

# Verhältniswahlrecht – Mehrheitswahlrecht Proporz oder Majorz

Diskussionspapier Nr. 79-R-99

Manfried Welan

Juni 1999



Institut für Wirtschaft, Politik und Recht  
Universität für Bodenkultur Wien

Die WPR-Diskussionspapiere sind ein Publikationsorgan des Instituts für Wirtschaft, Politik und Recht der Universität für Bodenkultur Wien. Der Inhalt der Diskussionspapiere unterliegt keinem Begutachtungsvorgang, weshalb allein die Autoren und nicht das Institut für WPR dafür verantwortlich zeichnen. Anregungen und Kritik seitens der Leser dieser Reihe sind ausdrücklich erwünscht.

Kennungen der WPR-Diskussionspapiere: W - Wirtschaft, P - Politik, R - Recht

WPR Discussionpapers are edited by the Department of Economics, Politics, and Law at the Universität für Bodenkultur Wien. The responsibility for the content lies solely with the author(s). Comments and critique by readers of this series are highly appreciated.

The acronyms stand for: W - economics, P - politics, R - law

Bestelladresse:

Institut für Wirtschaft, Politik und Recht  
Universität für Bodenkultur Wien  
Gregor Mendel-Str. 33  
A – 1180 Wien  
Tel: +43/1/47 654 – 3660  
Fax: +43/1/47 654 – 3692  
e-mail: h365t5@edv1.boku.ac.at

Internetadresse:

<http://www.boku.ac.at/wpr/wprpage.html>  
[http://www.boku.ac.at/wpr/papers/d\\_papers/dp\\_cont.html](http://www.boku.ac.at/wpr/papers/d_papers/dp_cont.html)

# Verhältnswahlrecht – Mehrheitswahlrecht.

## *Proporz oder Majorz*

### I n h a l t s v e r z e i c h n i s

1. Zwei Wahlsysteme und ihre Konsequenzen	1
2. Die problematische Gerechtigkeit des Proporzwahlrechts	6
3. Majorz und Proporz in der österreichischen Geschichte	12
4. Was nun?	20
5. Literaturlauswahl	25

# Verhältnswahlrecht – Mehrheitswahlrecht.

## *Proporz oder Majorz*

von Manfred Welan, Universität für Bodenkultur Wien

### 1. Zwei Wahlsysteme und ihre Konsequenzen

Zwei Grundwahlsysteme stehen sich gegenüber: Mehrheitswahl und Verhältnswahl. Bei jener ist gewählt, wer die Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigt. Man muss im Verhältnis zu den anderen die größere Zahl oder mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen erhalten haben. Die Kombination von Wahl durch absolute Mehrheit im ersten Wahlgang mit Stichwahl im zweiten nennt man absolute im Gegensatz zur relativen Mehrheitswahl.

Nach dem Proporzwahlrecht gelten die Kandidaten nach dem Verhältnis der Stimmen, die auf sie entfallen, als gewählt.

Welche Konsequenzen haben diese Systeme?

Die relative Mehrheitswahl bewirkt Konzentration. Durch die Periodizität der Wahlen tendiert sie zum Zweiparteiensystem. Ent- und Bestehen radikaler Parteien wird durch den Drang zur Mitte, wenn nicht ver-, so doch behindert. Das System neigt zu Mitte und Maß. Denn jede Partei schränkt sich in Postulaten und Propaganda ein, wenn und weil sie regieren muss; die Opposition, weil sie mit der Möglichkeit der Übernahme der Regierung nach den nächsten Wahlen rechnen muss. Das Volk wird zum Schiedsrichter über Programme, Postulate, Persönlichkeiten und Politiker. Es entscheidet über die Regierungs- und Oppositionsrolle. Es trägt Verantwortung.

Das Proporzsystem bewirkt Diffusion. Zusammen mit Freiheitsrechten tendiert es zum Vielparteiensystem. Da keine der Parteien leicht die absolute Mehrheit erringt, kann jede alles Mögliche postulieren und sich gehen lassen. Das gilt insbesondere für strukturelle Oppositionen und Minderheiten. Das Volk kann zwar bei der Wahl über Persönlichkeiten, Programme, Propaganda und Produkte der Parteien entscheiden, die Entscheidung über die Regierungsbildung und die Regierungsprogramme muss es aber den Parteileitungen überlassen. Die Bildung einer homogenen und stabilen Regierung über die Wählerschaft ist, wenn nicht ver-, so doch behindert. Parteien scheuen Aussagen über Regierungskoalitionen, um nach dem Wahl-

kampf freie Hand zu haben. Das Volk delegiert die Parteien zu den wichtigsten politischen Entscheidungen, so zu Entscheidungen über Regierungszusammensetzung und –programm. Das Ent- und Bestehen radikaler Parteien wird gefördert. Die politische Verantwortung liegt in diesem System sowohl bei den Parteien als auch bei der Wählerschaft oder besser gesagt: bei niemandem.

Wer die Dynamik des Regierungssystems, eine klare Rollenverteilung zwischen Regierung und Opposition und konkrete Verantwortung anstrebt, wird sich daher für das Mehrheitswahl-system entscheiden. Die Kontrolle der Regierenden seitens der Wählerschaft, die demokratische Legitimation des Regierungsbereiches, direkter Einfluss des Volkes auf die Regierungsbildung sprechen dafür.

Aber bei der Mehrheitswahl gibt es nur Sieger und Besiegte, ein Entweder-Oder, ein Alles oder Nichts.

Ist das gerecht?

Wer wie in einem Spiegel die Wählerschaft im Parlament finden will, wer den Schutz der Minderheiten schätzt und an ihren Einfluss im Parlament auf dessen Willensbildung glaubt, wer dem Ent- und Bestehen neuer Parteien besondere Bedeutung zubilligt, der wird für das Verhältniswahlsystem sein. Wer im Parlament, also in der Volksvertretung, das wichtigste Organ des Systems sieht und nicht die Regierung, wird dafür sein. Gerade weil es nicht mehrheits-, sondern minderheitsfördernd ist, ist es sympathisch. Wer für ein Sowohl-als-auch und einen Erfolg für möglichst viele Gruppen ist, wird es bejahen. Nach mancher Erfahrung bringt das Listenwahlrecht im Proporz Frauen leichter in das Parlament und auch das spricht wegen der geschlechtlichen Repräsentation für dieses System.

In der Praxis wird das Verhältniswahlsystem, dem idealiter ein Wahlkreis und die reine Listenwahl entspräche, in die Richtung einer Mehrheitsförderung verfremdet. So werden Wahlkreise eingeführt. Sie nähern den Proporz umso mehr der Mehrheitswahl, je kleiner sie sind, und je weniger Mandate in ihnen vergeben werden. Reststimmen müssen dann in weiteren Ermittlungsverfahren aufgeteilt und so ein Ausgleich gesucht werden. Durch Sperrklauseln, Grundmandatsregeln oder Prozentklauseln werden Kleingruppen von der Volksvertretung ausgeschlossen. Schließlich hat man durch Persönlichkeitswahlelemente die Listenwahl in die Richtung der Personalisierung verändert. Dazu gehören das Reihen und Streichen und das Erteilen von Vorzugsstimmen. Damit wird das System der starren in Richtung der beweglichen Liste entwickelt.

Der Wert des Verhältniswahlrechts liegt also im farbigen Abbild der Wählerschaft. Er liegt vor allem in der perspektivischen Gerechtigkeit und im politischen Pluralismus. Wie in einem Spiegel vermittelt die Wahl die parteimäßig organisierten Gruppeninteressen. Die Verhältniswahl ermöglicht Vielfalt, während die Mehrheitswahl leicht zur Majorisierung starker Minderheiten führen kann. Im folgenden wird der Einfluss des Wahlsystems auf verschiedene Zustände und Verhältnisse schematisch in einer Tabelle wiedergegeben.

