



universität
wien

DISSERTATION

Titel der Dissertation

Das Mehrheitswahlrecht und seine Vereinbarkeit mit der
österreichischen Bundesverfassung

Verfasser

Mag. Markus Andreas Haller

angestrebter akademischer Grad

Doktor der Rechtswissenschaften (Dr. iur.)

Wien, 2013

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 083 101

Dissertationsgebiet lt. Studienblatt: Rechtswissenschaften

Betreuerin / Betreuer: ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. Gerhard Muzak

Mag. Markus Andreas Haller

Das Mehrheitswahlrecht und seine Vereinbarkeit mit der österreichischen Bundesverfassung

*„Das Heil der Demokratien, von welchem Typus und Rang sie immer seien, hängt von einer geringfügigen technischen Einzelheit ab: vom **Wahlrecht**.*

Alles andere ist sekundär.“

(José Ortega y Gasset, spanischer Kulturphilosoph, 1883 - 1955)

für meine Eltern

Das Mehrheitswahlrecht und seine Vereinbarkeit mit der österreichischen Bundesverfassung

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG	8
1.1 Aktuelle Reformdiskussion	8
1.2 Grundbegriffe und Funktionen der Wahl	12
1.2.1 Die drei Hauptfunktionen von Wahlen (Repräsentation, Konzentration, Partizipation) als Bewertungskriterien für Wahlsysteme	17
1.3 Perspektiven einer Wahlrechtsreform für Österreich	20
1.3.1 Das minderheitenfreundliche Mehrheitswahlrecht ohne und mit Koalitionszwang	21
1.3.2 Wahlsystem und Demokratieverständnis	24
1.4 Mehrheits- und Verhältniswahlrecht im Vergleich	27
1.4.1 Die Funktionsweise von Mehrheits- und Verhältniswahl (Entscheidungsregel und Repräsentationsziel)	28
1.4.2 Die politischen Auswirkungen von Mehrheits- und Verhältniswahl	30
1.4.3 Die Vor- und Nachteile von Mehrheits- und Verhältniswahl	33
2. HISTORISCHER HINTERGRUND	39
2.1 Das absolute Mehrheitswahlrecht in der Monarchie (1848 - 1918)	40
2.2 Der Übergang vom Mehrheits- zum Verhältniswahlsystem im Jahr 1918 ..	45
2.2.1 Die Einführung der Verhältniswahl mit dem Gesetz über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich vom 12. 11. 1918	45
2.2.2 Die konkrete Ausgestaltung des Verhältniswahlsystems durch die Wahlordnung für die konstituierende Nationalversammlung (WKNV) 1918 ..	47
2.3 Das vom Verfassungsgesetzgeber 1920 vorgefundene Verhältniswahlrecht	50

2.3.1	Die Wahlordnung für die konstituierende Nationalversammlung (WKNV) 1918	51
2.3.2	Die Wahlordnung für die Nationalversammlung (WNV) 1920	55
2.4	Das Bundes-Verfassungsgesetz 1920 und die B-VG-Novelle 1992.....	61
2.4.1	Die Einschränkungen des Verhältniswahlrechts durch das B-VG 1920.....	62
2.4.2	Neue und unterschiedliche Vorgaben hinsichtlich der Gestaltung des Verhältniswahlrechts für Bundes- und Landesgesetzgeber durch die B-VG-Novelle 1992.....	67
3.	VEREINBARKEITSPRÜFUNG MIT DER BUNDESVERFASSUNG..	70
3.1	Mögliche verfassungsrechtliche Schranken für das Mehrheitswahlrecht ...	70
3.1.1	Der Grundsatz (bzw. die Grundsätze) der Verhältniswahl (Art. 26 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 95 Abs. 1 und Abs. 3, Art. 117 Abs. 2 B-VG) ...	71
3.1.1.1	<i>Abkehr vom klassischen relativen/absoluten Mehrheitswahlrecht..</i>	73
3.1.1.1.1	Interpretationsmethoden für verfassungsrechtliche Bestimmungen	74
3.1.1.1.2	Auslegung des verfassungsrechtlichen Verhältniswahlbegriffs unter Anwendung der Versteinerungstheorie.....	76
3.1.1.2	<i>Keine verfassungsrechtliche Anordnung der reinen Verhältniswahl.....</i>	81
3.1.1.2.1	Verzerrung der reinen Proportionalität durch Wahlkreiseinteilung.....	82
3.1.1.2.2	Verzerrung der reinen Proportionalität durch Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung bzw. Grundmandatshürde.....	83
3.1.1.2.3	Die Verletzung des Proporzprinzips als Maßnahme gegen die Parteienzersplitterung im Parlament ist verfassungsrechtlich zulässig	86
3.1.1.2.4	Keine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Schaffung des reinen Verhältniswahlrechtes für einfachen Gesetzgeber aus Versteinerung des Verhältniswahlbegriffes im B-VG ableitbar	89
3.1.1.3	<i>Abweichungen von der strikten mathematischen Proportionalität sind verfassungsrechtlich unbedenklich.....</i>	91
3.1.1.3.1	Die Definition der Verhältniswahl durch den VfGH - keine Unterscheidung zwischen Entscheidungsregel und Repräsentationsziel eines Wahlsystems.....	93

3.1.1.3.2 Das Repräsentationsziel der Verhältniswahl steht seit der B-VG-Novelle 1992 auf Bundesebene im Vordergrund	97
3.1.1.3.3 Der verfassungsrechtliche Verhältniswahlgrundsatz verlangt nur die überwiegende, nicht die vollständige Verwirklichung der Repräsentationsvorstellung der Verhältniswahl.....	100
3.1.1.4 <i>Die Vereinbarkeit mit Prämienwahlsystemen</i>	104
3.1.1.4.1 Das VfGH-Erkenntnis VfSlg 8.321/1978 zum prämienwahlsystemartigen § 58 LWO Burgenland, LGBl 1976/28 - verfassungsrechtliche Bedenken, aber keine abschließende Entscheidung hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Verhältniswahlgrundsatz im B-VG	106
3.1.1.4.2 Sind Prämienwahlsysteme unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung mit dem Verhältniswahlgrundsatz im B-VG unvereinbar?	109
3.1.1.5 <i>Listenwahlrecht</i>	114
3.1.1.6 <i>Berücksichtigungsgebot zugunsten wahlwerbender Parteien von zahlenmäßig erheblicher Bedeutung</i>.....	114
3.1.1.7 <i>Berechnungsmethoden und Ermittlungsverfahren zur Mandatsvergabe</i>	116
3.1.1.8 <i>Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung (Verstärkungseffekte) und Ihre verfassungsrechtlich zulässige Höchstgrenze</i>	120
3.1.1.8.1 Keine ausdrückliche verfassungsrechtliche Deckung für die Einschränkung der Proportionalität durch Sperrklauseln.....	122
3.1.1.8.2 Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung für Sperrklauseln und die verfassungsrechtlich zulässige Höchstgrenze für solche Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung	123
3.1.1.8.3 Kann auch die Vergabe von Mandaten nach dem System der Mehrheitswahl an Parteien eine verfassungsrechtlich zulässige Maßnahme gegen die Parteienzersplitterung sein?.....	130
3.1.1.9 <i>Bewertung hinsichtlich der Vereinbarkeit mit einem mehrheitsfördernden Wahlrecht</i>.....	133
3.1.1.9.1 Verbot des relativen/absoluten Mehrheitswahlrechtes, aber keine Verpflichtung zur Schaffung des reinen Verhältniswahlrechtes.....	133

3.1.1.9.2 Der Gestaltungsspielraum des einfachen Gesetzgebers bei Einschränkungen der reinen Proportionalität ist unklar	136
3.1.1.9.3 Die Einschränkung des Proporzprinzips durch Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung ist zulässig.....	138
3.1.1.9.4 Mehrheitsfördernde Mandatsverteilung in erheblichem Ausmaß ist nicht möglich, aber Verschärfung von Sperrklauseln ist zulässig	140
3.1.1.9.5 Prämienwahlsysteme sind unzulässig, aber die Zulässigkeit der Vergabe von Bonusmandaten an Parteien im Rahmen von Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung ist unklar.....	142
3.1.2 Der Grundsatz des gleichen Wahlrechts (Art. 26 Abs. 1, Art. 95 Abs. 1, Art. 117 Abs. 2 B-VG; Art. 8 Staatsvertrag von Wien).....	145
3.1.2.1 <i>Verbot des Kurien- und Pluralwahlrechts</i>	145
3.1.2.2 <i>Gewährleistung des gleichen Zählerwertes jeder gültigen Stimme im Abstimmungsverfahren</i>	148
3.1.2.3 <i>Keine Garantie auf gleichen Einfluss bzw. auf gleichen Erfolgswert jeder gültigen Stimme im Mandatsverteilungsverfahren</i>	153
3.1.2.4 <i>Bewertung hinsichtlich der Vereinbarkeit mit einem mehrheitsfördernden Wahlrecht</i>	158
3.1.2.4.1 Der einfache Gesetzgeber ist nur zur Gewährleistung der Zählerwertgleichheit jeder gültigen Stimme im Abstimmungsverfahren verpflichtet.....	158
3.1.2.4.2 Die Erfolgswertgleichheit jeder gültigen Stimme muss vom einfachen Gesetzgeber nicht garantiert werden	162
3.1.2.4.3 Der einfache Gesetzgeber ist durch den Grundsatz des gleichen Wahlrechts im B-VG bei der Gestaltung der Mandatsvergabe nicht an ein bestimmtes Wahlsystem gebunden.....	164
3.1.3 Das demokratische Grundprinzip (Art. 1 B-VG; Art. 8 Staatsvertrag von Wien; Art. 3 des 1. ZPEMRK)	165
3.1.3.1 <i>Der Demokratiebegriff der Bundesverfassung</i>	166
3.1.3.2 <i>Es besteht keine Bindungswirkung für den Verfassungsgesetzgeber bei der Wahlsystemsentscheidung bzw. zugunsten eines bestimmten Wahlsystems</i>	170

3.1.3.3 <i>Bewertung hinsichtlich der Vereinbarkeit mit einem mehrheitsfördernden Wahlrecht.....</i>	177
3.1.3.3.1 Das demokratische Grundprinzip fordert die Einrichtung einer repräsentativen bzw. parlamentarischen Demokratie.....	177
3.1.3.3.2 Der Grundsatz der Verhältniswahl im B-VG ist kein wesentliches Element des demokratischen Baugesetzes	178
3.1.3.3.3 Weder Mehrheits- noch Verhältniswahlsystem haben einen demokratischen Mehrwert, daher ist der Verfassungsgesetzgeber bei der Wahlsystemsentscheidung nicht an ein bestimmtes Wahlsystem gebunden	180
3.2 Rechtliche Beurteilung der Verfassungsänderung bei Einführung des Mehrheitswahlrechtes (Teil- oder Gesamtänderung gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG?)	181
3.2.1 Die Grundprinzipien der Bundesverfassung und die Voraussetzungen für das Vorliegen einer Gesamtänderung gemäß § 44 Abs. 3 B-VG.....	182
3.2.2 Die Beseitigung des Verhältniswahlgrundsatzes ist kein schwerwiegender Eingriff in das demokratische Grundprinzip und daher keine Gesamtänderung der Bundesverfassung	185
4. ZUSAMMENFASSUNG	188
4.1 Mehrheits- und Verhältniswahl unterscheiden sich durch ihr Entscheidungs- und Repräsentationsprinzip.....	188
4.2 Für die Identifikation der Grenzen der Gestaltbarkeit des Wahlsystems für den einfachen Gesetzgeber ist das vom Verfassungsgesetzgeber 1920 vorgefundene Verhältniswahlrecht maßgeblich .	189
4.3 Die Ergebnisse der Prüfung des Mehrheitswahlrechtes auf seine Vereinbarkeit mit der österreichischen Bundesverfassung	191
5. LITERATURVERZEICHNIS.....	205
6. ANHANG	208
6.1 Abstrakt - Kurzzusammenfassung in deutscher Sprache	208
6.2 Abstract - Short summary in English	213
6.3 Lebenslauf.....	218

Das Mehrheitswahlrecht und seine Vereinbarkeit mit der österreichischen Bundesverfassung

1. EINLEITUNG

Das Thema der Arbeit ist das Mehrheitswahlsystem und die Prüfung auf seine Vereinbarkeit mit dem österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG). In letzter Zeit rufen Vertreter aus Politik und Rechtswissenschaft wieder lauter nach dem Mehrheitswahlrecht, da das derzeit geltende Verhältniswahlsystem, unter den sich in Österreich verändernden Rahmenbedingungen, angeblich immer weniger gut funktioniere. Eine Änderung des Wahlsystems erscheint vielen dabei als probates Mittel um zukünftig schwierige Regierungsbildungen, Blockadehaltungen und mangelnde Problemlösungskompetenz der Politik zu vermeiden und dem einzelnen Wähler größeren Einfluss auf Entscheidungen der Regierung zu ermöglichen.

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht sind dabei die verfassungsrechtlichen Vorgaben relevant, die den einfachen Gesetzgeber in seiner Gesetzgebungskompetenz einschränken. Die Arbeit soll daher die wesentlichen Schranken identifizieren, die das B-VG dem einfachen Gesetzgeber bei der Gestaltung des Wahlsystems setzt, und die Rechtsfrage klären, ob die Einführung des Mehrheitswahlrechtes durch den Verfassungsgesetzgeber als Teil- oder Gesamtänderung des B-VG anzusehen ist.

1.1 Aktuelle Reformdiskussion

Die Republik Österreich ist eine stabile Demokratie. Ihr Wahlrecht hat sich in den letzten Jahrzehnten bewährt. Bei vergangenen Wahlrechtsreformen spielte die Frage des Wahlsystems keine wesentliche Rolle, der Gesetzgeber rüttelte nicht an der Grundsatzentscheidung des Verfassungsgesetzgebers 1920 für ein Verhältniswahlsystem. Obwohl dieses die Entstehung einer vielfältigen Parteienlandschaft begünstigt, war dies in Österreich lange Zeit nicht der Fall. „Trotz des Verhältniswahlsystems hat sich ein Zweiparteiensystem lange durchgesetzt, bei fünf von elf Nationalratswahlen zwischen 1945 und 1979 erzielte eine Partei die absolute Mandatsmehrheit.“¹ Auch bei der Nationalratswahl 1983 entfielen noch

¹ Welan, Verhältniswahlrecht-Mehrheitswahlrecht (1999), S. 9

mehr als 90 % aller abgegebenen, gültigen Wählerstimmen auf die beiden großen Parteien in Österreich. Allein durch das Verhalten der Wähler herrschten in Österreich daher, trotz des geltenden Verhältniswahlrechts, Zustände wie in einem Mehrheitswahlsystem. Absolute Mandatsmehrheiten für eine große Partei waren durchaus erzielbar. Daher herrschte keine Notwendigkeit über einen Wechsel zum Mehrheitswahlsystem nachzudenken.

Die Auswirkungen des Verhältniswahlsystems zeigten sich in Österreich erst überraschend spät, daher blieben auch die Schwächen dieses Wahlsystems lange Zeit verborgen. Inzwischen sind die beiden Großparteien SPÖ und ÖVP einer stetigen Erosion in der Wählergunst ausgesetzt. Sie verlieren tendenziell immer mehr Stimmen, für beide Parteien bedeutete das Ergebnis der Nationalratswahl 2008 (29,3 % bzw. 26,0 %)² einen historischen Tiefststand. Mittlerweile sind fünf Parteien im österreichischen Parlament vertreten. Laut aktuellen Umfragen ist es erstmals in der Geschichte der Zweiten Republik realistisch, dass beide Großparteien nach der nächsten Nationalratswahl sogar gemeinsam über keine absolute Mandatsmehrheit im Parlament mehr verfügen. Sind weiter fünf oder mehr Parteien im Parlament vertreten, ist es in Zukunft nicht unwahrscheinlich, dass eine Koalition aus zwei Parteien zusammen keine Mehrheit hat und Dreier-Koalitionen unumgänglich sind, mit allen Gefahren, die damit für Regierungsbildung, Regierungseffizienz und Regierungsstabilität in Österreich verbunden sein können. Der Zwang zu Koalitionen um im Parlament eine Mehrheit für die Regierung zu erlangen ist aber eine typische Folge des Verhältniswahlsystems. Absolute Mehrheiten für eine Partei sind innerhalb dieses Wahlsystems die Ausnahme, genauso wie der Entfall von mehr als 90 % der Wählerstimmen auf lediglich zwei Parteien. Diese Resultate traten in der Vergangenheit trotz des geltenden Verhältniswahlrechts auf. Da sich mittlerweile in Österreich ein Vielparteiensystem entwickelt hat, wird in der Zukunft wohl keine Partei mehr ohne Koalitionspartner regieren können. Die Wähler sind emanzipierter und flexibler bei ihrer Wahlentscheidung geworden, klar abgegrenzte politische Lager, die sich auf die Loyalität ihrer Stammwählerschaft verlassen können, gibt es nicht mehr, die Dominanz der traditionellen Volksparteien ist tendenziell im Schwinden. Nach fast hundert Jahren seiner Existenz hat das Verhältniswahlrecht die politischen Realitäten in Österreich für immer verändert.

² vgl. Bundesministerium für Inneres, <http://wahl08.bmi.gv.at/>, 10.10.2008

Zweifellos vermag das Verhältniswahlrecht die politischen Präferenzen der Wähler genauer und gerechter darzustellen, die Mandatsverteilung im Parlament kommt also mit den Stimmen aller und gegen die Stimme keines Wählers zustande.³ „Kelsen knüpft in diesem Sinne an *Rousseau* an und sieht in der Proportionalrepräsentanz die Identität von Herrschern und Beherrschten. Unter diesen Aspekten ist der Proporz sowohl das der Volkssouveränität als auch das der parlamentarischen Demokratie entsprechendere Wahlsystem. Dementsprechend könnte man die Verhältniswahl als das dem Art. 1 B-VG adäquatere Wahlsystem bezeichnen, nach dem das Recht der Republik Österreich vom Volk ausgeht. Durch die Verhältniswahl werden Fiktionen der Demokratie, nämlich die Identität von Herrschern und Beherrschten, die Identität von Volk und Volksvertretung und das Ideal der Einstimmigkeit, wenn nicht zu einem Faktum, so doch annähernd am weitesten erreicht.“⁴

Mag Hans Kelsen damit zwar in der Theorie im Recht sein, die politische Praxis in Österreich wird diesen Idealvorstellungen, wenn überhaupt, nur zu jenen Zeiten gerecht, in denen ein gemeinsames, übergeordnetes Staatsinteresse die Parteien eint. Der politische Alltag wird hingegen vielfach von parteiegoistischen Interessen geprägt und die Bürger haben den Eindruck, dass sie mit ihrer Stimme nichts bewirken können. Nach jeder Wahl zeigt sich aufs Neue, dass nicht die Stimmenanzahl der Parteien über die Realisierung ihrer politischen Forderungen entscheidet, sondern das Verhandlungsgeschick ihrer Funktionäre die Zusammensetzung des Regierungsprogrammes bestimmt. Die Parteien stellen sich zwar mit einem Programm zur Wahl, aber was davon in der Regierung verwirklicht wird, bestimmen letztlich die Politiker bei Verhandlungen hinter verschlossenen Türen. Dabei drängt sich oft der Eindruck auf, dass Parteien ihre Interessen viel eher durch Blockadepolitik als durch aktiven Gestaltungswillen durchsetzen können. Reformen in allen möglichen Bereichen können, oftmals zum Schaden des Landes und seiner Bürger, nicht oder nur zögerlich umgesetzt werden, sofern es nicht gelingt, gegen die blockierende politische Kraft, Mehrheiten im Parlament zu organisieren. Obwohl es politisch legitim ist an bestehenden Regeln festzuhalten, sind dafür nicht immer sachliche Argumente ausschlaggebend, oft trachten die Parteien bloß danach, anderen politischen Mitbewerbern keinen Erfolg zu gönnen.

³ vgl. Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie (1929), S. 60

⁴ Welan, Verhältniswahlrecht-Mehrheitswahlrecht (1999), S. 14

Wesentlich aber ist, dass das Volk bei den politischen Ränkespielen keine Rolle spielt. Die Gesetzgebung wird großteils von parteiegoistischen Motiven dominiert. Was die Mehrheit der Bürger möchte scheint niemanden zu interessieren. Der Wille der Mehrheit kann sich nicht durchsetzen.

Ob eine Partei nun mehr oder weniger Stimmen und Mandate bei der Wahl gewinnen konnte ist im Verhältniswahlrecht, wenn nicht gleichgültig, so doch allenfalls nur für die Vergabe von Ministerämtern relevant. Mehr politische Macht, mehr Chancen ihr Wahlprogramm umzusetzen, hat sie, auch wenn sie mehr Stimmen erzielen konnte als andere Parteien, nicht. Vielmehr ist oft das Gegenteil der Fall, denn aufgrund des Zwanges zu Koalitionen, im Zusammenhang mit dem Prinzip der Einstimmigkeit in der Bundesregierung, ist der stärkere Partner dem schwächeren Partner ausgeliefert. Für Karl-Heinz *Naßmacher* verhindert das Proportionalwahlsystem zwar die Tyrannei der Mehrheit, ermöglicht aber dafür die Tyrannei einer Minderheit.⁵ Die einzelne Wählerstimme hat im klassischen Verhältniswahlrecht kaum Gewicht, anders als bei typischen Mehrheitswahlsystemen, wo eine Stimme mehr oder weniger den Ausschlag geben kann ob die gewählte Partei im Wahlkreis ein Mandat bekommt, oder ob sie im Prämienvahlsystem die Mandatsprämie im Parlament erhält. Die Motivation des einzelnen Wählers an der Wahl teilzunehmen oder sich überhaupt eine politische Meinung zu bilden ist daher entsprechend gering. Auch Erich *Kaufmann* sieht im Verhältniswahlsystem die direkte Einflussmöglichkeit der Wahlberechtigten erheblich eingeschränkt: „Hat der Wähler im Wahlakt sein Listenbekenntnis in die große Rechenmaschine geworfen, so ist sein Werk vollendet. Es ist nunmehr wiederum Sache der Parteiorganisationen, daraus die Schlüsse für die parlamentarische Mehrheitsbildung zu ziehen. Je unmittelbarer und je reiner und zahlenmäßig genauer man versucht, den Volkswillen zum Ausdruck zu bringen, umso einflussloser, inhaltsloser und willenloser macht man ihn.“⁶ Während bei der Mehrheitswahl „das Volk Verantwortung trägt und über Regierungs- und Oppositionsrolle entscheidet, delegiert das Volk im Proporzsystem die Entscheidung über Regierungszusammensetzung und -programm an die Parteien. Die politische Verantwortung liegt in diesem System sowohl bei den Parteien als auch bei der Wählerschaft oder besser gesagt: bei niemandem.“⁷

⁵ vgl. *Naßmacher*, Das österreichische Regierungssystem (1968), S. 87

⁶ *Kaufmann*, Zur Problematik des Volkswillens (1931), S. 17/18

⁷ *Welan*, Verhältniswahlrecht-Mehrheitswahlrecht (1999), S. 1-2

Das Proportionalwahlrecht, dass weder Sieger noch Besiegte kennt, entmachtet also in gewisser Weise die Wähler und verschiebt die politische Gestaltungsmacht an die Parteien und deren Organe. Sie und nicht die Wähler bestimmen, welche politischen Forderungen realisiert und welche ihrer Kandidaten politische Ämter bekleiden werden. Diese Machtlosigkeit der Wähler zeigt sich auch, wenn es darum geht, die Regierung und ihre Repräsentanten abzuwählen. Die Regierenden können nicht effektiv aus ihren Ämtern entfernt werden, sie haben auch dann, wenn ihre Partei Stimmen und Mandate verliert, die Chance sich mit Hilfe einer anderen Partei an der Macht zu halten, solange sie eine Koalition zustande bringen, die über eine Mehrheit der Parlamentsabgeordneten verfügt. Für Karl Popper müssen die Bürger in einem demokratischen System die Möglichkeit haben die Regierung mit friedlichen Mitteln wieder loszuwerden. Das Verhältniswahlsystem kann der Wählerschaft diese Möglichkeit nicht bieten, daher ist auch die Annahme, wonach die Proportionalwahl demokratischer als ein anderes Wahlsystem sei, unhaltbar.⁸ Auch wenn es darum geht bestimmte Personen oder Parteien aus der Regierung zu entfernen, kann sich also der Wille der Mehrheit nicht durchsetzen. Der Ansicht, wonach das Proportionalwahlverfahren das Wahlsystem sei, welches der Demokratie im Sinne des Art. 1 B-VG am ehesten entspräche, kann daher durchaus widersprochen werden.

1.2 Grundbegriffe und Funktionen der Wahl

Die **Wahl** ist ein Mittel zur Bildung von Körperschaften oder zur Bestellung einer Person in ein Amt, und unterscheidet sich von anderen Bestellungstechniken durch ein eigenes Verfahren, bei dem eine abgegrenzte Wählerschaft (die Wahlberechtigten) individuell Stimmen abgeben. Diese Stimmen werden ausgezählt und anhand von vorher festgelegten Kriterien (gegebenenfalls unter Zuhilfenahme eines bestimmten Verrechnungsverfahrens) in Mandate übertragen.⁹ Unter **Wahlrecht** wird einerseits die Summe aller Rechtsnormen, welche die Wahl von Organen regeln, verstanden, andererseits aber auch das Recht des Einzelnen, an der Bestellung von Organen mitzuwirken.¹⁰ Für das subjektive Recht des Einzelnen an der Wahl teilzunehmen (Wahlrecht im engeren Sinn) sind die Prinzipien der

⁸ vgl. Popper, Alles Leben ist Problemlösen (1994), S. 208/213

⁹ vgl. Nohlen, Wahlsysteme der Welt (1978), S. 18

¹⁰ vgl. Braunias, Das parlamentarische Wahlrecht, Band 2 (1932), S. 2

allgemeinen, gleichen, unmittelbaren, geheimen, persönlichen und freien Wahl (Art. 26 Abs. 1 B-VG) charakteristisch. Als Wahlrecht wird häufig auch das **Wahlsystem** bezeichnet, obwohl der Begriff Wahlsystem erheblich enger definiert werden kann als das Wahlrecht. Für Dieter *Nohlen*, der sich auf die Definition von Douglas *Rae* beruft, sind Wahlsysteme Verfahren, mittels derer die Wähler ihren politischen Willen in Wählerstimmen ausdrücken und Stimmenzahlen in Mandate übertragen werden.¹¹ Klaus *Poier* sieht das „Wahlsystem als dynamisch-organisches Zusammenspiel wesentlicher Eckpunkte eines Wahlrechts, nämlich jener Regelungen, die für die Stimmabgabe des Wählers sowie die rechnerische Umsetzung dieser Stimmen in das Wahlergebnis entscheidend sind. Diese Eckpunkte (Gestaltungselemente) sind die Wahlkreiseinteilung, die Form der Kandidatur (Liste oder Einzelkandidatur), das Stimmgebungsverfahren und das Stimmenverrechnungsverfahren. Für jedes Gestaltungselement gibt es eine Vielzahl von Variationsmöglichkeiten; in ihrem Zusammenspiel ergeben diese Elemente das Wahlsystem als Ganzes.“¹² Für Wahlsystem werden auch die Begriffe Wahlverfahren oder Wahlmodus synonym verwendet, dennoch bringt der Begriff Wahlsystem am besten zum Ausdruck, dass es sich dabei eben um ein System handelt, welches verschiedene Elemente beinhaltet, und sich mit Veränderung eines Elements Funktionen und Auswirkungen des ganzen Systems bereits grundlegend verändern können.¹³ Wahlsysteme lassen sich weiter in **Wahlsystemtypen** unterteilen. Für die Kategorisierung von Wahlsystemen in Wahlsystemtypen kommt es vor allem auf zwei Prinzipien an, mit deren Hilfe ein Wahlsystemtyp vom anderen abgegrenzt werden kann: das Entscheidungsprinzip und das Repräsentationsprinzip.¹⁴

Anhand dieser Prinzipien lassen sich zwei Wahlsystemhaupttypen voneinander unterscheiden: die **Mehrheitswahl** und die **Verhältniswahl**. Erfolgt in einem Wahlsystem die Entscheidung über die Vergabe von Mandaten nach dem Mehrheitsprinzip, so handelt es sich um ein Mehrheitswahlsystem; z. B. die Bundespräsidentenwahl.¹⁵ Richtet sich hingegen die Mandatsvergabe nach dem

¹¹ vgl. *Nohlen*, Wahlsysteme der Welt (1978), S. 35; vgl. auch *Rae*, The Political Consequences of Electoral Laws (1967), S. 14

¹² *Poier*, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 33

¹³ vgl. *Nohlen*, Wahlsysteme der Welt (1978), S. 34

¹⁴ vgl. *Nohlen*, Wahlsysteme der Welt (1978), S. 49

¹⁵ vgl. Art. 60 Abs. 2 B-VG: „Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte aller gültigen Stimmen für sich hat.“; es kommt bei mehreren Bewerbern zu einer Stichwahl zwischen den beiden Kandidaten, welche die

Verhältnis der Stimmen (Proporzprinzip), haben grundsätzlich alle Parteien oder Bewerber, die eine bestimmte Stimmenanzahl erreicht haben, Anspruch auf Zuteilung eines Mandats, und es handelt sich um ein Verhältniswahlsystem; z. B. die Nationalratswahl.¹⁶ Die Entscheidungsregel dieser Wahlsystemtypen verfolgt aber auch einen bestimmten Zweck: „Ziel von Mehrheitswahlsystemen ist es, durch Disproportion von Stimmen- und Mandatsanteilen einer Partei eine Mehrheit im Parlament einzuräumen, die sie – in parlamentarischen Regierungssystemen – auch zur Regierungsbildung befähigt (Repräsentationsprinzip der Mehrheitswahl). Das Ziel der Verhältniswahl ist es, die parlamentarische Repräsentation aller Parteien entsprechend ihrem Anteil in der Wählerschaft herbeizuführen (Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl).“¹⁷

Da es innerhalb eines Wahlsystemtyps eine Vielzahl von verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten gibt, können innerhalb von jedem Wahlsystemtyp auch **Wahlsystemsubtypen** gebildet werden. Während aber für die Einteilung von Wahlsystemen in Wahlsystemtypen die Entscheidungsregel und das Repräsentationsprinzip (mitsamt dessen tendierten Auswirkungen und Zielen) maßgeblich ist, orientiert sich die Unterscheidung von Subtypen innerhalb der Wahlsystemtypen in erster Linie an den Gestaltungselementen von Wahlsystemen und deren Kombination.¹⁸ Diese technischen Details sind, wie bereits erwähnt, die Wahlkreiseinteilung, die Form der Kandidatur (Liste oder Einzelkandidatur), das Stimmgebungsverfahren und das Stimmenverrechnungsverfahren. Dieter Nohlen teilt das Mehrheitswahlsystem und das Verhältniswahlsystem in jeweils fünf verschiedene Wahlsystemsubtypen ein¹⁹: Demnach ist beispielsweise ein Subtyp der Mehrheitswahl die relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen, die sich von der absoluten Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen durch ihr unterschiedliches Stimmenverrechnungsverfahren unterscheidet. Beim ersten Subtyp erhält der Kandidat mit den meisten Stimmen im Wahlkreis das Mandat, beim zweiten Subtyp benötigt der Kandidat hingegen eine absolute Mehrheit im Wahlkreis, um das Mandat zugesprochen zu bekommen (oder es kommt zu einer Stichwahl zwischen den

meisten Stimmen erhalten haben und letztlich wird nur der stimmenstärkste Kandidat Bundespräsident, die Stimmen für alle anderen Kandidaten verfallen.

¹⁶ vgl. Art. 26 Abs. 1 B-VG: „Der Nationalrat wird (...) nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt.“

¹⁷ Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 34/35

¹⁸ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 98

¹⁹ vgl. Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem (2007), S. 192

beiden stimmenstärksten Kandidaten). Ebenso unterscheidet sich die reine Verhältniswahl von der Verhältniswahl mit Sperrklausel, weil bei ersterer jede wahlwerbende Partei ein Mandat bekommt, sofern sie die für einen Sitz erforderliche Mindeststimmenanzahl (Wahlzahl) erreicht, während beim zweitgenannten Subtyp die Zuteilung von Mandaten von der Erfüllung einer gesetzlichen Bedingung abhängig ist (z. B. ein Direktmandat oder einen bestimmten prozentuellen Anteil der abgegebenen gültigen Stimmen zu erreichen). Dennoch sind beide Modelle Wahlsystemsubtypen des Wahlsystems Verhältniswahl, weil das Proporzprinzip als Repräsentationsprinzip bei beiden Subtypen eindeutig dominiert und überwiegt. Da das österreichische B-VG für Wahlen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene ein Wahlsystem vorschreibt, welches den Grundsätzen der Verhältniswahl zu entsprechen hat, gemäß Art. 26 Abs. 1, Art. 95 Abs. 1 und Art. 117 Abs. 2 B-VG, kann aus obigen Erläuterungen geschlossen werden, dass ein Wahlsystem, indem das Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl (Proporzprinzip) nicht eindeutig dominiert oder zumindest überwiegt mit der österreichischen Bundesverfassung unvereinbar ist.

In modernen demokratischen Verfassungsstaaten, wie in Österreich, sind Wahlen nicht bloß ein technisches Verfahren, sie weisen auch spezifische demokratietheoretische und rechtsstaatliche Momente auf. Diese Prinzipien sind für Dieter Nohlen die Freiheit der Wahlwerbung, die Kandidatenkonkurrenz, die Chancengleichheit hinsichtlich Kandidatur und Wahlkampf, die Wahlfreiheit, ein Wahlprozess, der gewährleistet, dass die Wahlentscheidung tatsächlich nur beim Wähler liegt, und nicht bei anderen Einflussfaktoren, und die Revidierbarkeit der Wahlentscheidung bei künftigen Wahlen.²⁰ Dieter Nohlen begreift solche Wahlen als Akt „durch den Vertrauen der Wähler in die Gewählten artikuliert wird; durch den die Bindung einer funktionsfähigen Repräsentation erfolgen soll; und durch den Kontrolle über die Regierung ausgeübt werden soll.“²¹ In homogenen Gesellschaften, die ein parlamentarisches System haben und deren Parteiensystem aus nur wenigen Parteien besteht, haben Wahlen folgende Funktionen (vgl. Grafik 1):

²⁰ vgl. Nohlen, Wahlsysteme der Welt (1978), S. 18/19

²¹ vgl. Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem (2007), S. 33

Funktionen von Wahlen in parlamentarischen Systemen

Legitimierung des politischen Systems und der Regierung Übertragung von Vertrauen an Personen und Parteien Rekrutierung der politischen Elite Repräsentation von Meinungen der Wahlbevölkerung Verbindung der politischen Institutionen mit den Präferenzen der Wählerschaft Mobilisierung der Wählerschaft für politische Ziele Hebung des politischen Bewusstseins der Bevölkerung	Kanalisierung politischer Konflikte in Verfahren zu ihrer friedlichen Beilegung Integration des gesellschaftlichen Pluralismus Herbeiführung eines Konkurrenzkampfes um politische Macht auf der Grundlage alternativer Sachprogramme Herbeiführung einer Entscheidung über die Regierungsführung in Form der Bildung parlamentarischer Mehrheiten Einsetzung einer kontrollfähigen Opposition Bereithaltung des Machtwechsels
--	---

Grafik 1

Quelle: eigene Grafik, Daten: *Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem* (2007), S. 34/35

„Es hängt sowohl vom sozio-politischen Umfeld als auch vom konkreten Wahlsystem ab, welche Funktionen in einem bestimmten Fall tatsächlich und in welchem Ausmaß erfüllt werden können. Da von vornherein nicht alle Funktionen gleichzeitig im selben Ausmaß erfüllbar sind, bedarf es letztlich einer politischen Grundsatzentscheidung darüber, welche Funktionen als besonders wichtig und welche als weniger wichtig angesehen werden. Dabei können konkrete sozio-politische Rahmenbedingungen die höhere Gewichtung mancher Funktionen und die geringere Bewertung anderer sinnvoll machen.“²² Konkrete Wahlsysteme, wie das österreichische Verhältniswahlsystem, sind an ihrer Funktionsleistung zu messen. Tatsächliche oder vermeintliche Vor- und Nachteile von Wahlsystemtypen sind untrennbar mit den genannten Funktionen von Wahlen verbunden. Es reicht daher nicht aus, Wahlsysteme aufgrund einer guten oder schlechten Funktionsleistung in einem einzigen Bereich zu beurteilen (z. B. die Verhältniswahl ermöglicht die gerechte Repräsentation aller gesellschaftlichen Meinungen; oder die Mehrheitswahl fördert die Bildung einer stabilen und arbeitsfähigen Regierung). Da in einer modernen Demokratie, wie sie in Österreich verwirklicht ist, einer Wahl nicht nur eine, sondern mehrere Funktionen zukommen, kann ein konkretes Wahlsystem niemals alle Funktionen gleichzeitig in demselben Maß erfüllen, weil sich diese Funktionen

²² Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 28/29

zumindest partiell widersprechen. Es hängt daher von einer politischen Grundsatzentscheidung ab, welche der verschiedenen Funktionen stärker und welche schwächer gewichtet werden sollen.²³

1.2.1 DIE DREI HAUPTFUNKTIONEN VON WAHLEN (REPRÄSENTATION, KONZENTRATION, PARTIZIPATION) ALS BEWERTUNGSKRITERIEN FÜR WAHLSYSTEME

Um ein konkretes Wahlsystem an seiner Funktionsleistung messen zu können, ist es zweckmäßig, die Hauptfunktionen, die das Wahlsystem unter den jeweils gegebenen sozio-politischen Rahmenbedingungen erfüllen soll, als Kriterien heranzuziehen.²⁴ Denn nur derartige Rahmenbedingungen, die in einem Land vorherrschen, können die stärkere oder schwächere Gewichtung der unterschiedlichen Funktionen zweckmäßiger oder unzweckmäßiger erscheinen lassen. Anknüpfend an Dieter Nohlen, lassen sich die Funktionen von Wahlen generell in drei Hauptfunktionen zusammenfassen, anhand derer auch das österreichische Verhältniswahlsystem gemessen und bewertet werden kann: Repräsentation, Konzentration und Partizipation.²⁵ Diese Hauptfunktionen bilden die Bewertungskriterien, die je nach konkret zu prüfendem Wahlsystem enger oder weiter gefasst werden können (vgl. Grafik 2).

²³ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 106

²⁴ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 215

²⁵ vgl. Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem (2007), S. 169/170; vgl. auch Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 216 - 220

Bewertungskriterien für Wahlsysteme		
Repräsentation	Konzentration	Partizipation
Grad der Proportionalität von Stimmen und Mandaten Chance auf parlamentarische Vertretung für kleine Parteien und von Minderheiten	Zahl der Parteien, die Parlamentsmandate erhalten Möglichkeit der Bildung einer stabilen Regierung Effektivität des Wahlsystems Effizienz der Regierungsarbeit	Einfluss des Wählers auf die Regierungsbildung effektive Abwahlmöglichkeit der amtierenden Regierung räumliches Naheverhältnis zwischen Abgeordneten und Wählern Einfluss des Wählers auf die Auswahl der Abgeordneten

Grafik 2

Quelle: eigene Grafik, Daten: *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem (2007), S. 169/170 und *Poier*, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 216 - 220

- Mit dem Bewertungskriterium der **Repräsentation** wird überprüft, ob das Wahlsystem für eine annähernd spiegelbildliche Repräsentation der gesellschaftlichen Interessen und politischen Meinungen im Parlament sorgt. Ausschlaggebend dafür ist der Grad der Proportionalität von Stimmen und Mandaten. Je höher der Proportionalitätsgrad ist, desto besser ist die Funktionsleistung des Wahlsystems in diesem Bereich. Innerhalb dieses Bewertungskriteriums kann auch geprüft werden, wie groß die Chance auf parlamentarische Vertretung für kleine Parteien ist. Eine allenfalls bestehende Sperrklausel, die eine zu große Zersplitterung des Parteiensystems im Parlament verhindern soll, kann hier auf ihre Angemessenheit und Zweckmäßigkeit zur Erreichung dieses Ziels überprüft werden. Ebenfalls kann innerhalb dieses Kriteriums bewertet werden, ob und in welchem Ausmaß die Vertretung im Parlament für Minderheiten sichergestellt ist. In Bezug auf Österreich sind unter Minderheiten vor allem die autochthonen Volksgruppen zu verstehen.
- Mit dem Bewertungskriterium der **Konzentration** wird überprüft, ob das Wahlsystem die gesellschaftlichen Interessen und politischen Meinungen zumindest soweit zusammenfasst, damit eine politische Entscheidungsfindung möglich und die Handlungsfähigkeit des Gemeinwesens gegeben ist. Denn durch Wahlen soll auch eine politische Willensbildung herbeigeführt werden. Messbar ist die Konzentrationsleistung eines Wahlsystems sowohl an der Zahl der

Parteien, die Parlamentsmandate erhalten, als auch daran, ob die Bildung einer stabilen Regierung einfach oder schwierig ist. Innerhalb dieses Bewertungskriteriums wird daher auch die Effektivität des Wahlsystems überprüft, also ob das Wahlsystem tendenziell für stabile politische Verhältnisse sorgt, oder ob es dazu keinen Beitrag leistet. Auch ist im weiteren Sinn die Effizienz der Regierungsarbeit darunter zu verstehen, weil in der Regel stabile Regierungen effizientere Regierungsarbeit leisten, als Regierungen, die unter ständiger politischer Instabilität leiden. Führt das Wahlsystem tendenziell zu einer starken Konzentration der Stimmen, ist damit in der Regel auch die Mehrheitsbildung im Parlament und in weiterer Folge die Regierungsbildung erleichtert.

- Mit dem Bewertungskriterium der Partizipation wird überprüft, welche Möglichkeiten das Wahlsystem dem Wähler bietet, seinen politischen Willen zum Ausdruck zu bringen. Einerseits kann gemessen werden, wie groß der Einfluss des Wählers auf die Regierungsbildung innerhalb des zu prüfenden Wahlsystems ist, andererseits geht es um die Frage, inwieweit der Wähler die Abgeordneten selbst bestimmen kann. Ist der direkte Einfluss des Wählers in einem Wahlsystem auf die künftige Regierungsbildung und die Regierungszusammensetzung groß, steht dem Wähler in der Regel auch eine effektive Abwahlmöglichkeit der amtierenden Regierung zur Verfügung. Darin ist ein hoher partizipatorischer Mehrwert für jeden einzelnen Wähler zu sehen, im Gegensatz zu Wahlsystemen, die dem Wähler diese Möglichkeit nicht bieten. Innerhalb dieses Bewertungskriteriums kann auch überprüft werden, ob und in welchem Ausmaß der Wähler sich seine Abgeordneten selbst aussuchen kann. Dabei ist einerseits das räumliche Naheverhältnis zwischen Abgeordneten und Wählern (z. B. ein räumlich geschlossenes Gebiet wird von einem bestimmten Abgeordneten im Parlament vertreten) und andererseits auch der Einfluss des Wählers auf die Auswahl der Abgeordneten relevant. Wenn der Wähler nicht an eine, von der Partei vorgegebene, starre Liste gebunden ist, sondern Personen direkt wählen oder auf sonstige Weise (z. B. durch Vergabe von Vorzugsstimmen) die Reihenfolge der Kandidatenliste beeinflussen kann, ist darin ebenfalls ein partizipatorischer Mehrwert und eine gute Funktionsleistung des Wahlsystems in diesem Bereich zu sehen.

Neben den Bewertungskriterien der Repräsentation, Konzentration und Partizipation, kann ein Wahlsystem auch noch unter dem Gesichtspunkt der Einfachheit und der Legitimität beurteilt werden.²⁶ Die Erfüllung dieser Kriterien ist jedoch für jedes Wahlsystem eine Selbstverständlichkeit. Denn es ist bei jedem Wahlsystem darauf zu achten, dass jeder Wähler, ungeachtet seines Bildungsgrades, die Funktionsweise des konkreten Wahlsystems versteht und weiß wie er seine Stimme am besten einsetzen kann, um seinen politischen Willen zum Ausdruck zu bringen. Nur wenn ein Wahlsystem verständlich ist, kann es die anderen Funktionen befriedigend erfüllen. Genauso wichtig ist, dass das Wahlsystem von allen Beteiligten als legitim empfunden wird, also dessen Regeln und die darauf beruhenden Wahlergebnisse allgemein akzeptiert werden.

1.3 Perspektiven einer Wahlrechtsreform für Österreich

In der österreichischen Wahlrechtsgeschichte ist ein deutlicher Trend zu einem immer proportionaleren Wahlsystem zu erkennen. Diese Entwicklung wurde bereits im Jahr 1971 kritisiert: „Eine Änderung des Wahlrechts, die die Bildung stabiler Majoritäten und damit stabiler Regierungen erschwert, anstatt sie zu erleichtern, ist ein Schritt in die falsche Richtung, der für die Zukunft der Republik Österreich nichts Gutes verheißt. (Denn) die Antwort der beiden großen Parteien auf den (vom Verhältniswahlsystem verursachten) Zwang zur Koalitionsbildung war bisher immer die große Koalition, deren Hauptnachteil ihr immer stärker bemerkbarer Immobilismus ist.“²⁷ Für Heinrich Neisser ist das österreichische Wahlrecht als Rahmenbedingung des Wählens ein Hindernis für Experimente oder unerwartete Veränderungen, denn es habe bei der Nationalratswahl 2008 schon rein arithmetisch keine andere Zwei-Parteien-Koalition als die von SPÖ und ÖVP zugelassen. Für eine lebendige Demokratie sei dies ein ungesunder Zustand. Eine Wahlrechtsreform in Österreich sei daher ein Gebot der Stunde, um dem Vertrauensverlust in die Politik und den wachsenden Protest- und Verdrossenheitsphänomenen entgegenzuwirken und einen Beitrag für eine attraktivere und vitalere Demokratie zu leisten.²⁸ Da in Österreich Reformen im Regelfall nicht vom Volk ausgehen, sondern von oben

²⁶ vgl. Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem (2007), S. 170/171; vgl. auch Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 217

²⁷ Kafka, Ein Schritt in die falsche Richtung, in: Neisser, Für ein mehrheitsförderndes Wahlrecht in Österreich (1971), S. 15/23

²⁸ vgl. Neisser, Initiative Mehrheitswahlrecht, in: Poier, Demokratie im Umbruch (2009), S.185/186

verordnet werden, jedoch Initiativen für eine Wahlrechtsreform von den politischen Parteien nicht zu erwarten seien, wurde im April 2008 die **Initiative Mehrheitswahlrecht** gegründet. Sie sieht in teilweise dramatisch sinkenden Wahlbeteiligungen, wachsenden Protest-, Verdrossenheits- und Distanzphänomenen, dem Ansehens- und Vertrauensverlust sowie der mangelnden Problemlösungskapazität der Politik einen immer drängenderen Reformbedarf und strebt daher die Einführung eines minderheitenfreundlichen Mehrheitswahlrechtes in Österreich an.²⁹

1.3.1 DAS MINDERHEITENFREUNDLICHE MEHRHEITSWAHLRECHT OHNE UND MIT KOALITIONSZWANG

Das Wahlsystem **minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (ohne Koalitionszwang)** beruht auf einer Idee von Klaus Poier und hat zwei Zielvorstellungen: es soll einerseits einer Partei die absolute Mandatsmehrheit einräumen, und somit die Bildung einer Alleinregierung ermöglichen, andererseits aber auch die parlamentarische Repräsentation kleiner Parteien gewährleisten. Um diese Ziele zu erreichen, soll jene Partei, welche die relative Mehrheit an Stimmen erzielt, die Hälfte der zu vergebenden Mandate plus eines erhalten, und die übrigen Mandate werden verhältnismäßig (nach dem d'Hondtschen System) auf alle anderen Parteien aufgeteilt.³⁰ Konkret werden einfach alle Stimmen bundesweit zusammengezählt und die bundesweit stärkste Partei erhält die Hälfte der Mandate im Nationalrat plus eines und damit die absolute Mehrheit von (derzeit) 92 Mandaten. Die stärkste Partei kann daher alleine regieren und benötigt für eine Regierungsmehrheit keinen Koalitionspartner. Die andere Hälfte der Mandate minus eines, also die restlichen 91 Mandate, wird proportional nach Verhältniswahlrecht auf alle übrigen Parteien aufgeteilt.³¹ Ein derartiges Wahlsystem würde sicherlich die genannten Hauptfunktionen von Wahlen (Repräsentation, Konzentration und Partizipation) unter den derzeit gegebenen sozio-politischen Rahmenbedingungen in Österreich insgesamt besser erfüllen als das bisherige Wahlsystem der NRWO 1992, BGBI 1992/471. Das minderheitenfreundliche Mehrheitswahlrecht ist zwar kein

²⁹ vgl. Neisser, Initiative Mehrheitswahlrecht, in: Poier, Demokratie im Umbruch (2009), S.191; vgl. auch *Initiative Mehrheitswahlrecht*, Manifest, <http://www.mehrheitswahl.at/>, 24.04.2008

³⁰ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 271/272

³¹ Aus Zweckmäßigkeitssgründen sollte die stimmenstärkste Partei bei diesem Wahlrechtsmodell m. E. mindestens 95 Mandate, also drei Mandate über der absoluten Mehrheit erhalten, da bei Fehlen eines Abgeordneten der Regierungsfraktion, die Regierung keine Mehrheit mehr im Parlament hätte.

hochproportionales Wahlsystem wie das Wahlsystem der NRWO 1992 und kann daher im Bereich der Repräsentation keine vergleichbar gute Funktionsleistung erbringen, aber im Gegensatz zu anderen mehrheitsfördernden Wahlsystemen ist die Disproportionalität von Stimmen und Mandaten nicht sehr groß, weil die Mehrheitsprämie für die stimmenstärkste Partei nie höher ausfällt als es zur Erreichung der absoluten Mandatsmehrheit im Parlament unbedingt notwendig ist. Die Konzentration der Stimmen erfolgt daher nur in einem Ausmaß, welches für die Mehrheitsförderung unbedingt erforderlich ist. Da in jedem Fall eine Partei über die absolute Mandatsmehrheit verfügen würde, leistet dieses Wahlsystem einen wesentlichen Beitrag zur Bildung einer stabilen Regierung und ermöglicht damit auch eine effiziente Regierungsarbeit. Es handelt sich somit um ein sehr effektives Wahlsystem, das im Bereich der Konzentration eine gute Funktionsleistung aufweist. Zweifellos bietet das minderheitenfreundliche Mehrheitswahlrecht einen hohen partizipatorischen Mehrwert für jeden einzelnen Wähler, weil die Entscheidung über die künftige Regierungsbildung und die Regierungszusammensetzung allein beim Wähler und nicht mehr bei den Parteien liegt. Denn nur jene Partei, welche von den Wählern die meisten Stimmen erhalten hat, kann dann die Regierungsverantwortung ausüben, während alle anderen Parteien die Oppositionsrolle einnehmen müssen. Deshalb ist in diesem Wahlsystem auch die amtierende Regierung für den Wähler effektiv abwählbar. Wird das Wahlsystem mit Einerwahlkreisen kombiniert, in denen ein Teil der Kandidaten direkt gewählt werden kann (wobei errungene Direktmandate in die Gesamtzahl der einer Partei zugesprochenen Mandate eingerechnet werden müssten) können die Wähler auch die Abgeordneten zum Teil selbst bestimmen. Auch im Bereich der Partizipation erbringt das minderheitenfreundliche Mehrheitswahlrecht daher eine sehr zufriedenstellende Funktionsleistung. Zusammenfassend kann dem von Klaus Poier entwickelten Wahlsystem also eine ausgesprochen gute Funktionsleistung in den Bereichen Konzentration und Partizipation und eine ausreichende Funktionsleistung im Bereich Repräsentation zugestanden werden. Das Wahlsystem der NRWO 1992 zeigt im Vergleich dazu lediglich im Bereich der Repräsentation eine akzeptable Funktionsleistung. Bei der Bewertung eines Wahlsystems sollte jedoch im Zweifel die Funktionsleistung beim Kriterium der Partizipation den Ausschlag geben. Denn die Möglichkeit der Wahlberechtigten eine Regierung abzuwählen und eine neue zu bestimmen ist für Karl Popper in einer Demokratie enorm wichtig: „Der Proporz schafft die Gefahr, dass

der Wahlentscheid der Mehrheit, und damit auch der Einfluss einer Wahlniederlage auf die Parteien, bagatellisiert wird.³² Im Zweifel ist daher immer ein Wahlsystem vorzuziehen, welches einen maßgeblichen partizipatorischen Mehrwert aufweist und den Wählern größtmöglichen Einfluss auf die Regierungsbildung ermöglicht.

Eine Modifikation des von Klaus Poier entwickelten Wahlsystems ist das von Herwig Hösele angedachte Modell **minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht mit Koalitionszwang**. Bei diesem Wahlrechtsmodell werden ebenfalls alle Stimmen bundesweit zusammengezählt, aber die bundesweit stärkste Partei erhält die Hälfte der Mandate im Nationalrat minus eines, also insgesamt nur (derzeit) 91 Mandate und damit nicht die absolute Mehrheit. Für eine Regierungsmehrheit benötigt die stärkste Partei daher eine andere Partei als Koalitionspartner. Die andere Hälfte der Mandate plus eines, also die restlichen 92 Mandate, wird wieder proportional nach Verhältniswahlrecht auf die übrigen Parteien aufgeteilt. Aus diesen Parteien kann sich die stärkste Partei einen Koalitionspartner aussuchen, denn sie hat durch diese mehrheitsfördernde Mandatsverteilung mit jeder anderen im Parlament vertretenen Partei eine absolute Mehrheit. Durch den Zwang der stärksten Partei zu einer Koalition mit einer anderen Partei um zu einer Regierungsmehrheit zu gelangen, wird die Vormachtstellung der stärksten Partei abgemildert. Besonders die kleinen Parteien erhalten so die Möglichkeit an der Regierung beteiligt zu werden.³³

Sowohl das minderheitenfreundliche Mehrheitswahlrecht ohne als auch mit Koalitionszwang ist ein **Prämienwahlsystem**: Bei diesem „werden die Mandate grundsätzlich nach dem Proporzprinzip vergeben. Ein Teil der Mandate ist allerdings als Mehrheitsbonus reserviert und fällt der stimmenstärksten Partei im gesamten Wahlgebiet zu“. Dieses Wahlsystem strebt eine stabile Mehrheitsbildung an und möchte gleichzeitig auch die Repräsentation für kleine Parteien sicherstellen.³⁴ Helmut Unkelbach kritisiert, dass bei Prämienwahlsystemen den Wählern grundsätzlich eine Verhältniswahl vorgegaukelt werde, am Ende jedoch die

³² Popper, Alles Leben ist Problemlösen (1994), S. 213

³³ vgl. Poier, Ein Mehrheitswahlrecht für Österreich?, in: Gamper, Entwicklungen des Wahlrechts am europäischen Fallbeispiel (2010), S. 314; Um den Zwang zur Koalition für die stimmenstärkste Partei garantieren zu können, wäre es m. E. auch bei diesem Wahlrechtsmodell zweckmäßiger, der stärksten Partei nicht nur bloß ein Mandat weniger sondern zumindest fünf Mandate weniger als die Hälfte zuzuteilen.

³⁴ Poier, Wahlsysteme im internationalen Vergleich - ein Überblick, in: Poier, Demokratie im Umbruch (2009), S. 58

Mandatsverteilung vorrangig vom Mehrheitsprinzip bestimmt wird.³⁵ Es ist zwar richtig, „dass sich der Wähler bei einem Prämienwahlsystem entscheiden muss, ob er lieber eine große Partei wählt und damit eine unmittelbare Mitentscheidung über die Regierungsverantwortung trifft, oder ob er mit seiner Stimme für die Vertretung einer kleinen Partei stimmt. Dies ist jedoch bei anderen Wahlsystemen nicht prinzipiell anders. Auch bei der klassischen Verhältniswahl muss der Wähler zwischen kleinen und großen Parteien und damit zwischen Parteien mit geringerer oder wahrscheinlicherer Chance auf Regierungsbeteiligung entscheiden. Es gibt daher kein Wahlsystem, das den Wähler vor derartigen Entscheidungskonflikten bewahrt. Solche Probleme sind keine spezifische Schwäche von Prämienwahlsystemen.“³⁶

1.3.2 WAHLSYSTEM UND DEMOKRATIEVERSTÄNDNIS

Abschließend stellt sich bei jeder Reformdiskussion über Wahlrecht und Wahlsystem die Frage, wie bedeutend das Wahlsystem für die politische Entwicklung eines Landes ist. Auch in Wissenschaft und Politik herrscht darüber keine Einigkeit. Einige Wissenschaftler messen dem Wahlsystem allergrößte Bedeutung bei, und sind der Ansicht, dass es allein am Wahlsystem liegt, ob in einem Land die Demokratie erhalten bleibt oder nicht. Besonders Ferdinand *Hermens* führt den Zusammenbruch der deutschen Demokratie am Ende der Weimarer Republik durch Faschismus und Nationalsozialismus auf das Verhältniswahlsystem zurück, denn die Verhältniswahl habe damals zur parlamentarischen Lähmung, die zur Diktatur führte, wesentlich beigetragen. Auch auf Österreich habe die Verhältniswahl verhängnisvollen Einfluss gehabt. Für die Ausschaltung des Parlaments 1933 und den folgenden Bürgerkrieg 1934 sieht Ferdinand *Hermens* die Verantwortung nicht bei den Menschen, sondern letztlich beim Verhältniswahlsystem, da bei einem Mehrheitswahlsystem eine stabile Einparteienregierung geherrscht hätte, die ihre Autorität auch ohne Eingriff in die Freiheit anderer Parteien aufrechterhalten hätte können, und alle Probleme wären mit rechtsstaatlichen Mitteln und verfassungskonform lösbar gewesen.³⁷ Dieter *Nohlen* hält hingegen diese These, ebenso wie die darin zum Ausdruck kommende Bedeutungszuweisung an das Wahlsystem, für übertrieben. Denn sie verkenne, dass die politische Entwicklung in der Regel Folge einer Vielzahl von miteinander

³⁵ vgl. *Unkelbach*, Grundlagen der Wahlsystematik (1956), S. 16

³⁶ *Poier*, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 322

³⁷ vgl. *Hermens*, Demokratie oder Anarchie? (1968), S. 234/235 u. S. 240

verwobenen Faktoren unterschiedlicher Herkunft ist. Die Gegenposition, welche den Wahlsystemen letztendlich nur eine geringe Bedeutung zubilligt, sei jedoch ebenso wenig vertretbar. Denn eine große Zahl empirischer Belege beweise das Gegenteil. Wahlsysteme haben für den politischen Willensbildungsprozess und für die Übertragung politischer Macht eine beachtliche Bedeutung, auch wenn ihre Relevanz nicht gänzlich kontextunabhängig ist.³⁸ Für die Wahlsystemfrage ist auch entscheidend, welchem Demokratieverständnis gefolgt wird. Wird Demokratie als Volksherrschaft verstanden, so wird wohl die Verhältniswahl zu bevorzugen sein, weil sie die politischen Strömungen in der Gesellschaft spiegelbildlich im Parlament abbildet und das Gesamtvolk auf eine handlungsfähige Größe reduziert. Die Wähler können aber dann bei der Wahl nur die Gewichte zwischen den Parteien verschieben, jedoch keine eindeutige Wahl zwischen der bestehenden und einer alternativen Regierung treffen. Daher führten die Stimmenverluste der Regierungsparteien SPÖ und ÖVP bei der Nationalratswahl 2008 nicht zum Ausscheiden dieser beiden Parteien aus der Regierung, sondern zur Neuauflage ihrer Regierungszusammenarbeit, weil beiden Parteien aufgrund ihrer Schwäche nur diese Koalitionsvariante offen stand. Nur ein Mehrheitswahlsystem kann daran etwas ändern. Denn zum Wesen der Demokratie gehört auch die Möglichkeit des unblutigen Machtwechsels. „Macht bedeutet in diesem Modell die tatsächliche Chance, ein Regierungsprogramm konsequent umsetzen zu können. Aber diese Chance impliziert das Risiko, diese Macht wieder abgeben zu müssen, sobald die Wähler mehrheitlich ein alternatives Programm als besser erachten. Damit gewinnt auch jede einzelne Stimme erheblich an Gewicht, was sich wohl kaum als undemokratisch qualifizieren lässt. Zugleich wird es leichter, Mehrheitsentscheidungen zu revidieren, und auch diese Reversibilität einmal getroffener Entscheidungen ist ein essentielles Merkmal der Demokratie.“³⁹ Dementsprechend plädiert Theo Öhlinger für ein relatives bzw. absolutes Mehrheitswahlrecht mit Einerwahlkreisen nach britischem bzw. französischem Muster. Aber auch ein Wahlsystemwechsel zur personalisierten Verhältniswahl, nach deutschem Vorbild, hält er in Österreich für geeignet, sofern mehr als die Hälfte der

³⁸ vgl. Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem (2007), S. 63 u. S. 66

³⁹ Öhlinger, Braucht Österreich einen Wahlsystemwechsel?, in: Poier, Demokratie im Umbruch (2009), S. 204/205

Nationalratsmandate in Einerwahlkreisen vergeben und der Rest der Mandate ohne vollen Proportionalausgleich aufgeteilt werden.⁴⁰

Heinz Mayer schließt sich in seinem Demokratieverständnis hingegen Hans Kelsen an, der die größtmögliche Freiheit des Einzelnen nur dann erreicht sieht, wenn die soziale Ordnung vom Willen der Mehrheit der Betroffenen getragen wird. Daher sei nur ein Verhältniswahlrecht dem Grundgedanken der parlamentarischen Demokratie angemessen. Eine parlamentarische Demokratie sei wesentlich auf einen Interessenausgleich im parlamentarischen Prozess angelegt und Interessenkonflikte würden durch parlamentarische Beratungen ausgeglichen werden. Darin liege ein wesentlicher Beitrag zur Herstellung und Gewährleistung des sozialen Friedens. Denn ein gesellschaftlicher Konflikt sei nicht dadurch gelöst, dass sich eine Mehrheit im Parlament mit ihrem Standpunkt durchsetzt, kann sie sich trotzdem durchsetzen, führe dies zwangsläufig zu einer Polarisierung in der Gesellschaft. Mit einem Mehrheitswahlsystem habe man zwar klare Mehrheiten im Parlament und eine handlungsfähige Regierung, die Gesellschaft sei aber weniger befriedet als vorher. Für Heinz Mayer lässt sich der Zustand der Republik durch eine Wahlrechtsänderung nicht verbessern, denn er sieht die Krise des politischen Systems in erster Linie als Krise der politischen Parteien, die sich dem Wandel der Zeit anpassen müssten. Es sei zudem der falsche Weg, mangelnde Kompromissbereitschaft und Kompromissfähigkeit der politischen Parteien zum Anlass zu nehmen, ihnen die Notwendigkeit der Kompromissfindung zu ersparen.⁴¹ Diese Bedenken gegen ein Mehrheitswahlrecht lassen sich jedoch allesamt entkräften: Zum einen verschwinden bestehende Interessenkonflikte in der Gesellschaft nicht einfach, nur weil die Volksvertretung mittels Verhältniswahl bestellt wird, zum anderen führen bestimmte Regierungskonstellationen (wie z. B. die schwarz-blau/orange-Koalition in Österreich von 2000 - 2007) auch innerhalb eines Verhältniswahlsystems zu einer verstärkten Polarisierung in der Gesellschaft. Macht man darüber hinaus die Krise der politischen Parteien für den Zustand der Republik verantwortlich, spricht dieser Umstand mehr für als gegen ein Mehrheitswahlrecht. Denn, wie bereits weiter oben erwähnt, liegt im Mehrheitswahlsystem die Entscheidung über Regierungs- und Oppositionsrolle allein bei den wahlberechtigten

⁴⁰ vgl. Öhlinger, Braucht Österreich einen Wahlsystemwechsel?, in: Poier, Demokratie im Umbruch (2009), S. 206 u. S. 211

⁴¹ vgl. Mayer, Braucht Österreich einen Wahlsystemwechsel?, in: Poier, Demokratie im Umbruch (2009), S. 196 - 199

Bürgern, im Proporzsystem bestimmen jedoch allein die Parteien über Regierungszusammensetzung und -programm. Sieht man die politischen Parteien in der Krise, wäre es daher logisch für ein Wahlsystem zu plädieren, das die politischen Parteien entmachtet und mehr Entscheidungsgewalt den Wahlberechtigten überantwortet. Ist man außerdem dafür, dass sich die Parteien stärker dem Wandel der Zeit anpassen, so vollzieht sich diese Anpassung gewiss umso rascher und umfassender, je leichter es für die Wähler ist, die Parteien aus der Regierungsverantwortung zu entlassen, oder sie davon fernzuhalten. Können die Wahlberechtigten die Regierung hingegen nicht effektiv abwählen, und müssen Parteien den Rauswurf aus der Regierung nicht wirklich fürchten, ist auch der Anreiz sich zu verändern und an die Wünsche der Mehrheit anzupassen, entsprechend gering. Zur geforderten Kompromissbereitschaft und Kompromissfähigkeit der politischen Parteien ist zu bemerken, dass bei manchen Sachthemen kein sinnvoller Kompromiss möglich ist. Kompromissbereitschaft kann außerdem auch nicht bis zur politischen Selbstverleugnung der Parteien gehen, da ansonsten ihre Unterscheidungsmerkmale verlorengehen und politische Extremisten dann für die Wähler umso attraktiver erscheinen.

