

zu den Grünen, womit der Saldo mit jeder dieser drei Parteien für die SPÖ negativ ist. Dass die SPÖ in Vorarlberg dennoch Zugewinne erzielen konnte, liegt va daran, dass sie die meisten Nichtwähler/innen (17% bzw 12.000 Stimmen) mobilisieren konnte.

Im *Burgenland* kann die ÖVP mit 57% stärker als im Bundestrend ehemalige FPÖ-Wähler/innen für sich gewinnen, die SPÖ dafür weniger.

In der *Steiermark* verliert die FPÖ noch stärker als im Bundestrend, nämlich 60% ihrer Wähler/innen von 1999 an die ÖVP. Auch die Verluste der Grünen an die ÖVP sind hier mit 28% der Wählerschaft von 1999 besonders

hoch. Von den Nichtwähler/innen konnte in der Steiermark überdurchschnittlich stark die SPÖ profitieren: 15% der Nichtwähler/innen von 1999 wählten diesmal die SPÖ, die restlichen drei Parlamentsparteien konnten nur zw 3 und 4% der Nichtwähler/innen für sich mobilisieren.

Kärnten schließlich liegt mit 32% der FPÖ-Wähler/innen, die zur ÖVP gewechselt sind, deutlich unter dem österreichweiten Trend von 50%. Höher ist hier auch die Behalterate der FPÖ (48%). Schließlich konnte die FPÖ in Kärnten mit 15% bzw 23.000 Stimmen im Vergleich zu den anderen Parteien deutlich mehr Nichtwähler/innen für sich gewinnen.

Klaus Poier

Repräsentation und Wahlrecht

Deskriptoren: Art 26 B-VG; Bewertungskriterien für Wahlsysteme; Demokratie; Funktionen kompetitiver Wahlen; Repräsentation; Wahl; Wahlrecht; Wahlsysteme: Mehrheitswahl, Verhältniswahl.

Repräsentation und Identität

Repräsentation kann ganz allgemein als „das Stehen eines Phänomens an Stelle und mit Wirkung für ein anderes“¹ beschrieben werden.² „Das ‚Stehen und Handeln für andere‘ spielt im politischen Bereich, und zwar fürs erste durchaus staatsformenindifferent, eine große Rolle.“³ In der historischen Entwicklung Europas der letzten Jahrhunderte folgten der monarchischen Repräsentation absolutistischer Prägung, in der der Herrscher für den

Staat als Ganzen – man denke an Ludwig XIV: „l’etat c’est moi“ – und überwiegend auch für transzendente Phänomene – man denke an das Gottesgnadentum – stand, zunächst Repräsentativsysteme feudaler und dann ständischer Ausrichtung. Im 19. Jahrhundert dominierte die Idee der Nationalrepräsentation, bei der ein in einem Staat geeintes „abstraktes“⁴ Volk Gegenstand der Repräsentation war. Schließlich setzte sich im 20. Jahrhundert die Volksrepräsentation durch, bei der der Blick auf die konkreten Bürger eines Staates und ihre Parteien gerichtet ist. Die parlamentarische Demokratie mit einem direkt vom Volk gewählten Parlament als zentralem Repräsentativorgan des Volkes wurde nach dem Zweiten Weltkrieg zum weitgehend anerkannten Parademodell der westlichen Welt.

Repräsentative Ideen und Strukturen stießen und stoßen immer wieder auf kritische Einwände radikaldemokratischer Vorstellungen. Die auf dem – auf *Jean-Jacques Rousseau* zurückgehenden – Postulat der Identität von Herrschern und Beherrschten basierenden politischen Forderungen weisen dabei eine breite Palette auf: von einer völligen Aufhebung und

1 *Wolff*, Organschaft und Juristische Person. Untersuchungen zur Rechtstheorie und zum öffentlichen Recht: II. Bd: Theorie der Vertretung. Stellvertretung, Organschaft und Repräsentation als soziale und juristische Vertretungsformen (1934) 11.