Im Anschluss daran wird über zwei mögliche Missverständnisse aufgeklärt.

## Die Einflüsse des Wahlsystems

Auswirkungen auf	Verhältniswahl	Mehrheitswahl
1. Mehrheitsverhältnisse im Parlament	nicht mehrheitsfördernd	mehrheitsfördernd
2. Wählerstimmen	Streuung der Stimmen	Konzentration der Stimmen
3. Parteiensystem	Tendenz zum Vielparteiensystem	Tendenz zum Zweiparteiensystem
4. Konkurrenzsituation zwischen den Parteien	Unter Umständen zentrifugale Konkurrenzsituation (falls extreme Flügelparteien konkurrenzfähig)	Grundsätzlich zentripetale Konkurrenzsituation (da extreme Flügelparteien fast nie konkurrenzfähig)
5. Parteientypologie	Keine Tendenz zur Integrationspartei	Tendenz zur Integrationspartei
6. Mäßigung der Parteien	Parteien können leichter radikal sein	Parteien müssen Mitte und Maß suchen, um Regierung zu werden
7. Innovation	neue Gruppen haben Erfolgchancen, in die Volksvertretung zu kommen	neue Gruppen haben kaum Chancen
8. Regierungsbildung und -effizienz	Tendenz zu Koalitionsregierungen, daher Innovation und Effizienz durch Kompromisse gehemmt	Tendenz zu Einparteienregierungen – Innovation und Effizienz der Regierungspolitik erleichtert
9. Relation zwischen repräsentativen und plebiszitären Elementen	Stärkung der repräsentativen Elemente	Stärkung der plebiszitären Elemente
10. Verhältnis zwischen Politikern und Wählern	Größere Mittelbarkeit der Abhängigkeit der Abgeordneten und der Regierung von den Wählern	Größere Unmittelbarkeit der Abhängigkeit der Parlamentarier und der Regierung von den Wählern

Aus: Anton Pelinka/Manfried Welan, „Demokratie und Verfassung in Österreich, Wien-Frankfurt-Zürich 1971, S. 129; ergänzt

Bei der Interpretation dieser Tabelle sind zwei Arten von Missverständnissen möglich. Erstens: Die Tabelle enthält nur die Auswirkungen des Wahlsystems; dass aufgrund anderer Variablen ähnliche Tendenzen initiiert werden, ist durchaus möglich – etwa eine Tendenz zum Zweiparteiensystem bei Verhältniswahl. Diese Tendenz tritt dann jedoch nicht wegen, sondern *trotz* des Wahlsystems auf.

Zweitens: Die Konsequenzen eines Wahlsystems dürfen nicht mit Garantien verwechselt werden – so macht das Verhältniswahlssystem ein Vielparteiensystem, das Mehrheitswahlsystem ein Zweiparteiensystem wahrscheinlicher; aber das Wahlsystem garantiert nichts, da es ja eine von mehreren Variablen ist und durch das Hinzutreten anderer Variablen die vom Wahlsystem initiierten Trends umgekehrt werden können.

Im übrigen ist unter Stärkung der repräsentativen Elemente unter 9. vor allem die Stärkung der Parteien als solche gemeint. Die Wählerschaft stärkt bei jeder Wahl in erster Linie die Parteien und wird durch sie „mediatisiert“. Das schließt direktdemokratische Elemente nicht aus.

Stärkung der plebiszitären Elemente meint vor allem, dass das Volk auf die wichtigen politischen Akteure, also auf die Regierung, mehr unmittelbaren Einfluss ausübt und der Machtwechsel durch die Wähler leichter möglich ist.



## 2. Die problematische Gerechtigkeit des Proporzwahlrechts

Der Wert des Verhältniswahlrechts liegt im farbigen Abbild der Wählerschaft. Er besteht in der perspektivischen Gerechtigkeit. Wie in einem Spiegel vermittelt die Wahl die parteimäßig organisierten Gruppeninteressen. Soll in der Volksvertretung und im Staatswillen nicht ein einseitiges Parteiinteresse zum Ausdruck kommen, „dann müssen Garantien dafür gegeben sein, dass möglichst alle Parteiinteressen sich äußern und miteinander in Konkurrenz treten können, damit es schließlich zu einem Kompromiss zwischen ihnen komme. Diese Garantien bietet das Proporzwahlrecht“ meint Hans Kelsen in *Wesen und Wert der Demokratie* (2. Aufl., 1929, S. 63).

Was aber an Gerechtigkeit im Wahlverfahren und in der Volksvertretung erreicht wird, kann durch die Ungerechtigkeit bei der Mehrheitsbildung in der gewählten Vertretung weithin „ausgeglichen“ werden. Noch größer kann die Ungerechtigkeit bei der Bildung und Zusammensetzung der Regierung werden. Daher haben manche von einem Konzept ohne Konsequenz gesprochen. Denn in der politischen Praxis ist meist die Regierung das wichtigste Organ. Das ist auch ein Grund dafür, dass manche als Konsequenz des Proporzkonzeptes eine Proporzregierung fordern.

Das Paradoxon des Proporzwahlrechtes wurde folgendermaßen überspitzt formuliert: „Hat der Wähler im Wahlakt sein Listenbekenntnis in die große Rechenmaschine geworfen, so ist sein Werk vollendet. Es ist nunmehr wiederum Sache der Parteiorganisationen, daraus die Schlüsse für die parlamentarische Mehrheitsbildung zu ziehen. .... Gegenüber dem Verhältniswahlrecht steigert das Mehrheitswahlrecht den Einfluss des Wählers auf Kosten der statistisch-numerischen Wahrheit, ähnlich wie die Schaffung einer Volksvertretung den Einfluss der Vielheit auf Kosten der Unmittelbarkeit steigert. ... Je unmittelbarer und je reiner und zahlenmäßig genauer man versucht, den Volkswillen zum Ausdruck zu bringen, umso einflussloser, inhaltsloser und willensloser macht man ihn.“ (Erich Kaufmann, *Zur Problematik des Volkswillens*, Berlin und Leipzig, 1931, S. 18). F. A. Hermens, der große Plädoyer für das Mehrheitswahlrecht gehalten hat, wies dementsprechend darauf hin, dass die Wahl ein dynamischer Prozess ist, bei dem es sich um politische Willensbildung und nicht um eine statistische Willensmessung geht. (*Demokratie oder Anarchie, Untersuchung über die Verhältniswahl*, Frankfurt a.M. 1951, S. 8).

In der Demokratie soll für die politischen Minderheiten der Idee nach eine Chance bestehen, zur Mehrheit zu werden. Denn wenn Demokratie auch auf der Entscheidung der Mehrheit beruht, der sich die Minderheit zu unterwerfen hat, so will doch die Minderheit nicht immer ausgeschlossen werden.

Es stellt sich daher die Frage, ob die Wählerschaft diese Chance eher bei der Mehrheitswahl oder bei der Verhältniswahl hat?

Die Erfahrung zeigt, dass es diesbezüglich auf die Tradition und die konkreten politischen Verhältnisse in der Politik ankommt.

Je unklarer die Mehrheitsverhältnisse, desto mehr ist das Volk im Proporz von den Parteien abhängig. Das Wahlsystem garantiert der Wählerschaft zwar immer die Funktion eines politischen Statistikers, reduziert es aber, was die politische Entscheidung betrifft, leicht zum politischen Statisten.

