

3.00 WAHLRECHTSREFORM

3.10 ALLGEMEINES

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁶ KAFKA, G. E., „Gibt es einen Ausweg“, in: MARCIC, R., u. a.

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

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

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

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

3.20 DYNAMISIERUNG

3.21 MEHRHEITSWAHLRECHT

Es ist hier nicht der Ort, ausführlich alle Plädoyers für die Mehrheitswahl²⁸ wiederzugeben, die bereits zu einer ansehnlichen Sammlung von Fachbeiträgen angewachsen sind.²⁹ Es seien nur zwei Stimmen zitiert, die — mit Blickrichtung auf die Situation der Ersten und Zweiten Republik — in sehr glaubhafter Weise die *Vorteile des Majorzsystems für Österreich* darlegen.

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

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

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

³⁰ HERMENS, F. A., a. a. O., S. 235 ff.

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

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

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

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

³¹ HERMENS, F. A., a. a. O., S. 240.

Tabelle 3

Parteianteile seit 1945

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

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

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

3.211 ABSOLUTE MEHRHEITSWAHL (AM BEISPIEL DER NATIONALRATSWAHLEN 1962)

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

3.212 RELATIVE MEHRHEITSWAHL

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

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

Das Ergebnis bestätigt die Grundthese der Anhänger des Majorzsystems:

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

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

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

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

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

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

2. Es gelingt die Erstellung eines Wahlrechtsmodells, dessen Wahlkreiseinteilung keine Partei nennenswert benachteiligt bzw. bevorzugt. Die Aufgliederung des Bundesgebietes in 165 Einerwahlkreise annähernd gleicher Größe ist im Hinblick auf die *unterschiedliche Struktur* der 98 politischen Bezirke Österreichs³⁴ nicht ganz einfach. Damit besteht aber die Gefahr eines endlosen Feilschens um Wahlkreisgrenzen.

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

³⁴ De facto sind die 23 Wiener Gemeindebezirke dieser Zahl hinzuzurechnen.

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

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

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

2. *Rasche Regierungsbildung*

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

3. *Stabile Regierungen*

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

4. *Keine Splittergruppen*

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

5. *Herausbildung einer „demokratischen Mitte“*

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

6. *Krisenfestigkeit*

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

7. *Persönlichkeitswahl*

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

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

Einfachheit

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

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

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

3.22 MEHRHEITSBILDENDES VERHÄLTNISSWAHLRECHT NACH K.-H. NASSMACHER

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

NASSMACHER hat auch hiezu Vorschläge ausgearbeitet.³⁶

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

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

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

* In Klammer die tatsächlich erzielten Mandate.

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

³⁷ Vgl. Tabelle 3, Seite 59.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁸ HENNIS, W., a. a. O., S. 20 f.

3.30 PERSONALISIERUNG

Das österreichische Wahlrecht ist ein proportionales Listenwahlrecht; Es obliegt den wahlwerbenden Parteien, Kandidatenlisten zu erstellen und diese den Wahlbehörden einzureichen. Während auf Bundesebene durch die Nationalratswahlordnung vom 18. Mai 1949, BGB1. 129 das System der *lose gebundenen Liste* eingeführt wurde, werden die Landtage nach drei verschiedenen Listenwahlsystemen gewählt:

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

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

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

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

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

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

3.31 DIE ERFAHRUNGEN MIT DER LOSE GEBUNDENEN LISTE

Wie der für Fragen der Demokratiereform sehr engagierte Chefredakteur der katholischen Wochenzeitung „Der Volksbote“, Benedikt POSCH, an einem Zahlenbeispiel nachgewiesen hat⁴⁰, stellt das in der Nationalratswahlordnung verankerte Recht des Reihens und Streichens *eine systembewahrende Konzession an die Forderung nach Mitbestimmung bei der Abgeordnetenwahl* dar: je weiter unten ein Wahlwerber in der Liste enthalten ist, umso höher ist der Aufwand an Reihungs- oder Streichungsvermerken, um ihn nach oben zu bringen. Die Chance einer Umreihung ist ebenso gering, wie das Punktesystem kompliziert ist. Die folgende Tabelle zeigt deutlich, wie klein das Interesse der Wählerschaft an einem Auswahlsystem ist, das seine minimalen Mitbestimmungsmöglichkeiten schamhaft auf die Rückseite des amtlichen Stimmzettels verbannt — ein Umstand, den die Parteien bis herauf in die Ära der bewußten Auseinandersetzung mit den Problemen der demokratischen Wirklichkeit unseres Landes gar nicht ungern gesehen haben.