2 *Wolfgang Mantl* weist zurecht darauf hin, dass Repräsentation insofern weit „ins Magische und Mythische“ zurückreicht (*Mantl*, Repräsentation und Identität. Demokratie im Konflikt. Ein Beitrag zur modernen Staatsformenlehre [1975] 67).

3 Grundsätzlich dazu und zum Folgenden *Mantl* (FN 2) hier 68.

4 *Mantl* (FN 2) 101.

Abschaffung repräsentativer Einrichtungen – va auch des Parlaments – bis zu einzelnen, aber keineswegs unwesentlichen Änderungen wie zB der Einführung eines imperativen statt des freien Mandats oder einem starken Ausbau der direkten Demokratie. Die radikalen Ideen wurden in jüngerer Zeit durch utopische Vorstellungen einer identitären Cyberdemokratie, in der – in der Extremvariante – die Bürger alle staatlichen Angelegenheiten per *mouse-click* entscheiden, neuerlich genährt.⁵ Auch hier gilt es jedoch einzuwenden, dass solche Ideen aus vielen Gründen – va fehlende Sachkenntnis und fehlendes Interesse der Bürger, um an jeglicher Entscheidung mitwirken zu können bzw zu wollen – unrealistisch sind. Daher wäre zwar ein gradueller Ausbau identitärer Elemente in unserer Demokratie durchaus möglich und mE auch zweckmäßig, aber ein grundsätzliches Festhalten an der repräsentativ-parlamentarischen Ausrichtung unseres politischen Systems bleibt unabdingbar.

Dass die Beschäftigung mit Repräsentation und ihrer konkreten Verwirklichung nicht bloß theoretische Spielereien sind, sondern auch heute noch große aktuelle politische Relevanz besitzen, zeigen auch die gegenwärtigen Diskussionen um eine (neue) Verfassung für die Europäische Union. Hier stellen sich wieder Fragen um den Gegenstand der Repräsentation – etwa: die Mitgliedstaaten der Union oder alle Bürger des vereinten Europa –, um die Gestaltung und Gewichtung der Repräsentativorgane, um die Partizipationsmöglichkeiten der Bürger etc.⁶

Wahl, Wahlrecht und Wahlsysteme

Wahl und Wahlrecht sind in unserer parlamentarischen Demokratie das (Haupt-)Bindeglied

5 Vgl dazu etwa *Bruck*, Cyberdemocracy? BürgerInnenbeteiligung und Entscheidungsprozesse im digitalen Zeitalter, in: *Pelinka/Plasser/Meixner* (Hrsg), *Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien* (2000) 255ff.

6 Zur grundsätzlichen Relevanz von Repräsentation im vereinten Europa vgl *Pollak/Slominski*, Europäische Demokratie im Schnittpunkt von parlamentarischem und regulativem Modell, in: *Bauböck/Mokre/Weiss* (Hrsg), *Europas Identitäten. Mythen, Konstrukte, Konflikte* (in Druck).

zwischen Repräsentation und Identität. In der Wahl nehmen die Bürger ihr identitäres Recht – gleichzeitig ihre staatsbürgerliche Aufgabe – wahr, am demokratischen Willensbildungsprozess zu partizipieren. Gleichzeitig übertragen sie in der Wahl die weitere staatliche Willensbildung an Repräsentanten, also an Personen und Parteien. Das allgemeine, gleiche, persönliche, unmittelbare, geheime und freie Wahlrecht⁷ ist daher das Kernstück unserer Demokratie.

