493) bemerkenswerter Weise „Angestellte oder sonstige Funktionäre einer politischen Partei“ von der Mitgliedschaft zum Verfassungsgerichtshof ausschließt. Soweit darüber hinaus in einzelnen Bestimmungen des B-VG der Ausdruck „Partei“ verwendet wird, sind damit „wahlwerbende

Parteien“ (Art. 26 Abs. 6 B-VG) oder „Parlamentsparteien“ (Art. 35 Abs. 1, 55 Abs. 2 und 81a Abs. 3 lit. a B-VG) gemeint.

Die weitgehende Abstinenz des Verfassungsgesetzgebers bei Regelungen über politische Parteien hat denn auch zu beträchtlicher Unsicherheit bei der rechtlichen Beurteilung selbst zentraler Institutionen des Parteiengesetzes geführt. Dies beweist etwa die Jahrzehnte währende, in Judikatur und Literatur geführte Diskussion um die Rechtsstellung und insbesondere um die Rechtspersönlichkeit politischer Parteien (KOSTELKA, aaO 38f.). Mit dem vom Nationalrat am 2. Juli 1975 beschlossenen „Bundesgesetz über die Aufgaben, Finanzierung und Wahlwerbung politischer Parteien (Parteiengesetz)“ sind zumindest einige dieser Fragen, so insbesondere die der Rechtspersönlichkeit politischer Parteien, weitgehend geklärt worden. Freilich stellt auch das Parteiengesetz – das sei vorausgeschickt – keine umfassende Kodifikation des Rechts der politischen Parteien in Österreich dar. So wird in der Literatur (KOSTELKA, aaO 39; ERMACORA, Verfassungsänderungen 1975, JBL 1976, 86) zu Recht etwa darauf hingewiesen, daß das österreichische Parteiengesetz thematisch deutlich hinter dem Parteirecht der BRD zurückbleibt, wie es durch Art. 21 Abs. 2 des Bonner Grundgesetzes und das in dessen Durchführung ergangene Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) vom 24. Juli 1967, dt. BGBl. I, S. 773, geregelt ist.

2. Politische Parteien als Bestandteile der demokratischen Ordnung

Wie sich aus dem Bericht des Verfassungsausschusses über den Antrag der Abgeordneten Robert WEISZ, Dr. KORN, PETER und Genossen, 1680 BlgNR XIII. GP, ergibt, war mit dem im Verfassungsrang stehenden Art. I des Parteiengesetzes primär das Anliegen verbunden, „eine seit langem geforderte verfassungsrechtliche Verankerung der politischen Parteien im Sinne ihrer Bedeutung für eine parlamentarische Demokratie“ zu verwirklichen.

Ganz in diesem Sinne bestimmt daher § 1 Abs. 1 des Parteiengesetzes:

„Die Existenz und Vielfalt politischer Parteien sind wesentliche Bestandteile der demokratischen Ordnung der Republik Österreich (Art. I B-VG).“

Zur normativen Bedeutung dieser Bestimmung ist auf folgendes hinzuweisen: Zum einen wird damit eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Bestandsgarantie des Mehrparteiensystems geschaffen.

Zum anderen wird mit § 1 Abs. 1 des Parteiengesetzes aber auch klargestellt, daß „die Existenz und Vielfalt“ politischer Parteien einen – nach Meinung des Verfassungsgesetzgebers – „wesentlichen Bestandteil“ des demokratischen Grundprinzips der Bundesverfassung, wie es durch Art. I B-VG statuiert wird, bildet. Daraus folgt, daß dieser verfassungsrechtlichen Garantie der Parteienvielfalt die erhöhte Bestandskraft der dem Art. 44 Abs. 2 B-VG unterliegenden Verfassungsnormen zukommt: Ein Abgehen von diesem Prinzip wäre nur im Wege einer Volksabstimmung zulässig.

3. Der Begriff der „politischen Partei“ im Parteiengesetz

Zu betonen ist freilich, daß das Parteiengesetz den Begriff der politischen Partei nicht näher bestimmt (vgl. dazu die deutliche Kritik von ERMACORA, aaO 86). Aus dem Bericht des Verfassungsausschusses ergibt sich jedoch, daß der Verfassungsgesetzgeber an den „in der österreichischen Rechtsordnung bereits seit längerer Zeit gebräuchlichen“ Terminus, insbesondere in der durch die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes getroffenen Ausprägung, anknüpfen wollte. Demgemäß ist davon auszugehen, daß unter einer politischen Partei im Sinne des Parteiengesetzes „eine dauernde, organisierte Verbindung von Menschen zu verstehen (ist), die durch gemeinsame Tätigkeit auf eine umfassende Beeinflussung der staatlichen Willensbildung abzielt“ (WALTER/MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts⁵, 55f., ähnlich ERMACORA, aaO 86, und BERCHTOLD, Das Parteiengesetz – ein Überblick, ÖVA 1976, 34; KOSTELKA, aaO 40 betont darüber hinaus den programmatischen Aspekt: „Sie [die politischen Parteien] sind um eine einheitliche Meinung ihrer Mitglieder zu grundsätzlichen gesellschaftspolitischen Fragen [Parteiprogramm] bemüht und haben die Realisierung dieser politischen Überzeugung zum Ziel.“)

Ausdrücklich zu betonen ist weiters, daß die von der „politischen Partei“ zu unterscheidenden Institutionen der „Wahlpartei“ und der „Parlamentspartei“ durch das Parteiengesetz in ihrem Bestand nicht berührt werden. Unter „Wahlparteien“ sind Wählergruppen zu verstehen, „die sich gemäß den Bestimmungen der jeweiligen Wahlordnung an Wahlen zu allgemeinen Vertretungskörpern beteiligen. Sie sind nicht auf Dauer errichtet, und ihre zeitliche und materielle Rechtsfähigkeit ergibt sich aus besonderen Rechts-

vorschriften. Ihren Zweck bildet die Wahlwerbung.“ (KOSTELKA, aaO 40). Mit „Parlamentsparteien oder -fraktionen, dem österreichischen Sprachgebrauch folgend parlamentarische Klubs, sind gemäß den Geschäftsordnungen der jeweiligen Vertretungskörper gebildete Vereinigungen von Abgeordneten einer bestimmten wahlwerbenden Partei gemeint, denen insbesondere die sich aus den Geschäftsordnungen ergebenden Rechte zukommen. Klubs sind grundsätzlich nur für die Dauer einer Gesetzgebungsperiode errichtet.“ (KOSTELKA, aaO 40). Die Bildung sowohl von Wahlparteien als auch von Parlamentsparteien ist nach wie vor möglich; diese Einrichtungen fallen jedoch prinzipiell nicht unter das Parteiengesetz.

4. Die Aufgaben der politischen Parteien

Ein Element des Begriffes der politischen Partei im verfassungsrechtlichen Sinne regelt § 1 Abs. 2 des Parteiengesetzes immerhin, wenn er — in demonstrativer Weise — bestimmt, daß „die Mitwirkung an der politischen Willensbildung“ zu ihren Aufgaben gehört. Diese Mitwirkung ist somit nach dem Konzept des Verfassungsgesetzgebers nicht die einzige Aufgabe politischer Parteien, sie ist ihnen aber — dabei mag die essentielle Bedeutung dieser Aufgabe eine Rolle gespielt haben — als einzige verfassungsgesetzlich ausdrücklich aufgetragen. Bemerkenswert ist ferner, daß das Parteiengesetz keine bestimmte Form der Teilnahme an der politischen Willensbildung vorschreibt. Politische „Parteien“ sind daher auch nicht gezwungen, sich an allgemeinen Wahlen zu beteiligen. Diese stellen zweifellos eine wichtige Form der politischen Willensbildung dar, aus einer fehlenden Beteiligung an Wahlen können sich aber in der österreichischen Rechtsordnung für eine politische Partei keine unmittelbaren Rechtsfolgen ergeben.“ (KOSTELKA, aaO 42). (Dagegen verliert gemäß § 2 Abs. 2 des deutschen Parteiengesetzes „eine Vereinigung ... ihre Rechtsstellung als Partei, wenn sie sechs Jahre lang weder an einer Bundestagswahl noch an einer Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilgenommen hat.“)

5. „Gründungsfreiheit“ und „Betätigungs freiheit“ als Grundsätze des österreichischen Parteienechts

Essentielle Bedeutung kommt im vorliegenden Zusammenhang dem § 1 Abs. 3 des Parteiengesetzes zu, der zwei tragende Grundsätze des österreichischen Parteienechts statuiert: den Grundsatz der Gründungsfreiheit und das Prinzip der Betätigungs freiheit politischer Parteien.

a. Die „Gründungsfreiheit“ politischer Parteien

aa. Allgemeines

Gemäß § 1 Abs. 3 erster Satz des Parteiengesetzes ist „die Gründung politischer

Parteien ... frei, sofern bundesverfassungsgesetzlich nichts anderes bestimmt ist.“

Mit dieser Bestimmung wird der Katalog der verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte um das jedermann garantie Recht erweitert, eine politische Partei zu gründen. Aus dem Recht auf freie Parteigründung ist weiters der an die staatliche Vollziehung gerichtete Auftrag abzuleiten, die Gründung einer politischen Partei — etwa aus Gründen, die in der Person der Gründungsmitglieder oder der angesprochenen künftigen Mitglieder oder in der von der Partei verfolgten ideologischen Ausrichtung oder politischen Zielsetzung liegen — nicht zu hindern oder gar zu untersagen. Freilich ist diesbezüglich eine Einschränkung zu treffen: Durch Bundesverfassungsgesetz kann in das Prinzip der Gründungsfreiheit für politische Parteien eingegriffen werden. Hier sind insbesondere die im Range bilden verfassungsgesetzlicher Vorschriften stehenden Bestimmungen des § 3 des Verbots gesetzes und des Art. 9 des Staatsvertrages von Wien zu nennen. Darauf wird in der Folge noch näher einzugehen sein.

Nähere Bestimmungen über die Gründung politischer Parteien enthält § 1 Abs. 4 des Parteiengesetzes. Danach haben politische Parteien Satzungen zu beschließen, die in einer periodischen Druckschrift zu veröffentlichen und beim Bundesministerium für Inneres zu hinterlegen sind. Aus der Satzung hat insbesondere ersichtlich zu sein, welches ihre Organe sind und welche hievon zur Vertretung nach außen befugt sind sowie welche Rechte und Pflichten die Mitglieder besitzen. Mit der Hinterlegung der Satzung erlangt die politische Partei Rechtspersönlichkeit.

bb. Die Satzung der politischen Partei

Zum solcherart vorgeschriebenen Mindestinhalt von Satzungen politischer Parteien ist folgendes zu bemerken:

Was die Parteiorgane anlangt, so ist lediglich gefordert, daß aus der Satzung ersichtlich zu sein hat, welches die Organe der Partei sind und welchen Organen die Vertretung der Partei nach außen obliegt. Im übrigen sind die politischen Parteien in der Wahl ihrer Organe und in der Festlegung der Vertretungsbefugnis frei. Dies ist nicht unproblematisch. Kann doch auf diese Weise etwa die Vertretungsmacht nicht nur einem, sondern auch mehreren Organen übertragen werden und ist im übrigen die politische Partei nicht verpflichtet, der Behörde oder Interessenten rechtsverbindlich mitzuteilen, welche Organwalter jeweils mit Vertretungsmacht ausgestattet sind. Dies kann aber der Rechtssicherheit und insbesondere den berechtigten Interessen von Partnern im Geschäftswerkehr mit einer politischen Partei abträglich sein. Auch hinsichtlich der „Rechte und Pflichten der Mitglieder“ trifft § 1 Abs. 4 des Parteiengesetzes keine nähere Präzisierung. Es ist lediglich vorgesehen,

dass Parteimitglieder sowohl Rechte als auch Pflichten haben müssen, über deren Inhalt ist nichts weiter ausgesagt; auch diesbezüglich besitzen die Parteien daher volle Gestaltungsfreiheit. So sind insbesondere Satzungsbestimmungen, die die innerparteiliche Demokratie sicherstellen sollen, nicht gefordert.

Ebenso fehlen im Parteiengesetz Bestimmungen über den Parteinamen. Insbesondere ist keine Verpflichtung zur Wahl eines nicht verwechslungsfähigen Namens statuiert. Es ist daher davon auszugehen, daß das Parteiengesetz politische Parteien nicht daran hindert, identische Namen zu wählen. Wenn solche Parteien an allgemeinen Wahlen teilnehmen, bedarf es jedoch in Hinblick auf wahlrechtliche Vorschriften (vgl. etwa § 46 Abs. 1 Z 1 der Nationalratwahlordnung 1971) unterschiedender Parteizeichen.

Insgesamt gesehen sind also die Regelungen des Parteiengesetzes betreffend die innere Struktur der politischen Parteien auffällig rudimentär. Dies wird insbesondere beim Vergleich des Parteiengesetzes etwa mit seinem bundesdeutschen Pendant deutlich. Die Ursache für diese Zurückhaltung des österreichischen Verfassungsausschusses ist offenbar in dem im Bericht des Verfassungsausschusses besonders betonten Bemühen zu suchen, „die bereits bestehenden Parteien in ihrer Tätigkeit“ keinesfalls einzuengen.

cc. Die Rechtspersönlichkeit politischer Parteien

§ 1 Abs. 4 des Parteiengesetzes bestimmt, daß die politische Partei mit der Hinterlegung der Satzung beim Bundesministerium für Inneres Rechtspersönlichkeit erlangt. Diese Bestimmung stellt insofern einen rechtspolitischen Fortschritt dar, als die Frage der Rechtspersönlichkeit politischer Parteien dadurch eine gewisse Klärung erfahren hat. Mehr als zehn Jahre praktische Erfahrung mit dem Parteiengesetz haben freilich gezeigt, daß das Gesetz auch diesbezüglich nicht alle Erwartungen erfüllen konnte. Ein ganz essentielles, mit der Regelung des § 1 Abs. 4 des Parteiengesetzes verbundenes Manko ist durch das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes, VfSlg. 9648/1983, deutlich geworden:

In diesem Fall — es ging um die Be schwerde der politischen Partei „Liste gegen Ausländer“ gegen einen Bescheid des Bundesministers für Inneres, mit dem dieser die gemäß § 1 Abs. 4 des Parteiengesetzes begehrte Hinterlegung der Satzung gemäß § 1 Abs. 3 des Parteiengesetzes iVm Art. 9 des Staatsvertrages von Wien abgewiesen hatte — hat der Verfassungsgerichtshof nämlich folgendes zu Recht erkannt:

„In die vom Verfassungsgesetzgeber gewährleistete Parteigründungsfreiheit darf ... kein Organ der Vollziehung, also weder ein Gericht noch eine Verwaltungsbehörde, eingreifen ...“

Das Parteiengesetz ermächtigt ... den Bundesminister für Inneres nicht, die Hinterlegung einer Satzung zu verweigern; das Gesetz ermöglicht ... keiner Behörde ... die Gründung einer politischen Partei zu verbieten; das Gesetz räumt ... keiner Behörde

de ... die Befugnis ein, allgemeinverbindlich (bescheidmäßige) festzustellen, daß „etwa infolge des faschistischen Charakters einer Organisation, deren „Versuch“, sich durch Vornahme der in § 1 Abs. 4 Parteigesetz vorgesehenen Handlungen als politische Partei zu konstituieren, „gescheitert“ ist, daß also die Rechtsfolge der Rechtspersönlichkeit als politische Partei nicht eingetreten ist.“

c) Zwar trifft es zu, wenn eine Satzung, die in der vorstehenden lit. a. aufgezählten Voraussetzungen nicht erfüllt, die Veröffentlichung und Hinterlegung der Satzung beim Bundesministerium für Inneres die in § 1 Abs. 4 letzter Satz ParteienG vorgesehene Rechtsfolge – Erlangen der Rechtspersönlichkeit als politische Partei – nicht bewirkt – „Aus dem unter II.3.b Gesagtem aber folgt, daß – wenn anders den im § 1 ParteienG normierten Voraussetzungen für die Gründung einer politischen Partei unter diesen Umständen überhaupt normative Bedeutung zukommen soll – alle Verwaltungsbehörden und alle Gerichte für Zwecke der bei ihnen anhängigen Verfahren incidenter zu beurteilen haben, ob die Behauptung einer dort auftretenden Personengruppe, als politische Partei Rechtspersönlichkeit zu besitzen, zutrifft oder nicht.“

d) Zusammenfassend ist festzuhalten, daß der Bundesminister für Inneres durch die bescheidmäßige Verweigerung der Hinterlegung der Satzung einer politischen Partei eine ihm gesetzlich nicht zukommende Zuständigkeit in Anspruch genommen hat. Der Beschwerdeführer wurde sohin durch den angefochtenen Bescheid im verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter verletzt ... Der bekämpfte Beschied war daher aufzuheben.“

Diese Rechtsauffassung des Verfassungsgerichtshofes ist in der Literatur – meines Erachtens zu Recht – auf Kritik gestoßen. Sie hat – wie etwa ADAMOVICH/FUNK, Österreichisches Verfassungsrecht³, 406, zutreffend ausführen – „im Ergebnis eine erhebliche Rechtsunsicherheit zur Folge bzw. nimmt eine solche in Kauf. In juristisch-dogmatischer Hinsicht ist dem VfGH entgegenzuhalten, daß aus dem ParteienG wohl der Ausschluß einer Gestaltungsbefugnis (Parteienverbot, Verweigerung der Satzungshinterlegung), nicht aber auch die Unzulässigkeit einer bloßen Feststellung von Rechtsverhältnissen und Rechtswirkungen abgeleitet werden kann. Wenn jede Behörde aus Anlaß eines bei ihr anhängigen Verfahrens die Frage der Rechtmäßigkeit und damit die rechtliche Existenz einer politischen Partei als ‚Vorfrage‘ incidenter zu beurteilen hat, weshalb sollte dann der BMI eine diesbezügliche Feststellung nicht treffen dürfen? Ein Eingriff in die verfassungsgesetzlich verankerte Gründungs- und Betätigungs freiheit der politischen Parteien ist mit einer solchen Feststellung nicht verbunden.“

Auch WALTER/MAYER, aaO 56, halten die Rechtsmeinung des Verfassungsgerichtshofes für unzweckmäßig. Sie vertreten demgegenüber die Auffassung, daß dann, wenn die Satzung etwa gegen einschlägige bundesverfassungsgesetzliche Vorschriften (zB das Verbotsge setz) verstößt, „die ‚Hinterlegung‘ – als rechtsbegründender Akt einer Person (Personennehrheit) vom BMI – zurückzuweisen“ wäre. Dagegen steche – so WALTER/MAYER weiter – Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof zu. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, daß das Bundesministerium für Inneres, ohne hiezu gesetzlich verpflichtet zu sein, im

„Amtsblatt zur Wiener Zeitung“ die erfolgte Hinterlegung der Satzungen politischer Parteien unter Angabe des Parteinamens und des Veröffentlichungsorgans publiziert. Nach derzeitigem Stand wurden diesen Veröffentlichungen zufolge die Statuten von insgesamt 163 politischen Parteien rechtswirksam hinterlegt. (Weitere 9 „parteiähnliche Vereinigungen“, die ihre Satzungen gleichfalls hinterlegt haben, haben nach Meinung des BMI keine Rechtspersönlichkeit erlangt, da sie dem Verbotsge setz zu widerlaufen.)

b. Die „Betätigungs freiheit“ politischer Parteien

aa. Allgemeines

Gemäß § 1 Abs. 3 zweiter Satz des Parteigesetzes darf die Tätigkeit politischer Parteien „keiner Beschränkung durch besondere Rechtsvorschriften unterworfen werden“.

Nach dem Bericht des Verfassungsausschusses bestand die mit dieser Bestimmung verbundene Zielsetzung des Verfassungsgesetzgebers darin, keinesfalls die bereits bestehenden politischen Parteien in ihrer Tätigkeit einzuzwingen. Die rechtliche Tragweite dieser Regelung geht freilich wesentlich über diese Zielsetzung hinaus. Als Rechtssubjekte unterliegen die politischen Parteien zwar der Rechtsordnung im allgemeinen – beispielsweise dem Zivilrecht oder dem Versammlungsgesetz – doch sind gesetzliche Sonderregelungen, soweit sie eine Beschränkung der Tätigkeit dieser politischen Parteien bedeuten, unzulässig. Dies gilt sowohl für Regelungen, die für alle Parteien Geltung beanspruchen, als auch für solche, die sich nur gegen eine bestimmte politische Partei richten würden.

bb. Beschränkungen der Betätigungs freiheit politischer Parteien

Im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Betätigungs freiheit für politische Parteien ist vor allem darauf hinzuweisen, daß weder das Parteigesetz noch die übrige Rechtsordnung eine Handhabe für ein behördliches Verbot von politischen Parteien bieten. Insbesondere können auch die in § 6 des Vereiniggesetzes vorgesehenen Fälle der Untersagung der Vereinsbildung auf Verbände, die sich nach den Bestimmungen des Parteigesetzes als politische Parteien konstituieren, nicht angewendet werden.

Eine spezifische Situation liegt im Falle parteiähnlicher Zusammenschlüsse vor, die dem Verbotsge setz zu widerlaufen.

Gemäß § 1 des Verbotsge setzes sind die NSDAP, ihre Wehrverbände (SS, SA, NSKK, NSFK), ihre Gliederungen und angeschlossenen Verbände sowie alle nationalsozialistischen Organisationen und Einrichtungen überhaupt aufgelöst; ihre Neubildung ist verboten. Gemäß § 3 leg. cit. ist es jedermann untersagt, sich, sei es auch außerhalb dieser Organisationen, für die NSDAP oder ihre Ziele irgendwie zu betätigen. Die folgenden §§ 3a bis 3g des Verbotsge setzes enthalten Strafbestimmungen für nationalsozialistische Betätigung in allen nur denkbaren Erscheinungsformen.

In seinem Erkenntnis vom 29. November 1985, G 175/84-34 (sog. ANR-Erkennt-

nis) hat der VfGH seine im oben erwähnten Erkenntnis betreffend die „Liste gegen Ausländer“ entwickelte Rechtsmeinung neuerlich bekräftigt, wonach „der Vorbehalt des § 1 Abs. 3 ParteienG (zugunsten bundesverfassungsgesetzlicher Sonderregelungen) nur der Klärstellung (diene), daß § 3 VerbotsG durch die nachfolgende Verfassungsbestimmung des ParteienG für diesen Bereich nicht aufgehoben wurde. Wie daher jede Behörde, wenn sie in den bei ihr anhängigen Verfahren incidenter zu beurteilen hat, ob einer politischen Partei wegen Erfüllung der formalen Voraussetzungen des § 1 ParteienG Rechtspersönlichkeit zukommt, auch das Nichtvorliegen der durch § 3a VerbotsG untersagten Zielsetzungen feststellen muß (VfSlg. 9648/1983), so hat auch jede andere Behörde zu beurteilen, ob der ihrer Beurteilung unterliegende Aktion dem Verbotsge setz widerspricht.“

Daraus wird folgendes deutlich: Aus § 1 Abs. 3 erster Satz des Parteigesetzes kann für die Zulässigkeit einer dem Verbotsge setz zu widerlaufenden „parteiähnlichen Vereinigung“ nichts gewonnen werden. Eine solche „parteiähnliche Vereinigung“ würde wegen Nichterfüllung der Voraussetzungen des § 1 des Parteigesetzes den Status einer „politischen Partei“ im Sinne dieser Bestimmung nicht erlangen. Abgesehen davon würde eine solche Betätigung den Strafbestimmungen der §§ 3a ff des Verbotsge setzes zu widerlaufen und die gerichtliche Strafbarkeit der betreffenden Personen begründen. Weitere rechtliche Möglichkeiten für ein strafrechtliches Vorgehen gegen politischen Extremismus ergeben sich übrigens aus den Regelungen über die sogenannten Staatsschutzdelikte gemäß §§ 242 bis 268 StGB sowie aus verwaltungsrechtlichen Vorschriften (zB Abzeichengesetz, BGBl. 84/1960 oder Art. IX Abs. 1 Z 6 und 7 EGVG). Was die speziell gegen das Wiederaufleben nationalsozialistischer und faschistischer Aktivitäten gerichteten Art. 9 und 10 des Staatsvertrages von Wien anlangt, so weist das erwähnte ANR-Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes wohl in die Richtung, daß diese Bestimmungen nicht unmittelbar anwendbar sind.

Das Fehlen von Möglichkeiten zur Verfügung von Parteienverboten oder zur Verhängung anderer Sanktionen gegen verfassungsfeindliche Parteien im Parteigesetz wirft gewiß Probleme auf und mag den Eindruck vermitteln, daß die Einrichtungen der „wehrhaften Demokratie“ in der österreichischen Rechtsordnung insgesamt gesehen lückenhaft und unzureichend sind. Freilich ist zu bedenken zu geben, daß es durchaus die Frage ist, ob etwa ein Verbot von politischen Parteien ein taugliches Mittel zum Schutz der Demokratie ist. Zu all dem kommt noch, daß sich – wie ein Blick auf die Situation in der Bundesrepublik Deutschland zeigt – bei der technischen Ausgestaltung einer solchen Rechtseinrichtung große Probleme ergeben. Der

Vollständigkeit halber ist auch darauf hinzuweisen, daß es in den letzten Jahren durchaus Bestrebungen gegeben hat, auch im österreichischen Parteiengericht Regelungen betreffend die Auflösung offensichtlich verfassungswidriger politischer Parteien zu treffen. Ein diesbezüglicher Initiativantrag (II-490 Blg. NR XVI GP), der zu Beginn der derzeit laufenden Legislaturperiode eingebracht worden war, hat jedoch zu keiner diesbezüglichen Änderung des Parteiengesetzes geführt.

III. Die staatliche Parteiengesetz

1. Die Parteiengesetz nach dem Parteiengesetz

a) Rechtspolitische Erwägungen

Nach den näheren Bestimmungen des Art. II des Parteiengesetzes sind jeder politischen Partei für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit auf ihr Verlangen Förderungsmittel des Bundes zuzuwenden. Wie der Bericht des Verfassungsausschusses in diesem Zusammenhang ausführt, sind diese Regelungen vor allem an folgenden rechtspolitischen Überlegungen orientiert:

— „... staatliche Unterstützungen zu den Kosten der Öffentlichkeitsarbeit der politischen Parteien (können) nur dann gerechtfertigt sein... wenn dies mit einer Begrenzung der Wahlwerbungskosten Hand in Hand geht.“

— „... für den Zweck der Öffentlichkeitsarbeit der politischen Parteien (soll) ein Betrag jener Größenordnung ausgeschüttet werden..., wie er auch für die beabsichtigte Presseförderung vorgesehen ist.“

— „Dem Grundsatz, daß die Existenz und Vielfalt der politischen Parteien ein wesentlicher Bestandteil der demokratischen Ordnung unseres Staates darstellt, folgend, soll ... nicht nur die Öffentlichkeitsarbeit von im Nationalrat vertretenen, sondern auch von anderen politischen Parteien gefördert werden, soweit diese aufgrund ihrer Wählerschaft im Rahmen der politischen Willensbildung eine tatsächliche Funktion erfüllen.“

— „Beiträge der öffentlichen Hand zu Ausgaben der politischen Parteien für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit scheinen ... nur unter der weiteren Bedingung gerechtfertigt, daß die Parteien über die widmungsgemäße Verwendung dieser Zuwendungen auch Rechenschaft abzugeben haben.“ Darüber hinaus soll „jeder politischen Partei, die Zuwendungen für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit erhält, die Pflicht (auferlegt werden), über die Art ihrer gesamten Einnahmen und Ausgaben öffentlich Rechenschaft zu geben.“

b) Höhe der Zuwendungen; Verfahren
Jede im Nationalrat vertretene politische Partei, die über mindestens fünf Abgeordnete (Klubstärke) verfügt, erhält jährlich einen Grundbetrag in der Höhe von

14 Mio. S. Die nach Abzug dieser Grundbeträge verbleibenden Mittel aus dem im jeweiligen Bundesfinanzgesetz für Zwecke der Parteiengesetzung gewidmeten Budgetansatz werden auf die im Nationalrat vertretenen politischen Parteien im Verhältnis der für sie bei der letzten Nationalratswahl abgegebenen Stimmen verteilt. Für das Finanzjahr 1986 stehen für Zwecke der Parteiengesetzung i. S. des Parteiengesetzes 122,9 Mio. S zur Verfügung. Davon entfallen auf die SPÖ rund 54,2, auf die ÖVP rund 50,4 und auf die FPÖ rund 18,2 Mio. S. In Wahljahren haben darüber hinaus auch politische Parteien, die im Nationalrat nicht vertreten sind, die aber bei einer Wahl zum Nationalrat mehr als 1% der gültigen Stimmen erhalten haben, Anspruch auf Zuwendungen für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit, und zwar gleichfalls im Verhältnis der für sie bei der letzten Nationalratswahl abgegebenen Stimmen.

c) Aufzeichnungen über die widmungsgemäße Verwendung der Förderungsmittel

Die politischen Parteien haben über die widmungsgemäße Verwendung der an sie ausbezahlten Förderungsmittel des Bundes genaue Aufzeichnungen zu führen. Diese Aufzeichnungen sind samt den dazugehörigen Unterlagen jährlich von zwei Wirtschaftsprüfern zu prüfen; das Ergebnis dieser Prüfung ist im „Amtsblatt zur Wiener Zeitung“ zu veröffentlichen.

d) Rechenschaftsbericht über Einnahmen und Ausgaben

Jede politische Partei, die Zuwendungen i. S. des Parteiengesetzes erhält, hat darüber hinaus über die Art ihrer Einnahmen und Ausgaben öffentlich Rechenschaft zu geben.

Zu diesem Zweck hat die betreffende politische Partei jährlich einen Rechenschaftsbericht über ihre Gebarung zu erstellen, der von zwei Wirtschaftsprüfern überprüft und unterzeichnet werden muß.

In den Rechenschaftsbericht ist jedenfalls eine Aufstellung der Einnahmen und Ausgaben aufzunehmen. Dabei sind u. a. folgende Einnahmenarten gesondert auszuweisen: Mitgliedsbeiträge; Zuwendungen nach dem Parteiengesetz; besondere Beiträge von den der jeweiligen Partei angehörenden Mandataren und Funktionären; Erträge aus Unternehmensbeteiligungen; Erträge aus sonstigem Vermögen; Spenden; Erträge aus Veranstaltungen, dem Vertrieb von Druckschriften und Abzeichen usgl.; Kredite, lebende Subventionen und sonstige Ertrags- und Einnahmenarten, wobei solche von mehr als 5% der jeweiligen Jahreseinnahmen gesondert auszuweisen sind. Ferner sind im Rechenschaftsbericht zumindest folgende Ausgabenarten gesondert auszuweisen: Personalaufwand; Büroaufwand und Anschaffungen; Sachaufwand für Öffentlichkeitsarbeit einschließlich Pres-

zezeugnisse; Veranstaltungen; Fuhrpark; sonstiger Sachaufwand für Administration; Mitgliedsbeiträge; Rechts-, Prüfungs- und Beratungskosten; Kreditkosten und -rückzahlungen; internationale Arbeit und sonstige Aufwandsarten, wobei solche über 1 Mio. S gesondert auszuweisen sind.

e) Spenden und Spendenliste

Besondere Regelungen sieht das Parteiengesetz für die Rechenschaftslegung über den Parteien zugegangene Spenden vor. In einer Anlage zum Rechenschaftsbericht sind die im Berichtsjahr an die betreffende politische Partei geleisteten Spenden, die den Betrag von S 100.000,— übersteigen, auszuweisen (Spenderliste). Darüber hinaus sind Spenden, soweit sie nicht von Gebietskörperschaften, auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhenden Berufs- und Wirtschaftsverbänden sowie von Anstalten, Stiftungen oder Fonds stammen, unter Angabe der Beträge sowie der Namen und der Anschrift der Spender in eine gesonderte Liste (Spenderliste) aufzunehmen.

Die Spenderliste ist spätestens bis 30. September des Folgejahres dem Präsidenten des Rechnungshofes zu übermitteln. Dieser hat auf Ersuchen der betreffenden politischen Partei öffentlich festzustellen, ob eine Spende in der von ihr übermittelten Spenderliste ordnungsgemäß deklariert wurde.

Dazu führt der Ausschußbericht, 510 Blg. Nr. XVI GP, folgendes aus:

„Auf diese Weise werden sowohl die Individualrechte der Spender gewahrt wie auch die Möglichkeit der nachträglichen Überprüfung der Vollständigkeit und Richtigkeit der Spenderliste. Im Falle von öffentlichen Diskussionen über eine politische Abhängigkeit einer politischen Partei von finanziellen Zuwendungen eines bestimmten Spenders oder über die politische Vertretbarkeit der Annahme bestimmter Spenden wird künftig jede im Nationalrat vertretene politische Partei die Möglichkeit besitzen, durch Anrufung des Präsidenten des Rechnungshofes den Nachweis zu führen, daß sie entsprechende Spenden überhaupt nicht erhalten bzw. diese in bestimmter Höhe auch ordnungsgemäß deklariert hat. Der Präsident des Rechnungshofes wird der Verpflichtung zu einer öffentlichen Feststellung insbesondere durch die Übermittlung eines entsprechenden Textes an die Austria Presse Agentur mit der Bitte der Weiterleitung an sämtliche österreichischen Medien nachzukommen haben.“

Der Präsident des Rechnungshofes hat dem Bundeskanzler die nicht fristgerechte sowie die verspätete Übermittlung der Spenderliste mitzuteilen. Darüber hinaus hat jede politische Partei bis zum 30. September des folgenden Jahres den Rechenschaftsbericht samt der Spenderliste im „Amtsblatt zur Wiener Zeitung“ zu veröffentlichen. Wenn diese Veröffentlichung oder die Übermittlung der Spenderliste an den Präsidenten des Rechnungshofes nicht fristgerecht erfolgt, so hat der Bundeskanzler fällige Zuwendungen nach dem Parteiengesetz bis zur ordnungsgemäßen Veröffentlichung oder Übermittlung einzubehalten.

An dieser Stelle soll auf folgendes hingewiesen werden:

Die Regelungen des Parteiengesetzes über die Spenderliste bzw. über die

Spenderliste sind das Ergebnis einer langwierigen Auseinandersetzung insbesondere zwischen den beiden großen im Nationalrat vertretenen Parteien. Ursprünglich hatte nämlich eine im Jahre 1982 — lediglich mit den Stimmen der SPÖ — beschlossene Novelle zum Parteiengesetz folgendes vorgesehen:

In einer Spenderliste sind Spenden unter Angabe des Betrages sowie des Namens und der Anschrift des Spenders gesondert auszuweisen, sofern sie den Betrag von S 30.000,— übersteigen. Derartige Spenden sind von der betreffenden politischen Partei zurückzuweisen, wenn der Spender eine Zustimmung zur Veröffentlichung — im Rahmen der Publikation des Rechenschaftsberichtes in der Spenderliste im Amtsblatt zur Wiener Zeitung — verweigert. Weiters sind anonyme Spenden als solche in der Spenderliste auszuweisen. Die Summe der anonymen Spenden ist der betreffenden Partei von den Zuwendungen, die sie aufgrund des Parteiengesetzes erhält, abzuziehen.

Diese Bestimmungen waren zweimal Gegenstand von Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof. In einem Fall hatte ein bekannter Wiener Rechtsanwalt im Rahmen eines sog. Individualantrages die Aufhebung der einschlägigen Bestimmungen des Parteiengesetzes unter anderem mit der Begründung verlangt, sie würden dem Gleichheitsgrundsatz und dem Grundrecht auf Datenschutz widersprechen. Der Verfassungsgerichtshof hatte diesen Antrag aus prozessualen Gründen — nach Meinung des Verfassungsgerichtshofes hätten die bekämpften Vorschriften nicht in die Rechtssphäre des Antragstellers, sondern lediglich in die der politischen Partei eingegriffen — zurückgewiesen. Das zweite Verfahren, es war von der ÖVP-Parlamentsfraktion angestrengt worden, ist nach Zurückziehung des Antrages eingestellt worden. Die Zurückziehung des Antrages erfolgte wohl im Hinblick auf die mittlerweile getroffene Parteieneinigung, die zur geltenden Fassung des Parteiengesetzes geführt hat, die in ihren Grundzügen dargestellt wurde.

3. Förderung der parlamentarischen Klubs

Zur Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben haben die parlamentarischen Klubs der Abgeordneten zum Nationalrat und Mitglieder des Bundesrates aufgrund des Klubfinanzierungsgesetzes 1985 (Wiederverlautbarung eines aus 1963 stammenden Gesetzes) Anspruch auf einen Beitrag zur Deckung der ihnen daraus erwachsenden Kosten. Demnach gebürt jedem parlamentarischen Club ein Grundbetrag und darüber hinaus „für je angefangene zehn Abgeordnete des Nationalrates“ sowie „weiters für je angefangene zehn Mitglieder des Bundesrates“ ein Zusatzbetrag. Außerdem gebürt

jedem Club für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit, d. s. insbesondere die Aufwendungen für Briefe und Rundschreiben der Abgeordneten an die Wähler ihres Wahlkreises, für Druckwerke und Broschüren, mit denen über die parlamentarische Tätigkeit berichtet wird, sowie für Enquêtes und Veranstaltungen, in denen die Öffentlichkeit über die parlamentarische Arbeit unterrichtet wird, ein weiterer Zusatzbetrag.

Für das Finanzjahr 1986 sind für die Zwecke der Klubfinanzierung insgesamt rund 42,4 Mio. S vorgesehen. Ferner ist darauf hinzuweisen, daß das Klubfinanzierungsgesetz 1985 kürzlich neu erlich novelliert wurde. Demnach soll jedem Club, der in dem mit der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen betrauten Ausschuß des Nationalrates vertreten ist, für je angefangene 50 Abgeordnete ein weiterer Zusatzbetrag in Höhe des Jahresbruttobezuges von zwei Vertragsbediensteten des Bundes der Entlohnungsgruppe A entlohnungsstufe 20 zur Verfügung stehen.

4. Die Förderung der politischen Bildungsarbeit der Parteien

Aufgrund des Abschnittes I des Bundesgesetzes über die Förderung politischer Bildungsarbeit und Publizistik 1984, BGBl. 369/1984, hat der Bund die staatsbürglerliche Bildungsarbeit der — im Nationalrat in Klubstärke vertretenen — politischen Parteien durch Zuwendungen an die sogenannten Parteiakademien zu fördern.

Die Förderung besteht aus einem Grundbetrag und aus einem Zusatzbetrag. Letzterer ist von der Zahl der Abgeordneten der jeweiligen politischen Partei im Nationalrat abhängig. Für das Finanzjahr 1986 beträgt die gesamte Förderungssumme für Parteiakademien rund 70,4 Mio. S, davon entfallen auf das Dr.-Karl-Renner-Institut der SPÖ rund 31,4 Mio. S, auf die Vereinigung für politische Bildung der ÖVP rund 29 Mio. S, und auf das Freiheitliche Bildungswerk rund 9,9 Mio. S.

IV. Die Begrenzung, Überwachung und Veröffentlichung von Wahlwerbungskosten

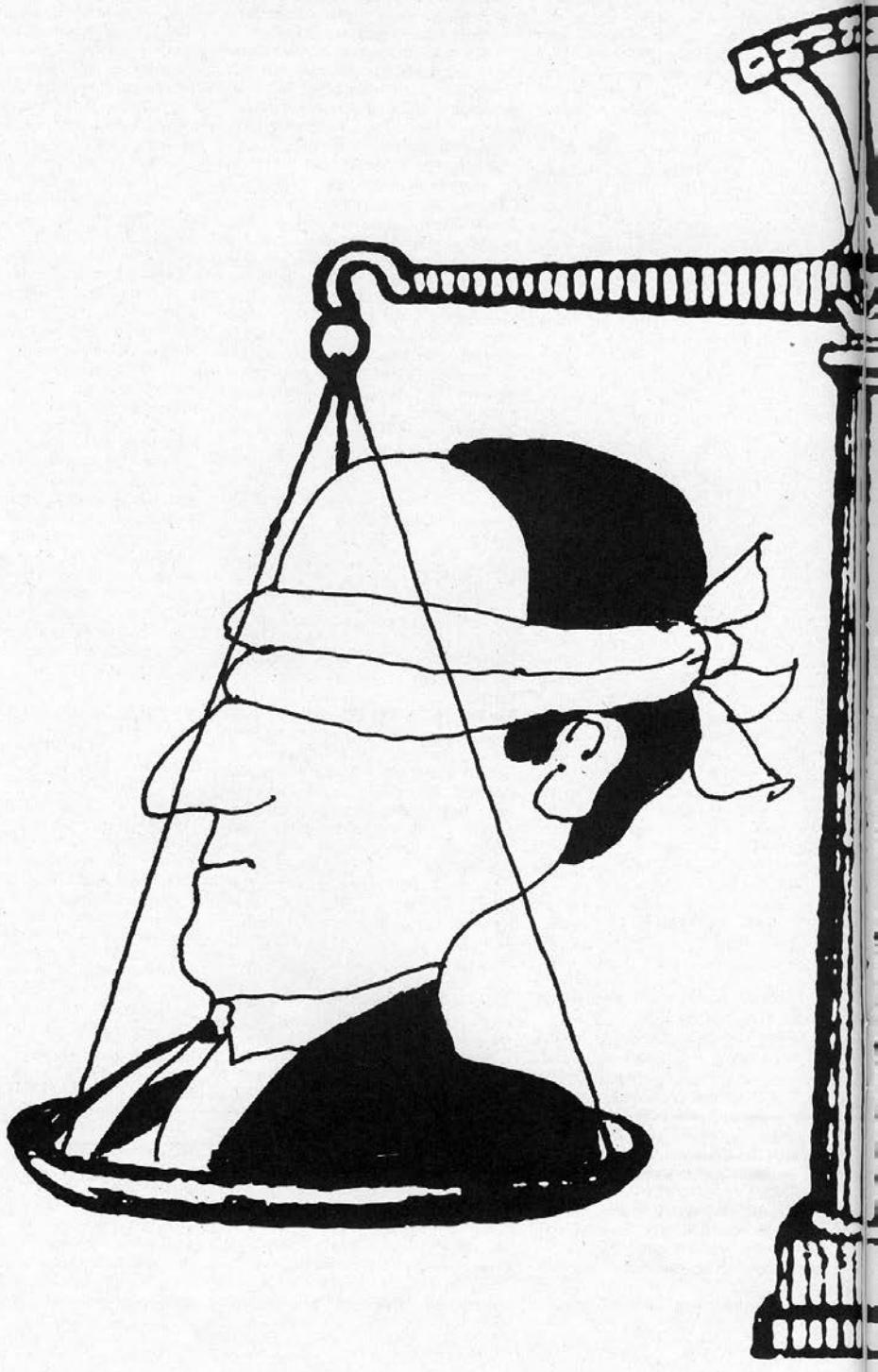
Die Verfassungsbestimmung des § 5 ermächtigt zur Erlassung von bundesgesetzlichen Bestimmungen über die Begrenzung, Überwachung und Veröffentlichung der Wahlwerbungskosten bei der Nationalratswahl des Jahres 1975. Aufgrund von besonderen Verfassungsbestimmungen sind diese Regelungen auch auf die Nationalratswahlen der Jahre 1979 und 1983 angewandt worden. Danach wird zur Überwachung und Veröffentlichung der Wahlwerbungskosten der politischen Parteien, die bei der vor-

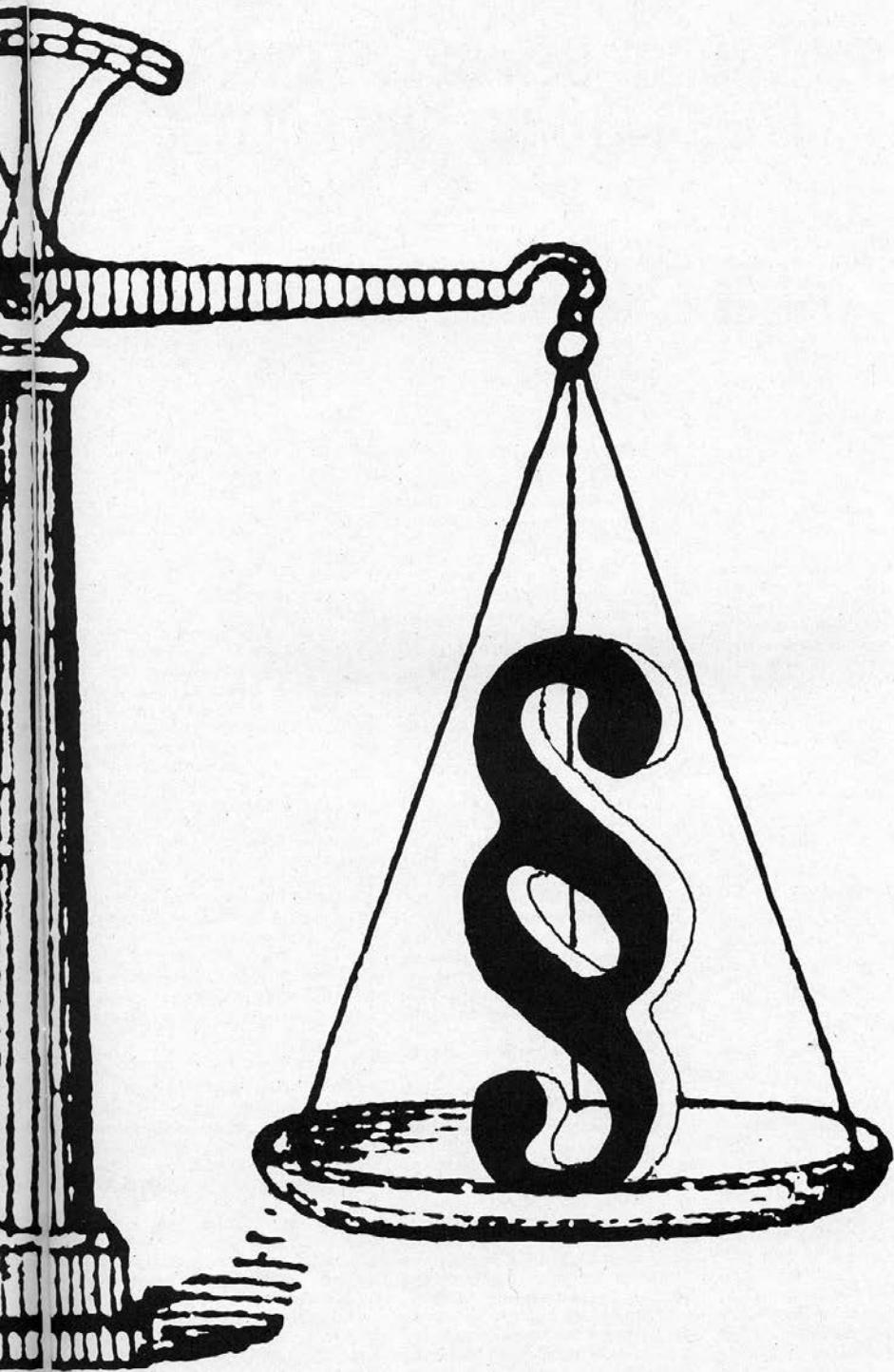
hergegangenen Nationalratswahl Mandate erzielt haben, für die Zeit der dem Wahltag vorangehenden fünf Wochen im Bundesministerium für Inneres eine Kommission zur Überwachung der Wahlwerbungskosten eingerichtet. Die Mitglieder der Kommission werden von der Bundesregierung aufgrund von Vorschlägen der im Hauptausschuß des Nationalrates vertretenen politischen Parteien — entsprechend ihrem Stärkeverhältnis — bestellt. Die Kommission hat spätestens drei Wochen nach dem Wahltag die gesamten Wahlwerbungskosten aller politischen Parteien sowie jene Summe, um die der zulässige Gesamtwerbeaufwand allenfalls überschritten wurde, zu veröffentlichen. Stellt die Kommission fest, daß eine politische Partei ihren zulässigen Gesamtwerbeaufwand um mehr als 10% überschritten hat, so sind 50% des Betrages, um den der zulässige Gesamtaufwand überschritten wurde, von den ihr zustehenden Förderungsmitteln nach dem Parteiengesetz in Abzug zu bringen. Der zulässige Gesamtwerbeaufwand der politischen Parteien ist mit jedem Betrag begrenzt, den die Parteien der Kommission spätestens acht Wochen vor dem Wahltag als ihren Gesamtwerbeaufwand bekanntgegeben haben. Diese zulässigen Gesamtwerbeaufwände der politischen Parteien sind von der Kommission spätestens sieben Wochen vor dem Wahltag im Amtsblatt zur Wiener Zeitung zu veröffentlichen.

V. Schlußbemerkungen

Die Vorzüge des Parteiengesetzes liegen zum einen darin, daß die politischen Parteien, die wohl den wesentlichssten Faktor im politischen Leben Österreichs darstellen, eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Verankerung erfahren haben; zum anderen aber auch darin, daß Fragen der staatlichen Förderung der politischen Parteien sowie ganz allgemein der Kontrolle der Finanzierung der politischen Parteien — innerhalb gewisser Grenzen — eine gesetzliche Regelung erfahren haben und auf diese Weise ein gewisses Maß an Publizität und Transparenz hergestellt ist.

Als Mangel ist sicher zu konstatieren, daß der Verfassungsgesetzgeber bei Regelungen über die Rechtsstellung der politischen Parteien äußerst zurückhaltend war und daher wichtige Fragen des österreichischen Parteienrechts nach wie vor auf eine gesetzgeberische Klärung warten. Daß das Parteiengesetz auch die Probleme der Parteiengesetzgebung im allgemeinen und der staatlichen Parteidförderung im besonderen keineswegs zur Gänze lösen konnte, bedarf für denjenigen, der die Berichterstattung in den Medien auch nur oberflächlich verfolgt, keines Kommentars.





„POLITISIERUNG“ DER BEAMTENSCHAFT — „VERBEAMTUNG“ DER POLITIK

„Wie können, angesichts der steigenden Unenbehörlichkeit und der dadurch bedingten steigenden Machtstellung des höheren Beamteniums, irgendwelche Gründe dafür geboten werden, daß Mächte vorhanden sind, welche die ungeheure Übermacht dieser ... Schicht in Schranken halten und sie wirksam kontrollieren? Wie wird Demokratie auch nur in diesem beschränkten Sinn überhaupt möglich sein?“

Max Weber

„Sie müssen sich nicht durch Enttäuschungen abschrecken lassen. Es scheint hier manches ja daraufhin eingerichtet, abzuschrecken, und wenn man hier ankommt, scheinen einem die Hindernisse völlig undurchdringlich. Ich will nicht untersuchen, wie es sich damit eigentlich verhält, vielleicht entspricht der Scheintatsächlich der Wirklichkeit; in meiner Stellung fehlt mir der richtige Abstand, um das festzustellen, aber merken Sie auf, es ergeben sich dann doch wieder manchmal Gelegenheiten, bei welchen durch ein Wort, durch einen Blick, durch ein Zeichen des Vertrauens mehr erreicht werden kann als durch lebenslange, auszehrende Bemühungen. Gewiß, so ist es. Freilich stimmen dann diese Gelegenheiten doch wieder insofern mit der Gesamtlage überein, als sie niemals ausgenützt werden. Aber warum werden sie denn nicht ausgenützt, frage ich immer wieder.“

F. Kafka, „Das Schloß“

seien negativ zu beurteilen.

Alle diese Gesichtspunkte zu behandeln, ist hier nicht möglich. Die Schnittstellen zwischen Politik und Verwaltung, typisch für das „Verwaltungsmodell“ unseres politischen Systems, und die „Verbeamung“ als kulturelles Phänomen sollen im Mittelpunkt der Ausführungen stehen; meine These lautet, daß das „Verwaltungsmodell“ die im Titel ausgedrückten Spannungen selbst produziert und reproduziert.

Das (österreichische) Verwaltungsmodell

Die moderne Organisationstheorie ordnet die öffentliche Verwaltung dem wissenschaftlichen Typus „bürokratische Organisation“ zu. In dieser Zuordnung liegen zwei Aspekte:

- „Bürokratische Organisation“ heißt zwar nicht einen Einheitstyp anzunehmen; insbesondere dürfen die geschichtlichen Entwicklungen der verschiedenen Institutionen, die ihm zugehören, die Variationen und Anpassungen nicht außer acht gelassen werden — in Österreich etwa die Entwicklung der Ministerialorganisation seit der Mitte des 19. Jahrhunderts. Es sind dennoch Generalisierungen zulässig und auch von mehreren wissenschaftlichen Disziplinen, den betriebs- und den verwaltungswissenschaftlichen, vorgenommen worden — und zwar im Sinne eines **Realtypus**, der aus empirisch gewonnenen Daten über die Organisation eine Erläuterung für Modelle der erhabenen Realität gewinnt.

- Anders der **Idealtypus**; er stellt eine Denkhilfe dar, um die Intentionen, die hinter dem untersuchten Phänomen stehen, in typisierender Weise, z. T. unter Verwendung extremer Merkmalausprägungen, zu vermitteln.