Wer für die Verstärkung der Abhängigkeit der Herrschaftsträger von den Herrschaftsunterworfenen ist, wer für den Ausbau der Kontrolle der Herrschenden durch die Beherrschten eintritt, wer einer erheblichen Minderheit die Chance geben will, Mehrheit zu werden, muss sich fragen, ob nicht das Mehrheitswahlrecht ein Mehr an Demokratie bedeutet. Denn es kann den Wahlakt zu einer bindenden Entscheidung darüber machen, welche Partei die politische Führung übernimmt und welche in einem so alternierenden System die Opposition und politische Kontrolle. Überdies wird in diesem System der Regierungschef personalplebiszitär bestimmt. Die Mehrheitswahl kommt seiner Direktwahl gleich.

Das wäre in Österreich zwischen 1960 und 1980 möglich gewesen, als zwei Parteien bis zu 90 % der Wählerschaft auf sich vereinigten.

Nach Meinung vieler ging 1970/71 das System mit der Kreisky'schen Wahlrechtsreform, also mit einem verfeinerten Proporz, in die falsche Richtung.

Aber Kreisky machte das Unwahrscheinliche möglich und sogar wirklich: Dass man trotz eines verfeinerten Proporzes als Partei dreimal hintereinander immer mehr Mandate erhält. Dieser „Hatrick des Majorzes unter dem Proporz“ – das war die „Quadratur des Kreisky“.

Ein Rückblick auf die Wahlergebnisse der Zweiten Republik macht dies deutlich:

**Wahlergebnisse bei Nationalratswahlen in der Zweiten Republik  
Stimmenanteile in Prozent (%) und Anzahl der Mandate (M)**

Wahl- Jahr	SPÖ		ÖVP		FPÖ <sup>1</sup>		KPÖ <sup>2</sup>		Sonstige	
	%	M	%	M	%	M	%	M	%	M
1945	44,60	76	49,80	85	-	-	5,42	4	0,18	-
1949	38,71	67	44,03	77	11,67	16	5,08	5	0,51	-
1953	42,11	73	41,26	74	10,95	14	5,28	4	0,40	-
1956	43,04	74	45,96	82	6,52	6	4,42	3	0,06	-
1959	44,79	78	44,19	79	7,70	8	3,27	-	0,05	-
1962	44,00	76	45,43	81	7,05	8	3,04	-	0,48	-
1966	42,56	74	48,35	85	5,35	6	0,41	-	3,33	-
1970	48,38	81	44,66	78	5,52	6	1,97	-	0,47	-
1971	50,04	93	43,11	80	5,45	10	1,36	-	0,04	-
1975	50,41	93	42,95	80	5,41	10	1,19	-	0,04	-
1979	51,03	95	41,90	77	6,06	11	0,96	-	0,05	-
1983	47,65	90	43,22	81	4,98	12	0,66	-	3,49	-
1986	43,12	80	41,30	77	9,73	18	0,72	-	5,13	8 <sup>3</sup>
1990	42,78	80	32,06	60	16,64	33	0,55	-	7,97	10 <sup>3</sup>
1994	34,92	65	27,67	52	22,50	42	0,26	-	7,31	13 <sup>4</sup>
									5,97	11 <sup>5</sup>
1995	38,06	71	28,29	53	21,89	40	0,29	-	4,81	9 <sup>4</sup>
									5,51	10 <sup>5</sup>

<sup>1</sup> 1949 und 1953 Wahlpartei der Unabhängigen (WdU)

<sup>2</sup> 1949 KPÖ und Linksozialisten (Linksblock), 1953 KPÖ (Volksopposition), 1956 Kommunisten und Linksozialisten (KLS)

<sup>3</sup> 1986 einschließlich Grüne 4,82 %; 1990 die Grüne Alternative – Grüne im Parlament 4,82 %

<sup>4</sup> Grüne

<sup>5</sup> LIF (Liberales Forum)

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt

Der Überblick über die Wahlen in der Zweiten Republik zeigt, dass hier lange Zeit die parteipolitischen Realbedingungen mehr Bedeutung hatten als die rechtlichen Rahmenbedingungen.

Trotz des Verhältniswahlsystems hat sich ein Zweiparteiensystem lange durchgesetzt, trotz des Verhältniswahlsystems waren bei fünf von elf Nationalratswahlen zwischen 1945 und 1979 absolute Mandatsmehrheiten möglich. Trotz des Verhältniswahlsystems waren vier der absoluten Mehrheiten sogar im Zeitraum zwischen 1966 und 1979 möglich, also in einer Zeit, in der die Verhältnisse weder durch Nachkriegsbedingungen noch durch die Besatzungsmächte beeinflusst waren.

Österreich hatte sich schon längst normalisiert, ohne ein Normalfall für Länder mit Verhältniswahl geworden zu sein.

Diese Normalisierung stellte sich erst in den achtziger Jahren ein. Konnte man bis dahin geradezu von einer normativen Kraft der faktischen Macht der zwei Großparteien sprechen, kann man seit den achtziger Jahren von einer faktischen Kraft des Normativen sprechen. Die Normen der Verfassung, nämlich Freiheitsrechte und Verhältniswahlrecht setzten sich durch.

„Das Parteienspektrum hat sich erweitert, die Anzahl der Parteien im Parlament ist auf fünf gestiegen, absolute Mehrheiten sind – zumindest auf Bundesebene und überwiegend auch schon in den Ländern – außerhalb aller Reichweite geraten und bleiben auch auf absehbare Zeit undenkbar. Und damit ist ..... die Frage nach der Regierbarkeit Österreichs erst wirklich zu einem zentralen Problem geworden. Wenn man daher heute über die Systementscheidung zwischen Mehrheits- oder Verhältniswahl diskutiert, also Regierbarkeit und „gerechte“ Vertretung gegeneinander abwägt, so muss man die gegenwärtige Situation und die Probleme unseres politischen Systems mitbedenken.

Wenn nun allerdings die politische Entwicklung Österreichs die Einführung des Mehrheitswahlrechts – jedenfalls im Hinblick auf eine Verbesserung der Regierbarkeit – notwendiger gemacht hat, so hat sie sie gleichzeitig - was die politische Realisierbarkeit betrifft – bedeutend erschwert. Denn nun stehen, anders als vor dreißig Jahren – nicht mehr nur ideologische Einwände und der politische Widerstand einer kleinen Partei entgegen, sondern es gibt jetzt – neben den ideologisch motivierten Gegnern – eine mittelgroße und zwei kleine Parteien, die in der möglichen Einführung des Mehrheitswahlrechts ihren politischen Tod sehen. Dazu kommt, dass mittlerweile viele, die grundsätzlich einem Mehrheitswahlrecht positiv gegen-

überstehen, die zusätzlichen Parteien als Bereicherung für die Demokratie sehen und in der österreichischen Politik nicht missen möchten. Alle bisher diskutierten Modelle der Mehrheitswahl hätten aber zur Folge, dass die kleineren Parteien einer Reform zum Opfer vielen. Überwiegend haftet daher in Österreich dem Ruf nach einem Mehrheitswahlrecht auch der „Geruch des Unanständigen“ an. So Klaus Poier, der die Quadratur des Kreises durch das originelle Konzept „Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht“ zu erreichen sucht (in: Alfred Payrleitner (Hg), Aufbruch aus der Erstarrung, Wien 1999, S. 16-28).

Manche wie Norbert Leser sehen allerdings die ständige Koalition SPÖ-ÖVP mit ihren Folgen als etwas Unanständiges an. „Die Herausbildung einer politischen Klasse, die Hand in Hand mit dem Machtkartell der großen Koalition geht, verhindert beim bestehenden Wahlrecht einen Wechsel des Regierungssystems und eine Ablöse der Eliten. Beides ist aber notwendig, um das demokratische System lebensfähig und glaubwürdig zu erhalten. Da es diesbezüglich keine Unvereinbarkeiten gibt, schicken Interessenverbände durch ihre Parteien aufgrund des Listenwahlrechts Vertreter ins Parlament, ohne dass diese um ein Mandat kämpfen müssen“ (Elegie auf Rot, Wien 1998, S. 85). Die Vereinbarkeit der Stellung als öffentlich Bediensteter und Mandatar ist sogar durch die Verfassung gewährleistet und gilt selbst für Richter und Angehörige des Bundesheeres.