Wahlen gibt es in fast jedem Staat, unabhängig davon, ob es sich dabei tatsächlich um eine Demokratie handelt oder nicht – wie sich ja auch fast jeder Staat „Demokratie“ nennt, unabhängig davon, ob er es ist oder nicht. Wenn wir von Wahlen sprechen, meinen wir daher in erster Linie nur Wahlen, bei denen tatsächlich Wahlfreiheit, Wettbewerb und Auswahlmöglichkeit bestehen. Solche Wahlen bezeichnet *Dieter Nohlen* treffend als „kompetitive Wahlen“.⁸ Nicht- bzw semikompetitive Wahlen in nicht- oder vordemokratischen Systemen entsprechen diesen inhaltlichen Anforderungen nicht oder nur eingeschränkt und erfüllen auch ganz andere Funktionen als kompetitive Wahlen.⁹ Ihnen kommt im jeweiligen politischen System – da zumeist Gewalt und Repression zur Gewinnung und Erhaltung der Macht überwiegen – auch weit weniger Bedeutung zu als kompetitiven Wahlen in demokratischen, pluralistischen Systemen. Die Funktionen kompetitiver Wahlen im demokratischen Verfassungsstaat sind mannigfaltig – als wichtigste seien hier genannt:¹⁰

- Legitimierung des politischen Systems und der Regierung,
- Repräsentation von Meinungen und Interessen,
- Kanalisierung politischer Konflikte in Verfahren zu ihrer friedlichen Beilegung,

7 Vgl Art 26 B-VG.

8 *Nohlen*, *Wahlsysteme der Welt. Daten und Analysen. Ein Handbuch. Unter Mitarbeit von Rainer-Olaf Schultze* (1978) 18.

9 Mobilisierung aller gesellschaftlichen Kräfte, Dokumentation der Geschlossenheit von Wählern und Diktator durch hohe Wahlbeteiligung und Zustimmung etc. Vgl *Nohlen*, *Wahlrecht und Parteiensystem* (2000)³ 31.

10 *Nohlen* (FN 9) 30f.

- Herbeiführung eines Konkurrenzkampfes um politische Macht,
- Herbeiführung einer Entscheidung über die Regierungsführung,
- Einsetzung einer kontrollfähigen Opposition.

Freilich ist nicht in jedem Staat jede Funktion gleich gut erfüllt, dies hängt von den soziopolitischen Rahmenbedingungen des Staates ab, besonders aber auch vom konkreten Wahlsystem, das angewendet wird.

Der Begriff „Wahlrecht“ wird einerseits in einem subjektiven Sinne als das „Recht des einzelnen, an der Bestellung von Organen mitzuwirken“¹¹, und andererseits in einem objektiven Sinne als die Summe aller Normen, die die Wahl von Organen regeln, verstanden. Demgegenüber beschreibt der Begriff „Wahlsystem“ das dynamische Zusammenspiel der Eckpfeiler des (objektiven) Wahlrechts, nämlich derjenigen Normen, mit denen die Abgabe der Stimmen seitens der Wähler und die Umsetzung der Stimmen in das mandatsmäßige Wahlergebnis geregelt sind.¹² Die Gestaltungselemente von Wahlsystemen¹³ sind:

- die Wahlkreiseinteilung (Einerwahlkreise, Mehrmandatswahlkreise, überhaupt nur ein Wahlkreis),
- die Form der Kandidatur (Listenkandidatur von Parteien, Einzelkandidatur von Personen),
- die Möglichkeiten der Stimmabgabe (nur eine Stimme, Vorzugsstimmen, Streichen, Alternativstimmen, mehrere Stimmen mit den Möglichkeiten des Kumulierens oder des Panaschierens¹⁴ etc) und
- das Stimmenverrechnungsverfahren (Majorssystem, Proporzsystem, Sperrklausel).

Diese „Bausteine“ können in den unterschiedlichsten Varianten miteinander kombiniert werden. Die Kombinationsmöglichkeiten sind nahezu unerschöpflich, va wenn man bedenkt, dass schon die Varianten der Bausteine selbst zahllos sind – so wurden in den letzten 150 Jahren „zig“, wenn nicht gar hunderte verschiedene Modelle der Proporzverrechnung entwickelt.¹⁵