Max Webers Deutungsschema, zugleich sein bleibender Beitrag zum Verständnis des Phänomens „bürokratische Organisation“ und der „Unentrennbarkeit der Bürokratisierung ist es, formuliert zu haben,

- daß die Entwicklung der Bürokratie mit dem modernen Großstaat, der Industrialisierung, der Massengesellschaft verbunden ist, durch ihn bedingt und ihn bedingt zugleich, ihn technisch überhaupt erst ermöglicht hat; — und zwar unabhängig von (oder vielmehr trotz der) einzelnen unterschiedlichen politischen Absichten und Ideologien.

Max Weber bezeichnet „Kontor“ und „staatliches Büro“ als im Grunde ganz gleichartig. Ein „Betrieb“ ist der moder-

ne Staat — ebenso wie eine Fabrik; das ist gerade das ihm historisch Spezifische. Die Unterschiede, die von verschiedenen Organisationszielen und (formalen) Strukturen bewirkt werden, sind zwar nicht zu leugnen; die Verwaltung von industrialisierten Leistungen des Primär-, Sekundär- und Tertiärbereiches der Volkswirtschaft, und dazu zählen auch Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung, folgen dennoch einem Grundtypus der Organisation, begründet im Großvolumen der Tätigkeit, in der Anwendung von Technik und Technologien, im Dienste der Massenversorgung oder der Bewältigung komplexer gesellschaftlicher Probleme;

- daß bürokratische Organisation den reinsten Typus legaler Herrschaft verwirklicht und

- im Dienste und in der Hand der Leitung, der „Herrschenden“, die bürokratische Organisationsform sachliche, (rechtlich) technisch perfekte Leistungen erbringt. Sie haben diesen Fortschritt organisatorisch erst ermöglicht. Denn die Bürokratie ist formal-technisch universell, also für alle möglichen Aufgaben einzusetzen und diesbezüglich den anderen (historischen) Formen der (öffentlichen) Verwaltung überlegen. (Solches ist prinzipiell und entwicklungsgeschichtlich zu verstehen. Die bürokratische Organisation ist, wie jede andere Organisationsform, nur unter bestimmten Bedingungen effizient und für bestimmte Aufgaben relativ besser als für andere geeignet. Die Organisation weist wie jede andere auch dysfunktionale Wirkweisen auf, die ihre Effizienz behindern.) Die idealtypischen Merkmale der bürokratischen Organisationsform sind:

- Legalität/Regelhaftigkeit;
- Kompetenzfestlegung/Arbeitsteilung/Hierarchie;
- Aktenmäßigkeit; Schriftlichkeit;
- Berufsbeamten-/Managertum.

Es ist nun erkennbar, daß diese Merkmale den (verfassungs)rechtlich normierten Organisationsprinzipien der öffentlichen Verwaltung korrespondieren wie: Legalitätsgrundsatz, Ressortprinzip, Ministerverantwortlichkeit, Weisungs- und Gehorsamszusammenhänge, Rechtswege als Kontrollmöglichkeiten. Wie aufeinanderbezogen und ineinander eingebettet, das heißt aus einem Guß konzipiert, das **freiheitliche Verfassungsmodell** und das **Modell der öffentlichen Verwaltung** ist, soll das Schema auf Seite 22 zeigen; es zeigt zugleich auf, warum auch das Verfassungsmodell

Vorbemerkungen:

Der Titel, mit vom Veranstalter der Reihe „Recht und Politik“ vorgegeben, war es — mehr als alles andere —, der mich bewogen hat, den Vortrag in Graz zu übernehmen, — damit etabliertes verwaltungswissenschaftliches Material unter diesem Gesichtspunkt neu zu ordnen und Hinweise auf die aktuelle österreichische Lage anzufügen.

Der Titel impliziert eine bestimmte Vorstellung von der öffentlichen Verwaltung, also auch über ihr Personal und ihre Stäbe — nämlich das „Verwaltungsmodell“ des freiheitlich-rechtsstaatlichen politischen Systems. Der Titel legt sich nicht fest, ob „Politisierung“ und „Verbeamung“ Entwicklungstendenzen — vielleicht unausweichliche Tendenzen — darstellen oder ob sie eine Diagnose des Zustandes oder eine Projektion sind und/oder wie Vergleiche der öffentlichen Verwaltung mit anderen Bürokratien ausfallen; unverkennbar ist aber die Annahme, der Zustand oder die Entwicklung

keinen Realtypus bildet, sondern ebenfalls einen Idealtypus darstellt.

Schnittstellen Politik-Verwaltung; die „Politisierung“ der Beamtenchaft

Sich der Denkhilfe des „Idealtypus“ zu bedienen, mag die Bestürzung über den Zustand des Realtyps „Verfassung“ und „Verwaltung“ vergrößern; ihn zu beklagen, ist nicht meine Aufgabe. Meine Aufgabe ist es, auf dieser Basis zweierlei herauszuarbeiten:

- die „Ambivalenz des Fortschritts“ durch Bürokratie (C. F. von Weizsäcker);
- die systembedingten Schnittstellen zwischen Politik und Verwaltung und ihre Probleme.

Die öffentliche Verwaltung war die organisatorische Grundlage für eine grandiose, politische, ökonomische, soziale, technische, manchmal auch kulturelle Entwicklung durch staatliche Regelung und Förderung. Die öffentliche Verwaltung z. B. hat weitgehend den Wiederaufbau Österreichs nach dem Zweiten Weltkrieg ermöglicht und organisiert. Sie ist aber auch die Quelle unpersönlicher Komplexe, die für eine Massengesellschaft industrialisierte, also nach dem Prinzip der Massenfertigung konzipierte, öffentliche Dienstleistungen im politischen System bereitstellt. Den **Fortschritt durch bürokratische Organisation**, der weder rückgängig gemacht noch belächelt werden kann — denn er schaffte wie nie zuvor Sicherheit, Partizipation, Versorgung und „Glück“ für die größtmögliche Zahl von Bürgern —, bezahlen wir mit **Verlusten an menschlicher Wärme** (z. B. Mangel an Nachbarschaftshilfe), an menschlichen Formen des Umgangs insgesamt (z. B. in der Kranken-, Alten-, Behindertenhilfe), mit Verlust an Eigengestaltung, Kreativität und Selbstverantwortung (z. B. Ungeschicklichkeit in der Selbsthilfe und Selbstverwaltung); wir „büßen“ für den Fortschritt durch Zwänge der Massenversorgung in Produktion und Dienstleistung, durch unpassende, unangepaßte, „kalte“ Maßnahmen, Dienste und Förderungen von „oben“ — „Ambivalenz des Fortschritts“.

Die Verwaltungsjuristen haben in den letzten hundert Jahren eine große geschichtliche Funktion gehabt: Es galt, den **Rechtsstaat** aufzubauen und dem Legalitätsprinzip zum Durchbruch zu verhelfen. Das ist im wesentlichen eine rechtliche Aufgabe. Sie ist zwar noch nicht zu Ende, aber die epochale Leistung ist vollbracht. In der nächsten Runde müssen Probleme einer **holistischen Verwaltungstätigkeit** bewältigt werden; und da genügen Juristen nicht, wenn gleich die Juristen nach wie vor eine spezifische Aufgabe im Sinne der Rechtschutzzicherung zu spielen haben werden. Aus diesem Grund ergibt sich die

Notwendigkeit, zu einem neuen Teamwork vorzudringen. In diesen Grundsatzfragen liegen neue Ansätze.

In der jüngsten Zeit haben sich nach und nach andere und neue Organisationsformen der Verwaltung herausgebildet, etwa Sonderformen der Koordination, Stände, Projektteams, Mehrliniensysteme, ausgegliederte Einheiten zur „Kundenbetreuung“. Die typischen Schwierigkeiten der bürokratischen Organisation (schwache Projektorientierung und Koordination, kaum erreichbare übergreifende Planung) werden von fast allen Angehörigen des öffentlichen Dienstes als Probleme empfunden; deren Lösung wird als vordringlich und sogar wahrscheinlich angesehen. Die Organisation wird zunehmend als soziales Gebilde begripen — als eine Organisation von Gruppen, die gemeinsam (gesetzliche) Aufgaben erfüllen. Neue persönliche Qualifikationen — neben den fachlichen — werden gefragt sein, um Kooperation und Koordination tatsächlich zu erreichen. Die Aus- und Fortbildung kann Gestaltungspotential freisetzen und wird Mitgestaltungsansprüche vermehren.

Es ist endlich anzuerkennen, daß es komplexe Sachfragen gibt, die in interdisziplinären Forschungsarbeiten erst handhabbar gemacht werden müssen, die statt „one“ „several (best) ways“ zulassen. Dafür es auch von Zeit zu Zeit überhaupt keine akzeptablen Fachlösungen geben kann, nur Zwischenlösungen. Bedarf es nicht einer neuartigen Form der Zusammenarbeit zwischen externen Experten, beamteten Experten und politischer Führung? Der Fortschritt durch bürokratische Organisation lag in der Arbeitsteilung, in der Reduktion der Komplexität auf die Sachdimension und deren Rationalisierung; dies führt aber zu einer Steigerung der Größe und Komplexität des Systems und erzeugt neue, ab gewissen Größenordnungen kaum mehr lösbare Strukturprobleme.

Öffentliche Verwaltungen gehen heute durch eine Umgestaltungsphase nicht nur wegen neuartiger Sachprobleme, sondern auch wegen neuartiger Verfahrensansprüche. Die Öffentlichkeit, die Interessengruppen, konkrete Initiativen verschiedener Art nehmen für sich mehr Mitverantwortung und Mitgestaltung in Anspruch. Sie begnügen sich nicht mehr mit repräsentativen Vorgängen, sie fordern andere technische Standards der täglichen Verwaltungsarbeit. Zu der Vertretung der persönlichen, beruflichen Interessen und der sozialen Bedürfnisse (vor allem durch Personalvertretungen) treten sachliche Mitverantwortungs- und Mitgestaltungsbedürfnisse der Angehörigen innerhalb der Verwaltung. Zumindest stellt sich die Frage, ob die intellektuelle und emotionale Kapazität der Angehörigen einer Organisation optimal eingesetzt wird und der Organisation und deren Anliegen voll zugute kommt. Nicht alle (Sach)probleme sind durch Recht

oder Geld einer Lösung zuzuführen (z. B. Fortbildung).

In allen diesen Entwicklungen und Vorgängen liegt eine „staatsorientierte“ Politisierung der Beamtenchaft — zum Unterschied einer parteipolitisch orientierten.

Das „technokratische“ Modell der Beziehung zwischen Politiker und Experten geht davon aus, daß im Zuge der Entideologisierung, Versachlichung und Verwissenschaftlichung der politischen Entscheidungen Sachzwänge und Experten die Politik bestimmen; die „bessere“ Sachentscheidung, die der Experte findet, zwingt den Politiker zum Schweigen, der (beamte) Technokrat herrscht. Als ein anderes Modell der Beziehung wird eine strikte Scheidung zwischen Experten- und Politikerfunktion angenommen oder gefordert und im Unterschied von Entscheidungsvorbereitung, Entscheidungsgrundlage einerseits und Entscheidung zwischen Alternativen andererseits als bestätigt angesehen: das „dezisionistische“ Modell. Beide Modelle sind weder in der Lage, die Wirklichkeit zu beschreiben, noch sind sie in dieser Form wissenschaftlich zu verifizieren. Sie signalisieren lediglich zwei Grundformen des Verhaltens, die als solche feststellbar sind. Sie zeigen übrigens deutlich in dieser Überspitzung antidezokratische und demokratische Elemente auf. Das „technokratische“ Modell gefährdet die Leitungs- und Entscheidungsbefugnis des gewählten und politisch verantwortlichen Organs; das „dezisionistische“ Modell bestärkt sie zu Lasten der Sacharbeit, vor allem der interdisziplinären Kooperation. Jürgen Habermas hat ein „pragmatisches“ Modell der Zusammenarbeit zwischen Politikern und Beamten entwickelt. Dies scheint der richtige Weg zu sein. Seinen Ansatz führe ich zum „**Dialogmodell**“ fort, das als selbstverständlich anerkennt, daß Politiker und Hilfsorgane nicht auf der gleichen politischen und rechtlichen Stufe stehen, das aber verständlich machen kann, was vor sich gehen soll, damit die Verwaltungszwecke im Dienste der Gesellschaft verwirklicht werden: Dazu bedarf es der Frage und Rückfrage — bei der Beschaffung von Unterlagen, beim Entwerfen von Alternativen, beim Erkennen von Tendenzen, bei der Verarbeitung von wissenschaftlichen Erkenntnissen, bei der Mitteilung von Plänen, Entwicklungsstrategien und ähnlichem. Es bedarf der ständigen Kommunikation zwischen den Handelnden, um näher an die demokratisch gewünschten Ergebnisse heranzukommen. Die Frage zu formulieren, die Rückfrage zu stellen, alles ständig zu vertiefen und neuerlich in Frage zu stellen, kann durch das „**Dialogmodell**“ am klarsten beschrieben werden.

Wir müssen uns nur die Planungsvorgänge bei Großbauten der jüngsten Zeit, wie die Kraftwerksbauten zur Energiesiche-

zung, in Österreich vergegenwärtigen, um zu sehen, wie kläglich die Experten, Manager und Politiker ihre spezifischen Rollen erfüllt haben: Mißachtung öffentlicher Diskussionen, Taktieren, Gutachtensummarierung statt Expertenkonfrontation, Ausschaltung des so dringend notwendigen „Dialogs“ als die wichtigste Voraussetzung, wenngleich nicht Garantie für sachliche Lösungen bei komplexen gesellschaftlichen Fragen. Die Herstellung und Führung des „Dialogs“ durch die Bürokratie stellt ihre wesentliche neue Herausforderung dar und fordert ihre Kreativität ebenso wie ihr Verantwortungsbewußtsein heraus. Dem „Dialog“ verpflichtet zu sein, ist aber ein Teil alter bürokratischer Ethik.

• In der **Personalwirtschaft der öffentlichen Verwaltung** liegen die anderen Schnittstellen Politik – Verwaltung und damit andere Fälle der „Politisierung“ der Beamenschaft: Aufnahme in den öffentlichen Dienst, Leistungsbewertung, Beförderung, Besoldung. Die Einrichtung der **Personalvertretung**, die Beamte für die Politik rekrutiert, stellt zugleich einen weiteren Schnittstellenfall dar.

„Demokratie für Bürokratie“ erfordert vor allem die Anerkennung des grundrechtlichen Zusammenhangs zwischen der Ernennung zum Beamten und dem Recht auf Ämterzugänglichkeit (Gleichheitsgrundsatz als Prinzip sachlicher Unterscheidung und Anerkennung der Qualifikation für das Amt); ein generelles Ausschreibungs- oder Concoursverfahren, ein „pooling“ von Planstellen und Bewerbungen über bestimmte Fristen, um die Auswahl entweder überhaupt zu ermöglichen oder die Auswahlbasis zu verbreitern; eine Auseinandersetzung mit den Bewerbungen nach Arbeitsplatzbeschreibungen und Qualifikationen; eine darauf abgestellte Parteistellung im Ernennungsverfahren, unter Umständen die Durchführung des Ernennungsverfahrens durch besondere unabhängige Behörden. Diese Liste ist aus Vergleichen von Personalsystemen in Demokratien (westlicher Prägung) gewonnen; sie greift tief in Grundsatzfragen des österreichischen politischen Systems ein.

Überprüft man die Liste nach den Vorschriften des österreichischen Dienstrechtes, so zeigt sich eine noch recht unvollständige Verwirklichung: Ausschreibungen oder ähnliche Formen finden noch nicht generell statt; ein „pooling“ wird mit wenigen Ausnahmen des „Concours“ nicht praktiziert. Die frühere Dienstbeurteilung wichen der Leistungsfeststellung, die verfahrensrechtliche Probleme und sachliche Fehler von früher vermeidet. Neben allgemeinen Berichten gibt es die Möglichkeit, aus besonderem Anlaß zu berichten, entweder weil die Leistungen erheblich den normal zu erwartenden Arbeitserfolg überschritten haben oder trotz nachweislicher Ermahnung nicht erreicht haben. Der betroffene Beamte ist zu befassen; er kann an die Leistungsfeststellungskommission

berufen. Er kann selbst im positiven Fall eine Leistungsfeststellung beantragen. Eine Benotung in Skalen entfällt; dies ist realistisch. Umfang und Wertigkeit der Leistung wird mit der objektivierenden Arbeitsplatzbeschreibung und -bewertung gekoppelt. Das heißt, daß die Erfahrung mit job description, job classification und performance assessment in privaten Betrieben in den öffentlichen Dienst endgültig übernommen wurden, freilich adaptiert an das „besondere Dienstverhältnis“ des Beamten. Das Grundrecht der Ämterzugänglichkeit wird dagegen lediglich als Recht auf Bewerbung interpretiert, wenngleich jüngste höchstergerichtliche Judikate eine eingeschränkte Parteistellung des abgewiesenen Bewerbers zu erkennen; eine behördliche Ausgliederung im Sinne einer besonderen unabhängigen Behörde, wie z. B. der Civil Service Commission (USA oder Großbritannien), wurde bisher nur von Wissenschaftlern zur Diskussion gestellt. Eine Bilanz des Ausschreibungsgegesetzes hat gezeigt, daß die Absicht nicht verwirklicht werden konnte, Bewerber aus anderen Dienststellen oder aus anderen Bereichen des Arbeitsmarktes zu gewinnen; die Mobilität wurde nicht verbessert. Die Begutachtungskommissionen konnten jedenfalls faktisch nicht unabhängig agieren; sie bleiben in einer abhängigen Stellung zur politischen Führung, erledigen daher alle vorbereitenden Schritte, der Minister aber entscheidet, er ist an das Gutachten und dessen Reihung auch nicht gebunden. Er verzichtet jedenfalls nicht auf ein wichtiges Mittel „seiner“, d. h. parteipolitisch orientierten Personalpolitik. Das Besoldungssystem kann man zwar nach Verwendungsgruppen / Dienstklassen, also nach Ausbildungsgrad und Seniorität, nicht aber nach konkreten kurz- oder langfristigen Erfolgen der Tätigkeit von öffentlich Bediensteten als leistungsorientiert bezeichnen.

Die Personalvertretung ist ihrem Charakter und nach ihrer Selbstinterpretation dem Modell der (gewerkschaftlichen) Interessenvertretung nachgebildet und gestaltet worden. Personalvertretungswahlen drücken berufsspezifische politische Affiliationen aus, eine Art Aussage über die politische Repräsentativität des Berufsbeamten; insofern sind sie eine „Politisierung“ der Beamenschaft. Eine politische Rolle im Prozeß der öffentlichen Verwaltung spielen sie nicht. Wie die Personalwirtschaft im öffentlichen Dienst, die eine „Politisierung“ der Beamenschaft von „oben“ bedeutet, arbeiten Führung und Interessenvertretung darin zusammen, daß Personalentscheidungen, in denen die politische Führung eine Unterstützung für sich sieht, fraktionell betrieben und (eher nach den allgemeinen politischen Verhältnissen als nach den Ergebnissen der Personalvertreter-Wahl) in der Organisationseinheit unterstützt, jedenfalls aber nicht bekämpft werden.

Beamte in der Politik; die „Verbeamung der Politik“ als kulturelles Phänomen

Die Zahl der Beamten in der Politik steigt seit Jahren. Das hat viele praktische Gründe, keineswegs nur finanzielle im Interesse der Betroffenen (die übrigens jüngst wieder weitgehend beseitigt wurden).

Diese Entwicklung ist eine republikanische; denn in der Monarchie war das Erklimmen der obersten Hierarchiestufen im öffentlichen Dienst vielmehr umgekehrt an eine erfolgreiche parlamentarische Arbeit gebunden. Es gab Mobilität von Ministerposten zu Sekretärschefs. Heute ist es umgekehrt der erfolgreiche Beamte mit politischem „touch“, der die politische Karriere macht; und dies gilt für die Bundes- und für die Landesebene in gleicher Weise. Der Bezirkshauptmann z. B. hat sich in bestimmten Fällen, nach Konstellationen und Lage des Bezirkes – und bei politischem Talent natürlich – zur politischen Person im öffentlichen Dienst entwickelt und manchmal den Wechsel in die Politik ganz vollzogen. Bildungspolitik z. B. wird heute im Parlament von Lehrern „gemacht“. Sollte sie aber nicht auch von anderen Berufsgruppen gemacht werden?

Nun wäre es übertrieben zu behaupten, Politik insgesamt würde von Beamten geprägt; denn die Zahl allein ist nicht relevant. Es geht um Sozialisierung, Stilfragen, Orientierungen, die sich in einer bestimmten Konstellation auswirken und bestimmen werden. Ein allgemeiner Trend ist z. B. die **Technokratie in westlichen Parlamenten**; ihn kann die „Verbeamung“ der Politik verstärken. Das Parlament droht, an „common sense“ als Grundprinzip des Parlamentarismus zu verlieren, also an dem für eine erfolgreiche Politik notwendigen Zusammenspiel von repräsentativen Gruppen nach Region, Beruf und sozialer Schichtung, und nicht nur nach politischen Programmen und Interessen.

Öffentliche Verwaltungen stehen zum Gesetzgeber nicht nur in der einen Beziehung, Gesetze durchzuführen. Sie bereiten vielmehr für die Gesetzgeber des Bundes und der Länder – in der Regel zu mehr als neunzig Prozent in Österreich – die Gesetze auch vor, klären die Interessenlagen vorweg ab und verarbeiten Kritik und Verbesserungsvorschläge in der Sache als Ergebnisse aus den öffentlichen Begutachtungsverfahren. An sie richten sich ferner Bürgerinitiativen, bei ihnen interpellieren Interessenvertretungen und politische Parteien. Öffentliche Verwaltungen sind zugleich „Hilfsorgane“ der politischen Führung und des Parlaments. Sie haben die Organisation bereitgestellt für die Inkorporation, d. h. für das Einbeziehen von immer mehr Menschen in die Politik (z. B. durch Wahlrecht), für die Partizipation von immer mehr Menschen an politischen Ent-

scheidungen und für die Durchführung von immer mehr Staatsaufgaben, vor allem für immer mehr Bürger und Bewohner (z. B. die allgemeine Sozialversicherung für alle Österreicher, ein in den sechziger Jahren vollendeter, aber schon um 1879 einsetzender Prozeß). Die Erweiterung der politischen Mitsprache, die Demokratisierung und Verrechtlichung von immer mehr Verwaltungsbereichen und die langsame Umgestaltung der Verwaltung in eine „Service-Verwaltung“ hat für die Durchführung und Bewältigung der Aufgaben mehr und mehr Organisation erfordert und die Tendenz nach mehr Organisation und Bürokratie verstärkt (z. B. Schule, Universität).

An keinem Beispiel wird dies deutlicher als an jenem der Selbstverwaltung innerhalb unseres eigenen politischen Systems; die freie Gemeinde oder die für Lehre und Forschung zuständige autonome Universität oder die wirtschaftlichen und beruflichen Interessensvertretungen sind verfassungsrechtlich konzipiert als ein Gegenstück zur indirekten, repräsentativen Demokratie, nach der unser politisches System grundsätzlich und als Regelform gestaltet ist und die zu ihrer Durchführung die bürokratische Organisationsform benötigt. Dennoch ist diese **Selbstverwaltung selbst „bürokratisiert“** worden; sie hat ihre Kraft, ihre Kreativität, den Schwung von „unten“ eingebüßt, die Initiative der Repräsentanten, die Organisation der Bürokratie übertragen und die Freiheit und Selbstverantwortung auf Kontrolle reduziert. Gleiches oder ähnliches gilt für die privaten Großindustrien in ihren verschiedenen rechtlichen Formen; denn auch der persönliche, freie, gestalterische, unternehmerische Geist ist heute gefährdet, der demokratische Gehalt der Unternehmensformen — z. B. der Genossenschaften und Aktiengesellschaften — wird nicht mehr praktiziert. Manager gleichen staatlichen Repräsentanten und Verwaltungschefs, der „Rest“ ist Stimme — im Sinne von Wahlstimme — in den Teilhaber- oder Aktionärsversammlungen, bestenfalls nachträgliche Kontrolle einer (erhofften positiven) Unternehmensentwicklung. Großindustrien gleichen organisatorisch auf's Haar den staatlichen Großverwaltungen.

Neue Organisationsformen in einer Massengesellschaft zu finden und zu betreiben, ist nicht allein eine Angelegenheit des Gesetzgebers. Es ist zuallererst danach zu fragen, welche Ziele verfolgt, welche Dienste für welche und für wie viele Menschen in Aussicht genommen werden, welche Produkte zur Debatte stehen. Von wen sollte die Initiative zur Verwirklichung der angestrebten Ziele ausgehen? Wer trägt die Verantwortung dafür? Handelt es sich um eine staatliche Aufgabe? Unter welchem Gesichtspunkt? Sollte sie nicht von den Interessengruppen selbst wahrgenommen werden?⁷ In welchem Interesse liegt die Erfüllung?

Sollten die Interessenten nicht selbst darüber bestimmen? Wo liegt die wünschenswerte Grenze zwischen staatlicher Organisation und Selbstinitiative? Wie soll die gesellschaftliche Arbeitsteilung beschaffen sein?

Zur Diskussion gestellt ist damit das **Verhältnis von Individuum und Staat**, die Rolle des Staates im Leben des einzelnen Bürgers. Das sind grundsätzliche Fragen über Staatsaufgaben, über Grund- und Freiheitsrechte und über Staatsfinanzierung; über Partizipation der Bürger an der Politik der Gemeinden, der Länder und des Bundes; über die Arbeitsteilung zwischen Bürger, Bürgergruppen und Staat. Selbstverwaltung und Selbstverantwortung bedeuten nicht nur „böse Sparmaßnahmen“ oder vielleicht Hilfe in einer Zeit, in der staatliche Aufgaben immer schwieriger finanziert werden können, sondern sie verwirklichen vor allem demokratische Lebensweisen.

Wer Eigeninitiative, Selbstverwaltung und Eigenverantwortung, das heißt Freiheit für einzelne Menschen und Gruppen und Verbände, in der gesellschaftlichen Arbeitsteilung erhalten, erweitern oder wiederherstellen will, wer die Arbeitsteilung so gestalten will, daß nur jene öffentlichen Aufgaben staatlich erfüllt werden, die Kräfte der Eigengestaltung und Eigenverantwortung tatsächlich überfordern, der bejaht freiheitlich-demokratische Werte und verteidigt sie. Er kehrt zu einem Menschenbild zurück, das Autonomie, Dezentralisation, Überschaubarkeit wieder zum politischen Ideal erhebt. Das bedeutet auch ein ganz bestimmtes Finanzierungskonzept des Staates; ohne Leugnung der Notwendigkeit staatlicher Großorganisationen wird ihre jeweilige Zweckmäßigkeit geprüft, soweit sie nicht zweckmäßig sind, wird Selbstverantwortung wieder aktiviert.

Zusammenfassung: Münchhausen oder Punkt?

Ist es möglich, selbst das Schicksal in die Hand zu nehmen? Oder bedarf es des Umsatzes, der „großen“ Verweigerung?

„Ein anderes Mal wollte ich über einen Morast setzen, der mir anfanglich nicht so breit vorkam, als ich ihn fand, daß ich mitten im Sprung war. Schwabend in der Luft wendete ich daher wieder um, ...um einen größeren Anlauf zu nehmen. Gleichwohl sprang ich auch zum zweiten Mal noch zu kurz und fiel nicht weit vom anderen Ufer bis an den Hals in den Morast. Hier hätte ich unfehlbar umkommen müssen, wenn nicht die Stärke meines eigenen Armes mich an meinem eigenen Haarzopfe, samt dem Pferde, welches ich fest zwischen meine Knie schloß, wieder herausgezogen hätte.“ So sagt Münchhausen (G. A. Bürger) und mein damit schon eine Fortsetzung unserer heutigen Thematik. Um diese aber vorläufig abzuschließen, sei nochmals am meine These erinnert, das freiheitlich-rechtsstaatliche Verwaltungsmodell (re)produziere selbst die Spannungen, „Politisierung“ und „Verbeamung“.

• Mir erscheint nachweisbar, daß „Politisierung der Beamenschaft“ in der gegenwärtigen Entwicklung zwei Aspekte aufweist:

— die ernsthafte Beschäftigung der öffentlichen Verwaltung mit einer verstärkten Repräsentativität der Zielsetzungen der

Verwaltungstätigkeit im demokratischen Prozeß („Dialog-Modell“), d. h. eine staatspolitisch orientierte Verantwortung in Verwaltungsprozessen, ist in der Zukunft denkbar, wünschenswert und nicht systemwidrig, obwohl es sich um eine (freilich anders geartete) „Verpolitisierung“ handelt. Im Sinne der „klassischen“ Verwaltungskonzeption als Gesetzesvollziehung ist es dagegen systemkonform, weiterhin dem „dezisionistischen“ Modell zu folgen und damit eine „Verbeamung der Politik“ voranzutreiben.

— Die parteipolitische Orientierung von Entscheidungen an den übrigen Schnittstellen von Politik und Verwaltung ist systemkonform, nämlich durch das im „Verfassungsmodell“ ambivalent angelegte politische System selbst bedingt: politische Parteien sind eben für die Bewältigung der Aufgaben im Massenstaat organisatorisch notwendig und unersetzlich; die darauf fußende parteipolitische Repräsentativität wirkt dann aber in alle Bereiche hinein, also nicht nur in die Gesetzgebungsprozesse und in die politische Führung („Regierung“); die verfassungsrechtliche Ministerverantwortlichkeit wird durch das Repräsentativsystem politisch sogar reduziert oder ausgeschaltet. Die gleicherweise im Verfassungsmodell angelegten Gebote der Sachlichkeit („merit bureaucracy“) kommen nur eingeschränkt, u. U. gar nicht zur Geltung, solange nicht eine Verrechtlichung und ein unabhängiger Rechtsschutz eingerichtet werden dies wäre möglich, wäre auch systemkonform, wenngleich nicht im Interesse der parteipolitischen Repräsentativität gelegen.

• Die „Verbeamung der Politik“ erscheint mir zunehmend ein kulturelles Phänomen zu werden:

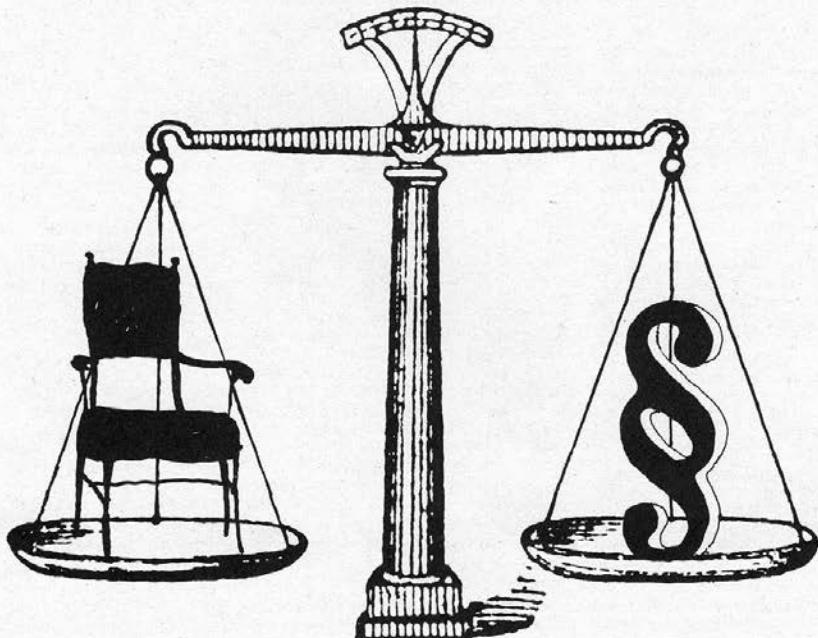
— Zur Zeit wird Politik immer stärker technokratisch und spezialisiert; und statt zwischen der notwendigen Sacharbeit, der „common sense“ und „ganzertheit“ Aspekte als Kontrolle entgegenzuhalten wären, eine Proportion zu wahren, ertrinkt Politik in Information und Expertise. Diese Entwicklung ist nicht systemkonform; sie zu steuern, bedarf es klassischer, schon im Verfassungsmodell angelegter Politik.

Offenbar stellt das Verfassungs- und Verwaltungsmode des freiheitlichen, rechtsstaatlichen, politischen Systems ungeheuer hohe Ansprüche, deren Erfüllung in der Realität der Politik nur beschränkt erwartet werden darf.

Weiterführende Literatur:

- Ch. Badelt, Soziökonomische der Selbstorganisation. 1980
P. Blau-H. W. Meyer, Bureaucracy in Modern Society. 2. Auflage. 1971
G. Engelmayr (Hg.), Die Diener des Staates. Das bürokratische System Österreichs. 1977
H. Fischer (Hg.), Das politische System Österreichs. 1974
A. Kieser — H. Kubicek, Organisationstheorie I, II. 1978
J. La Palombara (Hg.), Bureaucracy and Political Development. 1963
W. Leisner (Hg.), Das Berufsbeamtenamt im demokratischen Staat. 1975
W. Mandl, Repräsentation und Identität. 1975
R. Mayntz (Hg.), Bürokratische Organisation. 1971
H. P. Rill (Red.) Allgemeines Verwaltungsrecht — Festchrift W. Antonioli. 1979
M. Weber, Wirtschaft und Gesellschaft (1922). 1976
K. Wenger — Ch. Brünner — P. Obendorfer (Hg.), Grundriß der Verwaltungslehre. 1983
O. E. Williamson, Markets and Hierarchies. 1975
Wirtschaftspolitische Blätter 1/1984., „Bürokratie und Gesellschaft“

Verfassungsmodell	Verwaltungsmodell
„Verfassung“ stellt ein Normensystem dar: das „Modell“ der rechtsstaatlichen, repräsentativen Demokratie	Der Idealtypus der Verwaltung stellt ein normatives Konzept dar: für eine politikdurchführende Tätigkeit
<p>Prinzipien dieses Demokratiekonzeptes sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parlamentarisches Prinzip — der Gesetzgeber ist beauftragt, wichtige gesellschaftliche Konflikte durch das Instrument „Gesetz“ zu regeln; dafür werden als sozialtechnisch brauchbare Vorgangsweisen im Massenstaat Repräsentationsmechanismen (insbesondere Wahlen) angewendet. • Ministerverantwortlichkeit; Ressortprinzip; politische Kontrolle durch das Parlament; • Trennung Staat und Gesellschaft; Grundrechte; • Legalitätsprinzip als doppelte Sicherung: jedes Verwaltungshandeln bedarf der gesetzlichen Grundlage; der Gesetzgeber ist zur Determinierung des Inhalts soweit verpflichtet, daß sein Wille nachvollziehbar bleibt. • Weisungsrecht / Gehorsamspflicht; • rechtliche, finanzielle, disziplinäre Kontrolle des Verwaltungsgeschehens. 	<p>Dem Verwaltungsmodell liegt eine Arbeits- bzw. „Gewaltenteilung“ zugrunde: „politische Führung“ wird von „Vollziehung“ getrennt; die Verwaltung — wie das Management von Großfirmen — wird „exogen“, das heißt von „oben“ — vom Gesetz und den politisch Beauftragten / vom „Markt“ und den Unternehmern gesteuert.</p> <p>Verwaltung wird strikte als arbeitsteilige Vollziehung der staatlichen Politik und der Gesetze eingesetzt; der Rest hat „Markt“ zu bleiben, der öffentliche Sektor ist vom privaten getrennt; selbst die Politik (politische Parteien, Gesetzgebungstätigkeit) ist nach „Markt“prinzipien gestaltet (Wahlerfolge als „Markt“anteile; parlamentarische Arbeit als Konsensfindung nach „Marktstärken“).</p> <p>Die exogene Steuerung muß politisch und rechtlich durchgesetzt werden; routinierte Abläufe der Verwaltungstätigkeit, die berechenbar, generalisierbar, kontrollierbar sind, werden angestrebt.</p>
<p>Dem Verfassungsmodell liegen zugrunde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ziel- und Sachoptimierung: öffentliche Verwaltung soll als „Zielerfüllungsmaschine“ arbeiten. • Prozesse gehen vor Inhalt: demokratische Verfahren können jede mehrheitsfähige Politik generieren. • Fachkenntnis, technische Präzision, Rationalität, Gleichheit und Unpersönlichkeit („sine ira et studio“) sind das ethische Gebot; <p>Erreichbar wurde/wird diese Vorstellung durch Gesetz, Verordnung, Bescheid, Rechtskontrolle.</p>	<p>Dem Verwaltungsmodell liegen folgende Elemente zugrunde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • die „Sache“ der öffentlichen Verwaltung ist die Norm; • es gibt nach der politischen Abklärung „oben“ — eine eindeutige rechtliche Lösung („one best way“), oder sie muß durch Reduktion der Komplexität erzielt werden; • Verwaltung ist ein „Instrument“, ein Mittel der politischen Führung; Beamte sind Experten. Im Verhältnis von Politik und Experten überwiegt das „deszisionistische“ Element, d. h., Experten liefern Meinungen, Gutachten, Ratschläge, aus denen die Politik auswählt. <p>Beamte werden rational, gleichheitsgemäß eingestellt, beurteilt, befördert, bezahlt („merit bureaucracy“).</p>



ENTPRAGMATISIERUNG

I. Einleitung

Wer sich vor zwei Jahrzehnten mit dem „Berufsbeamten“ und dessen Bezügen zu Staat und Gesellschaft beschäftigte, dem gewährte die wissenschaftliche Szene in Österreich wenig Anhaltspunkte¹⁾. Die Situation wandelte sich, als die Regierungserklärung von Bundeskanzler Dr. Josef KLAUS²⁾ die Neuordnung der Rechtsverhältnisse des öffentlichen Dienstes als ein besonderes Anliegen bezeichnete^{2a)}. Von grundlegender Bedeutung für die gesamte staatliche Ordnung sei es, die Einrichtung des verfassungsgesetzlich vorgesehenen Berufsbeamtentums zu sichern. Vom damaligen Justizminister Univ.-Prof Dr. Hans R. KLECATSKY mit der ihm eigenen brillanten Eloquenz unermüdlich vertreten, riß die einschlägige Diskussion durch längere Zeit nicht mehr ab³⁾. Die Massenmedien sehen sich zur Behandlung solcher Fragen bisweilen im Zuge von Budgetverhandlungen beim Bund, bei den Ländern und Gemeinden veranlaßt.

Im vergangenen Jahr sorgte ein Rohbericht des Rechnungshofes für Schlagzeilen; den Grazer Gemeindebediensteten würden verschiedene Zulagen ausbezahlt, ohne daß dies gesetzlich gedeckt wäre⁴⁾. Zur Beruhigung informierten die Lokalblätter⁵⁾ bald danach ihre Leserschaft darüber, was denn die Grazer Beamten tatsächlich verdienten⁶⁾.

Die ÖVP-Gemeinderatsfraktion entwarf rasch ein 10-Punkte-Programm, mit dem Maßnahmen zur „Magistratsreform“⁷⁾ gefordert wurden, gefolgt von einem „Zusatzkatalog“⁸⁾, die Objektivierung von Personalentscheidungen (besonders bei Amtsleiterbestellungen), eine Hebung der Leistungsbereitschaft, ein Abriicken von automatischen Beförderungen und das Hinauszögern des Pragmatierungszeitpunktes standen im Vordergrund⁹⁾. Darüber hinaus sollen Spitzenfunktionäre erst nach fünfjähriger Bewährung definitiv mit dem Posten betraut und das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis dem Hoheitsbereich vorbehalten werden.

Das Ergebnis einer vom ÖAAB-Journal vorgenommenen Umfrage¹⁰⁾ machte bald deutlich, daß solche Überlegungen in breiten Kreisen nicht richtig verstanden werden und es mangels genügenden Basiswissens möglicherweise zu Fehlschlüssen kommt¹¹⁾.

Aus dem gegebenen Anlaß, aber schon ganz allgemein dürfte es nicht von Nachteil sein, wenn der Versuch unternommen wird, zur Aufhellung von Unklarheiten beizutragen und Stellung sowie Bedeutung des Beamtenums wieder einmal zu beleuchten.

II. Zum Beamtenbegriff

1.) Das Dilemma beginnt bereits damit, daß unter dem „Beamten“ jeweils Unterschiedliches verstanden wird; eine wenigstens in groben Umrissen erkennbare Differenzierung erweist sich deshalb als notwendig.

a) Art 20 Abs 1 B-VG spricht von den „ernannten berufsmäßigen Organen“, die außer den „auf Zeit gewählten Organen“ die Verwaltung zu führen haben. Ohne Zweifel gibt es jedoch neben diesen beiden Gruppen auch durch Vertrag berufene Verwaltungsorgane¹²⁾. Die Bundesverfassung läßt in ihrer Nomenklatur Einheitliches vermissen; da ist von „Bundesbediensteten“¹³⁾, von „Verwaltungsbeamten“¹⁴⁾, von „Bediensteten“ des Bundes¹⁵⁾, der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbänden¹⁶⁾, von „höheren Beamten“¹⁷⁾, von „Gemeindebediensteten“¹⁸⁾ usw. die Rede¹⁹⁾.

Unabhängig davon, wie die Rechtsverhältnisse im einzelnen gestaltet sind, können sie laut VwGH alle als „öffentliche Dienstverhältnis“²⁰⁾ zusammengefaßt werden, weil die Verwendung im öffentlichen Dienst erfolgt. Als Unterbegriff ist das den Beamten vom Vertragsbediensteten abhebende „öffentlicht-rechtliche Dienstverhältnis“ zu verstehen. Es kommt durch den Hoheitsakt der Ernennung zustande, während das privatrechtliche Dienstverhältnis durch den Abschluß eines Dienstvertrages begründet wird²¹⁾.

Bemerkenswert ist, daß das B-VG bis zur Novelle 1984²²⁾ den „Angestellten“ des Bundes und der Länder, „die behördliche Aufgaben zu besorgen haben“, ein — allerdings bloß kompetenzrechtlich — gesonderte Schicksal zugedacht hatte²³⁾. Anders das Bonner Grundgesetz²⁴⁾; Art 33 garantiert das Berufsbeamtenamt institutionell; es verankert den „Funktionsvorbehalt“²⁵⁾, wonach die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen ist, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Zusätzlich wird verfügt, daß das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“²⁶⁾ zu regeln ist²⁷⁾.

b) Das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979²⁸⁾ ist nach seinem § 1 Abs 1 auf alle Bediensteten anzuwenden, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Bund stehen. Sie werden vom Gesetz in weiterer Folge als „Beamte“ bezeichnet. Auch etwa die Dienst- und Gehaltsordnung der Beamten der Landeshauptstadt Graz 1956²⁹⁾ nennt als ihren personellen Geltungsbereich die im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis

zur Stadt stehenden Bediensteten.

c) Als Beamten sieht das Strafgesetzbuch³⁰⁾ jeden an, „der bestellt ist, im Namen des Bundes, eines Landes, eines Gemeindeverbandes, einer Gemeinde oder einer anderen Person des öffentlichen Rechtes, ausgenommen einer Kirche oder Religionsgemeinschaft, als deren Organ allein oder gemeinsam mit einem anderen Rechtshandlungen vorzunehmen, oder sonst mit Aufgaben betraut ist³¹⁾.“ Für den strafrechtlichen Beamtenbegriff kommt es somit nicht auf das Angestelltenverhältnis, sondern ausschließlich auf die Funktion an³²⁾. Zwischen Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung wird nicht unterschieden.

d) Dazu gesellt sich der „haftungsrechtliche“ Beamtenbegriff. Gemeint ist damit, daß § 1 Abs 2 Amtshaftungsgesetz³³⁾ unter den „Organen“ (des Bundes, der Länder, Gemeinden usw.) alle physischen Personen versteht, die in Vollziehung der Gesetze handeln, „gleichviel, ob sie dauernd oder vorübergehend oder für den einzelnen Fall bestellt sind, ob sie gewählt, ernannte oder sonstwie bestellte Organe sind und ob das Verhältnis zum Rechtsträger nach öffentlichem oder privatem Recht zu beurteilt ist³⁴⁾.“

e) Bedauert muß werden, daß sich die breite Öffentlichkeit nicht solcher Begriffsdeutungen bedient, sondern pauschaliert unter den „Beamten“ jeden versteht, der für die öffentlichen Rechtsträger auftritt. So lassen sich leicht Aggressionen entfachen³⁵⁾, weil sich im Vorstellungsbild der vom Schreibtisch aus wirkende Organwalter abzeichnet, jedoch nicht ins Bewußtsein dringt, daß zu den Beamten, besonders im kommunalen Bereich, alle jene Bediensteten gehören³⁶⁾, die in zahllosen Service-Leistungen „technischer“ Art³⁷⁾ dem Bürger unerlässliche Dienste erweisen.

Neben die von der Rechtsordnung geprägten Definitionen tritt ein vager, der wechselnden Polemik zugänglicher Begriff. So gelingt das beliebte, im Ergebnis schizophrene Spiel immer wieder, vom Staat (in allen seinen Gliederungen) unaufhörlich mehr Daseinsvorsorge und -fürsorge zu begehrten, im selben Atemzug aber nach Einsparungen beim Verwaltungspersonal zu rufen.

III. Grundsätzliches

1.) Wenngleich unsere Bundesverfassung außer der Festsetzung, daß die Verwaltungsführung auch in den Händen der durch Ernennung berufenen Beamten zu liegen hat³⁸⁾, nichts Näheres über Charakter und Inhalt dieses besonderen Rechtsverhältnisses aussagt, sind doch auch hierzulande „hergebrachte Grund-

sätze“ weiter geltend und von Bedeutung^{38a)}.

So äußert sich ERMACORA³⁹⁾, Das B-VG habe Prinzipien des Berufsbeamten- tums zwar weder direkt noch indirekt verankert, doch seien sie — bei Anwendung der Versteinerungstheorie — als vorausgesetzt zu betrachten; allerdings müsse man sie im Interpretationsweg „erhalten“⁴⁰⁾. Der Verfassungsgeber habe im Jahre 1920 von ihm vorgefundene staatsrechtliche Institutionen — worunter nach dem Thema der Ausführungen auch das Berufsbeamtentum zu verstehen war — implizite akzeptiert, bekräftigt einige Zeit später HOLZINGER⁴¹⁾.

a) Damals galt die Dienstpragmatik vom 25. Jänner 1914 RGBI 15⁴²⁾. Nach ihren Bestimmungen waren die öffentlich Bediensteten unter anderem zur besonderen Treue gegenüber dem Staat, zum Gehorsam gegenüber den Gesetzen und (von den Richtern abgesehen) den dienstlichen Anordnungen ihrer Vorgesetzten, zu achtungswürdigem Verhalten und zur gewissenhaften Führung der Amtsgeschäfte verpflichtet. An Rechten standen ihnen (außer gewissen Ehrenrechten) besondere Ansprüche auf wirtschaftliche Versorgung (Besoldung, Ruhegenuss, Unterhalt für die Familie) zu⁴³⁾.

b) Das geltende BDG 1979 verlangt vom Beamten, daß er im Rahmen der allgemeinen Dienstpflichten⁴⁴⁾ seine Aufgaben „treu, gewissenhaft und unparteiisch“ besorgt. Er hat darauf Bedacht zu nehmen, daß das Vertrauen der Allgemeinheit in die sachliche Wahrnehmung seiner dienstlichen Aufgaben erhalten bleibt; die Parteien sind nach Maßgabe des Dienstes und des Gebotes der Unparteilichkeit zu unterstützen und zu informieren. An Rechten räumt das Gesetz den Anspruch des Beamten auf Aktivbezüge und Ruhegenuss, auf Amtstitel, Urlaub, Dienstbefreiung für Kuraufenthalte und allenfalls auf Sachleistungen⁴⁵⁾ ein. Aus dem Abschnitt über das Disziplinarrecht ergibt sich, daß eine Entlassung nur als Disziplinarstrafe wegen schuldhafter Verletzung der Dienstpflichten und nach einem besonders geregelten Disziplinarverfahren in Betracht kommt.

c) Ähnlich formuliert zählt zu den allgemeinen Pflichten der Beamten der Landeshauptstadt Graz⁴⁷⁾ die unverbrüchliche Einhaltung des Gelöbnisses⁴⁸⁾, die Erfüllung der dienstlichen Obliegenheiten „in ihrem ganzen Inhalt und Umfang nach bestem Wissen, mit voller Kraft und anhaltendem Fleiß sowie mit vollster Unparteilichkeit.“ Das Standesansehen ist in und außer Dienst zu wahren, den Anordnungen der Vorgesetzten in Dienstsachen Folge zu leisten und ihnen sowie anderen Bediensteten und Parteien mit Anstand und Achtung zu begegnen⁴⁹⁾. Zu den Rechten des Beamten gehören vor allem das Diensteinkommen, die Kranken- sowie Unfallfürsorge, Ansprüche auf Urlaub, Amtstitel und Ruhegenuss (einschließlich der Witwen- und Waisenversorgung)⁵⁰⁾. Als härteste Disziplinarstra-

fe ist die Entlassung vorgesehen⁵¹⁾.

2.) So fügen sich zu den verfassungsgesetzlich befestigten Geboten der Gesetzmäßigkeit⁵²⁾, Gehorsamspflicht⁵³⁾ und Amtsverschwiegenheit⁵⁴⁾ die traditionellen Lebenszeit-, Laufbahn- und Leistungsprinzipien⁵⁵⁾. Im Zusammenhang damit aufzuzählen sind ferner die Treuepflicht⁵⁶⁾, die ihr Pendant in der Sorgepflicht des Staates findet, und die Unparteilichkeit⁵⁷⁾.

Erweitert man diese rechtlichen Indikationen um die dadurch bedingten soziologischen, historisch gewachsenen und vom Selbstverständnis der Beamtenschaft getragenen Aspekte, dann zeichnet sich ein Berufsbild ab, das, literarisch begleitet und koloriert, prägnante und unverrückbare Konturen erkennen läßt. Der Beamte repräsentiert den Staat; ihm ist eine besondere Verantwortlichkeit den Bürgern gegenüber auferlegt. Gewissenhafte, gesetz- und weisungsgemäße Aufgabenerfüllung im Hauptberuf⁵⁸⁾ ist ihm als strenge Pflicht auferlegt. Der Beamte leistet nicht Arbeit um des Erwerbs willen, sondern Dienst um des Volkes und Staates willen. Der Träger öffentlicher Verwaltung gewährt ihm dafür lebenszeitlichen Unterhalt, erwartet jedoch volle Hingabe und Treue „um des einheitlichen Verständnisses des Gemeinwohls“ und Gehorsam „um der einheitlichen Aktionsfähigkeit des Staates willen“⁵⁹⁾. Als Zielvorstellung gilt „der demokratisch zuverlässige, parteipolitisch ungebundene, fachgeschulte Berufsbeamte, der seine Tätigkeit als sachgerechten Dienst am Mitbürgern auffaßt“⁶⁰⁾.

3.) Und so sollen dann die Tugenden beschaffen sein, die den wahren Beamten erkennen lassen: Pflichtgefühl, Verlässlichkeit, Redlichkeit, Staatsgesinnung sollen ihn befähigen; Festigkeit des Rückgrats ist ebenso nötig wie Umsicht und Einsicht⁶¹⁾. In Analogie zu den Richtern müßten Staatstugend, Gerechtigkeit, Fairness, Ordnungsliebe, Weisheit, Klugheit, Besonnenheit, Tapferkeit, gute Umgangsformen, Selbstbeherrschung, Bescheidenheit, Distanz und Augenmaß⁶²⁾ gefordert werden, damit der Idealtyp erreicht wäre.

4.) Aber auch ohne derart hochgespannte Erwartungen zu hegen, haben es namhafte Wissenschaftler, ebenso wie Politiker, nicht versäumt, die hohe Bedeutung des Berufsbeamtentums zu rühmen; Existenz und Funktionen dieser Institution sind stets als unabdingbares Erfordernis gerade des modernen Rechtsstaates hingestellt worden. Ohne jeglichen Anspruch auf Vollständigkeit, ohne chronologische Reihung oder Gewichtung soll dies in einer bunten Folge von Aussagen und Statements beschreiten. An die Spitze der Behauptungen ist auch hier an die bekannte Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts⁶³⁾ zu erinnern. Das Berufsbeamtentum wird dort als eine Einrichtung umschrieben, „die, gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung,

eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften darstellen soll“. Für Österreich hat kein geringerer als Altbundeskanzler Dr. Kurt von SCHUSCHNIGG⁶⁴⁾ festgehalten, „daß alles andere weit eher wegzu denken wäre als die stabile, beruflich gebildete und geführte staatliche Verwaltung“.

Schon der im Jahre 1966 ausgearbeitete Grundsatzkatalog der ÖVP zu einem neuen Parteiprogramm⁶⁵⁾ erklärte die Beamten als Repräsentanten der staatlichen Hoheit und zu Trägern einer ihnen eigenen ethischen Verpflichtung; die öffentlichen Bediensteten wurden, als der Tradition entsprechend, zu „Hütern der Stabilität unseres Staates“ erkoren. In ihrer Hand liege die Wahrung von Recht und Ordnung.