Tabelle 5

*Reihen und Streichen: Gesamtbeteiligung*⁴¹

NRW 1949

Abgegebene Stimmzettel: 4 172 444

Reihungsvermerke: 127802 (3,0%)

davon ÖVP 91 %, SPD 3 %, WdU 6 %

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

NRW 1953

Abgegebene Stimmzettel: 4 395 519

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

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

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

NRW 1956

Abgegebene Stimmzettel: 4 427 711

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

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

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

NRW 1959

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

NRW 1962

Gültige Stimmzettel: 4 456 131

Reihungsvermerke: 10080 (0,23%)

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

NRW 1966

Gültige Stimmzettel:

Reihungsvermerke: 24 142 (0,53 %)

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

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

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

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

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

3.32 DER FREIE WAHLWERBER

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

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

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

3.33 DAS VORZUGSSTIMMENSYSTEM

3.331 DAS SÜDTIROLER WAHLSYSTEM

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

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

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

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

Wie Benedikt POSCH nachweist⁴² („Der Volksbote“, 30. 11. 1968), haben von den 138 162 SVP-Wählern bei der Bozener Regionalratswahl 1968 mindestens 66 % Vorzugsstimmen vergeben, da auf all 25 SVP-Kandidaten insgesamt 275 912 Präferenzstimmen entfielen (diese Berechnung beruht auf der Annahme, dass jeder Wähler drei Vorzugsstimmen vergeben hat). Da manche Wähler wahrscheinlich nur eine oder zwei Vorzugsstimmen vergeben haben, liegt der tatsächliche Anteil vermutlich noch höher (etwa bei 80%).

Tabelle 6

Das Vorzugsstimmensystem in der Praxis

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

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

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

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

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

3.332 EIN MODELL FÜR ÖSTERREICH

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

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

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

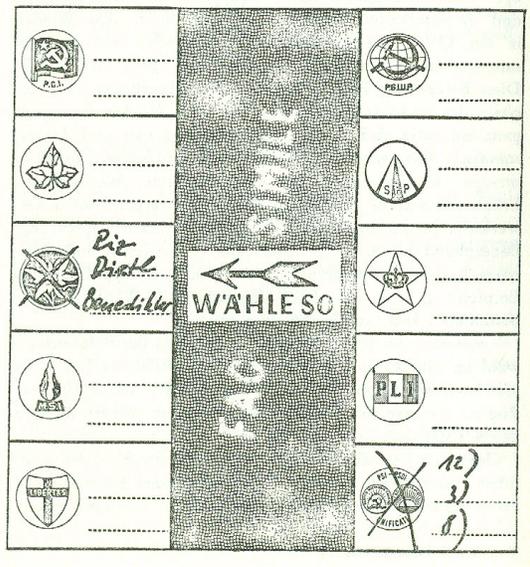
Entgegen steht der Einführung des Vorzugsstimmensystems der Widerstand parteiinterner Gruppen: den Gewerkschafts- und Arbeiterkammernvertretern in der SPÖ, den Bündeln in der ÖVP mag scheinen, dass ihr Einfluss auf die Zusammensetzung der Parlamentsfraktionen gefährdet würde. Diese Befürchtung ist verständlich,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

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

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

Musterstimmzettel

a) Italienisches System



b) Modell für Österreich

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

Abschließend sei noch angemerkt, dass das Vorzugsstimmensystem dem Mehrheitswahlrecht (oder auch einem Mischsystem mit Einer-Wahlbezirken) dadurch überlegen ist, dass der Wähler nicht nur zwischen wenigen Einzelkandidaten verschiedener Parteien, sondern zwischen einer *Vielzahl von Personen* wählen kann.

Dem Einwand, dass nur ganz wenige Wähler vom Vorzugsstimmrecht Gebrauch machen könnten und damit eine Minderheit über die Reihung entschiede, liegt ein heute nicht mehr gerechtfertigtes Unterschätzen der politischen Reife der Österreicher und des Engagements der Massenmedien für ein personalisiertes Wahlsystem zugrunde.

3.40 REGIONALISIERUNG

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

3.41 DIE WAHLRECHTSDISKUSSION 1963/64

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* In Klammer die Ergebnisse nach dem geltenden System.

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

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

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

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

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

⁴⁸ Sozialwissenschaftliche Studiengesellschaft, 27. Bericht, Februar 1964.