Die unterschiedlichen Kombinationsvarianten der Gestaltungselemente bieten die Möglichkeit, verschiedene Ziele zu verfolgen. So können etwa durch die Wahlkreiseinteilung regionale Gesichtspunkte berücksichtigt werden, wie etwa beim österreichischen Wahlsystem, das drei Ebenen – 43 Regionalwahlkreise, neun Landeswahlkreise, einen Bundeswahlkreis – kennt. Des Weiteren können mehrheitsbildende Effekte verfolgt werden, wie etwa durch kleine Wahlkreise generell oder durch eine Sperrklausel (die Notwendigkeit eines Grundmandats oder des Überschreitens einer Prozenzhürde). Besonderes Gewicht wurde in den letzten Jahrzehnten der Personalisierung des Wahlsystems zugemessen – die einzelnen Kandidaten sollten gegenüber den Parteilisten wieder verstärkt betont werden.¹⁶ Dazu können Vorzugsstimmen, kleine Wahlkreise oder ein Stimmensplitting dienen, wie es das deutsche Wahlsystem vorsieht.¹⁷

Wahlsystemtypen: Mehrheits- und Verhältniswahl

Je nachdem wie die Gestaltungselemente von Wahlsystemen kombiniert sind, bringen die konkret gebildeten Wahlsysteme unterschiedliche Auswirkungen und Folgen mit sich, in denen die zugrundeliegenden Ziele und Repräsentationsprinzipien, die „ratio“¹⁸ des Wahlsystems, sichtbar werden. Nach diesen

11 *Braunias*, Das parlamentarische Wahlrecht. Ein Handbuch über die Bildung der gesetzgebenden Körperschaften in Europa. II. Bd: Allgemeiner Teil (1932) 2.

12 Vgl *Poier*, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht. Rechts- und politikwissenschaftliche Überlegungen zu Fragen des Wahlrechts und der Wahlsystematik (2001) 33 mwN.

13 *Nohlen* (FN 8) 64ff.

14 Panaschieren bedeutet die Möglichkeit des Wählers, Kandidaten verschiedener Parteilisten zu wählen.

15 Die bekanntesten und gebräuchlichsten Modelle sind das D'Hondt'sche Verfahren, das Hare'sche Verfahren und das Hagenbach-Bischoff'sche Verfahren.

16 Vgl dazu ausführlich *Poier* (FN 12) 108ff.

17 Siehe zur Situation in Österreich den Beitrag von *Barbara Steinger* in diesem Heft.

18 *Meyer*, Wahlsystem und Verfassungsordnung. Bedeutung und Grenzen wahlsystematischer Gestaltung nach dem Grundgesetz (1973) 159.

Repräsentationsprinzipien lassen sich die einzelnen Wahlsysteme in Wahlsystemtypen unterscheiden.¹⁹ Die beiden Haupttypen von Wahlsystemen stellen die Verhältniswahl und die Mehrheitswahl dar. Dabei ist es das Ziel der Verhältniswahl, die politischen Strömungen und Meinungen „in verkleinertem Maßstab“²⁰ im Parlament widerzuspiegeln. Die Parteien sollen daher proportional nach ihren Stimmen auch in Mandaten vertreten sein. Demgegenüber ist es das Ziel der Mehrheitswahl, einer Partei eine Mehrheit an Mandaten im Parlament zukommen zu lassen, die zur Regierungsbildung befähigt. Dies gilt nicht nur dann, wenn sie eine absolute Mehrheit an Stimmen erzielt – dann würde sie ja auch bei Verhältniswahl eine absolute Mandatsmehrheit besitzen –, sondern *va* dann, wenn sie nur eine relative Stimmenmehrheit erreichen konnte.

In den seltensten Fällen sind in der Praxis Mehrheits- und Verhältniswahl in Reinform anzutreffen. Zumeist sind Elemente beider Repräsentationsprinzipien im jeweiligen Wahlsystem vorhanden. Selbst das hochproportionale österreichische Wahlsystem enthält durch die 4%-Hürde ein – wenn auch schwaches – mehrheitsförderndes Element. In aller Regel bleibt jedoch ein Repräsentationsprinzip bestimmend, weshalb fast alle Wahlsysteme in die Kategorie der Mehrheitswahl oder die der Verhältniswahl einordenbar sind. Echte „Mischsysteme“, die weder der einen noch der anderen Kategorie zugeordnet werden können, sind hingegen äußerst selten.