Ohne das Medium des Berufsbeamtentums lasse sich — so Werner WEBER⁶⁶⁾ — der Rechtsstaat unter den Lebensbedingungen der Gegenwart überhaupt nicht nachvollziehen. Das Beamtentum sei die einzige Potenz des öffentlichen Lebens, die nicht aus Teiliinteressen, sondern aus der Staatsbezogenheit lebt; diese Institution gebe dem Staat einen festen Rückhalt, weil sie allein ihm als der geformten Einheit verschrieben ist⁶⁷⁾.

TAUTSCHER⁶⁸⁾ lobte die Beamten ebenfalls als den Hirt der Ordnung und Sicherheit. SCHIMETSCHEK⁶⁹⁾ zieht aus seiner historischen Betrachtung den Schluß, die Republik lebe zu einem nicht geringen Teil heute noch von dem Erbe, welches das altösterreichische Beamtentum hinterlassen habe.

SCHAMBECK⁷⁰⁾ sieht die vornehmste Aufgabe des Beamten darin, daß er als Beschützer, Verteiler und Schiedsrichter in der Interessengesellschaft unserer Tage auftritt. Von der Prämisse ausgehend, daß Verwaltung die Umsetzung der Politik bewirke, bestätigt SCHAFFER⁷¹⁾, das klassische Gebot der Treuepflicht⁷²⁾ des Beamten habe im Sinne einer neutralen und loyalen Vollziehung für die jeweilige Regierung in der Konkurrenzdemokratie seine Bedeutung behalten. Für KELSEN⁷³⁾ bildet „das Organ des Verwaltungsstaates“ schlechthin der vollständig ausgebildete Typus des Staatsbeamten.

Als Vollstrecker des demokratischen Mehrheitswillens achtet LEISNER⁷⁴⁾ den Beamten; er sei die Verkörperung der Republik, die Voraussetzung der Gewaltenteilung im parlamentarischen System, ein Hirt der Rechtsstaatlichkeit und Träger der Sozialstaatlichkeit⁷⁵⁾. Und erst vor einigen Monaten attestiert WIMMER⁷⁶⁾ dem mit den traditionellen Werten verbundenen Beamtentum, noch immer Garant für Gesetzmäßigkeit und Objektivität staatlicher Eingriffe zu sein.

IV. Sicherung des Beamtentums

Diese wenigen Zitierungen, die sich umfangreich fortsetzen ließen⁷⁷⁾, mögen als

Nachweis genügen, daß am Berufsbeamtenum „nicht gerüttelt werden darf“⁷⁸⁾. Auch mit dem Problem der Sicherung des Berufsbeamtenums, die für Unabhängigkeit, Neutralität⁷⁹⁾ und Objektivität unabdingbar ist, haben sich angesehene Autoren beschäftigt, wofür wiederum aus der Fülle einige Beispiele herausgegriffen werden sollen.

Für GRÜNER⁸⁰⁾ steht fest, daß die Beamten mit ihrer Familie lebenslänglich existentiell unabhängig sein müssen, damit sie ihre Sicherungs- und Ausgleichsfunktion im demokratischen Rechtsstaat erfüllen können. Der Beamte stehe — so SCHAMBECK⁸¹⁾ — ständig im Dienste der Gesellschaft, „den er bei ihrer Dynamik und Pluralität nur dann entsprechend erfüllen kann, wenn er in seiner Stellung gesichert ist“.

TOMANDL⁸²⁾ zieht aus der Geschichte die Lehre, daß es zur Sicherung einer unparteiischen und gewissenhaften Amtsführung der Unkündbarkeit und des Zeitavancements bedürfe. Von der Sicherung der Position hänge wesentlich die Rechtssicherheit des Staates ab, meint SCHAMBECK an anderer Stelle⁸³⁾, weil sich in der Person des Beamten Staat und Gesellschaft berühren. Von der gesicherten Rechtsstellung der Organwälter ist auch bei ACHTERBERG⁸⁴⁾ die Rede; sie trage dazu bei, daß der Beamte selbstständig, kritisch und gemeinwohlorientiert handeln könne. Darüber hinaus sei sie auch ein geeignetes Mittel, um sachfremde Einflußnahmen zu verhindern.

Spezifisch mit der Sicherung des österreichischen Berufsbeamtenums setzt sich KLECATSKY⁸⁵⁾ auseinander. Das im demokratischen Prozeß erzeugte Gesetz entfalte seine Wirkungen nur durch strikte Vollziehung⁸⁶⁾; „und eben um dieser Vollziehung willen bedarf es einer in ihrer rechtlichen und sozialen Stellung gesicherten Berufsbeamenschaft, denn nur der so gesicherte Beamte kann auf die Dauer den ungesetzlichen Wünschen der Macht mit Erfolg Widerstand leisten“.

An anderer Stelle spricht KLECATSKY⁸⁷⁾ davon, Mittelpunkt der wahren Demokratie sei die Treue zum rechtmäßigen Gesetz. „Hüter dieses kostbaren Kerns sind kraft gesetzlichen und damit demokratischen Auftrags die Berufsbeamten.“ Sie hätten darüber zu wachen, daß der im Gesetz geäußerte Volkswille rein und unverfälscht in jedem einzelnen Fall vollstreckt wird“.

„Nur der Berufsbeamte, der sich gegen Pressionen der Politik wie der sozialen Gewalten sicher weiß, kann in seiner kontinuierlichen Arbeit voraussehbar staatliche Macht aussüben“, bestätigt LEISNER⁸⁸⁾. Seine Lebenszeitstellung schaffe schon als solche beim gewaltunterworfenen Bürger Vertrauen in Gleichmäßigkeit und Vorherschbarkeit staatlichen Handelns. TOMANDL⁸⁹⁾ will die Rechtsform des Beamtentendienstverhältnisses offen wissen, begrüßt es aber, „wenn die Verfassung (sic!) die Ein-

richtung berufsmäßiger Organe, die mit einer ihrer Funktion entsprechenden Rechtsstellung ausgestattet sind, unter ihren besonderen Schutz stellt“. Die seinerzeit von Merkl gegen das Eindringen von Berufspolitikern in die Verwaltung ausgesprochenen Bedenken hätten nichts an Aktualität verloren.

Bemerkenswert ist, daß HAUSSLEITER⁹⁰⁾ im Tätigkeitsfeld des öffentlichen Dienstes zwischen allgemeinen Verrichtungen und einer sogenannten „Stabsarbeit“ unterscheidet. Nur für diese Stabsarbeit und für Verwaltungsentscheidungen mit eigenem Ermessen sei eine besondere Sicherung durch das Beamtenrecht gerechtfertigt, damit die innere und äußere Unabhängigkeit bei der Ausführung solcher Verwaltungsaufgaben gewährleistet ist. Für unerlässlich erklärt ERMACORA⁹¹⁾ eine Stärkung der Position des Beamten, wenn man ihn als Diener des Staates, Volkes und Rechts anerkennt. Laut SCHAMBECK⁹²⁾ schafft der Schutz der Rechtsstellung des Beamten vor allem sein in der Pragmatisierung enthaltener „Sozialschutz“ ein Maß an Unabhängigkeit, „das ihm ermöglichen soll, die Kraft zu haben, nur einseitige parteipolitische Interventionen in den Bereichen der Verwaltung, die an die Gesetze gebunden sind, zu verhindern, und in den übrigen rechtsstaatlich noch nicht so erfaßten Bereichen der Verwaltung Willkür zu verhindern“.

V. „Privilegien“

Notorisch ist, daß oppositionelle Gruppen mit dem Schlagwort „Privilegienabbau“⁹³⁾ politisches Kapital erwirtschaften wollen und die „Regierungsbank“ solchen Vorstößen bisweilen nach- oder zuvorzukommen sucht. So war auch im Zuge der Ereignisse des Sommers 1986 davon die Rede, daß Graz jetzt „die Privilegien“ der Bediensteten kürzen wolle⁹⁴⁾. Es zeigt sich, daß auch dieser Begriff unpräzise gehandhabt wird.

Richtig wäre es, jeweils dringend zu beachten, daß sachliche Unterschiede zu differenten Rechtspositionen führen können und daß mit möglichen „Vorpflichten“ entsprechende „Vorrechte“ einhergehen müssen, damit es nicht zu unkompensierte Nachteilen der Betroffenen kommt. In diesem Sinne hat HELLBLING⁹⁵⁾ das Vorliegen eines Privilegiiums nur dann anerkannt, wenn sachliche Gründe für eine abweichende Behandlung fehlen. Demnach seien unter Privilegierten nur solche Personen zu verstehen, denen ohne jede sachliche Begründung gegenüber anderen Rechtsgenossen gesetzliche Vorteile zugebilligt werden. Wenn alle Normunterworfenen, so ruft er aus, in jeder Beziehung gleich behandelt werden, so hätte das nicht die Gleichheit der Menschen, sondern eine krasse Gleichmacherei zur Folge, die zu einer unerträglichen Ungleichheit führen müßte.

Ganz allgemein wird von Lehre und Judikatur⁹⁶⁾ der Gleichheitsgrundsatz so ausgelegt, daß nur sachlich gerechtfertigte Differenzierungen statthaft sind; es müssen objektive Unterscheidungsmerkmale aufzufinden sein. Der Gleichheitssatz werde nicht verletzt, wenn sich eine unterschiedliche Behandlung auf objektiv unterschiedliche Merkmale gründet⁹⁷⁾.

Die in den vorhergehenden Ausführungen unterstrichenen essentiellen Besonderheiten des öffentlichen Dienstes lassen keine Zweifel darüber aufkommen, daß die Beamtenchaft nicht mit anderen Berufsgruppen verglichen werden kann und Differenzierungen sachgerecht sind. Im übrigen ist von der sozialen Besserstellung, die der Beamte ehemals durch die Unkindbarkeit, die Pensionsberechtigung sowie durch die Witwen- und Waisenvorsorge im Verhältnis zu anderen Berufsgruppen erfahren hat, kaum Nennwertes übriggeblieben. Und die Vertragsbediensteten stehen den Pragmatisierten nur wenig nach⁹⁸⁾.

GASPERSCHITZ⁹⁹⁾ hebt hervor, daß die sogenannten Privilegien der Beamten in Wahrheit die objektive Amtsführung und Vollziehung der Gesetze vor einseitigen politischen Einflüssen sichern helfen sollen¹⁰⁰⁾. Was also von der Privilegiendiskussion übrigbleibt, ist lediglich die Frage, ob die wesentliche Besserstellung von Bediensteten einer Stadt, z. B. durch anderswo nicht gewährte Zulagen, dem Gleichheitsgebot widersetzt. Hier bedurfte es einer genauen Prüfung, ob innerhalb des „Standes“ Differenzierungen unsachlicher Natur vorgenommen werden. Der VfGH hat den Standpunkt vertreten, daß gleichartige besondere Ge- waltverhältnisse (wie das Beamtenverhältnis) ihrerseits gleichartig geregelt sein müssen. In einer ungleichartigen Regelung, die sich auf die politische Situation beruft, sei keine sachliche Rechtfertigung zu finden¹⁰¹⁾. Die Lehre macht außerdem darauf aufmerksam, daß die Beurteilung, ob Unterschiede sachlich begründet sind, nicht ohne ein entsprechendes Werturteil vor sich gehen können¹⁰²⁾.

VI. Konkret

Es wäre reizvoll, das eingangs angeführte Reformprogramm in einzelnen auf seine Übereinstimmung mit all diesen grundlegenden Auffassungen von Rechtsprechung, Wissenschaft und Politik zu untersuchen. Im vorgegebenen Rahmen kann allerdings nur auf die gravierendsten Positionen eingegangen werden.

1.) Für die besondere Ausstattung des Verhältnisses zwischen dem Staat und seinen Beamten mit den Merkmalen der Dauer, Unkündbarkeit, Alimentation und mit dem Laufbahnhinzip waren oder sind keineswegs allein oder überwiegend wirtschaftliche Überlegungen maßgebend. Vielmehr geschieht dies aus Grün-

den der rechtsstaatlichen Räson, die auch in der demokratisch organisierten Gemeinschaft den existentiell unabhängigen, leistungsbewußten nur auf den Vollzug der Gesetze und das allgemeine Wohl ausgerichteten öffentlichen Bediensteten unbemerklich macht.

Unter einer solchen Prämisse wäre die Entziehung dieses „Privilegiums“ jedenfalls für diejenigen Beamten, denen die Konkretisierung des Gesetzes dem Bürger gegenüber (erforderlichenfalls mit Zwangsgewalt) in die Hand gelegt ist, die mit anderen Worten in der Hoheitsverwaltung tätig sind, kontraindiziert und mit den gesellschaftspolitischen Gegebenheiten kaum zu vereinen.

2.) Anders die Situation in der Privatwirtschaftsverwaltung¹⁰³. Hier tritt der Staat nicht als Hoheitsträger auf, sondern handelt in jenen Rechtsformen, die auch dem rechtsunterworfenen „Privaten“ zur Verfügung stehen¹⁰⁴. Der Staat begibt sich seiner Macht und stellt sich auf die Stufe des Bürgers¹⁰⁵. An materiellen Vorschriften sind die Bestimmungen des Zivilrechts, vor allem die des ABGB, anzuwenden. Während im behördlichen Verfahren Verordnung oder Bescheid (oder unmittelbare Befehls- und Zwangsgewalt) eingesetzt werden, steht als Mittel der privatrechtlichen Kooperation der Vertrag in allen seinen Spielarten zur Verfügung.

Vertrag, das heißt Willenseinigung, Einvernehmensherstellung inter partes; es fehlt an der für den Hoheitsakt charakteristischen Über- oder Unterordnung; vielmehr treffen sich gleichberechtigte Kontrahenten in einer aus freien Stücken eingegangenen rechtlichen Bindung. Es bedarf daher nicht der Kautelen und Garantien, die bei Ausübung des staatlichen Imperiums zum Schutz des einzelnen aufgeboten werden müssen. Unter diesem Blickwinkel wäre es nicht zwingend notwendig, den Bevollmächtigten der Verwaltung eine andere Rechtsposition zu verleihen als einem privaten Verhandler. Die staatliche¹⁰⁶ nicht-hoheitliche Tätigkeit muß daher nicht vom pragmatisierten Beamten entfaltet werden; für die seine Heraushebung aus dem sonstigen Angestelltenverhältnis maßgebenden Umstände liegen nicht vor.

Eine solche Schlußfolgerung mag bestehen; dennoch können gewichtige Gegenargumente nicht unterdrückt werden. Schon KLECATSKY¹⁰⁷ hat in mehreren, für den gesamten Themenkreis grundlegenden Veröffentlichungen eindringlich auf die ungeheure Konzentration wirtschaftlicher Mittel auf privatrechtlichem Gebiet hingewiesen, die für den Bürger gefährlicher sei als eine Übermacht im Hoheitsbereich. An anderer Stelle meint KLECATSKY¹⁰⁸, die einst sehr fortschrittliche Fiktion, daß der Privatwirtschaft treibende Staat als „Privater“ zu werten sei, „ist heute ... zu einer durch die Rechtswissenschaft offengehaltenen Einfallsquelle geworden, durch die ungehindert der Schatz des

Rechtsstaates verschleppt wird“. In ähnlicher Weise haben sich auch weitere Autoren zu Wort gemeldet¹⁰⁹.

Die Problematik, ob und inwieweit die Privatwirtschaftsverwaltung dem Legalitätsgebot unterliegt und welche Vorsorgen im Interesse des Rechtsschutzes getroffen werden müßten, entbehrt einer authentischen Klärung. Höchst zufrieden fordert daher NOVAK¹¹⁰ eine Regelung durch den Verfassungsgesetzgeber¹¹¹. Gewissermaßen als Zwischenlösung böte es sich jedoch an, am status quo, daß in der Regel auch Agenden der Privatwirtschaftsverwaltung den im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehenden Beamten anvertraut sind, nichts zu ändern, damit der Rechtsstaat auch als Leistungsverwaltung auf die hergebrachte Weise personell durch die mit besonderen Merkmale ausgestatteten Organwalter vertreten und das Legalitätsprinzip „von Berufs wegen“ verfolgt wird. Diese Erwägung hat wohl auch SCHAMBECK in dem früher angezogenen Ausspruch¹¹² geleitet.

Festgehalten muß allerdings werden: Die Verfassung hindert die Gebietskörperschaften nicht daran, mehr oder weniger Vertragsbedienstete einzustellen und in dieser Eigenschaft in der Hoheits- oder Privatwirtschaftsverwaltung zu verwenden¹¹³. Ein „Beamtenvorbehalt“ besteht lediglich für den Landesamtsdirektor¹¹⁴ und für den Magistratsdirektor¹¹⁵, die als „Verwaltungsbeamte“ abgesichert sind¹¹⁶.

Wenngleich auch Vertragsbedienstete an der Verwaltung beteiligt sein können, so müssen doch nach BINDER¹¹⁷ die Worte „nach den Bestimmungen der Gesetze“ in Art 20 Abs 1 B-VG als Gesetzesvorbehalt verstanden werden; der einfache Organisationsgesetzgeber darf den „Weisensgehalt“ der Organisationsstruktur nicht antasten. Die Hauptlast müßten demnach immer „auf Zeit gewählte“ oder „ernannte berufsmäßige“ Organwalter tragen.

3.) Die staatliche (kommunale) Privatwirtschaftsverwaltung ist indes operational kein einheitlicher Komplex. Bund, Länder und Gemeinden sind als Rechtsträger befugt, wirtschaftliche Unternehmen zu führen¹¹⁸. Eine solche Beteiligung am Wirtschaftsleben kann in den verschiedensten Formen erfolgen¹¹⁹. Soweit in solchen Unternehmungen oder Anstalten überhaupt öffentlich Bedienstete tätig sind, streitet nichts für die Sonderstellung des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses, weil gegenüber „Privaten“ in dieser Hinsicht kein relevanter Unterschied auszumachen ist.

4.) Einwände gegen eine „Entpragmatisierung“ fallen für Bedienstete weg, die im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung nicht mit der Administration, sondern mit „Realakten“ befaßt sind. FRÖHLER/OBERNDORFER¹²⁰ gelangen zum Ergebnis, daß sich die Gemeinden, etwa bei der Errichtung und Erhaltung des Kanal- und Wasserrohrnetzes, durchaus

privater „Erfüllungsgehilfen“ in Form einer AG oder einer GesmbH bedienen dürfen. Das in Art 117 Abs 6 B-VG verankerte „Geschäftsbesorgungsmonopol“ bestehe nur soweit, als es die gemeindlichen Organe auch tatsächlich wahrnehmen und die Aufgabebesorgung nicht an private Unternehmen ausgliedern.

Alle derartigen Hilfständigkeiten, deren Ausgliederung zulässig wäre, könnten in der Hand von privatrechtlich verpflichteten Bediensteten liegen.

5.) Begrifflich ist der „Beamte auf Zeit“ ein Widerspruch in sich. Laut B-VG gibt es nur gewählte und auf Lebenszeit ernannte, berufsmäßige Organe. Im Hinblick auf die durch die B-VG-Novelle 1974 festgeschriebene Anerkennung der Vertragsbediensteten¹²¹ existieren nunmehr zwei Gruppen nichtgewählter Organwalter; die einen können unter bestimmten Voraussetzungen gekündigt werden und sind damit „auf Zeit“ bestellt, die Beamten¹²² dürfen nur auf Grund eines Disziplinarerkenntnisses entlassen werden und dienen deshalb „auf Dauer“. *Tertium non datur!*

6.) Das Bundesministeriengesetz 1973¹²³ kennt „sonstige organisatorische Einrichtungen“ bzw. eine „abweichende Organisation“; darin sind Ansätze zum „politischen Beamten“¹²⁴ zu erkennen¹²⁵. Diese „dem herkömmlichen Organisationsschema aufgepropften kleinen Stäbe“¹²⁶ entsprechen dem Typus des „politischen Beamten“, den SCHAMBECK¹²⁷ einen „in der Verfassung nicht vorgesehenen Fremdling“ nennt¹²⁸. Auch die Gewerkschaft erwärmt sich dafür nicht¹²⁹.

7.) Was die führenden Verwaltungspositionen betrifft, bescheinigt NEISSER¹³⁰ den Sektionschefs, den Hofräten, Senräten usw., daß sie für eine „Stabilität der Innenstrukturen der Verwaltung“ sorgen. In ähnlichen Worten warnen WOLFF/BACHOF¹³¹ davor, die obersten Bediensteten politischen Einflüssen zu unterwerfen, weil hiervon die Stabilität der Verwaltung Schaden nimmt. Die beiden zuletzt genannten Autoren sind sich darüber einig, daß gerade die Führungspositionen besonders große Unabhängigkeit erfordern, damit ihren Inhabern die notwendige Entscheidungsfreiheit gesichert bleibt.

Unter dem Blickwinkel solcher system- und rechtsstaatsorientierter Bedenken spricht daher alles dagegen, die mit einer leitenden Funktion zu betrauten Organwalter, wenn sie sich aus dem Beamtenstab rekrutieren, „auszuprobieren“ und auf diese Art in einem jahrelangen, potenzierten Abhängigkeitsverhältnis zu belassen, bevor der Dienstposten definitiv zugewiesen wird¹³².

8.) Damit jeweils der „geeignete Mann“ (die „geeignete Frau“) den „geeigneten Platz“ einnehmen kann, dafür bietet sich eine Reihe von Maßnahmen zur Leistungsfeststellung und Objektivierung an. Langjährige Erfahrung in der betref-

fenden Verwaltungssparte, ein entsprechendes Dienstalter und Bewährung als dienstuünder „Sukzessor“ sollten nicht gering geachtet werden. KLECATSKY¹³³⁾ fordert unter anderem gesetzlich festgelegte Qualifikationsmerkmale, eine gewählte autonome Beamtenkommunikation nach Art der richterlichen Personalsenate, die bindende Besetzungs vorschläge zu erstatten hätte; außerdem müßte dem Bewerber Parteistellung zukommen und keine Nichtberücksichtigung begründet werden^{133a)}. Auf ein beachtliches Modell der Stadt Wien zur „Vorgesetztenbeurteilung“¹³⁴⁾ sei kommentarlos hingewiesen.

VII. Schluß

1.) Noch immer gelten die Worte von G. JELLINEK¹³⁵⁾, daß der Staat nur durch seine Organe handeln könne; denkt man die Organe hinweg, so verschwinde auch die Vorstellung des Staates selbst. Wer daher die organisierte menschliche Gemeinschaft bejaht, wird den Beamten in Kauf nehmen müssen¹³⁶⁾.

2.) Auf ein wirtschaftlich gesichertes, von politischen Wechselseitigkeiten und von sachfremder Einflußnahme unabhängiges¹³⁷⁾, allein dem Gemeinwohl verpflichtetes Berufsbeamtenamt als Vollzugsorgan demokratischer Willensbildung kann auch im modernen Rechts- und Leistungsstaat nicht verzichtet werden¹³⁸⁾. Die Pragmatisierung mit den konventionellen Akzessorien muß im Hoheitsbereich aufrecht bleiben.

3.) Soweit die Transmission vorgegebener Ziele und Aufgaben auf dem Verwaltungsweg zum Addressaten der Maßnahme hin in Betracht kommt, braucht auch die Privatwirtschaftsverwaltung den unparteiischen, allein der Sache verhafteten Bediensteten. Sein Verbleib im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis ist empfehlenswert, wenn nicht geboten.

4.) Die in öffentlichen Unternehmen tätigen Bediensteten und jene, die „Realakte“¹³⁹⁾ verrichten, lassen sich dem Vertragsbedienstetentypus zuordnen.

5.) Weil ins Zuordnungsschema schwer einzufügen, sollte von der Etablierung „politischer Beamter“ Abstand genommen oder davon nur sparsam Gebrauch gemacht werden.

6.) Wie andere Gebiete auch verlangt der Komplex an beamten- und dienstrechten Bestimmungen nach Reformen. Dem für den öffentlichen Dienst maßgebenden Leistungs- und Laufbahnprinzip sollte Vorrang eingeräumt, Ge genläufig, wie etwa nivellierenden Automatisierungstendenzen, sollte entgegengewirkt werden. Die Kriterien der Vorbildung und Anciennität wären beizubehalten, jedoch neue Dimensionen zu suchen. Anstellungserfordernisse, Beförderungsbedingungen, Bezugsansätze und Aufstiegsmöglichkeiten sollten überdacht werden. Bei schwerwiegenden Verfehlungen müßte disziplinar härter durchge-

griffen werden¹⁴⁰⁾. Die alte „Konduitenliste“¹⁴¹⁾ hat ausgedient.

7.) Der größte Nachdruck müßte einer den Dienst begleitenden Schulung der Beamtenchaft verliehen werden¹⁴²⁾. Über die geeignete Vermittlung von Fachwissen hinaus sollten höhere Beamte interdisziplinär auf Führungsaufgaben¹⁴³⁾ vorbereitet werden. Eine „geistige Aufrüstung“ müßte höchste Zielvorstellung sein. Die öffentliche Verwaltung braucht Vorbilder, die im Dienst nicht irgendeinen „Job“, sondern die Berufung¹⁴⁴⁾ des Lebens erblieben und darin Erfüllung finden¹⁴⁵⁾.

8.) Durch eine fortschreitende „Verrechtlichung“ könnte Willkür abgebaut und zur Objektivierung¹⁴⁶⁾ dienstrechter Maßnahmen und Entscheidungen beigetragen werden. Wohlerworbene Rechte der Beamtenchaft sind zu schützen; der Anspruch auf Ausübung des Amtes muß gesichert sein¹⁴⁷⁾.

9.) Ebenso wäre das Postulat auf Verankerung einer Institutsgarantie für das Berufsbeamtenamt eindringlich und immer wieder zu erheben¹⁴⁸⁾.

10.) Bei aller Souveränität und dem Supremat der politischen Kräfte einerseits, der relativen Eigenständigkeit der Beamtenbene andererseits liegt Gegenwart und Zukunft der Verwaltung in der bestmöglichen Kooperation¹⁴⁹⁾. Was die „Partner im Staatshandeln“¹⁴⁹⁾ diesem Ziele näherbringt, ist anzustreben und zu verfolgen, Gegenteiliges vehement abzulehnen¹⁵⁰⁾.

Anmerkungen:

- 1) Auf diesen Umstand wies einleitend GALLENT, die beamtenrechtliche Pflicht zur Wahrung des Standesanbens, JBL 1966, 61 hin.
- 2) Regierungserklärung vom 20. 4. 1966, Grazer Süd-Ost-Tagespost (im folgenden „SO-TP“ genannt) vom 21. 4. 1966, 2.
- 3) Vorausgegangen waren — unter dem damaligen Innenminister Franz OLAH — Versetzungen von Beamten der Bundesgendarmerie, die in der Öffentlichkeit Staub aufwirbelten. S dazu das Erk VfStG 1972/6913 und die Glosse von MORSCHER, JBL 1973, 572.
- 4) Schon an dieser Stelle seien beispielhaft erwähnt: KLECATSKY, Die Beamte in der modernen Demokratie (Zur rechtlichen Lage des öster. Berufsbeamtenamts), Schrif des Inst f Sozialpolitik und Sozialreform NF 1966 H 2, 7. Der Berufsbeamte, in: Der Rechtsstaat zwischen heute und morgen (1967) 177. Zur rechtlichen Lage der Beamten, PolPerspektive 1966 F 3, 9. Zur rechtlichen Lage des öster Berufsbeamtenamts (Vortrag), ÖZ 1966, 259 und JBL 1966, 308; ERMACORA, Die Staatsdiener in der Demokratie, PolPersp 1966 F 2, 13; TOMANDL, Dienstrechte, Probleme der staatlichen „Privatwirtschaftsverwaltung“, JBL 1968, 113; SCHAMBECK, Der Beamte und das VG, in: Hellbling-Fschr 1971, 629.
- 5) „Rechnungshof kritisiert Magistrat wegen riesiger Privilegien“ (SO-TP, 18. 6. 1986). „600 Zulagen für Magistratsbedienstete, Rohbericht des Rechnungshofs“ (Neue Zeit [NZ], 19. 6. 1986). „Kram um die Zulagen“ (Steir. Nachr., 23. 6. 1986). „Edegger poltert gegen den Proporz“ (Kronen-Ztg [KZ], 11. 9. 1986). „Beamte auf Zeit im Ammaren“ (KZ, 14. 9. 1986). „Grazer Beamte: Stopp bei Pragmatisierungen“ (Kleine Ztg [KZ], 9. 10. 1986). „Die Automatisierung ist der Tod für das Budget“ (SO-TP, 14. 11. 1986) uvm.
- 6) Zulagen hin, Nebengebühren her, wieviel verdienen die Grazer Beamten wirklich? (KZ, 30. 8. 1986). „Was die Grazer Beamten verdienen, Hohe Zulagen für Müllarbeiter“ (SO-TP, 31. 8. 1986).
- 7) Daraus ergibt sich, daß 78,7% aller Gehälter unter S 15.000, — liegen und nur an 7 Personen Bezüge bis zu S 45.000, — ausbezahlt werden.
- 8) SO-TP, 19. 6. und 4. 9. 1986.
- 9) S dazu die Äußerungen des Ersten Bgm-Stv Erich EDEGGER in den „Grazer Argumenten“ 1986/4a (Die Reform greift — Edegger setzt Modernisierung des Grazer Magistrates durch“) und im ÖAAB-Journal 1986 H 3, 3 („Erich Edegger zur Magistratsreform“).
- 10) ÖAAB-Journal 1986 H 3, 5.
- 11) Einerseits hielt eine große Mehrheit (61,9%) der Befragten einen Streik der Bediensteten für gerechtfertigt, andererseits wollen 72,86% keine Verlängerung der für die Aufnahme in Beamtenverhältnis erforderlichen Bewährungszeit auf 10 Jahre, 88,89% sind demgegenüber wieder dafür, die definitive Bestellung von Spitzenspitzenfunktionen von einem fünfjährigen Probelauf abhängen zu lassen.
- 12) KLECATSKY/MORSCHER, Das öster. Bundesverfassungsrecht (1982), 285; ebenso KLECATSKY/MORSCHER, Die öster. Bundesverfassung (1985) 32; WALTER/MAIER, Grundris des öster. Bundesverfassungsrechts¹⁵¹⁾ 1985) 171 sprechen davon, daß die früher strittige Frage, ob die Verwendung privatrechtlich bestellter Organwandler in der Verwaltung verfassungsrechtlich zulässig sei, seit der B-VG-Nov 1974 BGBl 444 zu bejahen sei / arg.: Art 21 Abs 2 B-VG in der novellierten Fassung). Dem schließen sich mit derselben Begründung und weiteren Literaturhinweisen ANTONIOLLI/KOJA, Allgemeines Verwaltungsrecht¹⁵²⁾ 1986) 325 an.
- 13) ZB Art 10 Abs 1 Z 16 B-VG.
- 14) ZB Art 12 Abs 2 B-VG.
- 15) ZB Art 21 Abs 3 B-VG.
- 16) ZB Art 21 Abs 1 B-VG; insbes auch Art 106 (Landesamtsdirektor) und Art 117 Abs 6 (Magistratsdirektor).
- 17) ZB Art 73 B-VG.
- 18) ZB Art 118 Abs 2 Z 2 B-VG.
- 19) Weitere Einzelheiten dazu siehe bei SCHAMBECK, Beamte 629.
- 20) VwSig 1952/2758 A.
- 21) So der VwGH schon 1948, VwSig 539 A.
- 22) BGBI 1974/444.
- 23) S dazu FUNK, Die Entwicklung des Bundesverfassungsrechts, SchrifdtbR XXVI (1976) 8 und MAYER, Die Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern, in: Mayer/Rill/Funk/Walter, Neuerungen im Verfassungsrecht (1976) 9/20. Auch ERMACORA, Der Konflikt zwischen Politik und Verwaltung, in Fischer (Hrsg.), Das Politische System Österreichs¹⁵³⁾ (1974) 61 (78) weist darauf hin.
- 24) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949 (BGBl I, 1 idG).
- 25) Vgl WOLFF/BACHOFER, Verwaltungsrecht II (1976) 474.
- 26) Statt vieler s dazu etwa LECHELER, Die „hergehobenen Grundsätze des Berufsbeamtenamts“ in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ArchÖHR 103 (1978) 349.
- 27) Ein solcher, der Weimarer Reichsverfassung (Art 130 Abs 1) zu entnehmender Grundsatz lautete dahin, daß die Beamten Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei seien.
- 28) BDG 1979 BGBl 333 mit zahlreichen Novellen; s dazu zuletzt UKUSKO-STADLMAYER, Das Disziplinarrecht der Beamten (1985), vor allem dessen 1. Abschnitt.
- 29) Stmk LGBl 1957/30 idG.
- 30) STGK BGBI 1974/60 idP BGBl 1982/205 und 1984/295.
- 31) § 74 Z 4 StGB.
- 32) S LEUKAU/STEININGER, Kommentar zum Strafgesetzbuch² (1979) 504 mit Anführung der Judikatur.
- 33) AHG BGB 1949/20.
- 34) S dazu vor allem VRBA/ZECHNER, Kommentar zum Amtshaftungsrecht (1983) 153 und SCHRAGEL (Hrsg.), Kommentar zum AHG (Lebenstein/Kanian)² 1985, 28; Näheres findet sich auch bei ANTONIOLLI/KOJA, Verwaltungsrecht 679 ff vor.
- 35) ADAMOVICH, Krise des Staates — Krise des Beamtenamts, in: Schäffer/König/Ringhofer (Hrsg.), Melchiar-Fschr (1983) 243 (247) spricht vom Bild des modernen Staates, das „alles andere als erfreulich“ sei. So werde der Beamte fast zum „natürlichen Aggressionsobjekt“.
- 36) Laut NEISSER, Die Rolle der Bürokratie im Regierungsexperiment, in: System 233 (249) sind nur etwa ein Sechstel der Angehörigen des öffentlichen Dienstes Schreibbürobeamte ieS.
- 37) Man denke nur an Kindergartenmutter, Feuerwehrmänner, die Angehörigen der verschiedenen Versorgungs- und Entsorgungsdienste, Krankenpflegepersonal, Sozialhelfer, Betreuer der Kultureinrichtungen, Bedienstete im Fremdenverkehr und Sportwesen usw. usw.
- 38) Art 20 Abs 1 B-VG.
- 39) VwKurz, nämlich mit Erk vom 3. 12. 1986 ZI G 117/86-16 hat der VfGH ausgesprochen, (auch) dem Befreiungsgesetzgeber sei das historisch überkommenen Begriffsbereich des Berufsbeamten „verfassungsrechtlich vorgegeben“ (sic!); dazu gehören insbesondere das öffentliche Recht, auf Lebensezt ausgelegte, unkündbare Dienstverhältnisse.
- 40) ERMACORA, Konflikt 79.
- 41) Beifrage, die der Verfassungsgesetzgeber bei der Bestimmung von Zuständigkeiten verwendet hat, sind in jener Bedeutung zu verstehen, die sie beim Wirksamwerden der betreffenden Rechtsnormen verstanden haben (VwSig 1964/4680). Diese (Versteinerungs-)Maxime wurde (unter anderen Prinzipien), wie ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht¹⁵⁵⁾ 1984 anmerken, zur allgemeinen Leitlinie für die Auslegung unbestimmter Verfassungsrechtsbegriffe.

- 41) HOLZINGER, Verfassung und Berufsbeamtenamt, in: Der Jurist im Landesdienst (Stmk) 1984 H 2, 21 (22).
- 42) Der genaue Titel lautete: „Gesetz über das Dienstverhältnis der Staatsbeamten und der Staatsdienschafter“.
- 43) Als Grundlage der Besoldung gilt seit 1921, nämlich seit dem BesoldungsG BOBl 1921/376, das sogenannte Verwendungs(Leistungs)prinzip nach Besoldungsgruppen; das GehaltsG BOBl 1924/245 führt für gewisse Verwaltungsbeamte „Dienstklassen“ ein. Die in den Ruhestand versetzten Beamten hatten Anspruch auf Ruhegenübe. Diese historischen Daten sind (bewußt) einer alten Quelle, nämlich HERRNRTT, Öster. Verwaltungsrecht (1925) 78 ff entnommen. Für die 2. Republik in ihrem Anfangsstadium schreibt ADAMOVICH sen., Gründriss des öster. Verwaltungsrechts“ (1948) 102 ff.
- 44) § 43 BDG 1979.
- 45) §§ 62 bis 80 BDG 1979.
- 46) 9. Abschnitt, §§ 91 bis 135 BDG 1979.
- 47) Laut § 19 der schon zitierten Dienst- und Gehaltsordnung.
- 48) Das Gelöbnis lautet auf die unverträumliche Beachtung der Bundesverfassung, der Landesverfassung, der Bundes- und Landesgesetze sowie aller sonstigen Rechtsvorschriften und auf die gewissenhaft Erfüllung der Amtspflichten; die ganze Kraft verspricht der Beamte in den Dienst der Heimat und der Stadt zu stellen (§ 10 D&GO).
- 49) § 19 Abs 1 und 2 D&GO.
- 50) 3. Abschnitt, §§ 30 bis 66.
- 51) § 82 lit d D&GO.
- 52) Nach Art 18 Abs 1 B-VG darf die gesamte staatliche Verwaltung nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden.
- 53) Art 20 Abs 1 B-VG.
- 54) Art 20 Abs 3 B-VG.
- 55) Vgl zB ERMACORA, Konflikt 67 und 79.
- 56) Vgl zB SCHÄFFER, Verwaltungspersonal, in: Wengenbrunner/Überholzer (Hrsg) Gründriss der Verwaltungsschule (1983) 181 (210). TOMANDL, Probleme 121 leugnet zwar (im Gegensatz zu GALLENT, Pflicht 73), daß das Treuerhaltsverhältnis im öffentlichen Dienstverhältnis der Gegenwart das Prinzip sei, bestätigt aber, daß die traditionelle Haltung des Beamtenstandes, sein Körperschein, sein besonderes Verantwortungsbewußtsein, von dem Wissen um die Bedeutung der zu leistenden Aufgabe, der Erkenntnis, wie sehr die übertragenen Aufgaben eben alle Hinweise, unparteiliche und gewissenhafte Ausfüllung der Funktion erforderlich, getragen sei.
- Man beachte übrigens die in der Bundesrepublik Deutschland rege Diskussion um die „Verfassungstreue“ des Beamten. Dazu etwa SCHRADER, Rechtsbegriff und Rechtsentwicklung der Verfassungstreue im öffentlichen Dienst (1985).
- 57) MANTL, Die Partizipation in der Verwaltung, in: Ermacora/Winkler/Koja/Runk/Runk (Hrsg), Allgemeines Verwaltungsrecht (1979) 485 (494) spricht von „Politikdistanz“. Für die Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland nennen WOLFF/BACHOFER, Verwaltungsrecht II 474 folgende Leitätze: Neutralität, Leistung, öff.-rechtl. Dienstverhältnis, gesetzlich geregelte Rechtsstellung, Disziplinarverfahren, regelmäßige Betrauung auf Lebenszeit, welche Hingabe an den Beruf, Alimentation und Pension, auch für Witwe und Waisen.
- 58) SCHÄFFER, Verwaltungspersonal 210.
- 59) WOLFF/BACHOFER, Verwaltungsrecht II 467.
- 60) HAUSLEITER, Verwaltungsozoologie (1969) 50.
- 61) MORSTEN-MARX, Das Dilemma des Verwaltungsmannes (1965) 85 und 178.
- 62) SCHUELERLE, Vierzehn Tugenden für den vorsitzenden Richter (1983) 68 ff.
- 63) BVIG E 7, 162.
- 64) SCHUSCHNIGG, Ein Requiem in Rot-Weiß-Rot (1978) 386.
- 65) Pol Perspektive 1966, H 2, 17 (19).
- 66) Werner WEBER, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart (1953) 95.
- 67) Werner WEBER, Staats- und Selbstverantwortung 98.
- 68) TAUTSCHER, Der Akademiker — der Beamte, Grazer Universitätsreden 4 (1966) 21.
- 69) SCHIMETSCHKEK, Der österreichische Beamte (1984) 227.
- 70) SCHAMBECK, Der Beamte und die Gesellschaft, in: Engelmayer (Hrsg), Die Diener des Staates (1977) 117 (121).
- 71) SCHÄFFER, Verwaltungspersonal 211.
- 72) Zu der aus dem BDG ableitbaren Treuepflicht s. KUCSKO/STADLMAYER, Disziplinarrecht 213 ff. Interessant ist der HAIDER, der jetzige Bundesministerpräsident der FPÖ, damals Univ.-Ass., in einem Gastkolumnenartikel (KIRZ, 19. 12. 1975, 5) es für konsequent hält, den Gedanken der Treuepflicht der Beamten zum Verfassungsgrundzettel zu erheben.
- 73) KELSEN, Reine Rechtslehre² (1960), Nachdruck 1976, 300.
- 74) LEISNER, Grundlagen des Berufsbeamtenamts (1971), zu bei WIMMER, Verwaltungsreform in Österreich: In: Die Verwaltung VII (1974) 465.
- 75) Im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften (KERN, Stichwort „Beamte“) 1956, 695 f findet sich die Feststellung, daß der rechtstaatliche Grundbestand einer Demokratie unbedingt vorbedeckten politischen Ordnung, ohne eine unabhängige, sachlich qualifizierte und moralisch saubere Berufsbeamtenamt, das nur dem Recht und dem Gewissen unterworfen ist“, weder geschaffen noch bewahrt werden könne.

- 76) WIMMER, Allgemeine Strukturprobleme des Rechtschutzes, JBI 1986, 613 (619).
- 77) Weitere Hinweise s bei GALLENT, Pflicht, passim.
- 78) So formuliert, haben sich auch Gewerkschaftskreise damit identifiziert; s GASPERSCHEIT, ZSchr der Fraktion Christl. Gewerkschafter 1975 F 11, 7; ebenso GASPERSCHEIT, Vom Selbstverständnis des Berufsbeamtenamts, in: Diener 51 (60). Es wurde eine in diese Richtung ziellende Rechtsreform verfaßt (PolPersp 1967 F 6/7, 79).
- 79) MAYNTZ, Soziologie der öffl. Verwaltung (1982) 64 schreibt dazu: „Soll die öffentliche Verwaltung ein blödes Instrument bleiben, muß sie sich daher in der Demokratischen Neutralität befleißigen, um für jede gewählte Regierung als ein gleichermaßen wirksames Werkzeug zur Verfügung zu stehen.“
- 80) GRUNER, Bürokratie und Hierarchie, in: Diener 33 (40); er bezieht sich auf SCHEERBARTH, Beamtenrecht (1967) 31.
- 81) SCHAMBECK, Beamte und Gesellschaft, 124.
- 82) TOMANDL, Probleme 122.
- 83) SCHAMBECK, Beamte 629.
- 84) ACHTERBERG, Theorie und Dynamik des öffl. Rechts, Das Leistungsprinzip im öffl. Dienstrecht (1980) 570 (583).
- 85) KLECATSKY, Sicherung des öster. Berufsbeamtenamts, in: Leisner (Hrsg), Das Berufsbeamtenamt im demokratischen Staat (1975) 71 (73).
- 86) Schoi MERKL, Entwicklung und Reform des Beamtenrechts, VVDSR 1932, 78 hat hervorgehoben, daß aus dem Parteilichen geborene Gesetz werde dadurch zu einer objektiven Norm, „daß seine Wirkung durch eine parteipolitisch neutrale Justiz und Verwaltung mediatisiert wird.“ Auch WOLFF/BACHOFER, Verwaltungsrecht II 471 bestätigen, daß die im Rechtsstaat entscheidende Verwirklichung des Rechtes nur von einem, nicht von einzelnen Gruppen abhängigen Beamtenamt gewährleistet sein kann.
- 87) KLECATSKY, Lage, Perspektiven 9.
- 88) LEISNER, Grundlagen des Berufsbeamtenamts mit einer Studie über das Leistungsprinzip (1971) 42.
- 89) TOMANDL, Probleme 126.
- 90) HAUSLEITER, Verwaltungsozoologie 77.
- 91) ERMACORA, Staatsdienner 13.
- 92) SCHAMBECK, Die Verantwortung in der modernen Demokratie, in Mock/Schambeck, Verantwortung in Staat und Gesellschaft (1977) 37 (57).
- 93) Im allgemeinen wird von „Privilegienabbau“ geredet, wenn es um die dienst- und besoldungsrechtliche Stellung jener öffl. Bediensteten geht, die zu Mitgliedern von gesetzgebenden Körperschaften gewählt wurden (vgl ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht 93 und 230 oder WALTER/MAYER, Grundriss 41 und 124 fff). Die B-VG-Nov 1963 BOBl 611 idem BOBl 1984/203 ging mit einer Einführung des Art 59a in den Text in diese Richtung.
- 94) SO-TP 19. 6. 1986; „Privilegien bei der Müllabfuhr“ (Wahrheit, 6. 9. 86).
- 95) HELBLING, Wer ist ein Privilegiert? (Staatsbürg. 1983 F 2, 2).
- 96) WALTER/MAYER, Grundriss 401; hingewiesen wird dort insbes auf die Erk VfSlg 1951/2099, 1955/2884, 1960/3754, 1962/4140 und 1963/4392. ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht 382 nennen die Erk VfSlg 1965/4916, 1966/5356, 1968/5727 und 1973/7135. 97) VfSlg 1952/2286, 1953/2537, 1961/4036, 1966/5356; s. dazu ERMACORA, Handbuch der Grundfreiheiten und der Menschenrechte (1963) 33 ff, insbes 74.
- 98) GASPERSCHEIT, Selbstverständnis 60.
- 99) GASPERSCHEIT, Selbstverständnis 51.
- 100) „Unklarheit und Verzerrungsschutz sind keine Privilegien für den Beamten, sondern dienen einer einwandfreien Amtsführung und dem objektiven Vollzug der Gesetze.“ (GASPERSCHEIT, ZSchr der Fraktion Christl. Gewerkschafter 1975 F 11, 7.) Sogar die Presse hat zur Kenntnis genommen, daß das Pensionsrecht den Beamten wenig Vorteile bringe; eine Reihe von Betrieben sei schon zu einer De-facto-Pragmatisierung der Mitarbeiter übergegangen („Der Beamte — (k)ein Freund und Helfer?“ Kuriert, 2. 10. 1980, 5; zitiert wird der Pressesekretär der Gewerkschaft, FRAD).
- 101) VfSlg 1955/2794.
- 102) Vgl ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht 381 oder WALTER/MAYER, Grundriss 401.
- 103) Zum Thema „Privatwirtschaftsverwaltung“ wären unzählige Belegstellen anzuführen. Pars pro toto sei daher nur auf einer der jüngsten Publikationen, nämlich auf das 2. Kapitel in ANTONIOLI/KOJA, Verwaltungsrecht (19 bis 46) verwiesen.
- 104) Für den VfSlg (VfSlg 1957/3262, 1969/6084 ua) hängt die Entscheidung zwischen Heilheits- und Privatwirtschaftsverwaltung davon ab, welche rechtstechnischen Mittel die Gesetzgebung zur Verwirklichung der zu erfüllenden Aufgaben bereitgestellt hat.
- 105) HERRNRTT, Grundthesen des Verwaltungsrechts (1921) 262.
- 106) Unter „Staat“ sind in diesem Zusammenhang stets Bund, Länder, Gemeinden usw gemeint.
- 107) KLECATSKY, Allgemeines öster. Verwaltungsrecht — eine Buch- und Lagetabesprechung, JBI 1954, 473 und 503 (474). Die Köpenickidee der Privatwirtschaftsverwaltung JBI 1957, 333.
- 108) KLECATSKY, Die Köpenickidee des Wirtschaftsstaates, in: Rechtsstaat 72.
- 109) So etwa KOBZINA, Der Staat als Privatwirtschaftssubjekt, OJZ 1961, 421 (422) oder BYDLINSKI, Die privatwirtschaftliche Tätigkeit des Staates in privatrechtlicher

Sicht, JBI 1968, 9; er macht darauf aufmerksam, daß die Funktionäre der Privatwirtschaftsverwaltung — anders als der Private — mit fremdem, ihnen anvertrautem Gut umgehen.

- 110) NOVAK, Hoheitsverwaltung und Privatwirtschaftsverwaltung, Eine Abgrenzung im Spannungsfeld zwischen Verfassungsrecht und Verfassungsreform, OJZ 1979, 1 (11).
- 111) Vgl auch NOVAK, Grenzen und Möglichkeiten des Legalitätsprinzips, OVA 1970, 1 (10).
- 112) Ann 92.
- 113) Daß auch die (ungemessene) Verwendung privat-rechtlich bestellter Organwalter verfassungsrechtlich zugelassen ist, wird laut WALTER/MAYER, Grundriss 171 seit der B-VG-Nov 1974 zu bejähren sein. Ebenso KLECATSKY/MORSCHER, Bundesverfassungsrecht 285. „Längst ist es nicht mehr möglich, die Grenzen zwischen Hoheitsverwaltung und Wirtschaftsverwaltung wirklich zu ziehen. Beamte und Vertragsbedienstete sind in beiden Verwaltungsbereichen tätig“, so LAUSECKER, Die Besoldung im Spannungsfeld zwischen Wirtschafts- und Finanzpolitik, in: Diener 245 (250).
- 114) Art 106 B-VG.
- 115) Art 117 Abs 2 B-VG; s dazu GALLENT, Gemeinde und Verfassung (1978) 94.
- 116) Das BundesministeriumG 1973 BGBl 389 idGf will mit der Leitung der Sektionen, Abteilungen usw nur „Beauftragte der Allgemeinen Verwaltung“ betraut wissen.
- 117) BINDER, Der Staat als Träger von Privatrechten (1980) 178 f; verwiesen wird auf VfSlg 1960/3685 und 1963/4413.
- 118) Den Gemeinden wird dies von Art 116 Abs 2 B-VG ausdrücklich eingeräumt.
- 119) Die Gemeinde kann sich mit Hilfe des Gemeindeamtes selbst, in der Form eines Eigenbetriebes, einer Gesellschaft nach bürgerlichem Recht oder nach dem Handelsrecht, im Wege einer Anstalt usw wirtschaftlich betätigen; vgl NEUHOFER, Handbuch des Gemeinderechts (1972) 299.
- 120) FRÖHLER/BERNDORFER, Recht und Organisation der Kommunalwirtschaft (1974) 77 ff.
- 121) Art 21 Abs 2 B-VG handelt von Landesgesetzen auf dem Gebiet des „Dienstvertragsrechtes“.
- 122) Das B-VG spricht an einigen Stellen von „Beamten“ oder „Bürobeamten“ und versteht darunter die öffentlich-rechtlichen Bediensteten. Genaues dazu s KUCSKO/STADLMAYER, Disziplinarrecht 8.
- 123) idF der WVerB 1986/76, § 7 Abs 3 und 5.
- 124) Dazu insbes FISCHER, Beamte 102 ff oder SCHÄFFER, Verwaltungspersonal 212.
- 125) Vgl ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht 268; WALTER/MAYER, Grundriss 211 spricht im Zusammenhang mit § 7 Abs 3 BuMing von „Ministerssekretären“.
- 126) Zur Installierung solcher „Berater“, „politischer Beräte“, „Ministerbüros“, „Stabsstellen“ usw s auch MORSCHER, Glosse, JBI 1973, 572.
- 127) SCHAMBECK, Beamte 127.
- 128) Die Institutionalisierung des „politischen Beamten“ im öster. Beamtenrecht würde bei den Beamten aller politischen Richtungen auf Skepsis und Ablehnung stoßen, meint NEISSE, Rolle 244.
- 129) Über eine ministerielle Beratungsfunktion hinaus darf aber die Tätigkeit dieses Personenkreises nicht gehen, wenn man nicht gegen Grundsätze des Berufsbeamtenamts verstößen will — so GASPERSCHEIT, Selbstverständnis 57. VZNR, Die Personalpolitik des Bundes, in Diener 307 (319) hält in Österreich die Schaffung eines politischen Beamten auf Zeit für entbehrlich.
- 130) NEISSE, Rolle 240.
- 131) WOLFF/BACHOFER, Verwaltungsrecht II 583.
- 132) Daß sich „legitimere“ Mittel finden lassen, die denselben Erfolg verheißen, steht auf einem anderen Blatt. 133) KLECATSKY, Sicherung 95.
- 133a) Beachtenswert sind Vorschläge zur „Objektivierung von Einstellung und Beförderung“, die MANTL, Korruption und Reform im öster. politischen System, in: Brünner (Hrsg), Korruption und Kontrolle (1981) 183 (211) macht.
- 134) HELMELICH/MOSER, Vorgesetztenbeurteilung im öffl. Dienst, OGZ 1987 H 1, 11.
- 135) G. JELLINEK, System der subjektiven öffentlichen Rechte, Neudruck Aalen 1964, 213.
- 136) Bei aller Reformbedürftigkeit könnte die Verwaltung auch in der Zukunft nicht grundsätzlich anders als heute strukturiert sein, so BRÜNNER, Staat, Verwaltung und Gesellschaft (Symposium „Eigenverantwortlichkeit des Bürgers — Grenzen des Staates“ 20. 5. 1980, Graz-Burg).
- 137) KELSEN, Justiz und Verwaltung, in Klecak/Marcic/Schambeck (Hrsg), Die Wiener rechtstheoretische Schule II (1988) 1708 erhob die Forderung, den mit Rechtsprechung betrauten Verwaltungsbeamten in gleicher Weise Unabhängigkeit zu garantieren.
- 138) In den EB zum Entwurf eines Verwaltungskademiegesetzes (1970) finden sich die Worte, das Berufsbeamtenamt verbürge, losgelöst von Sonderinteressen, auch heute — „mehr dem j“ — als sachgerechter Hüter der Rechtsstaatlichkeit die Gesetzmäßigkeit der Vollziehung.
- 139) Es verbleiben Dienstleistungen rein technischer Art, für die eine besondere, „pragmatisierte“ Rechtsstellung keinesfalls begründet werden kann, schreibt GASPERSCHEIT, Selbstverständnis 59.