Leser kann sich auf Karl R. Popper berufen. Nach ihm ist die Ansicht, dass der Proporz demokratischer sei als der Majorz, unhaltbar. Er hält es geradezu für Wesen und Wert der Demokratie, dass die Wählerschaft ihre Regierung friedlich wieder loswerden kann. Das Proporzwahlrecht wirke sich nicht nur auf die Regierungsbildung aus, sondern vor allem auf die Regierungsablöse. Je mehr Parteien – eine Folge des Proporz – umso schwieriger die Regierungsbildung. Die Vielzahl der Parteien wirke sich aufgrund des Proporz aber noch negativer auf die Abwahl ein. Der Wahltag sei kein Zahntag, kein Volksgericht über die Regierung. So gewöhne man sich daran, „keine der politischen Parteien und keinen ihrer Führer für die Entscheidungen der Regierung verantwortlich zu machen. Und dass eine Partei etwa fünf oder zehn Prozent ihrer Stimmen verliert, wird von niemandem als Schuldspruch angesehen, am wenigsten von den Wählern: den Regierten: es deutet nur auf ein momentanes Schwanken in der Popularität.“ (Alles Leben ist Problem lösen, München, 1994, S. 212).

Ein Verlust von 5-10 % an Stimmen gilt zwar in Österreich als Verlust. Aber abwählen kann man bei unserem Wahlrecht die Regierung freilich nicht.

Die Erfahrungen zeigen, dass selbst dann, wenn eine Partei ihre große Mehrheit verliert, sie noch immer die größte Partei bleiben kann. Sie kann mit der Unterstützung anderer Parteien nach wie vor eine Koalitionsregierung bilden. Insofern ist das Proporzwahlrecht konservativ.

Es ist gerecht, denn man geht als Partei leicht an den Start. Es ist aber ungerecht, denn man kommt schwer ans Ziel des Regierens. Es ist auch insofern ungerecht, dass man dann, wenn man einmal am Ziel ist, lange dabei bleiben kann. Im übrigen kommt es in Österreich auf den Bundespräsidenten an, der formell Herr der Regierungsbildung ist. Aber dadurch wird die Wählerschaft erst recht wieder mediatisiert.

Die Ansicht, dass der Proporz demokratischer sei, beruft sich nach Popper auf eine überholte Theorie der Demokratie als Volksregierung, die ihrerseits auf die sogenannte Souveränitätstheorie des Staates zurückgehe. Diese Theorie sei moralisch verfehlt. Sie sei durch die Theorie der Entlassungsmöglichkeit im Majorz überholt (Alles Leben ist Problemlösen, München 1994, s. 213).

Aber am Proporzwahlrecht muss doch etwas dran sein.

Warum will Toni Blair es jetzt in Teilen des United Kingdom einführen? Und warum haben die Wähler in Italien nicht durch das Referendum am 18. April 1999 das Ende des Proporz eingeleitet, sondern sind mehrheitlich erst gar nicht zur Volksabstimmung hingegangen?

### 3. Majorz und Proporz in der österreichischen Geschichte

In den Wahlrechtskämpfen der Habsburger Monarchie haben vor allem die Forderungen nach der Allgemeinheit, der Gleichheit und der Unmittelbarkeit des Wahlrechts große Bedeutung gehabt. Das Mehrheitswahlrecht war lange Zeit nicht umstritten. Das hängt damit zusammen, dass nach der Dezemberverfassung 1867 die Wahl der Mitglieder des Abgeordnetenhauses noch mittelbar durch die Landtage erfolgte.

1873 brachte die Änderung des Grundgesetzes über die Reichsvertretung die Unmittelbarkeit des Wahlrechts, wobei aber die Landgemeinden ausgenommen blieben. Das Wahlrecht war weder allgemein noch gleich. Denn die Wähler waren in vier Wahlklassen eingeteilt. Sie wurden vom Großgrundbesitz, von den Städten, von den Handels- und Gewerbekammern und von den Landgemeinden gebildet. In der Klasse der Städte musste eine Steuerleistung von 10 Gulden im Jahr aufgebracht werden. Frauen waren nur in der Wählerklasse der Großgrundbesitzer und in der der Höchstbesteuerten wahlberechtigt.

1883 wurde die Mindeststeuerleistung in den Wählerklassen der Städte und der Landgemeinden auf fünf Gulden herabgesetzt.

1896 wurde eine neue allgemeine Wählerklasse eingeführt. In ihr waren alle männlichen Staatsbürger über 24 Jahre, die sechs Monate in einer Gemeinde ihren Wohnsitz hatten, ohne Rücksicht auf die Steuerleistung stimmberechtigt. Die in den Städten und Landgemeinden wurde auf vier Gulden herabgesetzt. Damit gab es zwar ein allgemeines Wahlrecht, aber auch ein Mehrstimmenrecht, da die Wähler der alten Wählerklassen in diesen und noch in der allgemeinen abstimmten.

Durch die Wahlrechtsreform 1907 wurde für die Wahl der Mitglieder des Abgeordnetenhauses das allgemeine, gleiche, direkte und geheime Wahlrecht für alle männlichen Staatsbürger, die das 24. Lebensjahr vollendet hatten, eingeführt. Die Wahl erfolgte grundsätzlich in Einerwahlkreisen nach dem absoluten Mehrheitswahlsystem.

Die Sozialdemokraten hatten schon in ihrem Programm von 1901 die Forderung nach dem Proporz gestellt. Erst nach dem Ersten Weltkrieg wurde aber das Ideal des Übereinstimmens des Stimmenanteils mit dem Sitzanteil in den Vertretungen in mehreren Staaten das politische Ziel, insbesondere in Deutschland und Österreich. Das Bürgertum war mit der Mehrheitswahl

in ruhigen Zeiten gut gefahren; jetzt aber hatte es Angst vor der Mehrheit, weil diese in vielen Regionen sozialistisch geworden war. „Die politischen Gründe, die nach dem Weltkrieg für die Einführung der Verhältniswahl sprachen, lagen in der Sorge des Bürgertums, von der radikalen sozialistischen Hochflut fortgerissen zu werden. Die Verhältniswahl wurde der Schutz des Bürgertums in einer aufgeregten Zeit.“ (Karl Braunias, Das parlamentarische Wahlrecht, 2 Bände, Wien-Leipzig, 1932, S. 203)

Der Proporz wurde in Österreich zum großen Konsens. Das Gesetz über die Staats- und Regierungsform vom 12. November 1918 legte das Prinzip der Verhältniswahl fest. Alle drei großen politischen Lager waren dafür. Die Unruhe des Jahres 1918 wurde gewissermaßen durch den Proporz beruhigt. Wegen des konservierenden Charakters dieses Wahlsystems sprach sich nur die neugegründete Kommunistische Partei dagegen aus, weil es die Herrschaft jener Parteien perpetuiere, die es geschaffen hätten. Aus der Diktatur des Proletariats würde im Wege des Proporz eine legitimierte Diktatur der Parteien werden (Karl Ucakar, Demokratie und Wahlrecht in Österreich, Wien 1985, S. 391).

So ging man nach Jahrzehnten des Majorzes zum Proporz über, der in Österreich überall gilt, wo Vertretungen gewählt werden, insbesondere auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene. Hier ist das Proporzwahlrecht einheitlich durch das B-VG festgeschrieben.