Innerhalb der Haupttypen Mehrheits- und Verhältniswahl kann man einzelne Wahlsysteme in Subtypen einteilen, was *va* in letzter Zeit sinnvoll wurde, da die in verschiedenen Staaten tatsächlich eingeführten Wahlsysteme – insbesondere auch in den postkommunistischen Ländern – enorm an Vielfalt gewonnen haben. Zu Subtypen der Mehrheitswahl zählen etwa: relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen (zB

in GB, USA), absolute Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen (zB in F), Grabenwahlsystem (zB in J), Prämienwahlsystem²¹. Subtypen der Verhältniswahl sind etwa: reine Verhältniswahl mit Sperrklausel (zB in Ö), personalisierte Verhältniswahl mit Sperrklausel (zB in D), kompensatorische Verhältniswahl mit Sperrklausel (zB in I), übertragbare Einzelstimmgebung (zB in Irl).

Bewertung und Auswahl von Wahlsystemen

Das „ideale“ Wahlsystem gibt es mit Sicherheit nicht. In aller Regel kann man Wahlsysteme auch nicht abstrakt als jedenfalls gut oder jedenfalls schlecht beurteilen. Vielmehr kommt es auf die soziopolitischen Rahmenbedingungen eines politischen Systems an, ob ein konkretes Wahlsystem zweckmäßig oder weniger zweckmäßig ist. Für eine solche Bewertung sind klare Kriterien erforderlich, die freilich auch selbst den Veränderungen der Zeit unterliegen. Aus gegenwärtiger Sicht lassen sich folgende Bewertungskriterien nennen²²:

1. Repräsentation: Wie weit führt ein Wahlsystem zur „gerechten“ Vertretung der relevanten gesellschaftlichen Meinungen und Interessen im Parlament?
2. Minderheitenvertretung: Haben kleine, insbesondere auch neue Parteien eine Chance auf parlamentarische Vertretung?
3. Effektivität: Begünstigt das Wahlsystem die parlamentarische Mehrheitsbildung bzw. die Regierungsbildung?
4. Partizipation: Wie groß ist der Einfluss des Wählers auf die Regierungsbildung?
5. Personalisierung I: Verstärkt das Wahlsystem ein Naheverhältnis zwischen Abgeordneten und Wählern?
6. Personalisierung II: Wie groß ist der Einfluss des Wählers auf die Auswahl der Abgeordneten?

²¹ Dazu zählt das vom Autor vorgeschlagene Modell eines „minderheitenfreundlichen Mehrheitswahlrechts“. Es sieht vor, dass die stimmenstärkste Partei die Hälfte plus eins der Mandate erhält, die restlichen Mandate sollen proportional auf die übrigen Parteien verteilt werden. Damit wäre eine klare Entscheidung über die Regierungsbildung und gleichzeitig eine parlamentarische Repräsentation kleiner Parteien gewährleistet. (Siehe dazu näher *Poier* [FN 12]).

²² Vgl. *Poier* (FN 12) 214ff mwN.

¹⁹ Grundlegend: *Nohlen*, Begriffliche Einführung in die Wahlsystematik, in: *Sternberger/Vogel*, Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane. Ein Handbuch. Redaktion von Dieter Nohlen. I. Bd: Europa. Erster Halbband (1969) 1ff, hier 30ff.

²⁰ *Hermens*, Demokratie oder Anarchie? Untersuchung über die Verhältniswahl (1968)² 2.