140) BOGNER, Unfähige und unkorrekte Beamte absentzen! (KIZ, 10, 1. 1986, 3). Der Grazer Magistratsdirektor legt größten Wert auf die Korrektheit, fachliche Qualifikation und die Einsatzbereitschaft der Beamten.

141) Näheres s bei HATTENHAUER, Geschichte des Beamtenamts (1980) 158.

142) In diesem Sinne: NEISSER, Rolle 258 f.

143) Die EB zum zir. Entw eines VerwaltungssakademieG besagen, das verfassungsgesetzliche Bild des Berufsbeamtenums sei das „unverrückbare Axiom“, auf dem die Auswahl der Spitzenträger aufzubauen hätte.

144) Für den Zusammenhang zwischen Beruf und Berufung seien vier Voraussetzungen maßgebend, nämlich Freude an der Verantwortung, Mut zur Sachlichkeit, Demut zu dienen und Liebe zum Nächsten, behauptet MEINZOLT. Der Dienst in der öffl Verwaltung als Beruf und Berufung, in: GedSchr f W. Jellinek (1955) 485 (487).

145) Als Repräsentant des Staates braucht der Beamte „einen eigenen Wert, eine eigene Würde und Autorität, kurzum, die Qualitäten eines Herrn, nicht eines Dieners“, forderte LEIBHOLZ, Das Wesen der Repräsentation und

der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert (1929) 73.

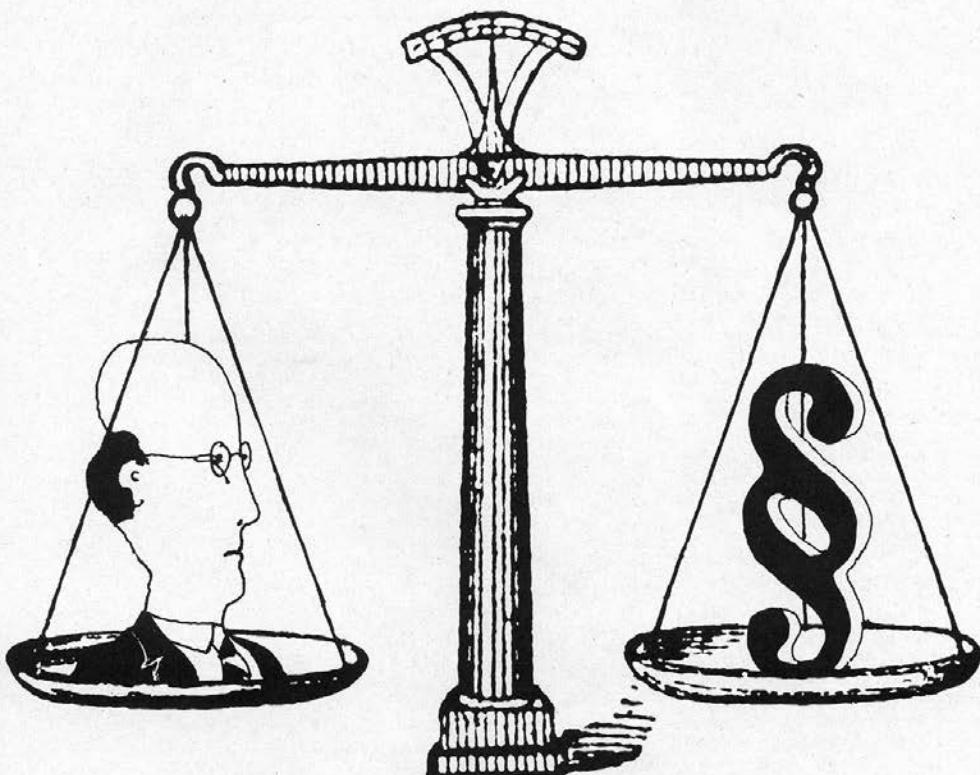
146) Adamovich (zitiert bei KLECATSKY, Lage, Persp 9) habe schon 1954 die „Abkehr von dem herrschenden Prinzip einer parteimäßigen (proportionalen) Besetzung von Amtsposten“ verlangt. Über die Amterpatronage lässt sich eingehend THIEME, Verwaltungslehre? (1977) 239 aus.

147) Diese Forderungen lässt KLECATSKY, Sicherung 95 laut werden.

148) S dazu KNEUCKER, Bürokratie und Demokratie, in: Gerlich/Horner et alii, Dynamische Demokratie, SchriftrOAKBl (1973) 42 (55). FISCHER, Beamte 114 hält Politik und Verwaltung für unterschiedliche Aspekte des gleichen Grundanliegens und der gleichen Aufgabenstellung, nämlich der Gestaltung unserer gesellschaftlichen Ordnung. Für das Kooperations- oder Dialogmodell setzt sich auch OBERNDORFER, Verwaltung und Umwelt, in: WENGER, usw., Grundriss 405 (414) ein.

150) An sonstigen Belegstellen und weiterer Literatur seien in chronologischer Reihung beispielweise noch verzeichnet: KÖTTGEN, Das deutsche Berufsbeamtenamt

und die parlamentarische Demokratie (1928); HENRICH, Juristenberufe, Der Verwaltungsjurist, JBI 1950, 29; GRÖLL, Der Berufs- und der Wahlbeamte in der Demokratie, OGZ 1954 H 8, 1; MORSTEIN-MARX, Grundsätzliche Erwägungen über die Zukunft des Berufsbeamtenums, DVBl 1955/70, 9; FRANZEN, Die Grundlagen des Berufsbeamtenums im Wandel unserer Zeit, Diss Graz 1961; MORSTEIN-MARX, Berufsethos und Verwaltungsethik, VerwArchiv L IV (1963) 323; WIMMER, Verwaltungsumform in Österreich, in: Die Verwaltung (1974) 4, 465; KLECATSKY, Die Lage des öster Berufsbeamtenums, SchriftrOJN/Ges (1976) 6; WEILER, Der Verwaltungsjurist, in: Klecatsky/Kohl (Hrsg), Im Dienste von Freiheit und Recht, Gedenkschr Weiler (1976) 32; WIMMER, Das Einmaleins der Verwaltungsreform (1977), insbes 50 ff; OBERNDORFER, Bürgernahme Verwaltung, in: Verwaltung im Dienst von Wirtschaft und Gesellschaft, P.Schr Fröhler, hrsg von Oberndorfer/Schambeck (1980) 183, insbes 191 ff; ADAMOVICH, Zur heutigen Lage des Berufsbeamtenums, in: Adamovich/Pernhalter (Hrsg), Auf dem Weg zu Menschenwürde und Gerechtigkeit, F.Schr Klecatsky (1980) 1; HINTZE, Beamtentum und Bürokratie (1981) uvm.



DAS BÜROKRATIESYNDROM ODER DER UNMUT ÜBER DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

Der Inhalt des Vorwurfs, der sich in manchen Schlagworten (Bürokratie? Nein, danke!) artikuliert, ist immer der gleiche:

Die öffentlichen Verwaltungen seien ein ständig wachsender Moloch, der unter Verdängung persönlicher Freiräume zunehmend alle Lebensbereiche erfäßt und der mit einem ineffizienten Beamtenheer bereits den Großteil des Staatshaushaltes verschlingt. Der Inbegriff alles Segensvollen hingegen wird vom Signet „unbürokratisch“ erfäßt.

Diese Bestandsaufnahme eines allgemeinen Empfindens sei Ausgangspunkt der folgenden Betrachtung.

Gleich zu Beginn meine Meinung:

Meine Kritik ist, global bescheiden, gerechtfertigt. Wenn diese Feststellung ein Verwaltungsinidet trifft, drängt sich geradezu die Verpflichtung auf, das Warum zu ergründen. Was sind die konkreten Wurzeln des Bürgerunbehagens gegenüber der sogenannten Bürokratie? Können deren Offenlegung Lösungsansätze (Reformansätze?) für eine bessere Verwaltung bieten?

30 Der an den Methoden privatwirtschaftlicher Betriebsführung immer wieder gemessene Vorwurf läßt sich in drei Schwerpunkte zusammenfassen: In die Kritik

- am tragen, wenig leistungsorientierten und (infolge Pragmatisierung) nicht motivierbaren Beamten,
- an einer umständlichen, veralteten und ineffizienten Organisation, und
- am Anspruch der Bürokratie, alle Lebensbereiche staatlich verwalten zu wollen.

Diesen drei Schwerpunkten seien schlaglichtartig einige Gedanken gewidmet.

1.) Zum Faktor Mensch in der Verwaltung, dem Beamten.

Nur allzu oft gibt das tägliche Verwaltungsgeschehen Anlaß zu Unmut. Wer begegnete noch nicht dem ammaßenden, antriebslosen Beamten, scheiterte noch nicht an uneinsichtiger, sturer Anwendung der sogenannten Vorschriften, oder traf noch nicht auf jene Vertreter der Staatsgewalt, die sich unter gewissen Umständen einem Anliegen gegenüber geneigter erwiesen?

Sicherlich sind dies trotz einer bestimmten Regelmäßigkeit des Auftretens die Ausnahmefälle, und auch in der öffentlichen Verwaltung gilt das anschauliche Beispiel der Kette, die so stark ist wie ihr

schwächstes Glied. Man könnte also verleitet sein, darauf hinzuweisen, daß von der Ausnahme nicht auf das Ganze geschlossen werden sollte, im Grundsätzlichen daher ohnedies alles in bester Ordnung sei und im übrigen auch alle anderen Bereiche der menschlichen Gemeinschaftsbeziehungen nicht reibungslos und ideal abliefern. Der Ärger mit der Verwaltung ein Problem wie jedes andere? Nein! Der große Unterschied zu nicht monopolen Bereichen besteht im dort letztlich zwingend vorhandenen Korrektiv zu jeder Art von dauerndem Fehlverhalten.

Fehlleistungen im nicht monopolen Bereich kann der Bürger ausweichen, es bilden sich Angriffspunkte für die Konkurrenz, die es besser macht. Im Extremfall erledigen sich permanente Schwachpunkte durch Insolvenzen von selbst. Mit der öffentlichen Verwaltung muß der Bürger aber kommunizieren.

Für beide Teile verbinden sich mit dieser Grundwahrheit Konsequenzen. Der im öffentlichen Dienst Tätige wiegt sich in der satten Sicherheit seiner ungefährdeten Existenz, der Bürger als Verwaltungskonsument entwickelt Aggressionen gegen die vermeintlichen Ursachen dieses Zustandes: Pragmatisierung, Förderungswesen, mangelnde Kontrolle.

In diesem Zusammenhang gleich ein Wort zum „Beamtenprivileg“ Pragmatisierung. Der Berufsbeamte, als Begriff und Institution aus der Bundesverfassung abgeleitet, ist von der Pragmatisierung geprägt. Pragmatisierung bedeutet öffentlich-rechtliche Anstellung, das Dienstverhältnis wird nicht durch Vertrag, sondern direkt durch das Gesetz (Dienstrecht) geregelt. Die mit der Pragmatisierung unter bestimmten Voraussetzungen verbundene Unkündbarkeit des Beamten ist der eigentliche Reibebaum der öffentlichen Meinung. Die Unkündbarkeit, schlechthin als Pragmatisierung definiert, vermittelt ein scheinbares Beamtenprivileg, dessen Beseitigung — so meint man — der Beamtenträgheit und allem Negativen, das sich mit dem Begriff „Bürokratie“ verbindet, den Boden entziehen könnte. Die öffentliche Meinung übersieht hierbei, daß dem Beamten nicht durch die Rechtsform der Pragmatisierung ein Privileg vermittelt wird, sondern, daß das Privileg in Wahrheit darin besteht, bei einem in seiner Existenz nicht gefährdeten Dienstgeber beschäf-

tigt zu sein. Den Staat als Organisationsform der gesellschaftlichen Gemeinbeziehungen und damit auch dessen Verwaltung wird es immer geben müssen. Die Existenzsorge entfällt (durchschnittlich korrektes Verhalten vorausgesetzt) und damit jenes drohende Korrektiv, das nachhaltiger Ineffizienz entgegenwirkt. Im Gegenteil, die Pragmatisierung begründet eine Reihe strenger Regelungen, wie die Festlegung von konkreten Dienstpflichten und die Sicherstellung deren Einhaltung durch die Begründung einer disziplinären Verantwortlichkeit. Wäre man gegen eine Pragmatisierung der im Hoheitsbereich des Staates tätigen Beamten, würde auf ein sehr wirksames Mittel positiver Einflußnahme auf das Dienstverhältnis des Beamten verzichtet werden. Denn die Unkündbarkeit verbindet sich (durchschnittlich korrektes Verhalten wieder vorausgesetzt) nach einer bestimmten Dauer des Dienstverhältnisses auch mit der vertraglichen Anstellung, ohne daß diesem Umstand besondere Pflichten gegenüber stehen. Die gelungene Beseitigung der Pragmatisierung würde sich nicht als das erhoffte Korrektiv erweisen.

Mindestens ebenso schlecht wäre es allerdings, durch eine weitere formale Stärkung des Beamtentums jener Argumentation zu folgen, die es als Normalität voraussetzt, daß der Beamte „brav“ und der Politiker „böse“ sei. Man braucht nur den weisungsgebundenen Beamten im Verhältnis zum weisungsbefugten Politiker zu stärken, und schon wende sich das Verwaltungsgeschehen zum beseren.

Die von der Bundesverfassung für die Verwaltung festgelegten Entscheidungsfindungsprozesse sind ausgewogen und haben sich bewährt. Der Politiker soll entscheiden und verantworten, der Beamte soll die Entscheidungen gesetzeskonform und fachkundig vorbereiten. Der Beamte soll Kontinuität und Legalität der Verwaltung garantieren, der Politiker die Anpassung der Verwaltung an die gesellschaftliche Entwicklung sicherstellen. Dieser Trennungwohnt ein natürlicher Kontrollmechanismus inne, der nicht beseitigt werden sollte.

In dieser Situation hat die Frage daher zu lauten, wodurch das der öffentlichen Verwaltung fehlende Korrektiv der Existenzbedrohung ersetzt werden kann. Bezogen auf den Faktor Mensch im Verwal-

tungsgeschehen erhebe ich als Antwort auf diese Frage folgende Forderungen:

— Der Entscheidung über die Anstellung der öffentlich Bediensteten und über die Besetzung von Führungspositionen in der öffentlichen Verwaltung soll zwingend ein Auswahlverfahren vorangehen. In diesem Auswahlverfahren hat eine weisungsgebundene Beamtenkommission aufgrund festgelegter Kriterien und Anforderungsprofile aus der Reihe der Bewerber einen Aufnahme- bzw. Besetzungsverschlag zu erarbeiten. Der Vorschlag hat die Bewerbergruppen nach den Kriterien „besonders geeignet“, „geeignet“ bzw. „nicht geeignet“ mit entsprechender Begründung zu erfassen. Dem Vorschlag soll gegenüber den entscheidungsbefugten Organen Empfehlungsscharakter mit der Wirkung zukommen, daß die Berücksichtigung eines Bewerbers, der nicht in der besten Gruppe des Vorschlags ausgewiesen ist, begründet werden muß.

— Der Beamte ist gegenüber allen anderen Bediensteten einer verschärften Verantwortlichkeit zu unterstellen. Im Sinne dieser Forderung sind alle Bestrebungen, die auf eine Milderung des traditionellen Disziplinarrechts hinauslaufen, abzulehnen. Der Umstand, daß sich der Bürger der öffentlichen Verwaltung und damit des in den meisten Fällen mit Zwangsgewalt ausgestatteten Beamten bedienen muß, rechtfertigt eine erhöhte Haftung im Interesse des allgemeinen Besten. Verflechtungen zwischen amtlichen Obliegenheiten und privaten Nebenbeschäftigung sind durch die gesetzliche Festlegung möglichst klarer Befangenheits- und Unvereinbarkeitskriterien entgegenzuwirken.

— Es sind wirksame Leistungsanreize dadurch zu schaffen, daß jeder Beamte einer standardisierten Leistungsbeurteilung zu unterwerfen ist. Mit dem Ergebnis der Leistungsbeurteilung hat sich die Wirkung zu verbinden, daß die Bestlaufbahn nur bei konkret nachzuweisendem überdurchschnittlichen Leistungsniveau erreicht werden kann.

— Schaffung der formalen Möglichkeit, Beamte bei erwiesener Unfähigkeit (Feststellungsverfahren) aus dem übertragenen Verantwortungsbereich abberufen zu können.

2.) Zur Kritik an den Schwächen der Organisation in bürokratischen Verwaltungen.

Längst gilt es als unbestritten, daß betriebswirtschaftliche Methoden auch in der Bürokratie Gültigkeit haben. Es muß ja nicht gleich die Forderung nach Ausgliederung traditioneller öffentlicher Dienstleistungsbereiche in privatwirtschaftliche Organisationsformen erhoben werden. Es gibt genügend politisch völlig unsensible Bereiche, wie z.B. nach dem System händischer Eintragungen organisierte Rechnungsabteilungen, veraltete Telefonanlagen, die Negierung der Bürokommunikation auf EDV-Basis oder die

tonnenweise Archivierung von Originalbelegen.

Für Unternehmen, deren Existenzgrundlage der erwirtschaftete Gewinn ist, stellt neben größtmöglichem Umsatz die Kostenminimierung im Organisationsaufwand ein unverzichtbares Erfolgsmoment dar. Diesem Zwang ist die bürokratische Verwaltung systembedingt nicht ausgesetzt. Verbesserungen werden, so ihnen nicht eine bürgerfreundliche Außenwirksamkeit zukommt, von den entscheidungstragenden politischen Kräften meist als teure Annehmlichkeit für die innere Verwaltung angesehen. Der sehr wesentliche Effekt der indirekten Kapitalbildung durch Kostenersparnis wird traditionell negiert oder unterschätzt. Ein Beispiel:

Dab, abgesehen von der wesentlichen Verbesserung in der Kommunikationsvoraussetzung, die im Jahr 1986 neu installierte Telefonanlage der Grazer Stadtverwaltung im ersten Monat nach Inbetriebnahme bereits eine 20%ige Reduktion der Telefongebühren¹⁾ brachte, war die schlagkräftige Bestätigung des von der Verwaltungsseite jahrelang vorgebrachten Arguments für diese Investition. Aber nicht die Berücksichtigung dieser Kostenrelevanz war das auslösende Investitionsmoment, sondern der Umstand, daß die bis dahin in Verwendung gestandene Telefonanlage technisch zusammengebrochen ist.

Für das die kargen öffentlichen Mittel verwaltende politische Gremium muß es vorergründig wichtiger erscheinen, Vorhaben mit direkter Außenwirksamkeit vorrangig zu finanzieren. Dieser Erscheinung wird am besten in der Form entgegenzuwirken sein, daß von den betroffenen Organisationseinheiten selbst in ihrer Finanzwirksamkeit kalkulierte Projekte — ähnlich wie dies derzeit in der Grazer Stadtverwaltung für das Projekt eines zentralen Bauamtsgebäudes geschieht — erarbeitet und gegenüber den Entscheidungsträgern hartnäckig verfolgt werden. Nicht umsonst vertritt der im Top-Management tätige

Generaldirektor der Ersten Österreichischen Spar-Casse, Univ.-Dozent Dr. Konrad Fuchs, die Meinung²⁾, daß durchgreifende und nachhaltige Erfolge auf diesem Gebiet nur dann erreichbar werden, „wenn starke Sachzwänge in Richtung Einsparung bestehen und wenn ein starker vieljähriger politischer Wille in Sachen Bürokratievereinfachung herrscht.“ Daher ein Appell an die beamtete Verwaltung: Druck erzeugen!

3.) Zum letzten hier erwähnten Kritikpunkt an der öffentlichen Verwaltung, dem Anspruch, alle Lebensbereiche staatlich zu verwalten zu wollen.

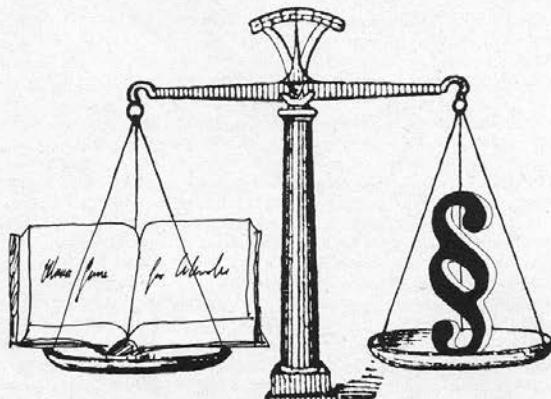
Auch in diesem letzten Abschnitt sei mir ein Vergleich mit privatwirtschaftlichen Strukturen gestattet. Die Existenzgrundlage für den erfolgreichen Unternehmer ist der mit seinem Umsatz erwirtschaftete Gewinn. Die Existenzgrundlage für den erfolgreichen Politiker (dem Unternehmer der öffentlichen Verwaltung) sind die aufgrund seiner Leistungen für die Allgemeinheit oder für Teile dieser Allgemeinheit erzielten Mandate. Der Unternehmer sucht Marktnischen, spürt Bedürfnisse des potentiellen Käufers im Interesse seines Umsatzes auf. Ein Spiegelbild des Konsumverhaltens der Gesellschaft ist deren Begehrlichkeit gegenüber der öffentlichen Hand; und die politischen Kräfte tätigen unter dem Druck dieser Begehrlichkeiten „ihren Umsatz“.

Genauso, wie sich die totale Konsumgesellschaft selbst ad absurdum führt, muß der totale Leistungsstaat an den Grenzen der Finanzierbarkeit stets steigender Wünsche scheitern. Es ist eine Binsenweisheit, daß diese Spiralfbewegung durch zunehmende Selbstbeschränkung aller Beteiligten unterbrochen werden könnte!

Andere Alternativen? Nein, danke!

1) Die städtischen Telefongebühren beliefen sich im Jahr 1986 auf rund 6,5 Millionen Schilling.

2) Siehe „Report“, Organ des Management-Clubs, Ausgabe November 1966, Seite 9.



DIE POLITISCHE INTERVENTION – RECHTSHILFE ODER RECHTSBEUGUNG

Die Frage, ob die politische Intervention eine Rechtsbeugung ist, ist gar nicht so einfach zu beantworten, und ich möchte gleich sagen, ich werde sie nicht eindeutig beantworten können. In einem Lexikon aus dem Jahre 1893 gab es noch zwei Formen der Intervention, die politische Intervention, das ist das Eingreifen eines Staates in die Angelegenheiten eines anderen Staates, das war die eine Definition; die zweite ist die prozessuale Intervention gewesen.

Heute meint man vielfach, die politische Intervention bezieht sich auf einen Politiker, der interveniert. Ich muß sagen, diese Einschränkung weise ich zurück, weil Interventionen auch von Nichtpolitikern durchgeführt werden. Sie sind nicht anders zu beurteilen, ob das der Gemeinderat oder der Bürgermeister oder der Abgeordnete macht. Und wenn sie die Intervention auf den reinen Inhalt beziehen, d.h., daß eine Intervention von irgendjemandem erfolgt mit politischem Inhalt, dann reduziert sich die große Zahl der Interventionen auf eine ganz, ganz kleine Zahl. Hier muß ich Ihnen sagen, daß diese „politische Intervention“ sowohl von Politikern wie Nichtpolitikern sowohl zu recht als auch zu unrecht erfolgt.

32 Der Begriff der Intervention hat sich dann sehr gewandelt. Im Lexikon 90 Jahre später habe ich die Definition, das Dazwischenreten, das Einmischen also, was wir heute als unerwünschte Einflußnahme bezeichnen, als Begriffsbestimmung gefunden, also das, was wir heute schlechthin als Intervention verstehen. Auch hier kommen allerdings wieder zwei vollkommen verschiedene Handlungen in Betracht. Es gibt zweifellos, was man im Strafgesetz als verbotene Intervention bezeichnet hat, und die gibt es als politisch genauso wie für unpolitische, und es gibt daneben auch eine legale Intervention, wobei ich wieder sagen muß, politisch oder unpolitisch.

Festzuhalten ist also vorweg, daß es auch eine legale Intervention gibt, ohne die wir im heutigen Staat gar nicht mehr auskommen würden. Es hat aber auch immer Zeiten gegeben, wo man die Intervention von vornherein als Gefahr bezeichnet hat. Das liegt, möchte ich sagen, in der politischen Entwicklung. Seinerzeit in der Monarchie gab es sicher auch die Intervention, nur hat der einfache Bürger kaum Möglichkeit gehabt, zu intervenieren, Einfluß zu nehmen auf die

Gesetzgebung, auf die Entscheidung – das war ein kleiner exklusiver Kreis. Das hat sich sehr geändert, wir sind heute in einer pluralistischen Gesellschaft, wir sprechen sehr viel von der Demokratie, wir rücken dem Bürger als Politbürger „näher“. (Ich sage immer wir, aber ich bin pensionierter Politiker.) Die Politik wird immer bürger näher, sie glaubt das zumindest, und das hat natürlich verschiedene Seiten. Die Bürgernähe führt geradezu zur Interventionstheorie, sie heizt sie an, sie führt zu einer konzessionierten Interventionstätigkeit, die in den Rechtsbereich gehört.

Wir haben heute eine Flut von Anwaltschaften: die Volksanwaltschaft, den Umweltanwalt, den Spitalsanwalt usw. Das sind natürlich alles Anreize für den Bürger, seine Interventionen vorzubringen. Wenn ich die Volksanwaltschaft, wo ich sechs Jahre tätig war, miterwähne, so ist das natürlich eine durch und durch politische, aber nicht parteipolitische Tätigkeit. Es sitzen zwar drei Politiker dort, es war ein Parlamentsbeschuß, daß die drei größten parlamentarischen Parteien je einen Volksanwalt bestellen, aber ich kann Ihnen bestätigen, mir ist keine einzige parteipolitische Entscheidung dort bekannt. Die Volksanwaltschaft ist eine reine Prüfungsbehörde.

Aus der Sicht des Bürgers sieht es vielleicht anders aus, er kommt hin, um sich über einen Mißstand zu beschweren, aber geben wir es zu: ein hoher Prozentsatz kommt hin und erwartet natürlich keine Intervention. Denn wenn er irgendeinen Mißstand aufdeckt, berechtigt oder unberechtigt, dann erwartet er, daß die Volksanwaltschaft einschreitet oder der Ombudsmann oder die diversen Anwaltschaften. Er erwartet eine Intervention.

In der Praxis ist das z.B. bei der Volksanwaltschaft so, daß die Mitteilung der Bürger dem zuständigen, verantwortlichen Politiker, und zwar auf Ministerebene, zur Kenntnis gebracht wird, der seinerseits prüft. Und wenn es stimmt, daß z.B. ein Prozeß schon seit einem Jahr nicht mehr verhandelt worden ist (ich erwähne das Beispiel aus meinem Berufsleben heraus), dann ist es ein Mißstand, wobei man wieder darüber streiten kann, ob man beim Richter eingreifen darf oder nicht, aber es wird in der Regel eine Verhandlung angesetzt.

Und das ist das Interessante für den betroffenen Bürger, daß diese „Intervention“ dazu führt, daß das, was er als Mißstand empfindet, als Mißstand festgestellt und behoben wird, und damit ist die In-

tervention für ihn erfolgreich abgeschlossen. Das ist eine rein politische Intervention, natürlich beim zuständigen höchsten Politiker.

Wir haben alle auch im Bereich der unerwünschten Interventionen die Folgen gesehen: vor etwa 25 Jahren, in den Fünfziger Jahren, waren einige besondere Korruptionsfälle in den Mittelpunkt der Öffentlichkeit gerückt, sodaß der Gesetzgeber lange darüber nachgedacht hat, wie man das in den Griff bekommen kann. Die Intervention schlechthin zu verbieten, ist sinnlos. Das ist so wie mit der grauen Wirtschaft, die ist auch verboten, und ich kenne sehr viele Mitbürger, die trotzdem hin und da ohne Rechnung kaufen oder irgendwo etwas im Bereich der Grauwirtschaft erledigen. Darüber waren wir uns damals als Politiker im klaren: ein Verbot der Intervention wäre einfach sinnlos, weil es nicht zielführend sein könnte.

Anläßlich der Beratung des Antikorruptionsgesetzes 1964 hat ein hoher Beamter des Ministeriums richtig festgestellt, ich zitiere Matuschek: „Für Interventionen im Bereich der Gesetzgebung, der Hoheitsverwaltung und auf dem öffentlichen Wirtschaftssektor ein generelles Interventionsverbote mit gerichtlicher Strafsanktion zu schaffen, müßte schon daran scheitern, daß ein solches Verbot nicht durchsetzbar wäre. Die meisten Verstöße gegen ein solches Verbot bleiben unbekannt, und die hohe Dunkelziffer würde die abschreckende Wirkung der Strafdrohung entscheidend schwächen. Es ist aber auch nicht jede Einflußnahme strafwürdig, man denke z.B. daran, daß sich jemand aus Fälligkeit für einen anderen einsetzt, das ist sicher kein Grenzfall mehr, sondern ein eindeutiger Fall einer zulässigen Intervention.“

Als ich Ihre Einladung bekommen habe, habe ich mir einmal die verbotene Intervention wieder im Strafgesetz nach 20 Jahren angesehen. Ich sage Ihnen gleich, ich habe es in der Zeit nie gebraucht, weder als Anwalt, noch als Politiker. Ich habe vergebens nach Oberstgerichtlichen Entscheidungen gesucht. Das ist ein Paragraph, der mit gutem Gewissen auch von mir mitbeschlossen worden ist, aber er ist offenbar nicht bis zur obersten Instanz zur Anwendung gekommen. Man könnte sagen, er ist so gut, daß er alle abschreckt, aber diese Behauptung trau nicht einmal ich mir aufzustellen.

Nach diesem § 308 wird der bestraft, der wissenschaftlich unmittelbar darauf Einfluß

nimmt, daß ein Beamter, ein leitender Angestellter eines Unternehmens oder ein Mitglied eines allgemeinen Vertretungskörpers, eine in seinen Aufgabenbereich fallende Dienstverrichtung oder Rechtsbehandlung teilweise vornehmen oder unterlassen und für die Einflußnahme für sich oder einen Dritten einen Vermögensvorteil fordert, annimmt oder versprechen läßt. Bis zu 3 Jahren Freiheitsstrafe ist die Strafe.

Was das Entscheidende war, man hat einmal den Personenkreis abgesteckt, also gesagt, in Betracht kommen diese verbotenen Interventionen bei einem Beamten, also bei der Hoheitsverwaltung, aber auch bei einem leitenden Angestellten, das ist besonders aktuell, bei der Privatwirtschaft des Staates, hier zählen nicht nur die Angestellten, sondern es sind natürlich die Aufsichtsräte und Vorstandsdirektoren mitzuverstehen, oder ein Mitglied eines allgemeinen Vertretungskörpers, d.h., z.B. ein Abgeordneter zum Nationalrat oder Landtagsabgeordneter. Entscheidend ist dabei, daß die Einflußnahme von einem Vermögensvorteil abhängig gemacht wird, der entweder gefordert wird, den er annimmt oder den er verspricht. (Bei diesem Begriff „Vermögensvorteil“, an dem sich lebhafte Debatten entzündet haben, hat man die Besteckung nicht gebraucht, die hat man ja schon gehabt im Strafgesetz. Das heißt, wenn ich zu einem Beamten gehe, der sich bestechen hat lassen, dann war das ohnehin strafbar, man wollte also die Intervention in Verbindung mit dem Vermögensvorteil in den Griff bekommen.) Ich brauch’ Ihnen die Beispiele eines Vermögensvorteiles nicht aufzuzählen, das kann die Einladung zu einem dreiwöchigen Urlaub im sonnigen Süden sein oder ähnliches, aber man hat dann wieder reduziert: wer lediglich einen geringfügigen Vermögensvorteil fordert oder annimmt oder sich versprechen läßt, ist nicht zu bestrafen. D. h., der Gesetzgeber hat gesagt, es ist nicht strafwürdig, es ist nicht zu bestrafen. Und jetzt kommt wieder die Grenzziehung, die ich hier nur zur Debatte stelle, ohne dazu Stellung zu nehmen. Das beginnt einer Flasche Wein, die man dem Polizisten gibt, oder einer Flasche Kognac zu Weihnachten, und geht bis zum Fernseher, den man zu Weihnachten bekommt, wo heute möglicherweise die Öffentlichkeit eine andere Meinung hat, ob das ebenfalls noch unter geringfügigen Vermögensvorteile fällt. Aber man hat jedenfalls versucht, mit dem § 308 eine Lücke zu schließen. In erster Linie wollte der Gesetzgeber ein Signal setzen, denn im Großen und Ganzen sind das ja nicht Gesetzesübertreter, die berufsmäßig die Gesetze übertreten (das gibt es nämlich auch, es gibt durchaus berufsmäßige Gesetzesübertreter), sondern es betrifft einen Personenkreis, der – wenn er es weiß – vor einer Gesetzesübertretung zurücksteht und daher sollte ein erzieherisches Signal gesetzt werden.

Mit diesem Teil des Antikorruptionsgesetzes hat sich eigentlich das Parlament kaum auseinandergesetzt. Im Bundesrat aber hat der Bundesrat Dr. Gasperschitz eine Erklärung abgegeben, die ich durchaus unterschreibe. Er sagte: „die langläufige Intervention ist nichts Unrechtes, sie ist ja nichts Böses. Wir alle führen ja doch irgendwie Interventionen durch.“ Das sagt also der alte erfahrene Politiker Dr. Gasperschitz, und ich muß ihm durchaus recht geben. Die Intervention soll Härten beseitigen, sie hat in der Regel die beschleunigende Erledigung einer Sache oder die ergänzende Darlegung der Notwendigkeit der begehrten Entscheidung zum Gegenstand. Eine Intervention aber, bei der die Objektivität des Entscheidenden beeinträchtigt wird, oder die gar eine Gesetzesverletzung verlangt, ist abzulehnen.

Die Intervention versucht Rechtshilfe oder Rechtsbeugung. Vielleicht gibt es einen Weg, eine Grenzziehung zu finden. Zunächst die politische Intervention als Rechtshilfe, denn letzten Endes sind es immer wieder die Politiker, bei denen interveniert wird und die auch die Intervention umgesetzt haben.

Ich könnte mir als Praktiker gar nichts mehr vorstellen im öffentlichen Leben ohne Intervention. Ich bin kein Gegner der Verwaltung, aber ich kenne ihre Stärken und ihre Schwächen. Da bestehen Zustände seit Jahrzehnten unverändert, obwohl alle Parteien versprechen, daß sie sie ändern werden. Es ist offenbar nicht änderbar und es wird nicht geändert werden. Der Bürger hat ein Recht, aber er kommt nicht zu seinem Recht. Er erlebt es nicht, der Rechtsweg dauert Jahre. Ich möchte sagen, es gehört zum alltäglichen Werkzeug, daß dann irgendwo der Gemeinderat zu einer Gemeinde, zum Abgeordneten geht, und der Abgeordnete dem Minister einen Brief schreibt und der Minister dann den Beamten fragt, und der Beamte nimmt dann den Akt 357 heraus und erledigt ihn. Er hat dann die anderen 356 Akten umso länger liegen, sicher wieder eine Benachteiligung.

Es gibt zwar eine gesetzliche Bestimmung, wo eine Entscheidungspflicht normiert ist, aber so wie es die Bestimmung gibt, gibt es eine Reihe von Begründungen, warum etwas nicht geschehen kann. Wenn jemand einen Rechtsanspruch hat, sei es, daß er ein Gewerbe anmeldet, sei es, daß er einen Prozeß führt und alle sagen, du wirst Recht bekommen, dann wartet er fünf Jahre. Zwei, drei Jahre ist überhaupt nicht verhandelt worden. Dann kommt die politische Intervention, dann fragt man den Politiker, der muß dann eingreifen.

Ich denke da an einen Richter, der von Tirol nach Wien versetzt wurde. Er hat 83 Akte nicht erledigt gehabt, die sind schon seit Jahren gelegen. Aber bitte, bei jedem Prozeß ist einer dabei, der auf sein Recht wartet. Der andere, der zahlen muß, der war ja froh, daß nicht erledigt worden ist. Jedenfalls hat der Richter die

83 Akte nach Wien mitgenommen und es bedurfte erst der politischen Intervention über den Minister, der dann auch ein Disziplinarverfahren veranlaßt hat, daß dem Richter eine Frist gesetzt wurde, bis zu der er diese Akten zu erledigen hatte. Wenn ich dieses Beispiel herausgegriffen habe, so nicht deswegen, weil es in anderen Bereichen nichts gäbe. Derartiges gibt es nämlich in allen Bereichen. Ich bin jetzt, nachdem ich aus der aktiven Politik ausgeschieden bin, in ein Tätigkeitsgebiet, ich möchte fast sagen, versehentlich, hineingeraten, ins Steuerrecht, und ich sehe, daß es dort genauso ist. Sicher hat man es gern, wenn man die Steuern nicht zahlen muß, umgekehrt beginnt es aber für den, der Wirtschaftstreibender ist und auf die Erledigung seiner Steuererklärung seit Jahren wartet, unangenehm zu werden, und da beginnt wieder die politische Intervention.

Weshalb diese vielen Interventionen notwendig sind, liegt im immer stärker werdenden Einfluß des Staates. Er erfaßt in den westlichen Gesellschaft immer mehr Bereiche, er schafft immer mehr Ausnahmen, immer mehr Privilegien, immer mehr Sonderbestimmungen, und dadurch entstehen natürlich immer mehr Schwierigkeiten. Vor Jahren ist sicher von allen begrüßt worden, daß die Haussstandsgründung für Ledige vom Staat gefördert wird. Nach Jahren hat man dann eingesehen, daß das ein Unsinn war und hat das wieder abgeschafft. Nur ist das Abschaffen nicht immer so leicht möglich wie eine Gesetzesbestimmung, die dem Bürger was bringt, zu beschließen und öffentlich zu verkaufen. Jetzt hat man das abgeschafft, man konnte aber nicht verhindern, daß es die Möglichkeit gibt, die Abschreibungen auf fünf Jahre aufzuteilen.

Die Hälfte der Finanzämter in Österreich hat das nicht mitbekommen, und ich habe einmal den Fehler gemacht, in einer Zeitung über diese Möglichkeit zu schreiben. Darauf haben die Leute das beantragt und die Finanzämter haben abgelehnt. Und dann kam wieder der Moment, wo ich, der ich Politiker war, dem Minister gesagt habe, Herr Minister, mach einmal Ordnung.

Ich muß in diesem Zusammenhang auch einmal die Beamten in Schutz nehmen. Das waren meistens Beamte in einer kleinen Bezirkshauptmannschaft, die über die Rechtslage einfach nicht informiert wurden. Der Bürger in Wien geht zum Telefon, der kann noch eventuell im Ministerium anrufen, obwohl er auch dort widersprüchliche Auskünfte bekommt. Aber jemand im Dorf ist vollkommen hilflos.

Natürlich kann die politische Intervention des Nichtpolitikers, der das sagt: „Paß auf, Minister, es gibt Druckmittel, entweder machen Sie den Erlaß und sagen Ihren Beamten klar, das ist zu bewilligen, oder wir werden es in der Öffentlichkeit spielen“, etwas bewirken. Das sind politische Interventionen, die ich

nach wie vor verteidige, und es müßte, ich möchte fast sagen, viele Politiker geben, die sich dieser Sachen annehmen. Darf ich z.B. an die sogenannte Zehntelbegünstigung erinnern, wo zwei Ministerialräte vollkommen entgegengesetzte Auskünfte geben. Hier passiert folgendes: Wenn sie „sich einkaufen“, das heißt, wenn Sie für eine Weiterversicherung oder Höherversicherung große Beiträge in einem Jahr bezahlen, so würden Sie einen steuerlichen Nachteil haben, weil Sie die entsprechende Begünstigung in einem Jahr in einem solchen Ausmaß nicht bekommen. Es gibt daher die sogenannte Zehntelbegünstigung, d.h., man kann beantragen, daß die 150.000,- S., die man auf einmal bezahlt hat, auf zehnmal S 15.000,— aufgeteilt werden, sodaß man voll in den Genuß der steuerlichen Abschreibung kommt.

Da war in Graz ein Diplomingenieur, dem dies abgelehnt worden ist. Obwohl im Ministerium gesagt wurde, er muß es bekommen, hat er es nicht bekommen. Ich bin einen anderen Weg gegangen: ich habe die drei Fraktionen des Parlaments vor einer Sitzung verständigt, habe gesagt, da ist der Fall, das ist die Unterlage, ich bitte um politische Intervention. Der Ablauf war das Übliche. In der Finanzausschusssitzung hat der dort anwesende Ministerialrat sofort gesagt, der Steuerzahler muß die Abschreibung bekommen und hat mich angerufen und gefragt, wer gesagt hat, daß er sie nicht bekommt. Ich habe geantwortet, der, der zwei Türen weiter bei Ihnen im Ministerium sitzt. Zwischen diesen Meinungen steht der Bürger: bei dem Fall ging es um eine Steuersparnis von Schilling 80.000,— bis 90.000,—.

In Fällen wie diesen ist meiner Ansicht nach die politische, keine parteipolitische, aber eine durch und durch politische Intervention notwendig. Das könnte natürlich endlos fortgesetzt werden, auf dem breiten Gebiet des Gewerberechts, wo ununterbrochen Interventionen erfolgen, die z.T., muß ich auch sagen, notwendig sind. Die Verwaltung hat ein Ausmaß erreicht, daß sich der Bürger nicht mehr auskennt. Das nimmt der durchschnittliche Politiker schon seit Jahrzehnten in Kauf, aber es kennt sich die Verwaltung selber nicht mehr aus. Das ist der Punkt, wo die Situation ernst wird.

Seit drei Jahren bin ich mit dem Generalpostdirektor auf die Frage der Befreiung von Telefon- und Rundfunkgebühr im Gespräch. Es sind ja immer die ärmsten Leute betroffen, ich meine diejenigen, die sich einen Anwalt oder einen Steuerberater leisten können, die kommen noch einigermaßen durch, obwohl es auch hier Schwierigkeiten geben kann. Aber die kleinen Leute, für die angeblich soviel geschehen ist, kommen — wenn überhaupt — nur mit den größten Schwierigkeiten zu ihrem Recht. Die Ärmsten sind von den Telefongrundgebühren und von der Rundfunkgebühr zu befreien, aber

kaum jemand kennt die dafür geltenden Einkommensgrenzen. Meine gestrige Auskunft war, es liegt bei jedem Postamt ein Merkblatt auf; ich war bei drei Postämtern, ich habe es nicht bekommen. Da habe ich dem Generalpostdirektor geschrieben, ich gehe ja vom Verein der Steuerzahler aus: Herr Generalpostdirektor, entweder machen Sie etwas oder wir machen etwas.

Dann muß ich wieder politisch intervenieren beim Minister und muß sagen: hier gibt es eine Begünstigung, die für zehntausende Bürger geschaffen worden ist, aber sie können es nicht erfahren, weil es ja der Kleine Postmeister im Dorf gar nicht weiß. Da gibt es eine Grenze, wieviel ein allein Wohnender verdienen darf, wieviel ein Ehepaar verdienen darf, usw.

Ich will Sie nicht mit allen Einzelheiten belästigen, aber das ist so undurchsichtig geworden, daß Sie in jedem Gebiet einen Spezialisten brauchen würden. Sie kommen dann nur mehr durch mit der sogenannten Intervention. Es gibt also, das muß ich zugeben, es gibt leider eine notwendige und auch berechtigte politische Intervention, ja, es gibt auch eine berechtigte Einflußnahme auf den Spielraum der Ermessensentscheidung, auf die Willensbildung desjenigen, der in einem Fall zu entscheiden hat.

Nun die zweite Frage. Ist die politische Intervention eine Rechtsbeugung, wobei Rechtsbeugung eine Beeinflussung, die mit dem Recht nicht in Verbindung stehen kann, bedeutet. Hier muß ich aufgrund meiner Erfahrungen sagen, sie ist äußerst selten. Sicher gibt es sie, ich schließe überhaupt nichts aus, es gibt auch Beispiele, die man bringen kann, aber sie ist im Verhältnis zu anderen Interventionen, die einfach etwas Stillgestanden, etwas undeutlich Gewordenen weiterhelfen will, und zwar im Sinne des Gesetzes, die Ausnahme. Diese politische Intervention steht sicher im Verhältnis 99:1 zu jener verbotenen, die unter Umständen nicht gleich ins Strafgesetz fällt. Da gibt es also Bereiche, wo gar kein Zweifel besteht, daß es notwendig ist, mit legistischen Maßnahmen einen Riegel vorzuschieben.

Z.B. Stichwort die Auftragsvergabe. Das ist das Schicksal von Unternehmungen und dahinter stehen die Arbeitnehmer. Daß da nicht immer mit saubersten Mitteln gearbeitet worden ist, in diesem Konkurrenzkampf, das ist sicher allen bekannt. Man versucht also, bei der Auftragsvergabe mittels Gesetzes das in den Griff zu bekommen. Aber hier wird natürlich sehr oft das, was Recht ist, gebeugt, weil es auch natürlich gebrochen wird. Ja, es gibt, wenn ich die politische Intervention hier beleuchten soll, es gibt ja einen allgemein bekannten und geduldeten Lobbyismus; daß es ganze Bereiche gibt, wo es wirkungsvolle Lobbies gibt, das wissen wir alle. Wer den Kopf in den Sand steckt, sagt, das habe ich nie gehört. Aber ich kann genau sagen, wer

die Versicherungslobby ist, wer die Banklobbyisten sind, das sind immer dieselben Leute, die seit Jahren im Interesse ihrer Auftraggeber interveniert haben, beim Minister, beim Abgeordneten, bei den politischen Parteien, im Interesse der Gruppe, die sie vertreten. Ich würde sie auch gar nicht verurteilen, es gibt ja auch Lobbyisten, die es dann bis zum Gesetzesbeschließer, bis zum Abgeordneten in Einzelfällen gebracht haben. Da beginnt es bedenklicher zu werden, das ist immer eine Frage, über die die jeweilige Partei zu entscheiden hat.

Aber der Lobbyismus ist allgemein bekannt, es würde niemanden einfallen, die Lobbies als solche zu verbieten. Wenn irgend eine Frage herankommt, und da geht es um hunderte Millionen und Milliarden, dann beginnen sie systematisch die Abgeordneten und auch die Beamten zu beeinflussen. Einfach dadurch, daß sie einseitige Informationen geben; nicht nur das sagen, was der Politiker gern hört, sondern auch die Information zur Verfügung stellen, die die Entscheidung in eine ganz bestimmte Richtung lenken. So eine Lobby arbeitet in einer entscheidenden Frage, ein, zwei Jahre, damit sie im Interesse der Auftraggeber löst.

Hier muß ich ein Schutzwort für den Abgeordneten sagen, nicht, weil ich selber einer war, aber der Abgeordnete ist hilflos. Zu glauben, daß ein Abgeordneter, der kaum in der Lage ist, was man an Gesetzesmaterial hingelegt bekommt, durchzulesen, auch erarbeiten kann, ist ein Irrtum. Er muß sich auf das verlassen, was ihm von der Verwaltung vorgelegt wird. Der Großteil aller Gesetze kommt aus der Verwaltung, es wird politisch diskutiert, vielleicht auch die eine oder andere Entscheidung getroffen, aber nur ganz wenig wird eigentlich im Parlament und in den Landtagen von den Abgeordneten erarbeitet. Sie wären auch gar nicht in der Lage, sie sind natürlich in jeder Hinsicht der Verwaltung unterlegen und bekommen ihre Informationen meistens entweder von ihrem Partei- oder Clubsekretariat. Es verläßt sich dann der Club — der große wie auch der kleine — auf einen Mann, der die Frage ernsthaft prüft, und der dann dem Club sagt, daß er die Sache geprüft hat und überzeugt ist, daß es richtig oder nicht richtig ist. Da kommt es aber darauf an, welcher Lobby er in die Hände gefallen ist, welcher er mehr vertraut hat. Es beginnt aber nicht beim Abgeordneten, sondern es beginnt schon bei Beamten. Ich will keinen Beamten angreifen, aber natürlich steht der Beamte mit der Lobby genauso in Kontakt. Wenn die heute urgängige Detailbestimmung hineingearbeitet haben will in eine Formulierung oder nicht hineingearbeitet haben will, was ungeheure Auswirkungen haben kann, dann geht sie zu einem Beamten. Der geht dann ins Parlament, und es müßte eine Gegenlobby hier sein — das ist relativ selten — die auf die Folgen aufmerksam

macht. Natürlich wird es auch Fälle geben, daß ein Minister seinem Sektionschef genau sagt, wie er die Vorlage im Parlament haben will, und der Sektionschef wird es pflichtgemäß vorlegen. Wenn dann nicht zufälligerweise jemand da ist, der die Gegenmeinung oder die Gegeninformation verbreitet, dann wird es so beschlossen.

Was ich nunmehr beschrieben habe, ist die Intervention, die im wesentlichen die Gesetzverdung bis zur Verwaltung der Gesetze und bis zur Handhabung der Gesetze beeinflußt. Ich will gar nicht sagen, daß es eine Rechtsbeugung ist, aber natürlich beginnen hier unter Umständen bedenkliche Bereiche.

Ich habe wieder einige Beispiele gesucht, und zwar aus dem täglichen Leben. Ich erinnere mich an meine Zeit hier als Politiker: was gab es oft für Interventionen bei einem Flächenwidmungsplan, ob es noch Grünland sein soll oder ob es schon Bauland sein darf. Hier geht es um viel Geld. Grünland ist S 100,— pro Quadratmeter wert, Bauland unter Umständen 3000,— oder 4000,— S. Natürlich wird da schon in dem kleinsten überschaubaren Bereich interveniert, und leugnen wir es doch nicht ab, natürlich ist das eine politische Intervention. Es wird in allen Gemeinden so sein, da wird dann gestritten, und da beginnt in der untersten Ebene bereits die politische Intervention. Ich kenne sehr viele Häuser, die im Grünland gebaut worden sind, auch von hohen Politikern gebaut worden sind. Na bitte, bei einer normalen Anwendung, unbeeinflußter Anwendung der Gesetze, hätten hunderte Häuser abgerissen werden müssen. Da war natürlich eine politische Intervention dabei. Ich meine, daß das politische Eingreifen erfolgen hätte müssen, als begonnen worden ist zu bauen, und nicht, wenn der Bau fertig ist.

Alles in allem gibt es kaum einen Bereich, den ich aus der politischen Intervention ausnehmen kann. Für manche hab ich volles Verständnis gehabt. Ich denke, daß es z.B. eine häufige Aufgabe

des Abgeordneten ist, die Militärbehörden darauf hinzuweisen, daß man einen Bauernsohn besser im Winter einberuft als in der Saatzeit oder in der Erntezeit. Das wird meistens in erster Instanz abgelehnt mit dem ewigen Satz, der lautet: Aus militärischen Gründen abgelehnt. Mehr steht nicht. Die militärischen Gründe habe ich nie erfahren; auch nicht, als ich als Volkswahl geprüft habe, habe ich gewußt, was die militärischen Gründe sind. Der Wille, einzurücken, ist da. Der Wehrpflichtige hat nur gesagt, sie sind nur zwei oder drei, die arbeiten, und wenn der jetzt einrückt, dann müssen sie einen Knecht nehmen. Durchaus Gründe, er könnte genauso am 1. Oktober einberufen werden. Ja, wo geht er hin? Er geht natürlich zu seinem Gemeinderat, weil er politisch gebunden ist, oder er geht zum Bürgermeister, oder er geht zum Abgeordneten. Und der Abgeordnete geht zu der nächsten Instanz und irgendwo kommt es dann an den Minister und das ist politische Intervention. Ich sag Ihnen ruhig, der Betrieb würde wahrscheinlich zusammenbrechen, wenn diese Form der politischen Intervention nicht auch stattfinden würde und wenn man sie nicht stillschweigend duldet. Man hat sie ja auch nicht unter Strafandrohung gestellt, sie ist straffrei. Man hat eben nur versucht, eine Grenzziehung anzudeuten, um jene, die damit zu tun haben, davon abzuschrecken, daß er einen gewissen Betrag bezahlt, wenn er nicht einrücken muß oder verspätet einrücken kann. Nicht einrücken ist sicher eine unzulässige und verbotene Intervention. Die Grenzziehung ist ungeheuer schwer. Man hat, wie gesagt, im Strafrecht § 308 eine Erklärung der verbotenen Intervention versucht, wobei klar war, daß es keine Lösung ist. Er sollte nur die Grenzen aufzeigen.