1.4 Mehrheits- und Verhältniswahlrecht im Vergleich

Vereinfachend wird die Mehrheitswahl als Wahlsystem definiert, indem der Kandidat gewählt ist, der die absolute oder relative Mehrheit im Wahlkreis erzielt. Im Unterschied dazu ist die Verhältniswahl ein Wahlsystem, das zu einer parlamentarischen Repräsentation führt, welche die Verteilung der Stimmen auf die Parteien exakt widerspiegelt. Beide Definitionen sind korrekt, stellen aber auf unterschiedliche Kriterien ab.⁴² Die Mehrheitswahl wird häufig nur durch die Entscheidungsregel definiert, bei der Verhältniswahl steht hingegen nur das Repräsentationsmodell im Mittelpunkt. Wie bereits erwähnt, existieren neben dem klassischen Mehrheits- und Verhältniswahlsystem zahlreiche Subtypen und Mischformen. Der Vergleich bezieht sich daher nur auf die klassische Form der Mehrheits- bzw. Verhältniswahl, bei denen sowohl die Entscheidungsregel als auch das Repräsentationsziel miteinander übereinstimmt.⁴³

⁴² vgl. Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem (2007), S. 131

⁴³ vgl. Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem (2007), S. 143

1.4.1 DIE FUNKTIONSWEISE VON MEHRHEITS- UND VERHÄLTNISWAHL (ENTSCHEIDUNGSREGEL UND REPRÄSENTATIONSZIEL)

Mit der Entscheidungsregel ist die Methode innerhalb eines Wahlsystems gemeint, die zur Übertragung der Stimmen in Mandate herangezogen wird. Sie gibt daher immer nur Auskunft über die Art und Weise, wie die zu vergebenden Mandate, an die Wahlkreis- und/oder Listenkandidaten aufgeteilt werden.⁴⁴ Das Repräsentationsprinzip zeigt dagegen, welches konkrete Ziel ein Wahlsystem bei der Aufteilung der Mandate verfolgt. Um es zu erkennen, muss daher immer auf das Verhältnis von Stimmen und Mandaten im gesamten Wahlgebiet abgestellt werden.⁴⁵ Bei der klassischen Mehrheitswahl orientiert sich sowohl die Entscheidungsregel als auch das Repräsentationsprinzip am Mehrheitsprinzip. Das Wahlkreismandat wird dem Kandidaten zugesprochen, der mehr Stimmen als die anderen Kandidaten (die relative Mehrheit) der abgegebenen, gültigen Stimmen erreicht hat, und das Ziel, welches angestrebt wird, ist einer Partei die absolute Mandatsmehrheit im Parlament einzuräumen, um in weiterer Folge eine Ein-Parteien-Regierung zu ermöglichen. Bei der klassischen Verhältniswahl richtet sich hingegen sowohl die Entscheidungsregel als auch das Repräsentationsprinzip nach dem Proporzprinzip. Die Vergabe der Mandate an eine Partei orientiert sich am Stimmenanteil, den die Partei bei der Wahl bekommen hat, und das Ziel, welches angestrebt wird, ist eine möglichst genaue Übereinstimmung des Mandatsanteiles der Parteien mit deren Stimmenanteil bei der Wählerschaft zu erreichen, wodurch sich im Parlament die bestehenden politischen Kräfteverhältnisse innerhalb der Bevölkerung ziemlich genau widerspiegeln. Entscheidungsregel und Repräsentationsziel folgen jedoch nicht immer demselben Prinzip. So führt beispielsweise die Anwendung der Proporzregel in kleinen Wahlkreisen zum Repräsentationsprinzip der Mehrheitswahl. Andererseits muss auch die Anwendung der Majorzregel in Wahlkreisen, nicht zwingend auch zum Repräsentationsziel der Mehrheitswahl führen, wie z. B. beim deutschen Wahlsystem der personalisierten Verhältniswahl. Daher erfolgt die Zuordnung von Wahlsystemen zu Wahlsystemtypen immer nach dem Repräsentationsprinzip, weil weniger die Regel, nach der entschieden wird, als vielmehr das Ergebnis, welches vom Wahlsystem angestrebt wird, von Bedeutung ist.⁴⁶ Werden Mehrheits- und Verhältniswahl anhand ihrer Funktionsweise miteinander verglichen, können beide

⁴⁴ vgl. Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem (2007), S. 141

⁴⁵ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 70

⁴⁶ vgl. Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem (2007), S. 142/143

Wahlsystemtypen wie folgt definiert werden: Bei der Mehrheitswahl gewinnt die (relative oder absolute) Mehrheit im Einerwahlkreis, und es wird die Repräsentationsvorstellung der Mehrheitswahl, die Mehrheitsbildung im Parlament angestrebt. Bei der Verhältniswahl entscheidet der Stimmenanteil in großen Wahlkreisen (oder im gesamten Wahlgebiet), und es wird eine proportionale Vertretung der Parteien, die Übereinstimmung von Stimmen- und Mandatsanteil im Parlament angestrebt (vgl. Grafik 3).

Wahlsystemtyp	Entscheidungsregel	Repräsentationsziel
(klassische) Mehrheitswahl	(relative oder absolute) Mehrheit siegt	Mehrheitsbildung (Ein-Parteien-Regierung wird angestrebt)
(klassische) Verhältniswahl	Stimmenanteil bei der Wahl entscheidet	Wählerschaft soll im Parlament abgebildet werden (Übereinstimmung von Stimmen- und Mandatsanteil wird angestrebt)

Grafik 3: Funktionsweise von Mehrheits- und Verhältniswahl

Quelle: eigene Grafik, Daten: Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem (2007), S. 142

Wenn Entscheidungsregel und Repräsentationsziel nicht nach dem gleichen Prinzip funktionieren, handelt es sich um Wahlsysteme, in denen die Entscheidungsregel der Mehrheitswahl mit der Repräsentationsvorstellung der Verhältniswahl, oder umgekehrt, miteinander kombiniert werden. Kombinierte Wahlsysteme sind anhand des Repräsentationsziels, welches sie zu verwirklichen anstreben, entweder der Mehrheits- oder der Verhältniswahl zuzuordnen, wobei im Zweifel auf das überwiegende Repräsentationsziel abzustellen ist. Da außer Entscheidungsregel und Repräsentationsziel auch andere Gestaltungselemente, wie etwa die Wahlkreisgröße, das vom Wahlsystem tatsächlich verwirklichte Repräsentationsmodell, beeinflussen können, ist allenfalls auch diesen technischen Details Beachtung zu schenken. In kleinen Wahlkreisen kann daher auch die Verhältniswahl nicht alle Parteien bei der Mandatsvergabe anteilmäßig beteiligen, wodurch im Endeffekt das Repräsentationsziel der Mehrheitswahl (und nicht das der Verhältniswahl) verwirklicht wird. Die Verhältniswahl in kleinen Wahlkreisen ist daher ein Wahlsystemsubtyp der Mehrheitswahl. Subtypen werden vor allem durch deren unterschiedliche Kombination von Gestaltungselementen voneinander abgegrenzt, wie bereits unter Punkt 1.2 angesprochen wurde. Alle Subtypen lassen sich jedoch

einem bestimmten Repräsentationsprinzip, und damit dem Wahlsystemtyp Mehrheits- bzw. Verhältniswahl zuordnen. Gesetze im Verfassungsrang legen oft nur das Repräsentationsprinzip für Wahlen fest, während Detailregelungen, wie das Wahlsystem hinsichtlich einzelner Gestaltungselemente aussehen soll, den Ausführungsgesetzen, also den Wahlgesetzen, überlassen bleiben, die in die Kompetenz des einfachen Gesetzgebers fallen. Auch in Österreich normiert Art. 26 Abs. 1 B-VG für Wahlen das Repräsentationsziel der Verhältniswahl. Abgesehen von der Wahlkreiseinteilung und dem angeordneten bundesweiten Proportionalausgleich in Art. 26 Abs. 2 B-VG, finden sich aber ansonsten keine näheren Vorgaben hinsichtlich anderer Gestaltungselemente in der Verfassung. Insbesondere gibt es keine verfassungsgesetzliche Vorgabe, welche die Mandatsvergabe an die Parteien vom Erreichen eines bestimmten Prozentanteils der Wählerstimmen (Sperrklausel) abhängig macht. Andere Länder haben Bestimmungen über die Regelung der verschiedenen Gestaltungselemente hingegen sehr wohl in den Verfassungsrang gehoben.⁴⁷

1.4.2 DIE POLITISCHEN AUSWIRKUNGEN VON MEHRHEITS- UND VERHÄLTNISWAHL

Klassische Mehrheits- und Verhältniswahlsysteme unterscheiden sich nicht nur durch ihre unterschiedliche Funktionsweise, sondern haben auch unterschiedliche **politische Auswirkungen**: Die Entscheidungsregel der Mehrheitswahl (**Majorzregel**) führt zu einem ungleichen Erfolgswert der abgegebenen Stimmen, da nur der Kandidat mit den meisten Stimmen in das Parlament einzieht, und die Stimmen für andere Kandidaten verfallen. Ist die Wählerschaft einer Partei nicht gleichmäßig über das gesamte Wahlgebiet verstreut, sondern an wenigen Orten stark konzentriert, kommt es zur Ausbildung von „Hochburgen“, in denen die politische Opposition keine Chance hat zu gewinnen. Andererseits kann die Partei von ihren Hochburgen aber auch nicht wirklich profitieren, weil die Partei nicht mehr Mandate erhalten kann, als in den Hochburgen vergeben werden, unabhängig davon wie viele Stimmen sie dort erzielen konnte. Daher kann es vorkommen, dass eine Partei, deren Wähler im gesamten Wahlgebiet besser verteilt sind, größere Chancen hat, die absolute Mandatsmehrheit im Parlament zu erringen, weil ihr nicht derart viele Stimmen verloren gehen, wie den Parteien, die nur in wenigen Hochburgen

⁴⁷ vgl. Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem (2007), S. 144/145

große Stimmengewinne verbuchen können. Dank des Majorzes steht der Wähler allerdings auch vor einer klaren Entscheidungssituation, und der Zusammenhang zwischen Stimmabgabe und Wahlergebnis ist für ihn klar erkennbar. Wird die Majorzregel mit Einerwahlkreisen kombiniert, kann der Wähler außerdem den Kandidaten seines Vertrauens wählen. Die Entscheidungsregel der Verhältniswahl (**Proporzregel**) ermöglicht im Gegensatz dazu einen nahezu gleichen Erfolgswert der abgegebenen Stimmen, da alle Parteien im Verhältnis ihrer Wählerstimmen an der Mandatsvergabe teilnehmen. Erforderlich sind dafür mathematische Verfahren (z. B. „*Haresches Verfahren*, *Verfahren nach Hagenbach-Bischoff*, *d'Hondtsches Verfahren*“), mit denen die Berechnung einer Wahlzahl, und die Mandatsverteilung möglich sind.⁴⁸ Aufgrund der Vielzahl und der teilweisen Komplexität von Verrechnungsverfahren ist es für den Wähler schwierig nachzuvollziehen, was mit seiner Stimme passiert. Das hat unter anderem zur Konsequenz, dass es zahlreiche Wahlsystemsubtypen geben kann, die alle unterschiedliche Auswirkungen auf die Mandatsverteilung im Parlament haben können. Außerdem wird die Proporzregel häufig mit Vielpersonenwahlkreisen und starren Listen kombiniert, wodurch der Wähler keinen Kandidaten, sondern nur eine, von der Partei vorgegebene, Liste, wählen kann.⁴⁹ Das Repräsentationsprinzip der Mehrheitswahl (**Mehrheitsprinzip**) sorgt für eine mehrheitsfördernde Mandatsverteilung im Parlament, während das Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl (**Proporzprinzip**) möglichst alle Parteien (ab einer bestimmten Erheblichkeitsschwelle) berücksichtigen will und daher die weitgehende Übereinstimmung von Stimmen- und Mandatsanteil im Parlament anstrebt. Für die Mehrheitswahl sind die große Disproportion zwischen Stimmen und Mandaten, sowie die Bevorzugung von Großparteien typisch, während bei der Verhältniswahl der Parlamentseinzug von kleinen Parteien viel wahrscheinlicher ist. Manfried Welan hat die politischen Auswirkungen der klassischen Mehrheits- und Verhältniswahl, die sich besonders auf die Parteienlandschaft sowie auf die Regierungsbildung und -führung beziehen, in zehn Punkten zusammengefasst (vgl. Grafik 4).

⁴⁸ vgl. die nähere Erläuterung der Berechnungsmethoden nach Hare, Hagenbach-Bischoff und d'Hondt bei Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 384

⁴⁹ vgl. Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem (2007), S. 146/147

Auswirkungen auf	Verhältniswahl	Mehrheitswahl
Mehrheitsverhältnisse im Parlament	nicht mehrheitsfördernd	mehrheitsfördernd
Wählerstimmen	Streuung der Stimmen	Konzentration der Stimmen
Parteiensystem	Tendenz zum Vielparteiensystem	Tendenz zum Zweiparteiensystem
Konkurrenzsituation zwischen den Parteien	zentrifugale Konkurrenz-situation (falls extreme Flügelparteien konkurrenzfähig)	zentripetale Konkurrenzsituation (da extreme Flügelparteien fast nie konkurrenzfähig)
Parteientypologie	Keine Tendenz zur Integrationspartei	Tendenz zur Integrationspartei
Mäßigung der Parteien	Parteien können leichter radikal sein	Parteien müssen Mitte und Maß suchen, um Regierung zu werden
Innovation	neue Gruppen haben Erfolgschancen, in das Parlament zu kommen	neue Gruppen haben kaum Chancen
Regierungsbildung und -effizienz	Tendenz zu Koalitionsregierungen, daher Innovation und Effizienz durch Kompromisse gehemmt	Tendenz zu Einparteienregierungen, daher Innovation und Effizienz der Regierungspolitik erleichtert
Relation zwischen repräsentativen und plebisizitären Elementen	Stärkung der repräsentativen Elemente	Stärkung der plebisizitären Elemente
Verhältnis zwischen Politikern und Wählern	Größere Mittelbarkeit der Abhängigkeit der Abgeordneten und der Regierung von den Wählern	Größere Unmittelbarkeit der Abhängigkeit der Parlamentarier und der Regierung von den Wählern

Grafik 4: Die politischen Auswirkungen der klassischen Mehrheits- und Verhältniswahl

Quelle: eigene Grafik, Daten: *Welan*, Verhältniswahlrecht-Mehrheitswahlrecht (1999), S. 4; und *Pelinka/Welan*, Demokratie und Verfassung in Österreich (1971), S. 129

In Bezug auf die **Parteienlandschaft** führt die Mehrheitswahl eher zum Zwei-Parteien-System, in dem sich zwei große Parteien als Bewerber um Wählerstimmen gegenüberstehen, und daher politisch eher gemäßigte Positionen vertreten. Für neugegründete Parteien ist es schwierig in das Parlament einzuziehen. Die Verhältniswahl führt hingegen zum Viel-Parteien-System, in dem sich in der Regel mehrere Parteien als Konkurrenten gegenüberstehen, die politisch auch radikale Positionen vertreten können, weil sie nicht zwingend die breite Masse der Wähler ansprechen müssen. Neugegründete Parteien haben eine realistische Chance Parlamentsmandate zu erhalten. In Bezug auf die **Regierungsbildung** führt die Mehrheitswahl eher zu Einparteienregierungen, da es zur Konzentration der Stimmen

auf zwei Parteien und damit zur mehrheitsfördernden Mandatsverteilung im Parlament kommt. In der Regel zeichnen sich derartige Regierungen durch hohe Innovationskraft und Effizienz aus. Bei der Verhältniswahl werden die Stimmen auf viele verschiedene Parteien aufgeteilt, die Mandatsverteilung im Parlament kann daher nicht mehrheitsfördernd sein. In der Regel kommt es zu Koalitionsregierungen aus zwei oder mehreren Parteien, deren Innovationskraft und Effizienz durch die Notwendigkeit zur Kompromissfindung erheblich eingeschränkt wird. Das Verhältnis zwischen Politikern und Wählern ist bei der Mehrheitswahl in der Regel enger, weil die Wähler ihre Abgeordneten selbst bestimmen können. Das führt auch zur Stärkung der plebisitären Elemente, denn das Volk kann auf die Regierung mehr unmittelbaren Einfluss ausüben, da die Regierung effektiv abgewählt werden kann. Bei der Verhältniswahl ist die Distanz zwischen Wählern und Abgeordneten größer, denn die Wähler können bei der Wahl nur Kandidaten wählen, die von der Partei ausgesucht wurden. Daher kommt es zur Stärkung der repräsentativen Elemente, da die Wähler durch die Parteien „mediatisiert“ werden. Die Entscheidung über die künftige Regierungszusammensetzung liegt im Wesentlichen in den Händen der Parteien, weil bei der Verhältniswahl die Erreichung der absoluten Parlamentsmehrheit für eine einzelne Partei unwahrscheinlich ist. Manfried Welan weist zurecht daraufhin, dass die politischen Auswirkungen, die dem Mehrheitswahlsystem zugeschrieben werden, manchmal auch bei einem Verhältniswahlsystem vorkommen, und umgekehrt, weil diese Auswirkungen nicht nur vom Wahlsystemtyp sondern auch von bestimmten Gestaltungselementen (etwa der Wahlkreiseinteilung) eines Wahlsystems herbeigeführt werden können. Denn Mehrheits- und Verhältniswahlsystem erhöhen nur die Wahrscheinlichkeit für den Eintritt der ihnen zugeschriebenen politischen Auswirkungen, sie garantieren aber nichts, da es neben dem Wahlsystem auch immer andere Einflussfaktoren gibt.⁵⁰

1.4.3 DIE VOR- UND NACHTEILE VON MEHRHEITS- UND VERHÄLTNISWAHL

Die Vor- und Nachteile von Mehrheits- und Verhältniswahlsystem überschneiden sich teilweise mit den genannten politischen Auswirkungen beider Wahlsystemtypen. Anknüpfend an Dieter Nohlen und Klaus Poier zeigt die Grafik 5 sowohl die Vorteile der Mehrheitswahl als auch die Vorteile der Verhältniswahl, wobei ein Vorteil von einem Wahlsystemtyp zumeist gleichzeitig ein Nachteil des anderen ist.

⁵⁰ vgl. Welan, Verhältniswahlrecht-Mehrheitswahlrecht (1999), S. 5

Vorteile des Mehrheitswahlsystems	Vorteile des Verhältniswahlsystems
Verhütung der Zersplitterung des Parteiensystems durch Parteienkonzentration (Trend zum Zweiparteiensystem)	Berücksichtigung aller politischen Parteien (von Erheblichkeit), Förderung der politischen Vielfalt (Trend zum Vielparteiensystem)
Förderung eines stabilen Parteiensystems	Verhinderung von künstlichen politischen Mehrheiten, denen keine wirkliche Mehrheit in der Wählerschaft entspricht, keine Verzerrungen, Parlament ist Spiegelbild der Wählerschaft, größere Auswahlmöglichkeit für den Wähler
Förderung politischer Mäßigung, da die Parteien um die gemäßigte Wählerschaft der Mitte konkurrieren. Die Parteien müssen ihr Programm an der gemäßigten Wählerschaft ausrichten. Radikale Parteien haben kaum Chancen auf den Parlamentseinzug	Auch Randgruppen haben Chance auf politische Repräsentation. Gesellschaftliche Veränderungen schlagen sich rasch auf die politische Landschaft nieder, wodurch neue politische Strömungen rascher im Parlament vertreten sind
Förderung der Bildung stabiler und arbeitsfähiger (effizienter) Regierungen	Förderung vereinbarter Mehrheiten durch Aushandeln und Kompromisse, an denen verschiedene gesellschaftliche Kräfte beteiligt sind
Herbeiführung der Entscheidung über die Regierungsführung direkt durch den Wähler in der Wahl und nicht durch die Parteien in Koalitionsverhandlungen nach der Wahl	Verhinderung eines Kartells etablierter Parteien oder dominanter Parteiensysteme, in denen eine Partei ihre dominierende Position dem Wahlsystem verdankt und ein demokratischer Wechsel erschwert oder verhindert wird
Förderung des Wechsels in der Regierungsausübung, da geringe Veränderungen in den Stärkeverhältnissen der Parteien nach Wählerstimmen große Veränderungen nach Mandaten auslösen können (Machtwechsel durch Wähler möglich)	Verhinderung extremer politischer Umschwünge, die weniger das Ergebnis grundlegender Veränderungen der politischen Einstellungen der Wählerschaft sind als vielmehr Folge des Verzerrungseffekts eines Wahlsystems (Machtwechsel durch Wähler erschwert)
Größere Unabhängigkeit des Mandatarios gegenüber der Partei, stärkere Bindung zwischen Mandatar und Wähler	Fraktionsplanung für Parteien möglich, daher bessere Berücksichtigung von Frauen, Fachleuten, Minderheiten
Erzieherische Wirkung, da der Wähler zu einer politischen Entscheidung und damit politischer Verantwortung genötigt ist	Ausgleichswirkung in Krisenzeiten, da alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zusammenarbeiten können und es nicht nur Sieger und Verlierer gibt

Grafik 5: Die Vorteile des klassischen Mehrheits- und Verhältniswahlsystems

Quelle: eigene Grafik, Daten: Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem (2007), S. 155/156; und Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 105

Zum Zwecke besserer Verständlichkeit und Übersichtlichkeit ist es sinnvoll die Vor- und Nachteile, die tendenziell mit der Mehrheits- und Verhältniswahl verbunden sind, in drei Bereiche (Parteiensystem, Regierung, Einfluss des Wählers) einzuteilen, und tabellarisch gegenüberzustellen (vgl. Grafik 6).

Mehrheitswahl		Verhältniswahl	
Parteiensystem		Parteiensystem	
Vorteile	Nachteile	Vorteile	Nachteile
Förderung eines stabilen Parteiensystems, keine Zersplitterung des Parlaments durch Stimmenkonzentration	nicht alle Parteien werden berücksichtigt, Mandatsverteilung spiegelt tatsächlichen Stimmenanteil der Parteien nicht wider	alle Parteien (von Erheblichkeit) sind im Parlament vertreten, Parlament ist Spiegelbild der Wählerschaft	Zersplitterung der Parteienlandschaft und des Parlaments droht, weil sich Stimmen auf viele Parteien zerstreuen können
Förderung von politisch gemäßigten Ansichten, Entstehen und Bestehen radikaler Parteien wird verhindert oder zumindest behindert	Randgruppen und neue Parteien haben kaum Chancen auf Parlamentsmandate	Randgruppen und neue Parteien haben realistische Chancen auf Parlamentsmandate	kein Anreiz für politisch gemäßigte Ansichten, Entstehen und Bestehen radikaler Parteien wird gefördert
Regierung		Regierung	
Vorteile	Nachteile	Vorteile	Nachteile
Förderung der Bildung stabiler und arbeitsfähiger Regierungen	an der Regierung sind zumeist nicht verschiedene gesellschaftliche Kräfte beteiligt	mehrere Parteien arbeiten zusammen und teilen sich die Regierungsmacht	Zwang zu instabilen Koalitionsregierungen aus unterschiedlichen Parteien
Regierungsarbeit ist effizient, es können rasche und klare Entscheidungen getroffen werden, notwendige Reformen sind auch gegen starke Widerstände möglich	Regierungsentscheidungen und Reformvorhaben nehmen nicht auf alle gesellschaftlichen Gruppen Rücksicht	Rücksichtnahme auf viele gesellschaftliche Gruppen bei Regierungsentscheidungen, Förderung der Kompromissbereitschaft bei Reformvorhaben	Effizienz der Regierungsarbeit ist durch die Notwendigkeit zu Kompromissen und durch Blockadehaltungen von Parteien stark eingeschränkt, Reformvorhaben verzögern sich

Mehrheitswahl		Verhältniswahl	
Einfluss des Wählers		Einfluss des Wählers	
Vorteile	Nachteile	Vorteile	Nachteile
Wähler bestimmt vorrangig über Regierungszusammensetzung und -programm bei der Wahl, nicht die Parteien bei Verhandlungen nach der Wahl	dominantes Zweiparteiensystem kann entstehen, das die Auswahlmöglichkeit für den Wähler einschränkt	Entstehung von dominantem Zweiparteiensystem ist erschwert, Wähler hat größere Auswahlmöglichkeit	Wähler hat kaum Einfluss auf Regierungs-zusammensetzung und -programm, Parteien entscheiden in Verhandlungen darüber
Wähler kann Regierung effektiv abwählen, und bestimmte Partei aus Regierung entfernen, schon geringe Stimmenunterschiede führen zum Machtwechsel	große politische Veränderungen können überraschend innerhalb eines kurzen Zeitraumes erfolgen	große politische Veränderungen erfolgen in der Regel langsamer, Wähler können sich darauf einstellen	Wähler kann weder Regierung effektiv abwählen, noch bestimmte Partei aus Regierung entfernen, Stimmen- und Mandatsverlust von Parteien führt nicht zwingend zum Machtwechsel
Wähler kann Abgeordnete selbst bestimmen (Mandatar ist von Partei unabhängiger)	für Frauen und Minderheiten ist es schwieriger Parlamentsmandate zu erlangen	Frauen und Minderheiten sind zumeist in größerer Anzahl im Parlament vertreten	Wähler kann Abgeordnete nicht selbst bestimmen (Mandatar ist von Partei abhängig)
Wähler trägt politische Verantwortung (bestimmt über Regierungs-verantwortung und Oppositionsrolle), Parteien haben weniger Einfluss	kein Anreiz zur Zusammenarbeit aller politischen Kräfte in Krisenzeiten	Förderung der Zusammenarbeit aller politischen Kräfte in Krisenzeiten	Wähler kann keine Entscheidung über Regierungsverantwortung und Oppositionsrolle treffen, politische Verantwortung liegt weitgehend in den Händen der Parteien

Grafik 6: Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile von Mehrheits- und Verhältniswahl

Quelle: eigene Grafik

Durch Kombination der Repräsentationsziele von Mehrheits- und Verhältniswahl kann zum Teil eine Kumulierung der Stärken beider Wahlsystemtypen erreicht werden, bei einer gleichzeitigen Verringerung von Schwächen. Andere Vor- und Nachteile können dabei entweder gegeneinander aufgehoben oder zumindest in deren Wirkung abgeschwächt werden. Da die Funktionsleistung eines Wahlsystems beim Kriterium der Partizipation (Einfluss des Wählers) im Zweifel höher zu

gewichten ist als bei den Kriterien Konzentration (Regierung) und Repräsentation (Parteiensystem), bietet von allen denkbaren kombinierten Wahlsystemen m. E. das unter Punkt 1.3.1 vorgestellte **Prämienwahlsystem** die meisten Vorteile und weist dabei nur wenige Schwächen auf. Die Auflistung der vielen Stärken und der wenigen verbleibenden Schwächen der beiden Varianten von Prämienwahlsystemen, die von Klaus *Poier* und Herwig *Hösele* vorgeschlagen und unter Punkt 1.3.1, S. 21ff dargestellt wurden (Variante 1: Mandatsprämie verschafft der stärksten Partei die absolute Mehrheit bzw. Variante 2: die stärkste Partei muss sich einen Koalitionspartner suchen) macht die Attraktivität dieser beiden Wahlsysteme deutlich (vgl. Grafik 7).

Stärken des Prämienwahlsystems (Variante 1 nach <i>Poier</i> : Mandatsprämie verschafft absolute Mehrheit)	Stärken des Prämienwahlsystems (Variante 2 nach <i>Hösele</i> : Mandatsprämie verschafft keine absolute Mehrheit)	verbleibende Schwächen
Parteiensystem		
keine Zersplitterung des Parlaments, alle Parteien (von Erheblichkeit) sind im Parlament vertreten	wie bei Variante 1	stimmenstärkste Partei ist überrepräsentiert, Parlament ist nicht exaktes Spiegelbild der Wählerschaft
Förderung von politisch gemäßigten Ansichten, Randgruppen und neue Parteien haben realistische Chancen auf Parlamentsmandate	wie bei Variante 1	Entstehen und Bestehen radikaler Parteien kann nicht verhindert werden
Regierung		
Förderung der Bildung stabiler und arbeitsfähiger Regierungen	der stärksten Partei stehen in der Regel mehrere Koalitionsoptionen zur Verfügung, Regierungsmacht wird aufgeteilt	Zwang zu Koalitionsregierungen (nur bei Variante 2)
Regierungsarbeit ist effizient, es können rasche und klare Entscheidungen getroffen werden, notwendige Reformen sind auch gegen starke Widerstände möglich	mehr Rücksichtnahme auf gesellschaftliche Gruppen bei Regierungsscheidungen und mehr Kompromissbereitschaft bei Reformvorhaben als bei Variante 1	Regierungsscheidungen und Reformvorhaben nehmen nicht auf alle gesellschaftlichen Gruppen Rücksicht (stärker bei Variante 1, schwächer bei Variante 2)

Stärken des Prämienwahlsystems (Variante 1 nach <i>Poier</i> : Mandatsprämie verschafft absolute Mehrheit)	Stärken des Prämienwahlsystems (Variante 2 nach <i>Hösele</i> : Mandatsprämie verschafft keine absolute Mehrheit)	verbleibende Schwächen
Einfluss des Wählers		
Wähler bestimmt vorrangig über Regierungszusammensetzung und -programm bei der Wahl, nicht die Parteien bei Verhandlungen nach der Wahl	wie bei Variante 1, zusätzlich ist Entstehung von dominantem Zweiparteiensystem erschwert und Wähler hat größere Auswahlmöglichkeit, da alle Parteien potenzielle Koalitionspartner der stärksten Partei sind und in Regierungsverantwortung gelangen können	dominantes Zweiparteiensystem kann entstehen, das die Auswahlmöglichkeit für den Wähler einschränkt (nur bei Variante 1)
Wähler kann Regierung effektiv abwählen, und bestimmte Partei aus Regierung entfernen, schon geringe Stimmenunterschiede führen zum Machtwechsel	wie bei Variante 1	große politische Veränderungen können überraschend innerhalb eines kurzen Zeitraumes erfolgen (stärker bei Variante 1, schwächer bei Variante 2)
Frauen und Minderheiten sind zumeist in größerer Anzahl im Parlament vertreten	wie bei Variante 1	Wähler kann Abgeordnete nur dann selbst bestimmen wenn ein Teil der Mandate an direkt gewählte Kandidaten vergeben wird
Wähler trägt politische Verantwortung (bestimmt über Regierungsverantwortung und Oppositionsrolle), Parteien haben weniger Einfluss	wie bei Variante 1, zusätzlich stärkere Förderung der Zusammenarbeit aller politischen Kräfte in Krisenzeiten	

Grafik 7: Stärken und verbleibende Schwächen des Prämienwahlsystems in zwei Varianten (minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht ohne Koalitionszwang nach *Poier* und mit Koalitionszwang nach *Hösele*)

Quelle: eigene Grafik

Abschließend ist festzuhalten, dass es kein ideales Wahlsystem gibt. Denn jedes Wahlsystem hat seine Vor- und Nachteile sowie Stärken und Schwächen. Schließlich erfüllen Wahlsysteme unterschiedliche Funktionen (Repräsentation, Konzentration, Partizipation), von denen konkrete Modelle jeweils manche besser und manche

schlechter erfüllen. Zum Teil besteht zwischen diesen Funktionen ein ‚trade-off‘⁵¹, das heißt mit einer Bessererfüllung einer Funktion ist unweigerlich eine Mindererfüllung einer anderen Funktion verbunden (z. B. kann ein Wahlsystem, das für eine hochproportionale Repräsentation der Parteien sorgt, nicht gleichzeitig einen mehrheitsverstärkenden Beitrag zur Bildung einer stabilen Regierung leisten, und umgekehrt). Der Gesetzgeber (allenfalls der Verfassungsgesetzgeber) ist daher zu einer politischen Wertungsentscheidung berufen, welche Vorteile als besonders wichtig erachtet werden, bzw. welche Nachteile dafür in Kauf genommen werden.⁵² Dabei muss jedoch unbedingt auf die gegenwärtigen soziopolitischen Rahmenbedingungen im jeweiligen Land (Homogenität oder Heterogenität der Bevölkerung, Parteienlandschaft) Rücksicht genommen werden.

2. HISTORISCHER HINTERGRUND

Für die im Verfassungsrecht zur Anwendung kommenden Interpretationsmethoden (z. B. Versteinerungstheorie, historische Interpretation) sowie in weiterer Folge für die Auslegung des verfassungsrechtlichen Verhältniswahlbegriffes und damit für die Identifikation der Grenzen der Gestaltbarkeit des österreichischen Wahlsystems für den einfachen Gesetzgeber ist die österreichische Wahlrechtsentwicklung, besonders die Zeit zwischen 1918 und 1920, von Bedeutung. Daher ist es notwendig die historischen Wahlordnungen, besonders jene aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des B-VG im Jahr 1920, einer genauen Betrachtung zu unterziehen, weil bis heute die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von bestimmten Einschränkungen und Modalitäten zur Ausgestaltung des Verhältniswahlgrundsatzes, wie Grundmandatshürde bzw. Sperrklauseln, mit einem Verweis auf die einfachgesetzlichen, historischen Wahlgesetze begründet werden.⁵³

⁵¹ vgl. Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem (2007), S. 168

⁵² vgl. Poier, Wahlsysteme im internationalen Vergleich - ein Überblick, in: Poier, Demokratie im Umbruch (2009), S. 42

⁵³ vgl. Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 36/37; vgl. auch Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.5 zu Art. 26 B-VG, S. 97f zur Zulässigkeit von Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung (Verstärkereffekte)

2.1 Das absolute Mehrheitswahlrecht in der Monarchie (1848 - 1918)

Das Wahlrecht in der Zeit der österreichischen Monarchie beruhte auf dem Mehrheitswahlsystem, dass „eher dafür geeignet war, die im Vielvölkerstaat vorhandenen ethnischen, sozialen und religiösen Verschiedenheiten zu integrieren. Außerdem war das Mehrheitswahlrecht in Kontinentaleuropa vor dem Ersten Weltkrieg vorherrschend, sodass damals die Alternative des Verhältniswahlrechts nie ernsthaft diskutiert wurde.“⁵⁴ Alle Wahlordnungen, die zwischen 1848 und 1907 erlassen wurden, normierten für die Wahl des jeweiligen Zentralparlaments das absolute Mehrheitswahlrecht. Insbesondere handelte es sich dabei um:

- die Reichstagwahlordnung 1848 idF vom 30. 5. 1848⁵⁵: Die Wahl der Abgeordneten des Reichstages erfolgte gemäß § 6 indirekt durch gewählte Wahlmänner. Jeder Stimmberechtigte hatte gemäß § 22 das Recht, so viele Wahlmänner zu wählen, wie seinem zugehörigen Distrikt in der Wahlordnung zugewiesen wurden. Gemäß § 26 wurden die Wahlmänner durch absolute Mehrheitswahl gewählt. Es musste ein zweiter Wahlgang stattfinden, wenn kein Wahlmann die absolute Stimmenmehrheit beim ersten Wahlgang erreichte. Erhielt auch beim zweiten Mal kein Wahlmann die absolute Mehrheit, wurde zur dritten Abstimmung geschritten, bei der nur noch die zwei Personen zugelassen waren, welche beim zweiten Wahlgang die meisten Stimmen erzielt hatten (engere Wahl). Auch für die anschließende Wahl der Abgeordneten durch die Wahlmänner galt das absolute Mehrheitswahlrecht (§ 39), und die Anordnung der Vornahme einer zweiten bzw. dritten Abstimmung (engere Wahl zwischen den beiden stimmenstärksten Kandidaten des zweiten Wahlgangs), wenn erster und zweiter Wahlgang erfolglos blieben (§§ 44, 45).⁵⁶

⁵⁴ Wimmer, Verhältniswahlrecht oder Mehrheitswahlrecht? (1970), S. 11

⁵⁵ Gesetze und Verordnungen für sämtliche Provinzen des österreichischen Kaiserstaates, 76. Band (1851), PGS 75

⁵⁶ Der Kremsierer Verfassungsentwurf 1848/49, der nie in Kraft trat, sah in § 96 ein relatives Mehrheitswahlrecht vor, da in zwei bis drei Personen-Wahlkreisen bereits die relative Mehrheit von einem Viertel der Stimmberechtigten des Wahlkreises für die erfolgreiche Wahl eines Kandidaten ausreichen sollte, vgl. Brauneder, Quellenbuch zur Österreichischen Verfassungsgeschichte 1848-1945, S. 6/7

- die Landtagswahlordnungen vom 26. 2. 1861, z. B. die Landtagswahlordnung für das Erzherzogtum Österreich unter der Enns idF vom 26. 2. 1861⁵⁷, da die Mitglieder des Abgeordnetenhauses des Reichsrates zu diesem Zeitpunkt nicht direkt vom Volk, sondern von den Landtagen gewählt und in den Reichsrat entsendet wurden, gemäß § 7 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung idF vom 26. 2. 1861⁵⁸. Jeder Wahlberechtigte hatte so viele Stimmen wie Abgeordnete seinem Wahlbezirk zugeordnet waren (§§ 31, 41). Zur Gültigkeit der Wahl jedes Landtagsabgeordneten war gemäß § 47 die absolute Mehrheit der Stimmenden notwendig. Wurde diese beim ersten Wahlgang nicht erreicht, fand ein zweiter Wahlgang statt, und blieb auch dieser erfolglos wurde zur engeren Wahl geschritten (§ 48). Bei der engeren Wahl hatten sich die Wähler auf jene Personen zu beschränken, die beim zweiten Wahlgang nach denjenigen, welche die absolute Mehrheit erlangten, die relativ meisten Stimmen für sich hatten. Jede Stimme, welche beim dritten Wahlgang auf eine nicht in die engere Wahl gebrachte Person entfiel, war als ungültig zu betrachten (§ 49). Gemäß § 31 galten diese Regelungen auch bei der indirekten Wahl durch Wahlmänner (in der Wählerklasse der Landgemeinden). § 6 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung 1861 setzte für jedes Land die Anzahl seiner Mitglieder im Reichsrat fest, die vom jeweiligen Landtag unmittelbar durch absolute Stimmenmehrheit zu wählen waren. Der nach diesen Bestimmungen zu Stande gekommene Landtag des Erzherzogtums Österreich unter der Enns hatte nun beispielsweise, gemäß § 6 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung 1861, 18 Personen in das Abgeordnetenhaus des Reichsrates zu entsenden. Die Wahl hatte in der Art zu geschehen, dass die nach Maßgabe der Landesordnungen auf bestimmte Gebiete, Städte und Körperschaften entfallende Zahl von Mitgliedern des Abgeordnetenhauses aus den Landtagsmitgliedern derselben Gebiete, derselben Städte und derselben Körperschaften hervorgingen (§ 7 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung 1861). Die 18 Reichsratsabgeordneten des Erzherzogtums Österreich unter der Enns verteilten sich auf die einzelnen Wählerklassen wie folgt: Fünf Mitglieder waren aus der Kurie der Großgrundbesitzer (einschließlich Virilisten), acht Mitglieder waren aus der Kurie

⁵⁷ Reichs-, Gesetz- und Regierungsblatt für das Kaisertum Österreich, RGBI 1861/20

⁵⁸ RGBI 1861/20; Daher waren die jeweiligen Landtagswahlordnungen nicht nur für die Zusammensetzung der Landtage, sondern auch für die Wahl der Abgeordneten im Reichsrat entscheidend (indirekter Wahlmodus)

der Städte und Märkte (einschließlich Handels- und Gewerbekammer) und fünf Mitglieder waren aus der Kurie der Landgemeinden vom Landtag zu wählen.⁵⁹

- die **Reichsratswahlordnung 1873** idF vom 2. 4. 1873⁶⁰: Die meisten Mitglieder des Abgeordnetenhauses des Reichsrates wurden erstmals unmittelbar durch die Wahlberechtigten gewählt, gemäß § 7 lit. c des Grundgesetzes über die Reichsvertretung idF vom 2. 4. 1873⁶¹. In der Wählerklasse der Landgemeinden erfolgte die Wahl der Abgeordneten weiterhin durch von den Wahlberechtigten gewählte Wahlmänner (§ 10), und in der Wählerklasse der Handels- und Gewerbekammern wurden die Abgeordneten von Mitgliedern dieser Kammern gewählt (§ 54). Sowohl die direkte Wahl in der Kurie der Großgrundbesitzer und der Kurie der Städte und Märkte als auch die indirekte Wahl in der Kurie der Landgemeinden hatte durch absolute Stimmenmehrheit zu geschehen (§ 7 lit. c des Grundgesetzes über die Reichsvertretung 1873). Die Anzahl der zu wählenden Abgeordneten und ihre Verteilung auf die einzelnen Wählerklassen und Wahlbezirke bestimmte die Reichsratswahlordnung 1873 in ihrem Anhang (§ 7 lit. b des Grundgesetzes über die Reichsvertretung 1873). Als gewählter Abgeordneter war gemäß § 49 derjenige anzusehen, welcher mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen für sich hatte. Bei gleicher Stimmenzahl entschied das vom Vorsitzenden der Wahlkommission zu ziehende Los darüber wer als gewählt anzusehen war. Wurde die absolute Stimmenmehrheit verfehlt, war zur engeren Wahl zu schreiten (§ 49). Bei der engeren Wahl hatten sich die Wähler auf jene Personen zu beschränken, die beim zweiten Wahlgang nach denjenigen, welche die absolute Mehrheit erlangten, die relativ meisten Stimmen für sich hatten. Jede Stimme, welche bei der engeren Wahl auf eine nicht in diese Wahl gebrachte Person entfiel, war als ungültig zu betrachten. Die engere Wahl war fortzusetzen bis hinsichtlich aller zu wählenden Abgeordneten die absolute Stimmenmehrheit erreicht war. Bei Stimmengleichheit zwischen sämtlichen in die engere Wahl gebrachten Personen entschied das Los (§ 50). Von den 353 für das Abgeordnetenhaus des Reichsrates zu vergebenden Mandate entfielen insgesamt 85 auf die Kurie der Großgrundbesitzer, 116 auf die Kurie der Städte

⁵⁹ vgl. den Anhang zu der Landesordnung für das Erzherzogtum Österreich unter der Enns, RGBI 1861/20; vgl. auch *Kolmer, Parlament und Verfassung in Österreich*, Band 1 (1902), S. 63

⁶⁰ Reichsgesetzblatt für die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder, RGBI 1873/41

⁶¹ RGBI 1873/40

und Märkte, 21 auf die Handels- und Gewerbegebäuden und 131 auf die Kurie der Landgemeinden.⁶²

- die **Reichsratswahlordnung 1907** idF vom 26. 1. 1907⁶³: „Mit der Beckschen Wahlreform war trotz aller Einschränkungen das Prinzip des allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlrechts für Männer in der österreichischen Reichshälfte der Habsburgermonarchie verwirklicht.“⁶⁴ Alle Mitglieder des Abgeordnetenhauses des Reichsrates wurden nun direkt durch die Wahlberechtigten, die nicht mehr in Wählerklassen eingeteilt waren, gewählt. Für die Wahl der Abgeordneten bildeten die Wahlberechtigten jedes Wahlbezirkes einen Wahlkörper (§ 1 Abs. 1), und „die Verteilung der Mandate auf die einzelnen Wahlbezirke war nach der Wahlordnung in der Weise geregelt, dass regelmäßig nur ein Abgeordneter auf einen Wahlbezirk fiel; nur in Galizien hatten 36 Wahlbezirke je zwei Mandate erhalten. Doch hatte in allen Fällen jeder Wähler nur einen Abgeordneten auf dem Stimmzettel zu bezeichnen.“⁶⁵ § 33 Abs. 1 sah die absolute Mehrheitswahl vor, sofern in einem Wahlkörper nur ein einziger Abgeordneter gewählt werden sollte. Erlangte kein Kandidat die absolute Stimmenmehrheit im Wahlkreis war gemäß § 33 Abs. 2 zur engeren Wahl zu schreiten. § 34 normierte hingegen für Wahlkörper, in denen gleichzeitig zwei Abgeordnete zu wählen waren (was lediglich in 36 Wahlbezirken Galiziens der Fall war) das Prinzip der Minoritätenberücksichtigung. Der erste Abgeordnete musste über die absolute Stimmenmehrheit verfügen, der zweite Abgeordnete zumindest über mehr als ein Viertel aller abgegebenen gültigen Stimmen (§ 34 Abs. 1); z. B. bei 100 Wählern musste der erste Abgeordnete mindestens 51, der zweite Abgeordnete mindestens 26 Stimmen haben, um gewählt zu sein. Neben dem mit absoluter Majorität Gewählten konnte nur ein Kandidat mehr als den vierten Teil aller abgegebenen Stimmen (26) auf sich vereinigen.

Wurde im ersten Wahlgang von keinem Kandidaten die absolute Stimmenmehrheit erreicht, war ein zweiter Wahlgang einzuleiten, und blieb auch dieser erfolglos war gemäß § 34 Abs. 2 zur engeren Wahl zu schreiten. § 35

⁶² vgl. §§ 6 und 7 lit. a des Grundgesetzes über die Reichsvertretung 1873, RGBl 1873/40; vgl. auch Ucakar, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985), S. 157

⁶³ RGBl 1907/17

⁶⁴ Ucakar, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985), S. 359

⁶⁵ Kelsen, Kommentar zur österreichischen Reichsratswahlordnung (1907), S. 23

regelte die Vorgangsweise für die engere Wahl. War in einem Wahlkörper nur ein Mandat zu besetzen, mussten sich die Wähler zwischen den beiden Kandidaten entscheiden, welche die relativ meisten Stimmen im ersten Wahlgang auf sich vereinigt hatten. Ebenso war in jenen Wahlkörpern mit zwei zu besetzenden Mandaten zu verfahren, wenn zwar ein Kandidat die absolute Stimmenmehrheit, aber kein anderer mehr als ein Viertel der Stimmen erhalten hatte. Die engere Wahl fand dann zwischen den beiden stärksten Kandidaten der Minorität statt (§ 35 Abs. 1); z. B. im ersten Wahlgang entfielen von 100 Stimmen auf je einen Kandidaten 51, 19, 16 und 14 Stimmen. Der Majoritätskandidat mit 51 Stimmen war gewählt. Von den drei Minoritätskandidaten, auf die sich die restlichen 49 Stimmen zersplitterten, kamen in die engere Wahl die beiden Kandidaten mit 19 und 16 Stimmen.

Hatte hingegen kein Kandidat die absolute Stimmenmehrheit erreicht, mussten sich die drei relativ stärksten Kandidaten der engeren Wahl stellen, und die zwei Mandate wurden mit den beiden Kandidaten besetzt, auf die bei der engeren Wahl die relativ meisten Stimmen entfallen waren (§ 35 Abs. 2); z. B. im ersten Wahlgang entfielen von 100 Stimmen auf je einen Kandidaten 50, 20, 16 und 14 Stimmen. Kein Kandidat wurde gewählt, da jeder die absolute Mehrheit von 51 verfehlt hat. In die engere Wahl kamen die Kandidaten mit 50, 20 und 16 Stimmen. Von den drei Kandidaten galten die beiden als gewählt, welche die relativ meisten Stimmen erzielten.

Bei Stimmengleichheit entschied gemäß § 35 Abs. 3 das vom Vorsitzenden der Wahlkommission zu ziehende Los, wer in die engere Wahl zu bringen war. Jede Stimme, welche bei der engeren Wahl auf eine nicht in diese Wahl gebrachte Person fiel, war als ungültig zu betrachten (§ 35 Abs. 4).⁶⁶

⁶⁶ vgl. Kelsen, Kommentar zur österreichischen Reichsratswahlordnung (1907), S. 124 - 132

2.2 Der Übergang vom Mehrheits- zum Verhältniswahlsystem im Jahr 1918

Die Forderung nach dem Proportionalwahlsystem in Österreich wurde erstmals von der sozialdemokratischen Arbeiterpartei in ihrem „Wiener Programm“ im November 1901 erhoben,⁶⁷ aber „in den Wahlrechtskämpfen in der Habsburgermonarchie hatte der Gedanke des Verhältniswahlsystems nicht die Rolle gespielt, die der Forderung nach der Allgemeinheit, der Gleichheit und der Direktheit des Wahlrechts zugekommen war. Das, was seit dem Aufkommen des Verhältniswahlgedankens als Hauptvorteil dieses Systems angesehen wurde, nämlich der Schutz der Minderheiten dadurch, dass einem bestimmten Anteil an der Stimmenzahl der gleiche Anteil an der gesetzgebenden Körperschaft entspricht, war in der Vielvölkermonarchie von den bestimmenden Kräften nicht erwünscht gewesen.“⁶⁸ Denn „ein proportionales Wahlrecht hätte die Mindervertreitung der slawischen Nationen beseitigt und wurde deshalb von den sich der deutschen Nation zugehörig fühlenden Abgeordneten nicht wirklich angestrebt.“⁶⁹ Erst mit dem Untergang der Monarchie und der Gründung der Republik im Jahr 1918 kam es zu einem grundlegenden Wechsel des Wahlsystems von der Mehrheits- zur Verhältniswahl.

2.2.1 DIE EINFÜHRUNG DER VERHÄLTNISWAHL MIT DEM GESETZ ÜBER DIE STAATS- UND REGIERUNGSFORM VON DEUTSCHÖSTERREICH VOM 12. 11. 1918

Das Gesetz über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich vom 12. 11. 1918, das als provisorische Verfassung des neugegründeten Staates anzusehen war, legte den Grundsatz der Verhältniswahl für die künftigen Wahlen fest: „Die Wahlordnung (...) beruht auf der Verhältniswahl und auf dem allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Stimmrecht aller Staatsbürger ohne Unterschied des Geschlechts.“ (Art. 9) „Nach den gleichen Grundsätzen ist das Wahlrecht und das Wahlverfahren der Landes-, (...) und Gemeindevertretungen zu ordnen.“ (Art.

⁶⁷ vgl. Berchtold, Österreichische Parteiprogramme (1967), S. 147

⁶⁸ Ucakar, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985), S. 389

⁶⁹ Ucakar, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985), S. 367

10)⁷⁰ „Damit war der bis heute andauernde Abschied vom Mehrheitswahlrecht für die Wahl von allgemeinen Vertretungskörpern in Österreich besiegt.“⁷¹

Die Einführung des Verhältniswahlsystems in Österreich geschah mit Zustimmung aller in der Provisorischen Nationalversammlung vertretenen politischen Lager.⁷² „Bei den Sozialdemokraten überwogen (...) demokratietheoretische und ideologische Überlegungen.“⁷³ Einerseits hatten sie den Übergang zum Proportionalwahlsystem bereits 1901 gefordert, andererseits war Staatskanzler Karl *Renner*, der dieser Partei angehörte, ein großer Befürworter der Verhältniswahl, denn er „führte zu einem großen Teil das Versagen des österreichischen Parlamentarismus und die von ihm so gesehene Deformation des österreichischen Parteiensystems (in der Zeit vor 1918) auf den Wahlmodus der absoluten Mehrheitswahl zurück.“⁷⁴ Karl *Renners* Sichtweise zum Proporzsystem kommt beispielsweise im Motivenbericht zur Wahlordnung für die konstituierende Nationalversammlung (WKNV) 1918, der dem Staatsrat und der Provisorischen Nationalversammlung vorgelegt wurden, zum Ausdruck: „Das Proporzsystem bringt jede beachtenswerte wirtschaftliche Interessengruppe faktisch zur Vertretung (...). Der Proporz zivilisiert jede Art von Wahlen und (...) die Weltanschauung des Wählers. Der Wahlkampf geht nicht mehr um Sein oder Nichtsein der Partei in einem Bezirke, noch um die politische Existenz oder Nichtexistenz der wahlwerbenden Personen, sondern um ein bloßes, im einzelnen Wahlkreis selbst zumeist geringfügiges Mehr oder Minder von Stimmen und Mandaten.“⁷⁵ Das christlich-soziale sowie auch das deutsch-nationale Lager sah hingegen „im Verhältniswahlsystem eine Garantie seines eigenen politischen Bestandes.“⁷⁶ „Die politischen Gründe, die nach dem Weltkrieg für die Einführung der Verhältniswahl sprachen, lagen in der Sorge des Bürgertums, von der radikalen sozialistischen Hochflut fortgerissen zu werden. Die Verhältniswahl wurde der Schutz des Bürgertums in einer aufgeregten Zeit.“⁷⁷ Die christlich-soziale Partei begrüßte dementsprechend am Ende des Jahres 1918 die Einführung der Verhältniswahl, wie

⁷⁰ Staatsgesetzblatt für den Staat Deutschösterreich, StGBI 1918/5; vgl. auch *Ucakar*, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985), S. 379

⁷¹ *Poier*, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 162

⁷² vgl. *Ucakar*, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985), S. 391

⁷³ *Poier*, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 165

⁷⁴ *Ucakar*, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985), S. 295

⁷⁵ Stenographische Protokolle über die Sitzungen der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich, 1. Band (1918 - 1919), Beilage 62, S. 18; vgl. auch *Kelsen*, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, 2. Band (1919), S. 45

⁷⁶ *Ucakar*, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985), S. 390

⁷⁷ *Braunias*, Das parlamentarische Wahlrecht, 2. Band (1932), S. 203

aus ihrem Wahlprogramm vom 15. 12. 1918 hervorgeht.⁷⁸ Nur die neugegründete Kommunistische Partei war gegen das Verhältniswahlsystem, weil es aufgrund seines konservierenden Charakters die Herrschaft jener Parteien perpetuiere, die es geschaffen haben.⁷⁹

2.2.2 DIE KONKRETE AUSGESTALTUNG DES VERHÄLTNISWAHLSYSTEMS

DURCH DIE WAHLORDNUNG FÜR DIE KONSTITUIERENDE NATIONALVERSAMMLUNG (WKNV) 1918

„Offen blieb zunächst die Frage nach der konkreten Ausgestaltung des Verhältniswahlsystems“⁸⁰ in der noch von der Provisorischen Nationalversammlung zu beschließenden Wahlordnung für die konstituierende Nationalversammlung. „Der auf (Karl) Renner zurückgehende Gesetzesentwurf für die zu beschließende Wahlordnung, der von Sozialdemokraten und Christlichsozialen, aber auch der Mehrheit der Deutschnationalen unterstützt wurde, sah die Verhältniswahl nach dem d'Hondtschen System in relativ kleinen Wahlkreisen ohne proportionalen Ausgleich bzw. Reststimmenverwertung auf höherer Ebene sowie das System der starren Liste vor.“⁸¹ Dieses System gebundener Listen in kleinen territorialen Wahlkreisen war im Interesse der beiden großen politischen Lager, der Sozialdemokraten und der Christlichsozialen, da die Großparteien dadurch allein auf die Kandidatenlisten Einfluss nehmen konnten, sowie kleine und neue politische Gruppierungen kaum Chancen hatten, in den territorialen Wahlkreisen Mandate zu erringen.⁸² Im Gegensatz zu Staatskanzler Karl Renner sprach sich der Rechtswissenschaftler Hans Kelsen für einen einzigen bundesweiten Wahlkreis aus, der lediglich in Stimmenzählbezirke aufgeteilt sein sollte: „Nicht die Bewohner eines willkürlich abgegrenzten Gebietes, sondern die Angehörigen einer Partei, alle Personen der gleichen politischen Überzeugung sollten die Körper bilden, auf welche die zu besetzenden Mandate verteilt und durch deren Willensakt die Mandate besetzt werden.“⁸³ Denn „jede Wahlkreiseinteilung weise eine unvermeidliche Willkürlichkeit auf, die politische Gruppe sei zwar im Wahlkreis verhältnismäßig vertreten, das Gesamtresultat der Wahl sei aber mit dem Prinzip der Proportionalität im

⁷⁸ vgl. Berchtold, Österreichische Parteiprogramme (1967), S. 356

⁷⁹ vgl. Ucakar, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985), S. 391

⁸⁰ Ucakar, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985), S. 385

⁸¹ Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 170

⁸² vgl. Ucakar, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985), S. 394

⁸³ Kelsen, Das Proportionalsystem I., in: Der österreichische Volkswirt vom 23. 11. 1918

Widerspruch.“⁸⁴ Außerdem präferierte Hans Kelsen „ein System, bei dem der Wähler Einfluss auf die Reihung der Kandidaten der einzelnen politischen Parteien haben sollte“⁸⁵ und lehnte daher das System der starren Liste ab, weil ansonsten der Diktatur der Parteileitung ein zu großer Spielraum eingeräumt werde.⁸⁶ Einige deutschationale Abgeordnete unter Führung des Abgeordneten Gustav Hummer lehnten ebenfalls das System der gebundenen Listen ab und sprachen sich wie Hans Kelsen für einen einzigen einheitlichen Wahlkreis aus, der das gesamte Gebiet der Republik umfassen sollte.⁸⁷ Staatskanzler Karl Renner verteidigte jedoch seinen Gesetzesentwurf für die zu beschließende Wahlordnung und unterstrich die Notwendigkeit von mehrheitsverstärkenden Effekten im Wahlsystem: „Unsere Nation neigt zu sehr zur Zersplitterung (...), was wir aber brauchen, das ist die Zusammenfassung nach den großen, wirklich gestaltenden, positiven Weltanschauungen, eine Zusammenfassung nach den großen ökonomischen Interessen. (...) (Es) musste (...) die Entscheidung getroffen werden, ob wir ein Parlament der letzten Reste haben wollen oder ein Parlament der großen Volksinteressen (...). Und aus diesem Grunde brauchen nicht Bedenken darüber zu bestehen, dass nicht jeder einzelne, jeder geringe Rest vertreten ist.“⁸⁸ „Gegen die Einführung weniger großer oder gar nur eines Wahlkreises brachte Karl Renner vor, dass dies die Parteien ganz desorganisieren würde. Auch dem Wähler müsste ein solches System (...) unverständlich erscheinen und in jenen Volkskreisen, die territorial interessiert sind, (...) das Gefühl erwecken, dass sie nunmehr ganz unvertreten seien. Die Vorlage (für die zu beschließende Wahlordnung) wähle einen Mittelweg, in dem sie von den Einerwahlbezirken abgehe und größere Bezirke mit fünf bis sieben Abgeordnetensitzen schaffe.“⁸⁹ „Das Freilistensystem, das dem Wähler die Reihung der Kandidaten auf einer Parteiliste überlässt, erschien Karl Renner als (...) zu verwickelt und dem Volk zu unverständlich.“⁹⁰ „Der erste Schritt von der Einer-Mehrheitswahl (zum Proporzsystem) führt zum System der gebundenen Liste, bei der der Wähler nur einen der Kandidaten zu wählen braucht.

⁸⁴ Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 21; vgl. auch Kelsen, Der Proporz im Wahlordnungsentwurf, in: Neue Freie Presse vom 1. 12. 1918

⁸⁵ Ucakar, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985), S. 394

⁸⁶ vgl. Kelsen, Das Proportionalwahlsystem II., in: Der österreichische Volkswirt vom 30. 11. 1918

⁸⁷ vgl. Ucakar, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985), S. 398

⁸⁸ Sten. Prot. Prov. NV, 1. Band (1918 - 1919), S. 344; vgl. auch Kelsen, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, 2. Band (1919), S. 51

⁸⁹ Ucakar, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985), S. 395; vgl. auch Sten. Prot. Prov. NV, 1. Band (1918 - 1919), Beilage 62, S. 19

⁹⁰ Ucakar, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985), S. 395

Die Partei selbst rangiert die Bewerber in der Reihenfolge, in welcher sie ihr selbst am wichtigsten sind und die Anhängerschaft der Parteien unterwirft sich gern diesem Werturteil.“⁹¹

Das Gesetz über die Wahlordnung für die konstituierende Nationalversammlung (WKNV) wurde schließlich am **18. 12. 1918** von der Provisorischen Nationalversammlung beschlossen.⁹² Das darin enthaltene Verhältniswahlsystem sah, wie bereits erwähnt, „starre Listen vor, die vom Wähler nicht beeinflusst werden konnten. Es war nur ein Ermittlungsverfahren nach Wahlkreisen und keine Reststimmenverwertung vorgesehen. Im Unterschied zum ursprünglichen Entwurf Karl Renners (war aber) die Möglichkeit der Listenkoppelung (enthalten), was den für die kleinen Parteien negativen Auswirkungen der Wahlkreiseinteilung und des Verzichtes auf eine Reststimmenverwertung entgegenwirkte.“⁹³ Der Proporz sollte also nach dem Willen Karl Renners und der Mehrheit der Provisorischen Nationalversammlung nicht in einem einzigen bundesweiten Wahlkreis, sondern „in den geschichtlich und natürlich gegebenen Volks- und Gebietseinheiten“⁹⁴ stattfinden. Das war der eigentliche Kern der beschlossenen Wahlordnung.⁹⁵ Wie aus dem Motivenbericht hervorgeht, wollte der historische Gesetzgeber das Verhältniswahlverfahren, das nun in der Wahlordnung für die konstituierende Nationalversammlung normiert war, „in seiner allereinfachsten Form (anwenden), wie es sich von selbst versteht, wo eine solche neue Art zu wählen zum ersten Male in einem Lande eingeführt wird.“⁹⁶ „Das verwirklichte Wahlmodell (enthielt dennoch oder gerade deswegen) nicht unbedeutende mehrheitsfördernde Effekte und einen geringeren Proportionalitätsgrad als das heute geltende (Verhältnis)wahlrecht, (aber) es gab von den damals bestimmenden Kräften (trotzdem) weder Zweifel daran, dass es sich um ein dem Verhältniswahlgebot⁹⁷ entsprechendes Wahlsystem handelte, noch daran, dass solche mehrheitsbildenden

⁹¹ Sten. Prot. Prov. NV, 1. Band (1918 - 1919), Beilage 62, S. 20

⁹² StGBI 1918/115

⁹³ Ucakar, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985), S. 395; vgl. zur WKNV 1918 Punkt 2.3.1, S. 51ff

⁹⁴ Sten. Prot. Prov. NV, 1. Band (1918 - 1919), Beilage 62, S. 18

⁹⁵ vgl. Kelsen, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, 2. Band (1919), S. 45/46; vgl. auch Sten. Prot. Prov. NV, 1. Band (1918 - 1919), Beilage 62, S. 18/19

⁹⁶ Sten. Prot. Prov. NV, 1. Band (1918 - 1919), Beilage 62, S. 19

⁹⁷ vgl. oben Art. 9 des Gesetzes über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich 1918, S. 42

Effekte legitim und mit dem demokratischen Prinzip vereinbar sind.“⁹⁸ „Die Materialien dokumentieren aber auch, dass man sich einen späteren Übergang zum Freilistensystem als dem feinsten ausgebildeten Proporzsystem oder auch die Errichtung eines einzigen Wahlkreises aus ganz Österreich vorstellen konnte.“⁹⁹ Jedenfalls beweisen die stenografischen Protokolle und der Motivenbericht zur Wahlordnung für die konstituierende Nationalversammlung, dass der historische Gesetzgeber im Jahr 1918 (die Provisorische Nationalversammlung der neugegründeten Republik und in weiterer Folge der historische Verfassungsgesetzgeber 1920) kein bestimmtes Verhältniswahlrecht normieren wollte, sondern lediglich die Grundsatzentscheidung für ein (an ein Wahlkreissystem gebundenes) Verhältniswahlrecht und gegen ein klassisches relatives/absolutes Mehrheitswahlrecht fällte, und weiters beabsichtigte, dem einfachen Gesetzgeber die konkretere Ausgestaltung des Verhältniswahlrechtes zu überlassen, dem damit ein breiter Gestaltungsspielraum zwischen einem feiner ausgeprägten Proporzsystem mit Reststimmenverwertung im gesamten Bundesgebiet und einem stärker verzerrenden (und damit stärker mehrheitsfördernden) Proporzsystem ohne proportionalen Ausgleich auf höherer Ebene eröffnet war.