Bemerkenswert ist der Motivenbericht zu der am 18. Dezember 1918 beschlossenen Wahlordnung für die Konstituierende Nationalversammlung, die beide von Karl Renner entworfen wurden. Nach ihm werde durch den Proporz ein doppeltes Unrecht beseitigt: Die unterschiedlichen Stimmengewichtungen und die Trennung der Landgemeinden von den Städten und Industrieorten. Der Proporz zivilisiere die politische und die Weltanschauung des Wählers. Außerdem komme es nicht mehr zur systematischen Köpfung der politischen Parteien, wie zB der Christlichsozialen bei der Reichsratswahl 1911 in Wien.

Anders als der Praktiker und Taktiker Renner sah der Theoretiker Hans Kelsen die Frage von Verhältniswahl und Mehrheitswahl vor allem als Frage des Subjekts des Wahlaktes. Es solle nicht wie beim Mehrheitswahlsystem nach dem Territorialprinzip, sondern nach dem Personalitätsprinzip das Subjekt gebildet werden. Nicht die Bewohner eines willkürlich abgegrenzten Gebietes, sondern alle Personen der gleichen politischen Überzeugung sollten die Körper bilden, auf welche die zu besetzenden Mandate verteilt und durch deren Willensakt sie



besetzt werden. Damit spricht sich Kelsen für die Parteiendemokratie aus (Ucakar aaO S. 393).

Im Idealfall gibt es nach Kelsen keine Besiegten, weil es keine Majorisierung gebe. Man müsse nicht eine Mehrheit von Stimmen erhalten, es genüge ein Mindestmaß. Dementsprechend könne man geradezu sagen, dass die Proporzrepräsentanz mit den Stimmen aller und gegen die Stimme keines Wählers, d.h. aber einstimmig, zustandegekommen ist. So knüpft Kelsen in gewissem Sinne an Rousseau an und sieht in der Proportionalrepräsentanz die Identität von Herrschern und Beherrschten. Unter diesen Aspekten ist der Proporz sowohl das der Volkssouveränität als auch das der parlamentarischen Demokratie entsprechendere Wahlsystem. Dementsprechend könnte man die Verhältniswahl als das dem Artikel 1 B-VG adäquatere Wahlsystem bezeichnen, nach dem das Recht der Republik Österreich vom Volk ausgeht. Durch die Verhältniswahl werden Fiktionen der Demokratie, nämlich die Identität von Herrschern und Beherrschten, die Identität von Volk und Volksvertretung und das Ideal der Einstimmigkeit, wenn nicht zu einem Faktum, so doch annähernd am weitesten erreicht.

Man könnte Kelsen zustimmen, wenn die „influenzartige“ Wirkung der Minderheit im Parlament, von der er spricht, immer Wirklichkeit wäre. Die Erfahrung unterstützt aber diese These nur zum Teil. Der Schluss: Je größer die Minderheit, desto mehr kommt ihr die Mehrheit entgegen und schließt Kompromisse, kann nicht generell gezogen werden. Allerdings entsprechen Kompromiss und Konsens der politischen Kultur der Zweiten Republik und so kann der Proporz ebenso Mitte und Maß bedeuten wie der Majorz.

Im übrigen zeigt die Geschichte der Wahlverfahren in der Ersten Republik wie in der Zweiten deutlich parteipolitische Zielsetzungen, was die konkrete Ausgestaltung betrifft.

Von 1920 bis zum Ende der demokratischen Republik war der Bürgerblock in der Mehrheit. Die am 10. Juni 1920 beendete Koalition zwischen Sozialdemokraten und Christlichsozialen wurde erst 1945 nicht wieder aufgenommen.

Ab 1920 hatten die Christlichsozialen eine knappe relative Mehrheit, ab 1930 die Sozialdemokraten. Im übrigen hielt das Proporzwahlrecht die Mandatsverhältnisse, nicht aber die Politik stabil.

## Verteilung der Nationalratsmandate in der Ersten Republik

Wahl/ Wahljahr	Christlichsoziale Partei	Sozialdemokratische Partei	Deutschnationale Parteigruppen	andere Parteien <sup>1</sup>
16.2.1919 <sup>2</sup>	63	69	24 <sup>3</sup>	3
1920 <sup>4</sup>	82	66	26	1
1920/21/22 <sup>5</sup>	85	69	28	1
1923	82	68	15	-
1927	73	71	21	-
1930	66	72	19	8 <sup>6</sup>

<sup>1</sup> Die Kommunistische Partei konnte in der Ersten Republik nie ein Mandat erreichen.

<sup>2</sup> Aufgrund der Wahl zur Konstituierenden Nationalversammlung.

<sup>3</sup> Neun deutschnationale Parteien.

<sup>4</sup> Ohne Burgenland.

<sup>5</sup> Ergänzt mit Burgenland 18. 6. 1922 und nach Neuwahlen in Kärnten 19. 6. 1921.

<sup>6</sup> Heimatblock (Schober).

Ab Mitte der zwanziger Jahre wurde das System der starren Liste kritisiert. Man kritisierte die Parteienherrschaft besonders von christlichsozialer Seite. Seipel blieb mit seiner Kritik der Parteiendemokratie nicht allein, selbst der Sozialdemokrat Friedrich Adler berief sich auf Stimmungen, die „den Proporz im Stillen oder laut verfluchen, die erklären: der Proporz führe nicht zur Evolution, sondern zur Stagnation des politischen Lebens.“ Der Proporz habe zu Regierungsbildungen geführt, „deren Haupttugend die Not ist, aus der sie geboren“ (Ucakar aaO S 433).

Anlässlich der Verfassungsreform 1929 wurde auch das Wahlrecht diskutiert. Allerdings kam es nicht zu einer Reform in die Richtung eines anderen Systems, sondern insb zu einer Einführung von Bürgerlisten als ständigen Wählerverzeichnissen und zur Wahlpflicht, deren Festsetzung aber weiterhin der Landesgesetzgebung überlassen wurde.

1945 wurde das frühere Wahlrecht der Ersten Republik, die Nationalratswahlordnung 1923, in Kraft gesetzt, wobei etwa 500.000 Personen (Nazis) von der Wahl ausgeschlossen waren. Bemerkenswert ist, dass mit 94 % Wahlbeteiligung diese die höchste überhaupt in Österreich gewesen ist. Die ÖVP erreichte fast die Hälfte der abgegebenen Stimmen (49,8 %, 85 Mandate) und damit trotz des Proporztes die absolute Mehrheit.

1949 wurde eine neue Nationalrats-Wahlordnung beschlossen: Für das aktive Wahlrecht wurde das vollendete 20. Lebensjahr, für das passive das vollendete 26. festgelegt. Außerdem

wurde die starre durch die lose gebundene Liste ersetzt. Die ÖVP setzte die Möglichkeit des Reihen und Streichens von Bewerbern auf der Parteiliste durch, nicht auch die Möglichkeit der Einsetzung eines nicht vorgesehenen Kandidaten in der Parteiliste durch den Wähler selbst.

In dieser Form blieb die Nationalratswahlordnung bis 1970. Eine Novelle 1957 betraf technische Regelungen und den Entfall der Wahlausschließungsgründe nach dem Verbotsgesetz 1947.

Die Demokratiereformdiskussion Ende der sechziger Jahre und Anfang der siebziger Jahre ging besonders auf die Wahlrechtsreform ein. In der Praxis wurde aber nur das Wahlalter geändert (B-VNov 412/1968). Das aktive Wahlrecht stand nunmehr allen zu, die vor dem ersten Jänner des Jahres vor der Wahl das 19. Lebensjahr vollendet hatten und das passive allen, die vor dem ersten Jänner des Jahres der Wahl das 25. vollendet hatten.