Es wird nie zur Gänze gelingen, die Interventionen in den Griff zu bekommen. Etwa bei einem Vermögensvorteil wird eine erkennbare Grenze gezogen werden

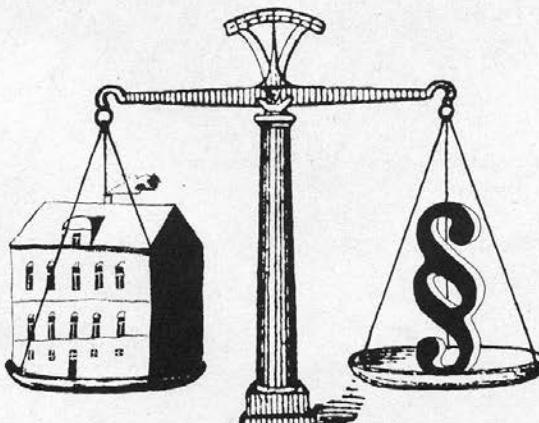
können, aber es wird kaum gelingen, die Sache zu lösen.

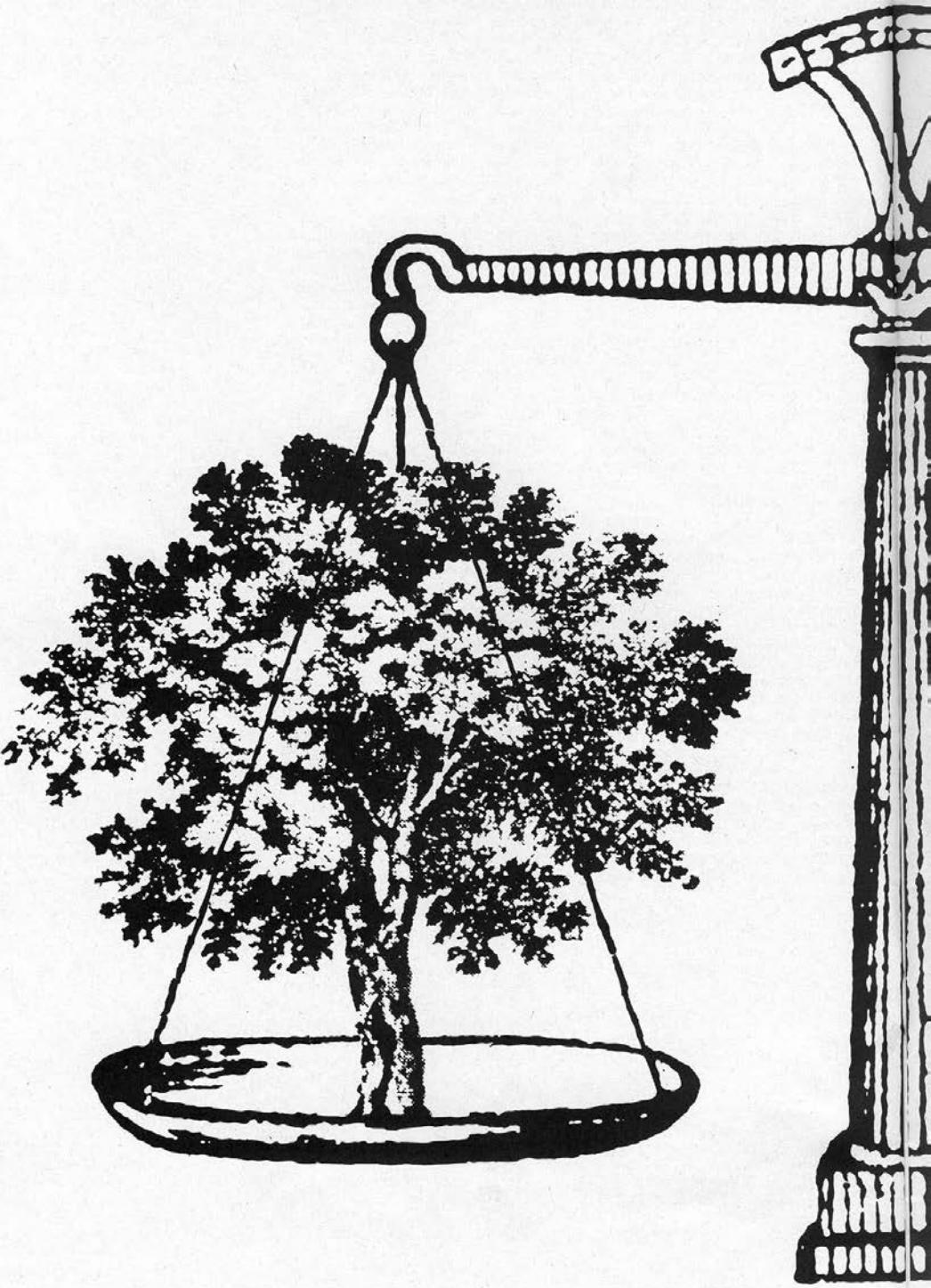
Da müßte man die vielen Möglichkeiten der Intervention abschaffen, und das würde wieder das Zusammenleben der freien Gesellschaft beeinflussen. Das wäre heute nicht mehr rückdrehbar.

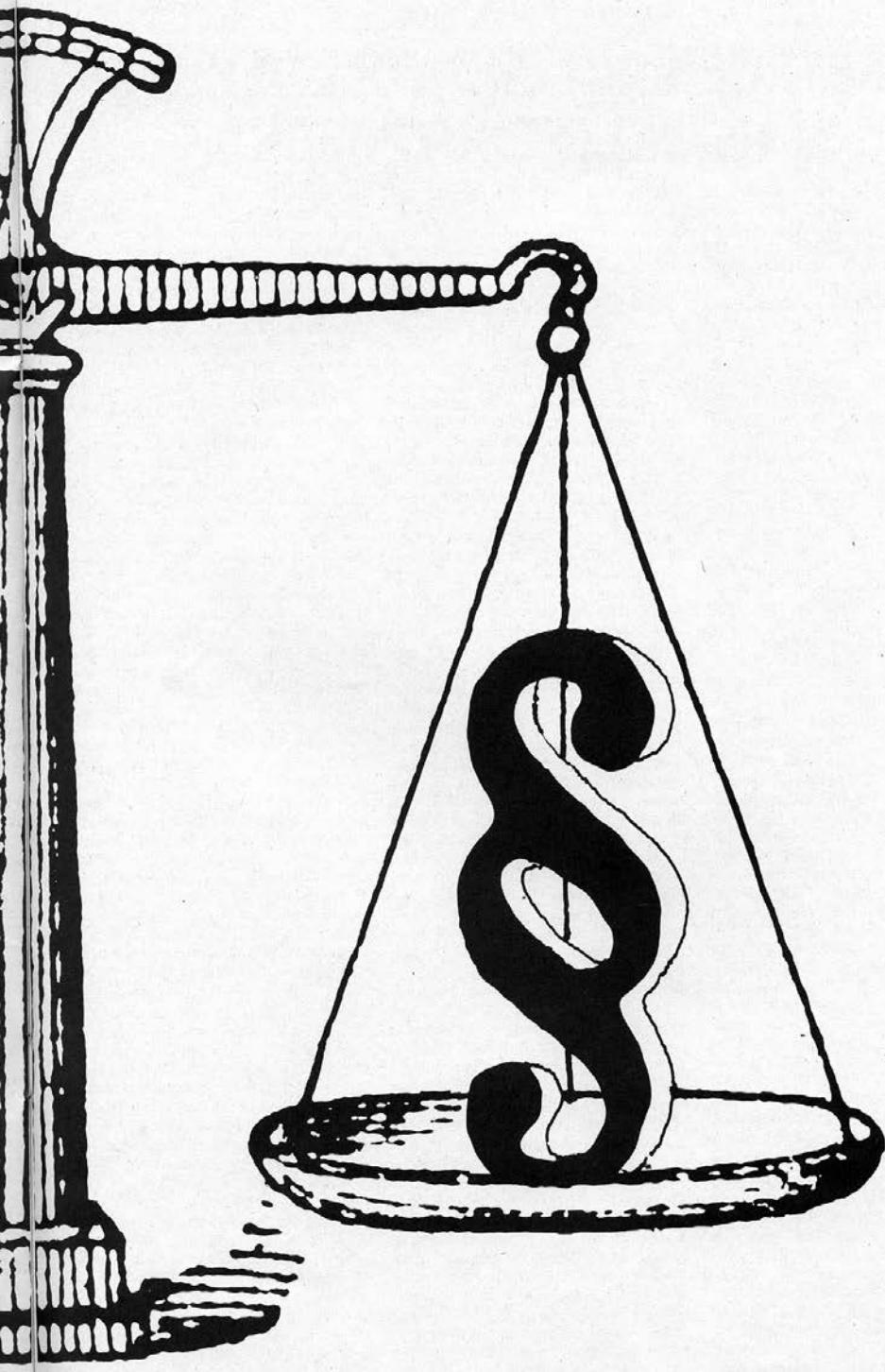
Wenn ich jetzt noch eine Zusammenfassung machen darf, dann müssen wir uns im klaren sein, daß die Intervention einschließlich der politischen Intervention an den Staatseinfluß gebunden ist. Gerade die politische Intervention ist stärker an den Staatseinfluß gebunden, als die alltägliche Intervention. Richtig ist, daß in der westlichen Industrie der Staatseinfluß immer stärker wird, daß immer mehr Ausnahmen und Sonderregelungen erfolgen müssen, zum Schutz des Bürgers, und daß das eine unerschöpfliche Quelle von Interventionen eröffnet. Ich weiß auch, daß sie auf nichtpolitischer oder politischer Ebene erfolgen. Natürlich sind die, die ich erwähn habe, fast alle politische Interventionen, weil sie auch einen politischen Einfluß im Hintergrund haben. Der Spielraum für diese Intervention wird mit zunehmendem Staatsinfluß immer größer.

Ich bekenne und sage ein lautes Ja zur Intervention, auch zur politischen Intervention. Wo sie notwendig ist, um den Betrieb reibungslos aufrechtzuerhalten. Ich sage ebenso klar nein, wo sie eine unzulässige Rechtsbeugung wird, und ich sage Ihnen gleich, es kommt ein Fragezeichen, ich kann keine Antwort geben, wenn Sie sagen, ich soll genau die Grenze ziehen.

Es ist kaum möglich, und ich kann es auch nicht. Es ist, wie gesagt, ein Erziehungsprozeß. Wir können nur unsere Mitbürger — und zwar müßte man schon in den Schulen beginnen — darauf hinweisen, was eine zumutbare Intervention ist. Wir müssen uns daran gewöhnen, daß wir mit der Intervention leben müssen und wir müssen versuchen, sie in den Griff zu bekommen.







GESETZGEBUNG UND VOLLZIEHUNG IM UMWELTSCHUTZRECHT

Es ist völlig klar, daß Gesetze allein die Umwelt nicht schützen können und Umweltschäden nicht reparieren können. Wenn aber zur richtigen Zeit an der richtigen Stelle der richtige Paragraph fehlt, dann kann dies äußerst schädliche Konsequenzen haben. Das Wasserrechtsgezetz z. B. sieht seit dem Jahre 1969 — zurückgehend auf eine persönliche Initiative des damaligen Staatssekretärs Dr. Heinrich Neisser — eine besondere Bewilligungspflicht für die Lagerung und den Transport sogenannter „wassergefährdender Stoffe“ vor. Was ein solcher wassergefährdender Stoff ist, ist durch Verordnung festzusetzen. Noch im selben Jahr, 1969, erging eine erste Verordnung, die festsetzt, daß bestimmte Mineralöle als solche wassergefährdende Stoffe gelten. Seit damals ist jedoch nichts mehr geschehen; nicht wenige „Trinkwasseralarne“ sind auf dieses legistische Defizit zurückzuführen: Wir alle wissen, daß bestimmte halogenierte und chlorierte Kohlenwasserstoffe offenkundig wassergefährdend sind. Da sie aber noch nicht durch Verordnung als solche festgestellt wurden, unterliegen sie keiner besonderen Bewilligungspflicht. Oder ein anderes Beispiel aus meinem Wirkungsbereich als Umweltanwalt des Landes Niederösterreich: Vor einigen Tagen erhielt ich einen Anruf, in dem sich jemand erkundigte, was er gegen die exzessive Staub- und Lärmentwicklung aus einer nahegelegenen Baustelle unternehmen könne. Mit der Gewißheit, daß sich in der Bauordnung einschlägige Bestimmungen finden müßten, wie in allen anderen Bundesländern, versuchte ich, die einschlägige Bestimmung zu ermitteln. Ich fand aber weder ein eigenes Baulärmsgesetz noch auch sonst einschlägige Bestimmungen in der Bauordnung. Auch eine eilige Rückfrage bei der Baurechtsabteilung der Landesregierung bestätigte nur meinen Befund, daß derartige Vorschriften in Niederösterreich nicht bestehen. Mit anderen Worten: Meinem Beschwerdeführer konnte ich nicht helfen.

Eine zweite Vorbemerkung möchte ich vorausschicken:

Wir alle wissen, daß Gesetze sachgerecht sein sollen, sie sollen den Lebenswirklichkeiten entsprechen. Wenn wir uns den Bestand an Gesetzen im Bereich des Umweltschutzes näher ansehen, müssen wir aber bald feststellen, daß dieser Grundsatz sehr selten verwirklicht wird. Ich habe bei meiner Vorbereitung versucht, eine kleine Typologie von umweltpolitisch motivierten Gesetzen zu ent-

wickeln und muß nunmehr feststellen, daß sie sich in erstaunlich hohem Maße mit der Übersicht deckt, die von Hofrat Rupprecht entwickelt wurde. Ich würde unterscheiden:

a) Das „sachgerechte“ Gesetz: Als Beispiel werde ich, auch wenn sich manchmal andere Stimmen finden, die geltende Gewerbeordnung anführen. Aufgrund jahrelanger hoher Arbeiten wurde sie vernünftig und sorgfältig konzipiert; an Fragen des Umweltschutzes interessierte werden bemängeln, daß die eine oder andere Bestimmung — insbesonders der § 360 — strenger hätte konzipiert werden können; alles in allem entspricht die Gewerbeordnung aber dennoch dem Typus des vernünftigen und sachgerechten Gesetzes.

b) Das „Es muß etwas geschehen“-Gesetz: Als Prototyp in dieser Hinsicht möchte ich das Dampfkessel-Emissionsgesetz nennen. Nach jahrelangem Hin und Her, bei dem sich Bund und Länder nicht auf einheitliche Vorstellungen über eine Immissionsschutzregelung einigen konnten, wurde die Situation im Bereich der kalorischen Kraftwerke immer drückender. Also setzte der Bund einen Gewaltstreich. Einen Gewaltstreich insoweit, als er — wie mehrfach nachgewiesen wurde — zur Regelung der Emissionen von kalorischen Kraftwerken nicht zuständig ist. Vielmehr haben es die Länder jahrelang versäumt, ihre Elektrizitätswirtschaftsgesetze sachgerecht und zeitgemäß anzupassen. Seine Unzuständigkeit überspielte der Bundesgesetzgeber, indem er sich verbal auf einen Kompetenztautoband seines Zuständigkeitsbereiches berief, nämlich das Dampfkesselwesen, um damit den Anschein zu erwecken, wie die 1980 beschlossene Emissionsregelung gehörte zum Dampfkesselwesen — aus diesem Grund erklärt sich das Wortungstüm. Umweltschutzpolitisch ist ein solches Vorgehen irgendwo verständlich, aus verfassungsrechtlicher Sicht muß man schwerste Bedenken gegen ein derartiges Vorgehen anmelden.

c) Das „Signalgesetz“: Im Zeitalter des „sauren Regens“, in dem nur mehr strittig ist, welche sechsstelligen Hektarbeiträge an Wald bereits dauerhaft geschädigt sind, war es klar, daß irgendetwas geschehen mußte. In diesem Sinn nahm der Bundesgesetzgeber Immissionschutzregelungen in das neue Forstgesetz auf. Diese Regelungen begegnen — nebenbei bemerkt — denselben verfassungsrechtlichen Bedenken wie das Dampfkessel-Emissionsgesetz, doch

kommt es mir hier gar nicht darauf an. Bemerkenswert ist vielmehr, daß aus dem Gesetz nicht entnommen werden kann, welche Anlagen überhaupt in welchem Umfang bewilligungspflichtig sein sollen. Alles nähere ist nämlich erst im Verordnungsweg zu regeln. In dieser Hinsicht sollte mit dem Immissionsschutzabschnitt des Forstgesetzes gewissermaßen vorerst nur ein „Signal“ gesetzt werden, dem jedoch an und für sich keine reale Schutzwirkung zugunsten des Waldes korrespondiere.

Auf eine andere Weise wäre jener Entwurf, der vor einiger Zeit vorgelegt wurde, als Signalgesetz zu bezeichnen, ich meine den Entwurf über ein Umweltverträglichkeitsprüfungsgezetz. Das Gesetz umfaßt ganze acht Paragraphen. Dabei bleibt insbesondere unklar, wie diese Umweltverträglichkeitsprüfung bei so unterschiedlichen Objekten wie Bundesstraßen, Flughäfen oder Wasserkraftwerken durchgeführt werden soll, und vor allem, welche rechtliche Bedeutung einem Umweltverträglichkeitsgutachten im Rahmen der einschlägigen Verfahren zukommen soll. Als Delikatesse könnte man anmerken, daß ein Umweltverträglichkeitsgutachten durch den Gesundheitsminister erstellt werden soll; das kann dazu führen, daß er ein von seinem Regierungskollegen, dem Bauernminister, vorgelegtes Bundesstrafenobjekt negativ beurteilen könnte. Nach den Regeln der parlamentarischen Demokratie würde das jedoch bedeuten, daß plötzlich einer von den beiden zurücktreten müßte. Alles das ist aber, wie ich meine, mit dem Entwurf nicht beabsichtigt. Vielmehr sollte — durch Besetzen des Themas „Umweltverträglichkeitsprüfung“ — lediglich vorerst ein „Signal“ gesetzt werden.

d) Das „zu optimistische“ Gesetz: Als Prototyp sei hier das Altölgesetz zitiert. Bei der Gesetzgebung ging man davon aus, daß Altöl noch immer ein wertvoller Roh- und Brennstoff sein könnte, sodaß sich von selbst wirtschaftliche Initiativen in Richtung auf eine Wiedereinführung des anfallenden Altöls in die Wirtschaftskreisläufe entwickeln würde. Heute wissen wir, daß davon keine Rede sein kann. So begrüßenswert der Versuch einer Integration von Ökonomie und Ökologie an und für sich ist, so wenig zweckdienlich ist es, von irrealen Vorstellungen auszugehen.

e) Das „papierene“ Gesetz: Noch eine Nuance kritischer ist das Sonderabfallgesetz zu kommentieren. Hier ging man offenbar allen Ernstes davon aus, daß die

komplizierten Fragen der Sonderabfallentsorgung dadurch in den Griff genommen werden können, daß man nur einmal ein Gesetz erläßt — wohlgerichtet, ein Gesetz, das bei Strafe bestimmte Ablieferungspflichten vorsieht. Gleichzeitig hat man nicht allzuviel Gedanken auf das für eine Sonderabfallentsorgung erforderliche Sachsubstrat verschwendet; wie Sie alle wissen, gibt es bis heute nur eine funktionierende Sonderabfallentsorgungsanlage, nämlich jene der EBS in Wien — aber auch bei dieser sagen Fachleute, es sei besser, wenn man nicht so genau hinsieht. Hier ist aber nur festzuhalten, daß ein solches Papiergesetz zum rechtsstaatlichen Ärgernis wird.

f) Das „irreführende“ Gesetz: Nicht so viel Schaden anrichten kann man mit der Neufassung des § 105 des Wasserrechtsge setzes. Als einer der „Lehren aus Hainburg“ wurde in das Wasserrechtsge setz eine Bestimmung aufgenommen, der zu folge die Wasserrechtsbehörde bei der Erteilung wasserrechtlicher Bewilligungen auch auf die „ökologische Funktionsfähigkeit der Gewässer“ Bedacht zu nehmen hat. Aus dem historischen Zusammenhang zu „Hainburg“ mußte die Annahme nahelegen, daß nunmehr die Wasserrechtsbehörde wohl auch auf den Schutz von Auwaldern achten dürfe. In Wahrheit ergibt sich durch den neuen § 105 lit. m WRG kaum etwas anderes, als schon bisher Gegenstand des wasser rechtlichen Verfahrens war; allenfalls kann man nunmehr verstärkt auf Fragen der „Restwassermenge“ Bedacht nehmen. Ganz sicher aber nicht kann die Wasserrechtsbehörde auf die Erhaltung von Auwaldern Bedacht nehmen.

g) Das „Alibigesetz“: In keine andere Kategorie einordnenbar ist wohl jenes glorreiche Bundesverfassungsgesetz aus dem Jahre 1984, in dem sich die Republik Österreich (Bund, Länder, Gemeinden) zum „umfassenden Umweltschutz“ bekannt. Welche Legisten unserem Bundesverfassungsgesetzgeber zu einer derartigen NICHT-NORM geraten haben, wird wohl ewig dunkel bleiben. Richard Nowak hat schon vor vielen Jahren darauf hingewiesen, daß Geburtstagsglückwünsche des Reichstages an den Monarchen, selbst wenn sie im Reichsgesetzblatt kundgemacht würden, mangels normativen Gehaltes absolut nichtig waren. Meinen Erachtens gilt aber nichts anderes für „Glaubensbekennnisse“, mögen sie auch solche der Republik Österreich sein. Ohne jedes besondere Stichwort möchte ich schlussendlich nur anführen, daß es sehr viele Gesetze gibt, die aus dem Gesichtspunkt der Umweltpolitik in einem archaischen Zustand sind. Wer etwa einmal mit einer Beschwerde über die Lärmeregung durch eine Eisenbahnlinie konfrontiert war und daraufhin im Eisenbahn gesetz blättert, wird feststellen, daß wir mit einem Gesetz aus der Zeit des Wiederaufbaus konfrontiert sind, in der Umweltschutz einfach noch kein Thema war. Allerdings unverständlich ist, daß

man das Eisenbahngesetz bis heute als nicht novellierungsbedürftig erachtet hat, nichts anderes gilt für das Luftfahrtge setz, das Schieß- und Sprengmittelgesetz, das Giftgesetz und unzählige andere mehr.

Lassen Sie mich hier abbrechen und zu der Frage übergehen, wieso es zu einer derartigen Situation, daß nämlich alte Gesetze unzureichend bleiben und daß neue Gesetze von vornherein als unzureichende beschlossen werden, kommen kann. Eine erste Wurzel liegt zweifellos schon in unserer Verfassungsordnung, und dabei insbesondere im bundesstaatlichen Aufbau der Republik Österreich. Wie Sie alle wissen, haben wir eine zum Teil kasuistisch ausgestaltete Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. In gewisser Weise haben wir nicht die notwendigen Konsequenzen aus dem Umweltschutzhjahr der Vereinten Nationen im Jahr 1972 gezogen. Während die Bundesrepublik Deutschland damals mit einer Novelle zum Grundgesetz die Bereiche Luftreinhaltung, Lärmekämpfung und Abfallbeseitigung zu Bundes kompetenzen erklärte, konnte man sich damals in Österreich auf eine derartige Zentralisierung von Umweltschutzkompetenzen nicht einigen. Bald darauf begann aber eine gewisse „Föderalisierungswelle“, d.h., eine Gegenbewegung zur Stärkung der Länder. Und zu dieser Zeit war es schlechthin undenkbar, den Ländern substantielle Kompetenzen zu entziehen, und sei dies auch um den Preis einer effizienten zentralen Umweltschutz zuständigkeit.

Dies hat aber bis heute weitreichende Konsequenzen. Allenthalben stoßen wir auf parzellierte Umweltschutz-Teilkompetenzen. Und es ist wohl keine Übertreibung, wenn ich festhalte, daß wir zwischen Rechtsbereichen der Bundesluft und der Landesluft, des Bundeslärm und des Landeslärm, des Bundesabfalls und des Landesabfalls — so unsinnig dies praktisch auch sein mag — unterscheiden müssen. Damit ist es aber bekanntlich schon von vornherein ausgeschlossen, daß in Österreich ein einheitliches umfassendes Umweltschutzgesetz, wie es jüngst die Schweizer beschlossen haben, erlassen werden könnte. Gesetzgebung und Vollziehung sind schon aus diesem verfassungsrechtlich vorgegebenen Grund entsprechend schwierig.

Dazu kommt noch, daß umweltschutzrechtlich nicht alles das gemacht wird, was verfassungsrechtlich möglich wäre. Wir brauchen nicht darum herumreden, es bestehen beträchtliche wirtschaftliche Interessen, die bisweilen einer effizienten Umweltschutzgesetzgebung entgegenwirken. Das letzte Beispiel ist bekanntlich das Waschmittelgesetz, bei dem sich gezeigt hat, daß nur deshalb nicht ähnlich scharfe Phosphatabschränkungen, wie sie in der Schweiz erlassen wurden, vorgenommen werden konnten, weil das für die Firma Krems Chemie zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten, mit der

Gefahr des Verlustes von Arbeitsplätzen, hätte führen können.

Wer sich mit Fragen der Luftreinhalte politik beschäftigt, wird bald auf die Frage stoßen, daß man zunächst an der Quelle ansetzen muß, d.h., hier beim Brennstoff. Der wird aber auch bald feststellen, daß Österreich bei den entsprechenden Qualitätsstandards für Benzin einerseits und Heizöl andererseits im internationa len Vergleich herinkte, und zwar — ich berufe mich hierbei auf den Umweltbericht des Bundesinstitutes für Gesundheitswesen einerseits und eine Studie von ÖHLINGER und FIALKA andererseits — weil sich die ÖMV gegen Grenzwert herabsetzungen „sträubte“.

Ein weiterer bekannter Bereich sind die Fragen der Zulassung von Verpackungen und Gebinden. Nach jahrelangen Protesten von Umweltschützern gegen bestimmte Verpackungs- und Flaschenformen, nach jahrelangen Drohgebäuden von Seiten des Staates wurden Formel kompromisse in einem Gentlemens' Agreement gesucht; nun enthält § 10 des Sonderabfallgesetzes eine erste, wenn auch inhaltlich limitierte Beschränkungsermächtigung. „Selbstverständlich“ wurde von dieser Ermächtigung bis heute noch nicht Gebrauch gemacht.

In Niederösterreich — ich bin mir sicher, nicht nur in Niederösterreich, aber jedenfalls gerade auch in Niederösterreich — hat es die durch eine sehr effiziente Kammer vertretene Landwirtschaft bis heute verstanden, sich aus weiten Bereichen der Umweltschutzgesetzgebung freizuspielen. Um bei Bundesangelegenheiten zu beginnen: Im Wasserrechtsgesetz gilt die übliche land- und forstwirtschaftliche Bewirtschaftung seit altersher, bis zum Beweis des Gegenteils, nicht als Gewässerbeeinträchtigung. Es wäre freilich anzumerken, daß das Düngen und das Spritzen (Pflanzenschutz) zu den Zeiten, in denen das Wasserrechtsgesetz erlassen wurde, ein anderes war, als es heute ist. Dazu kommt noch die Problematik der heute immer öfter auf industriellen Maßstäben betriebenen Landwirtschaft, bei der bekanntlich die Relationen zwischen Viehzahlen und für die Güleausbringung zur Verfügung stehenden Grundflächen längst nicht mehr stimmen; bei solchen Industriebetrieben kann keine Rede davon sein, daß eine derartige Bewirtschaftung im Zweifel nicht schädlich ist. Des weiteren enthält das Sonderabfallgesetz einen langen Katalog von Angelegenheiten, die ihm unterliegen. Die Landwirtschaft findet sich darin — aus verfassungsrechtlichen Gründen — nicht. Das bedeutet, da auch der Landesgesetzgeber hier nicht aktiv geworden ist, daß z.B. für Pflanzenschutzmittelreste keinerlei Vorsorge getroffen ist. In einem Fall mußten wir in der Niederösterreichischen Umweltanwaltschaft auch feststellen, daß bestimmte Spritzmittelreste „nicht einmal von der EBS“ genommen werden.

Im Bereich der Landesgesetzgebung ver-

wundert es nach alledem schon nicht mehr, daß die Landwirtschaft nicht oder nur unzureichend in den Luftreinhaltegesetzen erfaßt ist, daß die landwirtschaftliche Tätigkeit meist ziemlich pauschal aus den Bestimmungen der Naturschutz- und Landschaftsschutzgesetze ausgenommen ist und daß nicht zuletzt auch Ausnahmen in ortspolizeilichen Verordnungen gerade für landwirtschaftliche Tätigkeiten bestehen.

In jüngster Zeit ist noch ein weiterer Gesichtspunkt sichtbar geworden. Im Energiebericht der Österr. Bundesregierung ist etwa plötzlich die Rede vom Aspekt der „sozialen Verträglichkeit“ von Energievorhaben. Was hat es damit auf sich? Näher betrachtet, müssen wir feststellen, daß das Umweltschutzrecht unter einer eigenartigen „Parzellierung“ leidet: Das beginnt schon bei der spezifischen logischen Struktur der Rechtsnorm, die pauschale Gebote von der Art: „Vermeide Umweltbeeinträchtigungen!“ nicht duldet, sondern an — rechtsstaatlich präzise umschriebene — Tatbestände Rechtsfolgen knüpft. Das geht aber noch dahin weiter, daß sich alle Umweltschutzfragen sowohl als Rechts- als auch als Sachfragen stellen; das bedeutet, daß Umweltschützer in einem Verfahren jedenfalls einem Juristen und einem Sachverständigen gegenüberstehen. Des weiteren stehen sie oft nicht nur einem Sachverständigen, sondern — insbesonders bei Großbauvorhaben — mehreren Sachverständigen gegenüber, von denen jeder einzelne für bestimmte Teilstufen „teilkompetent“ ist. Das bedeutet, daß man an keinen einzelnen Sachverständigen Fragen über das Gesamtvorhaben stellen kann, weil jeder einzelne nur teilzuständig ist. Damit habe ich noch gar nicht den Befund angesprochen, daß größere Verfahren meist nicht nur eine behördliche Bewilligung, sondern oft eine ganze Reihe von behördlichen Genehmigungen benötigen, die — charakteristischerweise — je und je in gesonderten Verfahren zu erteilen sind. Das bedeutet, um es kurz zu machen, daß bei keinem einzigen Treffen zwischen Projektwerber, Behörde und beteiligten Bürgern die „gesamte Sache“ Gegenstand der Erörterung ist. Typischerweise ist sogar festzustellen, daß etwa bei den vielen Verfahren über die Errichtung von Kraftwerken in keinem einzigen Verfahren die Frage gestattet ist, ob wir das Kraftwerk überhaupt „brauchen“. Daher ist es schon richtig, daß wir heute über „soziale Verträglichkeit“ nachdenken. Denn nur, wenn die „ganze Sache“ erörtert werden kann, haben Verwaltungsverfahren überhaupt die Chance, eine Befriedigungsfunktion zu erfüllen. In diesem Zusammenhang möchte ich nur anmerken, daß das nunmehr vorgeschlagene Bürgerbeteiligungsverfahren, ich spreche von einem jüngst vorgelegten Entwurf einer AVG-Novelle, kein Schritt in diese Richtung ist: denn eine Verbreiterung des Kreises der Beteiligten bedeutet naturgemäß noch

keine Anreicherung des Gegenstandes des Verfahrens selbst.

Nach diesen Überlegungen über die Schwierigkeiten der Gesetzgebung im Bereich des Umweltschutzes möchte ich eine Stufe hinabsteigen und zu einem anderen Begriff kommen, der schlechthin das „Assoziativkabel“ zum Begriff Umweltschutz ist: Zum Begriff des Vollzugsdefizites. Wir müssen nämlich feststellen, daß wir in einigen Bereichen rechtliche Regelungen zum Schutz der Umwelt haben, daß es aber in der Realität nicht so aussieht, wie es diese Gesetzeslage allenfalls erwarten ließe. Was sind die Gründe, die zu einem derartigen Vollzugsdefizit führen können?

a) Zunächst einmal möchte ich, im Sinne der Klarstellung, festhalten, daß es natürlich dort zu einem „uneigentlichen Vollzugsdefizit“ kommen muß, wo die Gesetzeslage unzureichend ist. Ich erinnere an das vorhin erwähnte Beispiel des Fehlens von Baulärmbestimmungen im Niederösterreichischen Baubereich: Die willigste Behörde kann einfach nicht helfen. Ähnliches könnte man zu einem Punkt anmerken, mit dem die Niederösterreichische Umweltanwaltschaft immer wieder konfrontiert ist, nämlich die Beeinträchtigung der Nachbarn durch die Hausbrandemissionen aus dem Schornstein des Nachbarn. Hier fehlt es einfach zurzeit an einem adäquaten gesetzlichen Instrumentarium, das den Behörden erst die Möglichkeit geben würde, Beeinträchtigungen abzustellen¹.

b) Eine spezifische Variante ist das vorhin erwähnte Papiergesetz: Wenn ein Gesetz, wie das Sonderabfallgesetz, zwar legistisch korrekt formulierte Gesetzesbestimmungen enthält, gleichzeitig aber nicht die erforderlichen Gedanken an das „Sachsubstrat“ verschwendet, dann ist ein „Vollzugsdefizit“ gewissermaßen schon vorherprogrammiert.

c) Es ist aber beileibe nicht nur der Bereich des Sonderabfalls zu nennen. Vor einiger Zeit hatte ich ein für mich sehr bedrückendes Erlebnis, als ich mich in Langenlois zu einem Gespräch mit Umweltgemeinderäten aus dem Waldviertel traf und — mit einer einzigen Ausnahme — den ganzen Abend nur Sorgen über die Grenzen und Unmöglichkeiten der Entsorgung des Mülls auf mich einprässeln. Unsere Industriegesellschaft, die im wesentlichen nur für den Kauf zum Gebrauchen, aber nicht für die Entsorgung des einmal Gebrauchten Vorsorge trifft, ist bereits mit derart gigantischen Müllbergen konfrontiert, daß auch die Kapazitäten der wohlwollendsten Gemeindeväter überfordert werden. Deponien sind voll, neue Deponien bekommt man praktisch kaum noch bewilligt, und die alten Deponien erweisen sich immer öfter als Zeitbombe, wenn sich Sünden der Vergangenheit auftun. Aber das eigentlich Bedrückende an diesem Abend für mich war, daß ich den versammelten Gemeindevertretern praktisch nicht raten oder helfen konnte.

d) Ein notorischer Punkt ist die unzureichende personelle Ausstattung. Wenn man bedenkt, wie viele Auflagen alltäglich in baurechtlichen und gewerberechtlichen Bescheiden erteilt werden, kann es gar nicht verwundern, daß die Einhaltung dieser Auflagen längst nicht mehr überprüft werden kann, oder genauer: nur punktuell, dann nämlich, wenn sich ein konkreter Mißstand auftut. Die Erteilung einer umstrittenen Bewilligung unter dutzenden und hunderten Auflagen erweist sich damit oft auch als eine „Ausrede“, die ein Problem eher verdrängt denn bewältigt. In diesem Zusammenhang möchte ich auf ein Projekt hinweisen, das jüngst der Leiter der Wasserrechtsabteilung der Niederösterreichischen Landesregierung gestartet hat, die „Aktion Planquadrat“. Da auch er festgestellt hat, daß katastrophale Gewässerzustände oft mit der Nichteinhaltung von Auflagen und der Nichtüberprüfung der Einhaltung der Auflagen zusammenhängen, daß aber gleichzeitig die Möglichkeiten der Hoheitsverwaltung — Strafen, Vorschreibungen nachträglicher Auflagen — oft nicht zum Ziel führen, sondern nur jahrelange Verwaltungsverfahren quer durch alle Instanzen auslösen, werden nunmehr in Zusammenarbeit mit den technischen Gewässeraufsicht, aber auch mit der Wasserbauförderung, jeweils Planquadratsbereiche durchkämmt. Dies aus der Überlegung, daß man nur dann eine Chance auf die Erzielung von Wirkungen hat, wenn alle Beteiligten in einem Gebiet sehen, daß hier gleich, transparent und systematisch vorgegangen wird, daß man aber auch bereit ist, alle bestehenden und in Betracht kommenden Förderungsmöglichkeiten in einem Zuge miteinzubeziehen.

e) Andere Vollzugsdefizite röhren aus der „Natur der Sache“. Ich möchte hier insbesondere das Beispiel des Gestankes anführen. Nach der großen Zahl von Lärmbeschwerden ist die Zahl der Beschwerden wegen Gestank aus gewerblichen Betriebsanlagen und insbesondere aus landwirtschaftlichen Schweinemastanlagen, der zweitwichtigste Beschwerdebereich bei der NÖ. Umweltanwaltschaft, anführen. Aber welcher Unterschied zu den Lärmbeschwerden? Während wir bei den Lärmbeschwerden heute mit technisch hochaffinierten Standards der Lärmmessung konfrontiert sind, Standards, die im Gefolge der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofs so fachspezifisch sind, daß wir in der Umweltanwaltschaft oft genug damit zu tun haben, Lärmgutachten für die Bürger zu „übersetzen“ — denn wessen Vorstellungsvermögen ist nicht überfordert, wenn er zu den Betriebslärmf messungen gegenübergestellt findet: Leq (äquivalenter Dauerschallpegel: Vogelgezwitscher, Hundegebell), L 95 (Umgebungsgeräuschepegel), L 10 (Spitzenschallpegel) u.a.m. — erleben wir bei den Geruchsbeeinträchtigungen das andere Extrem. Abgesehen von einigen raffinierten und technisch

komplizierten Verfahren für entsprechend gravierende Fälle (Gaschromatograph, Isotopendifferenzanalyse), bestehen keine leicht einsetzbaren Verfahren zur Messung von Luftinhaltsstoffen. Dies führt oft dazu, daß es nur eine Frage des Lebensalters und der Disposition des beigezogenen Amtsarztes ist, welche Konsequenzen ein Gestank hat. Kommt ein junger, kritischer Absolvent einer medizinischen Hochschule, dann kann es sein, daß er in dem Gestank die Ursache von Kopfschmerzen, Depressionen, sekundärer Schlaflosigkeit u.a. sieht, und dies als Gesundheitsgefährdung qualifiziert — mit der Konsequenz einer Stilllegung der Betriebsanlage gemäß § 360 der Gewerbeordnung. Kommt ein älterer abgebrühter Amtsarzt, der feststellt, daß es zwar sehr stinkt, daß man aber davon nicht gleich krank wird, so ist insbesonders nach der Gewerbeordnung nichts zu machen.

f) Letztlich soll aber auch der Verwaltungsgerichtshof nicht unerwähnt bleiben, da er — insbesonders im Bereich des Wasserrechts — mit einer kaum noch nachvollziehbaren Judikatur das seine dazu beiträgt, daß ein junger Wasserrechtsreferent in der Bezirkshauptmannschaft einen Akt lieber einlegt, als sich ein Verfahren anzutun, das ihm große Mühe bereitet und das mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit vor dem Verwaltungsgerichtshof nicht halten wird, sehr er sich auch anstrengt mag. Die Judikatur zu den §§ 31 und 32 in Verbindung mit dem Straftatbestand des § 137 des WRG ist auch für den wohlwollendsten Interpreten nicht mehr nachvollziehbar; kein Wunder, daß praktisch kaum ein Strafbescheid je vor dem Verwaltungsgerichtshof hält.

Diese Feststellungen über das bestehende Vollzugsdefizit in Bereichen des Umweltschutzes geben mir Anlaß, mit ein paar Worten auf einen Versuch einzugehen, dieser Situation entgegenzuwirken: Mit dem am 1. Jänner 1985 in Kraft getretenen NÖ. Umweltenschutzgesetz wurde die NÖ. Umweltanwaltschaft als weisungsfreie Verfassungsinstitution errichtet. Zwar verfügt das Land Steiermark etwa in den Personen von Prof. Möse

und Hofrat Rupprecht schon länger über Landesumweltanwälte, und bestehen schon länger in Tirol und Vorarlberg gesetzliche Regelungen über Landschafts- und Naturschutanwälte, doch darf sich das Land Niederösterreich rühmen, diese Kombination von umfassenden Kompetenzen auf einer eigenen gesetzlichen Grundlage als erste entwickelt zu haben.

Was ist die NÖ. Umweltanwaltschaft?

Zunächst einige negative Charakteristiken: Erstens ist die NÖ. Umweltanwaltschaft keine Behörde. An den bestehenden Behördenorganisationen und deren Vollzugszuständigkeiten hat sich mit dem Inkrafttreten des NÖ. Umweltenschutzgesetzes nichts geändert. Vielmehr tritt die NÖ. Umweltanwaltschaft nur als Partei gegenüber den bestehenden Behörden auf.

Zeitens vermag die NÖ. Umweltanwaltschaft aber auch die bestehenden im Bereich des Umweltschutzes tätigen Sachverständigen nicht zu ersetzen; in Niederösterreich sind diese vielmehr nach wie vor in erster Linie in der Abteilung für technischen Umweltschutz des Amtes der Landesregierung angesiedelt. Wenn wir von der Umweltanwaltschaft fachlichen Rat benötigen, müssen wir oft genug selbst dort Erkundigungen einholen.

Zum dritten ist die NÖ. Umweltanwaltschaft keine politische Instanz. An den Zuständigkeiten der Verfassungsorgane Landtag und Landesregierung hat sich nichts geändert. Wenn also ein Luftreinhaltungsgesetz zu beschließen ist, bleibt dies Aufgabe des Landtages, wenn Immisionsgrenzwerte anzupassen sind, bleibt dies weiterhin Aufgabe der Landesregierung.

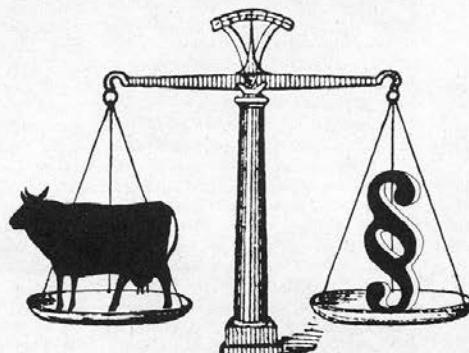
Wenn man es positiv charakterisieren will, kann man sagen, die Umweltanwaltschaft ist eine „spezialisierte Advokatur“, die vom Land Niederösterreich unentgeltlich ihren Gemeinden und ihren Bürgern zur Verfügung gestellt wird — als Auskunftsinstanz, als Beratungsinstanz, als Vermittlungsgremium und oft

genug als Dolmetscher. Ich hoffe, die bisher behandelten Bereiche haben bereits anklingen lassen, in welcher Breite wir mit Sachfragen konfrontiert sind.

Darüber hinaus hat der NÖ. Landesgesetzgeber die Umweltanwaltschaft auch als Legalpartei in bestimmten Verfahren eingerichtet. In jenen Verwaltungsverfahren, die die Vermeidung einer Umweltbeeinträchtigung zum Gegenstand haben, und die zum Vollziehungsbereich des Landes ressortieren, hat die NÖ. Umweltanwaltschaft Parteistellung, vergleichbar in etwa mit dem Arbeitsinspektor. In diesem Zusammenhang stehen in erster Linie naturschutzbehördliche Verfahren im Vordergrund. Darüber hinaus haben wir auch Eingang in agrarbehördliche Verfahren gefunden und bemühen uns derzeit — insbesonders im Interesse des präventiven Umweltschutzes — auch Eingang in das Raumordnungsrechtliche Genehmigungsverfahren zu finden. Die sonstigen landesrechtlichen Verwaltungsbereiche (z.B. Starkstromwege, Landesstraßen) stehen demgegenüber eher zurück. Als Partei in derartigen Verfahren geben wir, gleich allen anderen Parteien, unsere Stellungnahmen ab. Überdies käme uns ein Berufungsrecht zu. Wir gehen jedoch davon aus, daß Berufungen kein Selbstzweck sein sollen und versuchen daher, unseren Standpunkt, wo immer es möglich ist, bereits im erstinstanzlichen Verfahren zur Geltung zu bringen.

Eine derart konzipierte Umweltanwaltschaft kann zwar nicht das Vollzugsdefizit beseitigen, sie kann allerdings dazu beitragen, daß Mißstände schneller, koordinierter und aufbereitet zur Kenntnis der Behörde gelangen, sodaß entsprechende Maßnahmen unmittelbar eingeleitet werden können. Im Vordergrund steht eine vielfältige „Dolmetschfunktion“, sei es, daß Bürgern Auskünfte aller Art erteilt werden müssen, sei es, daß sich die NÖ. Umweltanwaltschaft in jenen Verfahren, in denen sie Parteistellung hat, Beschwerden initiativer Bürger zueignen macht und diese dementsprechend im eigenen Namen vorbringt.

⁴¹) Nach dem Referat wurde das neue NÖ Luftreinhaltungsgesetz beschlossen.



KRANKHEITSSYMPOTOME DES ÖSTERR. UMWELTSCHUTZRECHTES

Von Geistlichen, Ärzten und auch minütner Juristen wird angenommen, daß sie den Schlüssel zu besonderen Geheimnissen des Lebens besitzen — auch heute noch! Zum Unterschied von der göttlichen Gabe der Religion offenbart sich uns das Recht in seiner ganzen Geschichte jedoch nur als menschliche Schöpfung, die dem schweren Weg der Menschheit mitgehen muß, mit einem langsamem, an Rückschlägen reichen Streben nach Vollkommenheit.

Quo vadis, lex?, müssen wir uns daher auch heute fragen, angesichts neuer und vordringlich gereihter gesellschaftspolitischer Aufgaben, wie etwa des Schutzes der Umwelt. Wir müssen davon ausgehen, daß jede Norm ein rechtspolitisches Ziel verfolgt, das im Interesse der Allgemeinheit liegt und in diesem Interesse auch Schutzfunktionen für schwächere Individuen, also Minderheiten im weitesten Sinn, ausübt. Das Gesetz ist somit ein Ordnungsfaktor, der einen bestimmten Erfolg erzielen will. Ob dieser Erfolg letztlich gelingt, hängt von der Qualität der Norm ab, von ihrer Verständlichkeit und Akzeptanz, wofür auch die Dosis, mit der sie verabreicht wird, von ausschlaggebender Bedeutung ist.

42 Deutlich und drastisch zu Tage getretene Probleme, die über die Printmedien und abends via Bildschirm oft nach den Grundsätzen der Sensationsberichterstattung (only bad news are good news) ins Haus geliefert werden, führen vielfach zu Überreaktionen (Gegendenlauschtag nach verspäteter Problemerfassung).

Um nicht mißverstanden zu werden: Auch Unterreaktionen als Ergebnis bekannter Beschwichtigungspraktiken sind nicht zielführend. Beide, Überreaktionen und Unterreaktionen, tragen schon im Ansatz Unerhlichkeit in sich, sind also von Anfang an bei kritischer objektiver Betrachtung verwundbar. Dem gelernten Österreicher fällt da sicher der Slogan ein, daß ohnedies nicht so heiß gegessen werde, wie gekocht wird. Bereits darin liegt die Wurzel österreichischer Vollzugsmentalität. Wenn es der Gesetzgeber offenbar „nicht ganz so ernst meint“ und beispielsweise Mitglieder gesetzgebender Körperschaften in ihren Bezirken draußen einen großen Teil ihrer Zeit dafür aufwenden, bei den Behörden gegen eine konsequente Anwendung des von ihnen mitbeschlossenen Gesetzes zu intervenieren, dann schlägt dies dem bekrüftigten Faß seinen Boden aus. Damit soll nicht die gesetzeskonforme Servicearbeit politischer Mandatare etwa im Sozialbereich in Frage gestellt werden. Es

geht vielmehr um die bewußte Hinwegsetzung über bestehende Gesetze auf Kosten der Allgemeinheit, die abzulehnen ist.

Es ist, um ein praktisches Beispiel zu zitieren, mit Entscheidungen dagegen aufzutreten, wenn ein Abgeordneter anlässlich einer Veranstaltung öffentlich erklärt, daß eine (damals wie heute umstrittene) Industrieanlage trotz befürchteter (und mittlerweile auch eingetretener) Umweltauswirkungen ohne Rücksicht auf noch ausstehende Behördenverfahren mit dem markigen Spruch durchgeboxt werde, „da kommt Ihr Bescheide erlassen, soviel Ihr wollt, gebaut wird auf jeden Fall“. Abgesehen vom Legalitätsgrundatz wird damit auch das Verfassungsprinzip der Trennung zwischen Gesetzgebung und Vollziehung gebrochen. Eine absolut falsche Entwicklung, wenn man bedenkt, daß jeder gewöhnliche Staatsbürger unter der allgegenwärtigen Drohung der Folgen der ignorancia iuris steht, der ausdrücklich auf die Verfassung und Gesetze vereidigte Volksvertreter hingehen aber gesetzliche Barrieren durchbrechen (vielfach über Aufforderung).

Vor diesem nicht sehr erfreulichen Hintergrund ist das österr. Umweltrecht in den letzten Jahren dennoch einem deutlichen Wandel unterzogen worden. Die altehrwürdigen Umweltnormen des Forstrechtes, der Gewerbeordnung und des Wasserrechtes sind vorwiegend vom Verursacher- und Vertrauensprinzip, wenig jedoch vom Vorsorge- und Kontrollprinzip getragen. Sie wurden durch eine Fülle neuer Umweltbestimmungen ergänzt, die dem Vorsorgeprinzip und Kontrollprinzip wesentlich näherkommen. Dampfkesselmissionsgesetz, Sonderabfallgesetz, Waschmittelgesetz, Düngemittelgesetz und andere mehr sind beispielweise anzuführen. Damit kam sicher ein frischer Wind in die Umweltpolitik. Aber auch diese neuen Gesetzesinstrumente leiden unter gewissen Krankheitssymptomen.

Symptom Nr. 1, das Gesetz als Objekt politischer Auslagengestaltung. Wie vorhin ausgeführt, wird das Gesetz vielfach nur zögernd angewendet, aber bei jeder sich bietenden Gelegenheit in die Auslage gelegt.

Daraus folgt:

Symptom Nr. 2, Quantität statt Qualität. Je mehr desto besser ist offenbar die Devise, obwohl verfassungsbedingt der Umweltbereich ohnedies zwischen einer Vielzahl von Ressorts zerhackt ist. Umso unverständlicher ist es daher, daß die

Ressorts diese Zersplitterung noch mit größerer Intensivität verstärken. Wie arg diese Zersplitterung sein kann, möge am Beispiel der Verpackungsflut demonstriert werden. Die Forderungen nach bundesgesetzlicher Regelung wird immer lauter. Man kann darauf gespannt sein, wie dafür die Vielzahl der gegenwärtig zuständigen Ressorts auf einen einzigen Nenner gebracht werden. Das Justizministerium, das Finanzministerium, das Umweltministerium und das Handelsministerium wären dafür zuständig.

So gibt es auch in Österreich nicht nur ein Sonderabfallgesetz, sondern auch ein Schrottengesetz, Strahlenschutzgesetz, Altölgesetz, möglicherweise auch bald ein eigenes PVC-Gesetz und anderes mehr. Auch das Berggesetz und das Wassergesetz spielt in der Sonderabfallproblematik seine Rolle.

Spezialgesetze sind sicher gut, bedenken wir aber, daß ein Gesetz wie eine Lichtquelle wirkt: je mehr Lichtquellen, umso heller wird es, wenn jedoch der Punkt der Blendung erreicht wird, dann seien wir als geblendet wieder nichts mehr. Quantität statt Qualität! Dazu ein weiteres Beispiel:

Es gibt in Österreich nicht nur ein Chemikaliengesetz, wenn es in Kürze kundgemacht wird, es gibt schon ein Düngemittelgesetz, ein Waschmittelgesetz, ein Arzneimittelgesetz, ein Giftgesetz usw., alle aus dem selben Ressort.

Daraus folgt logisch

Symptom Nr. 3, die Gesetzgebung produziert an der Leistungsfähigkeit der Vollziehung vorbei. Ein ständiges Mehr an Geboten und Verboten bedarf, um zumindest den status quo der Kontrolle zu halten, entweder eines Mehr an Personal und damit eines Mehr an Beamten, oder eines Mehr an Rationalisierung, wie etwa durch die elektronische Datenverarbeitung. Derzeit wird der umgekehrte Weg gegangen. Immer mehr Vorschriften sollen durch immer weniger Beamte in der Hoheitsverwaltung vollzogen werden. Der seinerzeit versuchte Weg, eine ernsthafte Kosten-Nutzenrechnung über den Effekt des zu beschließenden Gesetzes der parlamentarischen Entscheidung zugrunde zu legen, ist mittlerweile im großen und ganzen wieder sang- und klanglos untergegangen. Auch dazu ein Beispiel: Die Regierungsvorlage zum Sonderabfallgesetz führt in ihrem Vorblatt zu den Stenographischen Protokollen zur Frage der Kosten an: „Mit der Vollziehung dieses Bundesgesetzes ist kein finanzieller Mehraufwand verbunden“. Auch damit

wird die Ernsthaftigkeit des Gesetzeszieles von Haus aus durch Unerlichkeit vorbelastet. Tausende von Sonderabfallmeldungen pro Jahr laufen bei den Ämtern der Landesregierungen ein, in der Steiermark allein rund 12.000 jährlich. Diese Meldungen müssen kontrolliert werden, doch womit, wenn ein finanzieller Mehraufwand als Folge erhöhter Kontrolle nicht einkalkuliert ist.