2.3 Das vom Verfassungsgesetzgeber 1920 vorgefundene Verhältniswahlrecht

Mit dem Untergang der Monarchie und der Gründung der Republik 1918 kam es also, wie unter Punkt 2.2 dargestellt, zu einem grundlegenden Wahlsystemwechsel, der durch die Wahlordnung für die konstituierende Nationalversammlung (WKNV) 1918 verwirklicht wurde. Das Majoritäts- wurde durch das Proportionalitätsprinzip ersetzt. Das republikanische Wahlsystem ist seit damals bis zum heutigen Tag ein Verhältniswahlrecht, das in Wahlkreisen auszuüben ist.¹⁰⁰ Die fundamentalen Wahlprinzipien, die Grundsatzentscheidung für das Verhältniswahlsystem und die Zusammenfassung der Wähler in ausschließlich räumlich bestimmte Wahlkreise, welche bereits die WKNV 1918 vorsah, kennzeichnen seitdem die Wahlrechtsentwicklung und beweisen die systematisch-inhaltliche Kontinuität des

⁹⁸ Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 172/173

⁹⁹ Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 20; vgl. auch Kelsen, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, 2. Band (1919), S. 47f; vgl. auch Sten. Prot. Prov. NV, 1. Band (1918 - 1919), Beilage 62, S. 20

¹⁰⁰ vgl. Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 17

parlamentarischen Wahlrechts. Darüber hinaus lässt sich anhand der einfachgesetzlichen, historischen Wahlordnungen, die bereits vor Beschluss des B-VG am 1. 10. 1920 existierten, klar erkennen, welches Wahlsystem der Verfassungsgesetzgeber von 1920 vorfand, als er den Verhältniswahlgrundsatz in Art. 26 Abs. 1 B-VG normierte.¹⁰¹

2.3.1 DIE WAHLORDNUNG FÜR DIE KONSTITUIERENDE NATIONALVERSAMMLUNG (WKNV) 1918

§ 1 der **WKNV vom 18. 12. 1918**¹⁰² teilte das Staatsgebiet der Republik Deutschösterreich in insgesamt 38 Wahlkreise ein und gemäß § 2 bildeten die Wähler jedes Wahlkreises den Wahlkörper, der nach dem Verhältniswahlverfahren die im Anhang der WKNV 1918 bezeichnete Zahl von Abgeordneten zu wählen hatte. Da die konstituierende Nationalversammlung der Republik Deutschösterreich aus insgesamt 255 Abgeordneten bestehen sollte¹⁰³ und der Anhang zu § 1 WKNV 1918 insgesamt 38 Wahlkreise vorsah¹⁰⁴, waren im Durchschnitt sieben Abgeordnete pro Wahlkreis zu wählen.¹⁰⁵ (Dieser Durchschnittswert von sieben Abgeordneten pro Wahlkreis ergibt sich auch dann, wenn nur die bei der Wahl am 16. 2. 1919 tatsächlich gewählten 159 Abgeordneten und die 25 Wahlkreise, in denen die Wahl stattfinden konnte¹⁰⁶, als Berechnungsgrundlagen berücksichtigt werden¹⁰⁷). Gemäß § 18 mussten sich die Parteien mit einer starren Liste bei der Wahl bewerben, die höchstens doppelt so viele Bewerber enthielt als im Wahlkreis Abgeordnete zu wählen waren. Zwei oder mehrere in einem Wahlkreis eingereichten Wahlvorschläge konnten gemäß § 24 miteinander verbunden (gekoppelt) werden.¹⁰⁸ Genauso wie die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von mehrheitsfördernden Effekten bzw.

¹⁰¹ vgl. *Strejcek*, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 32

¹⁰² StGBI 1918/115 idF StGBI 1919/15 und 1919/16

¹⁰³ vgl. Art. II des Gesetzes über die Einberufung der konstituierenden Nationalversammlung vom 18. 12. 1918, StGBI 1918/114 idF StGBI 1919/15 und 1919/84

¹⁰⁴ vgl. den Anhang zu § 1 der WKNV 1918, StGBI 115/1918; vgl. auch *Strejcek*, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 82 - 88

¹⁰⁵ Dieser Durchschnittswert ergibt sich wenn die Gesamtzahl der zu vergebenden Mandate (255) mit der Anzahl der in der WKNV 1918 vorgesehenen Wahlkreise (38) dividiert wird; Ergebnis: 6,71 (aufgerundet 7)

¹⁰⁶ vgl. zur Wahl 1919 *Ucakar*, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985), S. 404

¹⁰⁷ Gesamtzahl der tatsächlich gewählten Abgeordneten (159) dividiert durch die Wahlkreise, in denen die Wahl möglich war (25) ergibt 6,36 (aufgerundet 7)

¹⁰⁸ § 30 Tiroler Landtagswahlordnung sah die Möglichkeit der Listenkoppelung bis 24. 1. 2012 vor, und § 37 Tiroler Gemeindewahlordnung ermöglicht die Koppelung von Wahlvorschlägen bis heute, vgl. § 30 Tiroler Landtagswahlordnung 2008 idF LGBI 2008/14; vgl. § 37 Tiroler Gemeindewahlordnung 1994 idF LGBI 1994/88

Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung lässt sich auch die Vereinbarkeit der Listenkoppelung mit dem verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatz mit dem Verweis auf die historischen Wahlordnungen und den Willen des historischen Gesetzgebers begründen.¹⁰⁹ Andererseits besteht für den einfachen Bundes- und Landesgesetzgeber aber auch keine verfassungsrechtliche Verpflichtung die Listenkoppelung in den Wahlordnungen zu erlauben.¹¹⁰ Der einfache Gesetzgeber kann in dieser Frage frei entscheiden, da beide Varianten mit dem Verhältniswahlgrundsatz im B-VG vereinbar sind. Nach erfolgter Abstimmung waren von der Kreiswahlbehörde, die es in jedem Wahlkreis gab (§ 7), die Summen der auf jede Partei entfallenen Stimmen (Parteisummen) bzw. die Summen der auf gekoppelte Listen zusammen entfallenen Stimmen (Koppelungssummen) im Wahlkreis zu berechnen (§ 33). In einem einzigen Ermittlungsverfahren gemäß § 34 hatte dann die Verteilung der zu vergebenden Abgeordnetensitze auf die Partei- bzw. Koppelungswahlen mittels der Wahlzahl zu erfolgen, die nach dem d'Hondtschen Verfahren zu berechnen war: Die Parteisummen waren, nach ihrer Größe geordnet, nebeneinander zu schreiben, und danach war von jeder Parteisumme die Hälfte sowie weiters das Drittel, das Viertel und nach Bedarf auch das Fünftel usw. zu bilden. War in einem Wahlkreis bloß ein Sitz zu vergeben, galt als Wahlzahl die größte, bei zwei Sitzen die zweitgrößte, bei drei Sitzen die drittgrößte usw. der zuvor gebildeten Zahlen. Jede Partei hatte so viele Sitze zu erhalten, als die Wahlzahl in ihrer Parteisumme enthalten war (§ 34) und das Los hatte zu entscheiden, wenn aufgrund des Ermittlungsverfahrens nach § 34 zwei Parteien auf einen Sitz denselben Anspruch hatten (§ 35).

- z. B. wurden bei der Wahl am 16. 2. 1919 im Wahlkreis Nr. 5 (Wien Südost) insgesamt 144.363 gültige Stimmen abgegeben. Im Wahlkreis Nr. 5 waren gemäß dem Anhang zu § 1 WKNV 1918 sieben Sitze zu vergeben. Die Stimmen teilten sich auf folgende Parteien bzw. gekoppelte Listen in unten dargestellter Weise auf:

¹⁰⁹ Daher ist § 30 TWLO 2008 idF LGBI 2008/14 und § 37 TGWO 1994 idgF nicht als verfassungswidrig anzusehen

¹¹⁰ vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.2 zu Art. 26 B-VG, S. 90

Liste	Sozial-demokraten	Christlich-soziale	Tschechoslowaken	Deutschnational-dem. Parteien	Bürgerliche Demokraten
Partei- bzw. Koppelungs-summen	92.905 (größte Zahl)	24.857 (viertgrößte)	14.729	11.872	3.920
Die Hälfte (jeweils ganze Zahlen)	46.452 (zweitgrößte)	12.428	7.364	5.936	1.960
Das Drittel	30.968 (drittgrößte)	8.285			
Das Viertel	23.226 (fünftgrößte)				
Das Fünftel	18.581 (sechstgrößte)				
Das Sechstel	<u>15.484</u> <u>(siebtgrößte</u> <u>Zahl =</u> <u>Wahlzahl)</u>				

Die Wahlzahl im Wahlkreis Nr. 5 betrug 15.484, denn im Wahlkreis waren sieben Sitze zu vergeben, daher galt als Wahlzahl die siebtgrößte der nach § 34 zu bildenden Zahlen. Von den sieben zu vergebenden Wahlkreismandaten erhielten die Sozialdemokraten sechs Mandate, denn die Wahlzahl 15.484 war sechsmal in ihrer Parteisumme (92.905) enthalten, und die Christlichsozialen erhielten ein Mandat, denn die Wahlzahl war nur einmal in ihrer Parteisumme (24.857) enthalten. Die anderen Parteien bzw. gekoppelten Listen (Deutschnationaldemokratische Parteien, Bürgerliche Demokraten, Tschechoslowaken) erhielten keine Mandate und ihre Stimmen verfielen, weil die Stimmensumme jeder dieser Listen im Wahlkreis Nr. 5 hinter der Wahlzahl von 15.484 Stimmen zurückgeblieben war. Die Liste der Tschechoslowaken hatte mit 14.729 Stimmen diese Hürde und damit die Zuteilung eines Wahlkreismandats nur knapp verfehlt.¹¹¹

¹¹¹ vgl. das Wahlergebnis der Wahlen 1919 im Wahlkreis Nr. 5 (Wien Südost) in: Beiträge zur Statistik Deutschösterreichs, 1. Heft, Die Wahlen für die konst. NV (1919), S. 32 - 34, abrufbar unter: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/nationalrat/files/Geschichte/NRW_1919.pdf; vgl. auch das Berechnungsbeispiel zur Erläuterung der §§ 33, 34, 35 WKNV 1918 im Motivenbericht zur WKNV 1918, Sten. Prot. Prov. NV, 1. Band (1918 - 1919), Beilage 62, S. 28 - 31; vgl. auch §§ 20, 21, 22 der Vollzugsanweisung des deutschösterr. Staatsrates vom 13. 1. 1919 über die Vornahme der Wahlen für die konst. NV, StGBI 1919/21

„§ 34 WKNV 1918 ist als die für das Wahlsystem zentrale Regelung anzusehen.“¹¹² Insbesondere die Bestimmung, wonach jede Partei genauso viele Sitze zu erhalten hatte, als die Wahlzahl in ihrer erzielten Stimmensumme im Wahlkreis (Parteisumme) enthalten war, konkretisiert den Grundsatz der Verhältniswahl, so wie er vom historischen Gesetzgeber der WKNV 1918 verstanden wurde. Das Verhältniswahlrecht der WKNV 1918 war demnach eine Variante eines Verhältniswahlrechts, das aufgrund der Wahlkreisgliederung und dem einzigen Ermittlungsverfahren nach § 34 die Großparteien massiv begünstigte und zu extremen Verzerrungen der Proportionalität führte.¹¹³ Das oben angeführte Beispiel führt vor Augen, dass bei der Wahl 1919 etwa im Wahlkreis Nr. 5 (Wien Südost) insgesamt 30.521 Stimmen (21,14 % der im Wahlkreis Nr. 5 insgesamt 144.363 abgegebenen, gültigen Stimmen) gänzlich unberücksichtigt blieben und verfielen, da keiner der drei Parteien bzw. Koppelungslisten, welche diese Stimmen in Summe erzielt hatten, auch nur ein einziges Wahlkreismandat zugeteilt wurde.¹¹⁴ Denn „eine Verwertung der Reststimmen, also ein zweites Ermittlungsverfahren, war (von der WKNV 1918) nicht vorgesehen.“ Damit erübrigte sich auch eine Zugangsbeschränkung durch eine Prozentklausel oder das Erfordernis eines Grundmandats.¹¹⁵ Da durchschnittlich sieben Mandate pro Wahlkreis vergeben wurden, kann abschließend festgestellt werden, dass im Wahlsystem der WKNV 1918 der Gewinn von zumindest einem Wahlkreismandat im Durchschnitt erst mit dem Erreichen von ungefähr einem Siebentel (14,29 %) der im Wahlkreis abgegebenen, gültigen Stimmen für eine Partei garantiert war,¹¹⁶ und daher in einem durchschnittlichen Wahlkreis mehr als 14 % der gültigen Stimmen für eine Liste verfallen konnten.

¹¹² Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 26

¹¹³ vgl. Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 26

¹¹⁴ Die Summe der Stimmen für die drei im Wahlkreis Nr. 5 unberücksichtigt gebliebenen Listen (11.872 + 3.920 + 14.729) ergibt 30.571; 30.571 dividiert durch die Gesamtzahl der gültigen Stimmen (144.363) und multipliziert mit 100 ergibt 21,14 %

¹¹⁵ Ucakar, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985), S. 404; vgl. auch § 22 Abs. 1 der Vollzugsanweisung des deutschösterreichischen Staatsrates vom 13. 1. 1919 über die Vornahme der Wahlen für die konst. NV: „Jede Partei erhält so viele Sitze, als die Wahlzahl in ihrer Parteisumme enthalten ist. Restziffern werden nicht berücksichtigt.“, StGBI 1919/21

¹¹⁶ 100 dividiert durch 7 ergibt 14,29 (gerundet)

2.3.2 DIE WAHLORDNUNG FÜR DIE NATIONALVERSAMMLUNG (WNV) 1920

„Noch vor Beendigung der eigentlichen verfassungsgebenden Tätigkeit der konstituierenden Nationalversammlung (...) wurde von dieser eine Wahlordnung für die nachfolgende Nationalversammlung beschlossen.“¹¹⁷ Denn die WKNV 1918 „hatte nur für die Wahl der konstituierenden Nationalversammlung (am 16. 2. 1919) Gültigkeit gehabt.“¹¹⁸ Das **Gesetz über die WNV vom 20. 7. 1920**¹¹⁹ änderte einige Bestimmungen der WKNV 1918 ab, und wurde am 21. 7. 1920 mit allen Änderungen und Ergänzungen verlautbart.¹²⁰ § 1 teilte nun das Staatsgebiet der Republik Österreich in 25 Wahlkreise ein, da sich die Staatsgrenzen aufgrund des Staatsvertrages von Saint Germain¹²¹ geändert hatten.¹²² Die Nationalversammlung sollte vorerst aus 175 Abgeordneten bestehen¹²³, später erhöhte sich die Anzahl der Abgeordneten auf 183, nachdem das Burgenland zur Republik Österreich hinzugekommen war, und die Anzahl der Wahlkreise vermehrte sich auf insgesamt 26.¹²⁴ Da aber 15 Mandate für die Verwertung von Reststimmen reserviert waren, wurden in den 26 Wahlkreisen, einschließlich des Burgenlandes, effektiv nur 168 Mandate vergeben. Damit waren, ebenso wie im Wahlsystem der WKNV 1918, im Durchschnitt sieben Abgeordnete pro Wahlkreis zu wählen.¹²⁵ Gemäß dem von der WKNV 1918 unverändert übernommenen § 2 bildeten die Wähler jedes Wahlkreises den Wahlkörper, der nach dem Verhältniswahlverfahren die im Anhang der WNV 1920 bezeichnete Zahl von Abgeordneten zu wählen hatte. Der mit der WKNV 1918 inhaltsgleiche § 18 schrieb die Wahlbewerbung für die Parteien in Form einer starren Liste vor, die höchstens doppelt so viele Bewerber enthalten durfte als im Wahlkreis Abgeordnete zu wählen waren. § 24 WKNV 1918 wurde jedoch nicht in die WNV 1920 übernommen, wodurch die Koppelungsmöglichkeit für zwei oder mehrere in einem Wahlkreis eingereichten Wahlvorschläge entfiel (zu Ungunsten kleinerer

¹¹⁷ Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 33

¹¹⁸ Ucakar, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985), S. 405

¹¹⁹ StGBI 1920/316

¹²⁰ StGBI 1920/351

¹²¹ StGBI 1920/303

¹²² vgl. den Anhang zu § 1 der WNV 1920, StGBI 1920/351 (zu beachten ist die fehlerhafte Nummerierung der Wahlkreise; es fehlten die Wahlkreise Nr. 12 und Nr. 18, daher existierten insgesamt nur 25 Wahlkreise, und nicht 27 Wahlkreise)

¹²³ vgl. § 1 des Gesetzes über die Wahl und die Einberufung der Nationalversammlung vom 20. 7. 1920, StGBI 1920/317

¹²⁴ vgl. die Verordnung der Bundesregierung vom 7. 4. 1922; Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, BGBl 1922/214: Das Burgenland bildete einen Wahlkreis und hatte acht Abgeordnete zu entsenden (Wahlkreis Nr. 28, durch die fehlerhafte Nummerierung waren es aber insgesamt nur 26 Wahlkreise); vgl. auch Ucakar, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985), S. 405

¹²⁵ 168 dividiert durch 26 ergibt 6,46 (aufgerundet 7)

Parteien). Nach erfolgter Abstimmung waren von der Kreiswahlbehörde, die es in jedem Wahlkreis gab (§ 7), die Gesamtzahl der im Wahlkreis abgegebenen gültigen Stimmen (Gesamtsumme) und die Summen der auf jede Partei im Wahlkreis entfallenen Stimmen (Parteisummen) zu berechnen (§ 33). Unverändert zur WKNV 1918 blieb das erste Ermittlungsverfahren gemäß § 34: Die Verteilung der 168 Wahlkreismandate auf die Parteien hatte mittels der Wahlzahl zu erfolgen, die nach dem d'Hondtschen Verfahren in der unter Punkt 2.3.1 dargestellten Weise zu berechnen war. Das Los hatte zu entscheiden, wenn aufgrund dieses Ermittlungsverfahrens nach § 34 zwei Parteien auf einen Sitz denselben Anspruch hatten (§ 35). Für die Zuteilung der 15 übrigen Sitze machten die §§ 38 bis 38 c der WNV 1920 folgende Vorgaben: Den Parteien waren gemäß § 38 nach Maßgabe ihrer Reststimmen, die beim ersten Ermittlungsverfahren nach § 34 außer Berechnung geblieben waren, 15 weitere Sitze zuzuweisen, und zu diesem Zweck war bei der Hauptwahlbehörde ein zweites Ermittlungsverfahren durchzuführen. „§ 38 a sah eine verpflichtende Anmeldung der Wahlparteien für die Zuweisung weiterer Abgeordnetensitze im zweiten Ermittlungsverfahren (bei der Hauptwahlbehörde) vor. § 38 b Abs. 1 verpflichtete die Kreiswahlbehörden zu bestimmten Informationen (...) an die Hauptwahlbehörde.“¹²⁶ Die Reststimmen jeder Partei wurden ermittelt, indem von der Parteisumme die Zahl abzuziehen war, die sich aus der Multiplikation der Wahlzahl mit der Zahl der dieser Partei (im ersten Ermittlungsverfahren) zugekommenen Sitze ergab (§ 38 b Abs. 2). Anhand der Summe der Reststimmen jeder Partei war gemäß § 38 c das zweite Ermittlungsverfahren von der Hauptwahlbehörde nach den gleichen Regeln wie das erste Ermittlungsverfahren nach den §§ 34 und 35 durchzuführen, und die 15 Reststimmenmandate wurden demnach ebenfalls mittels der Wahlzahl, die nach dem d'Hondtschen Verfahren zu berechnen war, auf die Parteien aufgeteilt. Aber keine Partei konnte im zweiten Ermittlungsverfahren mehr Abgeordnetensitze erhalten, als ihr im ersten Ermittlungsverfahren zugefallen waren, in diesem Fall war der betreffende Sitz der nach dem d'Hondtschen Verfahren als nächste zum Zug kommenden Partei zuzuweisen (§ 38 c Abs. 2).

¹²⁶ Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 36; Die Kreiswahlbehörden hatten der Hauptwahlbehörde die auf jede Partei entfallende Parteisumme, die Wahlzahl des Wahlkreises, wie viel Sitze auf jede Partei im ersten Ermittlungsverfahren entfallen waren, und wie viel Reststimmen jeder Partei nach dem ersten Ermittlungsverfahren verblieben waren, zu melden.

- z. B. wurden bei der Wahl am 17. 10. 1920 im Wahlkreis Nr. 5 (Wien Südost) insgesamt 142.998 gültige Stimmen abgegeben. Im Wahlkreis Nr. 5 waren gemäß dem Anhang zu § 1 WNV 1920 sieben Sitze zu vergeben. Die Stimmen teilten sich auf folgende Parteien in unten dargestellter Weise auf (es sind nur die sechs stimmenstärksten Parteien aufgeführt, da jede übrige Partei weniger als 1.000 Stimmen erzielte und daher bei der Berechnung der Wahlzahl unberücksichtigt bleiben kann):

Liste	Sozial-demokraten	Christlich-soziale	Groß-deutsche	Tschechen	Kommunisten	Bürgerliche Arbeitspartei
Partei-summen	78.753 (größte Zahl)	36.546 (drittgrößte)	10.345	9.176	2.637	1.891
Die Hälfte (jeweils ganze Zahlen)	39.376 (zweitgrößte)	18.273 (sechstgrößte)	5.172	4.588	1.318	945
Das Drittel	26.251 (viertgrößte)	12.182				
Das Viertel	19.688 (fünftgrößte)					
Das Fünftel	15.750 (siebtgrößte Zahl = Wahlzahl)					

Die Wahlzahl im Wahlkreis Nr. 5 betrug 15.750, denn im Wahlkreis waren sieben Sitze zu vergeben, daher galt als Wahlzahl die siebtgrößte der nach § 34 zu bildenden Zahlen. Von den sieben zu vergebenden Wahlkreismandaten erhielten die Sozialdemokraten fünf Mandate, denn die Wahlzahl 15.750 war fünfmal in ihrer Parteisumme (78.753) enthalten, und die Christlichsozialen erhielten zwei Mandate, denn die Wahlzahl war zweimal in ihrer Parteisumme (36.546) enthalten. Die anderen Parteien erhielten (im Wahlkreis Nr. 5) keine Mandate, weil die Stimmensumme jeder dieser Listen im Wahlkreis Nr. 5 hinter der Wahlzahl von 15.750 Stimmen zurückgeblieben war. Gemäß den §§ 38ff WNV 1920 war aber nun ein zweites Ermittlungsverfahren zur Verteilung von 15 zusätzlichen Mandaten durchzuführen. Für dieses Reststimmenverfahren waren in jedem der 26 Wahlkreise

die Reststimmen für jede Partei zu berechnen. Im Wahlkreis Nr. 5 betrug die Wahlzahl 15.750, diese war gemäß § 38 b Abs. 2 WNV 1920 mit der Anzahl der Sitze zu multiplizieren, die einer Partei im Wahlkreis zugekommen war. Bei den Sozialdemokraten waren es fünf Sitze ($15.750 \times 5 = 78.750$)¹²⁷, bei den Christlichsozialen waren es zwei Sitze ($15.750 \times 2 = 31.500$). Von der jeweiligen Parteisumme war dann das Ergebnis dieser Multiplikation abzuziehen. Den Sozialdemokraten verblieben somit 0 Reststimmen ($78.750 - 78.750 = 0$), den Christlichsozialen verblieben 5.046 Reststimmen ($36.546 - 31.500 = 5.046$), aus diesem Wahlkreis. Allen anderen Parteien verblieben als Reststimmen ihre jeweilige Parteisumme in diesem Wahlkreis (z. B. verblieben den Großdeutschen 10.345 Reststimmen), weil diese Parteien keine Wahlkreismandate erhalten hatten. Die Reststimmen jeder Partei waren von der Kreiswahlbehörde an die Hauptwahlbehörde zu melden, und die Summe aller Reststimmen einer Partei aus den insgesamt 26 Wahlkreisen bildete die Parteisumme, mit der die Hauptwahlbehörde nach dem d'Hondtschen Verfahren die 15 Reststimmenmandate den Parteien zuwies (nach denselben Regeln so wie die Kreiswahlbehörden im ersten Ermittlungsverfahren die Wahlkreismandate an die Parteien verteilt hatten). Aber die Reststimmen einer Partei waren im zweiten Ermittlungsverfahren gemäß § 38 c Abs. 2 WNV 1920 von der Hauptwahlbehörde nur zu berücksichtigen, wenn die jeweilige Partei in einem der 26 Wahlkreise zumindest ein Mandat errungen hatte (Grundmandatshürde).¹²⁸

Die WNV 1920 unterschied sich von der WKNV 1918, abgesehen von der Wahlkreiseinteilung, welche an die durch den Staatsvertrag von Saint Germain geänderten Staatsgrenzen angepasst werden musste, in zwei wesentlichen Punkten: Zum einen durch das Verbot der Listenkoppelung, das „durch Änderung (§ 38) bzw. Elimination der entsprechenden, dies erlaubenden Regelungen der WKNV 1918 legistisch umgesetzt wurde (§§ 24, 25, 33, 34 WKNV 1918)“¹²⁹, und zum anderen durch die Einführung eines zweiten Ermittlungsverfahrens, das die Reststimmen der Parteien im gesamten Bundesgebiet verwertete. Im Wahlsystem der WNV 1920

¹²⁷ Die exakte Berechnung ergibt 78.750, jedoch nur weil die Berechnung der Wahlzahl mit ganzen Zahlen erfolgte. Die Wahlzahl (siebtgrößte Zahl) stammt aus der Spalte der Sozialdemokraten, und ist daher genau fünfmal in ihrer Parteisumme enthalten, sodass dieser Partei keine Reststimmen im Wahlkreis Nr. 5 verbleiben können.

¹²⁸ vgl. das Wahlergebnis der Wahlen 1919 im Wahlkreis Nr. 5 (Wien Südost) in: Neue Freie Presse vom 18. 10. 1920, S. 3; vgl. auch §§ 63 - 67 der Vollzugsanweisung der Staatsregierung vom 30. 7. 1920 über die Durchführung der Wahl in die NV, StGBI 1920/352

¹²⁹ Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 36

standen daher „nur 168 der zu vergebenden 183 Mandate in den 26 Wahlkreisen zur Verteilung nach dem d'Hondtschen System zur Verfügung. Die 15 übrigen Mandate wurden in einem neu statuierten zweiten Ermittlungsverfahren ebenso nach dem d'Hondtschen System in einem einzigen Wahlkreis(verband) nach den Reststimmen der einzelnen Parteien verteilt. Diese Regelung, die an und für sich den kleineren Parteien zugutekam, wurde aber insofern mehrheitsfördernd eingeschränkt, als keine Partei im zweiten Ermittlungsverfahren mehr Mandate erhalten konnte, als ihr bereits im ersten Ermittlungsverfahren zugesprochen wurden.“¹³⁰ Obwohl das zweite Ermittlungsverfahren geschaffen wurde, „um der berechtigten Kritik zur mangelnden Proportionalität des Wahlsystems (der WKNV 1918) zu entsprechen“¹³¹, führte dieses Reststimmenverwertungsverfahren aufgrund der Grundmandatshürde „lediglich zu einer höheren Proportionalverteilung zwischen den großen Parteien.“¹³² Sowohl das Verbot der Listenkoppelung als auch die Beschränkung des Reststimmenverfahrens auf Parteien, die bereits im ersten Ermittlungsverfahren ein Mandat erzielt hatten, wirkten sich also zum Nachteil kleinerer Parteien aus. Dementsprechend bekämpfte der Abgeordnete Franz *Dvorak*, der für die Liste der Tschechen bei der Wahl 1919 in Wien ein Mandat errungen hatte,¹³³ „die Bestimmung, dass im zweiten Ermittlungsverfahren keine Partei mehr Mandate erhalten dürfe als im ersten Ermittlungsverfahren. Er bezeichnete diese Regelung als minderheitenfeindlich.“¹³⁴: „Nach Ihrem Plan könnten die Tschechoslowaken sogar 100.000 und mehr Stimmen für ihre Kandidaten abgeben und trotzdem kein Mandat erringen, wenn es Ihnen gelingt beim ersten Skrutinium die Wahl eines tschechoslowakischen Kandidaten zu hintertreiben. (...) Die Bestimmung des § 38 c (...) ist eine Bestimmung zugunsten der großen Parteien und zuungunsten der schwachen und schwächeren.“¹³⁵ Der Abgeordnete Friedrich *Adler* rechtfertigte daraufhin die Grundmandatshürde des § 38 c mit dem Verweis auf gleichartige Regelungen im deutschen und tschechischen Wahlgesetz zu jener Zeit: „Es ist auch in der Tschechoslowakei so, dass man nicht wünscht, alle beliebigen Splitter zu summieren und auf diese Weise einen Abgeordneten zu schaffen; denn es handelt sich ja doch darum, wirklich politische Parteien und nicht irgendwelche

¹³⁰ Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 173

¹³¹ Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 34

¹³² Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 173

¹³³ vgl. das Wahlergebnis der Wahlen 1919 im Wahlkreis Nr. 7 (Wien West) in: Neue Freie Presse vom 17. 2. 1919, S. 3

¹³⁴ Ucakar, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985), S. 406

¹³⁵ Sten. Prot. konst. NV, 96. Sitzung, 20. 7. 1920, S. 3.125/3.126

Individualitäten in das Haus zu bringen. (...) Es handelt sich nicht darum in dem Parlament eine Menagerie von Individualitäten zu haben, sondern wir wollen, dass das Parlament eine Widerspiegelung der auf ökonomischen Bedingungen fundierten Klassenverhältnisse der Gesellschaft sei. Das ist der Sinn der Wahlordnung und deshalb hat man derartige Bestimmungen nicht nur im Deutschen Reiche, an das wir uns hier angeschlossen haben, sondern auch in der Tschechoslowakei im Gesetze festgestellt.“¹³⁶

Da im Wahlsystem der WNV 1920, ebenso wie im Wahlsystem der WKNV 1918, durchschnittlich sieben Mandate pro Wahlkreis vergeben wurden, kann auch zum Wahlsystem der WNV 1920 die Aussage getroffen werden, dass der Gewinn von zumindest einem Wahlkreismandat im Durchschnitt erst mit dem Erreichen von einem Siebentel (14,29 %) der im Wahlkreis abgegebenen, gültigen Stimmen für eine Partei garantiert war,¹³⁷ im ungünstigsten Fall also mehr als 14 % der gültigen Stimmen einer Partei in einem durchschnittlichen Wahlkreis verfallen konnten. Daran änderte auch das zweite Ermittlungsverfahren nichts, welches die Verteilung von 15 Reststimmenmandaten vorsah, die zusätzlich zu den 168 Wahlkreismandaten des ersten Ermittlungsverfahrens vergeben wurden. Denn um überhaupt an der Verteilung der 15 Reststimmenmandate teilnehmen zu können, mussten die Parteien im ersten Ermittlungsverfahren zumindest ein Wahlkreismandat (Grundmandat) erringen. Das zwingende Erfordernis für Parteien, im ersten Ermittlungsverfahren ein Grundmandat zu erzielen, das § 38 c Abs. 2 WNV 1920 aufstellte, enthielt auch die später, bereits nach Inkrafttreten des B-VG, beschlossene Nationalratswahlordnung (NRWO) 1923. Gemäß § 76 Abs. 1 NRWO 1923¹³⁸ hatten Parteien, denen im ersten Ermittlungsverfahren im ganzen Bundesgebiet kein Mandat zugefallen war, auf eine Zuweisung von Mandaten im zweiten Ermittlungsverfahren keinen Anspruch. Gegen diese Grundmandatsregelung, die mit § 38 c Abs. 2 WNV 1920 in der Hinsicht vergleichbar war, als sie den Zugang zum zweiten Ermittlungsverfahren für Parteien beschränkte, die im ersten Ermittlungsverfahren kein Mandat erhalten hatten, hegte der VfGH keine Bedenken bezüglich ihrer Verfassungsmäßigkeit: „Wenn (...) die Festsetzung einer Wahlzahl, das ist die Stimmenmindestzahl, die erreicht werden muss, um überhaupt eine Vertretung im Parlament zu erhalten, nicht nur den

¹³⁶ Sten. Prot. konst. NV, 96. Sitzung, 20. 7. 1920, S. 3.135

¹³⁷ 100 dividiert durch 7 ergibt 14,29 (gerundet)

¹³⁸ BGBl 1923/367

Grundsätzen der Verhältniswahl voll entspricht, sondern mit jedem Verhältniswahlsystem sogar wesensnotwendig verbunden ist, dann ist nicht einzusehen, warum diese Voraussetzung nicht auch für ein zweites Ermittlungsverfahren, das doch nur eine Ergänzung des ersten Ermittlungsverfahrens ist, derart gelten sollte, dass sich eine Partei um Mandate aus diesem Verfahren nur bewerben kann, wenn sie im ersten Ermittlungsverfahren mindestens ein Mandat im ganzen Bundesgebiet erlangt hat. (...) Die Erreichung der Wahlzahl in einem der (von der NRWO 1923 vorgesehenen) 25 Wahlkreise des ersten Ermittlungsverfahrens wird eben als eine kardinale Voraussetzung für die Zuweisung von Mandaten überhaupt aufgestellt, und diese Voraussetzung gilt für alle Parteien gleich. Das ist nichts, was den Grundsätzen der Verhältniswahl zuwiderlaufen würde.¹³⁹ Der durchschnittlich maximal mögliche Stimmenverfall für eine Partei lag also sowohl bei der WKNV 1918 als auch bei der WNV 1920 bei ungefähr 14,29 %, denn dieser Richtwert markiert die ungefähre Obergrenze der Wahlzahl, die eine Partei in einem durchschnittlichen Wahlkreis mit sieben Mandaten erreichen musste, um wenigstens ein Mandat zu erlangen. Da alle anderen Parteien, die Mandate erzielen, vom Stimmenverfall einer Partei, die keine Mandate erhält, profitieren, weil es sich dabei um einen mehrheitsfördernden Effekt handelt, markiert dieser Wert auch den durchschnittlich maximal möglichen Verstärkungseffekt in den Wahlsystemen der WKNV 1918 und der WNV 1920, der sich durch Nichtberücksichtigung einer Partei bei der Mandatsverteilung zugunsten aller anderen Parteien, die den Parlamentseinzug schafften, auswirkte.

2.4 Das Bundes-Verfassungsgesetz 1920 und die B-VG-Novelle 1992

Am 1. 10. 1920 wurde das Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz, B-VG)¹⁴⁰, von der konstituierenden Nationalversammlung beschlossen und trat am 10. 11. 1920 in Kraft. „Art. 26 Abs. 1 B-VG normiert seither für die Nationalratswahlen die Prinzipien des allgemeinen, gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Wahlrechts. Der Nationalrat ist zudem auf Grund der im selben Artikel erfolgenden,

¹³⁹ Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des VfGH, 10. Heft (1934), VfSlg 1.381/1931, S. 225

¹⁴⁰ StGBI 1920/450 bzw. BGBI 1920/1

verfassungsrechtlichen Anordnung nach den Grundsätzen der Verhältniswahl zu wählen. Art. 26 Abs. 2 B-VG regelte, ohne vom System her materiell viel zu ändern, das bereits zuvor seit der WKNV 1918 einfachgesetzlich vorgesehene, territoriale Verhältniswahlrecht in räumlich geschlossenen Wahlkreisen nunmehr auf Bundesverfassungsebene.

2.4.1 DIE EINSCHRÄNKUNGEN DES VERHÄLTNISWAHLRECHTS DURCH DAS B-VG 1920

Gleichzeitig mit dem Wahlsystem wurden auch dessen immanente Einschränkungen, erweitert um das die Proportionalität noch weiter verzerrende Bürgerzahlprinzip, auf Verfassungsebene gehoben.¹⁴¹ Das B-VG 1920 hob also in Art. 26 das Verhältniswahlsystem in räumlich geschlossenen Wahlkreisen, das schon die WKNV 1918 vorgesehen hatte, in Verfassungsrang. Ein besonderer Verteilungsmodus, das Bürgerzahlprinzip, sorgte außerdem dafür, dass nicht die Einwohnerzahl, sondern die Zahl der ansässigen Bundesbürger für die Berechnung der einem Wahlkreis zustehenden Mandate ausschlaggebend waren. „Ausländer waren damit nicht nur (...) von der politischen Mitwirkung ausgeschlossen, sondern auch bei der mandatsweisen Repräsentation nicht zu berücksichtigen. Dagegen wurden auch nicht wahlberechtigte Bürger, insbesondere Kinder und Jugendliche, bei der Mandatseinteilung im Bundesgebiet berücksichtigt.“¹⁴² Abweichend von Art. 9 des Gesetzes über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich (Die Wahlordnung beruht auf der Verhältniswahl)¹⁴³ und § 2 der WKNV 1918 und der WNV 1920 (Jeder Wahlkörper wählt nach dem Verhältniswahlverfahren die im Anhange bezeichnete Zahl von Abgeordneten)¹⁴⁴ ordnete Art. 26 Abs. 1 B-VG 1920 nur an, dass die Nationalratswahlen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl zu erfolgen haben. Die neuartige Formulierung im B-VG 1920, (nach den Grundsätzen der Verhältniswahl), die bis heute unverändert in Art. 26 Abs. 1 B-VG idgF BGBI I 2007/27 zu finden ist und Gültigkeit besitzt, unterschied sich somit von den bisherigen Formulierungen zur Bezeichnung des Verhältniswahlrechtes und lässt darauf schließen, dass dem einfachen Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Verhältniswahlrechtes ein großer Gestaltungsspielraum eingeräumt werden sollte,

¹⁴¹ Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 39/40

¹⁴² Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 42

¹⁴³ vgl. Punkt 2.2.1, S. 45

¹⁴⁴ vgl. Punkt 2.3.1 und Punkt 2.3.2

der ihm bis heute zukommt.¹⁴⁵ Dementsprechend waren die nachfolgenden Reformen der Wahlordnungen zum Nationalrat ohne Verfassungsänderung möglich; z. B. die NRWO 1923¹⁴⁶: Verfahren nach Hagenbach-Bischoff im ersten Ermittlungsverfahren/d'Hondtsches Verfahren im zweiten Ermittlungsverfahren in vier neu geschaffenen Wahlkreisverbänden¹⁴⁷; die NRWO 1949¹⁴⁸: Ersetzung der starren Liste durch die lose gebundene Liste mit der Möglichkeit des Reihens und Streichens innerhalb der vom Wähler gewählten Liste¹⁴⁹; und die NRWO 1971¹⁵⁰: Erhöhung der Zahl der Abgeordneten von 165 auf 183, Einteilung des Bundesgebietes in neun statt bisher 25 Wahlkreise, zwei Wahlkreisverbände anstatt der bisherigen vier, Hare'sches Verfahren im ersten Ermittlungsverfahren/d'Hondtsches Verfahren im zweiten Ermittlungsverfahren, Ersetzung des Reihens und Streichens durch ein Vorzugsstimmensystem.¹⁵¹

Auch der VfGH bejahte diesen großen Spielraum des einfachen Gesetzgebers bei der Gestaltung des Verhältniswahlrechtes, der nur durch die Vorgaben des Art. 26 Abs. 2 B-VG begrenzt wird, wie er in seinem Erkenntnis aus dem Jahr 1931 ausführte: „Art. 26 Abs. 1 B-VG (idF BGBl 1929/392) ordnet an, dass der Nationalrat (...) nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt wird und dass die näheren Bestimmungen über das Wahlverfahren durch Bundesgesetz getroffen werden. Damit hat das Bundes-Verfassungsgesetz den Grundsatz der Verhältniswahl im Gegensatz zum Grundsatz der Mehrheitswahl festgelegt. Alles Nähere, wie namentlich die Art des Verfahrens und seine Ausgestaltung im Einzelnen, hat es der einfachen Gesetzgebung überlassen, ihr jedoch hierbei eine bindende Regel vorgeschrieben, indem es im Art. 26 Abs. 2 (idF BGBl 1929/392), hinsichtlich der räumlichen Grundlagen der Wahlen bestimmte verfassungsgesetzliche Grundsätze aufgestellt hat, nämlich: die Einteilung des Bundesgebietes in räumlich geschlossene Wahlkreise, deren Grenzen die Landesgrenzen nicht schneiden dürfen, die Verteilung der Abgeordneten auf die Wahlberechtigten eines Wahlkreises (Wahlkörpers) im Verhältnis der Bürgerzahl der Wahlkreise und die Unzulässigkeit

¹⁴⁵ vgl. *Öhlinger*, Verfassungsrecht (2009), Rz 385

¹⁴⁶ BGBl 1923/367

¹⁴⁷ vgl. *Strejcek*, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 47f

¹⁴⁸ BGBl 1949/129

¹⁴⁹ vgl. *Ucakar*, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985), S. 463/464

¹⁵⁰ BGBl 1970/391

¹⁵¹ vgl. *Ucakar*, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985), S. 497

der Gliederung der Wählerschaft in andere Wahlkörper.“¹⁵² Die damaligen verfassungsrechtlichen Einschränkungen des Verhältniswahlrechtes in Art. 26 Abs. 2 B-VG, die bis heute der Gestaltungsfreiheit des einfachen Gesetzgebers beim Verhältniswahlrecht Grenzen setzen, und damit bis heute relevant sind, bestanden in der Anordnung an den einfachen Gesetzgeber in der Wahlordnung räumlich geschlossene Wahlkreise vorzusehen und die Zahl der Abgeordneten gemäß einer bestimmten Regel auf die Wahlberechtigten eines Wahlkreises zu verteilen, sowie die Gliederung der Wählerschaft in andere Wahlkörper zu unterlassen.¹⁵³ Beim Vergleich von Art. 26 B-VG mit der WKNV 1918 und der WNV 1920 „wird deutlich, dass sich das B-VG vielfach nahezu wörtlich an den einfachgesetzlichen Vorgängerregelungen orientierte. Es ist daher legitim und auch methodisch nicht zu beanstanden, wenn sich das rechtswissenschaftliche Schrifttum vielfach auf die Regelungen beruft, welche dem Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 bekannt waren.“¹⁵⁴ Aus der WKNV 1918 und der WNV 1920 lassen sich demnach wertvolle Aufschlüsse gewinnen, wenn es darum geht, die Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums nach dem Regime des B-VG auszuloten.¹⁵⁵ Dieser Ansicht folgt beispielsweise Robert Schick bei der Darstellung der Sperrwirkungen, die der in Art. 26 Abs. 1 B-VG angeordnete Verhältniswahlgrundsatz dem einfachen Bundesgesetzgeber setzt, wenn er diese zumeist mit dem Verweis auf die historischen, einfachen Wahlgesetze begründet.¹⁵⁶ „Für die Anwendung der Versteinerungstheorie und die historisch-systematische Interpretation des B-VG sind demgemäß die WNV 1920 (und auch deren Vorgängerregelung WKNV 1918) maßgeblich, insbesondere für den Wahlkreisbegriff, die Schranken des Verhältniswahlgrundsatzes und die Grenzen der Gestaltbarkeit des Wahlsystems. (...) Dabei handelt es sich nicht notwendig um eine Versteinerung des Normenmaterials, sondern um eine Untersuchung der vom Verfassungsgesetzgeber historisch vorgefundenen Wahlrechtsnormen, die seinem Begriffsverständnis (im B-VG) zugrunde liegen dürften, was aber kein Verbot der systematischen Weiterentwicklung beinhaltet.“¹⁵⁷

¹⁵² VfSlg 1.381/1931, S. 220

¹⁵³ vgl. Art. 26 Abs. 2 B-VG idF BGBI 1929/392 im Vergleich zur geltenden Fassung BGBI 1994/504

¹⁵⁴ Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 41/42

¹⁵⁵ vgl. Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 32/33

¹⁵⁶ vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2 zu Art. 26 B-VG, S. 87ff; vgl. dazu näher Punkt 3.1.1, S. 71ff

¹⁵⁷ Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 36/37

Eine Versteinerung der historischen Wahlrechtsnormen ist auch gar nicht zulässig, und vom Verfassungsgesetzgeber wohl auch nicht gewollt, der bewusst nur wenige Vorgaben zur Einschränkung des Verhältniswahlrechtes machte, und die näheren Bestimmungen über das Wahlverfahren der einfachen Gesetzgebung überließ, weil damit dem einfachen Gesetzgeber und dadurch einer Weiterentwicklung des Wahlrechts zu enge Grenzen gesetzt werden würden: „Eine Versteinerungstheorie des Wahlrechtes, die zu einer Inhaltsbestimmung von Verfassungsprinzipien durch den Rückgriff auf Regelungen früherer Wahlordnungen, also auf einfachgesetzliche Regelungen, gelangt, wäre problematisch. Sie würde einer Weiterentwicklung des Wahlrechtes enge Schranken setzen.“¹⁵⁸ Auch der VfGH vertrat in seinem Erkenntnis aus dem Jahr 1971 eine ablehnende Haltung gegenüber der Versteinerung der WKNV 1918 und der WNV 1920, und bevorzugte konkret bei der Auslegung des Wahlkreisbegriffes in Art. 26. Abs. 2 B-VG die Wortinterpretation gegenüber der Versteinerungstheorie: „Die Schöpfer (der WKNV 1918) waren nicht der Ansicht, dass ein Wahlkreisbegriff verfassungsgesetzlichen Inhalts geschaffen werden sollte, an den die einfache Gesetzgebung auch in der Folge gebunden werden sollte. (...) Dem nur einem einzigen Ereignisse dienende Gesetze (der Wahl der konst. NV 1919) kann nicht die Bedeutung einer jeden künftigen einfachen Gesetzgeber bindenden Fortwirkung zukommen. (...) (Auch der WNV 1920) kann nicht entnommen werden, dass darin normativ zum Ausdruck gekommen sei, dass auch späterhin nur Wahlkreise entsprechend der Regelung dieses Gesetzes geschaffen werden sollten. (...) Zusammenfassend ist daher festzustellen, dass (der WKNV 1918 und der WNV 1920) nicht die Bedeutung einer in die Bundesverfassung hinüberreichenden verfassungsrechtlichen Festlegung des Begriffes Wahlkreis zukommt. (...) Mangels eines in das B-VG 1920 verfassungsgesetzlich tradierten Wahlkreisbegriffes war der erste Satz von Art. 26 Abs. 2 B-VG 1920 nach seinem Wortlaut auszulegen. (...) Art. 26 Abs. 2 B-VG idF BGBl 1929/392 lässt (...) sowohl Wahlkreise im Umfang eines Bundeslandes als auch Wahlkreise im Umfange von mehreren Bundesländern zu. (...) Die Wahlkreisverbände sind zwar auch Wahlkreise, denn unter den Begriff ‚räumlich geschlossene Wahlkreise‘ im Art. 26 Abs. 2 erster Satz B-VG fallen sowohl die primären Wahlkreise als auch die Wahlkreisverbände, doch die Vorschrift des Art. 26 Abs. 2 zweiter Satz B-VG über die Verteilung der Zahl der Abgeordneten auf die Wahlberechtigten gilt nur für die

¹⁵⁸ Neisser, Das Wahlrechtserkenntnis des VfGH vom 15. 10. 1971, Juristische Blätter (JBl) 1974, S. 73

Wahlkreise des ersten Ermittlungsverfahrens.¹⁵⁹ Der VfGH bestätigte in seinem Erkenntnis aus dem Jahr 1971 auch den großen Gestaltungsspielraum des einfachen Gesetzgebers und bescheinigte dementsprechend die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit der NRWO 1971: „Das B-VG beschränkt sich darauf, den Grundsatz der Verhältniswahl aufzustellen, legt sich also nicht auf eine besondere Art des Verhältniswahlverfahrens fest, (sondern) überlässt vielmehr die Bestimmung des besonderen Systems und der Ausgestaltung im Einzelnen der einfachen Gesetzgebung, wobei es allerdings den bindenden Vorbehalt macht, dass das Bundesgebiet in Wahlkreise zu teilen ist, somit nicht einen einzigen Wahlkreis bilden darf. Die Regelung der Wahlzahl, wie sie durch den § 96 Abs. 3 NRWO 1971 geschehen ist (Hare'sches Verfahren), ist eine Vorschrift auf dem Gebiete des Wahlverfahrens, die zu erlassen in die Zuständigkeit des einfachen Gesetzgebers fällt und deren Inhalt gegen keine Verfassungsvorschrift verstößt.“¹⁶⁰

Auch für Gerhard Strejcek ist die formalistische Versteinerung des Wahlsystems, wie es in den historischen Wahlgesetzen (WKNV 1918 und WNV 1920) zu finden war, methodologisch unhaltbar¹⁶¹, dennoch ist er der Ansicht, der zuzustimmen ist, dass die vom Verfassungsgesetzgeber historisch vorgefundenen Wahlrechtsnormen bei der Auslegung der verfassungsrechtlichen Vorgaben für das Wahlsystem zu berücksichtigen sind, weil bei einer völlig ahistorischen Interpretation der Verfassungsbegriffe die Gefahr bestünde, den Wortsinn der Bundesverfassung willkürlich zu bestimmen und sich zudem über den gerade im Wahlrecht vielfach explizit gemachten gesetzgeberischen Willen hinwegzusetzen.¹⁶² Für die historisch-systematische Interpretation des B-VG sind somit zwei Möglichkeiten eröffnet: „Einerseits kann argumentiert werden, dass sich der Verfassungsgesetzgeber an einer Ausprägung des Wahlsystems (Wahlordnung idF vom 20. 7. 1920 - zwei Ermittlungsverfahren nach dem d'Hondtschen Verfahren und Grundmandatshürde) orientierte, die er vorfand und offenkundig als eine (wenngleich nicht die einzige zulässige) Verwirklichung des Verhältniswahlsystems anerkannte, andererseits ließ dieser bewusst einen gesetzgeberischen Spielraum für zukünftige Änderungen des Wahlsystems.“¹⁶³ Daher ist das vom Verfassungsgesetzgeber 1920 vorgefundene

¹⁵⁹ Erkenntnisse und Beschlüsse des VfGH, 36. Band (1973), VfSlg 6.563/1971, S. 777ff

¹⁶⁰ VfSlg 6.563/1971, S. 803

¹⁶¹ vgl. Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 33

¹⁶² vgl. Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 37

¹⁶³ Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 43

Wahlrecht zwar eine wertvolle Auslegungshilfe für das B-VG, aber keine ‚versteinerbare‘ Rechtsgrundlage, in welcher die einzige verfassungsrechtlich zulässige Verwirklichung des Verhältniswahlsystems zu sehen ist. Der einfache Gesetzgeber darf daher das in Art. 26 Abs. 1 B-VG angeordnete Verhältniswahlsystem auch anders gestalten, beispielsweise was das Ermittlungsverfahren oder die Eingangsschrankenregelung betrifft.

2.4.2 NEUE UND UNTERSCHIEDLICHE VORGABEN HINSICHTLICH DER GESTALTUNG DES VERHÄLTNISWAHLRECHTS FÜR BUNDES- UND LANDESGESETZGEBER DURCH DIE B-VG-NOVELLE 1992

Mit der **B-VG-Novelle 1992**, die am **1. 5. 1993** in Kraft trat¹⁶⁴, wurden die verfassungsrechtlichen Einschränkungen des Verhältniswahlrechtes in Art. 26 Abs. 2 B-VG teilweise modifiziert und um neue Vorgaben ergänzt. Seitdem bestehen für den einfachen Bundesgesetzgeber bei der Gestaltung der Nationalratswahlordnung wesentlich engere Grenzen als für den einfachen Landesgesetzgeber bei der Gestaltung der Landtagswahlordnung.¹⁶⁵ Gemäß Art. 26 Abs 2 B-VG idgF BGBI 1994/504 ist das Bundesgebiet in räumlich geschlossene Wahlkreise zu teilen, deren Grenzen die Landesgrenzen nicht schneiden dürfen; diese Wahlkreise sind in räumlich geschlossene Regionalwahlkreise zu untergliedern; und die Zahl der Abgeordneten ist auf die Wahlberechtigten der Wahlkreise (Wahlkörper) im Verhältnis der Zahl der Staatsbürger, die nach dem Ergebnis der letzten Volkszählung im jeweiligen Wahlkreis den Hauptwohnsitz hatten, vermehrt um die Zahl der Staatsbürger, die am Zähltag im Bundesgebiet zwar nicht den Hauptwohnsitz hatten, aber in einer Gemeinde des jeweiligen Wahlkreises in der Wählervidenz eingetragen waren, zu verteilen; in gleicher Weise ist die Zahl der einem Wahlkreis zugeordneten Abgeordneten auf die Regionalwahlkreise zu verteilen. Die Wahlordnung zum Nationalrat hat darüber hinaus ein abschließendes Ermittlungsverfahren im gesamten Bundesgebiet vorzusehen, durch das sowohl ein Ausgleich der den wahlwerbenden Parteien in den Wahlkreisen zugeteilten als auch eine Aufteilung der noch nicht zugeteilten Mandate nach den Grundsätzen der Verhältniswahl erfolgt. Eine Gliederung der Wählerschaft in andere Wahlkörper ist

¹⁶⁴ BGBI 1992/470

¹⁶⁵ vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.4 zu Art. 26 B-VG, S. 97; vgl. auch Schick, Probleme der Wahlrechtsreform 1992, Österreichische Juristenzeitung (ÖJZ) 1994, S. 289ff

nicht zulässig. Die neuen verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 26 Abs. 2 B-VG idgF BGBI 1994/504 bestehen demnach für den einfachen Bundesgesetzgeber, vereinfacht ausgedrückt, in der Verpflichtung die räumlich geschlossenen Wahlkreise in räumlich geschlossene Regionalwahlkreise zu untergliedern und die Zahl der Abgeordneten auf die Wahlberechtigten der Wahlkreise (Wahlkörper) im Verhältnis der Zahl der Staatsbürger mit Hauptwohnsitz im jeweiligen Wahlkreis unter Einbeziehung der wahlberechtigten Auslandsösterreicher zu verteilen, sowie in der Nationalratswahlordnung einen abschließenden bundesweiten Proportionalausgleich vorzusehen. Bei der Auslegung dieser neuen Einschränkungen des Verhältniswahlrechtes für den einfachen Bundesgesetzgeber, die erst durch die B-VG-Novelle 1992 in Art. 26 Abs. 2 B-VG Eingang gefunden haben, ist zu berücksichtigen, dass diese Vorgaben in unmittelbaren Zusammenhang mit der zum selben Zeitpunkt beschlossenen **NRWO 1992**¹⁶⁶ standen, und diese neue Nationalratswahlordnung verfassungsrechtlich abgesichert werden musste.¹⁶⁷ „Obwohl es möglich gewesen wäre, zuerst den verfassungsrechtlichen Rahmen für den einfachen Bundesgesetzgeber neu zu bestimmen und hernach eine innerhalb dieses Spielraumes sich bewegende Wahlordnung zu schaffen, ging man den umgekehrten (...) Weg: Das zunächst ohne besondere Rücksicht auf verfassungsrechtliche Schranken konzipierte Wahlrecht (der NRWO 1992, BGBI 1992/471) bedurfte (...) einer verfassungsgesetzlichen Absicherung“¹⁶⁸, die mit der B-VG-Novelle 1992, BGBI 1992/470, insbesondere mit der Abänderung des Art. 26 Abs. 2 B-VG, erreicht werden sollte.

Durch die B-VG-Novelle 1992 erfolgte aber auch eine Erweiterung des gesetzgeberischen Spielraums für den einfachen Landesgesetzgeber, die insbesondere mit der Abänderung von Art. 95 B-VG verwirklicht wurde. Bedeutend war dabei einerseits die Abschwächung des wahlrechtlichen Homogenitätsgebots in Art. 95 Abs. 1 B-VG, und andererseits die Ermächtigung in der Landeswahlordnung analog zum bundesweiten Proportionalausgleich einen abschließenden landesweiten Proportionalausgleich vorsehen zu können in Art. 95 Abs. 3 B-VG.¹⁶⁹ Die Lockerung

¹⁶⁶ BGBI 1992/471

¹⁶⁷ vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.3 zu Art. 26 B-VG, S. 102

¹⁶⁸ Schick, Probleme der Wahlrechtsreform 1992, ÖJZ 1994, S. 289ff

¹⁶⁹ Mit der B-VG-Novelle 1994, BGBI 1994/504, wurde dem einfachen Landesgesetzgeber darüber hinaus noch in Art. 95 Abs. 3 B-VG die Befugnis eingeräumt, die räumlich geschlossenen Wahlkreise in räumlich geschlossene Regionalwahlkreise unterteilen zu können.

des Homogenitätsgebotes sollte die Bindung der Landtagswahlordnungen an die NRWO an ein einfaches Bundesgesetz beseitigen, und durch die Bindung an bundesverfassungsgesetzlich festgelegte Bedingungen des aktiven und passiven Wahlrechts ersetzen,¹⁷⁰ und „die Ergänzung des Art. 95 Abs. 3 B-VG sollte anscheinend die niederösterreichische LWO, die bereits vor der B-VG-Novelle 1992 einen landesweiten Proportionalausgleich anordnete¹⁷¹, sanieren,“¹⁷² weil dieser ohne verfassungsgesetzliche Absicherung verfassungswidrig gewesen wäre. Denn im Gegensatz zum verfassungsrechtlich unbedenklichen Reststimmenverfahren, bei dem nur Mandate verteilt werden, die in vorangegangenen Ermittlungsverfahren nicht zugewiesen werden konnten¹⁷³, zielt ein Proportionalausgleich mit Ausgleichsfunktion auf höchster Ebene (Bundes- oder Landesebene) in seiner Wirkung auf eine Auflösung der Wahlkreisgliederung ab, und wirkt durch die Berechnung einer bundes- bzw. landesweiten Wahlzahl den Verzerrungen auf unterer Ebene entgegen, sodass es zu einer Neuberechnung des bundes- oder landesweiten Mandatsanspruches der Parteien kommt.¹⁷⁴ Im Unterschied zum einfachen Bundesgesetzgeber bei der Gestaltung der Nationalratswahlordnung besteht für den einfachen Landesgesetzgeber bei der Gestaltung der Landtagswahlordnung lediglich die Ermächtigung, aber keine Verpflichtung Regionalwahlkreise oder einen abschließenden Proportionalausgleich in der Wahlordnung vorzusehen. „Der Spielraum des einfachen Landesgesetzgebers ist demnach wesentlich größer als der des Bundesgesetzgebers.“¹⁷⁵

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Gestaltungsspielraum des einfachen Gesetzgebers sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene hinsichtlich des Wahlsystems bereits seit Inkrafttreten des B-VG im Jahr 1920 insofern stark beschränkt war, als das B-VG nicht nur ein Wahlsystem nach den Grundsätzen der Verhältniswahl verordnete, sondern auch Vorschriften für die Wahlkreiseinteilung enthielt. Wie die österreichische Wahlrechtsgeschichte aber beweist, waren trotzdem

¹⁷⁰ vgl. den Ausschussbericht Nr. 602 der Beilagen zu den sten. Prot. des Nationalrates (BlgNR), 18. Gesetzgebungsperiode (GP), S. 2

¹⁷¹ vgl. §§ 97ff NÖ-LWO 1992 idF LGBI 0300

¹⁷² Schick, Probleme der Wahlrechtsreform 1992, ÖJZ 1994, S. 289ff

¹⁷³ vgl. z. B. VfSlg 8.852/1980: keine Bedenken des VfGH gegen die Vergabe von Restmandaten im gesamten Landesgebiet als Wahlkreisverband

¹⁷⁴ vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.4 zu Art. 26 B-VG, S. 96/97

¹⁷⁵ Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.4 zu Art. 26 B-VG, S. 97

immer wieder Wahlrechtsreformen, zuletzt der Beschluss der NRWO 1971, auch ohne Verfassungsänderung möglich. Auf Bundesebene hat jedoch die B-VG-Novelle 1992 diesen Gestaltungsspielraum noch mehr verengt, wodurch seitdem auch nur kleine Abänderungen des Wahlsystems durch den einfachen Gesetzgeber kaum mehr möglich erscheinen.¹⁷⁶ Aus theoretischer und rechtsdogmatischer Sicht ist es dennoch sinnvoll die verfassungsrechtlichen Schranken für das Mehrheitswahlrecht im österreichischen Bundesverfassungsrecht zu identifizieren und rechtlichen Fragestellungen vorwegzugreifen, die sich bei künftigen Verfassungsänderungen ergeben könnten.

3. VEREINBARKEITSPRÜFUNG MIT DER BUNDESVERFASSUNG

Nachdem unter Punkt 1 allgemeine demokratietheoretische Überlegungen in Bezug auf Art. 1 B-VG angestellt, mögliche Perspektiven einer Wahlrechtsreform in Österreich angesprochen, Grundbegriffe und Funktionen der Wahl erläutert, und das klassische Mehrheits- und Verhältniswahlrecht miteinander verglichen wurde, sowie unter Punkt 2 im Wesentlichen das vom Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 vorgefundene Verhältniswahlrecht und die letzte, für das Verhältniswahlsystem relevante Verfassungsnovelle beleuchtet wurde, kann zur Prüfung der Vereinbarkeit des Mehrheitswahlrechtes mit den bundesverfassungsgesetzlichen Vorgaben geschritten werden.

3.1 Mögliche verfassungsrechtliche Schranken für das Mehrheitswahlrecht

Als mögliche verfassungsrechtliche Schranken, die der Einführung des Mehrheitswahlrechtes durch den einfachen Gesetzgeber in Österreich entgegenstehen, kommen im Wesentlichen der Grundsatz (bzw. die Grundsätze) der Verhältniswahl (Art. 26 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 95 Abs. 1 und Abs. 3, Art. 117 Abs. 2 B-VG), der Grundsatz des gleichen Wahlrechts (Art. 26 Abs. 1, Art. 95 Abs. 1, Art. 117 Abs. 2 B-VG; Art. 8 Staatsvertrag von Wien¹⁷⁷), und das in der Bundesverfassung enthaltene demokratische Grundprinzip (proklamiert durch Art. 1

¹⁷⁶ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 232

¹⁷⁷ BGBl 1964/59

B-VG) in Betracht. Dem demokratischen Grundprinzip kommt auch am ehesten Bedeutung für die rechtliche Beurteilung zu, ob es sich bei der Einführung des Mehrheitswahlrechtes um eine Teil- oder um eine Gesamtänderung des B-VG (Art. 44 Abs. 3 B-VG) handelt.