Nachdem 1970 eine SPÖ-Initiative zur Novellierung des Art 26 B-VG gescheitert war, brachten die Abgeordneten Broesike und Pittermann Änderungen ein, welche den Entwurf einer Nationalratswahlordnung an den geltenden Art 26 anpassen sollten. Die Zahl der Abgeordneten wurde von 165 auf 183 erhöht, das Bundesgebiet in 9, statt bisher 25 Wahlkreise eingeteilt, die Zusammenfassung in zwei Wahlkreisverbände anstatt der bisherigen vier und die Wahlzahlermittlung neu gefasst, wobei das erste Ermittlungsverfahren nicht mehr nach dem System Hagenbach-Bischof, sondern nach dem System Hare und das zweite Ermittlungsverfahren nach dem System d'Hondt erfolgen sollte. Reihen und Streichen wichen einem Vorzugsstimmensystem.

Anlässlich dieser Wahlrechtsreform ohne Verfassungsänderung kam es zu grundsätzlichen Debatten der drei im Nationalrat vertretenen Parteien. Das neue Wahlrecht wurde von SPÖ und ÖVP beschlossen.

1971 errang die SPÖ mit 50,04 % der Stimmen 93 Mandate, also eine absolute Mehrheit, die ÖVP erzielte mit 43,11 80 Mandate und die FPÖ mit 5,45% 10 Mandate.

Vom Vorzugsstimmensystem wurden die Nationalratswahlen von 1971 bis 1979 ebenso wenig beeinflusst wie vorher vom Reihen und Streichen. Erst die Nationalratswahl 1983 brachte für Josef Cap 62,457 Vorzugsstimmen.

Insgesamt war das Wahlrecht der Zweiten Republik die Fortsetzung der Ersten Republik. Daran hat auch die Wahlrechtsreform 1992 (BVG 470/1992) nichts geändert. Sie brachte die Herabsetzung des aktiven (18. Lebensjahr) und passiven (19.) Wahlalters, Regionalwahlkreise; die Mandatsverteilung unter Einbeziehung der Auslandsösterreicher; die Verschiebung der Wahlhandlung über den Wahltag hinaus; den bundesweiten Proportionalausgleich; die Stimmabgabe im Ausland und das Mandat „auf Zeit“.

Die BV-Nov 506/1994 brachte Regelungen über den Hauptwohnsitz; die Ermächtigung zu Schaffung von Regionalwahlkreisen bei Wahlen zum Landtag; eine Regelung betreffend Ausbleiben von Wahlvorschlägen und die Möglichkeit, die Direktwahl des Bürgermeisters in der L-Verfassung vorzusehen.

Die interessanteste Diskussion über das Wahlrecht in der Zweiten Republik findet sich im Buch „Für ein mehrheitsförderndes Wahlrecht“, das Neisser und Pelinka 1971 in Gestalt von acht Plädoyers herausgegeben haben. Für alle hat Kreisky durch seine Wahlrechtsreform 1970/71, die seiner Minderheitsregierung und der FPÖ das Überleben sicherte, die Weichen „in die falsche Richtung gestellt“. Dies stellte damals Gustav E. Kafka ausdrücklich fest. Die Plädoyers für ein mehrheitsförderndes Wahlrecht mit Beiträgen von Kafka, Kleiner, Welan, Neisser, Pelinka, Koja, Selber und Naßmacher stießen aber von Ausnahmen abgesehen bei keiner Partei auf Zustimmung.

Mehrheitswahlrecht bedeutet Zweiparteiensystem. Warum waren die Großparteien, auf die damals immer wieder rund 90 % der Wählerstimmen entfielen, dagegen? Heinz Fischer erklärte die Abneigung der ÖVP mit den Ergebnissen aller Bundespräsidentenwahlen seit 1951 (seit 1986 ist das allerdings anders); er meinte, die ÖVP befürchte zur strukturellen großen Opposition zu werden. Die SPÖ hielt das Verhältniswahlrecht für repräsentativer und gerechter. Für Fischer waren im Gegensatz zu vielen Politologen in den siebziger Jahren die Voraussetzungen für ein Mehrheitswahlrecht nicht gegeben. Heute wird er sie wohl aufgrund des Mehrparteiensystems, welches nicht zuletzt Ergebnis des Proporzwahlrechtes ist, für noch weniger gegeben halten.

Vor dreißig Jahren sah ich im Mehrheitswahlsystem Gerechtigkeit für die Mehrheit und größere Entscheidungskapazität des Systems, stabile Mehrheiten für die Regierung und größere Entscheidungskapazität der Wählerschaft. Sie bestimmt in diesem System die Regierungsbil-

dung und den Regierungschef. Damit entsteht mehr Abhängigkeit der Parteien vom Volk, mehr Abhängigkeit der politischen Akteure und mehr Abhängigkeit der Regierung vom Volk.

Seit der B-VG-Novelle 1992 (BGBl 470) lautet der Art 26 Abs 2 folgendermaßen:

„Das Bundesgebiet wird in räumlich geschlossene Wahlkreise geteilt, deren Grenzen die Landesgrenzen nicht schneiden dürfen; diese Wahlkreise sind in räumlich geschlossene Regionalwahlkreise zu untergliedern. Die Zahl der Abgeordneten wird auf die wahlberechtigten Wahlkreise (Wahlkörper) im Verhältnis der Zahl der Staatsbürger, die nach dem Ergebnis der letzten Volkszählung im jeweiligen Wahlkreis den Hauptwohnsitz hatten, vermehrt um die Zahl der Staatsbürger, die am Zähltag im Bundesgebiet zwar nicht den Hauptwohnsitz hatten, aber in einer Gemeinde des jeweiligen Wahlkreises in der Wählerevidenz eingetragen waren, verteilt; in gleicher Weise wird die Zahl der einem Wahlkreis zugeordneten Abgeordneten auf die Regionalwahlkreise verteilt. Die Wahlordnung zum Nationalrat hat ein abschließendes Ermittlungsverfahren im gesamten Bundesgebiet vorzusehen, durch das sowohl ein Ausgleich der den wahlwerbenden Parteien in den Wahlkreisen zugeteilten als auch eine Aufteilung der noch nicht zugeteilten Mandate nach den Grundsätzen der Verhältniswahl erfolgt. Eine Gliederung der Wählerschaft in andere Wahlkörper ist nicht zulässig.“

Die nähere Regelung erfolgte durch die Nationalrats-Wahlordnung 1992, BGBl 1992/471 idF BGBl 1996/117. Danach ist die Zahl der Mitglieder des Nationalrates mit 183 festgelegt, das Bundesgebiet in neun Landeswahlkreise und diese in 43 Regionalwahlkreise geteilt. Jedem Wahlkreis werden so viele Mandate zugeteilt, wie die Verhältniszahl in seiner Staatsbürgerzahl enthalten ist. Sie wird durch die Teilung der Gesamtstaatsbürgerzahl durch 183 ermittelt. Die Verteilung der Restmandate erfolgt nach dem Hare'schem Quotientensystem. Dabei kommen die Wahlkreise zum Zuge, bei denen sich der Reihenfolge nach die größten Dezimalreste ergeben.

Durch die Einteilung in Wahlkreise, die Verteilung der Mandate auf Wahlkörper nach der umfassenden Staatsbürgerzahl und durch die Einrichtung des Grundmandates bzw der 4 %-Klausel ist die reine Verhältniswahl eingeschränkt. Im zweiten und dritten Ermittlungsverfahren sind nämlich nur Gruppen zu berücksichtigen, die im ersten in einem der Wahlkreise ein Mandat oder im Bundesgebiet 4 % der Stimmen erzielt haben.