Symptom Nr. 4, das Alibigesetz. Um Mißverständnissen vorzubeugen, soll hiemt nicht die Behauptung aufgestellt werden, daß die Umweltgesetze ausschließlich Alibiziele verfolgen; natürlich haben diese Gesetze auch Positives bewirkt, sind vielfach als Norm und als Bewußtseinsbildner wirksam geworden, aber nur zum Teil.

Als die klassische Alibibestimmung ist das Bundes-Verfassungsgesetz vom 27. November 1984 über den umfassenden Umweltschutz anzuführen. Es beinhaltet lediglich das staatliche „Bekenntnis zum umfassenden Umweltschutz“. Damit ändert sich gar nichts, auf keinen Fall die vielbeklagte verfassungsbedingte Kompetenzsplitterung der Annexmaterie Umweltschutz. Dieses Bundesverfassungsgesetz ist als „echtes“ Alibigesetz einzustufen. Als Gesetz mit hohem Alibanteil ist zum Teil das Waschmittelgesetz und das Sonderabfallgesetz hervorzuheben. Das Waschmittelgesetz trat mit 1. Jänner 1985 in Kraft und sieht bekanntlich Phosphatbeschränkungen für die Waschmittel vor. Bedauerlich vom Umweltstandpunkt aus ist allerdings, daß sich die Grenzwerte für die Übergangsphase bis 1. Jänner 1987 nach dem Waschmittelzustand der Industrie orientiert haben und nicht an einem strenger zu formulierenden Sollzustand. Während der ersten zwei Jahre ist dieses Gesetz daher sicher ein Alibigesetz. Das schon zitierte Sonderabfallgesetz, in Kraft seit 1. Jänner 1984, regelt sehr wohl die Erfassung und Bewegungskontrolle der Sonderabfälle, löst aber das eigentliche Problem nicht, nämlich die

Frage der Entsorgung. Aus den Erläuterungen zur Regierungsvorlage geht jedoch hervor, daß davon auszugehen ist, daß die Organisation der ordnungsgemäß Entfernung durch marktwirtschaftliche Mechanismen erfolgen wird. Die tun es aber nicht vollständig! Die derzeitige Sonderabfallsorgung rechtfertigt daher durchaus den Vergleich mit einem Flugzeug in der Luft, das keinen Landeplatz vorfindet, eine mißliche Lage!

Hohen Alibcharakter haben auch jene Gesetze, die den Kern des Normativen im Wege von Verordnungsmächtigungen als die berühmte heiße Kartoffel auf die Verordnungsebene transferieren. Das ist vor allem dann der Fall, wenn das Gesetz ohne diese Verordnungen für den Vollzug überhaupt wertlos ist. Dazu ein Beispiel: Ein Chemikaliengesetz mit nicht weniger als 10 Verordnungsermächtigungen ohne gleichzeitiges Inkrafttreten der Verordnungen wäre wie ein Auto ohne Motor, ohne Reifen, ohne Lenkung, ohne Bremsen, ohne..., ohne... Man muß sich fragen, was da eigentlich noch vom Auto übrig bleibt.

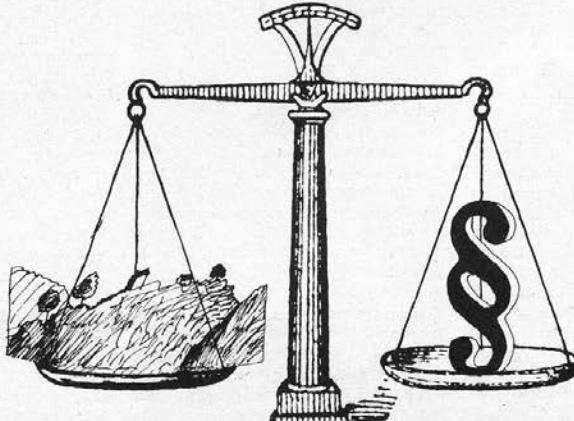
Symptom Nr. 5, der Kochbucheffekt. Die rechtspolitische Diskussion über die immer weiter um sich greifende Kasuistik ist bekannt. Der berühmte „Gummiparagraph“ ist sicher ein Extrem, das andere ist jene überzogene Kasuistik, die für jeden denkbaren Fall möglichst eine eigene Gesetzesbestimmung vorsehen will, wehe aber, wenn ein anderer nicht einkalkulierter Fall eintritt. Die zunehmende Vernaturwissenschaftlichung der Umweltvorschriften hat einen förmlichen Grenzwertfetischismus entwickelt, ohne den offenbar Befunde und Gutachten als Grundlage behördlicher Entscheidungen nicht mehr erstellt werden können. 400 mg Schwefeldioxyd, 800 mg Stickoxyde und 50 mg Staub (2. Durchführungsverordnung zum Dampfkessel-emissionsgesetz) zwingen durchaus zu Vergleichen mit 4 Eiern, 12 dag Zucker, 15 dag Mehl und zwei Eßlöffel Wasser (Biskuitroulade nach Prato). Es gibt aber

doch einen wesentlichen Unterschied: Das erwähnte Rezept hat seit 100 Jahren Kontinuität, die Werte der 2. Durchführungsverordnung werden nur Monate bestehen.

Planungssicherheit, Rechtssicherheit und optimale Umweltvorsorge in mittelfristigen und langfristigen Strategien werden dadurch erschwert. Es ist zu bedenken, daß die bis Mitte 1984 geltende „Rezeptur“ der 1. Durchführungsverordnung zum DKEG maximal 80% Entschwefelung als Stand der Technik bezeichnete, während für das Dampfkraftwerk Melach eineinhalb Jahre früher schon 90% Entschwefelung als Stand der Technik vom Konsenswerber akzeptiert werden mußten.

Da hat die Umweltpolitik das Recht überholt, das sich seinerseits wieder bemühte aufzuholen, ohne es bisher zu schaffen, weil auch einzustehen ist, daß die rechtspolitisch erwünschte Konformität mit dem technischen Fortschritt und seinen Erkenntnissen und Notwendigkeiten schwer zu lösen ist. Grenzwerte sind eine Hilfe, dauernd sich ändernde Werte nur für bestimmte Fälle können aber keinesfalls als Allheilmittel der Zukunft angesehen werden. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn diese Rezeptur der Grenzwerte der Zustimmung mehrerer Ressorts bedarf und damit der rasche Anpassungsvorteil von Verordnungen gegenüber Gesetzesprozeduren durch zeitraubende Ressortabkommen wieder zunichte gemacht wird.

Zusammenfassend sei daher festgestellt: Diese Symptome, am Beispiel des Bundesrechts demonstriert und daher durchaus nicht erschöpfend, zeigen alle denselben Weg. Mehr Konsequenz, mehr Qualität und mehr Normenherrlichkeit sind dringend geboten, denn der Arm des Gesetzes ist immer dann zu kurz, wenn er von der Gesellschaft nicht akzeptiert wird.



ALTERNATIVE POLITIK

ANDERE WEGE – ANDERE ZIELE

Zum Einstieg erlaube ich mir einige Gedanken zur derzeitigen herkömmlichen Politik.

Als kritischer Bürger mit etwas Sinn für Freiheit und Gerechtigkeit und einer hoffentlich nicht übertriebenen Selbsteinschätzung seiner Rolle sieht man heute sehr viele Mißstände.

Es hat ein großes Sterben in unserer Schöpfung begonnen, in der Natur, in der Dritten Welt, im geistigen und immateriellen Bereich, ja auch in uns selbst. Dazu schrieb Erich Kitzmüller in etlichen eindrucksvollen Zeilen:

„Zum erstenmal für die lebende Generation treffen zwei Bedrohungen buchstäblich uns alle, ungeachtet der unterschiedlichen Interessen und Ideologien. Das eine ist die täglich wahrscheinlicher werdende Totalauslöschung mit (irrtümlich oder absichtlich eingesetzten) militärischen Mitteln. Die zweite alle treffende Drohung ist ein von unserer Wirtschaftsweise ausgehender ökologischer Ruin. Zumaldest die zweite Drohung haben viele, inzwischen eine Mehrheit, wahrgenommen und wollen Abhilfe. Der Wald stirbt und wir mit ihm.“

Und weiter:

„Nicht allein unsere Umwelt und die Natur ringsum werden zusehends ruiniert. Gleich tödlich ist die fortlaufende Zerstörung unserer Zwischenwelt, der sozialen Umwelt. Die meisten Menschen erfahren ihre Welt als Zwang zu sinnlosen Leistungen, als friedlosen Wettkampf im Nachahmen und Verdrängen von Konkurrenten, als Zwang zu kränkenden und krankmachenden Arbeitsverhältnissen.“

Schuld an dieser Entwicklung sei die Politik, heißt es. Darauf angesprochen, antworten die „Täter“ — also die Politiker — sogar oft: sie sähen die Probleme, ... aber die Sachzwänge ...

Ich will nur ein paar von „ihnen“ beim Namen nennen,

— das Wachstum des BSP

— die Arbeitsplatzsicherung

— die Sicherung des Sozialsystems

— die internationalen Verleuchtungen

Am Beispiel Landwirtschaft möchte ich Ihnen nun etwas ausführlicher erläutern, welche praktischen Ausflüsse diese sogenannten Sachzwänge in ihrem Zusammenwirken auch mit den sich an ihnen orientierenden Politik erzeugen.

Mit einem laufend zunehmenden Aufwand an Fremdstoffen (auch Energie) werden immer größere Überschüsse immer ungesünderer Lebensmittel erzeugt. Aus „marktwirtschaftlichen“ Gründen werden sie dann wieder vernichtet, obwohl Millionen Menschen in dieser Welt

hungern und verhungern. Sozusagen als Nebenprodukte dieser Agrarwirtschaft fallen noch ausgelagerte, vergiftete Böden, nitrathaltige Gewässer, ausgeräumte Landschaften und wirtschaftlich auf der Strecke bleibende Klein- und Bergbauern an.

Wie kann es zu derartigen Fehlleistungen kommen? Wessen Interesse mag da noch dahinter sein?

Bei genauem Studium dieser Vorgänge in unserer Agrarwirtschaft erkennt man sehr bald, daß es durchaus auch von diesen Mißständen profitierende Gruppen gibt. Dazu fallen mir ein:

Erzeuger und Händler von Energie, Kunstdünger, Pflanzenschutzmitteln, Saatgutproduktion und Produktvermarktung ...

Wir wissen heute, daß a grobe internationale „Geschäftsbewegungen“ stattfinden, und daß zunehmend einige wenige Konzerne diese „Agrarwirtschaft“ von der Saatgutproduktion bis zur Produktvermarktung begleiten, und das weltweit. Und wir wissen auch, daß diese internationales Konzerne auf nationaler Ebene tüchtige Gehilfen haben, wobei in Österreich den theoretisch den Bauern gehörenden Genossenschaften maßgeblichste Bedeutung zukommt. Dabei will ich unser Agrarhandel durchaus keine unlauteren Ziele unterstellen. Nein, das Bestreben nach wirtschaftlichem Erfolg, Auslastung der Anlagen, Sicherung der Arbeitsplätze zwingt ... zur Expansion. In diesem Zusammenhang kommt auch das kurzfristige Einnahmeninteresse eines aufgrund seiner wachsenden Reparaturaufgaben (Sozial- und Umweltbereich) immer hungrieren werdenden Staatsäckels dazu. Auch der Staat verdient über Steuern an dieser Wirtschaftsweise, braucht das Geld allerdings immer dringender, um die „sozialisierten Kosten und Schäden“ dieser Wirtschaftsweise halbwegs erträglich zu machen.

Und da sind auch die, sich in einem Überlebenswettbewerb befindlichen „Landwirte“, die nur durch größere Produktionsmengen zu ihrem Geld kommen. Sie sehen, wir erkennen freiwillige und erzwungene Interessen, die am Todeskanzel unserer bürgerlichen Landwirtschaft drehen.

Und die Politik?

Unter dem Vorwand der Erhaltung der Landwirtschaft fließen öffentliche Milliarden in die Förderung von großen, neuen Ställen, Maschinenkauf, Ausräumung der Landschaften und, vor allem, Vermarktung von Überschüssen. Nur wer viel produziert, kommt an diese Mit-

tel heran. Damit greift die Politik massiv auf Seiten der zerstörerischen „Agrarwirtschaft“ in die Entwicklung ein! Bewußt oder unbewußt?

Das Gesicht dieser Politik

Immer mehr Macht konzentriert sich in immer weniger „Händen“. Viele sind auf der Flucht und geraten immer mehr in die Dienste „jener“.

Die Politik verkennt aufgrund von Verflechtungen oder sonstiger Vorkommnisse die Interessenlagen, reagiert nur mit großer Verspätung und das kaum. Das Ergebnis ist ein Kampf jeder gegen jeden, Scheinkonflikte, während wir auf die Katastrophe zugehen.

Eine Politik, die ihre Vereinbarungs- und Ordnungsaufgabe nicht wahrnimmt, auf die neuen Fragen nur langsam reagiert, keine wirklichen Lösungen schafft, wird auch zur Gefahr für die Demokratie.

Die Alternative

Ich meine, es ist nicht mehr und nicht weniger als die „Ökologie in der Politik“, die angesichts der herrschenden Situation „Gegenbewegungen“ gebietet — Gegenbewegungen gegen diese neuen vielfältigen Formen der Herrschaft über das Leben.

Zunehmend erwachen Bürger, melden ihre jeweilige Betroffenheit an. Durch dieses Erheben, dieses kommunikative Sich-mitteilen, werden die Gänge der Macht offengelegt. Die Menschen wollen zunehmend ihr Leben selbst in die Hand nehmen, begreifen und kümmern sich von diesem Standpunkt her aber auch um globale Gefahren.

Und ich glaube auch, da gibt es so etwas wie ein *„alternatives Schlüsselerlebnis“*. Viele Alternative haben bei ihrem Aufbruch erkennen gelernt, wie entscheidend wichtig ihr „Person-werden“ an ihrer „Mensch-Werdung“ beteiligt ist, welche unverzichtbare Kraft in ihnen als Individuum schlummert und mobilisierbar ist.

Und sie wissen auch, was Häuptling Seattle so schön gesagt hat: „Der Mensch ist nicht das Gewebe des Lebens, er ist darin nur eine Faser. Was immer ihr dem Gewebe antut, das tut ihr euch selber an.“ Oder wie Christus sagte: „Was immer du einem anderen tust, das hast du mir getan.“

Das, was ich das alternative Schlüsselerlebnis nenne, ist die Erkenntnis, daß für mich nur gut ist, was auch dem anderen

leben hilft und umgekehrt. Und das sollte doch das entscheidend Neue an einer alternativen Politik sein. Nicht Freiheit oder Gerechtigkeit heißt die Devise der Zukunft, sondern einander bedingende Freiheit und Gerechtigkeit zum Beispiel. Diese Erkenntnis der Zusammengehörigkeit bisher scheinbar gegensätzlicher Werte wäre wohl das entscheidend Neue. Oder mit herkömmlichen politischen Begriffen formuliert, bisher linkes und bürgerliches Gedankengut/Werte suchen nach Symbiose.

Der Weg

Diese Umkehr ist eine gesamtgesellschaftliche und ein langer Weg, unabdingbar für unser Überleben. Nachdem bereits viele, vor allem auch junge Menschen unterwegs sind, diese Umkehr in vielfältiger Form erforschen, erlernen und kundzutun, ist ein Auftreten von Repräsentanten dieser Bewegung auf parlamentarischer Ebene nur folgerichtig. Sie wollen und sollen mit den dortigen Männern an den notwendigen Veränderungen arbeiten, z.B.:

- Die Gesetze an die neue Situation anpassen (Beweislastumkehr, Grenzwerte für Luftverschmutzung, usw....)
- In die finanziellen Steuerungsinstrumente eingreifen.

Stellen Sie sich vor, mehr als 40% unseres BSP gehen durch „öffentliche Hände“ und haben gleich zweimal, beim Einnahmen und beim Ausgeben „steuernde Wirkung“ auf unsere wirtschaftliche, soziale, ökologische, gesellschaftliche Entwicklung. Allein dieses Beispiel zeigt, welch gewaltige Macht in unseren „öffentlichen Händen“ schlummert — schlummert ist allerdings theoretisch. Natürlich versuchen alle Interessengruppen, sie zu ihrem Vorteil zu gebrauchen, und einige schaffen es vorzüglich. Sie haben sich an diese Bedienung gewöhnt, sind dabei jährlich „gewachsen“, und nun haben wir wirtschaftliche Strukturen, die längst ihr Eigenleben führen; und weil sie immer größer und zunehmend am „Markt“ vorbeiproduzieren, statt auf die neuen Aufgaben einzustehen, bekommen diese „Wirtschaften“ ertragmäßige Probleme und verlangen

vom Staat Aufträge und Zuschüsse zur „Arbeitsplatzsicherung“.

Die neuen Aufgaben wie Umwelt, Schönheit, vermehrte Zuwendung zum anderen, Selbstbestimmung, sind natürlich meist nicht mit den alten „Baggern“ zu erledigen und bleiben daher größtenteils unerledigt, außer die öffentliche Hand investiert einige Milliarden in Umwelt und -zig Milliarden in Sozialreparaturen. Allerdings mit mäßigem Erfolg, wie die zunehmenden Umwelt- und Sozialschäden zeigen.

Mit vernünftigem Wirtschaften hat das ganze wohl längst nichts mehr zu tun. Viele Maßnahmen sind Kontraprodukte, weil der Schaden oft größer als der Nutzen ist und weil wir immer mehr „kostenlose Ökologie“ mit großem Aufwandersetzen müssen (z.B. Reinigung von bisher kostenloser „Luft“). Ganz zu schweigen von den Langzeitenschäden und Gefahren, die wir der Nachwelt produzieren.

Für eine alternative Politik wird es unabdingbar sein, diese „öffentlichen Steuerungsinstrumente“ dahingehend einzusetzen, daß die sich am „Markt“ nachgefragten neuen Aufgaben in Angriff nehmen lassen.

Konkret heißt das z.B.:

- Mittel für Energiesparen statt für Kraftwerksbau
- Mittel für Autoverkehrsberuhigung statt für Straßenbau
- Mittel als Einkommen für ökologiegerecht arbeitende Bauern statt für Intensivierung und Mengenproduktion in der Landwirtschaft
- Senkung der Lohnnebenkosten und Verteuerung von Energie- und Umweltverbrauch.

Ein gewaltiger Strukturwandel steht also ins Haus!

Zu den Wegen

Auf diesem Weg heraus aus der Fremdherrschaft hin zu mehr Selbstbestimmung und zur Erfüllung der neuen überlebensnotwendigen Aufgaben scheinen mir u.a. folgende Schritte hilfreich:

- Wir sollten wegkommen von unserem monarchistischen Demokratiebild — „ihr da oben — wir da unten“ ist zu einfach,

klingt auch nach Selbstabgabe der Macht.

— Als Personen sollten wir „unser Leben“ in die eigene Hand nehmen und selbst verwalten. Niemand wird uns die Macht über unser Leben geben, wir müssen sie uns nehmen, auch und gerade bei uns selbst.

— Wir sollten die Funktionsweise unserer Demokratie studieren, ihre Werkzeuge handhaben lernen und sehr erfindungsreich im Gebrauch unserer vielfältigen Kräfte sein (z.B. gewaltfreie Aktion). Meine Erfahrung ist, daß wir in diesem Bereich noch sehr in den Kinderschuhen stecken.

— Wir sollten die materiellen Voraussetzungen für die Wahlfreiheit verbessern. In diesem Zusammenhang bietet uns das „Grundeinkommen ohne Lohnarbeit“ als Ausfluß der Industriegesellschaft eine höchst interessante Chance, die alte soziale Frage neu anzugehen.

Ich führe dieses materielle Element ganz bewußt an dieser Stelle inmitten verschiedener immaterieller Ansprüche an.

— Unser „Politizieren“ soll mehr ein geistiges Befragen und Befrachten statt ein Mach(t)en sein.

— Wir sollten unsere Sprache dahingehend weiterentwickeln, daß sie mehr imstande ist, Wirklichkeit mitzuteilen und Wahrheit auszusprechen und andere weniger zu verletzen.

— Die Rolle der Parteien ist zu relativieren, jene des Bürgers zu stärken.

— Sachverständ, Innovationsfreude, Mut und Visionen müssen mehr Platz in der Politik bekommen.

— Persönlich glaube ich auch, daß es Wirklichkeiten in dieser Welt gibt, die ich zur Zeit zumindest noch nicht zu erkennen und zu begreifen vermag, was ich für einen wichtigen Hinweis auf die Begrenztheit meines menschlichen Tuns halte.

Zusammenfassend

Alternative Politik hat die Beseitigung der Herrschaft „des einen über das andere Leben“ und vielfältigste Entfaltung allen Lebens zum Ziel. Die Wege sind in deutlichen Ansätzen erkennbar. Sie zu suchen und weiter zu entwickeln ist eine unabdingbare, aber auch reizvolle Aufgabe.

WINTERAKADEMIE 1987

»FREIHEIT UND GLEICHHEIT«

Ein Bericht von Roswitha Preininger

Zum Thema der diesjährigen Winterakademie

„Freiheit und Gleichheit“ war das Thema der diesjährigen Winterakademie. Traditionelle Grundwerte sollten vor dem Hintergrund der politischen Wirklichkeit in Österreich betrachtet werden.

Als Ziel der Tagung formulierte der wissenschaftliche Leiter, Univ.-Prof. Dr. Reinhard Rack:

„Der Vorwurf, die Politik sei heutzutage allzuwenig grundsatzorientiert, gehört beinahe schon zum Standardrepertoire der gängigen Demokratie- und Politikkritik. Ganz ohne jede Berechtigung wird dieser Vorwurf wohl auch nicht erhoben, wie zahlreiche Beispiele zeigen.“

Trotzdem wäre es aber zu simpel, nun gleich von vornherein und in jedem Fall von politischen Entscheidungsträgern nur mehr seichte Augenblickspragmatik zu erwarten und dabei völlig darauf zu verlassen, daß gerade hierzulande ideologisch motivierte Politik durchaus ihre — nicht immer gute, aber immerhin lange — Tradition hat.

Wie es tatsächlich mit der Grundsatzorientiertheit unserer heutigen Politik bestellt ist, sollte im Rahmen der Winterakademie 1987 anhand zweier traditioneller politischer Grundwerte eingehend analysiert und in der Folge dann auch im einzelnen exemplarisch beleuchtet werden.

Welchen Stellenwert haben die klassischen Ideologiezwillinge Freiheit und Gleichheit im Kontext der österreichischen Politik, und wie steht es damit ganz konkret in bestimmten Teilbereichen dieser Politik — Einkommensverteilung, Arbeitsrecht und Bildungssystem - aus?“ Den Beginn der Winterakademie setzte der Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichtshofes in Karlsruhe, Prof. Roman Herzog, mit einem Grundsatzreferat zum Spannungsverhältnis von Freiheit und Gleichheit. (Siehe dazu auf Seite 54)

Dem Referat von Prof. Herzog aus Karlsruhe folgte eine spannende und über Strecken emotional geführte Diskussion von Vertretern der drei steirischen Tageszeitungen. Josef Kirchengast von der „Tagespost“, Josef Riedler von der „Neuen Zeit“ und Kurt Wimmer von der „Kleinen Zeitung“ analysierten aus der Sicht des betroffenen Journalisten, der in der österreichischen politischen Wirklichkeit lebt und arbeitet, die Grundwerte Freiheit und Gleichheit, zu denen sich in der Diskussion auch die „Brüderlichkeit“ gesellte.

Gleichheit vor Freiheit

Josef Kirchengast kritisierte, daß in der österreichischen politischen Wirklichkeit der letzten 10 bis 15 Jahre Gleichheit zu sehr vor Freiheit gestellt wurde.

Nach einem anfänglichen Nachholbedarf habe diese „Gleichmacherei“ eine sehr starke Eigendynamik erfahren, die wesentlich von zwei Faktoren getragen wurde:

1. von einem typisch österreichischen Charakterzug, der mit Robert Musil am besten so beschrieben werden kann, „daß hierzulande das Genie stets für den Lümmel, aber niemals, wie es anderswo kommt, der Lümmel schon für ein Genie gehalten wird“; und
2. von der starken Medienpersönlichkeit Bruno Kreisky, der Gleichheit auf kultureller, politischer und wirtschaftlicher Ebene auf „hohem Niveau“ gepriesen hat.

Die Konsequenz daraus zeigt sich für Josef Kirchengast in folgender Erscheinung, die Josef Roth beschrieben hat: „Wir begannen unsern Jammer sogar zu lieben, wie man treue Freunde liebt, wir vergruben uns geradezu in ihm, er, dem gegenüber zwar kein Trost standhalten konnte, aber auch keine unserer täglichen Sorgen.“

Gleichheit und Freiheit müssen geschützt werden

Gleichheit gibt es in Österreich im Sinne von Anatol France, meinte Josef Riedler: „Die Gleichheit zeigt sich schon daran, daß die Armen und die Reichen kein Brot stehlen dürfen, und daß die Armen und die Reichen nicht unter einer Brücke übernachten dürfen.“

Für Josef Riedler ist die wachsende Zahl der Arbeitslosen in Österreich ein „Signal, dem Gedanken der Gleichheit mehr Gewicht zu geben“.

Einen weiteren Zugang zum Begriff der Gleichheit suchte Riedler am Beispiel der Gleichberechtigung von Mann und Frau, die verfassungsmäßig garantiert, aber gesetzmäßig zum Teil unterlaufen wird. Auf eine krasse Ungleichheit in der Politik machte der Chefredakteur der Neuen Zeit aufmerksam, indem er die Immunität von Abgeordneten, die sich der Zeugenaussage vor Gericht entziehen können, ansprach. Aus aktuellem Anlaß kritisierte Riedler auch die Privilegien der Pragmatisierten Beamten.

Ein Bereich, wo es keine Gleichheit geben darf, ist für Riedler der Bereich der

Minderheiten. Hier sei eine „Berücksichtigung über die Normen der Gleichheit“ berechtigt, „um eine Existenzsicherung der Minderheiten herbeizuführen“.

Zum Thema Freiheit hielt Josef Riedler ein sehr emotional vorgetragenes Plädoyer für die Pressefreiheit als wesentlichen Bestandteil des bürgerlichen Freiheiten, um die Jahrhunderte lang gekämpft wurde. Riedler sieht plötzlich durch „materielle Zwänge die Ausübung dieses Rechtes verhindert“ und fürchtet mit der Einstellung der „Tagespost“ überhaupt „ein Grundrecht zu verlieren“. Er forderte in diesem Zusammenhang „ordnungspolitische Maßnahmen“, um die Pressevielfalt in diesem Land zu erhalten.

Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit

Für Kurt Wimmer von der „Kleinen Zeitung“ war der Begriff Freiheit „kaum zu definieren“. Er versuchte es mit einem Zitat von Carl Jaspers: „Der Nachweis der Freiheit erfolgt nicht durch Wissen, sondern durch die Tat, aber nicht durch eine einmalige Tat, sondern durch das Tun aller Tage, durch die Existenz des einzelnen Menschen, der dadurch erst mit dem anderen in eine echte, freie Gemeinschaft gelangt.“

Wimmer verwies in diesem Zusammenhang dann ausdrücklich auf den Wandel des Freiheitsbegriffes der Österreicher von der Ungarn-Revolution, wo österreichische Grenzen noch offen waren, bis zu den Ereignissen in Polen 1981, als Österreich den Visumzwang für politisch Verfolgte einführte.

„Das Verständnis in Österreich gegenüber einer Freiheitssehnsucht war vor 30 Jahren größer, als es heute ist“, resümierte der stellvertretende Chefredakteur der „Kleinen Zeitung“.

Was die Gleichheit und die Würde aller Menschen anlangt, so gibt es laut Kurt Wimmer kaum Meinungsunterschiede zwischen den politischen Parteien. Allerdings ist „die Gleichheit der Probeschein der Freiheit“.

Als Beispiele für Ungleichheit in der österreichischen politischen Realität führte Wimmer die Ungleichbehandlung der Frau, der kinderreichen Familien, und die Privilegien pragmatisierter Beamter sowie Probleme der Einkommensverteilung an.

Schließlich fragte Kurt Wimmer nach dem dritten Prinzip neben der Freiheit und der Gleichheit, der „Brüderlichkeit“. Ein Prinzip, das heute vielleicht

besser unter dem Namen „Solidarität“ verstanden wird. Angesichts des wachsenden Kampfes um Arbeitsplätze sei heute Brüderlichkeit als Grundwert gesellschaftlichen Lebens wichtiger denn je. Er, Wimmer, habe allerdings „den Eindruck, daß Solidarität nur mehr der Name einer Zeitung ist.“

Einkommensverteilung in Österreich

Nachdem der Stellenwert der Prinzipien Freiheit und Gleichheit in der politischen Wirklichkeit untersucht wurde, befaßte sich ein Teil der Winterakademie mit der Frage, wie „gerecht“ oder „richtig“ die Verteilung von Einkommen in Österreich ist.

Das Einleitungsreferat zu diesem Thema hielt Univ.-Prof. Dr. Kurt Rothschild von der Universität Linz.

Prof. Rothschild sieht in der Einkommensverteilung ein primär politisches, ethisches, ökonomisches Problem. Für ihn stellt sich die Frage: „Was hat die Ökonomie dazu zu sagen?“

Einkommensverteilung sorgt immer für gesellschaftlichen Zündstoff, ist „ein eingeplante Konflikt“, wobei die gleichmäßige Einkommensverteilung meist eine „moralische Forderung darstellt“.

Das Spannungsfeld in der Ökonomie, erläutert Prof. Rothschild, heißt nicht „Gleichheit und Freiheit“, sondern „Gleichheit und Effizienz“. Vollkommene Gleichheit kann nicht funktionieren, starke Ungleichheit ruft ebenfalls Probleme, wie zum Beispiel soziale Unruhen, hervor. Daher ist es ein wichtiges Anliegen der Ökonomie, Verteilungsprobleme aufzuzeigen.

Bemerkungen zum Thema Einkommensverteilung

Grau ist alle Theorie, sagt schon die Klassik. Ich werde mich in meinem Referat nicht mit der tatsächlichen österreichischen Situation befassen, sondern allgemein mit der Frage der Gleichheit oder Ungleichheit der Einkommensverteilung. Aber am Anfang möchte ich Ihnen doch einige Ziffern nennen, die die Lage in Österreich deutlich machen: Daten auf dem Gebiet der Einkommensverteilung sind „weiche Daten“. Aufgrund der Steuerstatistiken versucht das Österreichische Statistische Zentralamt, ein Bild der Einkommensverteilung in Österreich zu geben. Ein solcher Versuch wurde für das Jahr 1979 gemacht und im „Bericht über die soziale Lage 1985“ publiziert. Darin sind 4,135,133 Einkommensbezieher erfaßt. Folgendes Bild ergibt sich aus der Statistik, wobei man zwischen Einkommen, die am Markt erzielt werden, und solchen nach der Steuer unterscheiden muß:

10% der untersten Einkommensbezieher verdienen 0,7% des Gesamteinkommens

bzw. 0,9% nach der Besteuerung. 30% der untersten Einkommensbezieher verdienen 7,6% des Gesamteinkommens und 8,9% nach der Besteuerung. Die obersten 10% der Einkommensbezieher verdienen hingegen 33,3% des Gesamteinkommens und 21,5% nach Abzug der Steuern, und das oberste 1% der Einkommensbezieher 10,3% vor der Besteuerung und 7,3% nach dem Steuerabzug. Diese Zahlen habe ich nur erwähnt, um Ihnen zu zeigen, daß Ungleichheit ein sehr reales Phänomen ist.

Nun entsteht diese Einkommensungleichheit überwiegend im ökonomischen Prozeß. Im ganzen 19. Jahrhundert hat die Ökonomie eine Dreiteilung verfolgt, wenn sie die ökonomische Realität betrachtet hat: Produktion — Verteilung und Verbrauch waren die drei großen Kapitel. Dabei hat sich herausgestellt, daß mit der Zeit die Verteilungsfrage relativ stark untergegangen ist. Das war aber nicht immer so.

Adam Smith hat den Produktionszusammenhang, das Wachstum der Produktion, sehr stark in den Mittelpunkt seines wissenschaftlichen Interesses gestellt. Aber sein Nachfolger Ricardo hat schon gesagt, daß die Verteilung eigentlich die Hauptfrage der Ökonomie ist.

Wenn man von der Wissenschaft her die Einkommensverteilungsfrage betrachtet, so muß man auf eine Tradition verweisen, die von Max Weber begründet wurde, der als Grundsatz gefordert hat, daß die Wissenschaft als solche nicht bewerten soll. Sie soll lediglich erklären, was ist. Bewertungen aber sind subjektive Urteile. Das ist das Prinzip der sogenannten Wertfreiheit der Wissenschaft.

Wenn sich nun ein Ökonom bei dem Problem der Einkommensverteilung an diese Wertfreiheit hält, heißt es, daß er nur Feststellungen trifft und zu erklären versucht, etwa wie der Markt sich entwickelt und wie die Gesellschaft arbeitet, damit solche Ungleichheiten zustande kommen können.

Der Ökonom hat also die Fragen der Einkommensverteilung zu erklären und nicht zu bewerten. Nun ist es aber in der Wirklichkeit nicht so.

In sozialen Fragen laufen Emotionen immer so hoch, daß Wertungen nicht zu vermeiden sind. Und auch die Wissenschaft kann nicht ganz wertfrei sein. Das heißt, auch Ökonomen haben immer wieder bewertet, zum Beispiel, wenn sie sagen, „Effizienz ist wichtig“ oder „das Wachstum ist gut“.

Ökonomische Theorien haben auch eine legitimatorische Funktion. Die herrschende ökonomische Theorie ist meistens ein Theoriegebäude, das vor allem den Status quo unterstützt. Die Verteilungsfrage bleibt von solchen Versuchen allerdings weitgehend ausgespart, denn sie ist ein gesellschaftlicher Konfliktstoff. Umgekehrt stellen kritische Theorien die Verteilungsfrage in den Vordergrund. Ricardo tat das sehr stark, indem er die Ideen des aufkommenden Bürgertums ge-

gen den Feudaladel durchzusetzen versuchte — und das war ausschließlich eine Verteilungsfrage.

Ökonomische Prozesse sind generell schwer zu erklären. Jede Verteilungsfrage ist eine Frage des Vergleichs — was ist gut und was ist schlecht?

Wenn die Ökonomie eine gleichmäßige Einkommensverteilung, was meistens eine moralische Forderung ist, anstrebt, entsteht ein Spannungsfeld zwischen Gleichheit und Effizienz.

Wir haben ein System, in dem erzielte Einkommen zwei Funktionen haben, einerseits eine Anreizfunktion, und andererseits eine Einkommensfunktion als Basis für den sozialen Status. Wenn wir nun von einem Gleichheitsideal ausgehen, müßte das Einkommen sehr stark unverteilt werden zugunsten der niedrigeren Einkommen. Man kann aber mit Sicherheit sagen, daß vollkommene Gleichheit nicht funktioniert, und starke Ungleichheit sehr große Probleme mit sich bringt, die Ineffizienz erzeugen, weil sie zu sozialen Unruhen führen.

Extreme Gleichheit und Ungleichheit sind negativ besetzt, was ihre Durchsetzbarkeit betrifft.

Es gibt nur Versuche, wie weit man gehen kann, um in einer Welt des ständigen Fortschritts mehr Gleichheit zu erzielen. Das ist die Geschichte der Sozialpolitik. Um Ihnen ein Beispiel zu geben, was die Ökonomie zur Einkommensverteilung zu sagen hat, möchte ich Ihnen eine Liste mit 21 Ideen des holländischen Nationalökonomen Jan Pen vortragen:

1. Verteilungsfragen sind unwichtig. Dahinter steht die Meinung, daß materielle Güter für eine Gesellschaft keine Rolle spielen.
2. Durch Einkommensverteilung soll völlige Gleichheit erzielt werden. Das ist eine soziale Utopie.
3. Es soll nur Arbeitseinkommen geben. Das ist eine Idee, die im 19. Jahrhundert populär war und eine Systemänderung anstrebt.
4. Die Reichen sind zu reich. Dahinter steht die Vorstellung, daß die oberste Gruppe der Einkommensbezieher zu besteuern ist.
5. Hohe Einkommen sind unmoralisch, solange es Armut gibt. Das Ziel dieser Idee ist, daß die Verteilungsfrage unbedeutend wird, sobald die Armut besiegt ist.
6. Hohe Einkommen sind ein Problem, solange die Ungleichheit so groß ist. Das ist eine Idee, die die Sozialpolitik des 19. Jahrhunderts beeinflußt hat.
7. Das Prinzip progressiver Steuern für Staatsausgaben.
8. Die Forderung nach höheren Steuern auf „unearned Income“. Hinter dieser Idee verbirgt sich eine puritanische Haltung, die Einkommen nur durch Leistung akzeptiert.
9. Ungesetzliche Einkommen sollen konfisziert werden. Das ist eine im Prinzip generell akzeptierte Idee.

10. Die Einkommens- und Lohnstruktur soll generell akzeptabel sein.
11. Keine Diskriminierung von Personen oder Gruppen soll durch die Einkommensverteilung entstehen. Das ist ein demokratisches Prinzip und heute ein wichtiges Anliegen der Frauenbewegung.
12. Einkommen soll jedem nach seinen Bedürfnissen zustehen. Schon Marx forderte dieses kommunistische Ideal.
13. Die Familiengröße soll der entscheidende Faktor für das Einkommen sein. Diese Idee spielt in der Familienpolitik eine große Rolle.
14. Gleichmäßige Vermögensverteilung.
15. Höhere Einkommen für sozial und ethisch bevorzugte Tätigkeiten sind gerechtfertigt.
16. Eine höhere Belohnung für besondere Anstrengungen gilt als sozial-moralische Forderung.
17. Der Markt selbst sichert eine „richtige“ Verteilung der Einkommen. Damit ist das Laissez-faire-Prinzip angesprochen.
18. Eine Beseitigung der Bodenrente soll die Einkommensverteilung kennzeichnen.
19. Eine Einkommenspolitik, die keine Verteilungs-, sondern eine Preisstabilitätspolitik ist, ist das Ideal zur Beendigung von Lohn-Preis-Spiralen.
20. Einkommensverteilung wird als Instrument für (maximales) Wirtschaftswachstum gesehen.
21. Gleiche Chancen, die sich in einer Ausgangsgerechtigkeit plus Markteffekt verwirklichen lassen, sind das Ziel der Einkommensverteilung.

48

Neid hat das Gerechtigkeitsdrängen abgelöst

Zum Thema „Verteilungsgerechtigkeit als Ziel der Wirtschaftspolitik“ gaben zwei Vertreter der Sozialpartner, Dr. Johann Farnleitner von der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft Wien aus der Sicht der Arbeitgeber, und Dr. Günther Chaloupek von der Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien aus der Sicht der Arbeitnehmer, Ihre Statements.

Lotto als populärste Art der Einkommensverteilung in Österreich

„Österreich ist ein Land, in dem offenbar als letzter Weg der Einkommensverteilung das Lotto forciert wird.“ So begann Dr. Johann Farnleitner pointiert seine Ausführungen, um noch ein Schärflein nachzulegen: Um allen Spekulationen zuvorzukommen, wolle er gleich am Anfang feststellen, daß „in den politischen Parteien der Neid das Gerechtigkeitsdrängen abgelöst hat“.

Als „konsenswütiger Technokrat innerhalb der Sozialpartner“ ordnete Farnleitner eine markante Verschiebung der Ziele der Wirtschaftspolitik in der 2. Republik. Nach einer ersten Phase des wirtschaftli-

chen Wachstums in der Nachkriegszeit folgte in den 60er Jahren eine Stabilisierung der wirtschaftlichen Verhältnisse, die in den 70er Jahren das Postulat der Vollbeschäftigung in den Mittelpunkt stellte, und heute von einem neuen Thema, der Umweltpolitik, geprägt wird. Am Sektor der primären Einkommensverteilung war im Zuge dieser Entwicklung „wenig Raum für eine Diskussion um eine gerechte Einkommensverteilung“.

Farnleitner übte auch massive Kritik am österreichischen Lohnniveau, da „viel zu niedrige Löhne kein ausreichendes Familieneinkommen sicherstellten“, und an einer „kulturellen, quasi eingerittenen Haltung“ der Österreicher, die in einer schlechteren Bezahlung der Frau, einer Rassendiskriminierung bei Gastarbeitern und einer Beurteilung nach Titeln, „Österreich ist ein Land mit Juristenmopol“, gipfelt.

Außerdem machten sogenannte „wohlworbene Rechte“ Veränderungen im Wirtschaftssektor schwer möglich. Und manche Berufsgruppe, Farnleitner nannte die Landwirtschaft, versuche im „Gleichheitszug“ mitzufahren, was zu „permanenten Frustrationen“ führt.

Auch bei der Sekundärverteilung sparte Farnleitner nicht mit Kritik. So stellte er fest, daß eine Diskussion zu diesem Thema in Österreich an Defiziten leide.

„Das Steuersystem in Österreich ist ein überrelativitätsbezogenes Spiegelbild der Machtverteilung“, provozierte Farnleitner. Die Steuergesetzgebung ist für den Normalbürger unverständlich. Das System selbst ist unübersichtlich, was dazu führt, daß in Österreich höchste Einkommen dort erzielt werden, wo der geringste Wettbewerb stattfindet.

Die geschützten Sektoren, wie die E-Wirtschaft, ORF und AUA, haben sich durch Ausnahmebestimmungen, hohe Löhne und Sonderleistungen Privilegien geschaffen, die man dringend in Frage stellen muß.

Andererseits werden Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb bestehen müssen, durch verschiedene bürokratische oder steuerliche Maßnahmen auch noch behindert.

Zu guter Letzt gelte „für manche Bevölkerungsgruppen der Null-Steuertarif“, meinte Farnleitner und ließ damit die Frage der „sozialen Symmetrie“ im Raum stehen.

Als Diskussionspunkt und mögliche Chance für eine neue Einkommensverteilung bot Farnleitner die These der Privatisierung von Unternehmen an. Denn ein Eigentümerwechsel könne eine dynamische Unternehmensführung mit allen Vorteilen für die Gesamtwirtschaft bringen.

Verteilungsgerechtigkeit als Ziel der Steuer- und Sozialpolitik

Unter den verschiedenen Faktoren, die wirtschaftliche Ungleichheit erzeugen, sei

die Arbeitslosigkeit am bedeutendsten. Damit griff Dr. Günther Chaloupek von der Wiener Arbeiterkammer das Problem der Verteilungsgerechtigkeit an seiner heißesten Stelle an.

Als Vertreter der Arbeitnehmer mache ihm dabei besonders Sorgen, daß die Ungleichheit der Einkommen im untersten Einkommensbereich immer zunimmt. Zum Wohlstandsverlust bei länger dauernder Arbeitslosigkeit komme noch die soziale und psychologische Dimension, die die Ungleichheit zusätzlich verstärkt. Daher ist vor allem die „Vollbeschäftigung ein Beitrag zur gleichmäßigen Einkommensverteilung“. Beschäftigungsfördernde Staatsausgaben sind eine große Chance, mehr Verteilungsgerechtigkeit zu erzielen.

Ein zweiter Problemkreis, den Dr. Chaloupek anschnitt, war die Frage des Steuersystems und der Einkommensverteilung.

Gerade die Umverteilungswirkung der Einkommenssteuer werde zusehends abgeschwächt, indem der Spitzensteuersatz gesenkt werde, kritisierte Chaloupek.

„Das Prinzip der Steuerprogression ist prinzipiell von der gerechten Einkommensverteilung her begründet.“

Skeptisch äußerte sich Chaloupek zu Vorschlägen einer Steuerreform, die eine Tarifsenkung durch die Beseitigung von Ausnahmen finanzieren wollen, denn gerade die „Ausnahmen stellen die Begünstigungen der Unselbständigen dar“.

Auch die Hoffnung, daß eine Budgetsierung eine Steuersenkung beinhaltet kann, teilte der Geschäftsführer des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen nicht. Eine Steuerreform könne keineswegs weniger Steuern bedeuten, sondern nur eine „andere, gerechtere Art der Berechnung“.

Auch am Wohlfahrtsstaat brachte Dr. Chaloupek im Zusammenhang mit Fragen der Umverteilung Kritik an: „Es gibt ein zu großes Gesamtvolume an öffentlichen Leistungen und Steuern.“

Lösungsvorschläge dazu sind mehr Selektivität, etwa im Bereich der Wohnbeihilfe, und eine Verbesserung der Effektivität, z.B. bei der Vergabe von Wohnbauförderungen.

Die aktuelle Haltung zu Fragen der Einkommensverteilung in Österreich beurteilte Dr. Chaloupek aus der Sicht der Arbeitnehmer als „defensiv“. Es gelte, „mehr Ungleichheit zu verhindern und die momentanen Positionen zu verteidigen“. „Da unser Wirtschaftssystem laufend Ungleichheiten erzeugt, ist es Aufgabe der Steuer- und Sozialpolitik, diese Ungleichheiten zu beseitigen.“

Gleiches (Arbeits-)Recht für alle

Ist die faktische Ungleichheit bei der Frauenbeschäftigung gesetzlich veränderbar?

Welche rechtlichen Möglichkeiten der Verbesserung gibt es?

Ist ein Ausbau des Gleichbehandlungsgesetzes zielführend?

Was bedeuten flexiblere Arbeitszeiten und Teilzeitbeschäftigung für die berufstätige Frau und Mutter?

Der dritte Teil der Winterakademie war den Frauen und ihrer Gleich- und Ungleichbehandlung am Arbeitsplatz gewidmet.

Unter der Moderation von Frau Univ.-Ass. Dr. Silvia Ulrich von der Universität Graz gab Dr. Maria Berger einen juristisch fundierten Überblick über die verfassungsrechtlich verankerten Freiheitsrechte in Österreich.

Sie forderte, daß das jetzige Gleichbehandlungsgesetz zu einem Antidiskriminierungsgesetz ausgebaut werden soll und zitierte den Gleichheitsgrundsatz der Verfassung von 1920, Artikel 7, in dem die Gleichheit in Hinblick auf das Geschlecht festgelegt ist.

Dr. Berger kritisierte, daß Österreich die Konvention der Vereinten Nationen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frauen zwar unterzeichnet, aber nie in österreichisches Recht umgesetzt hat.

Ombudsfrau auch für Österreich

Aus ihrer praktischen Erfahrung mit dem Gleichbehandlungsgesetz berichtete Frau NRAbg. Gabrielle Traxler, die Leiterin der Frauenabteilung des ÖGB Wien und auch Mitglied der Gleichbehandlungskommission ist.

Sie zeigte in einem ersten Überblick die gesellschaftlichen Verhältnisse, die zum Gleichbehandlungsgesetz geführt haben, auf. So war die Stellung der Frau in der 1. Republik von patriarchalischen Vorstellungen geprägt, die ihren Schutz am Arbeitsplatz besonders notwendig machten. In der 2. Republik entwickelte sich die Stellung der Frau zu mehr Gleichheit hin, und heute gibt es ein Nebeneinander von traditionellen Rollenerwartungen an die Frau und ihren beruflichen Ambitionen. Die Konsequenzen, die sich daraus für die berufstätige Frau abzeichnen, sind ungleiche Löhne und Karriereverläufe.

Das Gleichbehandlungsgesetz wurde 1979 im Parlament beschlossen, um diese offenen Diskriminierungen zu bekämpfen.

„Eine der positivsten Maßnahmen, die das Gleichbehandlungsgesetz wirklich gebracht hat, war die Schließung der Lohnschere zwischen Mann und Frau.“

Allerdings ist für Gabrielle Traxler der Geltungsbereich des Gleichbehandlungsgesetzes nicht ausreichend. Sie wünscht sich eine Ausweitung auf Kündigungen, Aufnahmen und Karriereverläufen von Frauen.

Zur Arbeit der Gleichbehandlungskommission meinte Gabrielle Traxler, daß sie mit einer Einschränkung sehr positiv sei. So wurden alle der Kommission vorgelegten Fälle bisher zugunsten der Frauen entschieden. Der Schwachpunkt der

Kommission liegt aber in ihrer Öffentlichkeitswirksamkeit. Hier müßte auch und vor allem angestellt werden, wenn man die Arbeit der Kommission breitenwirksamer gestalten wolle.

Um die Arbeiterkommission aufzuwerten, machte die Frauenbeauftragte des ÖGB folgende Vorschläge:

1. sollte die Leitung vom Sozialminister einer Frau übergeben werden;
2. sollte die Kommission besser personal besetzt werden;
3. müßte für die Arbeit der Kommission mehr in der Öffentlichkeit getan werden;
4. sollte der Sitz der Kommission vom Sozialministerium in das Frauenstaatssekretariat übersiedeln.

Als positives Beispiel, wie Ungleichheiten am Arbeitsmarkt für Frauen abzubauen sind, nannte Gabrielle Traxler die Ombudsfrau in Schweden. Sie „arbeitet besser als die Gleichbehandlungskommission“ und hat mit ihrer Tätigkeit eine positive Bewußtseinsbildung in der Öffentlichkeit zugunsten der Frauen ausgelöst.

Flexible Arbeitszeit und Teilzeitbeschäftigung — Hilfe oder Hemmnis für die Gleichstellung der Frau?

Die Frage, wie weit flexible Arbeitszeitstrukturen den besonderen Problemen der Frauen am Arbeitsplatz Rechnung tragen können, ist umstritten.

Dr. Rupert Dollinger von der Bundeskammer für gewerbliche Wirtschaft Wien, der auch Mitglied der Gleichbehandlungskommission ist, stellte einige Modelle der flexiblen Arbeitszeit vor. Die wohl bekannteste und am weitesten akzeptierte Form der flexiblen Arbeitszeit ist die „gleitende Arbeitszeit“.

Sie soll den Frauen helfen, berufliche und familiäre Verpflichtungen unter einen Hut zu bringen.

Die sogenannten „Bandbreiten“, deren „Akzeptanz bei 40% der Befragten liegt“, und das „Jahreszeitarbeitsmodell“, das branchenspezifisch angewendet werden kann und Frauen, vor allem in Fremdenverkehrsbetrieben, trifft, sind wesentlich umstrittener.

Um das Modell der „Teilzeitbeschäftigung“ gibt es einen wahren Glaubenskrieg“, bekannte Dr. Dollinger, der sich energisch dagegen wehrte, daß Unternehmen mit dieser Arbeitszeitform Vollbeschäftigte gegen Teilzeitbeschäftigte ausspielen wollten. Vielmehr gibt es ein „Potential von 19% der Arbeitnehmer, die daran interessiert wären, teilzeit zu arbeiten“, und ein zusätzlicher Vorteil entsteht „durch ein freiwerdendes Arbeitsplatzpotential von 70.000 bis 75.000 Arbeitsplätzen“.

Die „kapazitätsorientierte variable Arbeitszeit“, KAPOVAZ genannt, wurde wiederholt von Frauenvertreterinnen als frauenfeindlich abgelehnt.

Kritisch äußerste sich Dr. Dollinger zur Durchsetzbarkeit des Gleichbehandlungsgesetzes. Er machte darauf aufmerksam, daß Lohndifferenzen nicht in diesem Ausmaß bestehen müßten, wenn zu Kollektivverhandlungen, in denen bis jetzt nur Männer vertreten sind, auch Frauen entsandt würden.

Eine Ungleichbehandlung am Arbeitsplatz zwischen Mann und Frau sah Dr. Dollinger im unterschiedlichen Pensionsalter. Er stieß allerdings mit seiner Forderung nach einer Angleichung des Pensionsalters der Frau an das des Mannes auf heftigen Widerstand der anwesenden Frauen.

Feminisierung der Arbeitslosigkeit

Claudia Rigerl, Frauenbeauftragte des Landesarbeitsamtes Graz, sprach aus ihrer täglichen Erfahrung im Umgang mit arbeitsuchenden Frauen von einer „Feminisierung der Arbeitslosigkeit“. Gleichzeitig stellte sie aber fest, daß sich „Frauen nicht mehr so leicht aus dem Arbeitsprozeß zurückdrängen lassen“.

Eine krasse Benachteiligung der Frauen in der Arbeitswelt bringe die Teilarbeit mit sich, die Frauen nicht nur arbeitsrechtlich benachteiligt, sondern sie oft auch in ein Konkurrenzverhältnis zu Ganztagsbeschäftigten stellt.

Entschieden wehrte sich die Frauenbeauftragte des Landesarbeitsamtes gegen die sogenannte „KAPOVAZ“, die sie als ausgesprochenen frauenfeindliches Arbeitszeitmodell ablehnte.

Ihre Sicht der Vor- und Nachteile einer Teilzeitbeschäftigung von Frauen stand im krassen Gegensatz zu der ihres Vorfahrs Dr. Dollinger von der Bundeswirtschaftskammer. Claudia Rigerl argumentierte mit stichhaltigen Zahlen aus einer Untersuchung, die unter berufstätigen Frauen durchgeführt wurde: Demnach arbeiten von 1,6 Millionen Frauen 233.000 Teilzeit. 20% dieser Frauen geben an, „unfreiwillig“ teilzeit zu arbeiten. Sie akzeptieren diese Lösung nur aus Furcht, ihren Arbeitsplatz zu verlieren. Von den 233.000 teilzeitbeschäftigten Frauen in Österreich haben 183.000 eine fixe Zeiteinteilung und Stundenzahl. Von einer wirklich „flexiblen“ Arbeitszeit kann daher keine Rede sein.