3.1.1 DER GRUNDSATZ (BZW. DIE GRUNDSÄTZE) DER VERHÄLTNISWAHL

(ART. 26 ABS. 1 UND ABS. 2, ART. 95 ABS. 1 UND ABS. 3, ART. 117 ABS. 2 B-VG)

Die Grundsätze der Verhältniswahl sind in der österreichischen Bundesverfassung vor allem in den Bestimmungen anzutreffen, die Vorschriften hinsichtlich der Wahlen auf Bundesebene (Art. 26 Abs. 1 und Abs. 2 dritter Satz B-VG), der Wahlen auf Landesebene (Art. 95 Abs. 1 und Abs. 3 dritter Satz B-VG) und der Wahlen auf Gemeindeebene (Art. 117 Abs. 2 B-VG) enthalten. Klaus Poier fasst die wichtigsten Leitlinien des VfGH zum Grundsatz der Verhältniswahl wie folgt zusammen¹⁷⁸:

Das Verhältniswahlrecht besteht demnach nach Ansicht des VfGH im Gegensatz zum Mehrheitswahlrecht, wobei die Mehrheit in den einzelnen Wahlkreisen entscheidet und im Gegensatz zum Minderheitswahlrecht, das neben der Majorität nur eine Minderheit (die relativ stärkste) zur Vertretung zulässt, darin, dass allen Parteien eine Vertretung im Parlament nach Maßgabe ihrer Stärke gesichert wird.¹⁷⁹ Unabdingbar für ein Verhältniswahlrecht ist dabei die Wahlzahl, ohne die es keine Verhältniswahl gibt.¹⁸⁰ Anspruch auf verhältnismäßige Vertretung haben aber nur Parteien von zahlenmäßig erheblicher Bedeutung. Welche Parteien von erheblicher Bedeutung sind, hat der einfache Gesetzgeber zu entscheiden.¹⁸¹ Die Wahlzahl sorgt grundsätzlich dafür, dass eine zu starke Zersplitterung des Parlaments verhindert wird.¹⁸² Darüber hinaus sind jedoch auch weitere künstliche Hürden wie Grundmandatsklausel¹⁸³ oder Prozentklausel¹⁸⁴ zur Gewährleistung eines arbeitsfähigen Parlaments zulässig. Es kommt außerdem auf eine verhältnismäßige Vertretung in jedem einzelnen Wahlkreis und nicht auf das gesamte Wahlgebiet an.¹⁸⁵ Unzulässig ist

¹⁷⁸ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 235/236

¹⁷⁹ vgl. VfSlg 1.381/1931, seither ständige Judikatur

¹⁸⁰ vgl. VfSlg 3.653/1959

¹⁸¹ vgl. VfSlg 1.381/1931, seither ständige Judikatur

¹⁸² vgl. VfSlg 1.381/1931, vgl. auch VfSlg 3.653/1959

¹⁸³ vgl. VfSlg 1.381/1931

¹⁸⁴ vgl. VfSlg 8.852/1980; vgl. auch VfSlg 14.035/1995, VfSlg 15.616/1999 und VfSlg 18.036/2006

¹⁸⁵ vgl. VfSlg 3.653/1959, seither ständige Judikatur

daher auch in Hinblick auf diese wahlkreismäßige Vertretung eine Grundmandatsklausel, bei der in einem bestimmten Wahlkreis im Regelfall mehr als 50 % der abgegebenen Stimmen notwendig sind und diese hohe Eintrittsschwelle nicht durch eine alternative Prozentklausel abgeschwächt wird.¹⁸⁶ Anspruch auf verhältnismäßige Vertretung haben überdies nur die kandidierenden Parteien, und nicht der einzelne Wähler¹⁸⁷, weshalb für die Verhältniswahl Wahllisten kandidierender Parteien unabdingbar sind.¹⁸⁸ Es ist schließlich Aufgabe des Gesetzgebers, ein Wahlsystem nach dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältniswahl aufzustellen. **Die Verfassung sieht nur den Grundsatz der Verhältniswahl vor, ordnet aber keine bestimmte Art des Verhältniswahlrechtes an. Der VfGH hat allein zu überprüfen, ob das gewählte Wahlsystem diesem Grundsatz entspricht, nicht jedoch, ob gerade das vollkommenste System gewählt wurde.**¹⁸⁹

Klaus Poier macht zutreffend darauf aufmerksam, dass der VfGH „zwischen dem Grundsatz der Verhältniswahl und den übrigen Vorschriften des B-VG, insbesondere den Vorschriften hinsichtlich der Wahlkreiseinteilung, nicht genau genug unterscheidet. Freilich ist der verfassungsrechtliche Rahmen und damit Prüfungsmaßstab die Summe aus beidem, die Vorschriften über die Wahlkreiseinteilung verändern jedoch nicht den Grundsatz der Verhältniswahl, sondern statuieren zusätzliche Vorschriften und engen damit den Kreis der zulässigen Wahlsysteme lediglich ein. Dass die Verhältniswahl eine selbstständige Institution darstellt, scheint auch der VfGH anzuerkennen, wenn er vom ‚Wesen des Verhältniswahlsystems‘¹⁹⁰ spricht.“¹⁹¹ Unabhängig von zusätzlichen verfassungsrechtlichen Vorgaben, wie der Wahlkreiseinteilung, enthält daher der im B-VG aufgestellte Grundsatz der Verhältniswahl bereits selbst Vorschriften und Sperrwirkungen, die den einfachen Gesetzgeber bei der Gestaltung des Wahlrechtes binden, und für die Bewertung hinsichtlich seiner Vereinbarkeit mit einem mehrheitsfördernden Wahlrecht relevant sind.

¹⁸⁶ vgl. VfSlg 14.035/1995

¹⁸⁷ vgl. VfSlg 1.381/1931, seither ständige Judikatur

¹⁸⁸ vgl. VfSlg 9.912/1984

¹⁸⁹ vgl. VfSlg 1.381/1931

¹⁹⁰ vgl. z. B. VfSlg 1.381/1931, VfSlg 3.653/1953, VfSlg 10.178/1984

¹⁹¹ Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 237

3.1.1.1 Abkehr vom klassischen relativen/absoluten

Mehrheitswahlrecht

Mit dem Grundsatz (bzw. den Grundsätzen) der Verhältniswahl ist zweifellos, wie sich schon aus der Bedeutung des Wortlautes erschließt, eine **Abkehr vom Mehrheitswahlrecht** verbunden. Im folgenden Abschnitt wird noch zu zeigen sein, dass diese Abkehr vom klassischen relativen/absoluten Mehrheitswahlrecht¹⁹² bei Versteinerung des verfassungsrechtlichen Verhältniswahlbegriffes durch Rückgriff auf die einfachgesetzlichen Bestimmungen der Wahlordnung für die konstituierende Nationalversammlung (WKNV) 1918¹⁹³ und der Wahlordnung für die Nationalversammlung (WNV) 1920¹⁹⁴ deutlich wird. Auch aus den Materialien, insbesondere aus dem von Staatskanzler Karl Renner mitverfassten Motivenbericht zur WKNV 1918¹⁹⁵, und auch aus den Äußerungen Hans Kelsens¹⁹⁶, ergibt sich, dass der Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 diese Abkehr vom absoluten Mehrheitswahlrecht in der Monarchie¹⁹⁷ beabsichtigt hatte.¹⁹⁸ Denn anders als die Mehrheitswahl bringe das Proporzsystem jede beachtenswerte wirtschaftliche Interessengruppe faktisch zur Vertretung, wie im Motivenbericht zur WKNV 1918 dargelegt ist¹⁹⁹, und nach Ansicht von Hans Kelsen ist es der Grundgedanke des Proportionalwahlsystems allen politischen Gruppen des Staates eine verhältnismäßige, das heißt ihrer ziffernmäßigen Stärke entsprechende Vertretung zuzusichern.²⁰⁰ Wie Clemens Jabloner ausführt, ist es „bei der für die Auslegung von Verfassungsbegriffen herrschenden Versteinerungstheorie (...) notwendig anzunehmen, der Verfassungsgesetzgeber habe sich am Sinn orientieren wollen, in dem ein Begriff in der Rechtsordnung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der auszulegenden Verfassungsvorschrift verstanden wurde. (...) Man könnte sagen, dass die Versteinerungstheorie ein gutes Beispiel für den konzertierten Einsatz aller zulässigen Methoden zur Erforschung des Willens des Verfassungsgesetzgebers

¹⁹² vgl. zur Funktionsweise von relativer und absoluter Mehrheitswahl Punkt 1.2, S. 13/14 und Punkt 1.4.1, S. 28/29

¹⁹³ StGBI 1918/115

¹⁹⁴ StGBI 1920/351

¹⁹⁵ vgl. Sten. Prot. Prov. NV, 1. Band (1918 - 1919), Beilage 62, S. 15ff

¹⁹⁶ vgl. Kelsen, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, 2. Band (1919), S. 44ff

¹⁹⁷ vgl. Punkt 2.1, S. 40ff

¹⁹⁸ vgl. Punkt 2.2, S. 45ff

¹⁹⁹ vgl. Sten. Prot. über die Sitzungen der Prov. NV für Deutschösterreich, 1. Band (1918 - 1919), Beilage 62, S. 18; vgl. auch Punkt 2.2.1, S. 46

²⁰⁰ vgl. Kelsen, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, 2. Band (1919), S. 48

darstellt.“²⁰¹ Insofern ist der Ansicht von Gerhard Strejcek zu folgen, wonach für die Interpretation des Verhältniswahlgrundsatzes im B-VG eine Untersuchung der vom Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 vorgefundenen Wahlrechtsnormen (WKNV 1918 und WNV 1920) erforderlich ist, da diese historischen Wahlrechtsnormen seinem Begriffsverständnis im B-VG zugrunde liegen dürften.²⁰²

3.1.1.1 Interpretationsmethoden für verfassungsrechtliche Bestimmungen

Das österreichische Verfassungsrecht enthält selbst zwar keine Regeln für seine Interpretation, und die allgemeinen Auslegungsregeln in § 6 ABGB sind bloß für das bürgerliche Recht verbindlich, da § 6 ABGB nicht in Verfassungsrang steht, diese Auslegungsregeln haben aber dennoch Bedeutung, weil sie Ausdruck grundlegender Regeln des Rechtsverständnisses sind.²⁰³ Theo Öhlinger unterscheidet drei Arten der Interpretation: die Wortinterpretation, die historische Interpretation und die teleologische Interpretation. Die einfachste Methode ist dabei sicherlich die Wortinterpretation, die sich wiederum in drei Unterarten aufspalten lässt: Verbalinterpretation (Bedeutung des einzelnen Wortes), grammatische Interpretation (Bedeutung der Wörter im sprachlichen Zusammenhang nach den Regeln der Grammatik), und systematische Interpretation (Bedeutung der Sätze im gesamten Zusammenhang eines Gesetzes und darüber hinaus in der gesamten Rechtsordnung).²⁰⁴ Die historische Interpretation ermittelt, was der Gesetzgeber mit der von ihm formulierten Regelung beabsichtigt hat. Durch die historische Interpretationsmethode können bestimmte Auslegungsergebnisse der Wortinterpretation ausgeschlossen werden. Stimmt jedoch der Wortlaut des Gesetzes textes nicht mit der ermittelten Absicht des historischen Gesetzgebers überein, ist gemäß VfGH-Judikatur allein der Wortlaut des Gesetzes entscheidend, und nicht der von ihm abweichende Wille des Gesetzgebers.²⁰⁵ Schließlich tritt der gesetzgeberische Wille im Ausdrucksmittel der (deutschen) Sprache in Erscheinung, weshalb sich jede Auslegung letztendlich an der Gesetzesbestimmung selbst zu orientieren hat (objektive Interpretation), und daher der Wortlaut eines Gesetzes

²⁰¹ Jabloner, Die Gesetzesmaterialien als Mittel der historischen Auslegung, in: Hengstschläger, Für Staat und Recht, Schambeck-FS (1994), S. 444

²⁰² Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 36/37; vgl. auch Punkt 2.4.1, S. 64

²⁰³ vgl. Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 129/131

²⁰⁴ vgl. Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 20

²⁰⁵ vgl. Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 21, vgl. auch VfSlg 5.153/1965, 7.698/1975

auch immer Vorrang hat, wenn er deutlich zum Ausdruck kommt. Das gilt auch dann, wenn der (subjektive) Wille des Gesetzgebers mit dem Wortlaut nicht übereinstimmt, oder dieser Wille überhaupt undeutlich ist.²⁰⁶ Da jede verfassungsrechtliche Regelung einen objektiv bestimmbaren Zweck verfolgt, kann auch dieser objektive Sinn und Zweck einer Verfassungsbestimmung erforscht werden. Dies geschieht mit Hilfe der **teleologischen Interpretation**, die danach trachtet, den Zweck einer Norm, der im Gesetzeswortlaut oft nur unzulänglich zum Ausdruck kommt, zur Geltung zu bringen, selbst dann, wenn dieser Zweck vom historischen Gesetzgeber nicht nachweislich bedacht oder, aufgrund von späteren faktischen Entwicklungen, nicht bedacht werden konnte.²⁰⁷ Diese Auslegungsmethode, sucht also entweder nach einem vom Gesetzgeber im Gesetz selbst zum Ausdruck gebrachten Zweck oder nach einem vom historischen Gesetzgeber erkennbar verfolgten Zweck.

Eine zweckmäßige objektive Auslegungsmethode, die sowohl Wort- als auch historische Interpretationsmethode miteinander verbindet, ist die **Versteinerungstheorie**. Mit ihr wird nicht der subjektive Wille des historischen Gesetzgebers ermittelt, sondern es wird die Bedeutung der vom Verfassungsgesetzgeber verwendeten Begriffe zum Zeitpunkt der Erlassung der jeweiligen Verfassungsbestimmung untersucht. „Als entscheidend für die Bedeutung eines Begriffes wird angesehen, in welchem Sinn dieser Begriff in der Rechtsordnung zur Zeit des Inkrafttretens der Verfassungsvorschrift verwendet wurde. Es liegt somit eine Auslegung vor, die nach der Bedeutung des Wortes fragt und dieses in der Bedeutung versteht, wie sie in der Rechtsordnung im Versteinerungszeitpunkt zum Ausdruck kam.“²⁰⁸ „Aus Sicht einer Verfassungsdogmatik kann es nicht auf eine Übereinkunft zwischen den Interpreten ankommen oder auf eine sonst wie zustande gekommene "herrschende Anschauung", sondern doch nur auf in sich schlüssige und sachlich falsifizierbare Ergebnisse. Diese kann am ehesten die historische Interpretation erbringen. (...) Einer positivistischen Rechtsauffassung entspricht eine Auslegungstheorie, die die Rechtsnorm als Sinn eines Willensaktes auffasst und deshalb den Willen des (historischen) Normsetzers erforscht.²⁰⁹ (...) Im Rahmen der historischen Methode kommt es zu einer Relativierung eines bisweilen behaupteten

²⁰⁶ vgl. Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 132, und vgl. 4 Ob 361/86

²⁰⁷ vgl. Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 24

²⁰⁸ Walter/Mayer/Kucko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 133

²⁰⁹ vgl. Jabloner, Die Gesetzesmaterialien als Mittel der historischen Auslegung, in: Schambeck-FS (1994), S. 441

Gegensatzes zwischen einer "subjektiv-historischen" Variante, die an der Absicht des Gesetzgebers orientiert ist, und einer "objektiv-historischen" Auslegung, die am Ausdruck, das heißt am förmlich geäußerten, publizierten Willen des Gesetzgebers anknüpft: Abgesehen von der Problematik der Annahme eines "realpsychischen Willensaktes" ist dessen Inhalt jedenfalls nur über die Deutung im weiteren Sinn sprachlicher Äußerungen zugänglich, wobei dem kundgemachten Gesetzestext gerade die Funktion zukommt, den Willen des Gesetzgebers möglichst präzise zu vermitteln. Wo dies der Fall ist, braucht nicht weitergegangen zu werden. Auf der anderen Seite hängt die Bedeutung des kundgemachten Textes vom Verstehen des Sprachgebrauchs des Gesetzgebers ab, der manchmal aus dem Textzusammenhang erkennbar ist, etwa bei Legaldefinitionen, häufig aber aus anderen Daten, nämlich vornehmlich aus den Materialien zu erschließen ist, und schließlich allenfalls über eine "versteinerungstechnische" Objektivierung des Sprachgebrauchs des historischen Normsetzers gewonnen werden kann.²¹⁰

3.1.1.1.2 Auslegung des verfassungsrechtlichen Verhältniswahlbegriffs unter Anwendung der Versteinerungstheorie

Bereits das vom Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 vorgefundene Wahlrecht, wie aus den einfachgesetzlichen Bestimmungen der WKNV 1918 und der WNV 1920 ersichtlich ist²¹¹, stand im bewussten Gegensatz zu dem bis 1918 geltenden Mehrheitswahlsystem: Das Gesetz über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich vom 12. 11. 1918, das als provisorische Verfassung des neugegründeten Staates anzusehen war, legte in **Art. 9** den Grundsatz der Verhältniswahl für die künftigen Wahlen fest: „Die Wahlordnung (...) beruht auf der Verhältniswahl.“²¹² Sowohl § 34 der Wahlordnung für die konstituierende Nationalversammlung (WKNV) 1918²¹³ als auch § 34 der Wahlordnung für die Nationalversammlung (WNV) 1920²¹⁴ bestimmten: „Auf die Parteilisten werden die zu vergebenen Abgeordnetensitze mittels der Wahlzahl verteilt. (...) Jede Partei erhält so viele Sitze, als die Wahlzahl in ihrer Parteisumme enthalten ist.“

²¹⁰ Jabloner, Verfassungsrechtliche Grundordnung und historisch erste Verfassung, JRP 2001, S. 34ff

²¹¹ vgl. Punkt 2.3, S. 50ff

²¹² StGBI 1918/5; vgl. auch Ucakar, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985), S. 379, vgl. auch Punkt 2.2.1, S. 45

²¹³ StGBI 1918/115

²¹⁴ StGBI 1920/351

Die Gesetzestexte der WKNV 1918 und der WNV 1920, insbesondere die Bestimmungen des § 34 WKNV 1918 bzw. § 34 WNV 1920, präzisieren den im B-VG aufgestellten Grundsatz der Verhältniswahl. Auch nach Ansicht von Gerhard Strejcek ist § 34 WKNV 1918 als die für das Wahlsystem zentrale Regelung anzusehen.²¹⁵ Bei Anwendung der Versteinerungstheorie, welche die Bedeutung der vom Verfassungsgesetzgeber verwendeten Begriffe zum Zeitpunkt der Erlassung der jeweiligen Verfassungsbestimmung untersucht, wird deutlich, welche Eigenschaften ein Wahlsystem haben muss, damit es mit dem verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatz, der im Jahr 1920 vom historischen Verfassungsgesetzgeber in das B-VG aufgenommen wurde, vereinbar ist. Der einfache Gesetzgeber ist demnach verfassungsrechtlich verpflichtet bei Gestaltung der Wahlordnung ein Wahlverfahren zu wählen, bei dem es zur Berechnung einer Wahlzahl kommt, mittels derer die zu vergebenden Abgeordnetensitze auf die Parteilisten verteilt werden, und jede Partei hat so viele Sitze zu erhalten als die Wahlzahl in ihrer Parteisumme enthalten ist. Aus der Versteinerung des Verhältniswahlgrundsatzes im B-VG ergibt sich, durch den Verweis auf die einfachgesetzliche Bestimmung des § 34 WKNV 1918 bzw. des § 34 WNV 1920, diese konkrete Bedeutung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältniswahl, die im Verfassungstext des B-VG selbst nicht zum Ausdruck kommt. Folglich darf der einfache Gesetzgeber für Wahlen auf Bundes-, Landes-, und Gemeindeebene gemäß Art. 26 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 95 Abs. 1 und Abs. 3, Art. 117 Abs. 2 B-VG kein Wahlsystem vorsehen, bei dem keine Wahlzahl zur Verteilung der Mandate berechnet wird und für die Vergabe der Mandate an die Parteien zur Gänze auf das Erreichen einer bestimmten relativen/absoluten Stimmenmehrheit abgestellt wird. Daraus ergibt sich die erwähnte, mit dem verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatz verbundene, Abkehr vom Mehrheitswahlrecht bzw. der Ausschluss des klassischen relativen/absoluten Mehrheitswahlrechtes für die Wahl von allgemeinen Vertretungskörpern in Österreich.

Verfassungsrechtlich „unzulässig ist demnach (...) die Einführung jeder Form eines klassischen (relativen bzw. absoluten) Mehrheitswahlrechtes (in

²¹⁵ vgl. Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 26; vgl. auch Punkt 2.3.1, S. 54

Einerwahlkreisen).²¹⁶ Ebenso unzulässig ist daher auch ein Mehrheitswahlsystem in jener Form der RRWO 1907²¹⁷, in dem die absolute Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen um das Prinzip der Minoritätenberücksichtigung in einzelnen Wahlkreisen, in denen zwei Abgeordnete zu wählen waren, ergänzt wurde. Denn „das durch § 34 Abs. 1 (RRWO 1907) geschaffene Wahlsystem ist (...) eine Minoritätsvertretung (...), und nicht - wie in vielen Reden der Abgeordneten und Zeitungsartikeln, ja sogar im Berichte des Wahlreformausschusses behauptet wurde - das System der Proportionalwahl“²¹⁸ wie Hans Kelsen zutreffend in seinem Kommentar zur RRWO 1907 feststellte. Gleichfalls unzulässig ist auch ein Wahlsystem, bei dem eine absolute oder relative Mehrheit von Stimmen im Wahlkreis zum Erwerb aller Mandate dieses Wahlkreises führt²¹⁹, weil sich dieses Wahlsystem von der Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen nur dadurch unterscheidet, dass in einem Wahlkreis nicht nur eines sondern mehrere Mandate vergeben werden. Schließlich wird bei keinem dieser Wahlrechtsmodelle eine Wahlzahl berechnet, und für die Zuteilung eines Mandates an eine Partei wird auf das Erreichen der relativen oder absoluten Stimmenmehrheit (im Wahlkreis) abgestellt, bzw. erhält neben der Mehrheitspartei nur die relativ stärkste Minderheit (im Wahlkreis) ein Mandat, es wird dementsprechend auch für die Mandatszuteilung an die Minderheitspartei auf eine bestimmte Stimmensumme abgestellt. Aus der Versteinerung des Verhältniswahlbegriffes im B-VG geht somit hervor, dass der verfassungsrechtliche Verhältniswahlgrundsatz jedenfalls im Gegensatz zum Mehrheitswahlrecht, wobei die (relative/absolute) Mehrheit in den einzelnen Wahlkreisen entscheidet, und im Gegensatz zum Minderheitswahlrecht, das neben der Majorität nur eine Minderheit (die relativ stärkste) zur Vertretung zulässt, steht,²²⁰ und die Einführung von diesen beiden Wahlsystemmodellen durch den einfachen Gesetzgeber daher verfassungswidrig ist. Die Rechtsauffassung, wonach das Verhältniswahlrecht im Gegensatz zum relativen/absoluten Mehrheitswahlrecht und im Gegensatz zum Minderheitswahlrecht

²¹⁶ Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.1 zu Art. 26 B-VG, S. 87

²¹⁷ RGBI 1907/17; vgl. Punkt 2.1, S. 43/44

²¹⁸ Kelsen, Kommentar zur österreichischen Reichsratswahlordnung (1907), S. 128

²¹⁹ vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.1 zu Art. 26 B-VG, S. 88; vgl. auch Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 (1998), Rz 21.002-07

²²⁰ vgl. VfSlg 1.381/1931, S. 222

steht, und es ohne die Berechnung einer Wahlzahl keine Verhältniswahl gibt, teilt, wie bereits am Beginn von Punkt 3.1.1 erwähnt wurde, auch der VfGH.²²¹

Darüberhinausgehende Bindungswirkungen, die den Gestaltungsspielraum des einfachen Gesetzgebers beim Wahlsystem beschränken, lassen sich jedoch durch die Versteinerung des Verhältniswahlbegriffes im B-VG nicht gewinnen. Zwar heißt es im Motivenbericht zur WKNV 1918: „Proporz in den geschichtlich und natürlich gegebenen Volks- und Gebietseinheiten - das ist in wenigen Worten der Kern des Wahlreformentwurfes.“²²², was bedeuten würde, dass mit dem Grundsatz der Verhältniswahl im B-VG zwingend eine Wahlkreiseinteilung verbunden wäre, somit die Verhältniswahl im gesamten Wahlgebiet ohne Wahlkreiseinteilung durch den einfachen Gesetzgeber nicht eingeführt werden dürfte, doch an anderer Stelle des Motivenberichts wird ausgeführt: „Das Freilistensystem ist das aufs feinste ausgebildete Proporzsystem und ohne Zweifel wird auch unser Land in späteren Jahren einmal auf dieses System greifen.“, was beweist, dass dem Gesetzgeber der WKNV 1918 unterschiedliche Varianten der Verhältniswahl bekannt waren, und dieser die Verhältniswahl nicht als ein zwingend mit einer Wahlkreiseinteilung verbundenes Wahlsystem verstanden hat. Dass auch der Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 den Begriff Verhältniswahl im B-VG nicht in jener Weise verstanden hat, ergibt sich deutlich aus Art. 26 Abs. 2 B-VG, der ausdrücklich ein Verhältniswahlrecht in räumlich geschlossenen Wahlkreisen vorschreibt.²²³ Diese Verfassungsbestimmung wäre unnötig, wenn der Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 bereits mit dem Verhältniswahlgrundsatz im B-VG allein ein konkretes Verhältniswahlsystem anordnen hätte wollen. Es zeigt sich daher, dass der Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 allein mit dem Verhältniswahlgrundsatz im B-VG kein bestimmtes Verhältniswahlrecht normieren wollte, sondern lediglich die Grundsatzentscheidung für ein Verhältniswahlrecht fällte, welches im Gegensatz zum klassischen relativen/absoluten Mehrheitswahlrecht stehen sollte. Auch der VfGH stellte in seinem Erkenntnis VfSlg 6.563/1971 fest, dass „in den Begründungen für die Wahlkreiseinteilung (...) in den (...) Gesetzesmaterialien die vorgeschlagene Regelung an keiner Stelle und mit keinem Worte als eine von dauernder Unverbrüchlichkeit bezeichnet (...) (wird). Die Schöpfer (der WKNV 1918) waren

²²¹ vgl. VfSlg 1.381/1931, S. 222 und VfSlg 3.653, S. 470

²²² Sten. Prot. über die Sitzungen der Prov. NV für Deutschösterreich, 1. Band (1918 - 1919), Beilage 62, S. 18/19; vgl. auch Punkt 2.2.2, S. 49

²²³ vgl. Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 39/40; vgl. auch Punkt 2.4.1, S. 62

nicht der Ansicht, dass die Wahlkreiseinteilung in den Besonderheiten des Verhältniswahlrechtes oder in Eigenheiten des neuen Staates unabdingbar verwurzelt sei oder das ein Wahlkreisbegriff verfassungsgesetzlichen Inhaltes geschaffen werden sollte, an den die einfache Gesetzgebung auch in der Folge gebunden werden sollte. Es wird im Gegenteil die Möglichkeit eines Landes- oder Reichproporz es nicht ausgeschlossen und auch der Abgeordnete (Jodok) *Fink* lehnt den Gedanken, später einmal einen einzigen Wahlkreis für Österreich zu errichten, nicht ab.²²⁴ Konkret führte der Abgeordnete Jodok *Fink* bei der Sitzung der Prov. NV für Deutschösterreich am 18. 12. 1918 aus: „Was (...) die Errichtung eines einzigen Wahlkreises aus ganz Österreich (betrifft), so (...) kann (...) es (...) sein, dass wir uns in der Anwendung des Proporz es einmal so weit entwickeln, dass wir fähig sind, zu einem solchen System überzugehen.“²²⁵ Darüber hinaus kann gemäß dem VfGH-Erkenntnis VfSlg 6.563/1971 der WKNV 1918 als einem Gesetz, das nur einem einzigen Ereignis gedient hat (der Wahl der konst. NV 1919) „nicht die Bedeutung einer jeden künftigen einfachen Gesetzgeber bindenden Fortwirkung zukommen.“²²⁶ Dementsprechend gelangte der VfGH zu folgendem Ergebnis: „Das B-VG beschränkt sich darauf, den Grundsatz der Verhältniswahl aufzustellen, legt sich also nicht auf eine besondere Art des Verhältniswahlverfahrens fest, (sondern) überlässt vielmehr die Bestimmung des besonderen Systems und der Ausgestaltung im Einzelnen der einfachen Gesetzgebung, wobei es allerdings den bindenden Vorbehalt macht, dass das Bundesgebiet in Wahlkreise zu teilen ist, somit nicht einen einzigen Wahlkreis bilden darf. Die Regelung der Wahlzahl, (...) ist eine Vorschrift auf dem Gebiete des Wahlverfahrens, die zu erlassen in die Zuständigkeit des einfachen Gesetzgebers fällt.“²²⁷

Im Ergebnis ist daher der Verhältniswahlgrundsatz im B-VG einschränkend auf den Regelungsinhalt des § 34 WKNV 1918 bzw. des § 34 WNV 1920 zu versteinern: Beide Paragraphen ordnen die Berechnung einer Wahlzahl an mittels derer die Abgeordnetensitze zu vergeben sind. In jener Weise hat der Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 den Verhältniswahlbegriff im B-VG verstanden. Das ebenfalls in beiden Paragraphen angeordnete d'Hondtsche Verfahren zur Berechnung der Wahlzahl, das nur eines von über 200 verschiedenen

²²⁴ VfSlg 6.563/1971, S. 777

²²⁵ Sten. Prot. Prov. NV, 1. Band (1918 - 1919), 10. Sitzung vom 18.12.1918, S. 347

²²⁶ VfSlg 6.563/1971, S. 777; vgl. auch Punkt 2.4.1, S. 65

²²⁷ VfSlg 6.563/1971, S. 803; vgl. auch Punkt 2.4.1, S. 66

mathematischen Verfahren zur Berechnung einer Wahlzahl ist²²⁸, wurde jedoch vom Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 nicht als zwingender Bestandteil des Verhältniswahlrechtes verstanden, da auch das Hare'sche Verfahren und das Verfahren nach Hagenbach-Bischoff ausdrücklich als zulässige Varianten zur Verwirklichung eines Verhältniswahlrechtes vom Gesetzgeber der WKNV 1918 akzeptiert wurden.²²⁹ Wie im folgenden Abschnitt zu zeigen sein wird, bedeutet dieses Begriffsverständnis des Verhältniswahlgrundsatzes im B-VG durch den historischen Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 aber nur, dass - nach der durch die B-VG-Novelle 1992 eingetretenen Verfassungsänderung²³⁰ - die reine Verhältniswahl in einem einzigen Wahlkreis, der das gesamte Wahlgebiet umfasst verfassungsrechtlich möglich ist, sie ist jedoch nicht verfassungsrechtlich geboten.²³¹

3.1.1.2 Keine verfassungsrechtliche Anordnung der reinen Verhältniswahl

„Bei der reinen Verhältniswahl werden alle Mandate in einem Wahlkreis proportional nach den Stimmenanteilen verteilt. Es ergibt sich die höchstmögliche Proportionalität des Wahlergebnisses, die bloß durch die natürliche Hürde beschränkt ist, dass nur ganze Mandate vergeben werden können und daher - mathematisch betrachtet - Rundungseffekte notwendig sind.“²³² Das idealtypische Repräsentationsziel der reinen Verhältniswahl kann nur dann erreicht werden wenn alle zu vergebenden Mandate in einem einzigen Wahlkreis, der das gesamte Wahlgebiet umfasst, vergeben werden. Es müssen dementsprechend die Stimmensummen, welche die wahlwerbenden Parteien im gesamten Wahlgebiet erzielt haben, ermittelt werden, und die Mandate dürfen nur mittels der nach anerkannten Methoden (z. B. Hare'sches, Hagenbach-Bischoff'sches, d'Hondt'sches Verfahren) berechneten Wahlzahl auf die Parteien aufgeteilt werden. Jede Partei muss so viele Sitze erhalten als die Wahlzahl in ihrer Stimmensumme enthalten ist und keine Partei darf von der Mandatszuteilung ausgeschlossen werden, weil sie die gesetzliche Bedingung einer Grundmandatshürde oder einer Prozentklausel nicht erfüllt, solange die Wahlzahl in ihrer Stimmensumme zumindest einmal enthalten ist. Nach Ansicht von Klaus Poier

²²⁸ vgl. Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 384

²²⁹ vgl. Kelsen, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, 2. Band (1919), S. 112ff

²³⁰ vgl. Punkt 2.4.2, S. 67ff

²³¹ vgl. Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 385; vgl. dazu näher Punkt 3.1.1.2, S. 81ff

²³² Poier, Wahlsysteme im internationalen Vergleich - ein Überblick, in: Poier, Demokratie im Umbruch (2009), S. 61

fordert der Grundsatz der Verhältniswahl im B-VG grundsätzlich, „dass das Stimmen-/Mandats-Verhältnis der einzelnen Parteien im gesamten Wahlgebiet ein proportionales ist.“²³³ Reine Proportionalität, also die völlige Übereinstimmung des von den einzelnen Parteien im gesamten Wahlgebiet erzielten Stimmenanteils mit ihrem im Parlament zugewiesenen Mandatsanteil, so wie sie von der reinen Verhältniswahl als idealtypisches Repräsentationsziel angestrebt wird²³⁴, muss aber nicht gewährleistet werden.

3.1.1.2.1 Verzerrung der reinen Proportionalität durch Wahlkreiseinteilung

Dass die Verfassung kein klassisches reines Verhältniswahlrecht fordert, ergibt sich nicht nur aus der systematischen Wortinterpretation (Bedeutung der Sätze in ihrem Zusammenhang in den einschlägigen Artikeln des B-VG, etwa Art. 26 und Art. 95 B-VG), sondern auch aus dem Ergebnis der historischen Interpretation (Absicht des historischen Verfassungsgesetzgebers des Jahres 1920). Denn bereits die Vorschrift das Wahlgebiet in mehrere Wahlkreise zu teilen, die von Art. 26 Abs. 2 und Art. 95 Abs. 3 B-VG aufgestellt wird, führt zu Verzerrungen des proportionalen Stimmen-/Mandats-Verhältnisses der einzelnen Parteien im gesamten Wahlgebiet, wodurch das idealtypische Repräsentationsziel der reinen Verhältniswahl nicht verwirklicht werden kann. Aber auch die historischen Wahlrechtsnormen der WKNV 1918 und der WNV 1920, welche das Begriffsverständnis des historischen Verfassungsgesetzgebers vom Verhältniswahlrecht präzisieren, ordneten die Teilung des Staatsgebietes in Wahlkreise an. Sowohl § 1 der WKNV 1918²³⁵ als auch § 1 der WNV 1920²³⁶ teilten das Staatsgebiet in Wahlkreise ein.²³⁷ Bereits Hans Kelsen wies in seinem Kommentar zur WKNV 1918 völlig zurecht daraufhin, dass „die Kombination des Proportionalwahlsystems mit einer Wahlkreiseinteilung in vieler Beziehung sehr bedenklich ist. (...) Zum Wesen der Proportionalität (muss) eine Wahltechnik in Widerspruch geraten, die die Wählerschaft nach dem für das Wahlresultat wesensfremden Territorialprinzip in eine Vielheit von Wahlkörpern (Wahlkreise) zerreißt. Dieser Widerspruch kann soweit gehen, dass bei einer

²³³ Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 239

²³⁴ vgl. zur Funktionsweise der klassischen reinen Verhältniswahl Punkt 1.4.1, S. 28/29

²³⁵ StGBI 1918/115

²³⁶ StGBI 1920/351

²³⁷ vgl. zur Wahlkreiseinteilung von § 1 WKNV 1918 und § 1 WNV 1920 näher Punkt 2.3.1, S. 51 und Punkt 2.3.2, S. 55

derartigen Verfälschung des Proportionalitätsprinzips durch eine Wahlkreiseinteilung eine Partei, die bei der Wahl die Mehrheit aller Stimmen auch sich vereinigt hat, nur eine Minderheit der Mandate erhält, was natürlich aller Proportionalität Hohn spricht.²³⁸ Im Motivenbericht zur WKNV 1918 wird die in § 1 WKNV 1918 angeordnete Wahlkreiseinteilung des Staatsgebietes²³⁹ und damit die Ablehnung der reinen Verhältniswahl in einem einzigen, das gesamte Staatsgebiet umfassenden Wahlkreis wie folgt begründet: Bei der reinen Verhältniswahl „ist der Abgeordnete ganz und gar vom Boden losgelöst, die örtlichen Interessen gehen, auch soweit sie berechtigt sind, in der Volksvertretung völlig unter und der Abgeordnete schwebt gleichsam im luftleeren Raum. (...) Ein solches Wählen müsste unserem Volke nach einem halben Jahrhundert örtlicher Vertretung ganz unverständlich erscheinen und in jenen Volkskreisen, die doch territorial interessiert sind, mit Recht das Gefühl erwecken, dass sie nunmehr ganz unvertreten seien. (...) Wenn man sofort auf einen Landes- oder Reichsproporz überginge, so wäre der Sprung viel zu rasch und dieser rasche Sprung würde die Parteien erst ganz desorganisieren.“²⁴⁰

3.1.1.2.2 Verzerrung der reinen Proportionalität durch Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung bzw. Grundmandatshürde

Neben einer Wahlkreiseinteilung sind auch Sperrklauseln bzw. Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung mit der reinen Verhältniswahl unvereinbar. Obwohl das B-VG zu derartigen Maßnahmen, die geeignet sind, das proportionale Stimmen-/Mandatsverhältnis der Parteien zu verzerrn, keinerlei Anordnungen enthält, ist aus den einfachgesetzlichen Bestimmungen der WNV 1920 und aus den Materialien ersichtlich, dass der Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 die Einschränkung des Proporzprinzips durch Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung als zulässig erachtet hat. Denn bei Versteinerung des verfassungsrechtlichen Verhältniswahlbegriffes sind neben den Regelungen der WKNV 1918 auch die Bestimmungen der WNV 1920 heranzuziehen, da auch diese dem Begriffsverständnis des Verfassungsgesetzgebers des Jahres 1920 vom Verhältniswahlgrundsatz im B-VG zugrunde liegen dürften. **§ 38 c Abs. 2 der**

²³⁸ Kelsen, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, 2. Band (1919), S. 48/49

²³⁹ vgl. Punkt 2.3.1, S. 51

²⁴⁰ Sten. Prot. über die Sitzungen der Prov. NV für Deutschösterreich, 1. Band (1918 - 1919), Beilage 62, S. 19; vgl. auch Punkt 2.2.2, S. 48

Wahlordnung für die Nationalversammlung (WNV) 1920 bestimmte: „Keine Partei kann (...) im zweiten Ermittlungsverfahren mehr Abgeordnetensitze erhalten, als ihr im ersten Ermittlungsverfahren zugefallen sind.“²⁴¹ Die durch diese Regelung in der WNV 1920 aufgestellte Grundmandatshürde bewirkte, dass eine Partei nur dann Anspruch auf Zuweisung von Mandaten hatte, wenn ihr im ersten Ermittlungsverfahren zumindest ein Mandat zugefallen war. Damit war die Erlangung von zumindest einem Mandat im ersten Ermittlungsverfahren kardinale Voraussetzung für die generelle Zuweisung von Mandaten an eine Partei.²⁴² § 38 c Abs. 2 WNV 1920 schränkte damit das im § 34 WKNV 1918 bzw. im § 34 WNV 1920 zum Ausdruck kommende Proporz- bzw. Verhältniswahlprinzip, wonach jede Partei so viele Sitze erhält, als die Wahlzahl in ihrer Parteisumme enthalten ist, zugunsten großer Parteien mehrheitsfördernd ein. Denn gemäß § 38 WNV 1920 waren den Parteien nach Maßgabe ihrer Reststimmen, die beim ersten Ermittlungsverfahren nach § 34 WNV 1920 außer Berechnung geblieben waren, 15 weitere Sitze zuzuweisen. Zur Aufteilung dieser 15 Reststimmenmandate war anhand der Summe der Reststimmen jeder Partei gemäß § 38 c WNV 1920 das zweite Ermittlungsverfahren nach den gleichen Regeln wie das erste Ermittlungsverfahren nach den §§ 34 und 35 WNV 1920 durchzuführen, also wurden die 15 Reststimmenmandate demnach ebenfalls mittels der Wahlzahl, die nach dem d'Hondtschen Verfahren zu berechnen war, auf die Parteien aufgeteilt. Während das erste Ermittlungsverfahren auf Wahlkreisebene stattfand, wurde das zweite Ermittlungsverfahren im gesamten Staatsgebiet durchgeführt. Aber auch wenn eine Partei bei Addition aller auf sie im gesamten Staatsgebiet entfallenden (Rest)Stimmen im zweiten Ermittlungsverfahren die Wahlzahl erreichte, blieb ihr wegen der Grundmandatshürde des § 38 c Abs. 2 WNV 1920 das Mandat verwehrt, sofern sie nicht im ersten Ermittlungsverfahren in einem der 26 Wahlkreise ein Mandat gewonnen hatte.²⁴³ Der Mandatsverlust dieser Partei wirkte sich mehrheitsfördernd zugunsten der Parteien aus, welche im ersten Ermittlungsverfahren eines oder mehrerer Mandate erhalten und damit die gesetzliche Bedingung der Grundmandatsregelung erfüllt hatten.

²⁴¹ StGBI 1920/351

²⁴² vgl. die Ausführungen des VfGH zur inhaltsgleichen Regelung des § 76 Abs. 1 NRWO 1923, BGBl 1923/367, in VfSlg 1.381/1931, S. 225; vgl. auch Punkt 2.3.2, S. 60/61

²⁴³ vgl. Punkt 2.3.2, S. 56

Der Abgeordnete Franz *Dvorak* erläuterte bei der Sitzung der konst. NV vom 20. 7. 1920 die mögliche Auswirkung der Grundmandatshürde des § 38 c Abs. 2 WNV 1920 auf die Liste der Tschechen und wies daraufhin, dass durch die Bestimmung des § 38 c Abs. 2 WNV 1920 die Wähler sogar 100.000 und mehr Stimmen für die Kandidaten der Liste der Tschechen in ganz Österreich abgeben könnten und diese Kandidaten trotzdem kein Mandat erringen würden, wenn beim ersten Ermittlungsverfahren kein Kandidat von der Liste der Tschechen gewählt werden würde.²⁴⁴ Der Abgeordnete Friedrich *Adler* begründete die Einschränkung des Proporzprinzips durch die Grundmandatshürde des § 38 c Abs. 2 WNV 1920 im Wesentlichen damit, dass im Parlament nicht eine Menagerie von Individualitäten vertreten sein soll, sondern es ist gewollt, dass das Parlament eine Widerspiegelung der auf ökonomischen Bedingungen fundierten Klassenverhältnisse der Gesellschaft ist. Das ist der Sinn der Wahlordnung (der WNV 1920).²⁴⁵ Staatskanzler Karl *Renner* brachte in der Sitzung der Prov. NV vom 18. 12. 1918 als Begründung für Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung und damit verbundene Mehrheitsverstärkende Effekte zugunsten großer Parteien innerhalb eines Verhältniswahlsystems folgendes vor: „Nun bringt (...) das System, das wir gewählt haben, die Minoritäten zur Vertretung, (...) aber es bringt nicht die letzten Reste zur Vertretung und man wirft diesem System vor, dass doch in soundso vielen Wahlkreisen soundso viel kleine Minoritäten untergehen, die, auf ein größeres Gebiet zusammengerechnet, denn doch wieder die eine Mandatszahl (Wahlzahl) ergeben würden. (...) Ist es denn so bei uns in unserer deutschen Nation bestellt, dass wir Mangel hätten an der Vertretung von soundso viel kleinen Sonderinteressen? Unsere ganze Nation neigt ja allzusehr zu dem Sondergeiste, unsere Nation neigt zu sehr zur Zersplitterung und Verkrümmelung des geistigen Denkens; was wir aber brauchen, das ist die Zusammenfassung nach großen, wirklich gestaltenden, positiven Weltanschauungen, eine Zusammenfassung nach den großen ökonomischen Interessen. Geben Sie ein Haus, in dem Sie mit größter Sorgfalt alle Sonderinteressen ausgelesen haben. (...) Wir haben solche Vertretungen gehabt (...) wo jede Zusammenfassung, jede Organisation des Parlaments geradezu ausgeschlossen war, weil jede kleinste Gruppe ohne jede Unterordnung unter das Ganze auf ihrem Sonderwillen beharrt hat. Das können wir nicht brauchen, und so musste denn die Entscheidung getroffen werden, ob wir ein Parlament der letzten

²⁴⁴ vgl. Sten. Prot. konst. NV, 96. Sitzung, 20. 7. 1920, S. 3.125/3.126; vgl. auch Punkt 2.3.2, S. 59

²⁴⁵ Sten. Prot. konst. NV, 96. Sitzung, 20. 7. 1920, S. 3.135; vgl. auch Punkt 2.3.2, S. 59/60

Reste haben wollen oder ein Parlament der großen Volksinteressen, der großen Weltanschauungen, wie sie im Volke wirksam sind. Und aus diesem Grunde brauchen nicht tatsächlich Bedenken darüber zu bestehen, dass nicht jeder einzelne, jeder geringe Rest vertreten ist.“²⁴⁶ Wie Hans *Kelsen* zutreffend in seinem Kommentar zur WKNV 1918 anmerkt, betreffen diese Ausführungen von Staatskanzler Karl *Renner* nicht eine bestimmte Variante eines Verhältniswahlsystems, sondern das System der Proportionalität im Allgemeinen.²⁴⁷

3.1.1.2.3 Die Verletzung des Proporzprinzips als Maßnahme gegen die Parteienzersplitterung im Parlament ist verfassungsrechtlich zulässig

Zwar entspricht es dem Prinzip der Proportionalität, dass Parteien, welche die Wahlzahl, also die Stimmenmindestanzahl nicht erreichen, kein Mandat zugewiesen wird und ihnen damit eine Vertretung im Parlament verwehrt bleibt. Dieses Proporzprinzip kommt sowohl in § 34 WKNV 1918 als auch in § 34 WNV 1920 zum Ausdruck und wurde vom Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 mit dem Verhältniswahlgrundsatz im B-VG in Verfassungsrang gehoben. Auch vom VfGH wurde im Erkenntnis VfSlg 1.381/1931 die Festsetzung einer Wahlzahl als wesensnotwendiger Bestandteil eines Verhältniswahlsystems angesehen.²⁴⁸ Es steht daher im Einklang mit dem Prinzip der Proportionalität, wonach jede Partei so viele Sitze erhält als die Wahlzahl in ihrer Parteisumme enthalten ist, wenn bei einem Ermittlungsverfahren auf Wahlkreisebene, wie beim ersten Ermittlungsverfahren gemäß §§ 32ff WNV 1920, eine Partei kein Mandat erhält, weil sie im Wahlkreis die Wahlzahl nicht erreicht hat. Das Prinzip der Proportionalität wird aber verletzt, wenn bei einem Ermittlungsverfahren im gesamten Staatsgebiet, also österreichweit, gemäß § 38ff WNV 1920, 15 Sitze vergeben werden, und eine Partei, obwohl sie mit ihrer österreichweiten Stimmensumme die Wahlzahl erreicht, keinen Anspruch auf Zuweisung von einem dieser 15 Sitze hat. Auch Robert *Schick* betont in seinem Kommentar zu Art. 26 B-VG, dass „das Verhältniswahlrecht keineswegs intentional auf den Ausschluss kleinerer Parteien gerichtet (ist), sondern der Ausschluss ergibt sich, weil eben das Erreichen der Wahlzahl ein unabdingbares Erfordernis für das

²⁴⁶ Sten. Prot. Prov. NV, 1. Band (1918 - 1919), S. 344; vgl. auch *Kelsen*, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, 2. Band (1919), S. 51; vgl. auch Punkt 2.2.2, S. 48

²⁴⁷ vgl. *Kelsen*, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, 2. Band (1919), S. 51

²⁴⁸ vgl. VfSlg 1.381/1931, S. 225; vgl. auch Punkt 2.3.2, S. 60/61

Erreichen eines Mandates ist. (...) Zwar mag es plausibel sein, wenn bei nur einem Ermittlungsverfahren (auf Wahlkreisebene) Parteien leer ausgehen, weil sie die Erheblichkeitsschwelle nicht überschritten haben, doch versagt dieses Argument, wenn ein zweites Ermittlungsverfahren auf der Ebene eines anderen Wahlkreises (z. B. österreichweit) stattfindet, weil sich dann eben die Erheblichkeitsschwelle ändert.²⁴⁹ Aus dieser Tatsache kann abgeleitet werden, dass Abweichungen vom Proporzprinzip, wonach die Mandatsverteilung allein mittels der Wahlzahl zu erfolgen hat, verfassungsrechtlich zulässig sind.

Denn sowohl die Bestimmung des § 38 c Abs. 2 WNV 1920 als auch die Willensäußerungen der Gesetzgeber der WKNV 1918 und der WNV 1920 in den parlamentarischen Materialien beweisen, dass das Proporz- bzw. Verhältniswahlprinzip, das in den §§ 34 WKNV 1918 und 34 WNV 1920 zum Ausdruck kommt, und das Begriffsverständnis des Verfassungsgesetzgebers des Jahres 1920 vom Verhältniswahlgrundsatz im B-VG präzisiert, eingeschränkt bzw. gänzlich außer Acht gelassen werden darf, wenn durch diese Maßnahme der Zweck verfolgt wird, das Parlament vor der Zersplitterung in eine Vielzahl von kleinen Parteien (Parteienzersplitterung) zu schützen: „(Es) brauchen nicht (...) Bedenken darüber zu bestehen, dass nicht jeder (...) geringe Rest vertreten ist.“²⁵⁰ Das Prinzip der Proportionalität, wonach jede Partei so viele Sitze erhält als die Wahlzahl in ihrer Parteisumme enthalten ist, kann daher - verfassungsrechtlich zulässig - unberücksichtigt bleiben, um die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments zu gewährleisten: „Wir haben (...) Vertretungen gehabt (...) wo jede (...) Organisation des Parlaments (...) ausgeschlossen war, weil jede kleinste Gruppe ohne jede Unterordnung unter das Ganze auf ihrem Sonderwillen beharrt hat. Das können wir nicht brauchen.“²⁵¹ Regelungen, wie § 38 c Abs. 2 WNV 1920 verfolgen aber, wie aus den Materialien hervorgeht, auch den Zweck, die Stimmenkonzentration auf große Parteien zu begünstigen und damit die Mehrheitsbildung im Parlament zu erleichtern: „Was wir (...) brauchen, das ist die Zusammenfassung nach großen, wirklich gestaltenden, positiven Weltanschauungen, eine Zusammenfassung nach

²⁴⁹ Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.3 zu Art. 26 B-VG, S. 92 und Anmerkung 1.2.5 zu Art 26 B-VG, S. 99; vgl. auch Kier, Grundmandat und Splitterpartei, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, Band 11 (1931), S. 279ff

²⁵⁰ Sten. Prot. Prov. NV, 1. Band (1918 - 1919), S. 344; vgl. auch Kelsen, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, 2. Band (1919), S. 51; vgl. auch Punkt 2.2.2, S. 48

²⁵¹ Sten. Prot. Prov. NV, 1. Band (1918 - 1919), S. 344; vgl. auch Kelsen, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, 2. Band (1919), S. 51; vgl. auch Punkt 2.2.2, S. 48

den großen ökonomischen Interessen.“²⁵² bzw. es ist gewollt, dass das Parlament eine Widerspiegelung der auf ökonomischen Bedingungen fundierten Klassenverhältnisse der Gesellschaft ist. Das ist der Sinn der Wahlordnung.²⁵³ Mit § 38 c Abs. 2 WNV 1920 ist damit für den einfachen Gesetzgeber bei Gestaltung der Wahlordnung die Möglichkeit eröffnet, auch ohne ausdrückliche verfassungsgesetzliche Anordnung oder Erlaubnis, vom System der reinen Verhältniswahl, bei dem die Mandatsverteilung allein von der Wahlzahl bestimmt wird, abzugehen, und eine andere Variante eines Verhältniswahlsystems zu wählen, solange auch in diesem System eine Wahlzahl berechnet wird, nicht wie bei der klassischen relativen/absoluten Mehrheitswahl für die Zuweisung von Mandaten zur Gänze auf das Erreichen einer bestimmten Stimmensumme abgestellt wird, und das Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl (Übereinstimmung von Stimmen- und Mandatsanteil der Parteien) weitgehend gewahrt bleibt. Denn wie § 34 WNV 1920 zeigt, war auch die WNV 1920 dem Proporzprinzip verpflichtet, das die Verteilung der Mandate mittels der Wahlzahl verlangt, daher sind Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung, wie die Grundmandatshürde des § 38 c Abs. 2 WNV 1920, als Ausnahme von diesem Prinzip anzusehen. Wie noch darzulegen sein wird, darf der einfache Gesetzgeber, zum Zwecke der Sicherstellung eines arbeitsfähigen Parlaments, Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung daher auch nur bis zu einer bestimmten Höhe in der Wahlordnung vorsehen. Die Grenze, bis zu der solche Maßnahmen verfassungskonform sind, ist durch Rückgriff auf die einfachgesetzlichen Bestimmungen der WKNV 1918 und der WNV 1920 zu ermitteln, da diese vom historischen Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 vorgefunden wurden, und seinem Begriffsverständnis vom Verhältniswahlgrundsatz im B-VG zugrunde liegen dürften.²⁵⁴

²⁵² Sten. Prot. Prov. NV, 1. Band (1918 - 1919), S. 344; vgl. auch Kelsen, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, 2. Band (1919), S. 51; vgl. auch Punkt 2.2.2, S. 48

²⁵³ vgl. Sten. Prot. konst. NV, 96. Sitzung, 20. 7. 1920, S. 3.135; vgl. auch Punkt 2.3.2, S. 59/60

²⁵⁴ vgl. zu Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung und ihre verfassungsrechtlich zulässige Höchstgrenze Punkt 3.1.1.8, S. 120ff

3.1.1.2.4 Keine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Schaffung des reinen Verhältniswahlrechtes für einfachen Gesetzgeber aus Versteinerung des Verhältniswahlbegriffes im B-VG ableitbar

Aus der Versteinerung des verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatzes ergibt sich nicht nur die Unabdingbarkeit der Wahlzahl und der Ausschluss des klassischen relativen/absoluten Mehrheitswahlrechtes für Wahlen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene in Österreich, sondern auch, dass der Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 mit dem Verhältniswahlgrundsatz im B-VG keinesfalls ein reines Verhältniswahlrecht angeordnet hat bzw. anordnen wollte. Da das Bundesverfassungs-Gesetz seit seinem Inkrafttreten im Jahr 1920 in seinen für das Wahlrecht einschlägigen Artikeln die Vorschrift enthält, das Wahlgebiet in Wahlkreise zu teilen, ist damit klar gestellt, dass auch der seit diesem Zeitpunkt bestehende verfassungsgesetzliche Verhältniswahlgrundsatz nicht nur keine Verpflichtung enthält, ein reines Verhältniswahlrecht zu schaffen, sondern dem einfachen Gesetzgeber sogar die Schaffung eines reinen Verhältniswahlsystems in den Wahlordnungen verbot (jedenfalls bis zur B-VG-Novelle 1992). Denn für ein reines Verhältniswahlrecht, das die völlige Übereinstimmung des Stimmen-/Mandats-Verhältnisses der einzelnen Parteien im gesamten Wahlgebiet anstrebt, ist die Verteilung aller Parlamentsmandate in einem einzigen Wahlkreis, der das gesamte Wahlgebiet umfasst, erforderlich, um die von den Parteien im gesamten Wahlgebiet erzielten Stimmensummen entsprechend berücksichtigen zu können. Darüber hinaus ist aus der Bestimmung des § 38 c Abs. 2 WNV 1920 und den parlamentarischen Materialien zur WKNV 1918 und zur WNV 1920 ableitbar, dass der Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung als vereinbar mit dem Verhältniswahlgrundsatz im B-VG erachtet hat. Solche Maßnahmen, wie die von § 38 c Abs. 2 WNV 1920 aufgestellte Grundmandatshürde, stellen eine zusätzliche gesetzliche Bedingung dar, die Parteien neben dem Erreichen der Wahlzahl erfüllen müssen, um an der Mandatsverteilung teilnehmen zu dürfen. Im System der reinen Verhältniswahl wird aber die Mandatsvergabe allein durch die Wahlzahl bestimmt, daher sind zusätzlich aufgestellte Hürden innerhalb dieses Wahlsystems unzulässig. **Daher ist im Grundsatz (bzw. in den Grundsätzen) der Verhältniswahl keine verfassungsrechtliche Anordnung an den einfachen Gesetzgeber zu erblicken,**

ein hochproportionales reines Verhältniswahlrecht in den Wahlordnungen

vorzusehen. Gleichlautend argumentiert auch Klaus Poier: „Aus den übrigen (Verfassungs)bestimmungen (Wahlkreiseinteilung des Art. 26 Abs. 2 und des Art. 95 Abs. 3 B-VG) und insbesondere aus historischer Interpretation (Grundmandatshürde der WNV 1920, StGBI 1920/351) ergibt sich, (...) dass der Grundsatz der Verhältniswahl den (einfachen) Gesetzgeber nicht verpflichtet, ein reines Verhältniswahlrecht zu statuieren, vielmehr war etwa ein einheitlicher Bundeswahlkreis vor der NRWO 1992 aufgrund der Wahlkreisvorschriften gar nicht zulässig. Das B-VG sieht seit 1920 eine wahlkreismäßige Vertretung vor, die erst 1992 durch das verpflichtende abschließende Ermittlungsverfahren (auf Bundesebene) relativiert wurde²⁵⁵. Der Gesetzgeber darf zudem den Grundsatz der Verhältniswahl zur Vermeidung einer Zersplitterung der Parteienlandschaft einschränken und eine Eingangsschranke (Grundmandatshürde, Prozentklausel) vorsehen. Bei der Etablierung eines konkreten Verhältniswahlsystems kommt damit dem Gesetzgeber ein gewisser Spielraum zu. Wo dessen Grenze ist, blieb allerdings bisher vom Verfassungsgerichtshof unbeantwortet.“²⁵⁶

Als Ergebnis der Versteinerung des Verhältniswahlgrundsatzes im B-VG ist festzuhalten, dass der Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 sich nicht auf ein konkretes Verhältniswahlsystem festgelegt hat. Die Bestimmungen der WKNV 1918 und der WNV 1920 liegen zwar dem Begriffsverständnis des Verfassungsgesetzgebers des Jahres 1920 vom Verhältniswahlrecht zugrunde, und daher sind diese Wahlordnungen als verfassungskonforme Verwirklichung des Verhältniswahlgrundsatzes im B-VG zu werten, es handelt sich bei diesen einfachgesetzlichen, historischen Wahlrechtsnormen aber um keine ‚versteinerbare‘ Rechtsgrundlage, in welcher die einzige verfassungsrechtlich zulässige Verwirklichung des Verhältniswahlsystems zu sehen ist.²⁵⁷ Dieser Ansicht ist auch Gerhard Strejcek: „Einerseits kann argumentiert werden, dass sich der Verfassungsgesetzgeber an einer Ausprägung des Wahlsystems (...) orientierte, die er vorfand und offenkundig als eine (wenngleich nicht die einzige zulässige) Verwirklichung des Verhältniswahlsystems anerkannte, andererseits ließ dieser

²⁵⁵ vgl. die B-VG-Novelle 1992, BGBl 1992/470

²⁵⁶ Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 239/240

²⁵⁷ vgl. die Ausführungen des VfGH im Erkenntnis VfSlg 6.563/1971, S. 777ff, in dem dieser eine ablehnende Haltung zur Versteinerung der WKNV 1918 und der WNV 1920 vertrat; vgl. auch Punkt 2.4.1, S. 62ff

bewusst einen gesetzgeberischen Spielraum für zukünftige Änderungen des Wahlsystems.²⁵⁸ Mit dem Verhältniswahlgrundsatz im B-VG wurde demnach lediglich die Unabdingbarkeit der Berechnung einer Wahlzahl und der Ausschluss des relativen/absoluten Mehrheitswahlrechtes, wie auch der Ausschluss sämtlicher Wahlsysteme, in denen für die Zuteilung der Mandate an die Parteien zur Gänze auf das Erreichen einer relativen/absoluten Stimmenmehrheit abgestellt wird, vom Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 festgeschrieben. Aus diesem Grund ist der Rechtsansicht des VfGH im Erkenntnis VfSlg 1.381/1931 zu folgen, wonach „das Bundes-Verfassungsgesetz den Grundsatz der Verhältniswahl im Gegensatz zum Grundsatz der Mehrheitswahl festgelegt (hat). Alles Nähere, wie namentlich die Art des Verfahrens und seine Ausgestaltung im Einzelnen, hat es der einfachen Gesetzgebung überlassen, ihr jedoch hierbei eine bindende Regel vorgeschrieben, indem es im Art. 26 Abs. 2, hinsichtlich der räumlichen Grundlagen der Wahlen bestimmte verfassungsgesetzliche Grundsätze aufgestellt hat, nämlich: die Einteilung des Bundesgebietes in räumlich geschlossene Wahlkreise, deren Grenzen die Landesgrenzen nicht schneiden dürfen, die Verteilung der Abgeordneten auf die Wahlberechtigten eines Wahlkreises (Wahlkörpers) im Verhältnis der Bürgerzahl der Wahlkreise und die Unzulässigkeit der Gliederung der Wählerschaft in andere Wahlkörper.“²⁵⁹ Die Verfassung sieht nur den Grundsatz der Verhältniswahl vor, ordnet aber keine bestimmte Art des Verhältniswahlrechtes an. Der VfGH hat allein zu überprüfen, ob das gewählte Wahlsystem diesem Grundsatz entspricht, nicht jedoch, ob gerade das vollkommenste System, also die reine Verhältniswahl, gewählt wurde.²⁶⁰

3.1.1.3 Abweichungen von der strikten mathematischen Proportionalität sind verfassungsrechtlich unbedenklich

Aus der Versteinerung des verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatzes durch Rückgriff auf die vom Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 vorgefunden historischen Wahlordnungen (WKNV 1918 und WNV 1920) ergibt sich, wie dargelegt, dass dieser Grundsatz dem einfachen Gesetzgeber zwar die Einführung der

²⁵⁸ Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 43; vgl. auch Punkt 2.4.1, S. 66

²⁵⁹ VfSlg 1.381/1931, S. 220; vgl. auch Punkt 2.4.1, S. 63/64

²⁶⁰ vgl. VfSlg 1.381/1931, S. 226; vgl. auch Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 236

klassischen relativen/absoluten Mehrheitswahl für Wahlen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene verbietet, ihn aber auch nicht verpflichtet ein reines Verhältniswahlsystem in den Wahlordnungen vorzusehen. Damit steht aber nur fest, dass einerseits das relative/absolute Mehrheitswahlrecht verfassungsrechtlich unzulässig ist, und andererseits aber auch ein rein proportionales Stimmen-/Mandatsverhältnis der Parteien, wie es von der reinen Verhältniswahl als Repräsentationsziel angestrebt wird, von der Verfassung nicht gefordert wird. Der einfache Gesetzgeber darf somit kein Mehrheitswahlrecht im klassischen Sinn einführen, muss aber gleichzeitig die völlige Übereinstimmung des von den einzelnen Parteien im gesamten Wahlgebiet erzielten Stimmenanteils mit ihrem im Parlament zugewiesenen Mandatsanteil, so wie sie von der reinen Verhältniswahl als idealtypisches Repräsentationsziel angestrebt wird, auch nicht gewährleisten. Abweichungen von der strikten mathematischen Proportionalität sind demnach verfassungsrechtlich unbedenklich. Abgesehen von den erwähnten Formen des Mehrheitswahlrechtes, die verfassungsrechtlich jedenfalls unzulässig sind (relatives/absolutes Mehrheitswahlrecht in Ein- und Mehrmannwahlkreisen, Mehrheitswahlrecht das neben dem mehrheitlich gewählten Kandidaten nur die relativ stärkste Minderheit im Wahlkreis zur Vertretung zulässt) ist es daher unklar wie weit der einfache Gesetzgeber vom idealtypischen Repräsentationsziel der reinen Verhältniswahl abgehen darf, da, wie gezeigt, der verfassungsrechtliche Verhältniswahlgrundsatz kein reines Verhältniswahlrecht, sondern nur ein Verhältniswahlrecht fordert, das sich dem Repräsentationsziel der reinen Verhältniswahl annähert. Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang, dass der VfGH nach wie vor, wie auch ein Teil der Lehre²⁶¹, an einer traditionellen Definition von Mehrheits- und Verhältniswahl festhält, anstatt genau zwischen der Entscheidungsregel, die innerhalb des Wahlsystems zur Anwendung gelangt (der Mandatsverteilungsmethode), und dem vom Wahlsystem verwirklichten Repräsentationsziel, also dem Ergebnis der Wahl nach der Mandatsverteilung (dem Mandatsanteil der einzelnen Parteien im Parlament), zu unterscheiden.