Der Wähler kann eine Vorzugsstimme für einen Bewerber der Landesparteiliste und der Regionalparteiliste der von ihm gewählten Partei vergeben. Bisher hat sich das Vorzugsstimmensystem nicht ausgewirkt. Vielleicht wäre ein Reihen und Streichen zweckmäßiger.

Im übrigen kann sich erfahrungsgemäß bei einem Proporzwahlssystem mit Liste keine besondere Personalisierung einstellen. In bestimmten Regionen kennt man im übrigen ohnehin

„seine“ Abgeordneten und in der Mediendemokratie bedeutet Personalisierung in der Politik im allgemeinen und bei der Wahl im besonderen erfahrungsgemäß durch die Spitzenpolitiker der einzelnen Parteien. Auch der Übergang zum Mehrheitswahlssystem würde daran nichts ändern.

#### 4 Was nun?

Die Bundesverfassung legt für Wahlen zu allen allgemeinen Vertretungskörpern einheitliche Grundsätze fest. Dazu gehören auch die Grundsätze der Verhältniswahl. Wenn auch vieles für die Homogenität der Regierungssysteme, insbesondere der Wahlsysteme in einem kleinen Land spricht, so ging man schon 1929 durch die Direktwahl des Bundespräsidenten davon ab. Der Bundesverfassungsgesetzgeber hat dieses System endgültig durchbrochen, als er in gewissem Gegensatz zu Erkenntnis VfSlg 13.500 die Landesverfassungsgesetzgeber ausdrücklich ermächtigte, eine Direktwahl des Bürgermeisters vorzusehen. Von dieser Ermächtigung wurde von den meisten Ländern Gebrauch gemacht.

Hier erhebt sich die Frage, ob der Bundesverfassungsgesetzgeber nicht auch die Landesverfassungsgesetzgeber ermächtigen könnte, auf Landesebene das Wahlsystem vorzusehen. Damit könnte jedes Land auch sein Regierungssystem autonom organisieren, als das jetzt der Fall ist. Dabei könnten die Länder nach dem altösterreichischen Muster vorgehen, wonach die Erringung der absoluten Mehrheit in einem Wahlkreis erforderlich war, sodass es häufig zu zwei Wahlgängen mit einer Stichwahl kommt. Damit können auch kleine Parteien in das politische Geschehen eingreifen, indem sie für den zweiten Wahlgang Empfehlungen abgeben.

Persönlich bin ich in unserer kleinen Republik für den Proporz auf Gemeinde-, Landes- und Bundesebene, ja ich gehe soweit, dass ich Proporzwahlrecht und Proporzparlamentarismus auf Gemeinde-, Landes- und Bundesebene ohne Proporzregierung für inkonsequent erachte und noch immer nicht überzeugt davon bin, ob die offene Regierungsform auf Bundes- und Landesebene zweckmäßiger ist, als die Proporzregierung. Sie hat Vor-, sie hat Nachteile. Ein Vorteil liegt in der ständigen Pflicht zur Zusammenarbeit, in der ständigen Inpflichtnahme der wichtigsten politischen Gruppen und in der Möglichkeit, die Besten dieser Gruppen zum Regieren zu bringen.

Die offene Regierungsform wie im Bund hat ihre Reize. Aber auch sie gewährleistet nicht klare Fronten, politische Dynamik und Innovation. Ist sie außerdem mit dem Prinzip der Einstimmigkeit verbunden, kann schon ein Regierungsmitglied sein liberum veto gegen alles Mögliche einbringen. Sachlich-seriöse Politik besteht heute vielfach in einem „Ja, aber“ oder „Nein, aber“. Im übrigen sind auch Alleinregierungen gerade in kleinen Ländern zu Kompromissen gezwungen und konsensuell eingestellt. Dazu kommt, dass in den Ländern als solchen das Wichtigste in der Politik nicht Gesetzgebung und Parlament, sondern Regierung und

Verwaltung sind. Die Länder sind Träger der Vollziehung von Rechtsvorschriften der EU und des Bundes. Politik wird zu Vollzugssache. Das heißt nicht, dass Gesetzgebung und Parlament ohne Bedeutung sind. Im Gegenteil; in Zusammenarbeit mit der Regierung können sie wichtige Innovations-, Integrations- und Kontrollleistungen erbringen.

Man kann auch sagen, dass das Proporzwahlssystem nicht nur gerechter, sondern auch demokratischer ist als jede andere, wenn das Volk bei der Entscheidung über die Zusammensetzung des Parlaments auch die der Regierung mitbestimmt. Es ist vorhersehbar, wohin die Reise der Regierung geht, es besteht Rechtssicherheit durch Regierungssicherheit und niemand wird in diesem System ausgeschlossen.

Bei der offenen Regierungsform in den Ländern ist nicht auszuschließen, dass sich Schwarz und Rot verbunden, um Blau, Grün oder Liberal zu verhindern.

Trotzdem soll hier für die Ermächtigung der Landesverfassungen zur Wahl des Wahlrechts und damit zur Möglichkeit anderer Regierungssysteme plädiert werden. Es geht ja auch darum, den Ländern neue politische Identität zu ermöglichen, indem sie bei der Entscheidung über ihr Regierungssystem weitgehend unabhängig vom Bund sind (der ja auch sein Regierungssystem 1929 in die Richtung einer parlamentarischen Präsidentschaftsrepublik verändert hat).

Schwieriger wird die Frage auf der Bundesebene. Mitte der siebziger Jahre schrieb ich eine Folge in den Salzburger Nachrichten „Auf der Suche nach der besten Regierungsform.“ Dabei stellte ich die konsequente Inkonsequenz unserer Bundesverfassung vor: Es beruht bei Wahlen auf dem Proporz à la Schweiz, im Verhältnis von Parlament und Regierung setzt es die konstitutionelle Monarchie in der Republik mit Ansätzen à la Großbritannien fort und dem System ist ein volksgewählter Bundespräsident aufgepfropft, der seine Weimarer Herkunft nicht verleugnen kann. Überdies besteht in der Regierung Einstimmigkeit wie in der Monarchie, als der Kaiser in sich nicht uneins sein konnte.

Direktdemokratische Elemente ergänzen die repräsentativdemokratischen auf allen Ebenen des Gemeinwesens. Volksbefragung, Volksbegehren und Volksabstimmung sind aber so gestaltet, dass sie weitgehend von den repräsentativdemokratischen Elementen abhängig sind. Eine weitgehende Verstärkung wie etwa obligatorische Volksabstimmungen nach einem entsprechend unterstützten Volksbegehren wird von manchen sogar als Gesamtänderung der Bundesverfassung angesehen und müsste demnach selbst wieder einer Volksabstimmung un-



terzogen werden. Diese verlangt im übrigen weder ein bestimmtes Minimum an Stimmen noch eine qualifizierte Mehrheit beim Abstimmen.

Die Entwicklung einer weltweit eingetretenen komplizierten Ungewissheit und die großen Veränderungen in Österreich und Europa haben bei manchen eine Angst vor dem Neuen, eine Angst vor dem „Anderen“ und eine Angst aus Unsicherheit ausgelöst. Die diffuse Unübersichtlichkeit, die flüssige Oberflächlichkeit und der Verlust an überzeugenden Maßstäben sind schlechte Voraussetzungen für große Reformen. Andererseits besteht nach dreizehn Jahren rot-schwarzen Koalition mit Kompetenzkompetenz für viele ein Unbehagen.

Das Unbehagen an der und in der Demokratie begleitet mich zwar mit verschiedenen Büchern von Klenner bis Leser schon seit mehr als vierzig Jahren, doch habe ich diese Zeit historisch gesehen als die goldene Zeit Österreichs erfahren. Wie ein rot-weiß-roter Faden durchzieht diese Erfahrung die Politik der Koalition und Sozialpartnerschaft. Die Proportionen ändern sich, der Proporz bleibt, schrieb ich schon vor dreißig Jahren.