Allerdings sind 30% der teilzeitbeschäftigten Frauen Mütter und können durch diese Form der Arbeitszeitgestaltung Haushalt und Beruf miteinander verbinden.

Schließlich forderte Claudia Rigerl, die Überstundenzahlung und den Abfertigungsanspruch von Teilzeitbeschäftigten gesetzlich zu regeln, und die Aufstiegsmöglichkeiten für teilzeitbeschäftigte Frauen zu verbessern.

Vor allem aber „dürfe der Abbau von Arbeitern nicht bei den Teilzeitbeschäftigten beginnen“, schloß Claudia Rigerl.

Bildung: Elite versus Einheitsschule

Der dritte und letzte Tag der Winterakademie stand ganz im Zeichen der Bildung.

„Bildung: Elite versus Einheitsschule“ war das Motto, zu dem Dr. Susanne Dermutz von der Universität Klagenfurt als Hauptreferentin sprach.

Aus der Sicht von SPÖ und ÖVP hielten Univ.-Prof. Dr. Helmut Seel und LABG. GR Dr. Wolfgang Petrik Co-Referate. Daß die Begabtenförderung im österreichischen Schulwesen einen dringenden Nachholbedarf hat, darin waren sich alle Teilnehmer einig.

Und auch darüber, daß der Zugang zu Eliten offen und unabhängig von sozialen Rangkriterien sein soll.

Nur über den Inhalt und das Ausmaß der Unterstützung von Hochbegabten gab es verschiedene Meinungen.

Was bedeuten Freiheit und Gleichheit in der Schule?

In ihrer Einleitung fragte die Vertreterin des Bundesverbandes der Elternvereinigungen, Dr. Eva Karisch, was die Grundwerte Freiheit und Gleichheit in der Schule bedeuten: „Sind sie dort vorhanden? Lassen sie sich in der Schule verwirklichen?“

Bis jetzt, meinte Dr. Karisch, wurde die Diskussion über Grundwerte in der Bildung oberflächlich und praxisorientiert geführt, und „die Wurzeln des Problems wenig gehört.“

50 Dabei drängen sich einige Fragen nicht nur Eltern, Lehrern und Schülern, sondern jedem, der sich für Bildungspolitik interessiert, förmlich auf:

- Verpflichtet der Gleichheitsgrundsatz zu einer Einheitsschule?
- Hat ein schwacher Schüler mehr Recht auf Zuwendung und Förderung als ein guter?
- Und haben die ca. 2% der hochbegabten Schüler, die sind etwa 26.000 schulpflichtige Mädchen und Buben in Österreich, das Recht, zu einer Elite ausgebildet zu werden?
- Was sind Eliten überhaupt? Wie werden sie definiert? Und wie stehen wir zu Eliten? Stören sie unsere Vorstellung von Gleichheit?

— Stellt die Elite in der Demokratie eine eigene Klassenkategorie dar?

— Sind die Begabungen von Menschen nicht wichtige Ressourcen eines Landes, die gefördert werden müssen, um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können?

— Doch ist eine Hochbegabung sozialpflichtig?

Diese Fragen schnitt auch Dr. Susanne Dermutz von der Universität Klagenfurt in ihrem Referat an. Die studierte Erziehungswissenschaftlerin, Politologin und Psychologin, zu deren Fachgebiet die Schulreform und Bildungspolitik in

Österreich zählt, konnte als Lehrerin in der Steiermark persönliche, praktische Erfahrungen mit dem österreichischen Schulsystem machen.

Ihr Beitrag löste durch viele provozierende Thesen und durch eine scharfe Kritik an der Einrichtung und den Folgen der „Bildungspartnerschaft in Österreich“ Betroffenheit und wilde Widersprüche im Publikum aus.

Schulreform und Bildungspolitik in Österreich: Bildung für die Eliten — Schulung für die Massen?

Ich möchte zwei Punkte der Kritik am österreichischen Schulsystem und an der österreichischen Bildungspolitik, die mir wichtig sind, betonen:

Was auffallend ist und in der Diskussion fehlt, ist eine wirklich tiefegehende Argumentation, eine sachliche Auseinandersetzung mit dem Thema. Ich denke, das zeigt sich gerade für Eltern und für alle jene, die nicht direkt und so unmittelbar mit Schule befaßt sind, wie etwa Schul- und Bildungspolitiker.

Zum Zweiten gibt es wenig Informationen aus Entscheidungsgremien, wie etwa aus der Schulreformkommission. Ich weiß selbst aus meinen Forschungen, wie schwierig es ist, an Protokolle, an Informationen zu kommen.

Aber wenn öffentliche Kritik am Schulsystem geführt wird, dann ist das derart ungewohnt, daß es auch Unbehagen produziert.

Aufgrund meiner wissenschaftlichen Arbeiten habe ich mein Referat wie folgt konzipiert:

1. Merkmale, Einrichtungen und Folgen des politischen Systems der Bildungspartnerschaft in Österreich, auch im Zusammenhang mit der Frage, wie steht es mit Freiheit und Gleichheit bei der Teilnahme an bildungspolitischen Entscheidungen;

2. Thesen zur Kritik an der „Neuen Hauptschule“, die gleichsam das Herzstück der letzten Schulversuche zur Schulreform beziehungsweise der letzten Schulreform geworden ist. Die „Neue Hauptschule“, die eine stärkere Differenzierung des Schulsystems gebracht hat, also eine Entwicklung zu mehr Ausgliederung und nicht zu mehr Einheitlichkeit zeigt.

Zu beiden Punkten werde ich Vorschläge und Veränderungen der Perspektiven bringen.

Zunächst zum System der Bildungspolitik, das ich benenne als Bildungspartnerschaft, in Anlehnung an das System der Sozialpartnerschaft, die ein Charakteristikum des österreichischen politischen Systems darstellt.

Die Bildungspartnerschaft bedeutet einen institutionalisierten Konsenszwang, der dem Prinzip „Kompromiß statt Konflikt“ verpflichtet ist.

Ein Konsenszwang, der sich auf der Ent-

scheidungsinstanz der politischen Eliten zeigt, der aber getragen wird von einem grundlegenden Konflikt der Masse der Bevölkerung.

Wir haben hier eine sehr widersprüchliche Struktur: Auf der einen Seite zwei einander gegenüberstehende Lager im bildungspolitischen System, auf der anderen Seite an der Spitze eine Verknüpfung der beiden widersprüchlichen Ansichten und Forderungen, hin zu einem institutionalisierten Kompromiß.

Einrichtungen dieser Bildungspartnerschaft sind erstens die 2/3-Mehrheit im Parlament.

Auf parlamentarischer Ebene werden seit dem Schulkommiß von 1962 Schulgesetze mit Verfassungsrang versehen, das heißt, daß für die Großparteien die Sicherstellung der Teilhabe an bildungspolitischer Macht, wie immer auch die Mehrheitsverhältnisse ausschauen, gegeben ist.

Der Alleingang eines Lagers ist so verhindert. Damit ist eine grundsätzliche Entscheidungsstruktur des Kompromisses legal festgelegt und auf parlamentarischer Ebene verfestigt.

Die zweite Einrichtung der Bildungspartnerschaft ist die Schulreformkommission auf außerparlamentarischer Ebene. Eingerichtet wurde die Schulreformkommission 1969, im wesentlichen auf Betreiben der SPÖ, als Planungs- und Beratungsorgan für eine damals mehr als notwendige Schulreform. In die Schulreformkommission sind die relevanten mobilierten Gruppen organisatorisch einverlebt und integriert, sodaß in diesem Gremium über die Partei- und Lagergrenzen hinweg Kompromißregelungen ausgehandelt werden.

Durch die Schulreformkommission hat die Bildungspartnerschaft eine Ausweitung auf die außerparlamentarische Ebene gefunden.

Die Schulreformkommission ist das Herzstück der Bildungspartnerschaft geworden. Ihre Bedeutung wird meines Erachtens stets unterschätzt, und es sind sehr wenige Informationen über die Arbeit dieser Kommission zu erfahren.

Sinowatz, der die letzte Schulreformära mitgetragen hat, nennt diese Schulreformkommission ein „Instrument der Willensbildung“.

Zwar bleibt die legislative Kompetenz beim Parlament, die Schulreformkommission aber bereitet die Entscheidungen des Parlaments vor, sie arbeitet gleichsam parlamentsmäßig, indem sie die Forderungen der Lager im Hinblick auf die gemeinsamen Nenner auslotet.

In der Schulreformkommission wird der Innovationsgrad zwischen den mächtigen Gruppen ausgehandelt. Sie wird damit zum „Meßinstrument der Durchsetzbarkeit von bildungspolitischen Vorhaben“. Auch das ist ein Zitat von Sinowatz.

Die Schulreformkommission zeichnet sich dadurch aus, daß sie frei ist vom Zugang direkter Öffentlichkeit. Ihre Mitglieder sind nicht gewählt, sondern ernannt. Sie

sind somit nicht zur Legitimation verpflichtet. Das heißt also, daß sich die Eliten nach unten nicht argumentativ mitteilen noch verantworten müssen.

Ich werde nun zu den wichtigsten Merkmalen der Bildungspartnerschaft übergehen.

Das zentrale Merkmal ist der Kompromiß. Entscheidungen sind nur in dem Rahmen möglich, den die beiden politischen Lager abstecken. Innerhalb dieses Rahmens muß der Konsens gefunden werden, oder Entscheidungen werden aufgeschoben oder nicht getroffen. Oder es wird nach dem Muster des „Tauschverfahrens“ vorgegangen. Kann ich diese Forderung durchsetzen, dann gestehe ich dem anderen Lager zu, diese Forderung durchzusetzen. Diese Vorgangsweise bedingt sehr oft sachfremde Entscheidungen.

Das zweite Merkmal ist Stabilität statt Innovation. So ist die Beibehaltung und der weitere Ausbau des stark frequentierten Schulsystems in Österreich ein Ausdruck dieser stabilisierenden Wirkung der Bildungspartnerschaft. Übrigens ist Österreich bereits Schlüßlicht, was die Differenzierung des Schulsystems betrifft, im Vergleich zu anderen Industrieländern. Drittes Merkmal der Bildungspartnerschaft ist, daß die Entscheidungsinstanzen die politischen Eliten sind. Entscheidungen werden zentral auf höchster Ebene getroffen. Das Merkmal heißt also Zentralisation politischer Entscheidungen und nicht Partizipation. Dies entspricht eher dem Muster der repräsentativen Demokratie und nicht dem der direkten Demokratie. Das dritte Merkmal hat vor allem entscheidende Auswirkungen auf die Umsetzung von Reformvorhaben.

Nun zu den Folgen der Bildungspartnerschaft.

1. Es gibt keine Verpflichtung zur Legitimation, das heißt, keine argumentative Begründung von Sachentscheidungen. Eine Folge davon ist, daß die Chance, zur Bildung öffentlicher Meinung beizutragen, nicht genutzt werden kann.

2. Reformen sind zentral geplant, bedürfen aber für ihre Durchsetzung gesetzlicher Bestimmungen.

Das österreichische Schulsystem ist ganz stark von einer Verrechtlichung gekennzeichnet. In diesem Zusammenhang verweise ich zum Beispiel auf die vielen Novellen von Schulorganisations- und Unterrichtsgesetzen.

Für die Durchsetzung von Veränderungen und Reformen sind hierarchische, bürokratische Apparate erforderlich, die weisungsgebunden sind. Sie arbeiten nicht autonom und frei von den Entscheidungen der vorgesetzten Behörden.

3. Ein weiterer Punkt ist die fehlende Partizipation der von Schule Betroffenen: Eltern, Lehrer und Schüler. Sie sind zu bloßen Objekten von Planung und Ausbildung geworden. Genaugenommen führt eine solche Reformpolitik zur Dequalifizierung von Lehrern.

Ich ziehe aus diesen Thesen zur bildungspolitischen Situation ein Fazit und schließe folgende Veränderungsvorschläge hinsichtlich der Bildungspolitik in Österreich an:

1. Partizipation

Eine breite Beteiligung der Betroffenen, die sichert, daß sie selbst die Ziele, Mittel, Wege und Vorstellungen der Veränderung mitbestimmen;

2. Dezentralisierung der Macht

Entscheidungsbefugnisse sollen in regionale Bereiche und gesellschaftliche Subsysteme verlagert werden. Daran schließen sich zwei weitere Perspektiven, Entbürokratisierung und Entrechtlung, an. Durch ihre Realisierung werden wiederum kommunikative Freiräume geöffnet – und auch das hat etwas mit Freiheit und Gleichheit zu tun.

3. Fortschrittliche Reformen beginnen auf freiwilliger Basis

Diese Forderung setzt voraus, daß regionale und soziale Reformbedürfnisse erhoßen werden.

Daran möchte ich eine grundsätzliche Überlegung anschließen: Schulreformen haben nur eine begrenzte Reichweite. Sie können soziale und politische Reformen nicht ersetzen, sie können sie nur unterstützen.

Nun zu meiner Kritik an der letzten großen Schulreform in Österreich am Beispiel der „Neuen Höchschule“.

In den „Neuen Höchschulen“ wird am stärksten Benachteiligung produziert und Ungleichheit forciert.

Zwei Punkte sind daher für mich wesentlich an diesen Schulen, die in Österreich für die Massen der Kinder eingerichtet sind, zu kritisieren:

1. Das System der Leistungsdifferenzierung mit den Leistungsgruppen anstelle der zwei Klassenzüge, und

2. Die Inhalte der Massenschulen.

Das System der Leistungsdifferenzierung ist ein ungerechtes, aber ein effizientes System. Es hilft, besser zu lenken und zu verschletern. Es veraltet die Bildungschancen anders, hebt sie aber keineswegs.

Die „Neue Höchschule“ fördert nicht benachteiligte Schüler. Im Gegenteil. Im System der Leistungsdifferenzierung sind Aufstiegsbarrieren eingebaut.

Nächster Kritikpunkt: Das System der Leistungsdifferenzierung ist ein Etikettenschwindel für eine verschärfte und verschleierte Auslese der Schüler. Es bedeutet ein Mehr an Kontrolle und an Auslese. Die Dreifaltigkeit der Begabung wird durch dieses System gefördert. Zu den Inhalten. Was lernen Schüler in diesen „Neuen Höchschulen“?

Die „Neuen Höchschulen“ behindern oder verhindern, daß Schulen sich öffnen. Sie machen eine selbständige Planung des Lernens und Lehrens unmöglich.

Von „freiem Lernen“ kann bei diesen Höchschulen nicht die Rede sein. Die Ziele, aus Schülern aktive, kritische, po-

litisch gebildete, soziale Menschen zu machen, werden nicht erreicht, denn ein guter Schüler ist, wer besser ist als der andere, wer in eine bessere Gruppe aufsteigt. Die Konsequenz davon ist, daß Erziehung zum Leistungsfetischismus erhöht wird.

Was ist der „geheime Lehrplan“ der „Neuen Höchschule“? Ich möchte nun einige „geheime Lernziele“ nennen: Ein geheimes Lernziel ist, in den höchsten Kurs aufzusteigen oder obenzubleiben. Ein anderes, den Kampf um Spitzenplätze mit Ellbogentechnik zu führen, und die Erkenntnis der Schüler, daß der Aufstieg nur gelingt, wenn die Leistung stimmt, ohne zu fragen, wer diese Leistungsnormen bestimmt hat.

Veränderungsvorschläge hinsichtlich der Schulversuche zur Schulreform in Österreich

Ein solches Schulsystem ist Ausdruck struktureller Gewalt und hinderlich für die Demokratie.

Ausdruck struktureller Gewalt bedeutet ein geteiltes Schulsystem, das kulturelle Armut weitervererben hilft. Schule muß eine freie Schule sein, mit mehr Zugangsgleichheit von faktisch Benachteiligten, etwa wegen des Geschlechts, des Wohnortes, der Nationalität oder der sozialen Position der Eltern.

Daher bleibt die gemeinsame Schule für alle Schulpflichtigen, also die integrierte Gesamtschule, das vordringlichste Ziel der Gegenwart. Die wissenschaftliche Begründung dafür hat noch immer Gültigkeit.

Schule darf nicht primär Bürokratie und Disziplin, Zucht und Ordnung sein. Schule muß Chance und Erlebnis und Freiraum sein.

Hier sehe ich folgende Zielsetzungen, die es einzulösen gilt, nämlich:

1. Die schrittweise Aufhebung aller Maßnahmen zur frühzeitigen Differenzierung, die Schüler trennen und ausscheiden.

2. Sozial heterogene Lernmilieus, in denen soziale Integration und humanes Lernen möglich sind.

3. Die Auflösung aller privilegierenden beziehungsweise deklassierenden Sondereinrichtungen, einschließlich der Sonder Schulen, um Hilfe und Förderung wieder in die Gemeinschaft aller zu verlängern.

4. Die Entbürokratisierung und Entformalisierung von Lernprozessen einschließlich des Abbaues der Zensuren und Zertifikatsysteme.

5. Die Verknüpfung von schulischen und außerschulischen Lernorten, von Schule und Arbeit, um das Lernziel Solidarität wieder erreichbar zu machen.

6. Die kompromißlose Rücknahme aller Maßnahmen, die ein bestimmtes Schulwissen, eine bestimmte Sprachnorm kultivieren, dogmatisieren und hierarchisieren; und letztlich

7. eine soziokulturell umfassende Qualifizierung aller Kinder, Eltern und Lehrer, damit sie sich verstehend, tolerant und selbstbewußt kooperativ ihre Lebenswelt aneignen können.

„Einheitsschule“ ist nicht „Eintopfschule“

Für die SPÖ, stellte Prof. Helmut Seel von der Universität Graz fest, kann Schule nur eine demokratische Leistungsschule sein, die in gleicher Weise eine umfassende Bildung für alle Schüler anbietet, und keine Staatsbürger 1. oder 2. Klasse hervorbringen darf.

Als Ziele dieser Schule nannte der Bildungspolitiker die soziale Integration der Gesellschaft und die Möglichkeit,

dem einzelnen Schüler, ohne auf Kosten der anderen, zur „optimalen Selbstverwirklichung“ zu verhelfen.

Leisten und helfen sollten in der Schule als Lernziele miteinander verbunden werden und ein humane Schule kennzeichnen.

Anstelle des Begriffs „Begabung“ wollte Prof. Seel den Begriff der „Lern- und Leistungsmöglichkeit“ setzen.

Die SPÖ sehe die „Gesamtschule als optimale Lösung der Schulorganisation“. Der Begriff der „Einheitsschule“ sei für eine Form der allgemeinen Volksschule und der allgemeinen Mittelschule angebracht, aber nicht mit einer „Eintopfschule“ zu vergleichen.

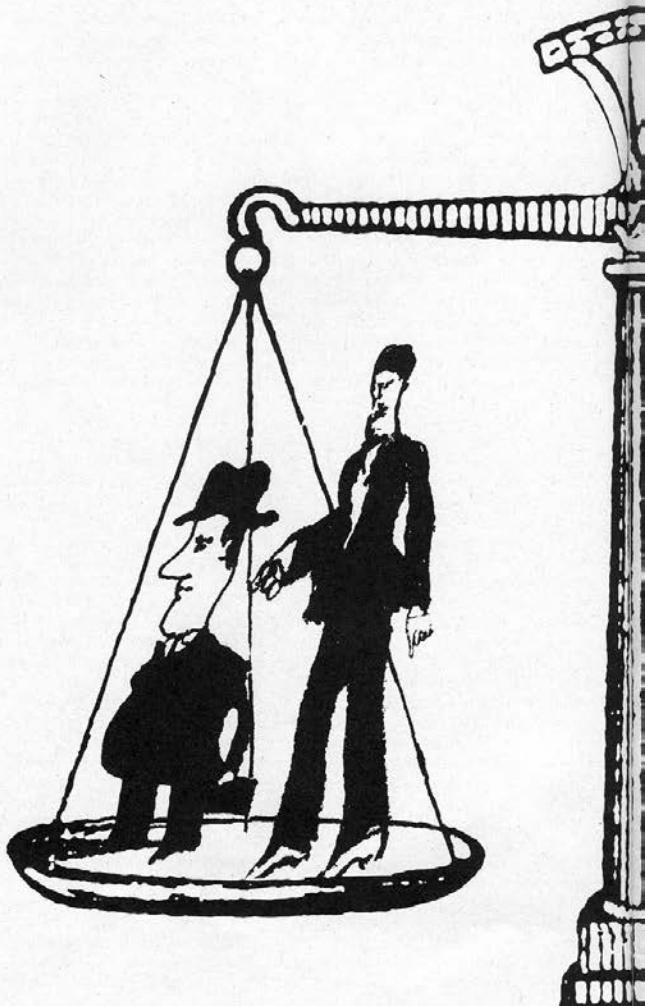
Entschieden wandte sich Prof. Seel gegen eine Absonderung junger Menschen in besonderen Schulen, da damit die de-

mokratischen Prinzipien der Chancengleichheit und der sozialen Integration gefährdet seien. Trotzdem habe er „keine Scheu, das Wort Eliten auszusprechen“.

Unter Eliten sei eine Führungsschicht, die eine Leitfunktion auf bestimmten Bereiche ausübt, zu verstehen. Ausschlaggebend für eine pluralistische, demokratische Gesellschaft ist der Zugang zu Eliten, der durch erworbene Kompetenz gewährleistet sein muß. Die Erwerbung der Kompetenz, „die Elitenbildung, sollte aber im Rahmen der Breitenbildung lassen“ werden.

Begabtenreserven aufspüren, fordern und fördern

Reizworte in der bildungspolitischen



Diskussion, ohne sachliche und politische Bezüge auseinanderzuhalten, könnten nicht der Sache dienen, betonte LAbg. GR. Dr. Wolfgang Petrik vom Stadtschulrat Wien in Bezug auf das Hauptreferat.

Er könnte keinen Konsens der beiden politischen Großparteien in Österreich zu bildungspolitischen Fragen erzielen, bekannte sich aber zu 2/3-Beschlüssen bei Schulgesetzen im Parlament, „weil es bei Bildung und Erziehung wichtig ist, auf Kontinuität zu setzen.“

Die Erziehungswissenschaft als junge Wissenschaft sei in Österreich nicht ausreichend in der Lage, Sachprobleme der Bildungspolitik empirisch gesichert darzustellen, da das wissenschaftliche Instrumentarium im Bereich der nonkognitiven Faktoren fehlt. So werden bei

Schulversuchen in Österreich Ideologien evaluiert und gesicherte Erkenntnisse über inhaltliche Zielvorgaben nicht erreicht. Als Beispiele dafür führte Dr. Petrik die seit 10 Jahren laufenden Oberstufenschulversuche und das seit ebenfalls 10 Jahren geführte Modell der Integrativen Gesamtschule an.

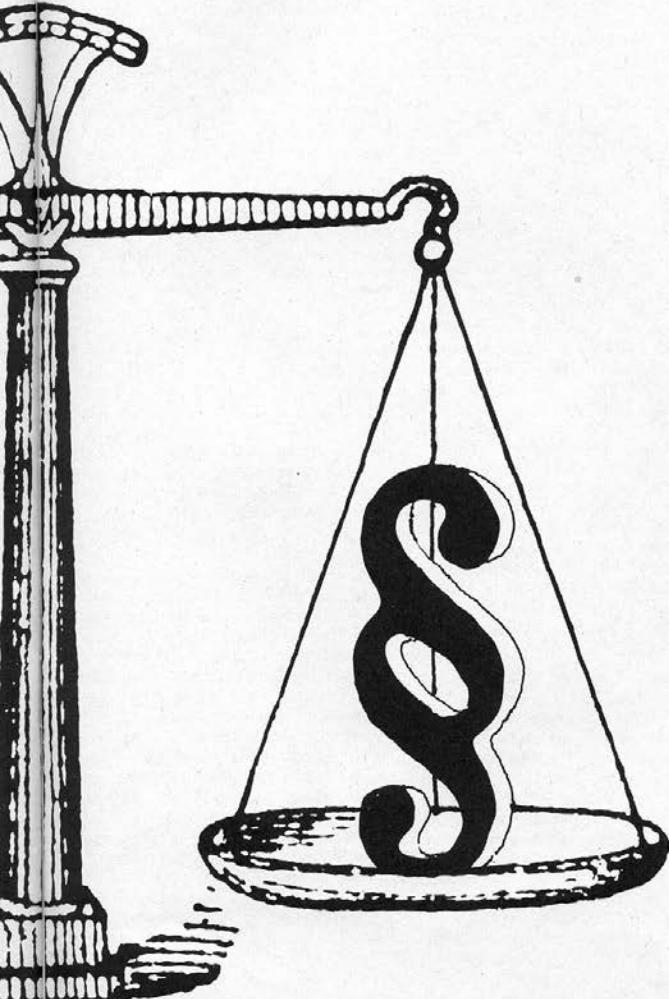
Dr. Petrik kann „keinen krassen Gegensatz“ zwischen Massen- und Elitenbildung feststellen. Österreich habe eine Tradition großer Wissenschaftler, Künstler und Techniker hervorgebracht, und auch für die Zukunft gelte, „daß das österreichische Bildungswesen im internationalen Wettbewerb mitmischen kann“. Daher müssen Begabungsreserven verstärkt aufgespürt, gefordert und gefördert werden.

Vor allem das Niveau des Bildungsab-

schlusses ist ein wichtiges Kriterium unter dem Gesichtspunkt der internationa- len Wettbewerbsfähigkeit.

Zum Begriff der Leistung gehört allerdings auch der Begriff der Menschlichkeit, betonte Dr. Petrik. Wichtig ist es, den „Zeitpunkt der Begabung“ festzu- stellen, um die richtige Bildungslaufbahn eines jungen Menschen zu entscheiden. Ob die Gesamtschule dazu in der Lage ist, stellte Dr. Petrik allerdings in Frage.

Als Perspektiven für das österreichische Schulsystem sieht der Vizepräsident des Wiener Stadtschulrates eine Reduzierung der Bundesgesetzgebung auf ein Minimum, mehr Unabhängigkeit für die Länder und die einzelnen Schulen und mehr Autonomie für die Lehrer. „Auch diese Maßnahmen fördern eine Elite.“



FREIHEIT UND GLEICHHEIT ALS GRUNDWERTE UND ALS POLITISCHE HANDLUNGSANLEITUNGEN

I.

Wenn man von Freiheit und Gleichheit spricht, so verlangt es ein geheiligtes Ritual, daß man gleichzeitig auch das Wort „Spannungsverhältnis“ ausspricht. Tatsächlich kann keines der beiden Prinzipien in der sozialen Wirklichkeit oder im Rechtssystem vollständig verwirklicht werden, ohne daß das andere schwer Einbußen erlitten. Aus einem Staat, in dem es nur Freiheit gäbe, wäre angesichts der Ungleichheit unter den Menschen die Gleichheit der Bürger weitgehend verbannt; die Stärkeren, Intelligenteren, Schnelleren und Rücksichtsloseren hätten rasch das Übergewicht über die anderen errungen. Umgekehrt hätte eine Rechtsordnung, die die vollständige Gleichheit aller Bürger erzwingen wollte, gerade für die soeben genannten Gruppen die weitgehende Vernichtung der Freiheit zur Folge. Das ist ein Problem, das zwar die Spatzen von den Dächern pfeifen, mit dem aber Rechts- und Sozialphilosophen immer noch nicht fertig geworden sind.

54 Wer nur einige Monate in der juristischen oder politischen Praxis tägt war, der weiß allerdings, daß es gar keinen Sinn hat, dieses „Spannungsverhältnis“ auflösen zu wollen. Es kann nur ein Ausgleich zwischen den beiden Prinzipien stattfinden, eine „praktische Konkordanz“, wie es mein Kollege Konrad Hesse genannt hat. Die Kunst des Meisters besteht darin, an beiden Prinzipien so viele Abstriche zu machen, daß beide nebeneinander so gut wie nur irgend möglich bestehen können, und die Frage, wie das geschehen soll, wie weit vor allem der Bestand und die Abstriche bei beiden Prinzipien gehen sollen, ist die eigentliche Frage, die zwischen den großen politischen Lagern unserer Staaten umstritten ist.

Das geht bis in die Formulierungen unserer Verfassungen, und nunmehr gestatten Sie bitte, daß ich mit der mir vertrauteren deutschen Verfassung, dem Grundgesetz von 1949, argumentiere. Hier sind unsere beiden Prinzipien schon im zweiten und dritten Artikel ausdrücklich verankert, das Prinzip „Freiheit“ mit der Formulierung, daß jedermann das Recht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit habe, und das Prinzip „Gleichheit“ mit der klassischen Formulierung, daß alle Menschen vor dem Gesetz gleich seien.

So weit so gut, aber dann beginnt der Unterschied.

Das Hauptfreiheitsrecht wird dann nämlich in eineinhalb Dutzend Verfassungsartikeln genauestens konkretisiert, vom Lebensrecht bis zum Eigentum, von der Religionsfreiheit bis zum Petitionsrecht, und von der Berufsfreiheit bis zur Freiheit von Ehe und Familie; es ist also durch eine breite Phalanx konkreter Freiheitsrechte weitestgehend konkretisiert und dem Gesetzgeber als Grenze aufgegeben.

Zum Hauptgleichheitsrecht jedoch gibt es nur einige höchst punktuelle Konkretisierungen, wie die Wahlrechtsgleichheit, die Gleichbehandlung von Mann und Frau und den Gleichstellungsauftrag hinsichtlich der nichtehelichen Kinder. So bleibt es nicht aus, daß die Gleichheit — von einigen wichtigen Wirkungen im Sozialrecht abgesehen — sich vor allem dahin auswirkt, daß gesetzgeberische Eingriffe in die Freiheitssphäre des Bürgers eben auch noch am Gleichheitssatz überprüft werden müssen. Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention, die in Österreich ja eine erheblich größere Rolle spielt als in der Bundesrepublik Deutschland, hat diese unvermeidliche Erscheinung geradezu zum Prinzip erhoben, wenn er bestimmt, daß das Prinzip der Gleichheit nach diesem Vertrag überhaupt nur bei der Anwendung der in ihm verbürgten Freiheitsrechte zum Zuge kommen soll, und die Kommission und der Menschenrechtsgerichtshof haben sich nicht von ungefähr bis in die letzten Monate hinein strikt an diese Einschränkung gehalten.

Außerdem hat die deutsche Verfassungsrechtssprechung den Gleichheitssatz auch inhaltlich sehr restriktiv interpretiert. Er bindet nach ihr zwar auch den Gesetzgeber, was gleich nach 1949 alles andere als umstritten war. Um damit aber nicht den Schwerpunkt der Politik unter der Hand von Bonn nach Karlsruhe zu verlagern, hat das Bundesverfassungsgericht den allgemeinen Gleichheitssatz nach schweizerischen Vorbildern zu einem **Willkürverbot** redressiert, genauer, zum Verbot der willkürlichen Ungleichbehandlung gleicher und der willkürlichen Gleichbehandlung ungleicher Tatbestände, und Willkür wurde fast drei Jahrzehnte lang nur dann angenommen, wenn sich für eine gesetzliche Regelung

überhaupt kein sachlicher Grund mehr ins Feld führen ließ.

Seit 1980 verwendet das Bundesverfassungsgericht allerdings eine strengere Gleichheitsdefinition, die im Hause so genannte „neue Formel“. Sie lautet: „Demgemäß ist dieses Grundrecht vor allem dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, daß sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten.“

Ich bitte Sie herzlich, über die sprachlichen Unebenheiten dieses Textes hinwegzusehen. Sie sind uns wohl bewußt, und wir haben uns redlich bemüht, sie in späteren Entscheidungen zu korrigieren. Aber jeder Versuch, die Mängel zu vermeiden, ohne die Substanz zu verändern, ist bisher gescheitert. Diese Substanz aber besteht — um das auch noch zu sagen — darin, daß in Zukunft nicht mehr jeder sachliche Grund zur Rechtfertigung einer Differenzierung ausreichen soll, sondern daß es schon Gründe sein müssen, die sich auch im Hinblick auf den Grad und das Gewicht der Ungleichbehandlung sehen lassen können. Es ist also, wenn Sie so wollen, der Gedanke der Verhältnismäßigkeit, der bei Eingriffen in die Freiheit eine so große Rolle spielt, auf die verfassungsrechtliche Gleichheitsdogmatik übertragen worden.

Allzu große praktische Bedeutung hat dieser Wechsel bisher nicht gehabt, und das ist der Grund, warum ich die verfassungsrechtliche Betrachtung jetzt überhaupt verlassen möchte. In Wirklichkeit ist die Gleichheit in unseren mitteleuropäischen Gesellschaften ja ungleich größer, als es in der schönsten Verfassungsbestimmung je stehen könnte. Das ist aber weder den Verfassungen noch den Verfassungsgerichten zu verdanken, sondern einer Jahrzehntelangen Politik und hier vor allem der Sozialgesetzgebung. Was die Produkte sozialistischer oder sozialdemokratischer Regierungsmehrheiten betrifft, so wird diese Nachrede ohnehin niemand überraschen. Aber auch konservative Mehrheiten haben nach 1945 im Prinzip nicht anders gehandelt, besondere auch wegen der christlich-sozialen Antriebskräfte, die in ihnen wirksam sind.

Letztlich sind beide Lager übrigens auch

durch das gleiche Wahlrecht in diese Richtung gedrängt worden; denn die Mehrheit im Parlament bekommt man schließlich nicht ohne Mehrheit bei der Wahl, und die wiederum spucken die Bürger am liebsten aus, wenn sie zufrieden sind.

II.

Man kann das schwierige Verhältnis zwischen Freiheit und Gleichheit nicht weiter analysieren, ohne nun den Begriff der **Chancengleichheit** einzuführen. Das ergibt sich schon aus der schon besprochenen Notwendigkeit, das Spannungsverhältnis zwischen den beiden Begriffen aufzulösen. Solche Vorgänge spielen sich üblicherweise in der Form ab, daß jedem der einander widerstreitenden Begriffe Gedanken beigelegt werden, die sie relativieren — und zwar in Richtung auf den jeweils anderen Begriff.

Bei der Freiheit geschieht das meist dadurch, daß die Gemeinschaftsgebundenheit des Individuums betont wird; so jedenfalls das deutsche Bundesverfassungsgericht in ständiger Praxis. Noch weiter geht die Formel von der Sozialpflichtigkeit, die das deutsche Grundgesetz beispielsweise dem Eigentumsartikel beigelegt hat. Der soziale Gedanke weist ja immer auch in die Richtung auf Gleichheit, sodaß sich hier glänzend bestätigt, was ich soeben ganz allgemein formuliert habe.

Bei der Gleichheit liegen die Dinge nicht ganz so einfach. Da ein vernünftiger Verfassungsgeber ebenso wie ein vernünftiger Politiker ohnehin zugeben muß, daß die Menschen in wichtigen Beziehungen eben nicht gleich sind, stellt der Gleichheitssatz in Wirklichkeit ohnehin nur eine Verpflichtung zur **Gleichbehandlung** der Menschen dar, die letzten Endes auf humanitären Gründen beruht. Aber auch diese Gleichbehandlung ist nach allgemeiner westlicher Auffassung nicht hundertprozentig zu erreichen, und so geht der politische Streit genaugenommen darum, in welchem Umfang diese Gleichbehandlung stattfinden soll und in welchem Umfang es andererseits bei der angeborenen Ungleichheit der Menschen und ihren Konsequenzen bleiben soll.

Da aber in jedem Fall die Freiheit, sich selbst zu entfalten, rechtlich allein Menschen in gleicher Weise zusteht, hat man sich in diesem zweiten Bereich angewöhnt, ebenfalls von Gleichheit zu sprechen, und zwar eben von der **Chancengleichheit** der Menschen. Es bedürfte sehr genauer Überprüfungen der einzelnen politischen Positionen, um sagen zu können, wie weit die Formel von der Chancengleichheit der Menschen wirkliches politisches Programm ist und wie weit sie eine reine Ausrede ist, um die Tatsache zu verschleieren, daß in Wirklichkeit eben keine Gleichheit gemeint ist. Diese Frage läßt sich übrigens an bei den politischen Lager richten.

III.

Nimmt man die Idee der Chancengleichheit ernst, so muß sie für jede Generation, d.h., für jeden Menschen, am Anfang seiner gesellschaftlichen „Laufbahn“ neu gestellt werden. Mit der Chancengleichheit allein kann man sich nur zufrieden geben, wenn jede Generation und jeder einzelne Angehörige einer Generation in diesem Zeitpunkt die gleichen Chancen hat.

Das wirft eine Reihe von grundlegenden Fragen auf:

Die erste hängt selbstverständlich mit der unterschiedlichen **Vermögensverteilung** zusammen, die es in unseren Gesellschaften gibt. Wenn ich die eine oder andere besondere Startchance außer Betracht lasse, die auch damals bestanden hat, war diese Voraussetzung nach dem totalen Zusammenbruch von 1945 vollständiger gegeben als irgendwann vorher oder nachher. Es fingen alle — mit der notwendigen Verallgemeinerung natürlich — wieder am Punkte Null an. Seither haben sich aber — wie nicht zu bestreiten ist — die Dinge grundlegend verändert. Auch wenn die Statistiken samt und sonders zu unsolide sind, um verlässliche Aussagen zu dieser Frage machen zu können, ist doch jedenfalls über jeden Zweifel erhaben, daß von einer halbwegs gleichmäßigen Verteilung des Volksvermögens weder in der Bundesrepublik Deutschland noch in der Republik Österreich gesprochen werden kann.

Daran ändert weder das geltende Erbrecht noch das Erbschaftsteuerrecht etwas. Das Erbrecht ist in unseren Rechtsordnungen wie selbstverständlich garantiert, in der Bundesrepublik Deutschland sogar verfassungsrechtlich. Das Erbschaftsteuerrecht aber läßt zugrunde Ausnahmen zu und ist auch nach seiner Tarifgestaltung zu zaghaft, als daß von ihm wirklich eine permanente Angleichung der Chancen erwartet werden könnte. Dafür gibt es übrigens gute Gründe, die ich hier nicht aufzählen will. Fest steht aber, daß diese Fiktion besteht. Nur das will ich hier zu Protokoll geben.

Hier bestehen übrigens, wenn ich recht sehe, wesentliche Unterschiede etwa zum Erbschaftssystem der Vereinigten Staaten. Dort ist das Erbschaftsteuerrecht im allgemeinen erheblich strenger, was seinesseits wieder eine gänzlich andere Einstellung zum Stiftungsgedanken herbeigeführt hat. Aber natürlich gibt es auch dort ererbte Großvermögen, sodaß der Unterschied unter dem Strich wahrscheinlich nicht ganz so groß ist, wie gelegentlich behauptet wird. Eine Erwähnung wert ist aber jedenfalls die weitverbreitete Einstellung der amerikanischen Eltern zur Ausbildung ihrer Kinder. Sie legen sich gewaltig ins Zeug, um ihren Kindern die denkbar beste Schul- und College-Ausbildung zu finanzieren. Für ein wirkliches Universitätsstudium — vergleichbar etwa unserem Studium nach

der Zwischenprüfung — haben die Kinder aber selbst zu sorgen, und sei es auch durch eine zwischenzeitliche berufliche Tätigkeit. Der Gedanke, daß die nächste Generation die besten Chancen bekommen muß, daß sie dafür von einem bestimmten Punkt an aber auch selbst verantwortlich ist, wird nirgends so klar wie in dieser Verhaltensweise, die, wie ich mir habe sagen lassen, bis in die ausgesprochen reichen Schichten hereinreicht. Wir Mitteleuropäer haben dem nichts Vergleichbares entgegenzusetzen.

Aber halten wir fest, daß die Chancengleichheit, wenn man sie gesamtgesellschaftlich versteht, bei uns also erheblichen Fraktionen ausgesetzt ist.

Das ist — aufs Ganze gesehen — nur deshalb erträglich, weil unsere Systeme außerordentlich weitgespannte Möglichkeiten des sozialen Aufstiegs zur Verfügung stellen und weil auch der soziale Abstieg des Untüchtigen ohne weitere möglich ist — bis hin zum Konkurs. Es ist aber eben auch nur unter der Voraussetzung erträglich, daß diese beiden Voraussetzungen wirklich funktionieren. Lassen Sie mich dazu zwei Erfahrungen anschließen, die ich in meiner Vergangenheit als Mitglied einer deutschen Landesregierung immer wieder gemacht habe.

1. Wenn es überhaupt eine schichtenspezifische Strukturpolitik des modernen Staates gibt, dann muß sie dahin gehen, daß die **Gründung neuer Unternehmen** nach Kräften unterstützt wird. Das ist nicht nur notwendig, um die nötige Anpassung an Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur zu sichern, sondern es ist eben auch nötig, um zu verhindern, daß die selbständigen Unternehmen auf die Dauer nur in der Hand eines geschlossenen und überdies immer kleiner werdenden Kreises von Familien bleiben. Lassen Sie sich hier durch Statistiken nicht irritieren. Sie weisen zwar alle miteinander aus, daß bei uns nur ein verhältnismäßig kleiner Prozentsatz der mit staatlicher Hilfe neu gegründeten Unternehmen das dritte oder auch das fünfte Lebensjahr erreichen. Zieht man aber die ins Blaue hinein gegründeten Mode- und Jeans-Boutiquen ab — die keine Statistik gesondert ausweist — so sehen die Dinge grundlegend anders aus. Die staatliche Subventionierung von Unternehmensgründungen ist bei uns außerordentlich erfolgreich.

2. Ähnliches gilt am anderen Ende der Fahnenstange. Wenn heute ein mittleres Unternehmen, noch dazu in einer strukturschwachen Region, zu wackeln beginnt, kann sich der Staat schon wegen der dadurch gefährdeten Arbeitsplätze den Forderungen nach einer Sanierungshilfe fast nicht mehr entziehen. Wir haben in Baden-Württemberg, wo ich meine Erfahrungen gemacht habe, sehr schnell begriffen, daß das allein nicht reicht, weil einem fallierenden Unternehmen auf diese Weise nur die Konsequenzen seines Versagens abgenommen werden und weil übrigens auch ohne perso-

nelle Änderungen die falsche Unternehmenspolitik im allgemeinen weiter getrieben wird. Die Folge war, daß wir Sanierungshilfe prinzipiell vom Austausch des Managements, in den meisten Fällen sogar von einem Wechsel im Sessel des Unternehmers abhängig gemacht haben. Und das alles geschah — horrible dictu — durch eine christlich-demokratische, d.h., durch eine konservative Landesregierung.

Trotz allem sind die Strömungen des Systems, die sich aus dem Erbrecht ergeben und die — wie ich ausdrücklich noch einmal betonen möchte — grundsätzlich auch kaum zu umgehen sind, auf die Dauer nur deshalb tragbar, weil Wohlstand und Sozialprestige in unseren modernen Gesellschaften weithin nicht mehr von der Zugehörigkeit zum Unternehmerstand (und schon gar nicht mehr von der Zugehörigkeit zum gehobenen Bauernstand) abhängig sind. Die Durchlässigkeit unserer sozialen Schichtung hängt, Gott sei Dank, weder von der Freiheit der Unternehmensgründung auf der einen Seite noch vom Konkursrecht auf der anderen Seite ab, sondern sie realisiert sich auf ganz anderen Gebieten: in den freien Berufen von der Anwaltschaft bis zu den Zahnärzten, im öffentlichen Dienst, im angestellten Management der Großindustrie, des Bankwesens und des Großhandels und nicht zuletzt in der Wissenschaft. Diese Sektoren erfüllen heute eine ähnliche Funktion, wie sie zu bestimmten Zeiten früher der geistige Stand erfüllt hat — nur mit zwei wesentlichen Ausnahmen: Die Verzichte, die für den gesellschaftlichen Aufstieg geleistet werden müssen, sind nicht mehr ganz so groß wie bei der Geistlichkeit, und die gesellschaftlichen Bereiche, in denen die Chance zum Aufstieg real besteht, sind heute ungleich größer, ja, sie erfassen, wenn man ehrlich ist, den weitauft größten Teil unseres gesellschaftlichen Lebens.

Deshalb gibt es — um nur eine besonders wichtige Konsequenz zu nennen — heute kaum mehr einen Sinn, eine **Mittelstandspolitik** im herkömmlichen Sinne zu treiben, die nur die selbständigen kleinen und mittelgroßen Unternehmer — Handwerker, Einzelhändler, kleinere Fabrikanten und vielleicht noch Bauern — im Auge hat. Mittelstandspolitik heißt heute genau genommen „**Mittelschichtpolitik**“ und hat vernünftigerweise — eben — die gesamte „Mittelschicht“ einschließlich der freien Berufe, der leitenden Angestellten bis herunter zur Meisterebene und der Beamten zum Gegenstand.

Die entscheidende Frage aber, die sich unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit stellt, ist dann die nach den Möglichkeiten des Zugangs zu dieser Mittelschicht — selbstverständlich des Zugangs von „unten“, d.h. aus der Arbeiterschaft und, nicht zu vergessen, aus der Kleinbauernschaft und den Schichten der kleinen Angestellten.

IV.

Diese Frage ist — jedenfalls in den we-

sentlichen Punkten — gleichbedeutend mit der Frage nach dem **Bildungssystem**. Sicherst dieses dem Fleißigen und Tüchtigen den gesellschaftlichen Aufstieg bzw. — im anderen Falle — den „Klassenerhalt“, so besteht Chancengleichheit. Sicherst es ihn nicht, so kann von Chancengleichheit, von realer Chancengleichheit, keine Rede sein.

Sie brauchen nicht zu befürchten, daß ich vor Ihnen jetzt die Tänze aufführe, die wir uns in Deutschland in den letzten zwei Jahrzehnten um das Thema „Gesamtschule“ geleistet haben und da und dort noch immer leisten. Ich für meinen Teil glaube nämlich nicht, daß dort das Thema „Chancengleichheit“ wirklich verhandelt wird. Ein wirklich nach allen Seiten offenes Bildungssystem ist meines Erachtens auch im herkömmlichen, gegliederten Schulwesen möglich, wenn es erstens auch dem beruflichen Schulwesen Zugang zur Matura und damit zum Hochschulabschluß eröffnet und wenn es innerhalb des allgemeinbildenden Schulwesens einerseits im fünften und sechsten Schuljahr und andererseits nach dem zehnten Schuljahr reelle Umstiegsmöglichkeiten gibt.

Ungleich wichtiger ist, daß es weiterführende Schulen wie Realschulen und Gymnasien nicht nur in ein paar Oberzentren, also in den großen oder zumindest größeren Städten gibt, sondern daß sich ein annähernd gleich dichtes Netz solcher Bildungsangebote über das gesamte Staatsgebiet erstreckt. Denn die unausgeschöpften „Bildungsreserven“, von denen in den vergangenen Jahrzehnten immer so schön gesprochen worden ist, waren nicht nur schichtenspezifisch, sondern in noch größerem Umfang einfach geographisch, oder, um es genau zu sagen, verkehrspolitisch bedingt.

Wirkliche Probleme der Chancengleichheit gibt es im Zusammenhang mit der Bildung an einer ganz anderen Stelle, nämlich bei der **Bildungsfähigkeit** des einzelnen Menschen, und hier kann auf die Dauer wohl auch die beste Gesellschaftspolitik keine Abhilfe schaffen. Es ist eben leider eine Tatsache, daß Intelligenz und Leistungsfähigkeit unter den Menschen ganz unterschiedlich verteilt sind — und diese Barriere ist schicksalhaft vorgegeben oder nicht vorgegeben. Ich will damit nicht behaupten, daß die besten Eigenschaften bzw. ihr Fehlen nur **vererbt** werden, wie ich mich auch in den merkwürdigen Streit zwischen Milieutheorie und genetischer Theorie als Außenstehender möglichst nicht einmischen möchte. Fest steht für mich, daß es in diesem Bereich auch Vererbung gibt und daß dagegen auch durch die beste Bildungspolitik und die beste Schule nicht restlos anzukommen ist, auch nicht durch eine staatlich verbürgte Chancengleichheit. Dazu ist kein weiteres Wort zu verlieren — solange nicht staatliche und zwischenmenschliche Gleichgültigkeit zu einer vollständigen Deklassierung der Betroffenen führen. Doch hier hört jedenfalls die Bildungspolitik auf und beginnt die Sozialpolitik.

Aber es ist eine unabstreitbare und zunehmend auch wieder ins Gesichtsfeld

der Fachleute tretende Tatsache, daß bei gleicher genetischer Ausstattung derjenige im Vorteil ist, der — gerade in seinen frühesten Lebensjahren — in der anregenderen Umwelt, d.h. aber konkret, in der anregenderen **Familie** heranwächst. Ich will nur ein ganz harmloses Beispiel nennen: Die Gene mögen darüber bestimmen, ob einer musikalisch ist oder nicht. Ob er aber Freude an der Musik und vor allem an eigener musikalischer Betätigung bekommt, ob seine Fähigkeit erkannt und gefördert wird, das ist häufig von seinem engsten Umkreis abhängig und von den Anregungen und der Ermüdung, die ihm aus diesem entstehen, und hier zeigt sich, je weiter die psychologische Grundlagenforschung in die Geheimnisse des Lebens vordringt, umso deutlicher, daß man sich in einem Teufelskreis bewegt, aus dem kaum herauszukommen ist und in dem oft genug auch die an sich mögliche Chancengleichheit auf der Strecke bleibt.

Beläßt man ein an sich begabtes Kind in einer wenig anregenden und fördernden Umwelt — die übrigens auch in sehr hochgestellten und anspruchsvollen Familien gegeben sein kann — dann läuft es Gefahr, Chancen zu verlieren, die es von seiner genetischen Ausstattung her eigentlich hätte. Nimmt man es aber um dieser Lebenschancen aus der Familie weg, so verletzt man nicht nur die Idee der Familie, die bei uns in Deutschland sogar verfassungsgeschützt vor staatlichen Übergriffen geschützt ist, sondern man nimmt ihm obendrein auch noch die wichtigste Quelle jenes **Urvertrauens**, ohne das der Mensch zum psychischen Krüppel wird und dessen wichtigste Quelle nun einmal die Familie, vor allem die Beziehung des jungen Menschen zu seiner Mutter ist. Der allgemein bekannte Begriff „Hospitalismus“ mag in diesem Zusammenhang zwar nicht ganz das Richtige signalisieren, aber er zeigt doch immerhin, in welche Richtung diese Gedanken gehen.

Ich will alle diese Probleme hier nicht bis ins einzelne weiterverfolgen. Dazu reicht meine Zeit nicht und außerdem bin ich in allen diesen Fragen weit davon entfernt, Fachmann zu sein. Was ich zeigen will, ist lediglich Folgendes: Es gibt Bereiche des menschlichen Lebens — und zwar sehr wichtige Bereiche — in denen auch beim besten Willen keine reale Gleichheit der Chancen zu schaffen ist. Was hier bleibt, ist nur die Forderung, daß auch der weniger Bewegliche, der weniger Begabte mitmenschlichen Respekt und mitmenschliche Zuwendung erhält, vor allem aber, daß gerade in unseren hochdifferenzierten und hochkomplizierten Gesellschaften das sogenannte **Leistungsprinzip**, so wichtig und so berechtigt es ist, nicht das allerletzte Wort sein kann. Die **Humanität** steht immer noch ein Stückchen darüber.

V.

Ich habe in den bisherigen Ausführungen den Begriff der Chancengleichheit so verwendet, wie er in unseren jüngsten

Diskussionen — besonders in der Bundesrepublik Deutschland — verwendet wird. Nunmehr muß ich aber hinzufügen, daß die Identifizierung von Gleichheit und Chancengleichheit, die vor allem in den konservativen Parteiprogrammen vorgenommen wird, schon ganz allgemein nicht richtig ist und außerdem auch der eigenen Politik dieser Parteien nicht entspricht.

Die Wirklichkeit unserer Gemeinschaften und die Programmatisierung aller politischen Parteien — auch der konservativen — läuft nämlich darauf hinaus, daß es bei der Verteilung der vorhandenen Güter eine breite Zone gibt, die ich als die „Mindestausstattung für jedermann“ bezeichnen möchte, und in der sich im unmittelbarsten Sinne des Wortes staatliche Sozial- und Gesellschaftspolitik abspielt. Diese Zone dient einerseits dazu, das nicht zu bestreitende Gleichheitsgefälle zwischen den verschiedenen sozialen Schichten zu reduzieren, und andererseits dazu, das Niveau jener Besitzstände anzuheben, von denen an — nach „unten“ gerechnet — so gut wie möglich eine wirklich formale Gleichheit bestehen soll.

Ich kann die Felder, auf denen es eine solche Mindestausstattung ohne Gegenleistung oder zumindest nur gegen eine geringe Gegenleistung gibt, hier nicht bis in die letzte Verästelung darstellen. Die Philosophen, denen die staatliche Politik in dieser Beziehung folgt, sind auch in sich nicht gleich. Bald stellt der Staat für jedermann ein geschlossenes System von Leistungangeboten zur Verfügung, bald greift er nur zugunsten derjenigen ein, die sich diese Leistungen nicht aus eigener Kraft besorgen können. Bald stellt er Realleistungen zur Verfügung, bald beschränkt er sich auf Geldleistungen, meist sogar ohne zu überprüfen, was der Begünstigte damit wirklich anfängt.