²⁶¹ vgl. z. B. Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 312

3.1.1.3.1 Die Definition der Verhältniswahl durch den VfGH - keine Unterscheidung zwischen Entscheidungsregel und Repräsentationsziel eines Wahlsystems

Wie bereits unter Punkt 1.4.1, S. 28 ausgeführt wurde, ist mit der Entscheidungsregel die Methode innerhalb eines Wahlsystems gemeint, die zur Übertragung der Stimmen in Mandate herangezogen wird (also die Art und Weise, wie die zu vergebenden Mandate, an die Wahlkreis- und/oder Listenkandidaten aufgeteilt werden²⁶²), während das Repräsentationsprinzip zeigt, welches konkrete Ziel ein Wahlsystem bei der Aufteilung der Mandate verfolgt (es kommt auf das Verhältnis von Stimmen und Mandaten im gesamten Wahlgebiet an.²⁶³). Bei der klassischen (reinen) Verhältniswahl richtet sich sowohl die Entscheidungsregel als auch das Repräsentationsziel nach dem Proporzprinzip, was bedeutet, dass sich die Mandatsvergabe an eine Partei an ihrem bei der Wahl erzielten Stimmenanteil orientiert, und das angestrebte Ziel, das es zu erreichen gilt, ist eine möglichst genaue Übereinstimmung des Mandatsanteiles der Parteien im Parlament mit deren Stimmenanteil bei der Wählerschaft.²⁶⁴ Nur bei der reinen Verhältniswahl entspricht das Ergebnis der Entscheidungsregel (also der Mandatsverteilungsmethode) immer auch dem Repräsentationsziel, das von der Verhältniswahl angestrebt wird, (Übereinstimmung des Mandatsanteiles im Parlament mit dem bei der Wahl erzielten Stimmenanteil), weil bei der reinen Verhältniswahl die Mandatsverteilung in einem einzigen Wahlkreis stattfindet, und nur von der nach anerkannten Methoden (z. B. Hare'sches, Hagenbach-Bischoff'sches, d'Hondt'sches Verfahren) berechneten Wahlzahl bestimmt wird (ohne Verzerrung durch künstliche Hürden wie Grundmandats- oder Prozentklauseln). Jede andere Form der Verhältniswahl (Subtypen des Verhältniswahlsystems, wie die unter Punkt 1.2 erwähnte Verhältniswahl mit Sperrklausel), führen zwangsläufig dazu, dass dieses idealtypische Repräsentationsziel der Verhältniswahl nicht in voller Reinheit verwirklicht werden kann. Diese Tatsache ändert aber nichts daran, dass es sich bei solchen Subtypen der Verhältniswahl dennoch um ein Verhältniswahlsystem handelt, da das Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl (Proporzprinzip) auch innerhalb derartiger Wahlsystemsubtypen überwiegt. Denn die Zuordnung jedes Wahlsystems zu den beiden Wahlsystemhaupttypen (Mehrheitswahl oder Verhältniswahl) erfolgt

²⁶² vgl. Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem (2007), S. 141

²⁶³ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 70

²⁶⁴ vgl. Grafik 3 unter Punkt 1.4.1, S. 29

immer anhand des Repräsentationsziels, welches bei dem jeweiligen Wahlsystem dominiert oder zumindest überwiegt.²⁶⁵

Bislang definiert der VfGH seit dem Erkenntnis VfSlg 1.381/1931 in ständiger Judikatur die Mehrheitswahl „als Wahlsystem, bei dem die Mehrheit in den einzelnen Wahlkreisen entscheidet, hingegen die Verhältniswahl als ein Wahlsystem, bei dem den Parteien eine Vertretung im Parlament nach Maßgabe ihrer Stärke gesichert wird.“²⁶⁶ Mehrheitswahl wird also von der Entscheidungsregel her technisch definiert, während bei der Verhältniswahl in dieser Diktion auf das Ergebnis und das Repräsentationsprinzip abgestellt wird.²⁶⁷, wie Klaus Poier kritisch anmerkt. Der VfGH folgt dieser Definition aber nicht, wenn er in seinem Erkenntnis VfSlg 3.653/1959 zugunsten einer rein wahlkreisbezogenen Vertretung der Parteien das Wahlergebnis im gesamten Bundesgebiet für unbedeutend erklärt²⁶⁸ und damit auch bei der Verhältniswahl anstatt des Repräsentationsprinzips (Mandatsanteil der einzelnen Parteien im Parlament) die Entscheidungsregel (die Mandatsverteilungsmethode) in den Vordergrund stellt. Das Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl scheint aber für den VfGH doch wieder eine Rolle zu spielen, wenn er in seinem Erkenntnis VfSlg 14.035/1995 offenbar davon ausgeht, dass eine Grundmandatshürde in einer Wahlordnung mit einem Wahlkreis, in dem für das Erreichen eines Mandats im Regelfall mehr als 50 % der Stimmen nötig sind, nur dann verfassungswidrig ist, wenn diese hohe Eintrittsschwelle nicht durch eine alternative Prozentklausel abgeschwächt wird²⁶⁹, - für deren Erreichen aber die Stimmensumme einer Partei im gesamten Wahlgebiet und nicht in einem Wahlkreis ausschlaggebend ist - womit wieder das Wahlresultat im gesamten Wahlgebiet und nicht in einzelnen Wahlkreisen in den Vordergrund rückt. Für den VfGH, „aber auch für den größten Teil der Lehre²⁷⁰ bleibt der Grundsatz der Verhältniswahl dennoch in erster Linie auf technische Regelungen der Mandatsverteilung - und damit auf die Entscheidungsregel der Verhältniswahl - bezogen. Die Wahlzahl, ihre Errechnung und Anwendung stehen im Mittelpunkt der Betrachtungen. Eine

²⁶⁵ vgl. Punkt 1.2, S. 15 und Punkt 1.4.1, S. 28

²⁶⁶ vgl. VfSlg 1.381/1931, S. 222; vgl. auch VfSlg 8.700/1979, 8.852/1980, 9.224/1981, 10.178/1984

²⁶⁷ Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 236

²⁶⁸ vgl. Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des VfGH, 24. Heft (1959), VfSlg 3.653/1959, S. 470/471

²⁶⁹ vgl. VfSlg 14.035/1995

²⁷⁰ vgl. etwa Oberndorfer/Pernthaler/Winkler, Verhältniswahlrecht als Verfassungsgrundsatz (1976); vgl. auch Koja, Verhältniswahlrecht als Verfassungsgrundsatz, JBI 1978, S. 303ff

Vergabe von Mandaten - auch nur eines Teiles - ohne Wahlzahl wird als unzulässig angesehen.²⁷¹ Das Stimmen-/Mandats-Verhältnis im gesamten Wahlgebiet spielt hingegen nur eine untergeordnete Rolle, wobei diese unterschiedliche Zugangsweise durchaus zu seltsam anmutenden Ergebnissen führen kann.²⁷² Die vom VfGH vertretene Ansicht, die bereits angesprochen wurde, wonach es eine Verhältniswahl ohne Wahlzahl nicht gibt, ist zwar völlig korrekt, „denn eine Aufteilung der Mandate auf die Parteien auf der Grundlage der Stimmensummen kann nur mit Hilfe eines Quotienten (=Wahlzahl) erfolgen,²⁷³ doch „ist es für die Wahlzahl (...) von grundlegender Bedeutung, ob die verhältnismäßige Aufteilung der Mandate nach der Verfassung und der Wahlordnung im ganzen Staatsgebiet oder aber in einzelnen Wahlkreisen stattfindet“²⁷⁴, was der VfGH auch anzuerkennen scheint. Weitergehend macht es aber nicht nur einen Unterschied für die Berechnung der Wahlzahl, also der Mindeststimmenanzahl für die Zuteilung eines Sitzes, ob die verhältnismäßige Aufteilung der Mandate im ganzen Staatsgebiet oder in einzelnen Wahlkreisen stattfindet, auch für den letztendlichen Mandatsstand der Parteien im Parlament (dem letztendlichen Ergebnis der Wahl, welches das Repräsentationsziel des Wahlsystems zeigt) macht es einen Unterschied, ob die Mandate in mehreren Wahlkreisen oder in einem einzigen Wahlkreis, der das gesamte Wahlgebiet umfasst, vergeben werden.

Es kam beispielsweise aus diesem Grund bei den Nationalratswahlen 1953 und 1959 zu der Situation einer Mandatsminderheit im Parlament trotz Stimmenmehrheit im gesamten Wahlgebiet, als die SPÖ von den Wählern zur stimmenstärksten Partei in Österreich gewählt wurde, aber aufgrund der wahlkreisbezogenen Repräsentation ein Mandat weniger als die ÖVP erhielt, die damit nach Mandaten als stärkste Partei aus den Wahlen hervorging, obwohl die ÖVP bundesweit weniger Stimmen bekommen hatte.²⁷⁵ Der Mandatsanteil der einzelnen Parteien im Parlament widersprach also damals eindeutig dem Repräsentationsziel der reinen Verhältniswahl, weil es, beim Repräsentationsziel auf das Verhältnis von Stimmen und Mandaten im gesamten Wahlgebiet ankommt, und daher damals der SPÖ, die

²⁷¹ vgl. vor allem VfSlg 3.653/1959; vgl. auch Oberndorfer/Pernthaler/Winkler, Verhältniswahlrecht als Verfassungsgrundsatz (1976)

²⁷² Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 238

²⁷³ VfSlg 3.653/1959, S. 470

²⁷⁴ VfSlg 1.381/1931, S. 223

²⁷⁵ vgl. das Ergebnis der Nationalratswahl 1953 und 1959, abrufbar unter

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/nationalrat/NRW_History.aspx

bundesweit mehr Stimmen erzielt hatte als die ÖVP, auch mehr Mandate als der ÖVP bzw. allenfalls zumindest gleich viele Mandate wie der ÖVP im Parlament zugesprochen hätten werden müssen, aber keinesfalls weniger Mandate als der ÖVP, die damals stimmenmäßig hinter der SPÖ zurückgeblieben war. Nur dann wäre dem idealtypischen Repräsentationsziel der reinen Verhältniswahl entsprochen gewesen. Mit der Verteilung der Mandate in Wahlkreisen anstatt im gesamten Wahlgebiet kann das Repräsentationsziel der reinen Verhältniswahl in aller Regel nicht verwirklicht werden.

Bereits Hans Kelsen kritisierte im Jahr 1918 die in der WKNV 1918 vorgesehene Wahlkreiseinteilung, weil diese lediglich zu einer wahlkreisbezogenen Repräsentation der Parteien führt, aber keine verhältnismäßige Vertretung der Parteien im gesamten Wahlgebiet ermöglicht: „Verbindet man, wie dies im Entwurfe des Staatskanzlers geschieht, ein Proportionalwahlsystem mit einer echten Wahlkreiseinteilung (...) dann besteht die große Gefahr, dass zwar die politischen Gruppen innerhalb eines Wahlkreises eine verhältnismäßige Vertretung finden, dass aber das Gesamtresultat der Wahlen mit dem Prinzip der Proportionalität in Widerspruch gerät.“²⁷⁶ Dementsprechend wies er in jenem Artikel in der Neuen Freien Presse vom 1. 12. 1918 „bereits auf das Problem der Mandatsminderheit trotz Stimmenmehrheit etwa bei der Wahlkreiseinteilung in Wien und die damit verbundene Gefahr für die Gleichheit des Wahlrechts hin.“²⁷⁷ Hans Kelsen erkannte also schon zum damaligen Zeitpunkt, dass jede Wahlkreiseinteilung das Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl verzerrt, sodass der endgültige Mandatsanteil der einzelnen Parteien im Parlament in aller Regel nicht mit ihrem im gesamten Wahlgebiet erzielten Stimmenanteil übereinstimmt bzw. eine Partei im Parlament überhaupt gänzlich unvertreten bleiben könnte, wenn sie in jedem Wahlkreis knapp hinter der Wahlzahl zurückbleibt, obwohl ihr nach ihrer Stimmensumme im gesamten Wahlgebiet durchaus Mandate im Parlament zustehen würden.²⁷⁸ Wie das Beispiel der Nationalratswahlen 1953 und 1959 zeigt, ließ der damalige verfassungsrechtliche Verhältniswahlbegriff auch Mandatsstände der Parteien zu, die eindeutig dem Repräsentationsziel der reinen Verhältniswahl widersprachen. Die vom VfGH verwendete und bereits weiter oben angeführte Definition der Verhältniswahl,

²⁷⁶ Kelsen, Der Proporz im Wahlordnungsentwurf in: Neue Freie Presse vom 1. 12. 1918, S. 3

²⁷⁷ Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 21; vgl. auch Kelsen, Der Proporz im Wahlordnungsentwurf in: Neue Freie Presse vom 1. 12. 1918, S. 4

²⁷⁸ vgl. Kelsen, Der Proporz im Wahlordnungsentwurf in: Neue Freie Presse vom 1. 12. 1918, S. 3/4

wonach „das Verhältniswahlrecht darin (besteht), dass allen politischen Parteien von zahlenmäßig erheblicher Bedeutung eine Vertretung im Parlament nach Maßgabe ihrer Stärke gesichert wird“²⁷⁹, kann daher nur eine allgemeine Beschreibung des Verhältniswahlrechtes in seiner klassischen (reinen) Ausprägung sein, ist aber als Definition des verfassungsrechtlichen Verhältniswahlbegriffes unzureichend. Dementsprechend präzisierte der VfGH in seinem Erkenntnis VfSlg 3.653/1959: „Bei der Umschreibung der Grundsätze der Verhältniswahl im Sinne des B-VG muss auch Art. 26 Abs. 2 B-VG berücksichtigt werden, der vorschreibt, dass das Bundesgebiet in Wahlkreise einzuteilen ist. Diese Bestimmung schließt aus, dass die Nationalratswahl in einem einzigen Wahlkörper durchgeführt wird. Sie bewirkt, dass die Parteien im Nationalrat nach ihrer Bedeutung in den einzelnen Wahlkreisen und nicht nach ihrer Bedeutung im ganzen Bundesgebiet vertreten sind.“²⁸⁰ Für Hans Kelsen bedeutete eine solche Regelung, die, wie am Beispiel der Nationalratswahlen 1953 und 1959 gezeigt, zur Mandatsminderheit im Parlament trotz Stimmenmehrheit im gesamten Wahlgebiet führen kann, die vollkommene Aufhebung des Proportionalwahlsystems²⁸¹, ganz offensichtlich aber nicht für den Verfassungsgesetzgeber, der in Art. 26 Abs. 2 B-VG ausdrücklich die Teilung des Wahlgebietes in Wahlkreise anordnete, was einem Verbot des Wahlsystems der reinen Verhältniswahl gleichkam.

3.1.1.3.2 Das Repräsentationsziel der Verhältniswahl steht seit der B-VG-Novelle 1992 auf Bundesebene im Vordergrund

Die Betonung der wahlkreisbezogenen Repräsentation der Parteien zu Lasten ihrer verhältnismäßigen Vertretung im gesamten Wahlgebiet durch den VfGH in seiner vergangenen Rechtsprechung ist verständlich, weil bis zur B-VG-Novelle 1992 ein abschließender bundesweiter Proportionalausgleich in einem einzigen bundesweiten Wahlkreis, und damit im gesamten Wahlgebiet, verfassungsrechtlich gar nicht zulässig war, da das B-VG vor der Novelle die Einteilung des Bundesgebietes in mehrere Wahlkreise verlangte und die Einrichtung eines einzigen bundesweiten Wahlkreises, der für eine Berücksichtigung des bundesweiten Stimmenergebnisses der Parteien notwendig gewesen wäre, damit untersagte. Erst seit der B-VG-Novelle 1992 ordnet Art. 26 Abs. 2 B-VG auf Bundesebene einen proportionalen

²⁷⁹ VfSlg 1.381/1931, S. 222

²⁸⁰ VfSlg 3.653/1959, S. 470/471

²⁸¹ vgl. Kelsen, Der Proporz im Wahlordnungsentwurf in: Neue Freie Presse vom 1. 12. 1918, S. 4

Ausgleich an, und der einfache Landesgesetzgeber ist durch Art. 95 Abs. 3 B-VG ermächtigt, einen solchen Proportionalausgleich auf Landesebene vorzusehen. „Dadurch relativiert sich das bisher im Vordergrund gestandene Prinzip der wahlkreismäßigen Repräsentation bedeutend und rückt das Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl im Sinne eines proportionalen Verhältnisses von Stimmen und Mandaten im gesamten Wahlgebiet in den Mittelpunkt.“²⁸² Im Erkenntnis VfSlg 18.036/2006 wies der VfGH bereits daraufhin, dass „die wahlkreisweise Repräsentation durch die mit der B-VG-Novelle BGBI. 1992/470 bewirkte Änderung des Art. 26 B-VG, nämlich mit der dadurch geschaffenen Regelung des Abs. 2 dritter Satz über das abschließende Ermittlungsverfahren im gesamten Bundesgebiet nach den Grundsätzen der Verhältniswahl, an Bedeutung verloren hat.“²⁸³ Der VfGH bekräftigte mit dieser Aussage eine schon in seinem Erkenntnis VfSlg 15.616/1999 vertretene Auffassung, wonach „die Auswirkung des verfassungsrechtlichen Gebotes der Gliederung des Wahlkörpers in - mehrere - Wahlkreise für Nationalratswahlen insoferne an Bedeutung verloren (hat), als Art. 26 Abs. 2 vorletzter Satz B-VG, idF der B-VG-Novelle BGBI. 1992/470, nunmehr ein abschließendes Ermittlungsverfahren im gesamten Bundesgebiet vorsieht, durch das sowohl ein Ausgleich der den wahlwerbenden Parteien in den Wahlkreisen zugeteilten als auch eine Aufteilung der noch nicht zugeteilten Mandate nach den Grundsätzen der Verhältniswahl erfolgt.“²⁸⁴ In der Anerkennung des Bedeutungsverlustes der wahlkreisweisen Repräsentation zugunsten einer verhältnismäßigen Vertretung im gesamten Wahlgebiet, also zugunsten eines proportionalen Stimmen-/Mandats-Verhältnisses der einzelnen Parteien im gesamten Wahlgebiet, ist daher eine neu begonnene, ständige Judikaturlinie des VfGH zu erblicken. Damit ist klargestellt, dass nach der geltenden Verfassungsrechtslage das Repräsentationsziel der Verhältniswahl jedenfalls auf Bundesebene bei Nationalratswahlen im Vordergrund steht, und gleichfalls auch auf Landesebene bei Landtagswahlen, wenn der einfache Landesgesetzgeber einen abschließenden Proportionalausgleich in der Wahlordnung vorgesehen hat. Es kommt dann vorrangig nicht mehr auf die Mandatsverteilungsmethode, sondern auf das Ergebnis der Wahl nach der Mandatsverteilung, also dem Mandatsanteil der einzelnen Parteien im Parlament an.

²⁸² Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 239

²⁸³ VfSlg 18.036/2006

²⁸⁴ VfSlg 15.616/1999

Die Verfassung schreibt seit der B-VG-Novelle 1992 nunmehr vor, dass die Parteien im gesamten Wahlgebiet verhältnismäßig vertreten sein sollen, was bedeutet, dass sich ihr Mandatsanteil im Parlament sich ihrem im gesamten Wahlgebiet erzielten Stimmenanteil weitgehend anzunähern hat.²⁸⁵

Da es seit der B-VG-Novelle 1992 dem einfachen Gesetzgeber auf Bundesebene und auf Landesebene verfassungsrechtlich erlaubt ist, in den Wahlordnungen die Stimmenergebnisse der Parteien im gesamten Wahlgebiet zu berücksichtigen, und das B-VG auch keine Anordnung über Sperrklauseln enthält, ist es ihm nun nicht mehr verboten ein reines Verhältniswahlsystem einzuführen. Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Einführung der reinen Verhältniswahl besteht aber für den einfachen Gesetzgeber auch nach geltender Verfassungsrechtslage (nach der B-VG-Novelle 1992) nicht, da der verfassungsrechtliche Verhältniswahlgrundsatz eben, wie dargelegt, nur ein Verhältniswahlrecht fordert, dass sich dem idealtypischen Repräsentationsziel der reinen Verhältniswahl annähert und sich durch die B-VG-Novelle 1992 an diesem verfassungsgesetzlichen Verhältniswahlgrundsatz selbst nichts geändert hat. Der Verfassungsgesetzgeber hat schließlich die bestehende Formulierung für den Verhältniswahlgrundsatz in Art. 26 Abs. 1 B-VG (Grundsätze der Verhältniswahl) bei Beschluss der B-VG-Novelle 1992 wortwörtlich übernommen und wiederverlautbart²⁸⁶ (genauso ging er zuletzt bei der B-VG-Novelle 2007 vor)²⁸⁷. Auch der in Art. 26 Abs. 2 B-VG angeordnete Proportionalausgleich hat nur nach den Grundsätzen der Verhältniswahl, nicht aber nach reinem Verhältniswahlrecht zu erfolgen. Da außerdem die am selben Tag beschlossene NRWO 1992, die der Verfassungsgesetzgeber verfassungsrechtlich absichern wollte, in § 100 Abs. 1 und § 107 Abs. 2 bereits eine Sperrklausel in Form einer Grundmandatshürde und einer alternativen Prozentklausel enthieilt²⁸⁸, die den Parlamentseinzug kleinerer Parteien verhindert, auch dann wenn sie die

²⁸⁵ Wurde hingegen von der Ermächtigung zum abschließenden Proportionalausgleich kein Gebrauch gemacht, ist auf Landesebene wie vor der B-VG-Novelle 1992 die wahlkreisbezogene Repräsentation und damit die Entscheidungsregel der Verhältniswahl vorrangig zu beachten, da in diesem Fall die Verfassung den Proporz in den Wahlkreisen, und nicht im gesamten Wahlgebiet, vorschreibt. Auf diesen Umstand machte auch der VfGH im Erkenntnis VfSlg 15.616/1999 aufmerksam: „Art. 95 Abs. 3 B-VG sieht seinem eindeutigen Wortlaut „Die Landtagswahlordnung kann ... vorsehen ...“ zufolge eine bloße Ermächtigung des Landesgesetzgebers vor, einen (...) Proportionalausgleich vorzuschreiben. (...) Insoferne hat sich somit für die Landtagswahlen am „Grundsatz der wahlkreisweisen Repräsentation“ (...) nichts geändert.“

²⁸⁶ vgl. BGBI 1992/470

²⁸⁷ vgl. BGBI I 2007/27

²⁸⁸ vgl. BGBI 1992/471

Mindeststimmenanzahl für einen Sitz (Wahlzahl) im gesamten Wahlgebiet erreicht haben, und damit das Repräsentationsziel der reinen Verhältniswahl im Parlament nicht verwirklicht werden kann, ist der verfassungsrechtliche Verhältniswahlgrundsatz auch weiterhin nicht als Anordnung an den einfachen Gesetzgeber zu verstehen ein reines Verhältniswahlrecht in den Wahlordnungen zu schaffen. Diese Ansicht vertritt auch Robert Schick: „Verfassungsrechtliche Bedenken (gegen Grundmandatsregelungen und Prozentklauseln) im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältniswahl (...) dürften insofern ausgeräumt sein, als der Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1992 durch unveränderte Neuerlassung des Art. 26 Abs. 1 B-VG solche Einschränkungen einer strengen Proportionalität - zumindest für Nationalratswahlen - wohl anerkannt hat.“²⁸⁹ Zwar stehen Sperrklauseln „in einem Spannungsverhältnis zum Wortlaut des (neu geschaffenen) Art. 26 Abs. 2 B-VG, der (...) von einem Ausgleich der Mandate nach den Grundsätzen der Verhältniswahl spricht, nicht aber von der Zulässigkeit einer Prozentklausel. Dennoch wird man annehmen können, dass im Lichte der bisherigen Judikatur des VfGH und wegen der am selben Tag erfolgten Beschlussfassung über NRWO und begleitende B-VG-Novelle die Einschränkung strenger Proportionalität verfassungskonform ist.“²⁹⁰

3.1.1.3.3 Der verfassungsrechtliche Verhältniswahlgrundsatz verlangt nur die überwiegende, nicht die vollständige Verwirklichung der Repräsentationsvorstellung der Verhältniswahl

Letztlich ist „der Unterschied zwischen Mehrheitswahlrecht und Verhältniswahlrecht (...) wie auch in der Judikatur des VfGH betont wurde, nur ein relativer (gleichwohl lassen sich die Repräsentationsvorstellungen, die mit Mehrheitswahl und Verhältniswahl verbunden sind, klar unterscheiden).“²⁹¹ Die Grenze für die Verfassungskonformität von Einschränkungen der strengen Proportionalität und damit der idealtypischen Repräsentationsvorstellung der Verhältniswahl kann nicht eindeutig gezogen werden und ist daher mangels eindeutiger Festlegungen des

²⁸⁹ Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung zu § 100 Abs. 1 NRWO 1992, S. 393

²⁹⁰ Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung zu § 107 Abs. 2 NRWO 1992, S. 403

²⁹¹ Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.1 zu Art. 26 B-VG, S. 87

Verfassungsgesetzgebers nur unscharf zu bestimmen. Feststeht, dass es „dem VfGH obliegt (...), die vom einfachen Gesetzgeber vorgenommene Gestaltung des Wahlrechtes dahin zu prüfen, ob es in seiner Gesamtheit - in seinen einzelnen Komponenten und dem Zusammenspiel dieser Komponenten (Wahlkreiseinteilung, Zuweisung der Mandate an die Wahlkreise, Zuteilung der Mandate an die Parteien) - in einer Weise geregelt ist, dass dem Grundsatz der Verhältniswahl entsprochen ist, Parteien von zahlenmäßig erheblicher Bedeutung eine Vertretung im Parlament zu sichern.“²⁹² „Der Umstand, dass ein - insb. ein vom Grundsatz der wahlkreisweisen Repräsentation geprägtes (allenfalls durch eine Grundmandats- oder Prozentklausel modifiziertes) - System des Verhältniswahlrechtes zu Abweichungen von der strikten mathematischen Proportionalität führt und je nach seiner Ausgestaltung auch verschiedene Verstärkungseffekte (zugunsten von Groß-, Mittel- oder Kleinparteien) zur Folge hat, kann (aber) weder eine Verfassungswidrigkeit dieser Regelungen für sich noch in ihrem Nebeneinanderbestehen dartun.“²⁹³, wie der VfGH in seinem Erkenntnis VfSlg 8.852/1980 klarstellte.

„Ob eine Wahlordnung tatsächlich ein Verhältniswahlrecht verwirklicht, ist nach Ansicht von Robert Schick vor allem danach zu beurteilen, ob die Wahlkreise ausreichend groß sind, um eine Repräsentation von Minderheiten überhaupt zu ermöglichen. Dass sich bei zunehmend verkleinerten Wahlkreisen ein Verhältniswahlrecht in ein Mehrheitswahlrecht verkehren kann, ist offenkundig.“²⁹⁴ Diese Ansicht von Robert Schick gilt jedoch seit der B-VG-Novelle 1992 uneingeschränkt wohl nur mehr für Wahlordnungen, die keinen abschließenden proportionalen bundes- oder landesweiten Ausgleich im Sinne des Art. 26 Abs. 2 B-VG und des Art. 95 Abs. 3 B-VG vorsehen, wodurch im gesamten Wahlgebiet sowohl ein Ausgleich der den wahlwerbenden Parteien in den Wahlkreisen zugeteilten Mandate als auch eine Aufteilung der noch nicht zugeteilten Mandate nach den Grundsätzen der Verhältniswahl erreicht wird, da eben ein Proportionalausgleich im gesamten Wahlgebiet in seiner Wirkung auf eine Auflösung der Wahlkreisgliederung abzielt, und zu einer Neuberechnung des Mandatsanspruches der Parteien führt²⁹⁵,

²⁹² Erkenntnisse und Beschlüsse des VfGH, 44. Band (2. Halbjahr 1979), VfSlg 8.700/1979, S. 374

²⁹³ VfSlg 8.852/1980

²⁹⁴ Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.1 zu Art. 26 B-VG, S. 87/88

²⁹⁵ vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.4 zu Art. 26 B-VG, S. 96/97; vgl auch Punkt 2.4.2, S. 69

weil dann im Regelfall alle zu vergebenden Mandate in einem einzigen Wahlkreis, der das gesamte Wahlgebiet umfasst, neu an die Parteien zugewiesen werden. Zwar verbleiben den Parteien dabei die Mandate, die sie in den Wahlkreisen erzielt haben, doch werden diese in den neu berechneten Mandatsanspruch - der nun auf dem Stimmenergebnis der Parteien im gesamten Wahlgebiet beruht - angerechnet.²⁹⁶ Eine Wahlordnung wäre demzufolge dann verfassungswidrig, wenn das von ihr angestrebte Repräsentationsziel, konkret der Mandatsanteil der Parteien im Parlament, nicht mehr zum überwiegenden Teil der Repräsentationsvorstellung der Verhältniswahl (Proporzprinzip) entsprechen würde. Die Größe der Wahlkreise spielt dann aber nur mehr eine untergeordnete Rolle, weil die endgültige verhältnismäßige Verteilung der Mandate nicht mehr in den Wahlkreisen stattfindet, sondern im gesamten Wahlgebiet. Beispielsweise weist auch die NÖ-Landtagswahlordnung 1992 idgF LGBI 0300-9 bei 56 Abgeordnetensitzen 21 Wahlkreise auf²⁹⁷, die aufgrund der geringen Mandatsanzahl, die innerhalb dieser kleinen Wahlkreise vergeben wird, nach Ansicht von Robert Schick verfassungsrechtlich bedenklich sind²⁹⁸, weil sich in diesen kleinen Wahlkreisen, in denen nur zwischen einem und fünf Mandaten vergeben werden²⁹⁹, die Verhältniswahl zur Mehrheitswahl verkehrt und daher eine solche Wahlkreiseinteilung nicht mehr mit der wahlkreisbezogenen Repräsentationsvorstellung einer Verhältniswahl vereinbar ist; somit die NÖ-LWO damit kein Verhältniswahlrecht in den Wahlkreisen nach den Vorstellungen Karl Renners vorsieht³⁰⁰, also eigentlich als verfassungswidrig eingestuft werden müsste. Da aber der NÖ-Landesgesetzgeber von der Ermächtigung des Art. 95 Abs. 3 B-VG Gebrauch gemacht und einen abschließenden Proportionalausgleich im gesamten Landesgebiet in der Wahlordnung festgeschrieben hat³⁰¹, wodurch eine landesweite Proportionalität von Stimmen und Mandaten annähernd erreicht wird, ist die NÖ-LWO trotz der geringen zu vergebenden Mandatsanzahl in den Wahlkreisen, als verfassungskonform anzusehen, weil eben das Repräsentationsprinzip der

²⁹⁶ vgl. z. B. § 99 Abs. 1 NÖ-LWO 1992 idgF LGBI 0300-9 (Anrechnung der im Ermittlungsverfahren im Wahlkreis erreichten Mandate)

²⁹⁷ vgl. § 2 Abs. 1 NÖ-LWO 1992 idgF LGBI 0300-9

²⁹⁸ vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.3 zu Art. 26 B-VG, S. 104/105

²⁹⁹ vgl. § 1 der Kundmachung über die Verteilung der auf jeden Wahlkreis entfallenden Mandate, LGBI 0300/4-0

³⁰⁰ vgl. die Ausführungen im Motivenbericht zur WKNV 1918, Sten. Prot. über die Sitzungen der Prov. NV für Deutschösterreich, 1. Band (1918 - 1919), Beilage 62, S. 18/19: „Proporz in den geschichtlich und natürlich gegebenen Volks- und Gebietseinheiten - das ist in wenigen Worten der Kern des Wahlreformentwurfes.“

³⁰¹ vgl. §§ 97ff NÖ-LWO 1992 idgF LGBI 0300-9

Verhältniswahl seit der B-VG-Novelle 1992 im Vordergrund steht, und nicht mehr die Entscheidungsregel der Verhältniswahl in den Wahlkreisen. Wenn aber eine Wahlordnung als verfassungskonform anzusehen ist, die wie die NÖ-LWO Wahlkreise vorsieht, in denen nur ein einziges Mandat vergeben wird, und sich in diesen Wahlkreisen daher die Entscheidungsregel der Verhältniswahl zur Entscheidungsregel der Mehrheitswahl verkehrt, dürfte auch ein Wahlsystem nach dem Muster des § 58 LWO Burgenland idF LGBI 1976/28, bei dem auch nicht alle Mandate nach der Entscheidungsregel der Verhältniswahl, also mittels der Wahlzahl, sondern zumindest ein Mandat nach der Entscheidungsregel der Mehrheitswahl vergeben wird, nicht als verfassungswidrig zu werten sein.³⁰² Zwar wird durch § 58 LWO Burgenland das Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl (Proporzprinzip) weniger gut verwirklicht als bei der NÖ-LWO, aber, wie gezeigt, verlangt der verfassungsrechtliche Verhältniswahlgrundsatz nicht die Verwirklichung des idealtypischen Repräsentationsziels der reinen Verhältniswahl, sondern nur die Annäherung an dieses Repräsentationsziel; der Mandatsanteil der Parteien im Parlament braucht also nur zum überwiegenden Teil ihrem im gesamten Wahlgebiet erzielten Stimmenanteil entsprechen. Wird daher von einem Wahlsystem das Repräsentationsziel der Verhältniswahl (Proporzprinzip) zum überwiegenden Teil verwirklicht, was der Fall ist, solange nur ein kleiner Mandatsanteil, im Vergleich zur Gesamtanzahl aller zu vergebenden Mandate, nach der Entscheidungsregel der Mehrheitswahl vergeben wird - wie beim Wahlsystem des § 58 LWO Burgenland - dürfte auch ein solches Wahlsystem mit dem Grundsatz der Verhältniswahl im B-VG vereinbar sein. Auf diese Rechtsfrage wird im folgenden Abschnitt noch näher eingegangen.³⁰³

Abschließend zu diesem Abschnitt ist anzumerken, dass gemäß dem VfGH-Erkenntnis VfSlg 14.035/1995 „ein Wahlrecht, das nicht notwendig (starke) Mehrheiten entstehen lässt, (...) noch nicht den Voraussetzungen eines Verhältniswahlrechts entsprechen (muss), wie es das B-VG im Grundsatz vorschreibt. Denn der Boden des Verhältniswahlrechts wird nicht erst dann verlassen, wenn ein Wahlrecht das Mehrheitswahlsystem im ganzen (Wahl)gebiet und in voller Reinheit (etwa mit nur einem einzigen zu vergebenden Mandat in jedem Wahlkreis) verwirklicht (...). Vielmehr widerspricht eine Wahlordnung dem B-VG

³⁰² vgl. dazu näher Punkt 3.1.1.4, S. 104ff, vgl. auch VfSlg 8.321/1978

³⁰³ vgl. Punkt 3.1.1.4, S. 104ff

schon dann, wenn sie ein Wahlrecht schafft, das auf einen Systemwechsel zur Mehrheitswahl hinausläuft.³⁰⁴ Der VfGH sieht bei einem Wahlrecht einen solchen Systemwechsel zur Mehrheitswahl aber nur dann, wenn „zum einen für ein Mandat in einem bestimmten Wahlkreis, (...) im Regelfall mehr als 50 % der abgegebenen Stimmen notwendig sind und diese hohe Eintrittsschwelle nicht durch eine alternative Prozentklausel abgeschwächt wird, und dass zum anderen das B-VG (...) den Grundsatz der wahlkreisweisen Repräsentation vorsieht.“³⁰⁵ Denn diese Regelung bewirkt, dass alle in einem solchen Wahlkreis für einen Kandidaten abgegebenen Stimmen endgültig verloren gehen, weil eine Berücksichtigung der im gesamten Wahlgebiet erzielten Stimmensummen durch den Grundsatz der wahlkreisweisen Repräsentation nicht stattfindet. Diese Auswirkung hat ein Wahlsystem, dass alternativ zur Grundmandatshürde eine Prozentklausel als Eingangsschranke vorsieht, und bei dem ein Proportionalausgleich, also eine Neuberechnung des Mandatsanspruches der Parteien gemäß ihrer im gesamten Wahlgebiet erzielten Stimmensummen, erfolgt, nicht. Daher kann bei einem solchen Wahlsystem von einem Systemwechsel zur Mehrheitswahl im Sinne des VfGH-Erkenntnisses VfSlg. 14.035/1995 auch keine Rede sein.

3.1.1.4 Die Vereinbarkeit mit Prämienwahlsystemen

Da seit der B-VG-Novelle 1992 die im gesamten Wahlgebiet erzielten Stimmensummen der Parteien von der Wahlordnung aufgrund des angeordneten Proportionalausgleichs (Ausgleich der in den Wahlkreisen zugeteilten Mandate und Aufteilung der noch nicht zugeteilten Mandate nach den Grundsätzen der Verhältniswahl) zu berücksichtigen sind (zwingend auf Bundesebene bei Nationalratswahlen, fakultativ auf Landesebene bei Landtagswahlen) hängt die Verfassungskonformität einer Wahlordnung vor allem davon ab, ob die Übereinstimmung des Mandatsanteils der Parteien im Parlament mit ihrem im gesamten Wahlgebiet erzielten Stimmenanteil noch als mit dem Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl (Proporzprinzip) vereinbar eingestuft werden kann. Wie unter Punkt 3.1.1.3 erwähnt, ist eine exakte Übereinstimmung wie sie beim Repräsentationsprinzip der reinen Verhältniswahl vorzufinden ist, verfassungskonform, wird aber nicht von der Verfassung gefordert. Eine

³⁰⁴ VfSlg 14.035/1995

³⁰⁵ VfSlg 15.616/1999

Wahlordnung, die hingegen ein Wahlsystem normiert, dass sich zu weit von diesem idealtypischen Repräsentationsziel der Verhältniswahl entfernt, bei dem also das Stimmen-/Mandats-Verhältnis der einzelnen Parteien im Parlament nicht mehr als proportional bezeichnet werden kann, ist jedenfalls verfassungswidrig. Innerhalb dieses Spannungsfeldes kann sich der einfache Gesetzgeber bei der Gestaltung des Wahlrechts bewegen, wobei die Grenze der Verfassungskonformität von Einschränkungen der strengen Proportionalität von der Verfassung nicht eindeutig normiert wird und daher auch nicht generell, sondern nur bei Prüfung einer konkreten Wahlordnung durch den VfGH eindeutig bestimmt werden kann. Wie Klaus Poier selbst feststellt, ist ein Wechsel zu dem von ihm entwickelten und unter Punkt 1.3.1, S. 21ff vorgestellten Wahlsystem (minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht) „in jedem Fall mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältniswahl unvereinbar und würde daher eine Verfassungsänderung erfordern.“³⁰⁶ Denn bei einem Wahlsystem, dass der stimmenstärksten Partei in jedem Fall die absolute Mandatsmehrheit verschafft, ist das Stimmen-/Mandats-Verhältnis der einzelnen Parteien im Parlament im Regelfall nicht mehr proportional, auch wenn die restlichen Mandate auf die übrigen Parteien verhältnismäßig aufgeteilt werden. Unklar ist allerdings die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung bei Einführung eines Wahlsystems, das zum Ziel hat, die stimmenstärkste Partei bei der Mandatsvergabe zwar zu bevorzugen, ihr jedoch nicht die absolute Mandatsmehrheit einzuräumen. Denn erfolgt die Verteilung aller Parlamentsmandate grundsätzlich verhältnismäßig, erhält aber die stimmenstärkste Partei nur einige wenige Mandate als Mehrheitsprämie, kann von einem Mehrheitswahlrecht im klassischen Sinn nicht mehr gesprochen werden und das Wahlsystem müsste dem Wahlsystemtyp Verhältniswahl zugeordnet werden, weil das Proporzprinzip als Repräsentationsprinzip bei einem solchen Wahlsystem eindeutig dominiert und überwiegt. Ob der verfassungsrechtliche Grundsatz der Verhältniswahl bei einem solchen Wahlsystem bereits verletzt wäre, ist zweifelhaft, da dieser Grundsatz, wie unter Punkt 3.1.1.2 erwähnt wurde, kein reines Verhältniswahlrecht, sondern nur ein Wahlrecht fordert, dass sich dem idealtypischen Repräsentationsziel der reinen Verhältniswahl annähert. Unter der Voraussetzung, dass die stimmenstärkste Partei als Begünstigung nur einen geringen Mandatsanteil im Vergleich zur Gesamtzahl der zu vergebenden Mandate zugesprochen bekommt, wäre das Stimmen-/Mandats-

³⁰⁶ Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 240

Verhältnis der einzelnen Parteien im Parlament nämlich immer noch zum überwiegenden Teil ein proportionales Verhältnis. Schließlich wäre die Verzerrung der reinen Proportionalität, die durch die geringfügige Begünstigung der stärksten Partei eintreten würde, im Regelfall geringer, als die Verzerrung der Proportionalität, die durch die Wahlsysteme in den derzeit geltenden Wahlordnungen durch Sperrklauseln wie Grundmandatshürde oder Prozentklausel potentiell verursacht werden können, deren Vereinbarkeit der Verfassungsgesetzgeber mit dem Grundsatz der Verhältniswahl anerkannt hat.

3.1.1.4.1 Das VfGH-Erkenntnis VfSlg 8.321/1978 zum prämienwahlssystemartigen § 58 LWO Burgenland, LGBI 1976/28 - verfassungsrechtliche Bedenken, aber keine abschließende Entscheidung hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Verhältniswahlgrundsatz im B-VG

Der VfGH war bereits im Jahr 1978 unter anderem vor die Frage gestellt, ob es den Grundsätzen der Verhältniswahl zuwiderläuft, wenn bei Verteilung einer großen Zahl von Mandaten die Zuteilung eines einzigen Mandates in der Weise erfolgen darf, dass dieses die stimmenstärkste Partei erhält. Den Anlassfall bildete eine Wahlanfechtung gegen die am 2. 10. 1977 durchgeführte Wahl zum burgenländischen Landtag. Verfassungsrechtliche Bedenken hegte der VfGH damals unter anderem „gegen die das Mandatsverteilungsverfahren betreffenden Bestimmungen des § 58 Abs. 2 lit. b und Abs. 3 LWO (Burgenland) idF LGBI 1976/28, die zur Folge hatten, dass zumindest ein Mandat in 95 % der Fälle der Partei mit der größten Parteilandessumme (der stimmenstärksten Partei im Landesgebiet) zufiel. „Gegen diese Regelung bei der (...) für die Partei mit der größten Parteilandessumme abgegebenen Stimmen, soweit sie im Wege der Wahlzahl für die Zuteilung der anderen Mandate schon berücksichtigt worden sind, nochmals berücksichtigt werden, besteht das Bedenken, dass sie in ihrer Gesamtheit nicht den Grundsätzen der Verhältniswahl entspricht. Es stellt sich allerdings auch die Frage, ob es den Grundsätzen der Verhältniswahl zuwiderläuft, wenn bei Verteilung einer großen Zahl von Mandaten, wie sie § 58 LWO regelt (das sind 36 Mandate) (...), die Zuteilung eines einzigen Mandates in der Weise erfolgt, dass dieses die stimmenstärkste Partei erhält. Dabei wird auch zu prüfen sein, ob die im Erkenntnis VfSlg 3.653/1959 enthaltene Aussage, dass der wesentliche Zweck jeder

Wahl in der Schaffung eines arbeitsfähigen Parlaments besteht, auch auf eine Regelung wie die des § 58 LWO übertragen werden kann.³⁰⁷ Da aber der VfGH in seinem Erkenntnis VfSlg 8.321/1978 feststellte, dass die Länder für die Wahlen zu den Landtagen (nach damaliger Verfassungsrechtslage gemäß Art. 95 B-VG idF BGBI. 1974/444) mehrere Wahlkreise (mindestens zwei) einrichten müssen, somit die Bildung eines, ein ganzes Bundesland umfassenden, einzigen Wahlkreises verfassungsrechtlich unzulässig ist. Damit war aber der auf einen einzigen Wahlkreis abstellenden Regelung des § 58 LWO die Grundlage entzogen, weil dadurch die im gesamten Wahlgebiet erzielten Parteilandessummen nicht mehr Grundlage für die Berechnung der Wahlzahl und der Zuteilung der Mandate sein konnten. Eine weitergehende Prüfung der geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken in Bezug auf § 58 LWO wurde daher vom VfGH unterlassen, weil unter diesen Umständen ein Eingehen auf die gegen die Verfassungsmäßigkeit des § 58 LWO dargelegten Bedenken zu einer Aussage geführt hätte, die nach damaliger Rechtslage keine reale Grundlage hätte haben können.³⁰⁸ Nach heutiger Rechtslage kann die Landtagswahlordnung gemäß Art. 95 Abs. 3 B-VG idgF hingegen sehr wohl ein abschließendes Ermittlungsverfahren im gesamten Landesgebiet vorsehen bei dem die Parteilandessummen berücksichtigt werden, wodurch die damalige Rechtsfrage, ob es den Grundsätzen der Verhältniswahl zuwiderläuft, wenn bei Verteilung einer großen Zahl von Mandaten die Zuteilung eines oder mehrerer Mandate in der Weise erfolgen darf, dass dieses die stimmenstärkste Partei bekommt, neue Relevanz erhält.

Der VfGH hat zwar in seinem damaligen Erkenntnis VfSlg 8.321/1978 ausgeführt, dass ein Mandat, welches im Regelfall der stärksten Partei zufällt, „nicht nach den Grundsätzen der Verhältniswahl (die in der Verteilung der Mandate auf die Parteien nach Maßgabe deren Stärke besteht), sondern nach dem System der Mehrheitswahl vergeben“³⁰⁹ wird, hat aber gleichzeitig angemerkt, dass es eben fraglich ist, ob bei Verteilung einer großen Anzahl von Mandaten der verfassungsrechtliche Grundsatz der Verhältniswahl bereits verletzt wird, nur weil ein kleiner Mandatsanteil nach dem System der Mehrheitswahl vergeben wird. Denn schließlich erfolgt die Verteilung der überwiegenden Mehrzahl der Mandate weiterhin verhältnismäßig. Darüber hinaus hat

³⁰⁷ Erkenntnisse und Beschlüsse des VfGH, 43. Band (1. Halbjahr 1978), VfSlg 8.321/1978, S. 363

³⁰⁸ vgl. VfSlg 8.321/1978, S. 372

³⁰⁹ VfSlg 8.321/1978, S. 363

der VfGH in diesem Erkenntnis auch auf das VfGH-Erkenntnis VfSlg 3.653/1959 verwiesen, in welchem der VfGH den wesentlichen Zweck jeder Wahl darin erblickt, ein arbeitsfähiges Parlament zu schaffen. Denn „ein Parlament, das sich aus vielen Gruppen von je ganz wenigen oder gar nur einem einzigen Abgeordneten zusammensetzt, könnte seine Aufgaben nicht zielstrebig erfüllen. Die Verhinderung einer allzu großen Zersplitterung gehört also auch zum Wesen der Verhältniswahl.“³¹⁰ Der VfGH bezieht sich bei diesen Ausführungen zwar auf die Wirkung und Funktion der Wahlzahl, hat aber im selben Erkenntnis auch keine Bedenken gegen eine Sperrklausel in Form einer Grundmandatshürde: „Dem Gesetzgeber (kann) nicht entgegengetreten werden wenn er mit der Regelung (über das Grundmandat) einer allzu großen Zersplitterung angesichts der Notwendigkeit des Funktionierens des Nationalrates als einer gesetzgebenden Körperschaft begegnen wollte (vgl. die Ausführungen zu § 76 Abs. 1 der NRWO 1923 (...)) auf S. 5.443 der Stenographischen Protokolle des Nationalrates, 3. Session, 1. GP).“³¹¹ Daraus kann geschlossen werden, dass zwar schon die Wahlzahl alleine eine Zersplitterung des Parlaments in viele kleine Gruppen verhindert, es dem einfachen Gesetzgeber aber frei steht darüber hinaus noch andere Regelungen (z. B. eine Grundmandatshürde) in die Wahlordnungen einzubauen, die ebenfalls dafür geeignet sind, eine Zersplitterung des Parlaments zu verhindern und den Zweck verfolgen, ein arbeitsfähiges Parlament zu schaffen. Dementsprechend könnte auch eine Regelung, wie sie z. B. § 58 LWO Burgenland idF LGBI 1976/28 vorsah, konkret die geringfügige Begünstigung der stimmenstärksten Partei im Wahlgebiet durch Zuteilung eines oder mehrerer Bonusmandate, unter der Voraussetzung, dass die große Mehrzahl der Mandate weiterhin proportional verteilt wird, mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältniswahl durchaus vereinbar sein. Schließlich hat der VfGH in seinem Erkenntnis VfSlg 8.321/1978 ein derartiges Wahlsystem und dessen Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältniswahl nicht abschließend geprüft und dessen Verfassungskonformität nur aufgrund der damals geltenden Verfassungsvorschrift des Art. 95 Abs. 3 B-VG idF BGBI. 1974/444 verneint, wonach die Wähler ihr Wahlrecht in (mehreren) Wahlkreisen auszuüben hatten, und daher die im gesamten Wahlgebiet erzielten Stimmensummen der Parteien keine Berücksichtigung finden durften. Über das konkrete Mandatsverteilungsverfahren selbst - Vergabe eines geringen Mandatsanteiles nach

³¹⁰ VfSlg 3.653/1959, S. 470

³¹¹ VfSlg 3.653/1959, S. 473

dem System der Mehrheitswahl an die Partei mit der größten Stimmensumme während der überwiegende Teil der Mandate nach den Grundsätzen der Verhältniswahl verteilt wird - und seiner Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältniswahl hat der VfGH keine Aussage getroffen. Feststeht lediglich, dass auch eine derartige Regelung dafür geeignet ist eine allzu große Zersplitterung des Parlaments zu verhindern und somit genauso wie verfassungsrechtlich zulässige Sperrklauseln dem Zweck dient, ein arbeitsfähiges Parlament zu schaffen. Denn auch solche Sperrklauseln haben eine vergleichbar verzerrende Auswirkung auf die reine Proportionalität, weil ihre Wirkung nicht darin erschöpft ist, Splitterparteien zu eliminieren, sondern solche Klauseln auch zur Begünstigung großer Parteien führen³¹², ähnlich wie die damalige Regelung des § 58 LWO zur Begünstigung der stimmenstärksten Partei geführt hat.

3.1.1.4.2 Sind Prämienwahlsysteme unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung mit dem Verhältniswahlgrundsatz im B-VG unvereinbar?

Während der VfGH sich nicht über ein derartiges Wahlsystem und dessen Verfassungsmäßigkeit abschließend geäußert hat, sehen Teile der Lehre in der Regelung des § 58 LWO Burgenland idF LGBI 1976/28 einen Verstoß gegen die Grundsätze der Verhältniswahl. Für Peter Oberndorfer ist ein Wahlrecht, das für die Zuteilung von einem oder mehreren Mandaten auf eine absolute Stimmenzahl und nicht auf eine wie auch immer berechnete Proportion zwischen den für die einzelnen Parteien abgegebenen Stimmen abstellt, verfassungswidrig. Verfassungsrechtlich nicht erlaubt wären auch Verstärkungseffekte, die nur eingebaut werden, um zwischen zwei oder mehreren großen Parteien die relativ stärkste bei der Mandatsverteilung unverhältnismäßig zu bevorzugen. Da die Bundesverfassung den Gesetzgeber verpflichtet, den gesamten Wahlvorgang nach dem Verhältniswahlrecht zu gestalten, sei eine vorgenommene Modifikation (z. B. der d'Hondtschen Berechnungsmethode) durch ein Mehrheitswahlelement verfassungswidrig. Für Peter Pernthaler ist eine Wahlordnung nur dann verfassungsmäßig, wenn sie nicht andere Wahlsysteme (oder deren Elemente) als die Verhältniswahl enthält und auch nicht zu einer Verletzung der Chancengleichheit der Parteien führt. Ein System das Elemente der Mehrheitswahl mit einem Ermittlungsverfahren nach dem Verhältniswahlsystem

³¹² vgl. Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 385

vermengt sei nach Meinung Peter *Pernthalers* ein Prämienwahlsystem und daher verfassungswidrig.³¹³ Zwar ist es richtig, jede Wahlordnung in der ein Teil der Mandate als Mehrheitsbonus reserviert ist und der stimmenstärksten Partei im gesamten Wahlgebiet zufällt als Prämienwahlsystem zu qualifizieren, wie bereits unter Punkt 1.3.1 erwähnt wurde, ob jedes Prämienwahlsystem unabhängig von seiner konkreten Ausgestaltung aber schon verfassungswidrig ist, wie Peter *Pernthaler* meint, hängt von der Klärung der Rechtsfrage ab, ob gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältniswahl bereits dann verstößen wird, wenn im Mandatsverteilungsverfahren Teile der zu vergebenden Mandate ohne Wahlzahl vergeben werden. Denn wie der VfGH in seinem Erkenntnis VfSlg 8.321/1978 anklingen ließ, könnte die Zuteilung eines geringen Anteils der zu vergebenden Mandate nach dem System der Mehrheitswahl - die also aufgrund einer bestimmten, im gesamten Wahlgebiet, erreichten Stimmensumme vergeben werden - eine zulässige Maßnahme zur Verhinderung der Parteienzersplitterung darstellen, und, weil es nach Aussage des VfGH in seinem Erkenntnis VfSlg 3.653/1959 wesentlicher Zweck jeder Wahl ist ein arbeitsfähiges Parlament zu schaffen, mit dem verfassungsgesetzlichen Grundsatz der Verhältniswahl in Einklang stehen. Als gesichert kann festgehalten werden, dass seit der B-VG-Novelle 1992 auf Bundesebene, und auf Landesebene wenn ein Proportionalausgleich normiert wurde, zweifelsfrei das Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl im Vordergrund steht, weil die Verfassung seither eine verhältnismäßige Vertretung der Parteien im Parlament gemäß ihres im gesamten Wahlgebiet erzielten Stimmenergebnisses fordert. Das Stimmen-/Mandats-Verhältnis der einzelnen Parteien im Parlament soll sich daher weitgehend dem idealtypischen Repräsentationsziel der reinen Verhältniswahl annähern, wobei aber Einschränkungen der reinen Proportionalität in Form von Sperrklauseln bzw. Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung vom Verfassungsgesetzgeber als zulässig anerkannt wurden, was im Verfassungstext selbst nicht zum Ausdruck kommt, sich aber durch die historische Interpretation ergibt.³¹⁴ Da diese erlaubten Verzerrungen hinsichtlich der Proportionalität des Wahlergebnisses um vieles höher sein können als bei dem im Burgenland bis 1978 geltenden Landtagswahlmodell³¹⁵, das den Anlassfall für das VfGH-Erkenntnis VfSlg

³¹³ vgl. *Oberndorfer/Pernthaler/Winkler*, Verhältniswahlrecht als Verfassungsgrundsatz (1976); vgl. auch *Koja*, Verhältniswahlrecht als Verfassungsgrundsatz, JBI 1978, S. 303ff

³¹⁴ vgl. Punkt 3.1.1.2.2, S. 83ff und Punkt 3.1.1.2.3, S. 86ff; vgl. auch zu Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung näher Punkt 3.1.1.8, S. 120ff

³¹⁵ vgl. *Poier*, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 238

8321/1978 bildete, kann m. E. nicht von vornherein dessen Unvereinbarkeit mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältniswahl angenommen werden. Wird nämlich von einer Wahlordnung das Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl weitgehend verwirklicht, obwohl nicht alle Mandate nach der Entscheidungsregel der Verhältniswahl vergeben werden, so könnte eine solche Wahlordnung dennoch den Anforderungen entsprechen, die der Grundsatz der Verhältniswahl in Bezug auf die mit diesem Grundsatz verbundene Repräsentationsvorstellung der Parteien im Parlament aufstellt.³¹⁶

Die Grenze für Einschränkungen der reinen Proportionalität lässt sich nur unscharf bestimmen, aus historischer Interpretation kann aber geschlossen werden, dass eine Regelung, welche die Vermeidung einer allzu großen Parteienzersplitterung im Parlament bezweckt, das proportionale Stimmen-/Mandatsverhältnis einer Partei innerhalb eines Wahlkreises im Durchschnitt um bis zu 14,29 % verzerrn darf, und trotz dieser nicht unbedeutlichen Verzerrungswirkung noch mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältniswahl vereinbar ist. Denn die vom historischen Verfassungsgesetzgeber vorgefundenen einfachen Wahlgesetze (WKNV 1918 und WNV 1920) waren dem Grundsatz der Verhältniswahl verpflichtet und sahen Wahlkreise vor, in denen durchschnittlich sieben Mandate vergeben wurden, somit der Erhalt eines Mandates erst ab einem Ergebnis von 14,29 % der abgegebenen, gültigen Stimmen für eine Partei garantiert war. Darüber hinaus normierte die WNV 1920 eine Grundmandatshürde, welche die generelle Zuteilung von Mandaten ausdrücklich vom Erreichen eines Mandates in einem dieser durchschnittlich großen Wahlkreise abhängig machte. Auch Robert Schick sieht die Grenze für die Verfassungskonformität von Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung dort, „wo durchschnittlich mehr Stimmen verfallen würden als bei den im Zeitpunkt des Entstehens der Bundesverfassung bekannten Wahlkreisen.“³¹⁷ Zutreffend plädiert damit Robert Schick für eine Durchschnittsbetrachtung der verschiedenen großen Wahlkreise der WKNV 1918 und der WNV 1920, um die Grenze der Verfassungskonformität von Verstärkereffekten,

³¹⁶ Ähnlich wie bei der unter Punkt 3.1.1.3.3, S. 100ff erwähnten NÖ-LWO, die trotz ihrer teilweisen kleinen Wahlkreise, welche die Verhältniswahl zur Mehrheitswahl verkehren, durch den abschließenden proportionalen Ausgleich im gesamten Landesgebiet das Repräsentationsziel der Verhältniswahl verwirklicht, und daher nicht verfassungswidrig ist.

³¹⁷ Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.5 zu Art. 26 B-VG, S. 97

die mit jeder Maßnahme gegen die Parteienzersplitterung verbunden sind, zu erkennen, und in einem durchschnittlichen Wahlkreis der WKNV 1918 und der WNV 1920 gelangten eben, wie dargelegt, sieben Mandate zur Verteilung. Da außerdem die Materialen dokumentieren, dass sich der Gesetzgeber der WKNV 1918 auch die Errichtung eines einzigen Wahlkreises aus ganz Österreich vorstellen konnte³¹⁸, der durch den vorgeschriebenen bundesweiten Proportionalausgleich seit der B-VG-Novelle 1992 verwirklicht ist, kann davon ausgegangen werden, dass nach dem Willen des historischen Verfassungsgesetzgebers ähnliche Maßnahmen zur Verhinderung der Parteienzersplitterung auch in einem einzigen Wahlkreis, der das gesamte Wahlgebiet umfasst, nicht gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältniswahl verstößen. Darüberhinausgehende Abweichungen von der reinen Proportionalität - wie sie beispielsweise das minderheitenfreundliche Mehrheitswahlrecht von Klaus Poier potentiell verursachen kann - lassen sich allerdings auch mit einem Verweis auf die historischen Wahlrechtsnormen nicht rechtfertigen und sind daher keinesfalls mehr mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältniswahl zu vereinbaren. Aus diesem Grund verstößen Prämienvahlsysteme nach dem Muster von Klaus Poier (minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht ohne Koalitionszwang/Mandatsprämie verschafft der stimmenstärksten Partei die absolute Mehrheit), bzw. nach dem Modell von Herwig Hösele (minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht mit Koalitionszwang/Mandatsprämie verschafft der stimmenstärksten Partei keine absolute Mehrheit) gegen den verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatz, weil die Mandatsprämie, die bei solchen Wahlsystemen nach dem System der relativen Mehrheitswahl vergeben wird, beliebig hoch ausfallen kann, und daher potentiell größere Abweichungen von der reinen Proportionalität verursacht werden, als durch die Wahlsysteme der WKNV 1918 und der WNV 1920.

Prämienvahlsysteme, in denen hingegen nur eine im Vorhinein gesetzlich festgelegte Anzahl von Mandaten als Mehrheitsprämie vergeben wird (z. B. zehn Prozent aller zu vergebenden Mandate) müssten nicht zwangsläufig den

³¹⁸ vgl. vor allem die Ausführungen des Abgeordneten Jodok Fink bei der Sitzung der Prov. NV für Deutschösterreich am 18. 12. 1918, Sten. Prot. Prov. NV, 1. Band (1918 - 1919), 10. Sitzung vom 18. 12. 1918, S. 347: „Was (...) die Errichtung eines einzigen Wahlkreises aus ganz Österreich (betrifft), so (...) kann (...) es (...) sein, dass wir uns in der Anwendung des Proporz einmal so weit entwickeln, dass wir fähig sind, zu einem solchen System überzugehen.“; vgl. auch Punkt 3.1.1.1.2, S. 80

verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältniswahl verletzen, falls eine solche Regelung vom VfGH als verfassungsrechtlich zulässige Maßnahme gegen die Parteienzersplitterung anerkannt werden würde. Denn bei historischer Interpretation des Verhältniswahlbegriffes im B-VG und im Zuge einer Durchschnittsbetrachtung der verschiedenen großen Wahlkreise bei der WKNV 1918 und der WNV 1920, erscheinen Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung erst dann verfassungsrechtlich bedenklich zu sein, wenn sie bei einer einzelnen Partei zum Verfall von deutlich mehr als 14 % der für diese Partei im gesamten Wahlgebiet abgegebenen, gültigen Stimmen führen. Wird eine Partei aufgrund einer solchen Maßnahme von der Mandatsverteilung ausgeschlossen, fallen Mandate, die dieser Partei allenfalls zugestanden wären, anderen Parteien zu. Derartige Verstärkungseffekte, von denen alle Parteien, die in das Parlament einziehen, potentiell mehr oder weniger stark profitieren können, sind jedenfalls verfassungsrechtlich unbedenklich.³¹⁹ Wird die teleologische Interpretationsmethode zu Rate gezogen, zeigt sich, dass der einfache Gesetzgeber mit Zustimmung des Verfassungsgesetzgebers durch Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung in den Wahlordnungen erkennbar den Sinn und Zweck verfolgt ein arbeitsfähiges Parlament zu schaffen.³²⁰ Der Erfüllung dieses Zwecks kann nicht nur durch Grundmandatshürde oder Prozentklausel entsprochen werden, er kann auch durch eine Regelung erreicht werden, mit der zur Verhinderung der Parteienzersplitterung Verstärkungseffekte nicht nur indirekt durch den Ausschluss von Splitterparteien von der Mandatsvergabe, sondern zumindest teilweise auch direkt im Wege einer gesetzlich fixierten Anzahl von Mandaten an die Parteien weitergegeben werden würde, so wie es ansatzweise auch bei der Regelung des § 58 LWO Burgenland idF LGBI 1976/28 der Fall war, deren Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältniswahl der VfGH nicht abschließend geprüft hat. Denn die Modifikation bzw. Einschränkung des Verhältniswahlprinzips durch Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung ist grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig. Darauf wird unter Punkt 3.1.1.8 noch näher einzugehen sein.