Jedes Wahlsystem kann man unter den jeweils gegebenen soziopolitischen Rahmenbedingungen an Hand der genannten Kriterien bewerten. Dabei wird es kein Wahlsystem geben, das in allen Punkten optimal abschneidet. So können eine „gerechte“ Vertretung und die Begünstigung klarer parlamentarischer Mehrheiten nicht gleichzeitig garantiert sein. Welchem Wahlsystem man den Vorzug gibt, hängt daher letztlich auch von der Gewichtung der einzelnen Bewertungskriterien ab. Je nach den soziopolitischen Rahmenbedingungen kann es dabei zweckmäßig sein, manche Bewertungskriterien stärker zu gewichten und manche weniger stark. Vielfach sind diese Gewichtungen jedoch ideologisch besetzt, was das Kriterium der „gerechten“ Vertretung und das der Effektivität betrifft, die stets im Zentrum der nunmehr schon über 150 Jahre langen Diskussion um Mehrheits- und Verhältniswahl stehen.

Die Auswahl eines konkreten Wahlsystems für ein politisches System ist fast immer eine Entscheidung der politischen Taktik und des Machtkalküls, dem wissenschaftlichen „Design“ des jeweils bestgeeignetsten Wahlsystems kommt hingegen eine bloß geringe Be-

deutung zu.²³ Jede Partei greift vor einer Wahlsystemsentscheidung zum Rechenstift und blickt auf die jeweiligen Vor- und Nachteile für ihre Wahlchancen. Während mancherorts das Wahlrecht offen Objekt der parteipolitischen Machtausübung ist²⁴, zählt Österreich zu den Ländern, in denen dem Wahlrecht eher eine „Schiedsrichterfunktion“ zugemessen wird, das deshalb auch nur selten angetastet wird. *Karl Renner* bezeichnete das Wahlrecht als die „Visitenkarte des Staates“. *Hans Kelsen* wies darauf hin, dass „für den Grad der Verwirklichung der Demokratie das Wahlrecht entscheidend“ ist.²⁵ In diesem Sinne sollte man sich aber stets auch vor Augen halten, dass die bloße Erhaltung des Status Quo zu Unzweckmäßigkeit und Ineffizienz führen kann. Evaluation und Suche nach möglichem Reformbedarf sollten daher im Sinne des demokratischen Prinzips kontinuierlich erfolgen – auch beim Wahlrecht.

23 Vgl. *Nohlen* (FN 9) 418 ff.

24 Man denke etwa an die Wahlkreisgeometrie in den USA oder an die Wahlrechtsänderungen in Frankreich in den achtziger Jahren.

25 *Kelsen*, Allgemeine Staatslehre (1925/1993) 345.

Günther Schefbeck

Grundprinzipien des Nationalratswahlrechts

Deskriptoren: Art 26 B-VG; Ermittlungsverfahren für Mandatsvergabe; NRW 1992; Personalisierung; Wahlrechtsgrundsätze.

1. Vorbemerkung

Wenn das Wesen der repräsentativen Demokratie in der Beauftragung eines darin das Volk repräsentierenden Kollegialorgans, des Parlaments, mit der staatlichen Willensbildung bzw. der Legitimation solcher Willensbildung durch einen in bestimmter Periodizität wiederholten Wahlakt liegt, dann kommt diesem Wahlakt naheliegenderweise eine zentrale Schlüssel-funktion im politischen System der repräsentativen Demokratie und dem Modus, nach dem dieser Wahlakt erfolgt, die Bedeutung eines

Garanten bzw. Gradmessers für die demokratische Natur des politischen Systems zu; wie bereits *Kelsen* festgestellt hat, „ist für den Grad der Verwirklichung der Demokratie das Wahlsystem entscheidend“¹.

Die Wahlrechtsbestimmungen bilden somit einen zentralen Inhalt des Verfassungsrechts im materiellen Sinn, also „der die obersten Normsetzungsorgane betreffenden Rechtsnormen“², wenn sie auch nicht immer Verfassungsrecht im formellen Sinn oder im urkundlichen Sinn darstellen. In der österreichischen Verfassungsordnung sind lediglich die Wahl-

1 *Kelsen*, Allgemeine Staatslehre (1925) 345.

2 Ebd 252.