Mit diesen Maßgaben gehören hierher das Bildungswesen, von dem ich bereits gesprochen habe, das sogenannte soziale Netz, das teils durch Sozialversicherungsleistungen, teils durch die in Deutschland so genannte Sozialhilfe repräsentiert wird. Hinzu kommen Phänomene wie die Versorgung mit Energie und Wasser, die Vorhaltung von Sozialstationen, Kliniken, Krankenhäusern, Alters- und Pflegeheimen, den Sozialen Wohnungsbau, das öffentliche Straßennetz und das öffentliche Verkehrswesen, die grundsätzlich von jedermann genutzt werden können, die breit angelegten Informationsmöglichkeiten, die das öffentliche Medienwesen bietet, der allgemeine Zugang zu wichtigen kulturellen Einrichtungen, von denen ich hier nur die öffentlichen Museen und die Institutionen der Volksbildung nennen möchte, an ihrer Spitze die staatlich subventionierten Volkshochschulen, die Volksbildungswerke usw. Schließlich darf der allgemeine Rechtsschutz nicht vergessen werden, dessen Zugänglichkeit infolge von Rechtsberatungsgesetzen und Prozeßkostenhilfe in den letzten Jahren ständig verbessert worden ist.

Es ist einfach sinnwidrig, dieses Netz der Mindestleistungen außer Betracht zu las-

sen, wenn man vom realen Stand des Verhältnisses von Freiheit und Gleichheit in unseren gesellschaftlichen Systemen spricht. Unter den Vorkehrungen, die ich soeben beispielhaft aufgezählt habe, ist nicht eine, die nicht die Freiheit und Sicherheit des einzelnen nachdrücklich sichern und verbessern würde, und zugleich sind sie miteinander alle dazu da, das soeben erwähnte Gleichheitsgefälle beträchtlich zu reduzieren. Ich möchte es so sagen: Die „Masse“ an Ungleichheit, die in unseren Gesellschaften vorhanden ist, wird dadurch um ein Erhebliches verringert, und zwar an jener Stelle, wo sie am problematischsten ist, nämlich an der unteren Grenze der sozialen Schichtung, bei den wirklich Armen.

VI.

Allerdings — das muß ehrlicherweise hinzugefügt werden — der **Umfang**, in dem ein solches System der Mindestausstattungen auch künftig beibehalten werden kann, ist in jüngster Zeit wieder in die öffentliche Diskussion geraten. Es stellen sich Fragen, die in den Zeiten der scheinbar gesicherten ökonomischen Zuwachsraten schlichtweg für unmöglich gehalten worden wären. Nur drei von ihnen will ich hier in aller Kürze erwähnen:

1. In der Bundesrepublik Deutschland betragen allein die Leistungen der Sozialversicherungsträger derzeit und alljährlich 600 Milliarden Mark. Das ist ein rundes Drittel unseres gegenwärtigen Bruttonsozialproduktes, und dabei sind die Aberrilliarden noch gar nicht eingerechnet, die alljährlich in das Bildungswesen, den Krankenhausbau, die Energie- und Wasserversorgung, den Sozialen Wohnungsbau u. dgl. fließen. Der **öffentliche Korridor**, d.h. der Teil des Bruttonsozialprodukts, der durch öffentliche Kassen verwaltet wird, wird allgemein auf über 40 Prozent, bei Einbeziehung der Sozialversicherung auf über 50 Prozent geschätzt. Das wirft zumindest die Frage auf, ob die Relationen zwischen der dringend notwendigen Investitionsrate und der Konsumrate noch stimmen, und vor allem, ob der dem einzelnen Unternehmer und dem einzelnen Arbeitnehmer zur eigenen Verfügung verbleibende Rest seines Einkommens noch groß genug ist, um überhaupt als der gerechte Lohn dafür empfunden zu werden, daß sie es sind, die das System letzten Endes erhalten und „umtreiben“.

2. Das System, von dem ich soeben gesprochen habe, muß **insgesamt** ungewöhnlich reich sein, wenn es Bestand haben soll. Nur ist bei uns das Geschrei nach dem sogenannten „Nullwachstum“, das einige Zeit als fortschrittlich galt, schlagartig verstummt, als das „Nullwachstum“ wirklich eintrat und folgerichtig auch der Rotstift in Aktion trat. Aber die Probleme, die sich — beispielsweise — mit den Begriffen Energie-Import, ostasiatische Konkurrenz und Dollar-Kurs verbinden, bestehen natürlich fort und werden eines Tages, zumindest möglicherweise, ihren Tribut fordern.

3. Schließlich ist das ganze System auch durch das bedroht, was man so neckisch die **demographische Entwicklung** nennt. Im Augenblick wird ein Rentner, um nur dieses eine Beispiel zu nennen, von zwei bis drei arbeitenden Menschen ernährt. Schon in zwei Jahrzehnten wird es, wenn sich nichts Wesentliches ändert, ein einziger Aktiver sein, der einen Rentner zu ernähren hat, und es scheint mir weder gerecht noch — wie man so schön sagt — akzeptanzfähig zu sein, daß man von einer ganzen Generation verlangt, sie solle ihren Vätern doppelt so hohe Renten finanzieren, wie sie selbst darinst erwarten kann.

Wir stehen also, wenn nicht alles täuscht, wieder einmal vor der Frage, wie die drei großen Bereiche auszutragen sind, die es in jeder Demokratie gibt, die zugleich freiheitliche und Massendemokratie ist:

— der **Sektor der Besitzstände**, der vor allem durch Grundsätze wie die Eigentumsgarantie, aber auch die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtenwesens u. dgl. bestimmt wird;

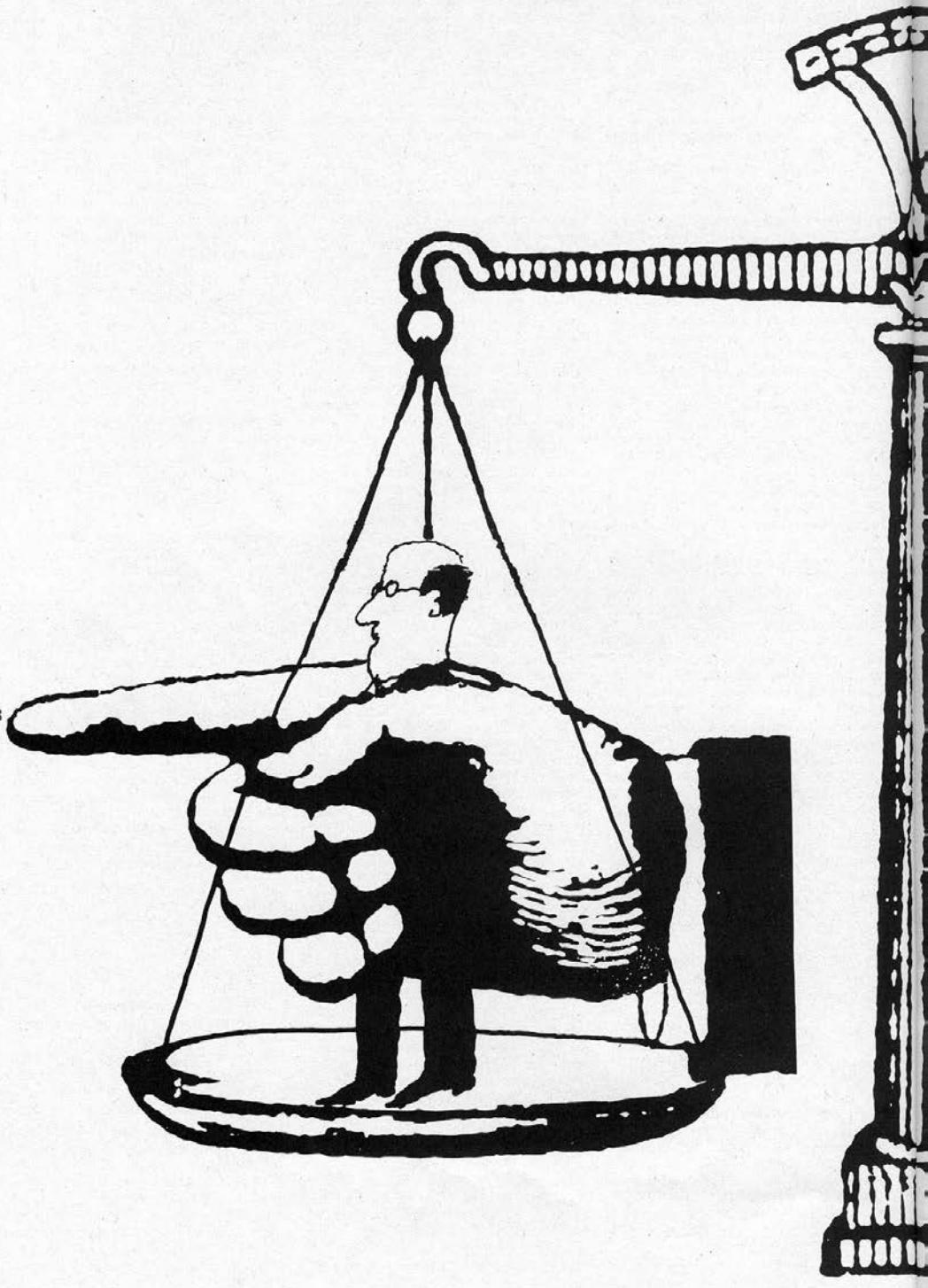
— der **Sektor des Sozialstaates**, in dem die Gleichheit dominiert, der sich zunehmend aber auch zu einem Bereich der Besitzstände wandelt, und

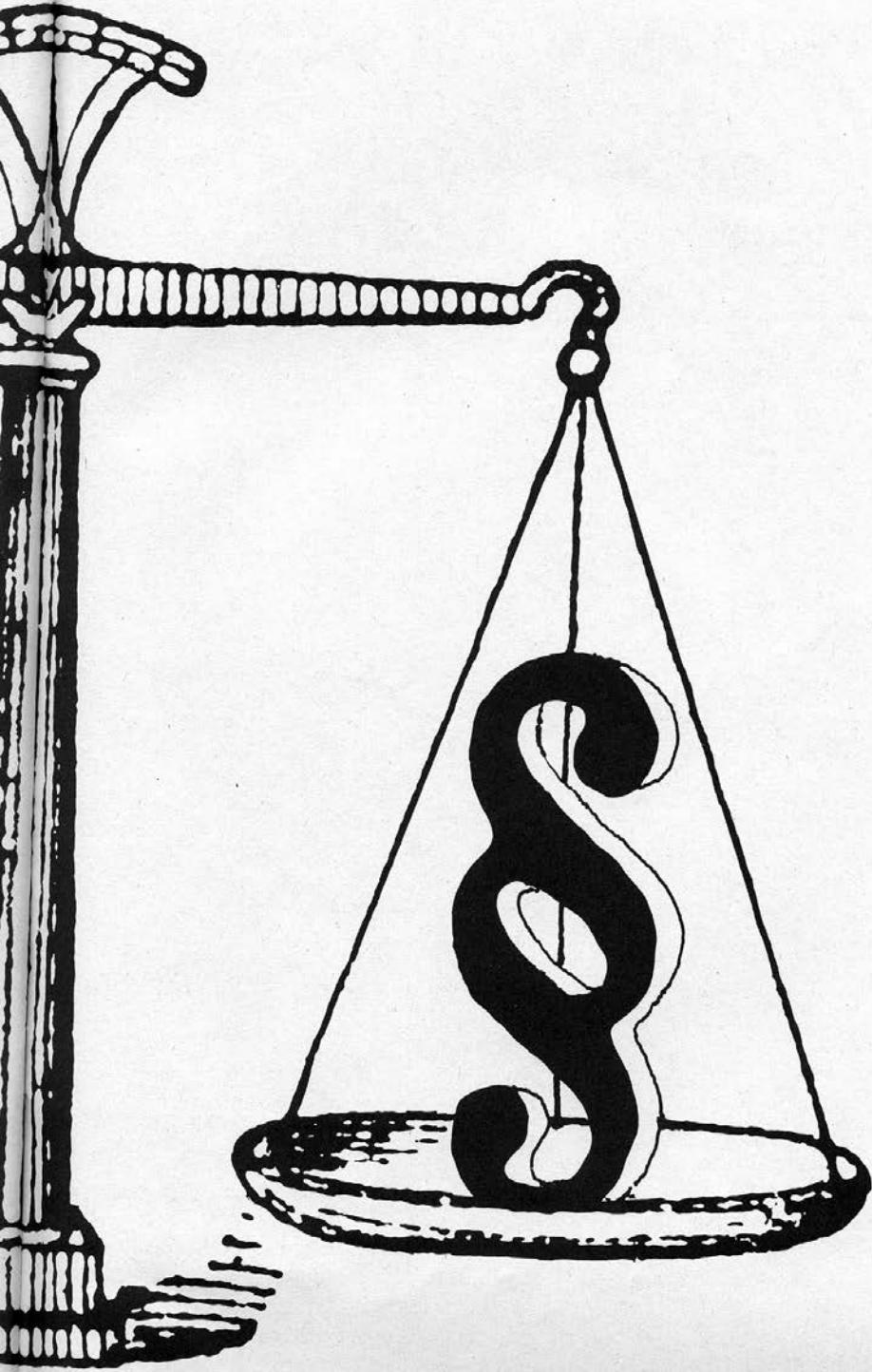
— der **Sektor der Kreativität** und der Leistung, aus dem allein die Lösung der Zukunftsprobleme und vor allem der künftige Wohlstand kommen können.

Keiner dieser Sektoren ist in sich unberechtigt, keiner kann aber auch für sich in Anspruch nehmen, allein beachtenswert zu sein. Ohne Eigentum gibt es keine Freiheit, und — ganz nebenbei — auch kaum eine Investition. Ohne soziale Sicherheit geht die Humanität zugrunde, ohne die keine Gesellschaft leben kann, schon gar keine Gesellschaft, deren inneres Tempo viele einfach nicht mehr mithalten können. Ohne Leistung, Leistungsbereitschaft und Lohn für beides aber geht auf die Dauer der Wohlstand verloren, der die unausgesprochene, aber selbstverständliche Voraussetzung unserer ganzen Lebensform ist.

Die drei Sektoren müssen, wie gesagt, neu austariert werden, wenn wir die nächsten Jahrzehnte überstehen wollen. Sie können auch sagen, es müsse neu entschieden werden, wie weit in unseren Gesellschaften der Sektor der **bewahrenen Freiheit**, der Sektor der **Gleichheit** und der Sektor der **schöpferischen Freiheit** reichen sollen. Mit solchen Vereinfachungen ist zwar im allgemeinen nicht viel gewonnen, aber sie fangen die entscheidenden Fragen doch meist zusammen wie ein Brennglas die Strahlen der Sonne.

Ich will zu dieser Frage hier keine Patentrezepte verkaufen. Deshalb lassen Sie mich wiederholen, daß unsere Gesellschaften alle drei Sektoren benötigen, wenn sie das bleiben wollen, was sie sind. Aber lassen Sie mich auch ganz nüchtern hinzufügen: Getragen wird das alles vom Sektor 3. Er garantiert die Leistungsfähigkeit unseres gesellschaftlichen Systems.





Heimo Widtmann

DER „ROST-NAGEL“ IM GESUNDEN VOLKSEMPFINDEN

Zwei Ausstellungen großer moderner Künstler hat Graz in den letzten Monaten beheimatet: Bilder von Paul Klee und George Grosz. (Die dankenswerten Initiativen lagen bei Kulturstadtrat Helmut Strobl.)

Vor einem halben Jahrhundert wurden die Bilder dieser beiden Künstler im NS-Kulturbuch „Deutsche Kunst und entartete Kunst“ (München 1938) etwa noch so qualifiziert:

„Die entartete Kunst brachte Bilder des deutschen Arbeiters hervor, die dem Empfinden jedes Schaffenden ins Gesicht schlagen mußten“ (über Paul Klee, Seite 62).

Oder: „George Grosz, einer der erbärmlichsten bolschewistischen Schmierer, überbielt sich in vielen Werken in der Verhöhnung des Frontsoldaten. Einer der jüdischen Kunstschriften preist diesen Grosz als eine aristokratisch betonte Natur, und willig kaufen die Galerien seine verbrecherischen Machwerke“ (Seite 38).

60 Heute steht man tief berührt vor den Bildern der beiden Künstler, ihrem sensiblen, prophetischen Geschichtsbewußtsein und der Kraft ihrer Gestaltung.

Paul Klee hat mit seinem „Spiel der Kinder“ oder seinen „Engeln“ eine große Meditationskraft erreicht, auf die die Amtskirchen bis heute verzichten zu könnten glaubten.

Was Paul Klee über „Diktatoren“ weiß, welchen Irrsinn er dem „Tod auf dem Schlachtfeld“ zumäßt, sollte heute in den Räumen von Ministern, Generälen oder von Militärbischofen als bildhafte Mahnung an den Wänden hängen.

Die deutliche Bildkunst des George Grosz verweist unverhüllter auf die Wirklichkeit auch unserer Zeit, unserer „Wende-Gesellschaft“. Seine Bilder halten den Schauenden fest und entlassen ihn nicht.

Von „Offizieren“ und „Arbeitslosen“ ist die Rede, von „Gewerkschaftssekreträren“, von der „Obrigkeit“ samt Militärvikar, von „Hausherrn“ oder vom „Germanen“.

„Ecce homo“ heißt eine seiner Mappen. Die Bilder von George Grosz sprechen von all dem, was Menschen an Demütigung, Gesinnungsdruck, Gewalttätigkeit, Einengung des freien Wortes oder allein schon an Geschmackswillkür auch heute noch aushalten müssen.

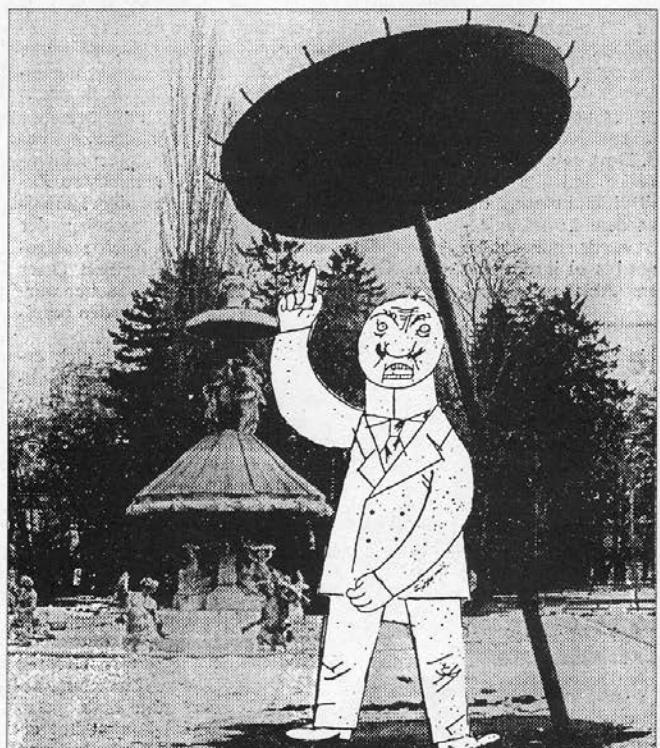
Vor solchem Hintergrund aber ist erst eine sachliche und ehrliche Diskussion auch über Serge Spitzers „Brunnenplastik“ im Grazer Stadtpark zu führen, wobei auch die Frage nach künstlerischer Qualität — nicht nur nach Ideologie — zu stellen wäre.

Vor kurzem erst sagte die Witwe eines der bedeutendsten Künstler unseres Landes: „Die Zeit der großen Maler und Bildhauer scheint zu Ende zu gehen. Jetzt kommt die Zeit der Bastler.“ Und so ist zu bedenken:

Gerade in der Steiermark, in der Heimat eines Alfred Wickenburg und Gottfried Fabian, eines Fritz Hartlauer oder Gerhard Moswitzer, wird man besonders sorgfältig mit der Aburteilung von Ge-

staltungen — aber auch mit der voreiligen Verteilung von Superlativen an Kunstwerke umzugehen haben.

Bevor also nicht etwa eine von Hartlauers Urzellen oder einer schlanken Stele Moswitzers zwischen der Grazer Glacisstraße und dem Opernring ihre Schönheit entfalten dürfen, solange man in diesem Zusammenhang nicht auch von den Arbeiten Mario Deelevas oder Friedrich Panzers redet, solange bedarf es der Bescheidenheit. (Im übrigen tritt kein Geringerer als der Biennale-Teilnehmer Karl Prantl für die bisher vernachlässigte Hereinnahme etwa von Hartlauers Arbeiten in den öffentlichen Raum ein.) Bloß Aktuelles darf die noch lange nicht geborgenen Werke des Landes nicht ver-



Bereits mehr als 1500 Unterschriften hat die überparteiliche Bürgerinitiative „Weg mit dem rostigen Nagel aus dem Grazer Stadtpark!“ gesammelt.

drängen. Beides ist wichtig und soll sich in der Zeit bewähren! Möglicherweise mittelmäßige Arbeiten an übermäßig bedeutsamen Standorten verstellen neue, qualitätvolle Entwicklungen und liefern unnötig den Anlaß zum Ausbruch des „gesunden Volksempfindens“ („Gesundes Volksempfinden“, schon gesehen in vielen Varianten in: Hitlers Vorrede zu „Deutsche Kunst und entartete Kunst“, S. 17, 24, 26, 30). Der Grazer Stadtpark selbst jedoch ist — gerade auch bei der dringend notwendigen Erstellung eines anspruchsvollen Konzeptes für die Integration neuer öffentlicher Kunst — in seiner noblen Gesamtgestaltung als „Englischer Naturpark“ grundsätzlich zu bewahren bzw. wieder herzustellen:

Ohne wulstige Asphaltstraßen, ohne „Verbauung“ der alten Festungsmauer des Domenico dell’Allio, vielleicht auch ohne alle maßstabslosen Stein- und Holzsymbole, jedoch stets als großartiger Platz zur Entfaltung alter und neuer „Kunst im öffentlichen Raum“.

Der unnötig geschmähte „Rostige Nagel“, in einem ihm angemessenen Stadt-

parkbereich situiert, wäre solchermaßen z.B. als lustiger Wegweiser zum ohnedies schwer auffindbaren Kulturhaus in der Elisabethstraße (mit der dort dargebotenen Kunst) denkbar.

Darüber sollte man emotionslos und ideologiefrei reden dürfen, gerade weil die Lust am Einengen und Verbietenwollen in Fragen der Kunst wieder deutlicher zu werden scheint und in städtischen Informationsbroschüren schon wieder Stimmung gegen „Wesensfremdes“ in der Grazer Altstadt gemacht wird („Wesensfremd“, schon gesehen in: „Deutsche Kunst und entartete Kunst“, S. 10). Dabei denkt man auch an gewisse hausgemachte Traditionen und erinnert sich, daß das „gesunde Volksempfinden“ gewisser Grazer Kreise bereits am 7. Mai 1929 die Aufführung von Bert Brechts „Dreigroschenoper“ gewaltsam verhindert hat bzw. am 4. April 1944 den Abbruch „der Klugen“ von Carl Orff im Grazer Opernhaus lautstark erzwang (Harald Kaufmann: Neue Musik in der Steiermark, S. 50, 56, Graz 1957).

Wenn man als junger Mensch im Jahre

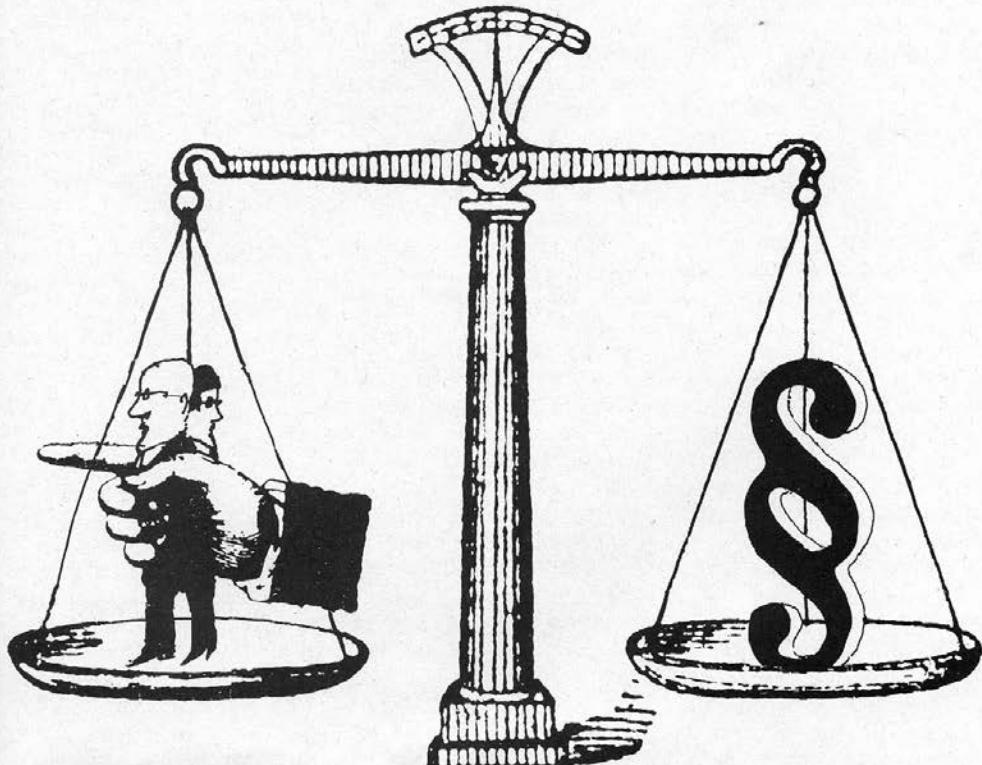
1938 auch „nur“ die Synagoge am Grazer Grieskai verbrennen sah, wenn man im Jahre 1944 zu jener Störaktion im Grazer Opernhaus kommandiert und dabei wegen „Fehlverhalten“ wieder hinausgeworfen wurde, dann wächst einem doch Recht und Pflicht zu, vor den „Anfangen“ einer neuen Kunsteinigung zu warnen.

Unseren Kindern braucht man so manches „Wesensfremde“ in der österreichischen Bundes-Kulturpolitik ohnedies nicht mehr zu erklären (Kunst und Kultur sind auch keine Wahlkampfthemen der letzten Zeit mehr gewesen). Und das (unnötige) Wendevokabular bedarf keiner historisch mißbrauchten Begriffe.

Ältere Menschen sorgen sich.

Doch viele von den Jungen haben bereits Angst.

Darum: Solange in Graz — absichtlich oder aus Einfältigkeit — schon wieder „Wesensfremdes“ gesucht wird, solange sollte der „Rostige Nagel“ als Pfahl im Fleisch des „gesunden Volksempfindens“ stehen bleiben.



satiricum

von Bernd Schmidt

Recht, Politik & überhaupt

Es erben sich Gesetz' und Rechte wie eine ew'ge Krankheit fort (...) Vom Rechte, das mit uns geboren ist, von dem ist leider nie die Frage.

So trist sieht Goethe in seinem „Faust“ die Rechtslage.

Politik ist Verständigung über das Wirkliche.

So resümiert Hofmannsthal.

Die Grenzen sind also abgesteckt. Hie das mit uns geborene Recht, das ewig der Anwendung harrt; da Politik als verwirklichte Machtausübung.

Und dazwischen — wir.

Wir, das will heißen: die Verwalteten, die Regierbaren — denen das Reagieren schon schwer fällt — die Erpreßbaren, die Be-Herrschten — weil wir bekanntlich nie unsere Beherrschung verlieren! — die Be-Drohten.

Letzteres besonders durch die raffinierte Vermengung von Recht und Politik plus ein paar Spritzern Partei: im wohlendenen Cocktail Partei-Politik. Bevor der Poly-Tick greifbar wird, noch ein paar passende Zitate.

Politik ist, das man Gottes Schritt durch die Weltgeschichte hört, dann zuspringt und versucht, einen Zipfel seines Mantels zu fassen.

Da schweigt er wieder, der alte Bismarck, in Kampferinnerungen um das deutsche Reich. Ich kann ihn mir gut vorstellen, wie er — den Schritt Gottes im Ohr — aus dem Gebüsch hüpf't und den nächstbesten Mantelzipfel

zu erhaschen versucht.

Und zum Recht: Das Recht ist angewandte Macht. Zumdest sagt das der österreichische Aphoristiker Hans Lohberger. Zwischenbilanzierend darf ich festhalten: Politik und Recht passen recht gut zusammen — als sich selbst verherrlichende Pressionsmittel der solcherart dressierten Masse.

Recht und Politik können's aber noch besser.

Da existiert — zum Unterschied zu diversen Spielautomaten — der Verwaltungsapparat. In diesen Moloch Geld zu stecken, ist zwar sinnlos (die Gewinnchancen sind zu gering), dennoch unabwendbares Geschick jedes Staatsbürgers.

Wo verwaltet wird, fliegen Stempelkissen. Der Indifferenz des Beamten ist die Angst des Bürgers proportional. Oder: Was vom ärmelgeschonten Ab-Weisungsberechtigten entschieden wird, gilt fortan als 11. Gebot — Du sollst nicht wider das OBEN sein. Eigentlich sollte der Bürger — denken wir nur an die französische Revolution und ihre Wahlsprüche von Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit — sehr wohl das OBEN sein... Wi(e)der.

Recht wird erzeugt, denn (siehe oben!) von angeborenen Rechten ist nie die Frage. Wie impotent die Rechtserzeuger sein können, beweist die Schar derer, denen durch „Recht“ Unrecht widerfährt. Eindrucks voll.

Doch, bitte schön, man kann ja was tun dagegen, nicht wahr?! Man kann, wenn man kann.

(Nestroy nachempfindend möchte ich schreiben: Man kann, wenn Herr kann.) Nämlich — intervenieren. Diese (nicht nur, aber doch stark) österreichische Art des Mit- und Hineinregierens gestaltet einerseits für die, die es sich richten können, Recht und Politik erträglich; macht den anderen, die da weniger — äh — Begabung haben, das Leben schwer.

Freilich, solange aus Intervenitas nicht Herrschaft wird, Herrschaftsseiten!, ist noch nicht alles verloren. Doch die Polit-Bombe tickt immerhin schon vernehmlich.

Zurück zur kurz angerissenen Partei-Politik. Dabei ist sich der Satiriker nie ganz sicher. Soll's Politik der (einer) Partei sein? Politik für eine Partei? Partei-Nahme für Politik? Ein Partei-Name in Sachen Politik? Wie gesagt — der Poly-Tick. Wenn der eine über den anderen herrscht, herrscht zugleich Ruhe im Land.

Bis der Beherrschte die Beherrschung doch einmal verliert.

Doch das Volk ist ein Ries' in der Wiegen, der erwacht, aufsteht, herumtargelt, alles zusamm'tritt und am End' wo hineinfällt, wo er noch viel schlechter liegt als in der Wiegen. Sagt Nestroy. In diesem Sinn bleiben wir weiter auf dem Türvorleger zur Macht hingekuschelt. Und halten uns Augen, Ohren und — vor allem — den Mund zu.

WISSENSCHAFT

Uninteressierte Schnell-Lerner

Nicht jene Studenten studieren am schnellsten, die ihr Fach aus purer Begeisterung wählen, sondern jene, die im Studium eher ein Mittel zum Zweck (für ein später erfolgreiches Berufsleben) sehen. Das ifb-Spektrum berichtet dies als Ergebnis einer Untersuchung, die von Univ.-Prof. Dr. Stefan Titscher vom Soziologischen Institut der Wirtschaftsuniversität vorgenommen wurde. Aus der Betrachtung kristallisieren sich sechs „Lerntypen“ heraus. Die „Inhaltsstudierer“ bringen großes fachliches Interesse mit, verzetteln sich aber gerade deswegen häufig. Die „Prestigestudierer“ wollen später Erfolg haben, wählen attraktive Fächer und studieren ziemlich intensiv. Die „planlosen Durchgangsstudierer“ haben kaum spezifische Interessen und wollen sich nicht besonders anstrengen. Die „berufsbezogenen Durchgangsstudierer“ wollen möglichst bald ins Berufsleben einsteigen und studieren am schnellsten. Die „peripheren Studierer“ haben an den Hauptfächern kaum Interesse, wohl aber an den Randfächer. Die „Organisationsstudierer“ schließlich gehen zunächst ohne besondere Motivation an das Studium heran, entwickeln aber später oft ein starkes Engagement und belegen oft Fächer, in denen sich sich kritisch mit dem Studium auseinandersetzen können.

Meinungen zur Privatisierung

Im „Journal für Sozialforschung“ werden Ergebnisse aus der Meinungsforschung berichtet, die sich mit der Einstellung der Österreicher zu verschiedenen Privatisierungsvorhaben beschäftigen. 1976 konnten sich nur 17%, 1986 immerhin stolze 63% für die Feststellung erwärmen: „Einige Betriebe, die derzeit verstaatlicht sind, werden wieder in Privatbetrieb umgewandelt.“ Grundsätzlich für die Privatisierung von Staatsbetrieben sprechen sich 1986 sogar 66% aus, nur 28% sind eher dagegen. Eine hauchdünne Mehrheit, nämlich 51% der Befragten meint, es sei möglich, aus den verstaatlichten Betrieben wieder gewinnbringende Unternehmen zu machen; in der Steiermark allerdings vertreten 61% diese Auffassung, wobei besonders die mittleren Altersgruppen an eine solche Chance glauben.

Lannacher Öko-Schule

Im steirischen Lannach wird an der ersten Öko-Hauptschule Österreichs geplant; Dr. Johann Gepp von der Akademie der Wissenschaften hat dazu eine Studie verfaßt. Eine etwa fünf Hektar große Feuchtfläche stünde zur Verfügung; es sollte ein biologischer Garten angelegt werden; die Schule könnte in den Abendstunden und während der Ferien auch als Umweltschutz-Ausbildungszentrum für Lehrer, Bergführer,

Naturschützer usw. Verwendung finden. Der Lehrplan, so meint Gepp, sollte fünf bis sechs Stunden mehr Natur- und Umweltkunde als in „normalen“ Schulen enthalten, Fächer wie Chemie, Physik, Geographie müßten stärker auf Umweltfragen hin orientiert sein.

Verbetonierung

Trotz der seit Jahren geäußerten Kritik schreitet die Bodenversiegelung in Österreich, vor allem in ländlichen Gebieten, voran. Von 1971 bis 1981 nahm der Gebäudebestand insgesamt um 24% zu, in Kleingemeinden jedoch um bis zu 40%. Im Durchschnitt gehen täglich zwischen 30 und 60 Hektar Boden – oft wertvollstes Ackerland – verloren; d.h., zwei Hektar pro Stunde oder knapp 6 Quadratmeter in der Sekunde. (Für die Schweiz wurde nur ein „Verlust“ von einem Quadratmeter pro Sekunde errechnet.) Wie der Wiener Geograph Univ.-Prof. Dr. Othmar Nestroy errechnet hat, beanspruchen Autobahnen und Schnellstraßen rund vier bis fünf Hektar Boden pro Baukilometer; auch der expandierende Fremdenverkehr erweist sich als starker „Bodenenschlucker“.

Atommüll unterwegs

Eine neue amerikanische Studie hat ergeben, daß zur Zeit mindestens eine Tonne Uran 235 und Plutonium 238 als Atommüll die Erde umkreist. Ein beträchtlicher Teil davon stammt von den dreißig mit Kernreaktoren ausgestatteten Satelliten, die von der Sowjetunion seit 1967 zur Ozeanaufklärung in den Weltraum gebracht worden sind; wenn die Satelliten „ausgedient“ haben, bleiben die Reaktoren in rund 1000 km Höhe, wo sich bereits die Gefahr von Kollisionen abzeichnet. (Presse).

Mittagsschlaf

Kein Zeichen von Faulheit, sondern Ausdruck eines natürlichen körperlichen Bedürfnisses ist der Mittagsschlaf, wie Jürgen Zulley und Scott Campbell am Max-Planck-Institut für Psychiatrie in München herausfanden. Aus ferner Vergangenheit stammt das Verlangen nach einem Nickerchen in der Mittagshitze; aber der Tagesablauf würde, stünden dem nicht die Zwänge des Arbeitslebens entgegen, des öfteren durch kurze Schlafphasen unterbrochen. Beseitigt man alle Hindernisse und Ablenkungen, überfällt der Schlafimpuls den Menschen untertags in einer Art Vier-Stunden-Takt. Am deutlichsten ist die Ermattung um die Mittagszeit, aber auch gegen 9 Uhr und 17 Uhr zeigen sich Höhepunkte der Schlafbereitschaft. (SpdW).

Wettereinflüsse

Daß sich die Witterung auf das Wohlbefinden wesentlich auswirkt, ist eine Alltagsweisheit. Mag. Gerhard Grossmann vom Institut für Soziologie der Universität Graz hat nun mehr vielfältige statistische Daten zusammengetragen, die diese Wetterfühligkeit belegen. Bei einer aufkommenden Wetterveränderung (Phase 4 in einem Schema, in dem der Wetterablauf in sechs Phasen erfaßt wird), finden sich um 50% mehr Betriebsunfälle als in anderen Wetterlagen, um 48% mehr Verkehrsunfälle, um 40% mehr Schulunfälle, um 43% mehr Sportunfälle, um 54% mehr interne Notfälle (also Herzinfarkte u. dgl.). In derselben Wetterphase werden 51% Rettungsinsätze abgewickelt, in der Phase davor – also ebenfalls vor dem Wetterumschlag – 28%, d.h.: In den übrigen vier Wetterphasen fallen nur 21% aller Einsätze an. Diese Befunde stehen im Einklang mit ebenfalls empirisch erhobenen Befragungsergebnissen über den Verlauf des Befindens der Menschen, mit Beobachtungen von Lehrern in Schulen und mit Hinweisen von Ärzten aus Krankenhäusern. Folgerungen aus dieser Studie könnten etwa sein: die Einrichtung eines Wetterinformationsdienstes, die entsprechende Einsatzplanung für Rettungsmannschaften und Kliniken, die Anpassung von Operationsplänen in Spitäler usw.

Süße Frösche

Kanadische Frösche verhalten sich im Winter ungewöhnlich: Sie investieren wenig Anstrengungen darin, sich kälteschonend einzubauen, sie verbringen vielmehr einen Teil des Winters als „Gefriergut“. Indem sie ihr Blut, wenn sich die ersten Eiskristalle im Körper zu bilden beginnen, rasch (durch den Abbau des Glykogenvorrats in der Leber) mit Glukose anreichern, entziehen sie ihren Körperzellen so viel Flüssigkeit, daß das restliche Wasser ohne weiteres gefriert kann. So können sie in gefrorenem Zustand bei minus zehn Grad Celsius über Wochen aushalten, und nach vorsichtigem Erwärmen erholen sie sich vollständig.

Politik durch Fernsehen

Die elektronischen Medien befinden sich nach wie vor im Vormarsch. Wie den Untersuchungen des Fessel-Institutes zu entnehmen ist, sahen 1961 nur 31% der Wahlberechtigten täglich oder zumindest mehrmals in der Woche die Sendung „Zeit im Bild“, zehn Jahre später waren es schon 62%, 1981 schließlich 80%. 1961 haben sich 11% in erster Linie durch das Fernsehen über das politische Geschehen informiert, 50% über das Radio und 61% über Tageszeitungen; 1981 beachten 62% vor allem das Fernsehen, der Radio ist auf 15% abgesunken, die Tageszeitungen auf 27%.

CHRONIK

2. März 1987

Die Wahl Kurt Waldheims habe auch positive Ergebnisse gehabt, erklärt der Leiter des Instituts für Judaistik an der Wiener Uni, Prof. Kurt Schuster: Der Antisemitismus in Österreich sei im Abstinken.

Paul Burgtaller in einem Interview: „Sollte Minister Lichal wirklich meinen, im Mai fliegen die Draken, dann werden wir eben zu diesem Zeitpunkt die ÖVP-Reißleine ziehen!“ Der Mai ging vorbei — die Draken fliegen nicht.

5. März

Der bayerische Ministerpräsident Franz Josef Strauß fühlt sich von den österreichischen Presse anlässlich seines Opernballbesuches beleidigt. Innenminister Blecha stellt in seinem Bericht über die Opernballdemonstration an den Nationalrat fest, es seien sowohl auf Seiten der Veranstalter als auch seitens der Polizei Fehler vorgekommen.

Mit 24 von 36 Stimmen wird der 58jährige Bauernbündler Alois Partl zum neuen Landeshauptmann von Tirol gewählt.

7. März

Die Verbundgesellschaft erwägt, das Atomkraftwerk Zwettendorf auf Gasbetrieb umzustellen.

9. März

Die Bestellung des Universitätsprofessors Kurt Krenn zum vierten Wiener Weihbischof führt zu heftigen innerkirchlichen Diskussionen.

10. März

Erfolg der ersten Ozongesprächsrunde zwischen Minister Fleming und Vertretern der Industrie: Das in Sprays verwendete Treibgas soll schriftweise verborden werden.

Die große Koalition erfordere eine noch stärkere Betonung der Länderinteressen im Bundesrat, verlangt der stellvertretende Bundesratsvorsitzende, Univ.-Prof. Dr. Schambeck.

13. März

Kurt Steyrer wird Präsident des ARBÖ.

14. März

Der Betriebsrat der Steyr-Werke lehnt freiwillige Opfer der Belegschaft als Beitrag zur Sanierung des Konzerns ab.

64

16. März

„Viele Gemeinsamkeiten“ entdeckt Landesparteisekretär Gerhard Hirschmann zwischen der bayrischen CSU und der Steirischen Volkspartei. Er zeigt sich bei einem Besuch in der CSU-Landesleitung „tief beeindruckt von dem für beide Seiten mützlichen Kooperationsmodell der CSU mit der CDU.“

Die Schulden der Vereinten Nationen gegenüber Österreich betragen 358 Millionen Schilling. Es sind dies 105 Millionen für das Nahostkontingent und 253 Millionen für die auf Zypern stationierten Soldaten.

18. März

Die Europäische Gemeinschaft begrüßt das Interesse Österreichs an einer Beteiligung am EG-Binnenmarkt.

20. März

Bonn befürchtet ein Abwandern von Deutschen nach Österreich, da unser Land zu den steuerungsfähigeren Nachbarländern der Bundesrepublik zähle.

24. März

Wiens Bürgermeister Helmut Zilk erklärt, er könne sich auf dem Flughafen Wien keine zusätzlichen Starts oder Landungen von Draken vorstellen. Landeshauptmann Krainer bewerte die jüngsten Beratungen des Landesverteidigungsrates als positiv.

26. März

Keine Freude hat man in der Stadt Salzburg mit den künftig zu erwartenden Draken-Unglücksfällen. Dies wird nach einer gemeinsamen Sitzung der Landesregierung mit Spitzenpolitikern der Stadt bekanntgegeben. Landeshauptmann Haslauer: „Die Stadt Salzburg akzeptiert die vorgesehene Landetaletätigkeit der Draken. Einen darüber hinausgehenden stärkeren Einsatz kann ich mir nicht vorstellen.“

Im Gespräch mit Vertretern der an den Flughafen Thalerhof angrenzenden Gemeinden erklärte Verteidigungsminister Lichal: „Ich kenne den Flughafen in der Einöde nicht, dort wo der Lärm des Draken niemanden belästigt.“

Im Presseclub Concordia diskutieren Österreichs Journalisten, ob sie in der Krise sind. Vizebürgermeister Busek in seinem Referat: „Vielleicht würde es gegen die ständige Politiker-Interventionistin helfen, wenn die Zeitungen in einer konzentrierten Aktion eine Rubrik ‚Heute hat angerufen...‘ veröffentlichen würden.“

28. März

Im Nationalrat wird beschlossen, die Parteidförderung zu reduzieren: Der Sockelbetrag wird von 14 auf 3 Millionen Schilling gesenkt. Die weiteren Zuwendungen erfolgen nach der Stimmenanzahl bei der letzten Nationalratswahl.

31. März

Die „Süd-Ost-Tagespost“ erscheint zum letzten Mal. Es war nicht mangelnde Qualität, die ihr den Todesstoß versetzte.

3. April

Die Vorsitzende der Journalistengewerkschaft Eva Prager-Zitterbart meinte zur Entwicklung der Medienlandschaft, Österreich drohe zu einem „medialen Entwicklungsland“ zu werden.

5. April

Verteidigungsminister Robert Lichal wird neuer ÖAAB-Bundesobmann.

10. April

Laut einer Meinungsumfrage in zwölf Ländern Europas sind die Österreicher, trotz der Probleme der jüngsten Zeit, die amerikafreundlichsten Westeuropäer.

Der bisherige Wiener Korrespondent der „Tiroler Tageszeitung“ Josef Novak, wird neuer Chefredakteur der Austria Presse Agentur.

15. April

Scharfe Kritik ermetzt Exfinanzminister Salcher von Bundeskanzler Vranitzky. Der Kanzer spricht von „Restbeständen der Pallatsch-Produktion Salchers“. Salcher kontiert prompt mit Kritik am „Androsch-Clan“.

21. April

Bischof Weber in seiner Osterpredigt im Grazer Dom: „Wir verscherbeln kein Gramm Gold des Glaubensguts mit Augenzwinkern, wir halten vielmehr daran fest. Zugleich aber wissen wir um die endlose Vielfalt der Schicksale und der vielen mühsamen Stufen, die ein Mensch zu gehen hat und bei denen er oft ermüdet.“ Exvikarprälat Withalm wird 75.

22. April

Univ.-Prof. Simon kritisiert Verteidigungsminister Lichal als Gegenbild von alledem, was er sich unter einer zukunftsorientierten, kreativen und bürgernahen ÖVP vorstelle. Simon tritt aus dem ÖAAB aus. Eröffnung des Wiener Konferenzzentrums ohne Mock und Kreisky: Bundesbahnen: Verlust im Vorjahr auf 6,2 Milliarden angestiegen. Österreichs Weinexport im ersten Jahr nach dem Glykol-Skandal auf den niedrigsten Stand seit 17 Jahren gesunken.

23. April

Südtirol: Magnago nennt erstmals Roland Riz als seinen Nachfolger.

27. April

Wiener Weihbischof Krenn empfängt unter Polizeischutz die Bischofsweihe.

28. April

USA setzen Bundespräsident Waldheim ohne Beweise auf die Watch-list und sperren ihn damit aus. Reagan informiert Botschafter Klestil persönlich, beruft sich auf die US-Rechtslage und hebt die engen und freundschaftlichen Beziehungen zu Österreich hervor.

30. April

Heinzinger von ÖAAB-Bundesleitung einstimmig wieder zum Generalsekretär nach Lichal-Vorschlag bestellt.

4. Mai

Verkehrsminister Streicher stellt das Konzept „Neue Bahn“ vor, das die ÖBB vor weiteren Marktanteilsverlusten bewahren soll.

6. Mai

Spielberger Bürgermeister Zeller (SPÖ): „Die Investitionen am Fliegerhorst Zeltweg können den Lärm und die Entwertung der Baugründe nicht aufwiegen.“

Oberösterreichs FPÖ-Obmann Schender: Man hätte im Raum Hörsching akzeptiert, daß dort Draken landen, das Spekulieren mit der Verlegung einer Staffel nach Hörsching sei aber nicht zu verantworten. Ex-Bauminister Heinrich Übleis wird neuer ÖBB-Generaldirektor.

7. Mai

„Wir sind Weltmeister auf schrumpfenden Märkten mit Waren von sinkender Bedeutung“, sagt der jüngste Bericht des Wirtschaftsforschungsinstitutes.

13. Mai

Hasiba wird neuer AAB-Landesobmann. Die Grunderwerbssteuer wird per Gesetz reformiert: Der Steuersatz wird halbiert, dafür gibt es keine Ausnahmebestimmungen mehr.

15. Mai

Eklat bei der außenpolitischen Debatte im Parlament: Der grüne Abgeordnete Wabl entrollt am Rednerpult eine Hakenkreuzfahne. Eine Expertengruppe kehrt aus Belgrad zurück: Vranitzky erklärt, das Aktenstudium habe zu keinen neuen Erkenntnissen über Waldheims Kriegsvorwürfe geführt. SPÖ-Tageschrift „Henkel“ des steirischen Landesbildungsausschusses kritisiert die „zehn Todsünden der SPÖ“ und die „Arbeitsplatzverluste durch den Banker Vranitzky“.

18. Mai

Eine US-Delegation in der Causa Waldheim kommt nach Wien, bringt aber keine Unterlagen mit.

19. Mai

Details der US-Argumentation für die „Watchlist“: Es genügt, wenn jemand Dolmetscher, Verwaltungsbeamter oder Wache war. Vranitzky zu einem sechstägigen offiziellen Besuch in die USA abgereist.

21. Mai

Brigadier Eitner zum Draken: Wir haben dieses Gerät immer abgelehnt.

22. Mai

Vranitzky bei Reagan im Weißen Haus. Die USA: „Watchlist“-Entscheidung nicht gegen den Bundespräsident oder die Österreichische Regierung, sondern nur als Befolgung einer spezifisch amerikanischen Gesetzgebung.

25. Mai

Mock reist „Wegen Grippe“ nicht nach Zypern, nimmt aber das CV-Ehrenband der St. Pöltner „Floriania“ an. Landesparteisekretär Hirschmann: „Mock ist überlastet und kann seine vielen Funktionen nicht wahrnehmen. Nichts ist da, kein Obmann, kein Generalsekretär.“

Weit weniger Kündigungen als ursprünglich erwartet wird es im Grazer Steyr-Daimler-Puch-Werk geben. Voraussichtlich wird ein Großteil der Zweirad-Belegschaft in den Vierradbereich übernommen werden können.

26. Mai

Österreich ist das einzige europäische Land, in dem die Suchtfiktionalität abnimmt.

27. Mai

Zeitungskrieg Dichand-Falk mit außergerichtlichem Vergleich beigelegt: Dichand kann Falks Hälfte-Anteil an der Krone erwerben. Dichand verzichtet darauf, Falk die Herausgabe der ganzen Woche zu verwehren. Der bisherige Botschafter in den USA, Klestil, ist nun Generalsekretär für Auswärtige Angelegenheiten.

Offenbar kandidiert nicht mehr für den SPÖ-Bundestrauenvorsitz: Dohmali einige Kandidatin. 7000 durch Pensionierung frei werdende Planstellen im Bundesdienst werden heuer nur noch zu 50 Prozent nachbesetzt.

Gegen die Stationierung von Abfangjägern auf dem Flughafen Linz-Hörsching spricht sich die SPÖ des Bezirkes Linz-Land aus.

29. Mai

Hartl Kritik am Verfassungsgerichtshof-Entscheid über die wiedererlaubten Mehrfachpensionen für die Grazer Ex-Politiker Götz, Scherbaum usw.

30. Mai

Die Ehescheidungen gingen 1986 um 5, in Wien sogar um 12 Prozent zurück. Gute Werte für Österreich: 68 Prozent der Amerikaner haben derzeit von Österreich eine sehr gute oder gute Meinung.

AUTOREN DIESER NUMMER

Redaktion dieser Nummer:
Univ.-Prof. Dr. Reinhard RACK.
Grafische Gestaltung und Illustrationen:
Georg SCHMID.

OSR Dr. Horst BOGNER
Magistratsdirektor der Landeshauptstadt Graz

Obersenatsrat in Ruhe
Univ. Prof. DDr. Kurt GALLENT

Univ.-Prof. Dr. Roman HERZOG
Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts,
Karlsruhe, BRD

Landtagsabgeordneter
Dr. Gerhard HIRSCHMANN
Landesparteisekretär der steirischen Volkspartei

Dr. Gerhart HOLZINGER
Sektionsleiter Bundeskanzleramt — Verfassungsdienst

Reinhard HRASTNIK
Journalist

w. HR Raoul F. KNEUCKER
Generalsekretär des Fonds zur Förderung der
wissenschaftlichen Forschung, Wien

w. HR Dr. Heinz KONRAD
Bezirkshauptmann von Hartberg

Dr. Roswitha PREININGER
Journalistin

Univ.-Doz. Dr. Manfred PRISCHING
Institut für Soziologie, Universität Graz

Univ.-Prof. Dr. Reinhard RACK
Institut für Öffentliches Recht, Universität Graz

Univ.-Prof. Dr. Bernhard RASCHAUER
Universität Wien; Umweltanwalt des Landes
Niederösterreich

Peter RIESER
Bürgermeister von Amering

w. HR Dr. Manfred RUPPRECHT
Umweltschutzkoordinator des Landes Steiermark

Kaspanaze SIMMA
Landtagsabgeordneter, Vorarlberg

Bernd SCHMIDT
Schriftsteller

Franz TRAMPUSCH
Landesparteisekretär der SPÖ Steiermark

Univ.-Doz. Dr. Heimo WIDTMANN
Lehrbeauftragter an der Universität Graz

Gustav ZEILLINGER
Volksanwalt außer Dienst;
Verein der österreichischen Steuerzahler



Zeichnung: Dipl.-Ing. Franz Quinz.