³¹⁹ vgl. VfSlg. 8.852/1980

³²⁰ vgl. VfSlg 3.653/1959, S. 470/473; vgl. auch die Ausführungen zu § 76 Abs. 1 der NRWO 1923 auf S. 5.443 der Sten. Prot. des Nationalrates, 3. Session, 1. GP

3.1.1.5 Listenwahlrecht

Neben der Abkehr von den erwähnten Varianten des Mehrheitswahlrechtes ist mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz (bzw. den Grundsätzen) der Verhältniswahl auch das Gebot an den einfachen Gesetzgeber verbunden ein **Listenwahlrecht** in der Wahlordnung vorzusehen. „Obwohl das B-VG nicht ausdrücklich ein Listenwahlrecht anordnet (...) zeigt vor allem der Motivenbericht (...) zur WKNV 1918, dass ein Listenwahlrecht unabdingbar ist, wenngleich die konkrete Ausgestaltung dem einfachen Gesetzgeber überlassen bleibt.³²¹ Dem einfachen Bundesgesetzgeber steht es (...) offen, gebundene Listen, lose gebundene Listen, Reihungssysteme innerhalb der Listen oder freie Listen vorzusehen, solange er dabei bleibt, dass Träger des Rechts auf proportionale Vertretung eine wahlwerbende Partei ist.“³²² Die Vorschrift das Verhältniswahlrecht in Form eines Listenwahlrechtes zu gestalten, ergibt sich demnach, genauso wie die Erlaubnis Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung treffen zu dürfen, aus der historischen Interpretation durch Rückgriff auf die historischen Wahlrechtsnormen der WKNV 1918 und der WNV 1920, weil darüber im Verfassungstext selbst nichts zu finden ist. „Eine Möglichkeit zur Listenkoppelung wurde hingegen vom historischen Verfassungsgesetzgeber nicht als verfassungsrechtliches Essential eines Verhältniswahlsystems angesehen, da zwar die WKNV 1918 die Erlaubnis zur Listenkoppelung enthielt, nicht mehr aber die WNV 1920.³²³

3.1.1.6 Berücksichtigungsgebot zugunsten wahlwerbender Parteien von zahlenmäßig erheblicher Bedeutung

Ebenfalls im verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältniswahl enthalten ist die **Vorschrift alle wahlwerbenden Parteien von zahlenmäßig erheblicher Bedeutung beim Mandatsverteilungsverfahren zu berücksichtigen und ihnen anteilmäßig Mandate zuzuweisen**,³²⁴ die der einfache Gesetzgeber bei der Gestaltung des Wahlverfahrens zu beachten hat. Die Mandate sind daher auf die

³²¹ vgl. die Ausführungen im Motivenbericht zur WKNV 1918, Sten. Prot. über die Sitzungen der Prov. NV für Deutschösterreich, 1. Band (1918 - 1919), Beilage 62, S. 15ff

³²² Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.2 zu Art. 26 B-VG, S. 88/89

³²³ vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.2 zu Art. 26 B-VG, S. 90; vgl. vor allem die §§ 33, 34 WKNV 1918 im Vergleich zu den §§ 33, 34 WNV 1920 unter Punkt 2.3, S. 50ff

³²⁴ vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.3 zu Art. 26 B-VG, S. 90

wahlwerbenden Parteien im Verhältnis der für sie abgegebenen Stimmen aufzuteilen, damit ihr Anteil an den Parlamentsmandaten weitgehend ihrem bei der Wahl erzielten Stimmenanteil entspricht.³²⁵ Einen Anspruch auf Berücksichtigung bei der Mandatsvergabe haben aber eben nur Parteien von zahlenmäßig erheblicher Bedeutung, was zur Folge hat, dass es dem einfachen Gesetzgeber gestattet ist, durch entsprechende Ausgestaltung des Mandatsverteilungsverfahrens, sogenannten Splitterparteien die Zuweisung von Mandaten zu verweigern. In ständiger Judikatur begründet der VfGH diesen Ausschluss von Splitterparteien bei der Mandatsverteilung mit folgender Argumentationslinie: „Nach Hervorhebung des Grundsatzes, dass das Verhältniswahlrecht darin bestehe, dass allen politischen Parteien von zahlenmäßig erheblicher Bedeutung eine Vertretung im Parlament nach Maßgabe ihrer Stärke gesichert werde, betont er, dass es dem (einfachen) Gesetzgeber überlassen ist, festzusetzen, unter welchen Voraussetzungen eine Partei als solche von zahlenmäßig erheblicher Bedeutung anzusehen ist; dies sei nach den Bestimmungen über die Wahlzahl zu beurteilen. Die Idee der Proportionalität sei darauf gerichtet, zwar womöglich allen politischen Parteien eine verhältnismäßige Vertretung zu gewähren, jedoch mit Ausschluss jener kleinen Gruppen, welche die Mindestzahl von Stimmen, die sogenannte Wahlzahl, nicht erreichen, über die eine Partei verfügen muss, um wenigstens einen Abgeordneten zu erhalten. Diese Mindestzahl, die Wahlzahl, sei mit dem Verhältniswahlsystem wesensnotwendig verbunden, wohne ihm inne, ihre Berechnung bilde das Eigentümliche der Proportional(wahl)technik.“³²⁶ Nach Auffassung des VfGH wird durch die Funktion der Wahlzahl der Parteienzersplitterung im Parlament entgegengewirkt³²⁷, daher steht es dem einfachen Gesetzgeber zu, durch Gestaltung von Wahlzahl und Wahlkreisen den Parlamentseinzug kleiner Parteien zu erschweren, indem er beispielsweise in der Wahlordnung nur eine relativ kleine Anzahl von Abgeordneten pro Wahlkreis vorsieht. Denn „die Wahlzahl entscheidet letztlich darüber, welche Partei in einem Wahlkreis von erheblicher Größe ist, welche nämlich wenigstens ein Mandat zugewiesen erhält. Bestimmt wird die Wahlzahl von Faktoren wie der Zahl der zu wählenden Abgeordneten und der Zahl der abgegebenen Stimmen. Damit sind Abgeordnetenzahl pro Wahlkreis und Größe der

³²⁵ vgl. Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 384; vgl. auch Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 (1998), Rz 21.002 - 07

³²⁶ Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.3 zu Art. 26 B-VG, S. 91; vgl. auch VfSlg 1381/1931; vgl. auch VfSlg 3653/1959, seither ständige Judikatur

³²⁷ vgl. VfSlg 1.381/1931, S. 223

Wahlkreise (verstanden als Zahl der Wahlberechtigten) entscheidend für die Höhe der Wahlzahl.³²⁸ Ein Wahlkreis mit nur drei zu wählenden Abgeordneten ist nach Ansicht des VfGH verfassungskonform³²⁹, für den Erhalt eines Mandates in einem Wahlkreis dürfen jedoch im Regelfall nicht mehr als 50 % der in diesem Wahlkreis abgegebenen Stimmen notwendig sein, wenn diese hohe Eintrittsschwelle nicht von einer alternativen Prozentklausel abgeschwächt wird³³⁰, wie bereits oben erwähnt wurde. Seit der B-VG-Novelle 1992 und dem damit einhergehenden Bedeutungsverlustes der wahlkreisweisen Repräsentation auf Bundesebene und auf Landesebene, wenn ein Proportionalausgleich in der Landtagswahlordnung vorgesehen wurde, ist aber für kleine Parteien nicht mehr die Grundmandatshürde, sondern die Prozentklausel, die auf das Stimmenergebnis im gesamten Wahlgebiet abstellt, und alternativ zur Grundmandatshürde erreicht werden muss, um am Mandatsverteilungsverfahren teilnehmen zu können, zur tatsächlichen Eingangshürde für den Parlamentseinzug geworden.³³¹

3.1.1.7 Berechnungsmethoden und Ermittlungsverfahren zur Mandatsvergabe

Weit weniger klar als der erlaubte Ausschluss von Splitterparteien von der Mandatsverteilung, die kein Grundmandat erringen oder die alternative Prozentklausel nicht erfüllen, ist die Anzahl und Ausgestaltung der verfassungsrechtlich zulässigen Berechnungsmethoden, die zur Mandatsverteilung herangezogen werden dürfen. Verfassungsrechtlich unbedenklich sind jedenfalls das d'Hondt'sche Verfahren, das Hare'sche Verfahren und das Verfahren nach Hagenbach-Bischoff³³², da diese drei Mandatsverteilungsverfahren bereits vom VfGH in seinen Erkenntnissen VfSlg 3.653/1959 und VfSlg 6.563/1971 für verfassungsmäßig befunden wurden bzw. der VfGH keine verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem verfassungsgesetzlichen Verhältniswahlgrundsatz äußerte. Außerdem wurden diese drei Berechnungsverfahren schon beim Übergang vom Mehrheits- zum

³²⁸ Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung zu § 96 Abs. 2 NRWO 1992, S. 382

³²⁹ vgl. VfSlg 8.852/1980

³³⁰ vgl. VfSlg 14.035/1995

³³¹ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 185

³³² vgl. die nähere Erläuterung der Berechnungsmethoden nach Hare, Hagenbach-Bischoff und d'Hondt bei Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 384

Verhältniswahlsystem im Jahr 1918 ausdrücklich als zulässige Varianten zur Verwirklichung eines Verhältniswahlrechtes vom Gesetzgeber genannt.³³³ Es ist aber davon auszugehen, „dass auch die übrigen Verteilungsverfahren, die in der wahlrechtlichen Literatur diskutiert worden sind und die dem historischen Gesetzgeber wohl bekannt sein mussten, dem Verhältniswahlrechtserfordernis des B-VG entsprechen. (...) Dies gilt etwa für das Verfahren nach Sainte-Lague,³³⁴ das Ähnlichkeiten mit dem d'Hondt'schen Verfahren aufweist. Obwohl also neben den drei unbedenklichen Berechnungsmethoden noch weitere Varianten von Mandatsverteilungsverfahren existieren, vertritt Peter Oberndorfer die Ansicht, dass der einfache Gesetzgeber in seiner Wahl des Berechnungsverfahrens zur Mandatsverteilung nicht frei ist, sondern sich auf die drei anerkannten Verfahren nach d'Hondt, Hare und Hagenbach-Bischoff zu beschränken hat, weil der Verfassungsgesetzgeber dem einfachen Gesetzgeber nur diese beschränkte Auswahlmöglichkeit bei den unterschiedlichen Berechnungsmethoden eröffnet habe.³³⁵ Da der VfGH diese drei Berechnungsverfahren in seiner Judikatur zwar als verfassungskonform ansah³³⁶, aber weder in diesen noch in folgenden Erkenntnissen die Kriterien herausgearbeitet hat, die von einem Mandatsverteilungsverfahren erfüllt werden müssen, um dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältniswahl zu entsprechen³³⁷, lässt sich der Gestaltungsspielraum des einfachen Gesetzgebers bei der Auswahl von Berechnungsverfahren zur Mandatsverteilung nicht näher bestimmen. Laut Peter Oberndorfer verletzt der einfache Gesetzgeber auch dann den verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatz, wenn er zwar als Berechnungsverfahren eines von den drei genannten, verfassungskonformen Verfahren in der Wahlordnung normiert, dieses aber durch Aspekte des Mehrheitswahlrechtes ergänzt, weil der einfache Gesetzgeber in der Wahlordnung eben seiner Ansicht nach bei der Mandatsverteilung nur die reinen Typen des d'Hondt'schen, Hare'schen und Hagenbach-Bischoff'schen Verfahrens anwenden darf.³³⁸ Zur Ansicht Peter Oberndorfers ist jedoch kritisch anzumerken, dass dieser

³³³ vgl. Kelsen, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, 2. Band (1919), S. 112ff

³³⁴ Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.3 zu Art. 26 B-VG, S. 93

³³⁵ vgl. Oberndorfer/Pernthaler/Winkler, Verhältniswahlrecht als Verfassungsgrundsatz (1976), S. 36; und vgl. Koja, Verhältniswahlrecht als Verfassungsgrundsatz, JBI 1978, S. 303ff

³³⁶ vgl. VfSlg 3.653/1959 und vgl. VfSlg 6.563/1971, S. 803

³³⁷ vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.3 zu Art. 26 B-VG, S. 92

³³⁸ vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.3 zu Art. 26 B-VG, S. 94; vgl. auch Oberndorfer/Pernthaler/Winkler, Verhältniswahlrecht als

den Gestaltungsspielraum des einfachen Gesetzgebers in Bezug auf das Mandatsverteilungsverfahren sehr restriktiv auslegt, obwohl der VfGH in seinem Erkenntnis VfSlg 6.563/1971 die Versteinerung des vom Verfassungsgesetzgeber 1920 vorgefundenen Wahlrechtes der WNV 1920 - konkret bei Auslegung des Wahlkreisbegriffes - ausdrücklich abgelehnt hat, und daher eine Bindung des einfachen Gesetzgebers an die historischen Wahlrechtsnormen auch hinsichtlich des Mandatsverteilungsverfahrens wohl nicht besteht. Darüber hinaus ermächtigt Art. 26 Abs. 8 B-VG den einfachen Bundesgesetzgeber ausdrücklich zur näheren Bestimmung über das Wahlverfahren³³⁹, was auch die Regelung des Mandatsverteilungsverfahrens miteinschließt. Es ist daher anzunehmen, dass der Verfassungsgesetzgeber dem einfachen Gesetzgeber einen größeren Spielraum zur Gestaltung des Berechnungsverfahrens zur Mandatsverteilung eingeräumt hat, als Peter Oberndorfer behauptet, und aus diesem Grund der einfache Gesetzgeber, entgegen der Ansicht Peter Oberndorfers, auch andere Mandatsverteilungsverfahren als die drei genannten Verfahren in die Wahlordnung aufnehmen darf.

Die Durchführung mehrerer Ermittlungsverfahren auf unterschiedlichen Wahlkreisebenen ist verfassungsrechtlich zulässig, solange die Grundsätze der Verhältniswahl dabei eingehalten werden.³⁴⁰ Aufgrund des Bedeutungsverlustes der wahlkreismäßigen Repräsentation seit der B-VG-Novelle 1992 auf Bundesebene und auf Landesebene, im Fall der Anordnung eines abschließenden proportionalen Ausgleichs im gesamten Landesgebiet durch den Landesgesetzgeber, sind aber Ermittlungsverfahren zur Verteilung von Reststimmenmandaten in Österreich weniger relevant geworden. Da Art. 26 Abs. 2 zweiter Satz B-VG idGf bis heute das sogenannte erweiterte Bürgerzahlprinzip normiert, das die Aufteilung der Zahl der Abgeordneten auf die Wähler eines Wahlkreises verlangt, „liegt die Annahme nahe, dass die derart aufgeteilten Mandate tatsächlich *in diesen Wahlkreisen* zu vergeben sind. Mandate eines Wahlkreises könnten dann nur auf Grund von in diesem Wahlkreis abgegebenen Stimmen vergeben werden.“³⁴¹ Ein zweites Ermittlungsverfahren zur Verteilung von Reststimmenmandaten in größeren

Verfassungsgrundsatz (1976), S. 35ff; und vgl. auch Koja, Verhältniswahlrecht als Verfassungsgrundsatz, JBI 1978, S. 303ff

³³⁹ vgl. Art. 26 Abs. 8 B-VG idF BGBI I 2007/27

³⁴⁰ vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.4 zu Art. 26 B-VG, S. 94

³⁴¹ Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.4 zu Art. 26 B-VG, S. 94

Wahlkreisverbänden scheint daher verfassungsrechtlich bedenklich zu sein, weil die Reststimmenmandate dann nicht mehr in den einzelnen (kleinen) Wahlkreisen verteilt werden. Der VfGH hat aber schon in seinem Erkenntnis VfSlg 1.381/1931 festgestellt, dass „das Wort ‚Wahlkreise‘ im ersten Satz des Art. 26 Abs. 2 B-VG sowohl die (einzelnen) Wahlkreise als auch die mehrere (Bundes)länder umfassenden Wahlkreisverbände (deckt),“³⁴² und im Erkenntnis VfSlg 6.563/1971 hat der VfGH darüber hinaus klargestellt, dass (auch wenn die Wahlkreisverbände unter den Wahlkreisbegriff des Art. 26 Abs. 2 B-VG fallen), „die Vorschrift des Art. 26 Abs. 2 zweiter Satz B-VG über die Verteilung der Zahl der Abgeordneten auf die Wahlberechtigten nur für die Wahlkreise des ersten Ermittlungsverfahrens (gilt).“³⁴³ Gegen ein zweites Ermittlungsverfahren, indem die Verteilung von Reststimmenmandaten in Wahlkreisverbänden erfolgt, bestehen daher in Bezug auf das Bürgerzahlprinzip des Art. 26 Abs. 2 B-VG keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Derartige Reststimmenverfahren sind jedoch für Wahlen auf Bundesebene seit der B-VG-Novelle 1992, BGBI 1992/470 verfassungsrechtlich ausgeschlossen, da gemäß Art. 26 Abs. 2 dritter Satz B-VG die Wahlordnung zum Nationalrat zwingend ein abschließendes Ermittlungsverfahren vorzusehen hat, durch das sowohl ein Ausgleich der den wahlwerbenden Parteien in den Wahlkreisen zugeteilten als auch eine Aufteilung der noch nicht zugeteilten Mandate nach den Grundsätzen der Verhältniswahl erfolgen muss. Denn „das abschließende Ermittlungsverfahren (soll) nicht nur wie bisher ermöglichen, dass Mandate verteilt werden können, die in vorangegangenen Ermittlungsverfahren noch nicht vergeben werden konnten, sondern es soll sichergestellt sein, dass durch die Berechnung einer bundesweiten Wahlzahl Verzerrungen auf unterer Ebene entgegengewirkt wird, die wegen der unterschiedlichen Wahlzahlen in den Landeswahlkreisen fast unvermeidlich sind. Inwieweit die Wahlordnung zum Nationalrat von dem in der NRWO 1992 derzeit normierten System (eines bundesweiten Proportionalausgleichs)³⁴⁴ abweichen darf, insbesondere inwieweit die Intensität des Ausgleichs verändert werden darf, ist weder aus dem Wortlaut des Art. 26 Abs. 2 B-VG noch aus den Materialien zur B-VG-Novelle 1992³⁴⁵, BGBI 1992/470

³⁴² VfSlg 1.381/1931, S. 221

³⁴³ VfSlg 6.563/1971, S. 803

³⁴⁴ vgl. §§ 106ff NRWO 1992, BGBI 1992/471 idgF Wahlrechtsänderungsgesetz 2010, BGBI I 2010/13

³⁴⁵ vgl. die Regierungsvorlage (RV) zur verfassungsgesetzlichen Absicherung des bundesweiten Proportionalausgleichs für Wahlen zum Nationalrat in Art. 26 Abs. 2 B-VG, Nr. 447 der Beilagen zu den sten. Prot. des Nationalrates (BlgNR), 18. Gesetzgebungsperiode (GP), S. 3

erkennbar.³⁴⁶ Da Art. 95 Abs. 3 dritter Satz B-VG den einfachen Landesgesetzgeber nur ermächtigt, aber nicht verpflichtet einen abschließenden proportionalen Ausgleich im gesamten Wahlgebiet wie auf Bundesebene in der Landtagswahlordnung vorzusehen, dürfen bei Wahlen auf Landesebene nach wie vor herkömmliche Reststimmenverfahren durchgeführt werden.³⁴⁷

3.1.1.8 Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung (Verstärkungseffekte) und ihre verfassungsrechtlich zulässige Höchstgrenze

Wie bereits weiter oben angesprochen wurde, kann der einfache Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene geeignete Maßnahmen in den Wahlordnungen vorsehen, die eine allzu starke Zersplitterung der Parlamente (Nationalrat bzw. Landtage) in viele kleine Gruppen und Parteien verhindern, um die Funktionsfähigkeit der Parlamente als gesetzgebende Körperschaften zu gewährleisten. Obwohl bereits jede berechnete Verteilungszahl zur Mandatsvergabe (Wahlzahl) eine ausschließende Wirkung mit sich bringt, da nur Parteien, welche diese Mindeststimmenanzahl für einen Sitz (Wahlzahl) erreichen, Anspruch auf Zuweisung eines Mandates haben, sind auch darüber hinaus gehende Regelungen, die höhere Hürden als die Erreichung der Wahlzahl für den Parlamentseinzug von wahlwerbenden Parteien in den einfachen Wahlgesetzen normieren, verfassungsrechtlich zulässig. Die mit dem verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatz verbundene Vorgabe alle wahlwerbenden Parteien von zahlenmäßig erheblicher Bedeutung beim Mandatsverteilungsverfahren zu berücksichtigen und ihnen anteilmäßig Mandate zuzuweisen (Proporz- bzw. Verhältniswahlprinzip) darf also durch Normierung von Sperrklauseln in der Wahlordnung (Grundmandatshürde bzw. Prozentklausel) vom einfachen Gesetzgeber modifiziert bzw. eingeschränkt werden, zu dem Zweck ein arbeitsfähiges Parlament zu schaffen.³⁴⁸ Diese Einschränkung des Proporzprinzips steht nach ständiger Judikatur des VfGH nicht im Widerspruch zum

³⁴⁶ Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.4 zu Art. 26 B-VG, S. 94; vgl. auch Schick, Probleme der Wahlrechtsreform 1992, ÖJZ 1994, S. 297

³⁴⁷ vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.4 zu Art. 26 B-VG, S. 96/97

³⁴⁸ vgl. Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 312; vgl. auch Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 (1998), Rz 21.002-08

verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatz.³⁴⁹ Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Grundmandatshürde ist auf den bereits zitierten Teil des VfGH-Erkenntnisses VfSlg 1.381/1931 zu verweisen, indem der VfGH keine Bedenken dagegen hat, wenn das Erreichen eines Grundmandats in einem Wahlkreis als Voraussetzung für die generelle Zuweisung von Mandaten an Parteien in der Wahlordnung festgeschrieben ist.³⁵⁰ Im ebenfalls bereits zitierten VfGH-Erkenntnis VfSlg 3.653/1959 wird die Grundmandatshürde außerdem vom VfGH ausdrücklich als geeignete und verfassungsrechtlich zulässige Maßnahme zur Schaffung eines arbeitsfähigen Parlaments bezeichnet, da ein Parlament, das in viele kleine Gruppen zersplittert ist, seine Aufgaben als gesetzgebende Körperschaft nicht zielstrebig erfüllen könne.³⁵¹ Wenn jedoch zur Erzielung eines Grundmandats im Regelfall mehr als 50 % der abgegebenen Stimmen in (auch nur) einem Wahlkreis erforderlich sind und diese hohe Eintrittsschwelle nicht durch eine alternative Prozentklausel abgeschwächt wird, überschreitet der einfache Gesetzgeber mit dieser hohen Grundmandatshürde seinen Gestaltungsspielraum und verstößt gegen den verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatz, wie der VfGH in seinem Erkenntnis VfSlg 14.035/1995 feststellte.³⁵² Ebenso wie die Grundmandatshürde hält der VfGH auch eine Sperrklausel in Form einer Prozentklausel für verfassungsrechtlich unbedenklich hinsichtlich des im B-VG aufgestellten Grundsatzes der Verhältniswahl.³⁵³ Auf Bundesebene bei Nationalratswahlen müssen die Parteien beispielsweise entweder ein Mandat in einem Regionalwahlkreis erringen (Grundmandatshürde) oder im gesamten Bundesgebiet mindestens vier Prozent der abgegebenen, gültigen Stimmen erreichen (Prozentklausel) um am zweiten und dritten Ermittlungsverfahren zur Mandatsverteilung teilnehmen zu dürfen.³⁵⁴ Der VfGH hat die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Vier-Prozent-Klausel bei Nationalratswahlen zuletzt in seinem Erkenntnis VfSlg 18.036/2006 ausdrücklich mit Verweis auf seine bisherige Judikatur zur Grundmandatshürde bestätigt: Da es dem einfachen Gesetzgeber erlaubt ist, durch Normierung einer Grundmandatshürde das

³⁴⁹ vgl. VfSlg 1.381/1931, VfSlg 1.382/1931, VfSlg 3.653/1959, VfSlg 3.654/1959, VfSlg 6.087/1969, VfSlg 8.700/1979, VfSlg 8.852/1980, VfSlg 12.647/1991, VfSlg 14.035/1995, VfSlg 15.616/1999 und VfSlg 18.036/2006

³⁵⁰ vgl. Punkt 2.3.2, S. 60/61

³⁵¹ vgl. Punkt 3.1.1.4.1, S. 108

³⁵² vgl. Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 312, vgl. auch Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 (1998), Rz 21.002 - 21.008, vgl. auch Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 385; vgl. auch Punkt 3.1.1.3.3, S. 103/104

³⁵³ vgl. VfSlg 8.852/1980, VfSlg 14.035/1995, VfSlg 15.616/1999 und VfSlg 18.036/2006

³⁵⁴ vgl. §§ 100 Abs. 1 und 107 Abs. 2 NRWO 1992 idF BGBl 1992/471

Verhältniswahlprinzip einzuschränken, ist es ihm auch gestattet eine Prozentklausel in der Wahlordnung vorzusehen, weil eine derartige Prozentklausel, deren Erreichen alternativ zu der Erzielung eines Grundmandats die Parteien zur Teilnahme am Mandatsverteilungsverfahren berechtigt, in ihrer Sperrwirkung mit der Grundmandatshürde vergleichbar ist bzw. diese sogar abschwächt.³⁵⁵ Auch gegen eine Fünf-Prozent-Klausel hat der VfGH im Erkenntnis VfSlg 8.852/1980 keine verfassungsrechtlichen Bedenken geäußert.

3.1.1.8.1 Keine ausdrückliche verfassungsrechtliche Deckung für die Einschränkung der Proportionalität durch Sperrklauseln

Aufgrund der eindeutigen und ständigen Judikatur des VfGH ist anzunehmen, dass die Modifizierung bzw. Einschränkung des Verhältniswahlprinzips durch Sperrklauseln, wie Grundmandatshürde oder Prozentklausel, nicht verfassungswidrig ist, obwohl Sperrklauseln nicht ausdrücklich verfassungsrechtlich gedeckt sind, da weder Art. 26 B-VG noch andere Artikel des B-VG Sperrklauseln vorschreiben bzw. den einfachen Gesetzgeber zur Normierung von Sperrklauseln in den Wahlordnungen ermächtigen.³⁵⁶ Wie auch bereits weiter oben erwähnt wurde, dürfte nach Ansicht von Robert Schick die Vereinbarkeit von Sperrklauseln mit dem verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatz spätestens seit der B-VG-Novelle 1992 außer Zweifel stehen, als der Verfassungsgesetzgeber Art. 26 Abs. 1 B-VG unverändert neu erließ und am selben Tag die Beschlussfassung über die NRWO 1992 - die Sperrklauseln enthielt - erfolgte, wodurch der Verfassungsgesetzgeber die Zulässigkeit von Einschränkungen des Proporzprinzips durch Sperrklauseln (wohl) anerkannte.³⁵⁷ Aus der Regierungsvorlage zur NRWO 1992 geht hervor, dass die in den §§ 100 Abs. 1 und 107 Abs. 2 NRWO 1992 enthaltene Vier-Prozent-Klausel zur Vermeidung von Splitterparteien vorgesehen wurde, und diese, wie auch die Grundmandatsregelung, eine zulässige Maßnahme gegen eine mögliche Parteienzersplitterung in der Zusammensetzung des Nationalrates darstelle. Außerdem würde die im internationalen Vergleich niedrig angesetzte Vier-Prozent-

³⁵⁵ Schließlich ist es für kleine Parteien in aller Regel einfacher einen bestimmten Prozentsatz der abgegebenen, gültigen Stimmen im gesamten Bundes- oder Landesgebiet auf sich zu vereinen, als in einem Wahlkreis ein Mandat zu erzielen.

³⁵⁶ vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.5 zu Art. 26 B-VG, S. 97/98

³⁵⁷ vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung zu § 100 Abs. 1 NRWO 1992, S. 393; vgl. auch Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung zu § 107 Abs. 2 NRWO 1992, S. 403; vgl. auch Punkt 3.1.1.3.2, S. 100

Klausel in ausreichendem Maß eine erfolgreiche Wahlwerbung auch kleinerer Parteien gewährleisten, ohne den angestrebten Zweck zu verfehlen.³⁵⁸ „Eine nähere Begründung für die Einschränkung der Proportionalität durch Einführung einer bundesweiten Sperrklausel kann den Materialien (zur NRWO 1992)³⁵⁹ - abgesehen von dem undifferenzierten Hinweis auf die beabsichtigte Vermeidung von Splitterparteien - nicht entnommen werden.“³⁶⁰ Bei der Eingrenzung des Spielraums, über den der einfache Gesetzgeber bei der Gestaltung der Wahlordnung im Rahmen des B-VG verfügt, ist jedoch zu berücksichtigen, dass im österreichischen B-VG, im Unterschied zu verfassungsrechtlichen Bestimmungen anderer Staaten, zu wahlrechtlichen Sperrklauseln keine Vorgaben zu finden sind. Die rechtlich existierenden Sperrklauseln wie Grundmandats-, Vier- und Fünf-Prozent-Hürde in den österreichischen Wahlordnungen³⁶¹ sind daher allesamt nur einfachgesetzlich, nicht aber verfassungsrechtlich, fixiert. Verfassungsgesetzliche Beschränkungen für Art und Höhe von Sperrklauseln ergeben sich deshalb allein aus der Grundsatzentscheidung des Verfassungsgesetzgebers für ein Verhältniswahlrecht.

3.1.1.8.2 Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung für Sperrklauseln und die verfassungsrechtlich zulässige Höchstgrenze für solche Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung

Auch wenn das B-VG keine Anordnungen für die Ausgestaltung von Sperrklauseln enthält ist es dem einfachen Gesetzgeber verfassungsrechtlich - aufgrund des Verhältniswahlgrundsatzes - nicht erlaubt Sperrklauseln in Form einer Grundmandatshürde oder einer Prozentklausel in beliebiger Höhe festzusetzen. Da der einfache Gesetzgeber zur Einhaltung des verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatzes verpflichtet ist, sind sehr hohe Sperrklauseln, die nicht mehr mit der Repräsentationsvorstellung der Verhältniswahl zu vereinbaren sind, also jedenfalls verfassungswidrig.³⁶² Denn ab einer bestimmten Höhe schränken

³⁵⁸ vgl. die RV zur NRWO 1992, BGBI 1992/471, Nr. 180 der BlgNR, 18. GP, S. 46/52

³⁵⁹ vgl. die Materialien zur NRWO 1992, BGBI 1992/471, Nr. 180 und AB Nr. 601 der BlgNR (Nationalrat), 18. GP; vgl. auch Nr. 4.335 und AB Nr. 4.306 der BlgBR (Bundesrat), 18. GP

³⁶⁰ Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung zu § 100 Abs. 1 NRWO 1992, S. 392/393

³⁶¹ vgl. z. B. §§ 100 Abs. 1 und 107 Abs. 2 NRWO 1992 idF BGBI 1992/471; § 97 Abs. 1 NÖ-LWO 1992 idF LGBI 0300-9; § 87 Abs. 4 Wiener Gemeindewahlordnung (GWO) 1996 idF LGBI 2010/31

³⁶² vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.5 zu Art. 26 B-VG, S. 98; vgl. auch Nohlen, Wahlsysteme der Welt (1978), S. 62/63

Sperrklauseln das Proporzprinzip so stark ein, dass ein Wahlsystem nicht mehr das Repräsentationsziel der Verhältniswahl (Übereinstimmung von Stimmen- und Mandatsanteil) zum überwiegenden Teil verwirklichen kann und aus diesem Grund nicht mehr dem Wahlsystemtyp Verhältniswahl zuzuordnen ist. Wie bereits erwähnt wurde, ist eine verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässige Grundmandatshürde in einer Wahlordnung dann verfassungswidrig, wenn im Regelfall mehr als 50 % der Stimmen im Wahlkreis für ihr Erreichen notwendig sind, und diese hohe Eintrittsschwelle nicht durch eine alternative Prozentklausel abgeschwächt wird, wie der VfGH in seinem Erkenntnis VfSlg 14.035/1995 klarstellte. In diesem Fall wird nämlich der Grundsatz der Verhältniswahl bei Gestaltung der Grundmandatshürde vom einfachen Gesetzgeber verletzt, da für die Erzielung eines Grundmandates die gleiche Anforderung an Parteien gestellt wird, wie sie bei einem absoluten Mehrheitswahlrecht für die Erringung eines Mandates im Regelfall besteht (es müssen mehr als 50 % der Stimmen im Wahlkreis erreicht werden). Darum hat auch der VfGH zutreffend mit seinem Erkenntnis VfSlg 14.035/1995 die hohe Grundmandatshürde in einem Wahlkreis der Salzburger Landtagswahlordnung³⁶³ als verfassungswidrig aufgehoben, da für die Erzielung eines Grundmandates im betroffenen Wahlkreis Tamsweg mit nur zwei zu vergebenden Mandaten im Regelfall mehr als 50 % der abgegebenen Stimmen in diesem Wahlkreis notwendig waren, ohne dass diese Regelung von einer alternativen Prozentklausel abgeschwächt wurde. Der betroffene Wahlkreis Tamsweg war mit nur zwei zu vergebenden Mandaten also so klein, dass sich die Verhältniswahl in diesem Wahlkreis zur Mehrheitswahl verkehrt hat, und damit die Grundmandatshürde nicht mehr dem verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatz entsprach.

Gemäß dem VfGH-Erkenntnis VfSlg 15.616/1999 bestehen aber gegen Grundmandatshürden, für deren Erreichen zwischen 8,33 % und 11,11 % der abgegebenen gültigen Stimmen im jeweiligen Wahlkreis nötig sind, keine verfassungsrechtlichen Bedenken in Bezug auf den Verhältniswahlgrundsatz, auch wenn sie in ihrer Wirkung nicht von einer alternativen Prozentklausel abgeschwächt werden, und daher faktisch nur Parteien an der Mandatsverteilung teilnehmen dürfen, die im Durchschnitt mehr als zehn Prozent der Stimmen im Wahlkreis erzielt

³⁶³ vgl. Salzburger Landtagswahlordnung 1978, LGBI 1978/82; vgl. auch die Kundmachung der Salzburger Landesregierung vom 24. 2. 1993 über die Zahl der auf jeden Wahlbezirk entfallenden Mandate für die Wahl des Salzburger Landtags, LGBI 1993/40

haben. Obwohl mit dieser faktischen zehn-Prozent-Hürde in der damaligen Kärntner Landtagswahlordnung³⁶⁴ der einfache Landesgesetzgeber das proportionale Stimmen-/Mandats-Verhältnis in nicht unerheblichem Ausmaß einschränkte, sah der VfGH in dieser Regelung keinen Systemwechsel zur Mehrheitswahl, da bereits die NRWO 1923 ähnlich hohe Grundmandatshürden enthielt, deren Verfassungsmäßigkeit bereits seit dem VfGH-Erkenntnis VfSlg 1.381/1931 feststeht. Da auch Parteien, die nur knapp den notwendigen Stimmenanteil für ein Grundmandat in den Wahlkreisen verfehlten, im Kärntner Landtag gänzlich unvertreten blieben, konnte sich der mit dieser Sperrklausel verbundene mehrheitsfördernde Effekt für alle Parteien, die im Durchschnitt mehr als zehn Prozent der abgegebenen, gültigen Stimmen im Wahlkreis erreichten, und damit die Grundmandatshürde übersprangen, potentiell stark auswirken, ist aber verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Wie unter Punkt 2.3.2 dargelegt wurde, dürfen Sperrklauseln die reine Proportionalität aber sogar noch weiter verzerren bzw. einschränken als dies durch die Grundmandatsregelung der Kärntner Landtagswahlordnung 1974, LGBI 1974/191, geschah, ohne in Widerspruch mit dem verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatz zu geraten. Denn das vom Verfassungsgesetzgeber 1920 vorgefundene Wahlrecht, die WNV 1920, normierte teilweise Wahlkreise, in denen noch weniger Mandate vergeben wurden, als in den Wahlkreisen, welche durch § 1 der Kundmachung der Kärntner Landesregierung, LGBI 1993/83 festgesetzt wurden³⁶⁵, wodurch die Grundmandatshürde der WNV 1920 in einzelnen Wahlkreisen noch höher angesetzt war als bei der Kärntner Landtagswahl 1999, deren Anfechtung den Anlassfall für das VfGH-Erkenntnis VfSlg 15.616/1999 bildete. Zwar ist es unzulässig die Regelungen der WNV 1920 zu versteinern, doch lassen sich aus der WNV 1920 wertvolle Aufschlüsse gewinnen um die Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums nach dem Regime des B-VG zu erkennen³⁶⁶, weil die historisch vorgefundenen Wahlrechtsnormen dem Begriffsverständnis des Verfassungsgesetzgebers 1920 vom Verhältniswahlrecht zugrunde liegen³⁶⁷ und damit den im B-VG aufgestellten Verhältniswahlgrundsatz

³⁶⁴ vgl. Kärntner Landtagswahlordnung 1974, LGBI 1974/191

³⁶⁵ vgl. die Wahlkreiseinteilung der WNV 1920 im Anhang zu § 1 der WNV 1920, StGBI 1920/351, (teilweise sehr kleine Wahlkreise zwischen einem und vier zu vergebenden Mandaten); und vgl. die Wahlkreiseinteilung gemäß § 2 Kärntner Landtagswahlordnung 1974, LGBI 1974/191 idF LGBI 1994/23, und § 1 der Kundmachung der Kärntner Landesregierung, LGBI 1993/83, (in den kleinsten Wahlkreisen wurden acht Mandate vergeben)

³⁶⁶ vgl. Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 32/33

³⁶⁷ vgl. Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 36/37

präzisieren. Im Unterschied zur Grundmandatshürde, die vom einfachen Gesetzgeber nur indirekt gestaltbar ist, weil sich deren Höhe nach der Wahlzahl richtet, die wiederum von der Zahl der zu wählenden Abgeordneten und der Zahl der abgegebenen, gültigen Stimmen im Wahlkreis bestimmt wird, kann der einfache Gesetzgeber durch Normierung einer Prozentklausel die Teilnahme der Parteien an der Mandatsvergabe von der Auflage abhängig machen, eine gesetzlich festgelegte Anzahl von Stimmen in Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen, entweder im Wahlkreis oder im gesamten Wahlgebiet zu erreichen. Im internationalen Vergleich schwanken solche Prozentklauseln der Höhe nach zwischen 0,67 % und 15 %, wobei 5 % der geläufigste Wert ist.³⁶⁸

Es ist zweifelhaft, ob die von Sperrklauseln verursachten Verstärkungseffekte zugunsten großer Parteien bzw. zugunsten aller Parteien, welche die Auflage der Sperrklausel erfüllen und die damit verbundene Einschränkung der strikten Proportionalität innerhalb eines Verhältniswahlsystems sich tatsächlich allein durch funktionale Begründungen rechtfertigen lassen, z. B. mithilfe jener Begründung, dass durch die Wahl ein arbeits- und funktionsfähiges Parlament geschaffen werden soll, damit es seine Aufgabe als gesetzgebende Körperschaft zielstrebig erfüllen kann³⁶⁹ bzw. um stabile Regierungsmehrheiten und eine effektive Regierungsarbeit zu ermöglichen.³⁷⁰ Denn dafür müsste auf positivrechtlich nicht verankerte Prinzipien des Wahlrechts oder gar auf vermeintliche Wesensnotwendigkeiten zurückgegriffen werden, wie Robert Schick zutreffend ausführt.³⁷¹ Nach Ansicht von Dieter Nohlen ist außerdem funktionalen Begründungen für jedwede Einschränkung des Verhältniswahlprinzips und der damit verbundenen Verstärkungseffekte ein sehr enger Raum gesteckt, da das proportionale Repräsentationsmodell eben gerade nicht nach diesen funktionalen Gesichtspunkten aufgebaut ist.³⁷² Dementsprechend dürfen auch Sperrklauseln das Proporzprinzip nicht so weit einschränken, dass die überwiegende Verwirklichung des Repräsentationsziels der Verhältniswahl (Übereinstimmung von Stimmen- und Mandatsanteil) verhindert wird, wie bereits

³⁶⁸ vgl. Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem (2007), S. 111/113, vgl. auch Stein/Vogl/Wenda, NRWO 1992 (2010), Anmerkung 1) zu § 100 NRWO 1992, S. 196/197

³⁶⁹ vgl. etwa VfSlg 3.653/1959, S. 470/473 (zitiert unter Punkt 3.1.1.4.1, S. 108); vgl. auch die Ausführungen zu § 76 Abs. 1 der NRWO 1923 auf S. 5.443 der Sten. Prot. des Nationalrates, 3. Session, 1. GP

³⁷⁰ vgl. Punkt 1.2 bezüglich der unterschiedlichen Funktionen der Wahl und von Wahlsystemen

³⁷¹ vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.5 zu Art. 26 B-VG, S. 99

³⁷² vgl. Nohlen, Wahlsysteme der Welt (1978), S. 63

weiter oben angesprochen wurde. „Dagegen wäre es widersinnig, in Systemen der Mehrheitswahl verfassungsrechtliche Bedenken zu hegen, weil Stimmen- und Mandatsanteil der Parteien erheblich voneinander abweichen.“³⁷³ Die Aussage des VfGH in seinem Erkenntnis VfSlg 3.653/1959 ist daher falsch, wonach die Verhinderung einer allzu großen Parteienzersplitterung im Parlament zum Wesen der Verhältniswahl gehöre³⁷⁴, schließlich wird durch Maßnahmen, die der einfache Gesetzgeber in der Wahlordnung gegen die Parteienzersplitterung vorsieht, die Proportionalität (das proportionale Stimmen-/Mandats-Verhältnis der Parteien, das für die Verhältniswahl charakteristisch ist) verzerrt und eingeschränkt.³⁷⁵ „Aus der historischen Rechtslage (der WNV 1920, vgl. Punkt 2.3.2, S. 55ff) lässt sich nur ableiten, dass derartige Modifikationen eines Verhältniswahlsystems zulässig, nicht aber, dass sie verfassungsrechtlich geboten sind.“³⁷⁶ Der einfache Gesetzgeber ist daher verfassungsrechtlich nicht gezwungen das Verhältniswahlprinzip durch Sperrklauseln einzuschränken, er darf aber derartige Vorkehrungen gegen die Parteienzersplitterung treffen ohne mit dem verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatz in Konflikt zu geraten. Da aber das Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl (Proporzprinzip) durch Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung eingeschränkt wird, und es zweifelhaft bzw. verfassungsrechtlich bedenklich erscheint, diese Einschränkungen allein durch funktionale Begründungen zu rechtfertigen, darf das Proporzprinzip durch solche Maßnahmen wie etwa Sperrklauseln in Form einer Grundmandatshürde oder einer Prozentklausel nur aufgrund einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Grundlage vom einfachen Gesetzgeber modifiziert bzw. eingeschränkt werden. Obwohl keine verfassungsrechtliche Bestimmung in Österreich existiert, die dem einfachen Gesetzgeber die Einschränkung des Verhältniswahlprinzips in der Wahlordnung zur Vermeidung einer allzu großen Parteienzersplitterung im Parlament vorschreibt, ihn dazu ermächtigt oder ihm eine konkrete Grenze setzt, bis zu der Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung zulässig sind, gibt es dennoch eine verfassungsrechtliche Grundlage für solche Modifikationen des Verhältniswahlsystems im österreichischen B-VG. Nach Ansicht von Robert Schick wird man „am ehesten (...) eine Rechtfertigung für Grundmandatshürden (und damit für die Einschränkung des Verhältniswahlprinzips) durch Rückgriff auf die vom historischen

³⁷³ Nohlen, Wahlsysteme der Welt (1978), S. 63

³⁷⁴ vgl. VfSlg 3.653/1959, S. 470 (zitiert unter Punkt 3.1.1.4.1, S. 108)

³⁷⁵ vgl. Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 385

³⁷⁶ Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 385

Verfassungsgesetzgeber 1920 vorgefundenen Wahlordnungen finden können.

Bereits die WNV 1920, StGBI 1920/351, enthielt in § 38 c Abs. 2 eine (derartige) Regelung. Da die WNV 1920 (...) dem Grundsatz der Verhältniswahl verpflichtet war, wird man annehmen können, das gleichartige Regelungen mit Art. 26 Abs. 1 B-VG (also mit dem verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatz) vereinbar sind.³⁷⁷

Die verfassungsrechtliche Grundlage für Sperrklauseln bzw. Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung ist demnach im Verhältniswahlbegriff selbst enthalten, der im B-VG zu finden ist. Denn, wie bereits unter Punkt 2.4.1 erwähnt wurde, hat der historische Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 das Wahlrecht, welches er damals vorfand (die WNV 1920) offenkundig als eine verfassungsrechtlich zulässige Variante der Verhältniswahl anerkannt und damit auch die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung akzeptiert.³⁷⁸ Obwohl also die Verhinderung einer allzu großen Zersplitterung des Parlaments im Allgemeinen nicht zum Wesen der Verhältniswahl gehört, entspricht es dem Begriffsverständnis des historischen Verfassungsgesetzgebers vom Verhältniswahlrecht, das Proporzprinzip zur Vermeidung der Parteienzersplitterung einzuschränken. Darüber hinaus lässt sich die Vereinbarkeit derartiger Maßnahmen und der mit ihnen verbundene mehrheitsfördernde Effekt mit dem Verhältniswahlgrundsatz im B-VG auch daraus ableiten, dass der Grundsatz (bzw. die Grundsätze) der Verhältniswahl vom Verfassungsgesetzgeber später unverändert neu erlassen wurde (zuletzt bei der B-VG-Novelle 2007³⁷⁹), und der Verfassungsgesetzgeber solche Modifikationen der Verhältniswahl bisher nicht verboten hat, obwohl ihm die Existenz von Sperrklauseln und der durch sie bewirkten Verstärkungseffekte in den einfachgesetzlichen, geltenden Wahlgesetzen bekannt waren.

Aus der historischen Interpretation des Verhältniswahlbegriffes in den einschlägigen Artikeln des B-VG geht aber nicht nur die generelle Zulässigkeit von Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung hervor, sondern wohl auch die ungefähre Grenze für ihre Verfassungskonformität. Wie bereits weiter oben angesprochen wurde, ist anzunehmen, dass Einschränkungen des Verhältniswahlprinzips durch Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung unter der Voraussetzung verfassungsrechtlich

³⁷⁷ Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.5 zu Art. 26 B-VG, S. 99/100

³⁷⁸ vgl. Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 43; vgl. auch Punkt 2.4.1, S. 66

³⁷⁹ vgl. BGBl I 2007/27

zulässig sind, dass dadurch im Durchschnitt nicht mehr Stimmen verfallen, als in den Wahlkreisen der WNV 1920.³⁸⁰ Da bei der WNV 1920 im Durchschnitt sieben Mandate pro Wahlkreis vergeben wurden, und der Erhalt eines Mandates für eine Partei durch die vorgesehene Grundmandatshürde erst ab dem Erreichen von etwa 14,29 % der abgegebenen, gültigen Stimmen im Wahlkreis garantiert war, erscheint es plausibel, diesen Wert als ungefähre Obergrenze für die Verfassungsmäßigkeit von Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung heranzuziehen, sofern solche Maßnahmen gegen eine einzelne Partei innerhalb eines Wahlkreises, der das gesamte Wahlgebiet umfasst, gerichtet sind.³⁸¹ Besteht das Wahlgebiet jedoch aus mehreren Wahlkreisen können Sperrklauseln in Form von Grundmandatshürden in einzelnen Wahlkreisen auch noch höher ausfallen, weil die WNV 1920 auch Wahlkreise vorsah, in denen weniger als sieben Mandate vergeben wurden.³⁸² Eine Prozentklausel hingegen, die auf das Stimmenergebnis einer Partei im gesamten Wahlgebiet abstellt, wird aber nicht höher als ca. 14 % ausfallen dürfen, da sich dieser Richtwert aus historischer Interpretation des Verhältniswahlbegriffes im B-VG und im Zuge einer Durchschnittsbetrachtung der verschiedenen großen Wahlkreise der WNV 1920 ergibt. Denn die maximal mögliche Höhe der Grundmandatshürde in einem durchschnittlichen Wahlkreis der WNV 1920 - etwa 14,29 % - wird wohl auch als Obergrenze für die Verfassungsmäßigkeit einer Prozentklausel, die auf das Stimmenergebnis einer Partei im gesamten Wahlgebiet abstellt, gelten, da der historische Verfassungsgesetzgeber 1920 die WNV 1920 als verfassungsrechtlich zulässige Variante eines Verhältniswahlrechtes anerkannt hat, darüberhinausgehende Einschränkungen des Verhältniswahlprinzips sich aber nicht mehr durch Rückgriff auf die Wahlrechtsnormen der WNV 1920 und damit durch historische Interpretation des Verhältniswahlbegriffes im B-VG rechtfertigen lassen. Da der Ausgestaltungsspielraum des einfachen Gesetzgebers bei Prozentklauseln - außer durch den Verhältniswahlgrundsatz - ansonsten durch keine weiteren Vorgaben des B-VG beschränkt ist und auch im internationalen Vergleich Prozentklauseln in einem Verhältniswahlsystem bis zu einem Wert von 15 % reichen³⁸³, ist nicht davon auszugehen, dass eine Prozentklausel in der Höhe von

³⁸⁰ vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.5 zu Art. 26 B-VG, S. 97, vgl. auch Punkt 3.1.1.4.2, S. 111

³⁸¹ vgl. Punkt 2.3 und Punkt 3.1.1.4.2, S. 111/112

³⁸² z. B. gab es bei der WNV 1920 auch Wahlkreise, in denen nur vier Abgeordnete gewählt werden konnten, vgl. die Wahlkreiseinteilung im Anhang zu § 1 der WNV 1920, StGBI 1920/351

³⁸³ vgl. Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem (2007), S. 111/113

14 % mit dem verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatz im B-VG unvereinbar wäre. Aus den Ausführungen zu § 76 Abs. 1 der NRWO 1923, BGBI 1923/367, auf S. 5.443 der Stenographischen Protokolle des Nationalrates, 3. Session, 1. GP, aber auch aus der RV zur NRWO 1992, BGBI 1992/471, Nr. 180 der BlgNR, 18. GP, S. 46/52 geht hervor, dass der objektive Sinn und Zweck von Sperrklauseln bzw. von Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung darin besteht, den Einzug von Splitterparteien in das Parlament zu verhindern. Indirekt soll aber dadurch wohl auch die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Nationalrates/Parlamentes als gesetzgebende Körperschaft erhöht bzw. sichergestellt werden. Teleologisch interpretiert verfolgen Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung, deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit sich durch historische Interpretation des Verhältniswahlbegriffes im B-VG - durch Rückgriff auf die vom historischen Verfassungsgesetzgeber 1920 vorgefundenen Wahlordnungen - ergibt, daher auch den Zweck die Mehrheitsbildung im Parlament zu erleichtern.³⁸⁴

3.1.1.8.3 Kann auch die Vergabe von Mandaten nach dem System der Mehrheitswahl an Parteien eine verfassungsrechtlich zulässige Maßnahme gegen die Parteienzersplitterung sein?

Da verfassungsrechtlich erlaubte Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung das proportionale Stimmen-/Mandatsverhältnis der Parteien erheblich stärker einschränken können, z. B. eine 14-Prozent-Klausel, als beispielsweise die Zuweisung einer geringen Anzahl von Mandaten an Parteien im Vergleich zur Gesamtanzahl aller zu vergebenden Mandate nach dem System der Mehrheitswahl, erscheint auch eine solche Regelung als Maßnahme gegen die Parteienzersplitterung nicht zwangsläufig verfassungswidrig zu sein. Denn es ist fraglich, ob es den Grundsätzen der Verhältniswahl zuwiderläuft, wenn bei Verteilung einer großen Zahl von Mandaten, die Zuteilung weniger Mandate nach dem System der Mehrheitswahl erfolgt, wenn damit der Zweck verfolgt wird ein arbeitsfähiges Parlament zu schaffen.³⁸⁵ Obwohl sich eine derartige Maßnahme von der Grundmandatshürde des § 38 c Abs. 2 WNV 1920 unterscheidet, können für die

³⁸⁴ Das geht insbesondere aus den Ausführungen von Staatskanzler Karl Renner hervor, Sten. Prot. Prov. NV, 1. Band (1918 - 1919), S. 344: „Wir haben solche Vertretungen gehabt (...) wo jede Zusammenfassung, jede Organisation des Parlaments geradezu ausgeschlossen war, weil jede kleinste Gruppe ohne jede Unterordnung unter das Ganze auf ihrem Sonderwillen beharrt hat. Das können wir nicht brauchen.“; vgl. auch Punkt. 3.1.1.2.2, S. 85/86

³⁸⁵ vgl. VfSlg 8.321/1978, S. 363; vgl. auch Punkt 3.1.1.4.1, S. 106ff

Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung folgende Argumente vorgebracht werden: Wie Robert Schick ausführt ergibt sich bei einem Verhältniswahlrecht der Ausschluss von Parteien von der Mandatsvergabe daraus, weil diese die Wahlzahl nicht erreichen. Wenn sie jedoch die Wahlzahl erreichen und sie werden dennoch aufgrund einer gesetzlichen Bedingung wie der aufgestellten Grundmandatshürde im Wahlsystem der WNV 1920 von der Mandatsverteilung ausgeschlossen, lässt sich dieser Ausschluss nicht mehr mit dem Proporzprinzip rechtfertigen, wonach die Abgeordnetensitze mittels der Wahlzahl verteilt werden.³⁸⁶ Da die Bestimmungen der WNV 1920 dem Begriffsverständnis des historischen Verfassungsgesetzgebers zugrunde liegen und den Verhältniswahlgrundsatz im B-VG präzisieren, ist damit auch der einfache Gesetzgeber bei Gestaltung von Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung nicht an das Proporzprinzip gebunden. Daher konnte der einfache Gesetzgeber auch ohne ausdrückliche verfassungsrechtliche Ermächtigung z. B. im Wahlsystem der NRWO 1992 zusätzlich zur Grundmandatshürde auch eine Vier-Prozent-Klausel normieren und damit auch Parteien von der Mandatsvergabe ausschließen, die zwar auf Bundesebene im dritten Ermittlungsverfahren gemäß §§ 106ff NRWO 1992 die Wahlzahl erreicht, aber nicht vier Prozent der gültigen Stimmen im gesamten Bundesgebiet erzielt haben.³⁸⁷ Das Proporzprinzip darf demnach im Rahmen von Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung verfassungsrechtlich zulässig unberücksichtigt bleiben, und darüber hinaus ist es auch zulässig im Rahmen solcher Maßnahmen für die Zuteilung von Mandaten auf das Erreichen einer bestimmten Stimmensumme abzustellen. Da nähere verfassungsrechtliche Vorgaben für Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung - im Gegensatz zu anderen Staaten - im österreichischen B-VG fehlen, wird der Gestaltungsspielraum des einfachen Gesetzgebers bei solchen Maßnahmen nur durch den verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatz begrenzt, der, wie gezeigt, kein reines Verhältniswahlrecht fordert, und Abweichungen von der strikten mathematischen Proportionalität erlaubt.³⁸⁸ Zwar entspricht die Zuteilung von (Bonus)Mandaten an eine oder mehrere Parteien bei Erreichen einer bestimmten Stimmensumme, auch wenn es sich im Vergleich zur Gesamtanzahl der zu

³⁸⁶ vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.3 zu Art. 26 B-VG, S. 92 und Anmerkung 1.2.5 zu Art 26 B-VG, S. 99; vgl. auch Kier, Grundmandat und Splitterpartei, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, Band 11 (1931), S. 279ff; vgl. auch Punkt 3.1.1.2.3, S. 86ff

³⁸⁷ vgl. §§ 100 Abs. 1 und 107 Abs. 2 NRWO 1992 idF BGBl 1992/471

³⁸⁸ vgl. Punkt 3.1.1.2, S. 81ff und Punkt 3.1.1.3, S. 91ff

vergebenden Mandate nur um einen geringen Teil handelt, nicht mehr dem Wahlsystem der WNV 1920, die als Verhältniswahl mit Sperrklausel charakterisiert werden kann,³⁸⁹ doch bedeutet diese Tatsache nicht, dass der einfache Gesetzgeber deswegen an das Wahlsystem der WNV 1920 in vollem Umfang gebunden ist, da es sich bei den einfachgesetzlichen Regelungen der WNV 1920 um keine versteinerbare Rechtsgrundlage handelt.³⁹⁰ Aus verfassungsrechtlicher Sicht kommt es letztlich nur auf verfassungsrechtliche Vorgaben und auf das Begriffsverständnis des Verfassungsgesetzgebers vom Verhältniswahlrecht an. Auch Gerhart *Holzinger* betont, dass es bei der Interpretation des Begriffes der Verhältniswahl auf den Begriff der Verhältniswahl im Sinne des B-VG und nicht auf einen, davon losgelösten, von der Wissenschaft abstrakt geprägten Begriff ankommt.³⁹¹ Dementsprechend kann es bei Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer vom einfachen Gesetzgeber beschlossenen Wahlordnung auch nicht darauf ankommen, ob sich das Wahlsystem in dieser Wahlordnung zu einem bestimmten, von der Wissenschaft abstrakt konstruierten Wahlsystemsubtyp der Verhältniswahl zuordnen lässt, sondern lediglich darauf, ob das Wahlsystem ein Verhältniswahlsystem im Sinne des B-VG und damit nach Verständnis des historischen Verfassungsgesetzgebers ist.³⁹² Da der Verhältniswahlgrundsatz des B-VG nur ein Verhältniswahlrecht fordert, welches das Repräsentationsziel der reinen Verhältniswahl annähernd verwirklicht, und aus der WNV 1920 ableitbar ist, dass der einfache Gesetzgeber Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung - unter Außerachtlassung des Proporzprinzips - in der Wahlordnung vorsehen darf, erscheint eben die Vergabe weniger Mandate nach dem System der Mehrheitswahl im Zuge solcher Maßnahmen nicht zwangsläufig verfassungswidrig zu sein, solange die überwiegende Mehrheit der Mandate mittels

³⁸⁹ vgl. die Einteilung des Verhältniswahlsystems in Wahlsystemsubtypen bei *Nohlen*, Wahlrecht und Partiensystem (2007), S. 192; vgl. auch Punkt 1.2, S. 14/15

³⁹⁰ vgl. die Ausführungen des VfGH im Erkenntnis VfSlg 6.563/1971, S. 777ff, in dem dieser eine ablehnende Haltung zur Versteinerung der WKNV 1918 und der WNV 1920 vertrat; vgl. auch Punkt 2.4.1, S. 65/66

³⁹¹ vgl. *Holzinger*, Art. 26 B-VG, in: *Korinek/Holoubek*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Textsammlung und Kommentar (Loseblattsammlung, August 2000), Rz 64

³⁹² Aufgrund der Vielzahl von Variationsmöglichkeiten innerhalb eines Wahlsystems muss der Versuch jeder Einteilung des Verhältniswahlsystems in Wahlsystemsubtypen ohnehin unvollständig bleiben. Bei der Prüfung ob ein Verhältniswahlsystem vorliegt kann daher nur darauf abgestellt werden, ob das Wahlsystem das Repräsentationsziel der Verhältniswahl zum überwiegenden Teil verwirklicht; vgl. Punkt 1.4.1, S. 28ff. Auch aus verfassungsrechtlicher Sicht ist bei Prüfung der Verfassungskonformität eines Wahlsystems mit dem Verhältniswahlgrundsatz des B-VG aufgrund der B-VG-Novelle 1992, BGBl 1992/470 und bei Durchführung eines Proportionalausgleichs im gesamten Wahlgebiet auf das vom Wahlsystem überwiegend verwirklichte Repräsentationsziel abzustellen. Wird das Repräsentationsziel der Verhältniswahl überwiegend verwirklicht, erscheint es daher nicht verfassungswidrig zu sein, wenn nicht alle Mandate nach der Entscheidungsregel der Verhältniswahl vergeben werden; vgl. Punkt 3.1.1.3.3, S. 100ff

der Wahlzahl zugeteilt wird und damit gesetzlich festgelegt ist, dass eine derartige Regelung, wie im Wahlsystem der WNV 1920, eine Ausnahme zur grundsätzlichen Regel bildet, die Sitze mittels der Wahlzahl zu verteilen. Im folgenden Abschnitt wird bei der abschließenden Bewertung des Grundsatzes der Verhältniswahl auf seine Vereinbarkeit mit einem mehrheitsfördernden Wahlrecht darauf einzugehen sein, welche Gestaltungsmöglichkeiten sich dem einfachen Gesetzgeber im Rahmen des verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatzes bieten, die Mandatsverteilung mehrheitsfördernd zu gestalten.

3.1.1.9 Bewertung hinsichtlich der Vereinbarkeit mit einem mehrheitsfördernden Wahlrecht

Der Grundsatz der Verhältniswahl im B-VG ist mit dem Mehrheitswahlrecht unvereinbar.