Immerhin hat das Proporzwahlrecht eine Pluralisierung des Parteiensystems mit sich gebracht und zwar drei unterschiedliche mittlere Parteien und zwei Kleinparteien. Diese Pluralisierung war eine Normalisierung und in mancher Hinsicht auch eine Liberalisierung. Trotzdem kommt es ohne Reformation leicht zu einer Deformation der Demokratie. Schon längst bin ich persönlich nicht mehr auf der Suche nach der besten Regierungsform, sondern nach einer Regierungsform des geringsten Übels.

Aufgrund der Tradition und Konstellation ist es für mich die derzeitige Koalition, aber ohne Verfassungsmehrheit, also ohne Kompetenzkompetenz.

Allerdings mehren sich die Stimmen, die für andere Koalitionsformen, insbesondere unter Einschluss der Freiheitlichen plädieren. Wenn es schon keine Wahlrechtsreform geben könne, so doch eine Reform der Regierungsform. Neue und wechselnde Koalitionen könnten vielleicht, ja wahrscheinlich zur Belebung der Demokratie beitragen. Die rot-schwarze Koalition muss nicht Stagnation bedeuten. Aber diese Technik der Politik setzt auf lange Sicht gesehen eine nie zu erreichende politische Energie und Ethik voraus. „Daher sollte eine Schwächung der zum Schaden des Landes auf Gedeih und Verderb miteinander verbundenen Regierungsparteien und eine Stärkung der Oppositionsparteien, je nach Geschmack welcher, die Maxime derer sein, die die österreichische Demokratie aus der Sackgasse der großen Koalition herausführen wollen.“ Dieser Rat Norbert Lesers ist auch beherzigenswert und diskussionswürdig,

wenn man nicht der Auffassung ist, dass die derzeitige Koalition dem Lande zum Schaden gereicht hat.

Das Proporzwahlrecht hat lange gebraucht, um das Parteiensystem offener und pluralistischer zu machen. Vielleicht brauchen die Parteien nicht so lange Zeit, um die Regierungsform offener und pluralistischer zu machen. Das Volk muss aber auch diesbezüglich Wahlentscheidungen treffen. Es kann freilich nur zu Variationen von Koalitionen kommen. „Die Proportionen ändern sich, der Proporz bleibt.“ Denn eine absolute Mehrheit ist unmöglich geworden. Für die Koalition Rot-Schwarz spricht die Tradition, die Einstimmigkeit in der Bundesregierung, die Sozialpartnerschaft, die Meinungsbefragung.

Der Herr der Regierungsbildung ist formell der Bundespräsident. Der Klestil'sche Präsidentenbogen geht über den Khol'schen Verfassungsbogen hinaus. Er hält alle Parlamentsparteien für regierungsfähig. Dementsprechend wird der Bundespräsident nach der Nationalratswahl alle fünf Parteichefs zu „Vier-Augen-Gesprächen“ in die Hofburg laden. Eine starke Regierung mit einer klaren Parlamentsmehrheit liege aber im Interesse Österreichs. Das spricht eher für die Koalition rot-schwarz als für andere Varianten. Er wird sich an die Konventionalregel halten, den Chef der mandatsstärksten Partei mit der Regierungsbildung zu betrauen. Bundespräsidenten haben mehrmals darauf hingewiesen, dass es nicht auf die Stimmen, sondern auf die Mandate im Nationalrat ankommt. Der bisherige Kanzler wird wahrscheinlich auch der nächste Kanzler.

Bei der derzeitigen Lage ist die Regierungsbildung so einfach, dass wir beneidet werden. Die Regierung bräuchte nicht einmal zurückzutreten, äußerstenfalls wäre das eine oder andere Mitglied auszuwechseln. Für Nationalrat und Bundespräsidenten ist eine Periode bestimmt; für die Regierung nicht. Sie tritt aber regelmäßig nach der Nationalratswahl zurück, wird zur provisorischen Regierung und könnte heuer wieder zur definitiven mutieren. Es ist schön, dass es Ritualien gibt. Vor allem ist es schön, dass es Ritualien gibt, die daran erinnern, dass wir ein parlamentarisches Regierungssystem haben. Dazu gehört der Rücktritt der Regierung nach der Parlamentswahl.

Der Bundespräsident ernennt den Bundeskanzler und auf seinen Vorschlag die übrigen Mitglieder der Bundesregierung und die Staatssekretäre. So regelt die Verfassung die Regierungsbildung. Das geschieht meist im Anschluss an die Nationalratswahlen. Das ist aber nicht in der Verfassung geregelt. Bundespräsident Klestil könnte also die derzeitige Bundesregie-

rung in ihrem Amt belassen. Das wäre verfassungsgemäß. Wir erwarten ja die gleiche Regierung.

Daher abschließend ein Gedankenspiel. Die Ritualien der Regierungsbildung 1999 könnten sein: Gespräch des Bundespräsidenten mit den Obleuten der Parlamentsparteien, Betrauung des Chefs der mandatsstärksten Partei mit der Regierungsbildung, Enthebung der Regierung aufgrund Rücktritts, Ernennung als einstweilige, Enthebung als einstweilige, Ernennung als definitive .... und immer die gleiche oder sogar dieselbe Regierung.

### 5. Literaturauswahl:

- Thomas Hare, The election of representatives (4. Aufl.), London 1873
- D'Hondt, Systeme pratique et raisonné de représentation proportionnelle, Brüssel 1882
- Hagenbach/Bischoff, Die Anwendung der Proportionalvertretung bei den schweizerischen Nationalratswahlen, Basel 1892
- Hans Kelsen, Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl., 1929
- Erich Kaufmann, Zur Problematik des Volkswillens, Berlin und Leipzig, 1931
- Karl Braunias, Das parlamentarische Wahlrecht, 2 Bände, Wien-Leipzig, 1932
- F.A. Hermens, Demokratie oder Anarchie, Untersuchung über die Verhältniswahl, Frankfurt a.M., 1951
- Ludwig Boyer, Wahlrecht in Österreich, Bd. I (Wahl und Wahlsysteme), Wien 1961
- Dolf Sternberger, Bernhard Vogel (Hg.), Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane, Bd. 1 Europa (2 Halbbände), Berlin 1969
- Heinrich Neisser, Anton Pelinka, Für ein mehrheitsförderndes Wahlrecht, Wien, 1971
- Anton Pelinka/Manfried Welan, Demokratie und Verfassung in Österreich, Wien-Frankfurt-Zürich, 1971
- Herbert Schambeck, Die Entwicklung des österreichischen Wahlrechts, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, N.F. Bd. 21, 1972
- Peter Oberndorfer, Peter Pernthaler, Günther Winkler, Verhältniswahlrecht als Verfassungsgrundsatz, Wien 1976
- Friedrich Koja, Verhältniswahl als Verfassungsgrundsatz, Juristische Blätter 1978
- Karl Ucakar, Demokratie und Wahlrecht in Österreich, Wien 1985
- Heinz Fischer, Zur Entwicklung des österreichischen Wahlrechtes, FS Rosenzweig, Wien 1988
- Karl R. Popper, Alles Leben ist Problemlösen, München 1994
- Heinz Fischer u.a. Nationalratswahlordnung 1992 (Wien 1993; Nachtrag 1994)
- Heinrich Neisser u.a., Bundeswahlrecht, 2. Aufl., Wien 1994
- Norbert Leser, Elegie auf Rot, Wien 1998
- Alfred Payrleitner (Hg.), Aufbruch aus der Erstarrung, Wien 1999
- Norbert Leser, Koalition um jeden Preis?, Die Presse, 12. April 1999, S. 2