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

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

3.43 DAS EIN-MANN-SYSTEM NACH H. MAURER

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

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

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

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

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

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

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

Wir schlagen deshalb vor:

11

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

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

3.50 DEMOKRATISIERUNG

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

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

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

3.51 HERABSETZUNG DES WAHL ALTERS

Bei der Semmeringtagung des Klubs der ÖVP-National- und Bundesräte des Jahres 1968 ergriff Vizekanzler Dr. WITHALM die Initiative zur Durchführung des bereits länger diskutierten Vorschlages betreffend die *Herabsetzung des aktiven und passiven Wahlalters*. Die ÖVP brachte einen diesbezüglichen Initiativantrag ein, obwohl feststand, dass bei „tradiertem Wählerverhalten“ („die Jungwähler wählen wie die Gesamtwählerschaft“) der 1970 zum Zug kommende Jahrgang 1950 etwas mehr potentielle Wähler der SPÖ als der ÖVP umfassen würde. Wie der Motivenbericht der beschlossenen Verfassungsnovelle ausführt⁴⁹, war man der Ansicht, dass sich „das geistige Niveau der gesamten österreichischen Jugend auf Grund der vermehrten Bildungsmöglichkeiten bedeutend gehoben“ habe, was die Zuerkennung des aktiven Wahlrechts zu einem früheren Zeitpunkt als bisher rechtfertige.

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

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

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

⁴⁹ II — 1635 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen XI. GP.

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

3.52 BRIEFWAHL UND WAHLKARTEN

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

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

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

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

Artikel 26 Abs. 1 BVG schreibt vor, dass der Nationalrat auf Grund des *gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Wahlrechts* zu wählen ist. „*Persönliches Wahlrecht*“ bedeutet insbesondere, dass die Stimmabgabe durch persönliches Erscheinen vor einer amtlichen Wahlkommission zu erfolgen hat und dass eine Vertretung dabei unzulässig ist. Nach der Lehre⁵² und der Ansicht der zuständigen Verwaltungsbeamten ist die Briefwahl mit dem Verfassungspostulat der „persönlichen“ Wahl unvereinbar. *Wir glauben, dass diese Auffassung nicht unbedingt zwingend ist.* Was der Gesetzgeber in den Ausnahmefällen des § 69 Abs. 1 NRWO in Kauf nimmt — dass die einen Blinden oder Bresthaften in die Wahlzelle begleitende Person gegen den Willen des Begleitenden abstimmen könnte — müsste er auch in den Ausnahmefällen der Briefwahl in Kauf nehmen: die (allerdings geringe) Gefahr besteht darin, dass entgegen der eidesstattlichen Erklärung des Briefwählers, er habe persönlich abgestimmt, eine Beeinflussung durch andere

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

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

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

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

für Tag etwa 65 000 Personen in stationärer Behandlung befinden — von den zu Hause ans Bett gefesselten Kranken ganz zu schweigen. Dazu kommen noch jene Österreicher, denen es infolge ihres in unwegsamen Gebieten liegenden Wohnortes unmöglich ist, sich — besonders bei winterlichen Wetterverhältnissen — in ein Wahllokal zu begeben. Es kann daher angenommen werden, dass mindestens ein Drittel der rund 300 000 Nichtwähler bei Nationalratswahlen physisch verhindert sind, von ihrem Wahlrecht Gebrauch zu machen. Umgekehrt zeigt das Beispiel Schwedens, das ungefähr die gleiche Einwohnerzahl wie Österreich aufweist (7,34 Millionen), dass die Briefwahl offenbar eine wichtige Funktion hat: bei Reichstagswahlen werden im Durchschnitt etwa 150 000 bis 200 000 Briefwahlstimmen abgegeben, das sind rund 4¹/₁₀ der gesamten Wahlberechtigten.

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

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

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

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

Wir schlagen deshalb vor:

12

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

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

3.60 IMMEDIATISIERUNG

3.61 VOLKSBEGEHREN UND VOLKSABSTIMMUNG IN ALLEN BUNDESLÄNDERN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Wir schlagen deshalb vor:

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

3.70 RATIONALISIERUNG

3.71 VERLÄNGERUNG DER LEGISLATURPERIODE

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

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

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

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

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

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

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

3.72 WAHLTAG

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

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

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

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

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

3.72 WAHLZEIT

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

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

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

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

3.74 WAHLMASCHINEN

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

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

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

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

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

Wir schlagen deshalb vor:

14

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

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

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