3.1.1.9.1 Verbot des relativen/absoluten Mehrheitswahlrechtes, aber keine Verpflichtung zur Schaffung des reinen Verhältniswahlrechtes

In Bezug auf die Vereinbarkeit mit einem mehrheitsfördernden Wahlrecht erweist sich der verfassungsrechtliche Verhältniswahlgrundsatz bereits selbst - unabhängig von den zusätzlichen Vorgaben des B-VG - als verfassungsgesetzliche Schranke für die Einführung eines klassischen relativen oder absoluten Mehrheitswahlrechtes durch den einfachen Gesetzgeber.³⁹³ Dabei macht es keinen Unterschied ob pro Wahlkreis eines oder mehrere Mandate vergeben werden, entscheidend ist allein, ob eine Partei für den Gewinn aller Mandate eines Wahlkreises die relative bzw. absolute Mehrheit der abgegebenen, gültigen Stimmen dieses Wahlkreises erzielen muss. Der Grundsatz der Verhältniswahl im B-VG steht auch der Einführung eines Wahlsystems entgegen, das neben dem mit absoluter Mehrheit gewählten Kandidaten nur den Kandidaten der relativ stärksten Minderheit im Wahlkreis zur Vertretung im Parlament zulässt, so wie es beim Wahlsystem der RRWO 1907 der Fall war.³⁹⁴ Denn das Verhältniswahlrecht steht sowohl im Gegensatz zum klassischen

³⁹³ vgl. zur Funktionsweise von relativer und absoluter Mehrheitswahl Punkt 1.2, S. 13/14 und Punkt 1.4.1, S. 28/29

³⁹⁴ vgl. Punkt 2.1, S. 43/44

Mehrheitswahlrecht, bei dem die Mehrheit in den einzelnen Wahlkreisen entscheidet, als auch im Gegensatz zum Minderheitswahlrecht, das neben der Majorität nur die relativ stärkste Minderheit im Wahlkreis zur Vertretung zulässt.³⁹⁵ Der Ausschluss des relativen/absoluten Mehrheitswahlrechtes für Wahlen von allgemeinen Vertretungskörpern in Österreich ergibt sich aus der Versteinerung des Verhältniswahlbegriffes im B-VG durch Rückgriff auf die einfachgesetzlichen Bestimmungen der WKNV 1918³⁹⁶ und der WNV 1920³⁹⁷, die das Begriffsverständnis des Verfassungsgesetzgebers des Jahres 1920 vom verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatz präzisieren. Insbesondere aus § 34 WKNV 1918 und aus § 34 WNV 1920 geht hervor, dass der einfache Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet ist bei Gestaltung der Wahlordnung ein Wahlverfahren zu wählen, bei dem es zur Berechnung einer Wahlzahl kommt, mittels derer die zu vergebenden Abgeordnetensitze auf die Parteilisten verteilt werden, und jede Partei hat so viele Sitze zu erhalten als die Wahlzahl in ihrer Parteisumme enthalten ist.³⁹⁸ Folglich darf der einfache Gesetzgeber kein Wahlsystem vorsehen, bei dem keine Wahlzahl zur Verteilung der Mandate berechnet wird und für die Vergabe der Mandate an die Parteien zur Gänze auf das Erreichen einer bestimmten relativen/absoluten Stimmenmehrheit abgestellt wird. Darüberhinausgehende Bindungswirkungen, die den Gestaltungsspielraum des einfachen Gesetzgebers beim Wahlsystem beschränken, lassen sich jedoch durch die Versteinerung des Verhältniswahlbegriffes im B-VG nicht gewinnen.³⁹⁹

Durch die systematische Wortinterpretation der für das Wahlrecht einschlägigen Artikel des B-VG und durch historische Interpretation bzw. Versteinerung des Verhältniswahlbegriffes im B-VG lässt sich außerdem nachweisen, dass für den einfachen Gesetzgeber keine verfassungsrechtliche Verpflichtung besteht ein reines Verhältniswahlrecht zu schaffen.⁴⁰⁰ Denn um die reine Verhältniswahl zu verwirklichen ist es erforderlich alle zu vergebenden Mandate in einem einzigen Wahlkreis, der das gesamte Wahlgebiet umfasst, gemäß der von den Parteien im gesamten Wahlgebiet erzielten Stimmensummen, zu verteilen. Daher ist die

³⁹⁵ vgl. VfSlg 1.381/1931, S. 222; vgl. auch Punkt 3.1.1.1.2, S. 78

³⁹⁶ StGBI 1918/115

³⁹⁷ StGBI 1920/351

³⁹⁸ vgl. Punkt 3.1.1.1.2, S. 76ff

³⁹⁹ vgl. Punkt 3.1.1.1.2, S. 79ff

⁴⁰⁰ vgl. Punkt 3.1.1.2, S. 81ff

Einteilung des Wahlgebietes in mehrere Wahlkreise, wie sie von Art. 26 Abs. 2 B-VG und Art. 95 Abs. 3 B-VG angeordnet wird, mit dem Wahlsystem der reinen Verhältniswahl nicht zu vereinbaren. Wie Hans *Kelsen* ausführt, kann eine derartige Verfälschung des Proportionalitätsprinzips durch eine Wahlkreiseinteilung für eine Partei zur Mandatsminderheit im Parlament trotz erzielter Stimmenmehrheit im Wahlgebiet führen, wodurch die Verwirklichung des Repräsentationsziels der reinen Verhältniswahl, also die größtmögliche Übereinstimmung von Stimmen- und Mandatsanteil, verunmöglich wird.⁴⁰¹ Auch die WKNV 1918 und der WNV 1920, welche das Begriffsverständnis des historischen Verfassungsgesetzgebers vom Verhältniswahlrecht präzisieren, ordneten jeweils in § 1 die Teilung des Staatsgebietes in Wahlkreise an. Zusätzlich zur Wahlkreiseinteilung wurde im Wahlsystem der WNV 1920 durch § 38 c Abs. 2 WNV 1920 eine Grundmandatshürde aufgestellt, die bewirkte, dass eine Partei nur dann Anspruch auf Zuweisung von Mandaten hatte, wenn ihr im ersten Ermittlungsverfahren zumindest ein Mandat zugefallen war. Damit war die Erlangung von zumindest einem Wahlkreismandat im ersten Ermittlungsverfahren kardinale Voraussetzung für die generelle Zuweisung von Mandaten an eine Partei.⁴⁰² § 38 c Abs. 2 WNV 1920 schränkte damit das im § 34 WKNV 1918 bzw. im § 34 WNV 1920 zum Ausdruck kommende Proporz- bzw. Verhältniswahlprinzip, wonach jede Partei so viele Sitze erhält, als die Wahlzahl in ihrer Parteisumme enthalten ist, zugunsten der Parteien mehrheitsfördernd ein, welche im ersten Ermittlungsverfahren ein Grundmandat gewonnen hatten, und schloss kleinere Parteien von der Mandatsverteilung aus. Wie Robert *Schick* betont, kann sich aber bei der Verhältniswahl der Ausschluss von Parteien von der Mandatsvergabe nur ergeben, wenn diese Parteien die Wahlzahl nicht erreichen.⁴⁰³ Wird daher neben dem Erfordernis der Wahlzahl eine zusätzliche gesetzliche Bedingung, wie eine Grundmandatshürde, für den Erhalt von Mandaten aufgestellt, liegt kein reines Verhältniswahlrecht mehr vor, denn bei diesem sind die Mandate allein mittels der Wahlzahl auf die Parteien aufzuteilen. Sowohl die von Art. 26 Abs. 2 und Art. 95 Abs. 3 B-VG vorgeschriebene Wahlkreiseinteilung als auch die

⁴⁰¹ vgl. *Kelsen*, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, 2. Band (1919), S. 48/49; vgl. auch Punkt 3.1.1.2.1, S. 82/83

⁴⁰² vgl. die Ausführungen des VfGH zur inhaltsgleichen Regelung des § 76 Abs. 1 NRWO 1923, BGBI 1923/367, in VfSlg 1.381/1931, S. 225; vgl. auch Punkt 2.3.2, S. 60/61

⁴⁰³ vgl. *Schick* in: *Neisser/Handstanger/Schick*, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.3 zu Art. 26 B-VG, S. 92 und Anmerkung 1.2.5 zu Art 26 B-VG, S. 99; vgl. auch *Kier*, Grundmandat und Splitterpartei, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, Band 11 (1931), S. 279ff; vgl. auch Punkt 3.1.1.2.3, S. 86/87

aufgestellte Grundmandatshürde des § 38 c Abs. 2 WNV 1920 im Wahlsystem der WNV 1920, das vom Verfassungsgesetzgeber als verfassungsrechtlich zulässige Variante einer Verhältniswahl angesehen wurde,⁴⁰⁴ beeinträchtigen die höchstmögliche Proportionalität, also die völlige Übereinstimmung des von den einzelnen Parteien im gesamten Wahlgebiet erzielten Stimmenanteils mit ihrem im Parlament zugewiesenen Mandatsanteil, so wie sie von der reinen Verhältniswahl als idealtypisches Repräsentationsziel angestrebt wird.⁴⁰⁵ Aus diesem Grund kann kein Zweifel daran bestehen, dass der historische Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 nicht die Absicht hatte, mit dem Verhältniswahlgrundsatz im B-VG ein Verhältniswahlrecht in seiner reinsten Form⁴⁰⁶ anzurufen. Mit dem Verhältniswahlgrundsatz im B-VG wurde demnach lediglich die Unabdingbarkeit der Berechnung einer Wahlzahl und der Ausschluss des relativen/absoluten Mehrheitswahlrechtes, wie auch der Ausschluss sämtlicher Wahlsysteme, in denen für die Zuteilung der Mandate an die Parteien zur Gänze auf das Erreichen einer relativen/absoluten Stimmenmehrheit abgestellt wird, vom Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 festgeschrieben.⁴⁰⁷

3.1.1.9.2 Der Gestaltungsspielraum des einfachen Gesetzgebers bei Einschränkungen der reinen Proportionalität ist unklar

Abgesehen vom relativen/absoluten Mehrheitswahlrecht in Ein- und Mehrmannwahlkreisen und vom sogenannten Minderheitswahlrecht, das neben dem mehrheitlich gewählten Kandidaten nur die relativ stärkste Minderheit im Wahlkreis zur Vertretung zulässt, deren Einführung durch den verfassungsgesetzlichen Verhältniswahlgrundsatz ausgeschlossen wird, ist es unklar wie weit der einfache Gesetzgeber vom idealtypischen Repräsentationsziel der reinen Verhältniswahl abgehen darf, da, wie gezeigt, der verfassungsrechtliche Verhältniswahlgrundsatz kein reines Verhältniswahlrecht, sondern nur ein Verhältniswahlrecht fordert, das sich dem Repräsentationsziel der reinen Verhältniswahl annähert.⁴⁰⁸ Zwar ist es seit der B-VG-Novelle 1992, BGBl 1992/470, dem einfachen Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene verfassungsrechtlich erlaubt, das reine (klassische)

⁴⁰⁴ vgl. Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 43; vgl. auch Punkt 2.4.1, S. 66

⁴⁰⁵ vgl. zur Funktionsweise der klassischen reinen Verhältniswahl Punkt 1.4.1, S. 28/29

⁴⁰⁶ vgl. Poier, Wahlsysteme im internationalen Vergleich - ein Überblick, in: Poier, Demokratie im Umbruch (2009), S. 61; vgl. auch Punkt 3.1.1.2, S. 81

⁴⁰⁷ vgl. Punkt 3.1.1.2.4, S. 91

⁴⁰⁸ vgl. Punkt 3.1.1.3, S. 91ff

Verhältniswahlrecht einzuführen, da er seitdem in den Wahlordnungen die Stimmenergebnisse der Parteien im gesamten Wahlgebiet berücksichtigen darf⁴⁰⁹, und das B-VG auch keine Anordnung über Sperrklauseln enthält, da aber die am selben Tag beschlossene NRWO 1992, die der Verfassungsgesetzgeber mit der B-VG-Novelle 1992 verfassungsrechtlich absichern wollte, in § 100 Abs.1 und § 107 Abs. 2 eine Sperrklausel in Form einer Grundmandatshürde und einer alternativen Prozentklausel enthielt⁴¹⁰, die den Parlamentseinzug kleinerer Parteien verhindert, auch dann wenn sie die Mindeststimmenanzahl für einen Sitz (Wahlzahl) im gesamten Wahlgebiet erreicht haben, und damit das Repräsentationsziel der reinen Verhältniswahl im Parlament nicht verwirklicht werden kann, ist der verfassungsrechtliche Verhältniswahlgrundsatz auch weiterhin nicht als Anordnung an den einfachen Gesetzgeber zu verstehen ein reines Verhältniswahlrecht in den Wahlordnungen zu schaffen. Es obliegt dem VfGH die vom einfachen Gesetzgeber vorgenommene Gestaltung des Wahlrechtes dahingehend zu prüfen, ob es in seiner Gesamtheit - in seinen einzelnen Komponenten und dem Zusammenspiel dieser Komponenten (Wahlkreiseinteilung, Zuweisung der Mandate an die Wahlkreise, Zuteilung der Mandate an die Parteien) - in einer Weise geregelt ist, dass dem Grundsatz der Verhältniswahl entsprochen ist, Parteien von zahlenmäßig erheblicher Bedeutung eine Vertretung im Parlament zu sichern.⁴¹¹ Doch der Umstand, dass ein vom Grundsatz der wahlkreisweisen Repräsentation geprägtes und/oder durch eine Grundmandats- bzw. Prozentklausel modifiziertes System des Verhältniswahlrechtes zu Abweichungen von der strikten mathematischen Proportionalität führt und je nach seiner Ausgestaltung auch verschiedene Verstärkungseffekte (zugunsten von Groß-, Mittel- oder Kleinparteien) zur Folge hat, ist nicht verfassungswidrig.⁴¹² Das Prinzip der wahlkreisweisen Repräsentation hat aber durch die B-VG-Novelle 1992, BGBI 1992/470, an Bedeutung verloren, weil seither Art. 26 Abs. 2 B-VG für Nationalratswahlen ein abschließendes Ermittlungsverfahren im gesamten Bundesgebiet (bundesweiter Proportionalausgleich) anordnet und Art. 95 Abs. 3 B-VG den Landesgesetzgeber zur Vornahme eines landesweiten Proportionalausgleichs bei Landtagswahlen ermächtigt.⁴¹³ Dadurch rückt das Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl im Sinne

⁴⁰⁹ auf Bundesebene ist er dazu verpflichtet; vgl. Art. 26 Abs. 2 und Art. 95 Abs. 3 B-VG

⁴¹⁰ vgl. BGBI 1992/471

⁴¹¹ vgl. VfSlg 8.700/1979, S. 374; vgl. auch Punkt. 3.1.1.3.3. S. 101

⁴¹² vgl. VfSlg 8.852/1980; vgl. auch Punkt 3.1.1.3.3, S. 101

⁴¹³ vgl. VfSlg 18.036/2006 und vgl. VfSlg 15.616/1999; vgl. auch Punkt. 3.1.1.3.2, S. 98

eines proportionalen Verhältnisses von Stimmen und Mandaten der einzelnen Parteien im gesamten Wahlgebiet in den Mittelpunkt.⁴¹⁴

3.1.1.9.3 Die Einschränkung des Proporzprinzips durch Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung ist zulässig

Mit dem verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatz ist zwar die Vorschrift verbunden alle wahlwerbenden Parteien von zahlenmäßig erheblicher Bedeutung beim Mandatsverteilungsverfahren zu berücksichtigen und ihnen anteilmäßig Mandate zuzuweisen, um ihnen eine Vertretung im Parlament nach Maßgabe ihrer Stärke zu sichern.⁴¹⁵ Der einfache Gesetzgeber darf aber dieses Proporz- bzw. Verhältniswahlprinzip durch Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung (wie Grundmandatshürde und Prozentklausel) zur Schaffung eines arbeitsfähigen Parlamentes modifizieren bzw. einschränken.⁴¹⁶

Außerdem ist der einfache Gesetzgeber berechtigt durch Gestaltung der Wahlzahl und der Wahlkreise darüber zu entscheiden, welche Parteien von zahlenmäßig erheblicher Bedeutung sind. Denn die Wahlzahl entscheidet letztlich darüber, welche Partei in einem Wahlkreis von erheblicher Größe ist, und welche Partei dann wenigstens ein Mandat zugewiesen erhält.⁴¹⁷ Obwohl also bereits jede berechnete Wahlzahl zur Mandatsvergabe - gemäß der verfassungsrechtlich unbedenklichen Berechnungsverfahren nach Hare, Hagenbach-Bischoff und d'Hondt⁴¹⁸ - eine ausschließende Wirkung mit sich bringt, und der Parteienzersplitterung im Parlament entgegenwirkt⁴¹⁹, da nur Parteien, welche diese Mindeststimmenanzahl für einen Sitz erreichen, Anspruch auf Zuweisung eines Mandates haben, verstößt auch die Normierung höherer Hürden für den Parlamentseinzug von wahlwerbenden Parteien in den einfachen Wahlgesetzen nicht gegen den im B-VG aufgestellten Grundsatz der Verhältniswahl. Die Einschränkung des Verhältniswahlprinzips durch Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung verletzt nach ständiger Judikatur des

⁴¹⁴ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 239

⁴¹⁵ vgl. VfSlg 1.381/1931, S. 222; vgl. auch VfSlg 8.700/1979, 8.852/1980, 9.224/1981, 10.178/1984; vgl. auch Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.3 zu Art. 26 B-VG, S. 90; vgl. auch Punkt 3.1.1.6, S. 114ff

⁴¹⁶ vgl. Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 312; vgl. auch Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 (1998), Rz 21.002-08; vgl. auch Punkt 3.1.1.8, S. 120ff

⁴¹⁷ vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung zu § 96 Abs. 2 NRWO 1992, S. 382; vgl. auch Punkt 3.1.1.6, S. 115/116

⁴¹⁸ vgl. Punkt 3.1.1.7, S. 116/117

⁴¹⁹ vgl. VfSlg 1.381/1931, S. 223; vgl. auch VfSlg 3.653/1959, S. 470

VfGH zur Grundmandatshürde und Prozentklausel nicht den Grundsatz der Verhältniswahl im B-VG⁴²⁰, obwohl die Verhinderung einer allzu großen Parteienzersplitterung im Parlament, entgegen der Aussage des VfGH in seinem Erkenntnis VfSlg 3.653/1959, nicht zum Wesen der Verhältniswahl gehört.⁴²¹ Zwar sind Sperrklauseln bzw. Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung nicht ausdrücklich durch eine verfassungsgesetzliche Bestimmung gedeckt,⁴²² als verfassungsrechtliche Grundlage für solche Maßnahmen ist aber der Verhältniswahlbegriff des B-VG anzusehen, da bereits die WNV 1920 in § 38 c Abs. 2 eine Grundmandatshürde aufstellte und die vom historischen Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 vorgefundenen Wahlrechtsnormen seinem Begriffsverständnis des Verhältniswahlgrundsatzes im B-VG zugrunde liegen.⁴²³ Darüber hinaus ist anzunehmen, dass der Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1992⁴²⁴ - und zuletzt im Jahr 2007⁴²⁵ - durch unveränderte Neuerlassung des Art. 26 Abs. 1 B-VG Einschränkungen der strengen Proportionalität durch Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung wohl anerkannt hat.⁴²⁶ Einen unzulässigen Systemwechsel zur Mehrheitswahl erblickt der VfGH bei Grundmandatshürden, die im Regelfall mehr als 50 % der abgegebenen Stimmen in (auch nur) einem Wahlkreis erfordern, sofern diese hohe Eintrittsschwelle nicht durch eine alternative Prozentklausel abgeschwächt wird⁴²⁷, während Prozentklauseln im internationalen Vergleich der Höhe nach zwischen 0,67 % und 15 % schwanken können.⁴²⁸ Wie Robert Schick ausführt ergibt sich bei einem Verhältniswahlrecht der Ausschluss von Parteien von der Mandatsvergabe daraus, weil diese die Wahlzahl nicht erreichen. Wenn sie jedoch die Wahlzahl erreichen und sie werden dennoch aufgrund einer gesetzlichen Bedingung wie der aufgestellten Grundmandatshürde im Wahlsystem der WNV 1920 von der Mandatsverteilung ausgeschlossen, lässt sich

⁴²⁰ vgl. VfSlg 1.381/1931, VfSlg 1.382/1931, VfSlg 3.653/1959, VfSlg 3.654/1959, VfSlg 6.087/1969, VfSlg 8.700/1979, VfSlg 8.852/1980, VfSlg 12.647/1991, VfSlg 14.035/1995, VfSlg 15.616/1999 und VfSlg 18.036/2006; vgl. auch Punkt 3.1.1.8, S. 120/121

⁴²¹ vgl. Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 385; vgl. Punkt 3.1.1.8.2, S. 127

⁴²² vgl. Punkt 3.1.1.8.1, S. 122

⁴²³ vgl. Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 36/37; vgl. auch Punkt 3.1.1.8.2, S. 123ff

⁴²⁴ vgl. BGBI 1992/470

⁴²⁵ vgl. BGBI I 2007/27

⁴²⁶ vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung zu § 100 Abs. 1 NRWO 1992, S. 393; vgl. auch Punkt 3.1.1.8.1, S. 122

⁴²⁷ vgl. VfSlg 14.035/1995

⁴²⁸ vgl. Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem (2007), S. 111/113, vgl. auch Stein/Vogl/Wenda, NRWO 1992 (2010), Anmerkung 1 zu § 100 NRWO 1992, S. 196/197; vgl. auch Punkt 3.1.1.8.2, S. 126

dieser Ausschluss nicht mehr mit dem Proporzprinzip rechtfertigen, wonach die Abgeordnetensitze mittels der Wahlzahl verteilt werden.⁴²⁹ Da die Bestimmungen der WNV 1920 dem Begriffsverständnis des historischen Verfassungsgesetzgebers zugrunde liegen und den Verhältniswahlgrundsatz im B-VG präzisieren, ist damit auch der einfache Gesetzgeber bei Gestaltung von Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung nicht an das Proporzprinzip gebunden.

3.1.1.9.4 Mehrheitsfördernde Mandatsverteilung in erheblichem Ausmaß ist nicht möglich, aber Verschärfung von Sperrklauseln ist zulässig

Abschließend ist festzuhalten, dass es im vorgegebenen Rahmen des verfassungsgesetzlichen Verhältniswahlgrundsatzes für den einfachen Gesetzgeber nicht möglich ist die Mandatsverteilung in erheblichem Ausmaß mehrheitsfördernd zu gestalten. Denn durch die verfassungsrechtlich zulässigen Berechnungsmethoden zur Ermittlung der Wahlzahl für die Mandatsvergabe lassen sich nur geringfügige Verstärkungseffekte für Parteien erzielen. Zwar kann sich durch die Festsetzung von kleinen Wahlkreisen, in denen nur sehr wenige Mandate vergeben werden, die Verhältniswahl in diesen Wahlkreisen zur Mehrheitswahl verkehren, doch steht eine solche Regelung nicht mehr im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältniswahl des B-VG, weil damit an Parteien ähnliche Anforderungen für den Erhalt eines Mandates gestellt werden, wie bei einem klassischen Mehrheitswahlrecht, sofern diese Regelung nicht von einer alternativen Prozentklausel abgeschwächt wird, die den Systemwechsel zur Mehrheitswahl verhindert. Verfassungsrechtlich unbedenklich ist hingegen eine Wahlordnung, die in den Wahlkreisen ähnlich hohe Grundmandatshürden für die generelle Zuteilung von Mandaten aufstellt, wie die WNV 1920, da der Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 diese vorgefundene Wahlordnung als eine verfassungsrechtlich zulässige Variante der Verhältniswahl anerkannt hat. Aus diesem Grund erscheint auch eine Prozentklausel, die auf das Stimmenergebnis einer Partei im gesamten Wahlgebiet abstellt, bis zur Höhe von ca. 14 % mit dem

⁴²⁹ vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.3 zu Art. 26 B-VG, S. 92 und Anmerkung 1.2.5 zu Art 26 B-VG, S. 99; vgl. auch Kier, Grundmandat und Splitterpartei, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, Band 11 (1931), S. 279ff; vgl. auch Punkt 3.1.1.2.3, S. 86/87

Verhältniswahlgrundsatz im B-VG vereinbar zu sein.⁴³⁰ Denn in einem durchschnittlichen Wahlkreis der WNV 1920 wurden sieben Mandate vergeben, wodurch der Gewinn eines Mandates erst ab dem Erhalt von etwa 14,29 % der abgegebenen, gültigen Stimmen für eine Partei garantiert war. Da der Gewinn eines Mandates aufgrund der Grundmandatshürde im Wahlsystem der WNV 1920 kardinale Voraussetzung für die generelle Zuteilung von Mandaten war⁴³¹, und aus dem Motivenbericht zur WKNV 1918 hervorgeht, dass sich der Gesetzgeber auch die Schaffung eines einzigen Wahlkreises aus ganz Österreich vorstellen konnte⁴³², erscheint es gerechtfertigt zu sein, als ungefähre Obergrenze für Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung, die auf das Stimmenergebnis einer einzelnen Partei im gesamten Wahlgebiet abstellen, den Richtwert heranzuziehen, der sich bei einer Durchschnittsbetrachtung der verschiedenen großen Wahlkreise der WNV 1920 als Obergrenze für den Gewinn eines Mandates ergibt. Schließlich enthält das B-VG keine Vorgaben für Sperrklauseln bzw. Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung, sodass verfassungsgesetzliche Beschränkungen für Art und Höhe solcher Maßnahmen nur aus der Grundsatzentscheidung des Verfassungsgesetzgebers für ein Verhältniswahlrecht ableitbar sind. Auch der für Nationalratswahlen in Art. 26 Abs. 2 B-VG zwingend vorgeschriebene bundesweite Proportionalausgleich hat nur nach den Grundsätzen der Verhältniswahl - nicht nach reiner Verhältniswahl - zu erfolgen.⁴³³ Da sich der Verfassungsgesetzgeber der gleichen Formulierung wie in Art. 26 Abs. 1 B-VG bedient, ist daraus zu schließen, dass auch für den angeordneten Proportionalausgleich die gleichen Sperrwirkungen in Bezug auf Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung gelten, wie für den Verhältniswahlgrundsatz in Art. 26 Abs. 1 B-VG. Es ist daher anzunehmen, dass der einfache Gesetzgeber sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene eine Prozentklausel, die auf das Stimmenergebnis einer Partei im gesamten Wahlgebiet abstellt, bis zur Höhe von 14 %, in die Wahlordnung aufnehmen darf, weil der historische Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 Einschränkungen des

⁴³⁰ vgl. Punkt 3.1.1.8.2, S. 129/130

⁴³¹ vgl. VfSlg 1.381/1931, S. 225

⁴³² vgl. Sten. Prot. Prov. NV, 1. Band (1918 - 1919), Beilage 62, S. 20; vgl. auch die Ausführungen des Abgeordneten Jodok Fink, Sten. Prot. Prov. NV, 1. Band (1918 - 1919), 10. Sitzung vom 18.12.1918, S. 347: „Was (...) die Errichtung eines einzigen Wahlkreises aus ganz Österreich (betrifft), so (...) kann (...) es (...) sein, dass wir uns in der Anwendung des Proporz einmal so weit entwickeln, dass wir fähig sind, zu einem solchen System überzugehen.“; vgl. auch Punkt 3.1.1.1.2, S. 80

⁴³³ Die Intensität des bundesweiten Proportionalausgleichs ist verfassungsrechtlich nicht vorgegeben; vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.4 zu Art. 26 B-VG, S. 94; vgl. auch Schick, Probleme der Wahlrechtsreform 1992, ÖJZ 1994, S. 297; vgl. auch Punkt 3.1.1.7, S. 119/120

Verhältniswahlprinzips bis zu dieser Höhe als zulässige Maßnahme gegen die Parteienzersplitterung anerkannt hat.

3.1.1.9.5 Prämienwahlsysteme sind unzulässig, aber die Zulässigkeit der Vergabe von Bonusmandaten an Parteien im Rahmen von Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung ist unklar

Prämienwahlsysteme nach dem Modell von Poier und Hösele⁴³⁴ sind mit dem Grundsatz der Verhältniswahl im B-VG unvereinbar.⁴³⁵ Ob allerdings jedes Prämienwahlsystem unabhängig von seiner konkreten Ausgestaltung schon verfassungswidrig ist, wie Peter Oberndorfer und Peter Pernthaler meinen⁴³⁶, steht nicht eindeutig fest. Denn wie der VfGH in seinem Erkenntnis VfSlg 8.321/1978 anklingen ließ, könnte die Zuteilung eines geringen Anteils der zu vergebenden Mandate nach dem System der Mehrheitswahl (die also aufgrund einer bestimmten, im gesamten Wahlgebiet, erreichten Stimmensumme vergeben werden) eine zulässige Maßnahme zur Verhinderung der Parteienzersplitterung darstellen.⁴³⁷ Wird nämlich von einer Wahlordnung das Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl weitgehend verwirklicht, obwohl nicht alle Mandate nach der Entscheidungsregel der Verhältniswahl vergeben werden, so könnte eine solche Wahlordnung dennoch den Anforderungen entsprechen, die der Grundsatz der Verhältniswahl in Bezug auf die mit diesem Grundsatz verbundene Repräsentationsvorstellung der Parteien im Parlament aufstellt.⁴³⁸ Teleologisch interpretiert verfolgen Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung, deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit sich durch Rückgriff auf die vom historischen Verfassungsgesetzgeber 1920 vorgefundene WNV 1920 ergibt, nicht nur den Zweck Splitterparteien von der parlamentarischen Repräsentation auszuschließen, sondern auch die Mehrheitsbildung im Parlament zu erleichtern, um die Funktionsfähigkeit des Nationalrates als gesetzgebende Körperschaft sicherzustellen.⁴³⁹ Die Erfüllung dieses Zwecks kann auch erreicht

⁴³⁴ vgl. Punkt 1.3.1, S. 21ff

⁴³⁵ vgl. Punkt 3.1.1.4.2, S. 112

⁴³⁶ vgl. Oberndorfer/Pernthaler/Winkler, Verhältniswahlrecht als Verfassungsgrundsatz (1976); vgl. auch Koja, Verhältniswahlrecht als Verfassungsgrundsatz, JBI 1978, S. 303ff; vgl. auch Punkt 3.1.1.4.2, S. 109/110

⁴³⁷ vgl. VfSlg 8.321/1978, S. 363; vgl. auch Punkt 3.1.1.4.1, S. 106ff

⁴³⁸ vgl. Punkt 3.1.1.3.3, S. 103

⁴³⁹ vgl. VfSlg 3.653/1959, S. 470/473 (zitiert unter Punkt 3.1.1.4.1, S. 108); vgl. auch die Ausführungen zu § 76 Abs. 1 der NRWO 1923 auf S. 5.443 der Sten. Prot. des Nationalrates, 3. Session, 1. GP

werden, wenn durch eine Regelung zur Verhinderung der Parteienzersplitterung Verstärkungseffekte nicht nur indirekt durch den Ausschluss von Splitterparteien von der Mandatsvergabe, sondern (zumindest teilweise) auch direkt im Wege einer gesetzlich fixierten Anzahl von Mandaten an die Parteien weitergegeben werden würden, so wie es ansatzweise auch bei der Regelung des § 58 LWO Burgenland idF LGBI 1976/28 der Fall war, deren Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältniswahl der VfGH nicht abschließend geprüft hat.⁴⁴⁰ Da verfassungsrechtlich erlaubte Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung das proportionale Stimmen-/Mandatsverhältnis der Parteien erheblich stärker einschränken können (z. B. eine 14-Prozent-Klausel), als beispielsweise die Zuweisung einer geringen Anzahl von Mandaten an Parteien (im Vergleich zur Gesamtanzahl aller zu vergebenden Mandate) nach dem System der Mehrheitswahl, und keine konkreten verfassungsgesetzlichen Vorschriften (abgesehen vom Verhältniswahlgrundsatz des B-VG) existieren, die den Gestaltungsspielraum des einfachen Gesetzgebers bei Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung beschränken, erscheint auch eine solche Regelung nicht zwangsläufig verfassungswidrig zu sein.⁴⁴¹

Bei Nationalratswahlen könnte z. B. als Maßnahme gegen die Parteienzersplitterung der bundesweit stimmenstärksten Partei 20 Mandate von den (derzeit) insgesamt 183 Nationalratsmandaten als Mehrheitsbonus zugewiesen werden. Da der einfache Gesetzgeber im Rahmen von Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung nicht an das Proporzprinzip, wonach die Mandate mittels der Wahlzahl verteilt werden müssen, gebunden ist, erscheint es eine vertretbare Rechtsansicht zu sein, bei Verteilung einer großen Zahl von Mandaten, in der Zuteilung einiger weniger Mandate nach dem System der Mehrheitswahl - so wie es auch § 58 LWO Burgenland idF LGBI 1976/28 bestimmte - keinen Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatz zu sehen. Da außerdem die Intensität des von Art. 26 Abs. 2 B-VG für Nationalratswahlen angeordneten bundesweiten Proportionalausgleichs nicht verfassungsrechtlich vorgegeben ist, können wohl auch hinsichtlich der Vereinbarkeit dieses Proportionalausgleichs mit einer solchen Regelung zur Verhinderung der Parteienzersplitterung keine verfassungsrechtlichen Bedenken geltend gemacht werden. Denn entscheidend ist, dass die Mandatsprämie gesetzlich limitiert ist, der Mehrheitsbonus also nicht

⁴⁴⁰ vgl. VfSlg 8.321/1978, S. 372; vgl. auch Punkt 3.1.1.4.1, S. 106ff

⁴⁴¹ vgl. dazu näher Punkt 3.1.1.4.2, S. 113 und Punkt 3.1.1.8.2, S. 129/130

beliebig hoch ausfallen kann, und dass die überwiegende Mehrheit der Mandate weiterhin nach dem System der Verhältniswahl, also mittels der Wahlzahl, verteilt wird. Das wäre bei Vergabe von 20 Mandaten als Mehrheitsbonus bei gleichzeitiger verhältnismäßiger Verteilung der restlichen 163 Mandate bei Nationalratswahlen der Fall. Denn bei diesem Wahlsystem sind die einzelnen Parteien weiterhin zum überwiegenden Teil verhältnismäßig im Parlament vertreten, wie es der Grundsatz der Verhältniswahl des B-VG verlangt. Zur Rechtsfrage ob ein solches Wahlsystem auf einen Systemwechsel zur Mehrheitswahl hinausläuft bzw. den Verhältniswahlgrundsatz des B-VG verletzt, hat der VfGH bislang keine Aussage getroffen, obwohl er im Erkenntnis VfSlg 8.321/1978 die Gelegenheit dazu gehabt hätte.⁴⁴² Neben der Vereinbarkeit eines derartigen Wahlsystems mit dem verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatz könnte auch die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit des Umstandes in Zweifel gezogen werden, dass bei einem Wahlsystem nach dem Muster des § 58 LWO Burgenland idF LGBI 1976/28 die Stimmensumme der stimmenstärksten Partei im Wahlgebiet sowohl für die Vergabe der Mandatsprämie nach dem System der Mehrheitswahl, als auch für die Vergabe der übrigen Mandate nach dem System der Verhältniswahl herangezogen wird. Im folgenden Punkt 3.1.2 wird jedoch gezeigt werden, dass die doppelte Berücksichtigung der Stimmensumme einer Partei für die Zuweisung von Mandaten sowohl nach dem Mehrheitsprinzip als auch nach dem Proporzprinzip den Grundsatz der Gleichheit des Wahlrechts im B-VG nicht verletzt.

⁴⁴² Es entspricht dem idealtypischen Repräsentationsziel der Verhältniswahl wenn die stimmenstärkste Partei im Wahlgebiet auch die meisten Mandate im Parlament erhält, daher ist m. E. zu bezweifeln, ob die Zuweisung einer geringen Mandatsprämie an die stärkste Partei bereits als unverhältnismäßige Bevorzugung der stärksten Partei gegenüber den anderen wahlwerbenden Parteien zu sehen ist; vgl. Oberndorfer/Pernthaler/Winkler, Verhältniswahlrecht als Verfassungsgrundsatz (1976); vgl. auch Punkt 3.1.1.4.2, S. 109ff; Diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich des Verhältniswahlgrundsatzes könnte der einfache Gesetzgeber allenfalls dadurch begegnen, indem er von der Mandatsprämie nicht nur die stimmenstärkste Partei, sondern auch andere Parteien verhältnismäßig profitieren lässt, wie es auch bei Verstärkungseffekten durch Grundmandatshürde oder Prozentklausel der Fall ist. Um dennoch durch eine solche Maßnahme gegen die Parteienzersplitterung die Mehrheitsbildung im Parlament zu erleichtern, was ein verfassungsrechtlich zulässiger Zweck ist, kann die Regel aufgestellt werden, die Mandatsprämie in der Weise auf die Parteien aufzuteilen, sodass die stimmenstärkste Partei mit jeder anderen im Parlament vertretenen Partei auf eine absolute Mandatsmehrheit plus drei Mandate kommt, wenn sie mit dieser gemeinsam mindestens 40 % der gültigen Stimmen repräsentiert. Die mehrheitsfördernde Mandatsverteilung würde dann nicht nur die stimmenstärkste Partei, sondern auch andere Parteien begünstigen.

3.1.2 DER GRUNDSATZ DES GLEICHEN WAHLRECHTS (ART. 26 ABS. 1, ART. 95 ABS. 1, ART. 117 ABS. 2 B-VG; ART. 8 STAATSVERTRAG VON WIEN)

Neben dem Grundsatz (bzw. den Grundsätzen) der Verhältniswahl⁴⁴³ kommt als weitere mögliche verfassungsrechtliche Schranke für das Mehrheitswahlrecht von den übrigen im B-VG verankerten Grundsätzen des Wahlrechts (allgemeines, gleiches, unmittelbares, geheimes und persönliches Wahlrecht) am ehesten das Prinzip des gleichen Wahlrechts (Art. 26 Abs. 1, Art. 95 Abs. 1, Art. 117 Abs. 2 B-VG; Art. 8 Staatsvertrag von Wien⁴⁴⁴) in Betracht. Denn in Mehrheitswahlsystemen kommt es in der Regel zu größeren Stimmwertungsunterschieden als innerhalb eines Verhältniswahlsystems. Für die Bewertung des im B-VG aufgestellten Grundsatzes des gleichen Wahlrechts hinsichtlich seiner Vereinbarkeit mit einem mehrheitsfördernden Wahlrecht ist daher von Bedeutung, welche Vorschriften und Sperrwirkungen dieser verfassungsgesetzliche Grundsatz enthält, die der einfache Gesetzgeber bei der Gestaltung des Wahlverfahrens zu beachten hat.

3.1.2.1 Verbot des Kurien- und Pluralwahlrechts

„Gleichheit des Wahlrechts ist, wie die historische Entwicklung zeigt, von der Allgemeinheit des Wahlrechts zu trennen. Auch wenn grundsätzlich alle Staatsbürger wahlberechtigt sind, kann ihren Stimmen ungleiches Gewicht zukommen, indem die Wahlordnung nach Besitz, Einkommen, Steuerleistung, Bildung, Religion, Rasse, Geschlecht und politischer Einstellung differenziert.“⁴⁴⁵ Aus dem Grundsatz des gleichen Wahlrechts im B-VG ergibt sich ein verfassungsgesetzliches Verbot des Kurien- und Pluralwahlrechts. Dieses Verbot ist auch aus der österreichischen Wahlrechtsentwicklung ableitbar. Denn bis zur Reichsratswahlordnung (RRWO) 1907, RGBI 1907/17, welche erstmals in Österreich das Prinzip des gleichen Wahlrechts - zumindest für alle männlichen Staatsbürger - verwirklichte, wurden die Wähler in Klassen eingeteilt, wodurch je nach Klasse eine unterschiedlich hohe Stimmenanzahl nötig war um einen Abgeordneten zu wählen (Kurienwahlrecht).⁴⁴⁶ Im Wahlsystem der RRWO 1873 kam in der Kurie der Großgrundbesitzer und in der

⁴⁴³ vgl. Punkt 3.1.1, S. 71ff

⁴⁴⁴ BGBI 1964/59

⁴⁴⁵ Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.1.2 zu Art. 26 B-VG, S. 74

⁴⁴⁶ vgl. § 7 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung 1873 idF RGBI 1873/40 und vgl. die RRWO 1873 idF RGBI 1873/41; vgl. auch Punkt 2.1, S. 42/43

Kurie der Handels- und Gewerbekammern ein Abgeordneter auf 59 bzw. 23 Wähler, während in der Kurie der Städte und Märkte sowie in der Kurie der Landgemeinden ein Abgeordneter 1.580 bzw. 8.400 Wählern entsprach.⁴⁴⁷ Durch die Badenische Wahlrechtsreform vom 14. 6. 1896⁴⁴⁸ „wurde den bestehenden vier Kurien, in denen 353 Abgeordnete gewählt wurden, eine fünfte, allgemeine Kurie mit 72 Mandaten angegliedert.“⁴⁴⁹ Damit waren zwar nun erstmals alle männlichen Staatsbürger mit vollendetem 24. Lebensjahr ohne Rücksicht auf ihre Steuerleistung wahlberechtigt, doch die Wähler der Wählerklassen eins bis vier konnten auch in der fünften, allgemeinen Wählerklasse ihre Stimme abgeben (Pluralwahlrecht).⁴⁵⁰ Denn die Badenische Reform von 1896 ließ die übrigen vier Kurien bestehen, sodass beispielsweise die 5.000 Wähler der ersten Wählerklasse (Großgrundbesitz) mit 85 Abgeordneten, die 3,8 Millionen Wahlberechtigten der fünften, allgemeinen Wählerklasse aber nur durch 72 Abgeordnete im Reichsrat vertreten waren, und darüber hinaus diese 5.000 Wähler der ersten Kurie in der fünften, allgemeinen Kurie nochmals wählen durften.⁴⁵¹ Erst durch die Becksche Wahlrechtsreform vom 26. 1. 1907⁴⁵² wurde das bis dahin geltende Kurien- bzw. Klassenwahlrecht und das durch die Einführung einer allgemeinen Wählerklasse im Jahr 1896 entstandene Pluralwahlrecht beseitigt. Mit der Aufhebung der Bestimmungen des Grundgesetzes über die Reichsvertretung, welche die Wählerkurien festgelegt hatten, und durch § 5 der RRWO 1907, der jedem Wahlberechtigten das Recht auf eine Stimme einräumte, wurde die Gleichheit des Wahlrechts in Österreich erstmals verwirklicht.⁴⁵³

Zum Kreis der aktiv Wahlberechtigten zählten gemäß § 4 der RRWO 1907, der auf § 7 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung verwies, beispielsweise nur Personen männlichen Geschlechtes. In Bezug auf das Prinzip des gleichen Wahlrechts ist der Ausschluss der Frauen vom Wahlrecht wie auch die Aufstellung von anderen Voraussetzungen für die Zuerkennung des aktiven Wahlrechts neben dem Geschlecht (Alter, Staatsbürgerschaft, Sesshaftigkeit im Wahlkreis,

⁴⁴⁷ vgl. *Brauneder*, Österreichische Verfassungsgeschichte (2009), S. 159

⁴⁴⁸ vgl. RGBI 1896/168 und RGBI 1896/169

⁴⁴⁹ *Ucakar*, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985), S. 266

⁴⁵⁰ vgl. das Grundgesetz über die Reichsvertretung idF RGBI 1896/168 und vgl. die RRWO idF 1896/169

⁴⁵¹ vgl. *Brauneder*, Österreichische Verfassungsgeschichte (2009), S. 160

⁴⁵² vgl. RGBI 1907/15 und RGBI 1907/17

⁴⁵³ vgl. *Ucakar*, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985), S. 354; vgl. auch §§ 6 und 7 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung idF RGBI 1907/15 und vgl. § 5 der RRWO 1907 idF RGBI 1907/17

Mindeststeuerleistung bzw. sogenanntes Zensuswahlrecht) nicht relevant. Denn diese Regelungen bestimmen den Personenkreis der überhaupt aktiv wahlberechtigt ist und gehören damit in den Bereich des allgemeinen Wahlrechts, der vom Prinzip des gleichen Wahlrechts zu trennen ist. Da es für das im B-VG normierte Prinzip des allgemeinen Wahlrechts⁴⁵⁴, das den Kreis der aktiv und passiv wahlberechtigten Personen bestimmt, belanglos ist, nach welchem Wahlsystem diese wahlberechtigten Personen wählen (aktives Wahlrecht) oder gewählt werden (passives Wahlrecht), ist das Prinzip des allgemeinen Wahlrechts für die Prüfung, ob das Mehrheitswahlrecht mit dem B-VG vereinbar ist, unbedeutend. Wird hingegen innerhalb des Personenkreises der Wahlberechtigten bestimmten Personen ein höheres Stimmengewicht zugestanden, fallen diese Regelungen in den Bereich des gleichen Wahlrechts. „Das Wahlrecht aller Wahlberechtigten ist (...) nur dann ein gleiches, wenn das Stimmengewicht bei allen Wählern dasselbe ist.“⁴⁵⁵ Haben demnach z. B. bestimmte wahlberechtigte Personen das Recht zwei oder mehrere Stimmen abzugeben, während andere wahlberechtigte Personen nur das Recht auf eine Stimme haben, wird damit das Prinzip des gleichen Wahlrechts verletzt. Wie bereits erwähnt, können für die Einräumung eines unterschiedlich hohen Stimmengewichts bestimmter Personen durch die Wahlordnung dieselben Voraussetzungen auschlaggebend sein, wie sie auch für die Zuerkennung des Wahlrechts überhaupt entscheidend sein können, etwa höheres Alter, höherer Bildungsgrad, höhere Steuerleistung. Auch bei den parlamentarischen Beratungen zur RRWO 1907 wurde darüber diskutiert ob die Wahlordnung in § 5 wahlberechtigten Personen, die das 35. Lebensjahr vollendet haben, das Recht auf zwei Stimmen zuerkennen soll (sogenannte Alterspluralität)⁴⁵⁶, was letztlich aber nicht geschah, womit das Pluralwahlrecht, das einen klaren Verstoß gegen das Prinzip des gleichen Wahlrechts darstellt, keinen Eingang mehr in die RRWO 1907 fand. Das Prinzip des gleichen Wahlrechts wurde nach dem Ende der Monarchie in das republikanische Wahlrecht übernommen⁴⁵⁷, und vom Verfassungsgesetzgeber 1920 bereits als Verbot des Kurien- bzw. Klassen und Pluralwahlrechtes vorgefunden und verstanden, als er das gleiche Wahlrecht in das B-VG aufnahm.

⁴⁵⁴ vgl. Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 (1998), Rz 21.002 - 01, vgl. auch Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 374/375; vgl. auch Walter/Mayer/Kucska-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 306

⁴⁵⁵ Kelsen, Kommentar zur österreichischen Reichsratswahlordnung (1907), S. 45

⁴⁵⁶ vgl. Kelsen, Kommentar zur österreichischen Reichsratswahlordnung (1907), S. 47

⁴⁵⁷ vgl. Art. 9 des Gesetzes über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich vom 12. 11. 1918, StGBI 1918/5; vgl. auch Punkt 2.2.1, S. 45

Dementsprechend vertritt auch der VfGH seit seinem Erkenntnis VfSlg 1.381/1931 in ständiger Judikatur die Auffassung, dass „unter gleichem Wahlrecht nichts anderes verstanden werden (kann) als der Gegensatz zum Plural- und Klassenwahlrecht.“⁴⁵⁸

3.1.2.2 Gewährleistung des gleichen Zählwertes jeder gültigen Stimme im Abstimmungsverfahren

„Der VfGH geht in ständiger Judikatur davon aus, dass das gleiche Wahlrecht im Gegensatz zum Plural-, Kurien- bzw. Klassenwahlrecht einen gleichen Zählwert verlangt. Einen gleichen Erfolgswert garantie aber auch der Grundsatz der gleichen Wahl nicht.“⁴⁵⁹ Der Grundsatz des gleichen Wahlrechts ist nach zutreffender Ansicht des VfGH bereits dann erfüllt, wenn jede Stimme den gleichen Zählwert aufweist, sie braucht nicht den gleichen Erfolgswert zu haben, wie aus dem VfGH-Erkenntnis VfSlg 1.381/1931 hervorgeht: „Die durch Art. 26 Abs. 1 B-VG den einzelnen Bundesbürgern verfassungsgesetzlich gewährleistete Gleichheit des Wahlrechts fordert, dass alle gültigen Stimmen gleichgezählt und keinerlei Umstände, wie höheres Alter, höhere Bildung, höhere Steuerleistung, für eine höhere Wertung der einzelnen Stimmen eingeführt werden. Darüber hinaus aber noch zu verlangen, dass jeder Stimme die gleiche Kraft, der gleiche Nutz- oder Erfolgswert zukommen müsse, fällt außerhalb des Grundsatzes der Gleichheit des Wahlrechts, ja außerhalb des Bereiches der Möglichkeit. Kein Wahlsystem und ganz besonders nicht das Verhältniswahlsystem, bei dem Träger des Rechts auf verhältnismäßige Vertretung nicht das Individuum, sondern die politische Partei ist, kann einen solchen Nutz- oder Erfolgswert verbürgen. (...) Der Grundsatz der Gleichheit des Wahlrechts hat Bedeutung und Wirkung eben nur im Abstimmungsverfahren, wo jede gültige Stimme den gleichen Zählwert haben muss. Welcher Wert ihr bei der Verteilung der Mandate zukommt, hängt aber von wechselnden und zufälligen Umständen ab.“⁴⁶⁰ Diese Rechtsansicht bekräftigte der VfGH in seinem Erkenntnis VfSlg 3.653/1959: „Der Verfassungsgerichtshof hat in seinen Erkenntnissen Slg. Nr.

⁴⁵⁸ vgl. § 1 des grundlegenden Beschlusses der Provisorischen Nationalversammlung vom 30. 10. 1918, StGBI 1918/1, im Zusammenhalt mit § 5 der RRWO vom 26. 1. 1907, RGBI 1907/17; vgl. auch VfSlg 1.381/1931, S. 227; Daher ist auch z. B. das Kinder- bzw. Familienwahlrecht, dessen Einführung bereits in Österreich diskutiert wurde, mit der im B-VG angeordneten Gleichheit des Wahlrechts unvereinbar und würde eine Verfassungsänderung erfordern, da dieses Wahlrecht bestimmten wahlberechtigten Personen aufgrund ihrer Elterneigenschaft ein höheres Stimmgewicht als anderen wahlberechtigten Personen zugestehen würde, und damit als verfassungsrechtlich unzulässiges Pluralwahlrecht zu qualifizieren ist; vgl. Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 377

⁴⁵⁹ Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 241

⁴⁶⁰ VfSlg 1.381/1931, S. 227

1.381/1931 und Slg. Nr. 1.382/1931 ausgeführt, dass unter dem gleichen Wahlrecht nichts anderes verstanden werden könne, als der Grundsatz zum Plural- oder Klassenwahlrecht (...). Die durch Art. 26 Abs. 1 B-VG den einzelnen Bundesbürgern verfassungsgesetzlich gewährleistete Gleichheit des Wahlrechtes fordere, dass alle gültigen Stimmen gleichgezählt und keinerlei Umstände, wie höheres Alter, höhere Bildung, höhere Steuerleistung, für eine höhere Bewertung einzelner Stimmen eingeführt werden. Darüber hinaus aber auch noch zu verlangen, dass jeder Stimme die gleiche Kraft, der gleiche Nutz- oder Erfolgswert zukommen müsse, falle außerhalb des Grundsatzes der Gleichheit des Wahlrechtes, ja außerhalb des Bereiches der Möglichkeit. Der Grundsatz der Gleichheit des Wahlrechtes habe Bedeutung und Wirkung eben nur im Abstimmungsverfahren, wo jede gültige Stimme den gleichen Zählwert haben muss. Der Verfassungsgerichtshof hält an dieser Auffassung fest. Es ist unmöglich die abgegebenen, gleich gezählten Stimmen, so auszuwerten, dass sie einen gleichen Erfolgswert haben. Die Wirkung des gleichen Wahlrechts ist daher mit der Zählung der abgegebenen Stimmen erschöpft. Das Prinzip des gleichen Wahlrechtes kann somit keinen Einfluss auf jene Regelungen haben, die den Erfolgswert (der Stimmen) bestimmen. Diese Regelungen fallen also, wie es der Verfassungsgerichtshof in seinen (...) Erkenntnissen im Jahre 1931 umschrieben hat, außerhalb des Grundsatzes der Gleichheit des Wahlrechtes.⁴⁶¹ Ebenso in seinem Erkenntnis VfSlg 6.207/1970: „Die Auffassung, der Grundsatz der Gleichheit des Wahlrechts habe den Inhalt, dass jede Stimme der gleiche Erfolgswert zukommen müsse, hat der VfGH in den Erkenntnissen Slg. Nr. 1.381/1931 und Slg. Nr. 3.653/1959 abgelehnt. Der VfGH sieht keine Veranlassung von seiner Beurteilung abzugehen.“⁴⁶²

Einhergehend mit dem Verbot des Kurien- und Pluralwahlrechts (bei dem die Gleichwertigkeit aller gültigen Stimmen nicht gegeben ist) beinhaltet das Prinzip des gleichen Wahlrechts im B-VG die verfassungsgesetzliche Vorschrift, allen abgegebenen, gültigen Stimmen den gleichen Zählwert (das gleiche Stimmgewicht) im Abstimmungsverfahren zuzuordnen. Denn bereits die WKNV 1918⁴⁶³ entsprach dem in Art. II des Gesetzes über die Einberufung der konstituierenden

⁴⁶¹ VfSlg 3.653/1959, S. 469/470

⁴⁶² Erkenntnisse und Beschlüsse des VfGH, 35. Band (1972), VfSlg 6.207/1970, S. 379

⁴⁶³ StGBI 1918/115

Nationalversammlung⁴⁶⁴ verankerten Grundsatz des gleichen Wahlrechts in jener Weise, dass jeder Wahlberechtigte nur einmal in die Wählerverzeichnisse eingetragen werden konnte und nur einmal seine Stimme abgeben konnte, sowie dass jede abgegebene Stimme im Ermittlungsverfahren gleich gezählt wurde⁴⁶⁵ (vgl. §§ 14, 28, 32ff WKNV 1918). „Von diesem Verständnis ging zweifellos auch der historische Verfassungsgesetzgeber bei Erlassung des B-VG 1920, der an die republikanische Rechtsordnung anknüpfte, aus. Lehre und Judikatur des VfGH sind sich darüber einig, dass der gleiche Zählwert ein Essential für das gleiche Wahlrecht ist.“⁴⁶⁶ **Der verfassungsrechtliche Grundsatz des gleichen Wahlrechts verpflichtet daher den einfachen Gesetzgeber das Wahlverfahren derart zu gestalten, dass jeder gültigen Stimme der gleiche Zählwert zukommt, und es - im Gegensatz zum Kurien- und Pluralwahlrecht in der Zeit der Monarchie bis zur RRWO 1907 - keine quantitativ oder qualitativ höherwertigen Stimmrechte gibt.**⁴⁶⁷ „Der Normalfall ist, dass jeder Wähler eine Stimme hat und jede Stimme gleich viel wert ist.“⁴⁶⁸ Es kann aber auch jeder Wahlberechtigte zwei Stimmen haben, z. B. eine Erststimme für einen Wahlkreiskandidaten und eine Zweitstimme für eine Parteiliste wie bei der personalisierten Verhältniswahl in der Bundesrepublik Deutschland⁴⁶⁹, denn auch bei einer solchen Regelung hat jeder Wähler grundsätzlich dasselbe Stimmengewicht. Um den Unterschied zwischen Zählwert und Erfolgswert einer Stimme zu verdeutlichen bedient sich Klaus Poier einer ex ante-/ex post-Betrachtungsweise⁴⁷⁰: Da der Grundsatz des gleichen Wahlrechts im B-VG, wie dargelegt, die Zählwertgleichheit aller gültigen Stimmen im Abstimmungsverfahren verlangt, muss der Wert des Stimmrechts jedes Wählers ex ante (vor der Wahl) gleich hoch sein, ex post (nach Abschluss des Abstimmungsverfahrens) kann es hingegen sehr wohl zu einem unterschiedlich hohen Stimmengewicht bzw. zu einem ungleichen Einfluss jeder Stimme auf die Mandatsverteilung (Erfolgswert) kommen.

Die vom verfassungsgesetzlichen Prinzip des gleichen Wahlrechts geforderte

⁴⁶⁴ StGBI 1918/114

⁴⁶⁵ vgl. Kelsen, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, 2. Band (1919), S. 7

⁴⁶⁶ Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.1.2 zu Art. 26 B-VG, S. 74/75

⁴⁶⁷ vgl. Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 (1998), Rz 21.002 - 02, vgl. auch Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 377; vgl. auch VfSlg 1.381/1931, S. 227 und VfSlg 3.653/1959, S. 469

⁴⁶⁸ Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 240/241; vgl. etwa § 36 Abs. 2 NRWO 1992 idgF BGBI I 2010/13: „Jeder Wahlberechtigte hat nur eine Stimme.“

⁴⁶⁹ vgl. Poier, Wahlsysteme im internationalen Vergleich - ein Überblick, in: Poier, Demokratie im Umbruch (2009), S. 60

⁴⁷⁰ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 240ff

Zählwertgleichheit jeder gültigen Stimme muss somit nur im Abstimmungsverfahren vom einfachen Gesetzgeber gewährleistet werden, darüber hinausgehende Unterschiede bei der Wertung der Stimme sind dem Erfolgswert der Stimme zuzurechnen, dessen Gleichheit mit anderen abgegebenen, gültigen Stimmen vom einfachen Gesetzgeber nicht garantiert werden muss. Denn nach ständiger und eindeutiger Judikatur des VfGH⁴⁷¹, sowie nach Ansicht des überwiegenden Teiles der Lehre⁴⁷², ist der im B-VG enthaltene Grundsatz des gleichen Wahlrechts restriktiv zu interpretieren und in der Weise zu verstehen, dass dieser Grundsatz lediglich die verfassungsrechtliche Anordnung an den einfachen Gesetzgeber enthält, im Abstimmungsverfahren jeder gültigen Stimme den gleichen Zählwert zukommen zu lassen, für das anschließende Mandatsverteilungsverfahren hat er aber keine Bedeutung. In Bezug auf das Verfahren zur Mandatsvergabe kommt dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des gleichen Wahlrechts demnach keine verfassungsgesetzliche Bindungswirkung zu, die den Ausgestaltungsspielraum des einfachen Gesetzgebers beim Mandatsverteilungsverfahren beschränken würde.

„Soweit die Bundesverfassung selbst Bestimmungen enthält, die einen unterschiedlichen Erfolgswert (der Stimmen) herbeiführen, kann ein verfassungsrechtlich relevanter Widerspruch zum gleichen Wahlrecht nicht bestehen.“⁴⁷³ Beispielsweise wird die Gleichheit des Erfolgswertes der einzelnen, abgegebenen Stimmen bei Wahlen auf Bundes- und Landesebene durch Art. 26 Abs. 2 und Art. 95 Abs. 3 B-VG eingeschränkt, weil durch sie die Verteilung der Mandatszahl nach der Zahl der Staatsbürger, und nicht nach der Zahl der Wahlberechtigten, die ihren Hauptwohnsitz im jeweiligen Wahlkreis haben, vorgeschrieben wird⁴⁷⁴ (Bürgerzahlprinzip)⁴⁷⁵. Darüber hinaus kommt es auch zu Ungleichheiten beim Erfolgswert der Stimmen „durch die Einteilung (des Bundes- bzw. Landesgebietes) in Wahlkreise, da schon zufolge der Unmöglichkeit einer vollkommen exakten Verteilung der (endlichen) Zahl der Mandate auf die Wahlkreise

⁴⁷¹ vgl. vor allem VfSlg 1.381/1931, VfSlg 3.653/1959; vgl. auch VfSlg 6.207/1970, VfSlg 15.616/1999

⁴⁷² vgl. Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 (1998), Rz 21.002 - 02, vgl. auch Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 377, vgl. auch Holzinger, Art. 26 B-VG, in: Korinek/Holoubek, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Textsammlung und Kommentar (Loseblattsammlung, August 2000), Rz 40 - 43

⁴⁷³ Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.1.2 zu Art. 26 B-VG, S. 75

⁴⁷⁴ vgl. Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 307

⁴⁷⁵ vgl. Punkt 2.4.2, S. 67/68

die Stimme in jedem Wahlkreis ein etwas anderes Gewicht hat.“⁴⁷⁶ „Da die Bundesverfassung überdies die Zahl der Abgeordneten des Nationalrates sowie der Landtage nicht selbst bestimmt, sondern diese Festlegung dem einfachen Gesetzgeber überlässt, ermöglicht sie (...) Abweichungen in der Repräsentation der Abgeordneten pro Wahlkreis, was im Ergebnis (...) zu einem unterschiedlichen Erfolgswert der Stimmen führen kann,“⁴⁷⁷ vor allem bei einem Wahlsystem, das eine wahlkreismäßige Repräsentation ohne proportionalen Ausgleich im gesamten Wahlgebiet vorsieht.⁴⁷⁸ Klaus Poier hält das unterschiedliche Stimmengewicht, welches durch das Bürgerzahlprinzip und durch die Aufteilung von Mandaten auf Wahlkreise verursacht wird, nicht für ein reines Problem des Erfolgswertes der Stimmen, sondern sieht darin bereits eine Einschränkung der Zählwertgleichheit der Stimmen. Denn „anders als bei Stimmwertungsunterschieden, die sich erst *ex post* (nach Abschluss des Abstimmungsverfahrens) zeigen, wie etwa bei unterschiedlichen Stimmgewichten aufgrund unterschiedlich hoher Wahlbeteiligung, regional unterschiedlichen Parteienerfolges, unterschiedlich hoher unverbrauchter Reststimmen etc. , führt das Bürgerzahlprinzip (...) zu bereits *ex ante*, das heißt vor der Wahl feststehenden Unterschieden im Gewicht der einzelnen Wählerstimmen. Das gleiche gilt (...) schon grundsätzlich für jede Aufteilung von Mandaten auf Wahlkreise mit notwendigen Rundungsvorgängen.“⁴⁷⁹ Aber auch wenn das Bürgerzahlprinzip sowie jede Einteilung des Wahlgebietes in Wahlkreise bereits vor der Wahl zu einem ungleichen Stimmengewicht der einzelnen Stimmen führen kann und damit als Verletzung der Zählwertgleichheit jeder gültigen Stimme angesehen werden kann, ist dieser Umstand nicht verfassungswidrig. Denn sowohl das Bürgerzahlprinzip als auch die Teilung des Wahlgebietes in Wahlkreise ist verfassungsgesetzlich durch Art. 26 Abs. 2 und Art. 95 Abs. 3 B-VG vorgegeben. Selbst wenn der Grundsatz des gleichen Wahlrechts im B-VG, wie erwähnt wurde,

⁴⁷⁶ Walter/Mayer/Kucska-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 307

⁴⁷⁷ Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.1.2 zu Art. 26 B-VG, S. 76

⁴⁷⁸ Sofern die Wahlordnung einen abschließenden proportionalen Ausgleich im gesamten Wahlgebiet vorsieht, kann aber der tendenziell unterschiedliche Erfolgswert der Stimmen in den einzelnen Wahlkreisen weitgehend vermieden werden, weil es durch Berechnung einer bundes- bzw. landesweiten Wahlzahl zu einer Auflösung der Wahlkreisgliederung und zu einer Neuberechnung des bundes- oder landesweiten Mandatsanspruches der Parteien kommt; vgl. Schick in:

Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.1.2 zu Art. 26 B-VG, S. 75 und vgl. Schick in: *Neisser/Handstanger/Schick*, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.4 zu Art. 26 B-VG, S. 96/97; vgl. auch Schick in: *Neisser/Handstanger/Schick*, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.1.2 zu Art. 26 B-VG, S. 77; vgl. auch Punkt 2.4.2, S. 69 und Punkt 3.1.1.3.3, S. 101

⁴⁷⁹ Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 242

die Zählwertgleichheit jeder gültigen Stimme im Abstimmungsverfahren verlangt, ist daher diese Zählwertgleichheit der Stimmen vom einfachen Gesetzgeber dann nicht zu gewährleisten, wenn Bestimmungen im B-VG selbst eine mögliche Ungleichheit beim Zählwert der Stimmen im Abstimmungsverfahren verursachen. Aus diesem Grund stehen Stimmwertungsunterschiede, die durch das Bürgerzahlprinzip oder durch die verpflichtende Einteilung des Wahlgebietes in Wahlkreise (Art. 26 Abs. 2 und Art. 95 Abs. 3 B-VG) herbeigeführt werden, im Einklang mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des gleichen Wahlrechts, auch wenn sie die Gleichheit des Zähl- bzw. Erfolgswertes der Stimme beeinflussen.

3.1.2.3 Keine Garantie auf gleichen Einfluss bzw. auf gleichen Erfolgswert jeder gültigen Stimme im Mandatsverteilungsverfahren

„Sofern keine ausdrücklichen bundesverfassungsrechtlichen Einschränkungen des Erfolgswertes (der Stimmen) vorgesehen sind, könnte (...) eine Verpflichtung des einfachen Gesetzgebers angenommen werden, durch entsprechende Ausgestaltung der Wahlordnung, die ja ein Verhältniswahlrecht zu schaffen hat, für einen (grundsätzlich) gleichen Erfolgswert (jeder gültigen Stimme) zu sorgen. Besonders bedenklich müssten dann insbesondere zu kleine Wahlkreise, Grundmandatserfordernisse oder sogenannte Prozentklauseln erscheinen, die intentional auf die Ausschaltung von sogenannten Splittergruppen gerichtet sind.“⁴⁸⁰ Denn neben der Rechtsauffassung des VfGH, die auch vom überwiegenden Teil der Lehre geteilt wird, wonach der Grundsatz des gleichen Wahlrechts im B-VG restriktiv auszulegen ist und lediglich die Zählwertgleichheit jeder gültigen Stimme im Abstimmungsverfahren verlangt⁴⁸¹, finden sich in der Literatur auch abweichende Meinungen, die den verfassungsrechtlichen Grundsatz des gleichen Wahlrechts darüber hinausgehend auch als Garantie auf den gleichen Einfluss bzw. auf den grundsätzlich gleichen Erfolgswert jeder gültigen Stimme auf das Wahlergebnis bzw. auf das Mandatsverteilungsverfahren verstehen, die der einfache Gesetzgeber bei

⁴⁸⁰ Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.1.2 zu Art. 26 B-VG, S. 76

⁴⁸¹ vgl. vor allem VfSlg 1.381/1931, VfSlg 3.653/1959; vgl. auch VfSlg 6.207/1970, VfSlg 15.616/1999; vgl. auch Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 (1998), Rz 21.002 - 02, vgl. auch Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 377, vgl. auch Holzinger, Art. 26 B-VG, in: Korinek/Holoubek, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Textsammlung und Kommentar (Loseblattsammlung, August 2000), Rz 40 - 43

der Gestaltung des Wahlverfahrens zu beachten habe. Walter/Mayer/Kucska-Stadlmayer sind beispielsweise der Ansicht, dass die Gleichheit des Wahlrechtes nur dann vorliege, „wenn alle Wähler mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlresultat haben (gleicher Erfolgswert), sodass das potentielle Gewicht jeder Stimme dasselbe ist.“⁴⁸² Besonders Manfred Nowak vertritt die Auffassung, dass der verfassungsrechtliche Grundsatz des gleichen Wahlrechts nicht isoliert, sondern in Verbindung mit dem ebenfalls im B-VG aufgestellten Grundsatz der Verhältniswahl zu verstehen sei, und somit der Grundsatz des gleichen Wahlrechts nicht nur die Zählgleichheit jeder gültigen Stimme im Abstimmungsverfahren fordere, sondern den einfachen Gesetzgeber zusätzlich verpflichte jeder gültigen Stimme auch grundsätzlich den gleichen Erfolgswert zukommen zu lassen. Dementsprechend müsste das klassische relative/absolute Mehrheitswahlrecht, jede Art eines Prämienvahlsystems und auch jedes Wahlrecht mit mehrheitsfördernden Elementen wie Sperrklauseln bzw. Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung als unvereinbar mit dem im B-VG enthaltenen Prinzip des gleichen Wahlrechts angesehen werden.⁴⁸³ Dieser extensiven Interpretation des verfassungsrechtlichen Grundsatzes des gleichen Wahlrechts kann jedoch nicht nur die ständige und eindeutige Judikaturlinie des VfGH zum gleichen Wahlrecht entgegen gehalten werden, sie lässt sich auch nicht durch Rückgriff auf die historischen Wahlrechtsnormen der WKNV 1918 und der WNV 1920 im Wege der historischen Interpretation rechtfertigen. Darüber hinaus ist es auch faktisch unmöglich jeder Stimme den gleichen Einfluss bzw. den gleichen Erfolgswert auf das Wahlergebnis zu garantieren. Denn selbst bei der reinen Verhältniswahl, die in einem einzigen Wahlkreis, der das gesamte Wahlgebiet umfasst, und ohne Verzerrungen durch Sperrklauseln, durchgeführt wird, muss eine wahlwerbende Partei zumindest die Mindeststimmenanzahl für einen Sitz (Wahlzahl) erreichen, um wenigstens ein Mandat zu bekommen. Wird diese Wahlzahl nicht erzielt, verfallen alle Stimmen, die für diese Partei abgegeben wurden, und können schon aus faktischen Gründen nicht den gleichen Einfluss bzw. den gleichen Erfolgswert wie alle anderen abgegebenen Stimmen haben. Gleichlautend argumentierte auch der VfGH bereits in seinem Erkenntnis **VfSlg 1.381/1931: „Zu verlangen, dass jeder Stimme die gleiche Kraft, der gleiche Nutz- oder Erfolgswert zukommen müsse, fällt außerhalb des**

⁴⁸² Walter/Mayer/Kucska-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 307

⁴⁸³ vgl. Nowak, Politische Grundrechte (1988), S. 398 - 414; vgl. auch Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 244/245

Grundsatzes der Gleichheit des Wahlrechts, ja außerhalb des Bereiches der Möglichkeit. Kein Wahlsystem (...) kann einen solchen (gleichen) Nutz- oder Erfolgswert (jeder gültigen Stimme) verbürgen. (...) Der Grundsatz der Gleichheit des Wahlrechts hat Bedeutung und Wirkung (...) nur im Abstimmungsverfahren, wo jede gültige Stimme den gleichen Zählwert haben muss. Welcher Wert ihr bei der Verteilung der Mandate zukommt, hängt (...) von wechselnden und zufälligen Umständen ab: von der Anzahl und verschiedenen Größe der Wahlkreise, von der zahlenmäßigen Stärke der Partei, für die die betreffende Stimme abgegeben wurde, von der Gesamtzahl der abgegebenen gültigen Stimmen, von der danach berechneten Wahlzahl und dem Umstand, ob die Partei, für die die betreffende Stimme abgegeben wurde, die Wahlzahl erreicht oder nicht, ob und in welchem Maß sie die Wahlzahl übersteigt und endlich, ob der dann noch erübrigende Stimmenrest ansehnlich ist oder nicht.⁴⁸⁴ Ausdrücklich weist der VfGH in seinem Erkenntnis VfSlg 3.653/1959 daraufhin, dass „das Prinzip des gleichen Wahlrechtes (...) keinen Einfluss auf jene Regelungen haben (kann), die den Erfolgswert (der gültigen Stimmen) bestimmen.⁴⁸⁵ Regelungen die das Mandatsverteilungsverfahren betreffen und zu einem ungleichen Erfolgswert der Stimmen führen, fallen dementsprechend „außerhalb des Grundsatzes der Gleichheit des Wahlrechtes.“⁴⁸⁶ Im verfassungsgesetzlichen Grundsatz des gleichen Wahlrechts ist nach Ansicht des VfGH also keine verfassungsrechtliche Anordnung an den einfachen Gesetzgeber enthalten, im Mandatsverteilungsverfahren den im B-VG aufgestellten Grundsatz des gleichen Wahlrechts zu berücksichtigen, daher muss der einfache Gesetzgeber den gleichen Einfluss bzw. den gleichen Erfolgswert jeder gültigen Stimme bei der Mandatsverteilung nicht garantieren.

Auch im jüngeren VfGH-Erkenntnis VfSlg 15.616/1999 bekräftigte der VfGH seine Rechtsauffassung zum gleichen Wahlrecht: „Was den (...) Grundsatz des gleichen Wahlrechtes anlangt, so hält der Verfassungsgerichtshof an seiner in ständiger Rechtsprechung vertretenen Auffassung fest, dass dieser Grundsatz nur für das Abstimmungsverfahren - in dem jede gültige Stimme den gleichen Zählwert haben muss - Bedeutung hat, wohingegen insbesondere der Umstand, ob die Partei, für die

⁴⁸⁴ VfSlg 1.381/1931, S. 227/228; vgl. auch die Ausführungen des VfGH in den Erkenntnissen VfSlg 3.653/1959, S. 469 und VfSlg 6.207/1970, S. 379 (zitiert unter Punkt 3.1.2.2, S. 148/149), in denen der VfGH ebenfalls den Grundsatz des gleichen Wahlrechts im B-VG restriktiv auslegt und es weiterhin für unmöglich hält, jeder gültigen Stimme den gleichen Erfolgswert zukommen zu lassen.

⁴⁸⁵ VfSlg 3.653/1959, S. 469

⁴⁸⁶ VfSlg 1.381/1931, S. 227; VfSlg 3.653/1959, S. 470

die betreffende Stimme abgegeben wurde, die Wahlzahl erreicht oder nicht, der neben anderem den Erfolgswert der Stimme bestimmt, hiefür ohne Belang ist (vgl. vor allem VfSlg 1.381/1931, VfSlg 3.653/1959).“⁴⁸⁷

Abgesehen von der ständigen Judikatur des VfGH zum verfassungsrechtlichen Grundsatz des gleichen Wahlrechts, spricht auch das vom Verfassungsgesetzgeber 1920 vorgefundene und seinem Begriffsverständnis im B-VG zugrunde liegende Wahlrecht der WKNV 1918 und der WNV 1920, gegen die Annahme einer Verpflichtung des einfachen Gesetzgebers durch Ausgestaltung der Wahlordnung für einen gleichen Erfolgswert jeder Stimme zu sorgen. Denn der Ansicht Manfred Nowaks, wonach der verfassungsrechtliche Grundsatz des gleichen Wahlrechts durch den im B-VG aufgestellten Grundsatz der Verhältniswahl eine Bedeutungserweiterung erfahre, und daher neben der Zählgleichheit aller Stimmen zusätzlich eine grundsätzliche Erfolgswertgleichheit aller Stimmen verlange, ist auch deshalb nicht zu folgen, weil sich diese extensive Interpretation des gleichen Wahlrechts nicht mit dem Verweis auf das vom Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 vorgefundene Verhältniswahlrecht begründen lässt. Zutreffend macht auch Robert Schick darauf aufmerksam, „dass das vom historischen Verfassungsgesetzgeber 1920 vorgefundene Verhältniswahlrecht, wie die Wahlordnung für die Nationalversammlung (WNV) 1920, StGBI 1920/351, beträchtliche Einschränkungen eines gleichen Erfolgswertes (der gültigen Stimmen) mit sich brachte, obwohl es zweifellos als Ausprägung eines gleichen Wahlrechts (vom Verfassungsgesetzgeber 1920) verstanden wurde.“⁴⁸⁸ Schließlich waren auch die historischen Wahlordnungen (WKNV 1918 und WNV 1920) sowohl dem Grundsatz des gleichen Wahlrechts als auch dem Grundsatz der Verhältniswahl verpflichtet, die vom B-VG angeordnet werden, und es kam in diesen Wahlordnungen dennoch zu einer teilweise erheblichen Ungleichheit beim Erfolgswert der einzelnen Stimmen, was schon der potentiell mögliche hohe Stimmenverfall für einzelne Parteien beweist, zu dem es in diesen Wahlordnungen kommen konnte, etwa durch kleine Wahlkreise, in denen nur wenige Mandate vergeben wurden, oder auch durch die bei der WNV 1920 normierte

⁴⁸⁷ VfSlg 15.616/1999

⁴⁸⁸ Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.1.2 zu Art. 26 B-VG, S. 77/78

Grundmandatshürde.⁴⁸⁹ Der Rückgriff auf das vom Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 vorgefundene Wahlrecht - WKNV 1918 und WNV 1920 - im Zuge der historischen Interpretation beweist somit, dass der historische Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 nicht die Absicht verfolgte, durch gleichzeitige Normierung des Grundsatzes des gleichen Wahlrechts und des Grundsatzes der Verhältniswahl im B-VG einen grundsätzlich gleichen Erfolgswert für jede gültige Stimme vorzuschreiben. Auch der Verfassungsgesetzgeber in der jüngeren Zeit bis heute hat keine derartigen Anordnungen getroffen. Aus dem Nebeneinanderbestehen der beiden Wahlrechtsgrundsätze (Prinzip des gleichen Wahlrechts und Grundsatz der Verhältniswahl) im B-VG lässt sich daher keinesfalls eine verfassungsrechtlich gebotene Garantie auf Erfolgswertgleichheit aller Stimmen im Mandatsverteilungsverfahren ableiten, die der einfache Gesetzgeber bei Gestaltung des Wahlverfahrens zu beachten hätte, wie Manfred Nowak meint. Denn das Ergebnis der historischen Interpretation spricht eindeutig für die vom VfGH und vom überwiegenden Teil der Lehre vertretene restriktive Auslegung des gleichen Wahlrechts. Im Ergebnis fordert daher der Grundsatz des gleichen Wahlrechts im B-VG, wie Klaus Poier zutreffend ausführt, „dass das Stimmrecht jedes Wählers ex ante (vor der Wahl) gleich viel wert ist. Jedem Wähler sollen im Vorhinein die gleichen Chancen und Möglichkeiten auf Mitbestimmung und damit auch der potentiell gleiche Machtanteil zukommen. Der Grundsatz des gleichen Wahlrechts bedeutet aber nicht (...), dass jeder Stimme auch ex post (im Mandatsverteilungsverfahren) der gleiche Einfluss zukommt.“⁴⁹⁰ Bezogen auf den Zählwert und den Erfolgswert der Stimmen hat der verfassungsgesetzliche Grundsatz des gleichen Wahlrechts daher nach zutreffender Ansicht von Adamovich/Funk/Holzinger folgenden konkreten Regelungsinhalt: „Alle Stimmen müssen von vornherein den gleichen Zählwert und den gleichen potentiellen Erfolgswert haben. Einschränkungen des gleichen realen Erfolgswertes (...) sind dagegen zulässig.“⁴⁹¹ Solange der einfache Gesetzgeber also bei Gestaltung des Wahlsystems jeder gültigen Stimme im Abstimmungsverfahren den gleichen Zählwert zuordnet und ihr damit gleichzeitig auch den gleichen potentiellen Erfolgswert zukommen lässt, liegt kein Verstoß gegen

⁴⁸⁹ vgl. Punkt 2.3, S. 50ff

⁴⁹⁰ Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 243; vgl. auch Holzinger, Art. 26 B-VG, in: Korinek/Holoubek, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Textsammlung und Kommentar (Loseblattsammlung, August 2000), Rz 40

⁴⁹¹ Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 (1998), Rz 21.002 - 02

den im B-VG aufgestellten Grundsatz des gleichen Wahlrechts vor, auch wenn der reale Erfolgswert jeder Stimme bei der anschließenden Mandatsverteilung unterschiedlich hoch ausfällt. Besonders deutlich wird dieser Unterschied beim Wahlsystem des relativen/absoluten Mehrheitswahlrechts in Einerwahlkreisen: Denn auch bei diesem Wahlrechtsmodell weist jede gültige Stimme den gleichen Zählwert und damit auch den gleichen potentiellen Erfolgswert auf. Da aber nur jene Partei das Wahlkreismandat gewinnt, welche die relative/absolute Mehrheit im Wahlkreis erzielt hat, ist der reale Erfolgswert der Stimmen entweder zur Gänze vorhanden (bei den Stimmen, die für die Mehrheitspartei abgegeben wurden) oder der reale Erfolgswert der Stimmen ist null (bei allen Stimmen, die nicht für die Mehrheitspartei abgegeben wurden).⁴⁹²

3.1.2.4 Bewertung hinsichtlich der Vereinbarkeit mit einem mehrheitsfördernden Wahlrecht

Der Grundsatz des gleichen Wahlrechts im B-VG ist mit dem Mehrheitswahlrecht vereinbar.

3.1.2.4.1 Der einfache Gesetzgeber ist nur zur Gewährleistung der Zählwertgleichheit jeder gültigen Stimme im Abstimmungsverfahren verpflichtet

Der verfassungsrechtliche Grundsatz des gleichen Wahlrechts ist nicht als verfassungsgesetzliche Schranke für die Einführung eines mehrheitsfördernden Wahlrechts durch den einfachen Gesetzgeber anzusehen. Denn „unter gleichem Wahlrecht kann nichts anderes verstanden werden als der Gegensatz zum Plural- und Klassenwahlrecht.“⁴⁹³ **Aus dem Grundsatz des gleichen Wahlrechts im B-VG ergibt sich ein verfassungsgesetzliches Verbot des Kurien- und Pluralwahlrechts.**⁴⁹⁴ Dieses Verbot ist auch aus der österreichischen Wahlrechtsentwicklung ableitbar. Durch die Becksche Wahlrechtsreform vom 26. 1. 1907⁴⁹⁵ wurde das bis dahin geltende Kurien- bzw. Klassenwahlrecht und das durch die Einführung einer allgemeinen Wählerklasse im Jahr 1896 entstandene

⁴⁹² vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 244

⁴⁹³ VfSlg 1.381/1931, S. 227; vgl. auch Punkt 3.1.2.1, S. 148

⁴⁹⁴ vgl. Punkt 3.1.2.1, S. 145ff

⁴⁹⁵ vgl. RGBI 1907/15 und RGBI 1907/17

Pluralwahlrecht beseitigt. Mit der Aufhebung der Bestimmungen des Grundgesetzes über die Reichsvertretung, welche die Wählervielen festgelegt hatten, und durch § 5 der RRWO 1907, der jedem Wahlberechtigten das Recht auf eine Stimme einräumte, wurde die Gleichheit des Wahlrechts in Österreich erstmals verwirklicht.⁴⁹⁶ Das Prinzip des gleichen Wahlrechts wurde nach dem Ende der Monarchie in das republikanische Wahlrecht übernommen⁴⁹⁷, und vom Verfassungsgesetzgeber 1920 bereits als Verbot des Kurien- bzw. Klassen und Pluralwahlrechtes vorgefunden und verstanden, als er das gleiche Wahlrecht in das B-VG aufnahm. Dementsprechend vertritt auch der VfGH seit seinem Erkenntnis VfSlg 1.381/1931 in ständiger Judikatur die Auffassung, dass „unter gleichem Wahlrecht nichts anderes verstanden werden (kann) als der Gegensatz zum Plural- und Klassenwahlrecht.“⁴⁹⁸

Einhergehend mit dem Verbot des Kurien- und Pluralwahlrechts (bei dem die Gleichwertigkeit aller gültigen Stimmen nicht gegeben ist) beinhaltet das Prinzip des gleichen Wahlrechts im B-VG die verfassungsgesetzliche Vorschrift, allen abgegebenen, gültigen Stimmen den gleichen Zählwert (das gleiche Stimmgewicht) im Abstimmungsverfahren zuzuordnen. Daher darf es keine quantitativ oder qualitativ höherwertigen Stimmrechte geben.⁴⁹⁹ Denn „die durch Art. 26 Abs. 1 B-VG den einzelnen Bundesbürgern verfassungsgesetzlich gewährleistete Gleichheit des Wahlrechts fordert, dass alle gültigen Stimmen gleichgezählt und keinerlei Umstände, wie höheres Alter, höhere Bildung, höhere Steuerleistung, für eine höhere Wertung der einzelnen Stimmen eingeführt werden.“⁵⁰⁰ Die vom verfassungsgesetzlichen Grundsatz des gleichen Wahlrechts geforderte Zählwertgleichheit jeder gültigen Stimme muss aber nur im Abstimmungsverfahren vom einfachen Gesetzgeber gewährleistet werden, darüber hinausgehende Unterschiede bei der Wertung der Stimme sind dem Erfolgswert der Stimme zuzurechnen, dessen Gleichheit mit anderen

⁴⁹⁶ vgl. Ucakar, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985), S. 354; vgl. auch §§ 6 und 7 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung idF RGBI 1907/15 und vgl. § 5 der RRWO 1907 idF RGBI 1907/17; vgl. auch Punkt 3.1.2.1, S. 146

⁴⁹⁷ vgl. Art. 9 des Gesetzes über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich vom 12. 11. 1918, StGBI 1918/5; vgl. auch Punkt 2.2.1, S. 45

⁴⁹⁸ vgl. § 1 des grundlegenden Beschlusses der Provisorischen Nationalversammlung vom 30. 10. 1918, StGBI 1918/1, im Zusammenhang mit § 5 der RRWO vom 26. 1. 1907, RGBI 1907/17); vgl. auch VfSlg 1.381/1931, S. 227

⁴⁹⁹ vgl. Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 (1998), Rz 21.002 - 02, vgl. auch Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 377; vgl. auch VfSlg 1.381/1931, S. 227 und VfSlg 3.653/1959, S. 469; vgl. auch Punkt 3.1.2.2, S. 150

⁵⁰⁰ VfSlg 1.381/1931, S. 227; vgl. auch Punkt 3.1.2.2, S. 148

abgegebenen, gültigen Stimmen vom einfachen Gesetzgeber nicht garantiert werden muss.⁵⁰¹ Nach ständiger und eindeutiger Judikatur des VfGH⁵⁰², sowie nach Ansicht des überwiegenden Teiles der Lehre⁵⁰³, ist nämlich der im B-VG enthaltene Grundsatz des gleichen Wahlrechts restriktiv zu interpretieren und in der Weise zu verstehen, dass dieser Grundsatz lediglich die verfassungsrechtliche Anordnung an den einfachen Gesetzgeber enthält im Abstimmungsverfahren jeder gültigen Stimme den gleichen Zählpunkt zu lassen, für das anschließende Mandatsverteilungsverfahren hat er aber keine Bedeutung. Denn „zu verlangen, dass jeder Stimme die gleiche Kraft, der gleiche Nutz- oder Erfolgswert zukommen müsse, fällt außerhalb des Grundsatzes der Gleichheit des Wahlrechts, ja außerhalb des Bereiches der Möglichkeit. Kein Wahlsystem (...) kann einen solchen (gleichen) Nutz- oder Erfolgswert verbürgen. (...) **Der Grundsatz der Gleichheit des Wahlrechts hat Bedeutung und Wirkung** (...) **nur im Abstimmungsverfahren, wo jede gültige Stimme den gleichen Zählpunkt haben muss.** Welcher Wert ihr bei der Verteilung der Mandate zukommt, hängt aber von wechselnden und zufälligen Umständen ab.“⁵⁰⁴ Nach Ansicht des VfGH ist „**es (...) unmöglich die abgegebenen, gleich gezählten Stimmen, so auszuwerten, dass sie einen gleichen Erfolgswert haben. Die Wirkung des gleichen Wahlrechts ist daher mit der Zählung der abgegebenen Stimmen erschöpft. Das Prinzip des gleichen Wahlrechtes kann somit keinen Einfluss auf jene Regelungen haben, die den Erfolgswert (der Stimmen) bestimmen. Diese Regelungen fallen also, wie es der Verfassungsgerichtshof in seinen (...) Erkenntnissen im Jahre 1931 umschrieben hat, außerhalb des Grundsatzes der Gleichheit des Wahlrechtes.**“⁵⁰⁵ In Bezug auf das Verfahren zur Mandatsvergabe kommt dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des gleichen Wahlrechts demnach keine verfassungsgesetzliche Bindungswirkung zu, die den Ausgestaltungsspielraum des einfachen Gesetzgebers beim Mandatsverteilungsverfahren beschränken würde.⁵⁰⁶

⁵⁰¹ vgl. Punkt 3.1.2.2, S. 150/151

⁵⁰² vgl. vor allem VfSlg 1.381/1931, VfSlg 3.653/1959; vgl. auch VfSlg 6.207/1970, VfSlg 15.616/1999

⁵⁰³ vgl. Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 (1998), Rz 21.002 - 02, vgl. auch Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 377, vgl. auch Holzinger, Art. 26 B-VG, in: Korinek/Holoubek, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Textsammlung und Kommentar (Loseblattsammlung, August 2000), Rz 40 - 43

⁵⁰⁴ VfSlg 1.381/1931, S. 227; vgl. auch Punkt 3.1.2.2, S. 148ff

⁵⁰⁵ VfSlg 3.653/1959, S. 469/470; vgl. auch Punkt 3.1.2.2, S. 148/149

⁵⁰⁶ vgl. Punkt 3.1.2.2, S. 151

Darüber hinaus kann ein verfassungsrechtlich relevanter Widerspruch zum gleichen Wahlrecht auch nicht bestehen, soweit die Bundesverfassung selbst Bestimmungen enthält, die einen unterschiedlichen Erfolgswert der Stimmen herbeiführen.⁵⁰⁷ Beispielsweise wird die Gleichheit des Erfolgswertes der einzelnen, abgegebenen Stimmen bei Wahlen auf Bundes- und Landesebene durch Art. 26 Abs. 2 und Art. 95 Abs. 3 B-VG eingeschränkt, weil durch sie die Verteilung der Mandatszahl nach der Zahl der Staatsbürger, und nicht nach der Zahl der Wahlberechtigten, die ihren Hauptwohnsitz im jeweiligen Wahlkreis haben, vorgeschrieben wird⁵⁰⁸ (Bürgerzahlprinzip)⁵⁰⁹. Darüber hinaus kommt es auch zu Ungleichheiten beim Erfolgswert der Stimmen „durch die Einteilung (des Bundes- bzw. Landesgebietes) in Wahlkreise, da schon zufolge der Unmöglichkeit einer vollkommen exakten Verteilung der (endlichen) Zahl der Mandate auf die Wahlkreise die Stimme in jedem Wahlkreis ein etwas anderes Gewicht hat.“⁵¹⁰ „Da die Bundesverfassung überdies die Zahl der Abgeordneten des Nationalrates sowie der Landtage nicht selbst bestimmt, sondern diese Festlegung dem einfachen Gesetzgeber überlässt, ermöglicht sie (...) Abweichungen in der Repräsentation der Abgeordneten pro Wahlkreis, was im Ergebnis (...) zu einem unterschiedlichen Erfolgswert der Stimmen führen kann.“⁵¹¹ Sowohl das Bürgerzahlprinzip als auch die Teilung des Wahlgebietes in Wahlkreise ist verfassungsgesetzlich durch Art. 26 Abs. 2 und Art. 95 Abs. 3 B-VG vorgegeben. Aus diesem Grund stehen Stimmwertungsunterschiede, die durch das Bürgerzahlprinzip oder durch die verpflichtende Einteilung des Wahlgebietes in Wahlkreise (Art. 26 Abs. 2 und Art. 95 Abs. 3 B-VG) herbeigeführt werden, im Einklang mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des gleichen Wahlrechts, auch wenn sie die Gleichheit des Zähl- bzw. Erfolgswertes der Stimme beeinflussen.⁵¹²

⁵⁰⁷ vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.1.2 zu Art. 26 B-VG, S. 75; vgl. auch Punkt 3.1.2.2, S. 151

⁵⁰⁸ vgl. Walter/Mayer/Kucska-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 307

⁵⁰⁹ vgl. Punkt 2.4.2, S. 67/68

⁵¹⁰ Walter/Mayer/Kucska-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 307

⁵¹¹ Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.1.2 zu Art. 26 B-VG, S. 76; vgl. auch Punkt 3.1.2.2, S. 152

⁵¹² vgl. Punkt 3.1.1.2, S. 153

3.1.2.4.2 Die Erfolgswertgleichheit jeder gültigen Stimme muss vom einfachen Gesetzgeber nicht garantiert werden

„Sofern keine ausdrücklichen bundesverfassungsrechtlichen Einschränkungen des Erfolgswertes (der Stimmen) vorgesehen sind, könnte (...) eine Verpflichtung des einfachen Gesetzgebers angenommen werden, durch entsprechende Ausgestaltung der Wahlordnung (...) für einen (grundsätzlich) gleichen Erfolgswert (jeder gültigen Stimme) zu sorgen.“⁵¹³ Besonders Manfred Nowak vertritt die Auffassung, dass der verfassungsrechtliche Grundsatz des gleichen Wahlrechts in Verbindung mit dem ebenfalls im B-VG aufgestellten Grundsatz der Verhältniswahl zu verstehen sei, und daher nicht nur die Zählgleichheit jeder gültigen Stimme im Abstimmungsverfahren fordere, sondern den einfachen Gesetzgeber zusätzlich verpflichte jeder gültigen Stimme auch grundsätzlich den gleichen Erfolgswert zukommen zu lassen.⁵¹⁴ Dieser extensiven Interpretation des verfassungsrechtlichen Grundsatzes des gleichen Wahlrechts kann jedoch nicht nur die ständige und eindeutige Judikaturlinie des VfGH zum gleichen Wahlrecht entgegen gehalten werden, sie lässt sich auch nicht durch Rückgriff auf die historischen Wahlrechtsnormen der WKNV 1918 und der WNV 1920 im Wege der historischen Interpretation rechtfertigen. Der VfGH weist in seinem Erkenntnis VfSlg 3.653/1959 ausdrücklich darauf hin, dass „das Prinzip des gleichen Wahlrechtes (...) keinen Einfluss auf jene Regelungen haben (kann), die den Erfolgswert (der gültigen Stimmen) bestimmen.“⁵¹⁵ Regelungen die das Mandatsverteilungsverfahren betreffen und zu einem ungleichen Erfolgswert der Stimmen führen, fallen dementsprechend „außerhalb des Grundsatzes der Gleichheit des Wahlrechtes.“⁵¹⁶ Im verfassungsgesetzlichen Grundsatz des gleichen Wahlrechts ist nach Ansicht des VfGH also keine verfassungsrechtliche Anordnung an den einfachen Gesetzgeber enthalten, im Mandatsverteilungsverfahren den im B-VG aufgestellten Grundsatz des gleichen Wahlrechts zu berücksichtigen, daher muss der einfache Gesetzgeber den gleichen Einfluss bzw. den gleichen Erfolgswert jeder gültigen Stimme bei der Mandatsverteilung nicht garantieren.⁵¹⁷ Zutreffend macht außerdem Robert Schick darauf aufmerksam,

⁵¹³ Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.1.2 zu Art. 26 B-VG, S. 76; vgl. auch Punkt 3.1.2.3, S. 153

⁵¹⁴ vgl. Nowak, Politische Grundrechte (1988), S. 398 - 414; vgl. auch Punkt 3.1.2.3, S. 154

⁵¹⁵ VfSlg 3.653/1959, S. 469

⁵¹⁶ VfSlg 1.381/1931, S. 227; VfSlg 3.653/1959, S. 470

⁵¹⁷ vgl. Punkt 3.1.2.3, S. 155

„dass das vom historischen Verfassungsgesetzgeber 1920 vorgefundene Verhältniswahlrecht, wie die Wahlordnung für die Nationalversammlung (WNV) 1920, StGBI 1920/351, beträchtliche Einschränkungen eines gleichen Erfolgswertes (der Stimmen) mit sich brachte, obwohl es zweifellos als Ausprägung eines gleichen Wahlrechts (vom Verfassungsgesetzgeber 1920) verstanden wurde.“⁵¹⁸ Der Rückgriff auf das vom Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 vorgefundene Wahlrecht (WKNV 1918 und WNV 1920) im Zuge der historischen Interpretation beweist somit, dass der historische Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 nicht die Absicht verfolgte, durch gleichzeitige Normierung des Grundsatzes des gleichen Wahlrechts und des Grundsatzes der Verhältniswahl im B-VG einen grundsätzlich gleichen Erfolgswert für jede gültige Stimme vorzuschreiben. Auch der Verfassungsgesetzgeber in der jüngeren Zeit bis heute hat keine derartigen Anordnungen getroffen. Aus dem Nebeneinanderbestehen der beiden Wahlrechtsgrundsätze (Prinzip des gleichen Wahlrechts und Grundsatz der Verhältniswahl) im B-VG lässt sich daher keinesfalls eine verfassungsrechtlich gebotene Garantie auf Erfolgswertgleichheit aller Stimmen im Mandatsverteilungsverfahren ableiten, die der einfache Gesetzgeber bei Gestaltung des Wahlverfahrens zu beachten hätte.⁵¹⁹ Im Ergebnis fordert daher der Grundsatz des gleichen Wahlrechts im B-VG, wie Klaus Poier zutreffend ausführt, „dass das Stimmrecht jedes Wählers *ex ante* (vor der Wahl) gleich viel wert ist. Jedem Wähler sollen im Vorhinein die gleichen Chancen und Möglichkeiten auf Mitbestimmung und damit auch der potentiell gleiche Machtanteil zukommen. Der Grundsatz des gleichen Wahlrechts bedeutet aber nicht (...), dass jeder Stimme auch *ex post* (im Mandatsverteilungsverfahren) der gleiche Einfluss zukommt.“⁵²⁰ **Bezogen auf den Zählwert und den Erfolgswert der Stimmen hat der verfassungsgesetzliche Grundsatz des gleichen Wahlrechts daher nach zutreffender Ansicht von Adamovich/Funk/Holzinger folgenden konkreten Regelungsinhalt: „Alle Stimmen müssen von vornherein den gleichen Zählwert und den gleichen potentiellen Erfolgswert haben. Einschränkungen des gleichen realen**

⁵¹⁸ Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.1.2 zu Art. 26 B-VG, S. 77/78; vgl. auch Punkt 3.1.2.3, S. 156

⁵¹⁹ vgl. Punkt 3.1.2.3, S. 157

⁵²⁰ Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 243; vgl. auch Holzinger, Art. 26 B-VG, in: Korinek/Holoubek, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Textsammlung und Kommentar (Loseblattsammlung, August 2000), Rz 40

Erfolgswertes (...) sind dagegen zulässig.⁵²¹ Solange der einfache Gesetzgeber also bei Gestaltung des Wahlsystems jeder gültigen Stimme im Abstimmungsverfahren den gleichen Zählwert zuordnet und ihr damit gleichzeitig auch den gleichen potentiellen Erfolgswert zukommen lässt, liegt kein Verstoß gegen den im B-VG aufgestellten Grundsatz des gleichen Wahlrechts vor, auch wenn der reale Erfolgswert jeder Stimme bei der anschließenden Mandatsverteilung unterschiedlich hoch ausfällt.⁵²²

3.1.2.4.3 Der einfache Gesetzgeber ist durch den Grundsatz des gleichen Wahlrechts im B-VG bei der Gestaltung der Mandatsvergabe nicht an ein bestimmtes Wahlsystem gebunden

„Der Grundsatz des gleichen Wahlrechts bedeutet (...) lediglich ein gleiches Stimmgewicht ex ante und steht damit weder einem mehrheitsfördernden Wahlrecht, noch einem (klassischen) Mehrheitswahlrecht entgegen. Fragen des Stimmgewichts ex post und damit Fragen des Erfolgswertes der Stimmen sind hingegen nicht als Probleme der Gleichheit des Wahlrechts, sondern als Probleme des Verhältniswahlrechts und der dabei verfassungsrechtlich zulässigen Varianten zu behandeln.“⁵²³ Da der einfache Gesetzgeber, wie dargelegt wurde, durch den Grundsatz des gleichen Wahlrechts im B-VG ausschließlich dazu verpflichtet ist jeder gültigen Stimme im Abstimmungsverfahren den gleichen Zählwert zukommen zu lassen - und er nach Abschluss des Abstimmungsverfahrens den gleichen Einfluss bzw. den gleichen Erfolgswert jeder gültigen Stimme im Mandatsverteilungsverfahren nicht garantieren muss - ist der einfache Gesetzgeber in Bezug auf den verfassungsrechtlichen Grundsatz des gleichen Wahlrechts bei der Verteilung der Mandate nicht an ein bestimmtes Wahlsystem gebunden und kann frei darüber entscheiden, ob er die Mandate nach dem System der Mehrheitswahl oder nach dem System der Verhältniswahl vergibt. **Deshalb sind sowohl das klassische relative/absolute Mehrheitswahlrecht in Ein- und Mehrmannwahlkreisen, das sogenannte Minderheitswahlrecht, das neben dem mehrheitlich gewählten Kandidaten nur die relativ stärkste Minderheit im Wahlkreis zur Vertretung**

⁵²¹ Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 (1998), Rz 21.002 - 02; vgl. auch Punkt 3.1.2.3, S. 157

⁵²² vgl. Punkt 3.1.2.3, S. 157/158

⁵²³ Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 245

zulässt, als auch Prämienwahlsysteme unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung mit dem verfassungsgesetzlichen Grundsatz des gleichen Wahlrechts vereinbar. Genauso steht auch jedes Wahlrecht mit mehrheitsfördernden Elementen wie Sperrklauseln bzw. Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung mit dem Grundsatz des gleichen Wahlrechts in Einklang.

Dementsprechend ist es auch nicht als Verletzung des gleichen Wahlrechts zu werten, wenn innerhalb eines Prämienwahlsystems die Stimmensumme einer Partei sowohl für die Vergabe der Mandatsprämie nach dem System der Mehrheitswahl, als auch für die Vergabe der übrigen Mandate nach dem System der Verhältniswahl herangezogen wird. Sobald also die Stimmensummen der Parteien vorliegen, wird der Einfluss und die Wertung der Stimmen bei der Mandatsverteilung nur mehr vom gewählten Wahlsystem bestimmt, das, sofern verfassungsrechtlich nichts anderes vorgegeben ist - derzeit ist der Grundsatz der Verhältniswahl im B-VG angeordnet - auch eine beliebige Variante eines Mehrheitswahlsystems sein kann, weil die Wirkung des gleichen Wahlrechts mit der Zählung der abgegebenen Stimmen erschöpft ist und es somit keinen Einfluss auf jene Regelungen des Wahlverfahrens haben kann, welche die Art und Weise der Mandatsverteilung bestimmen.⁵²⁴

3.1.3 DAS DEMOKRATISCHE GRUNDPRINZIP (ART. 1 B-VG; ART. 8 STAATSVERTRAG VON WIEN; ART. 3 DES 1. ZPEMRK)

Nach der Überprüfung und Bewertung des im B-VG normierten Grundsatzes der Verhältniswahl und des ebenfalls im B-VG aufgestellten Grundsatzes des gleichen Wahlrechts auf ihre Vereinbarkeit mit einem mehrheitsfördernden Wahlrecht⁵²⁵ widmet sich dieser Punkt dem im B-VG enthaltenen demokratischen Grundprinzip. Denn von allen Grundprinzipien (Baugesetzen) auf denen die österreichische Bundesverfassung beruht (demokratisches, republikanisches, bundesstaatliches, rechtsstaatliches, gewaltenteilendes und liberales Prinzip)⁵²⁶ kommt am ehesten als mögliche verfassungsrechtliche Schranke für das Mehrheitswahlrecht das demokratische Grundprinzip in Betracht, weil der Grundsatz der Verhältniswahl, der von Art. 26, 95 und 117 B-VG aufgestellt wird, zu den konkreten

⁵²⁴ vgl. VfSlg 3.653/1959, S. 469

⁵²⁵ vgl. Punkt 3.1.1, S. 71ff und vgl. Punkt 3.1.2, S. 145ff

⁵²⁶ vgl. Walter/Mayer/Kucska-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 146; vgl. auch Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 62 bis Rz 78; vgl. auch Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 10.001/10.002

Ausgestaltungsvorschriften des demokratischen Grundprinzips gehört.⁵²⁷ „Art. 1 B-VG (Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.) enthält ein programmatisches Bekenntnis zur Demokratie und zur republikanischen Staatsform. Die konkrete normative Bedeutung des Demokratieprinzips ergibt sich jedoch nicht aus der Programmnorm des Art. 1 B-VG, sondern aus der Gesamtheit der für das demokratische System maßgebenden verfassungsrechtlichen Einrichtungen.“⁵²⁸ Dabei handelt es sich vor allem um die im B-VG aufgestellten Regelungen über die Wahlen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene (Art. 26, 95, 117 Abs. 2 B-VG), über die parlamentarischen Institutionen (Nationalrat, Landtage, Gemeinderäte), und über die Formen der direkten Demokratie (Volksbegehren: Art. 41 Abs. 2 B-VG, Volksabstimmung: Art. 43, 44 B-VG, Volksbefragung: Art. 49b B-VG).⁵²⁹ Die programmatische Bestimmung des Art. 1 B-VG wird demnach durch andere Verfassungsbestimmungen, wie z. B. durch Art. 26 B-VG, näher ausgestaltet, und alle diese Vorschriften machen zusammen mit Art. 1 B-VG das demokratische Grundprinzip im B-VG aus.⁵³⁰ Bei der Auslegung des demokratischen Grundprinzips der Bundesverfassung sind auch völkerrechtliche Vorgaben im Verfassungsrang - besonders Art. 8 StV von Wien und Art. 3 des 1. ZPEMRK - zu beachten. „Was demokratische Republik (...) im Sinne des Art. 1 (...) B-VG bedeutet, lässt sich (also) nicht durch eine isolierte Interpretation dieser (Bestimmung) im B-VG ermitteln, sondern ergibt sich erst aus dem gesamten Text der Verfassung. Dieser ist freilich wieder im Lichte jener theoretischen Konzeptionen über Demokratie (...) zu interpretieren, von denen die Schöpfer der Bundesverfassung geleitet waren. Erst im Lichte dieser Konzeption lässt sich nämlich das Gewicht bestimmen, das den einzelnen Regelungen zukommt und sie allenfalls als Elemente der verfassungsrechtlichen Grundordnung ausweist.“⁵³¹

3.1.3.1 Der Demokratiebegriff der Bundesverfassung

„Das Wort **Demokratie** bedeutet Volksherrschaft. Über den Begriff und das Wesen der Demokratie gibt es divergierende Auffassungen. Im Kern geht es um die Aufhebung des Gegensatzes von politischer Herrschaft und individueller Freiheit in der Gesellschaft. (...) Durch Einrichtung demokratischer Strukturen sollen

⁵²⁷ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 246

⁵²⁸ Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 11.011

⁵²⁹ vgl. Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 11.012/11.013

⁵³⁰ vgl. Walter/Mayer/Kucska-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 147

⁵³¹ Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 64

Herrschaftsverhältnisse durch die Verbandsangehörigen selbst konstituiert, ausgeübt und kontrolliert und damit im Sinne einer **Identität von Herrschern und Beherrschten** gestaltet werden. Der damit verbundene Gedanke der Volkssouveränität ist primär staatsbezogen. (...) Für demokratische Verhältnisse ist das Prinzip der Gleichheit aller Beteiligten wesentlich. Dieses Prinzip bezieht sich zunächst auf die formale Gleichstellung der Bürger als Inhaber von Stimmrechten. (...) Die Willensbildung beruht in der Demokratie auf - einfachen oder spezifizierten - Mehrheitsentscheidungen der Stimmbürger. Diese Entscheidungen ergehen im Rahmen von Wahlen (betrifft Personen) und Abstimmungen (betrifft Sachfragen). Letzten Endes ist aber auch die Wahl eine Form der Abstimmung. Die konkrete Ausprägung des Mehrheitsprinzips kann sich nach verschiedenen rechnerischen Systemen richten. Für das Zustandekommen einer Entscheidung kann die relative oder die absolute Mehrheit, letztere in einfacher oder qualifizierter Form (...) maßgebend sein. (...) Nach dem jeweils vorherrschenden Entscheidungssystem unterscheiden wir zwischen direkter (unmittelbarer, plebisztärer) und repräsentativer (mittelbarer, parlamentarischer) Demokratie. Bei direktdemokratischen Entscheidungen erfolgt die Willensbildung unmittelbar durch die Stimmbürger, bei indirekt demokratischen Verfahren werden Wahlmänner (...) oder Abgeordnete als (gewählte) Repräsentanten der Bürgerschaft tätig. (...) Für die Operationsfähigkeit demokratischer Systeme sind Wahlen von entscheidender Bedeutung. Sie haben die Funktion periodischer Plebiszite über Parteien, Parteiprogramme, Politiker und Regierungen. Wahlen bieten die Möglichkeit, einen Machtwechsel zwischen den politischen Kräften herbeizuführen. Darin unterscheiden sich Demokratien von autoritären und totalitären Systemen mit demokratischem Anstrich.“⁵³²

„Der österreichischen Verfassungsordnung liegt im Wesentlichen ein mittelbar demokatisch aufgebautes System der parlamentarischen Demokratie (Gesetzgebung durch gewählte Organe; Nationalrat, Bundesrat, Landtage) zugrunde, das durch Einrichtungen unmittelbar-demokratischen Charakters (Volksbegehren - Art. 41 B-VG - und Gesetzesreferenda z. B. Art. 43f B-VG) modifiziert ist und einige Züge einer Präsidentschaftsrepublik aufweist.“⁵³³ **Die von Art. 1 B-VG proklamierte Herrschaft des Volkes wird daher nicht unmittelbar vom Volk, sondern mittelbar von gewählten Organen ausgeübt**, deren

⁵³² Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 11.001ff - Rz 11.008

⁵³³ Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 149

Entscheidungsbefugnisse sich in vermittelnden Stufen auf das Volk zurückführen lassen.⁵³⁴ „Das Demokratiekonzept der Bundesverfassung beruht im Wesentlichen auf zwei Vermittlungsstufen: Der Wahl von Volksvertretungen (Parlamenten) durch das Volk, (und) einer spezifischen Abhängigkeit aller übrigen staatlichen Organe von den Parlamenten. (Eine Ausnahme bildet der seinerseits vom Volk gewählte Bundespräsident) (...) Zentrales Organ dieser Demokratiekonzeption sind somit die direkt gewählten Volksvertretungen (...). Österreich ist daher eine repräsentative bzw. parlamentarische Demokratie.“⁵³⁵

„Eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Einrichtung und Aufrechterhaltung demokratischer Verhältnisse ist in Art. 8 des Staatsvertrages von Wien und in Art. 3 des 1. ZPEMRK festgelegt.⁵³⁶ (...) Beide Bestimmungen haben Verfassungsrang.“⁵³⁷ „Der repräsentative Charakter der österreichischen Demokratie kommt (...) in der Verfassungsbestimmung des Art. 8 des StV von Wien zum Ausdruck.“⁵³⁸ Österreich ist durch diese Bestimmung dazu verpflichtet eine demokratische, auf geheime Wahlen gegründete Regierung zu haben und allen Staatsbürgern ein freies, gleiches und allgemeines Wahlrecht sowie das Recht zu verbürgen, ohne Unterschied von Rasse, Geschlecht, Sprache, Religion oder politischer Meinung zu einem öffentlichen Amte gewählt zu werden.⁵³⁹ Gemäß Art. 3 des 1. ZPEMRK ist Österreich zur Abhaltung freier und geheimer Wahlen in angemessenen Zeitabständen unter Bedingungen verpflichtet, die eine freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Organe gewährleisten.⁵⁴⁰ Nach Ansicht von Adamovich/Funk/Holzinger entspricht „der Demokratiebegriff des Art. 8 StV (von Wien) (...) dem des B-VG. Er ist wie dieser am Modell des politischen Pluralismus westlicher Prägung orientiert. Das B-VG hat ein gemischtes System von repräsentativer und plebiszitärer Demokratie eingerichtet. Vorherrschend ist jedoch das Prinzip der Repräsentation. Die Elemente der direkten Demokratie sind dem gegenüber weit weniger stark entwickelt.“⁵⁴¹ Durch Art. 26, 95 und 117 B-VG ist das parlamentarische System für Bund, Länder und Gemeinden verfassungsrechtlich vorgegeben. Ebenso wird durch diese Verfassungsbestimmungen die Wahl der

⁵³⁴ vgl. Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 342

⁵³⁵ Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 343

⁵³⁶ vgl. BGBI 1964/59

⁵³⁷ Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 11.011

⁵³⁸ Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 345

⁵³⁹ vgl. Art. 8 StV von Wien, BGBI 1964/59; vgl. auch Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 345

⁵⁴⁰ vgl. Art 3 des 1. ZPEMRK, BGBI 1964/59; vgl. auch Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 11.011

⁵⁴¹ Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 11.011/11.012

Mitglieder der zu diesen drei Gebietskörperschaften zugehörigen parlamentarischen Körperschaften (Nationalrat, Landtage, Gemeinderäte) durch das Bundes-, Landes- bzw. Gemeindevolk zwingend vorgeschrieben.⁵⁴²

Für Theo Öhlinger umfasst der Demokratiebegriff der Bundesverfassung das Prinzip der repräsentativen Demokratie mit einem parlamentarischen Regierungssystem. Wesentliches Kennzeichen dieses parlamentarischen Regierungssystems ist die Abhängigkeit der Regierung in ihrem Bestand vom Vertrauen des Parlaments.⁵⁴³ Darüber hinaus ist nach Ansicht von Theo Öhlinger Demokratie im Sinne des Art. 1 B-VG auch eine rechtsstaatliche Demokratie, da die parlamentarische Herrschaft insofern rechtsstaatlich gezähmt wird, „als sich das Parlament (im Bundesstaat: die Parlamente) nur in der Form des Gesetzes verbindlich äußern kann (können). Die Willensäußerungen der Parlamente unterliegen damit den strengen verfahrensrechtlichen Anforderungen des Gesetzgebungsverfahrens⁵⁴⁴ (...), aber auch den inhaltlichen Bindungen der Gesetzgebung durch die übergeordnete Rechtsstufe des Verfassungsrechts. (...) Andererseits bedeutet die Bindung aller anderen Organe an das Gesetz (...) eine Unterordnung dieser Organe unter die Herrschaft des Parlaments.“⁵⁴⁵ Es gelten der Vorrang und der Vorbehalt des Gesetzes, das heißt kein anderer staatlicher Akt darf sich in Widerspruch zur Gesetzgebung stellen und die Verwaltung darf nur auf der Grundlage gesetzlicher Ermächtigungen tätig werden.⁵⁴⁶ Zur Demokratie im Sinne des Art. 1 B-VG gehören auch die Grundrechte bzw. die verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte, da zu einer Demokratie im Sinne der Verfassungsbestimmungen des Art. 8 StV von Wien und des Art. 3 des 1. ZPEMRK auch die Chance des Wechsels der (gewählten) Mehrheit gehört (Konkurrenzdemokratie). Damit Wahlen diesen Sinn erfüllen können, muss es etwa das Recht auf Meinungsfreiheit, Pressefreiheit, Vereinsfreiheit und Versammlungsfreiheit geben.⁵⁴⁷ Auch der Gleichheitsgrundsatz des Art. 7 B-VG ist

⁵⁴² vgl. Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 11.012

⁵⁴³ vgl. Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 341ff; vgl. auch z. B. Art. 74 B-VG, der die Abhängigkeit der Bundesregierung vom Vertrauen der Mehrheit des Nationalrates sicherstellt

⁵⁴⁴ vgl. etwa den Weg der Bundesgesetzgebung in Art. 41 bis 49 B-VG

⁵⁴⁵ Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 355/356

⁵⁴⁶ vgl. Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 356; vgl. auch Art. 18 Abs. 1 B-VG

⁵⁴⁷ vgl. Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 357/358; vgl. auch Art. 12 und 13 StGG, BGBI 1920/1, Art. 10 und 11 EMRK, BGBI 1964/59

als wesentlicher Bestandteil sowohl der Grundrechtsordnung als auch des demokratischen Baugesetzes der Bundesverfassung anzusehen.⁵⁴⁸

Zusammenfassend ist nach derzeitiger Verfassungsrechtslage unter Demokratie im Sinne des Art. 1 B-VG eine repräsentativ-parlamentarische Demokratie zu verstehen, die auch Elemente der direkten Demokratie aufweist, wobei aber das Prinzip der Repräsentation eindeutig überwiegt. Für das Demokratiekonzept der Bundesverfassung ist die Wahl von Volksvertretungen (Parlamenten) durch das Volk daher unerlässlich. Außerdem haben diese Wahlen zu den Parlamenten unter Bedingungen stattzufinden die eine freie Äußerung der Meinung des Volkes gewährleisten.⁵⁴⁹ Aus diesem Grund sind auch die Grundrechte bzw. die verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte, wie insbesondere Meinungs-, Presse-, Vereins- und Versammlungsfreiheit, sowie der Gleichheitsgrundsatz des Art. 7 B-VG wesentlicher Bestandteil der Demokratie im Sinne der Bundesverfassung. Auch die Herrschaft des Parlaments ist ein wesentliches Element der verfassungsrechtlichen Demokratiekonzeption, was vor allem dadurch zum Ausdruck kommt, dass die Bundesregierung in ihrem Bestand vom Vertrauen der Mehrheit der Mitglieder des Nationalrates abhängig ist.⁵⁵⁰ Gleichfalls sind auch alle übrigen staatlichen Organe durch Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes dem Parlament untergeordnet⁵⁵¹, und das Parlament kann sich seinerseits nur in Form des Gesetzes verbindlich äußern.

3.1.3.2 *Es besteht keine Bindungswirkung für den Verfassungsgesetzgeber bei der Wahlsystemsentscheidung bzw. zugunsten eines bestimmten Wahlsystems*

Wie unter Punkt 3.1.3.1 dargelegt, wird durch die Gesamtbetrachtung der verfassungsrechtlichen Normen deutlich, dass das demokratische Grundprinzip der Bundesverfassung die Einrichtung eines Systems der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie in Österreich fordert. Zweifellos gehört auch der Grundsatz der Verhältniswahl, der von Art. 26, 95 und 117 B-VG aufgestellt wird, -

⁵⁴⁸ vgl. VfSlg. 15.373/1998; vgl. auch Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 359

⁵⁴⁹ vgl. die Verfassungsbestimmung des Art. 3 des 1. ZPEMRK, BGBl 1964/59

⁵⁵⁰ vgl. Art. 74 B-VG; die Möglichkeit des Misstrauensvotums des Landtages bezüglich der Landesregierung ist heute auch in allen Landesverfassungen vorgesehen, vgl. Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 350

⁵⁵¹ vgl. Art. 18 Abs. 1 B-VG

zumindest nach derzeitiger Verfassungsrechtslage - zu den konkreten Ausgestaltungsvorschriften des demokratischen Grundprinzips.⁵⁵² Ob die Beseitigung des verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatzes als Veränderung des demokratischen Grundprinzips bzw. als schwerwiegender Eingriff in dieses Baugesetz zu werten und damit als Gesamtänderung der Bundesverfassung im Sinne des Art. 44 Abs. 3 B-VG anzusehen ist, wird in einem eigenen Abschnitt zu prüfen sein, da es bei dieser Rechtsfrage um die rechtliche Beurteilung geht, zu welcher Kategorie von Verfassungsänderungen (Teil- oder Gesamtänderung) die Aufgabe des Verhältniswahlsystems und der Übergang zum Mehrheitswahlsystem zuzuordnen ist.⁵⁵³ Die Rechtsfrage, die es hier zu untersuchen gilt, handelt von der Bewertung des demokratischen Grundprinzips als mögliche verfassungsrechtliche Schranke für die Einführung eines Mehrheitswahlrechtes, das heißt es ist zu beurteilen, ob der Verfassungsgesetzgeber durch das demokratische Grundprinzip bei seiner Wahlsystemsentscheidung an ein bestimmtes Wahlsystem gebunden ist. Konkret ist zu fragen, ob aufgrund des demokratischen Grundprinzips zu Lasten der Gestaltungsfreiheit des Verfassungsgesetzgebers eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Beibehaltung des Verhältniswahlsystems besteht bzw. ob das demokratische Grundprinzip in der Bundesverfassung der Einführung des Mehrheitswahlsystems durch den Verfassungsgesetzgeber entgegenstehen würde. Selbst wenn die Bundesverfassung keine Anordnung hinsichtlich eines bestimmten Wahlsystems enthielt⁵⁵⁴, könnte das demokratische Grundprinzip in der Verfassung mit einem dann einfachgesetzlichen Mehrheitswahlrecht unvereinbar sein.

Nach Ansicht von Klaus Poier lässt sich allerdings bei Betrachtung der Gesamtheit der bundesverfassungsrechtlichen Normen, die das demokratische Grundprinzip ausmachen, kein Anhaltspunkt dafür finden, dass dieses Grundprinzip einem klassischen relativen/absoluten Mehrheitswahlrecht oder einem mehrheitsfördernden Wahlsystem entgegenstehen würde, sofern der verfassungsrechtliche Verhältniswahlgrundsatz im B-VG bei dieser Betrachtung unberücksichtigt bleibt.⁵⁵⁵ Laut Klaus Poier „sind daher auch andere Wahlsysteme als Verhältniswahlsysteme

⁵⁵² vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 246

⁵⁵³ vgl. dazu näher Punkt 3.2, S. 181ff

⁵⁵⁴ Derzeit ist verfassungsrechtlich der Grundsatz der Verhältniswahl in Art. 26, 95, 117 B-VG angeordnet.

⁵⁵⁵ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 246

mit dem demokratischen Prinzip der Bundesverfassung vereinbar.⁵⁵⁶ Zwar gehört die verfassungsrechtliche Anordnung der Verhältniswahl zu den Ausgestaltungsvorschriften des demokratischen Grundprinzips, sie ist aber nach Meinung der herrschenden Lehre kein wesentliches Element dieses Baugesetzes, was sich insbesondere daran zeigt, dass in der Lehre die Beseitigung des Verhältniswahlgrundsatzes im B-VG nicht als Fall einer Gesamtänderung des demokratischen Grundprinzips gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG genannt wird.⁵⁵⁷ Die anderen Wahlrechtsgrundsätze neben dem Grundsatz der Verhältniswahl, etwa der Grundsatz des allgemeinen, gleichen und freien Wahlrechts, sind hingegen wesensnotwendige Bestandteile des demokratischen Grundprinzips der Bundesverfassung, weil diese Wahlrechtsgrundsätze vom Verfassungsgesetzgeber nicht beseitigt werden können, ohne das gesamte demokratische Prinzip im Sinne des Art. 1 B-VG aufzugeben zu müssen. Denn schließlich verlangt das demokratische Grundprinzip die Schaffung einer repräsentativ-parlamentarischen Demokratie in Österreich und das Demokratiekonzept der Bundesverfassung beruht daher im Wesentlichen auf der Wahl von Parlamenten durch das Volk, und einer spezifischen Abhängigkeit aller übrigen staatlichen Organe von den Parlamenten,⁵⁵⁸ wodurch z. B. dem Prinzip der Allgemeinheit und dem Prinzip der Gleichheit der Wahl eine für das demokratische Prinzip wesentlich prägendere Stellung zukommt als dem Grundsatz der Verhältniswahl. Während die Wahlrechtsgrundsätze der allgemeinen und gleichen Wahl also wesentliche Elemente des Demokratiekonzepts der Bundesverfassung sind, ist die Wesensnotwendigkeit des Verhältniswahlsystems für das Demokratiekonzept der Bundesverfassung zu bezweifeln, da dieses Demokratiekonzept auch mit einem anderen Wahlsystem, etwa dem Mehrheitswahlsystem, unverändert bestehen bleiben würde. Auch Klaus Poier führt als Beispiel für wesentliche Elemente des demokratischen Baugesetzes die Grundsätze des allgemeinen und gleichen Wahlrechts an, da diese im Prinzip der mittelbaren bzw. parlamentarischen Demokratie enthalten sind, während er das Wahlsystem, und demnach auch das Verhältniswahlsystem, nicht als ein solches, wesentliches Element des demokratischen Grundprinzips ansieht.⁵⁵⁹ Hinzu kommt,

⁵⁵⁶ Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 247

⁵⁵⁷ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 254; vgl. auch

Walter/Mayer/Kucska-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 149; vgl. auch

Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 11.016; vgl. auch

Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 66; vgl. auch Punkt 3.2, S. 186/187

⁵⁵⁸ vgl. Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 343; vgl. auch Punkt 3.1.3.1, S. 168

⁵⁵⁹ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 253/254

dass nach Ansicht von *Adamovich/Funk/Holzinger* der Demokratiebegriff der Bundesverfassung dem Demokratiebegriff von Art. 8 StV von Wien entspricht,⁵⁶⁰ und auch aus dieser Verfassungsbestimmung hervorgeht, dass Demokratie im Sinne des Art. 1 B-VG nur vorliegt, wenn allen Staatsbürgern ein allgemeines und gleiches Wahlrecht verfassungsrechtlich verbürgt ist,⁵⁶¹ während Art. 8 StV von Wien keine Vorgabe zugunsten eines bestimmten Wahlsystems enthält, sondern die Wahlsystemsentscheidung offen lässt.

Auch die Verfassungsbestimmung des Art. 3 des 1. ZPEMRK enthält keine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Anwendung eines bestimmten Wahlsystems,⁵⁶² und lässt ebenfalls die Wahlsystemfrage offen. Das in Österreich bei Wahlen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene angewandte Verhältniswahlsystem wird somit durch keine völkerrechtliche Verpflichtung vorgegeben, sondern ist nur durch die für Wahlen einschlägigen Artikel des B-VG (Art. 26, 95, 117 B-VG) verfassungsrechtlich abgesichert. Zwar könnte aus der Verfassungsbestimmung des Art. 3 des 1. ZPEMRK, der Österreich völkerrechtlich verpflichtet in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, die die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Organe gewährleisten, abgeleitet werden, dass zu solchen Bedingungen auch das Verhältniswahlsystem zu zählen ist, weil durch dieses Wahlsystem die Meinung des Volkes freier bzw. besser bei der Wahl der gesetzgebenden Organe zum Ausdruck käme, und daher das demokratische Grundprinzip der Bundesverfassung bei Wahlen die Anwendung des Verhältniswahlrechtes verlange. Aber dafür müsste der Nachweis erbracht werden, dass das Verhältniswahlrecht gegenüber dem anderen Wahlsystemhaupttyp Mehrheitswahlrecht einen demokratischen Mehrwert besitzen würde. Dieser Nachweis kann aber nicht gelingen, da „Wahlen und Wahlsysteme in einer pluralistischen Demokratie eine Reihe unterschiedlicher Funktionen erfüllen. Das eine Wahlsystem erfüllt die eine Funktion besser, das andere eine andere. Die maßstabsgetreue Widerspiegelung der Wählerschaft im Parlament ist dabei eben

⁵⁶⁰ vgl. *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 11.011; vgl. auch Punkt 3.1.3.1, S. 168

⁵⁶¹ vgl. Art. 8 StV von Wien, BGBl 1964/59; vgl. auch *Öhlinger*, Verfassungsrecht (2009), Rz 345; vgl. auch Punkt 3.1.3.1, S. 168

⁵⁶² vgl. Art. 3 des 1. ZPEMRK, BGBl 1964/59; vgl. auch *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 11.011; vgl. auch Punkt 3.1.3.1, S. 168

nicht die einzige bzw. allein relevante Funktion. Vielmehr ist es eine politische Wertentscheidung, welche Funktion aus dem breiten Set an Funktionen man mehr bzw. welcher man weniger Bedeutung zusisst. (Lediglich) sozio-politische Rahmenbedingungen können dabei manche Wahlsysteme als zweckmäßiger erscheinen lassen als andere.⁵⁶³

Zur Beurteilung der Frage, ob nun das Wahlsystem der Verhältniswahl den Wahlberechtigten bessere Bedingungen bietet bei der Wahl ihre Meinung zum Ausdruck zu bringen bzw. ob das demokratische Grundprinzip der Bundesverfassung den Verfassungsgesetzgeber zur Anordnung eines bestimmten Wahlsystems zwingt, ist insbesondere auf die unter Punkt 1 gemachten Ausführungen zu verweisen.⁵⁶⁴ Wie unter Punkt 1.2 gezeigt wurde, erfüllen Wahlsysteme unterschiedliche Funktionen, die sich nach Dieter Nohlen in drei Hauptfunktionen zusammenfassen lassen: Repräsentation, Konzentration und Partizipation.⁵⁶⁵ Während das Verhältniswahlsystem zweifellos eine bessere Funktionsleistung im Bereich der Repräsentation aufweist, erbringt das Mehrheitswahlsystem in den Bereichen Konzentration und Partizipation eine bessere Leistung. Welches Wahlsystem zur Verwirklichung der Demokratie im Sinne des Art. 1 B-VG besser geeignet ist, darf somit nicht allein nur anhand seiner Funktionsleistung im Bereich der Repräsentation gemessen werden. Die Verhältniswahl ermöglicht zwar die spiegelbildliche Repräsentation der politischen Meinungen in der Gesellschaft im Parlament, sie erschwert aber gleichzeitig die Bildung stabiler Regierungsmehrheiten und den Regierungswechsel, wodurch die Gefahr besteht, dass der Mehrheitswille des Volkes nur unzureichend zum Ausdruck kommen kann. Im Verhältniswahlsystem können „die Wähler (...) nur die Gewichte zwischen den potenziellen Regierungspartnern verschieben, aber sie können keine eindeutige Wahl zwischen der bestehenden und einer alternativen Regierung treffen.“⁵⁶⁶ Wie Karl Popper und Theo Öhlinger ausführen, gehört zum Wesen der Demokratie aber auch die Möglichkeit eines

⁵⁶³ Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 247

⁵⁶⁴ vgl. etwa Punkt 1.1, S. 8ff, unter dem Gründe angeführt werden, weshalb die Ansicht, dass das Proportionalwahlsystem der Demokratie im Sinne des Art. 1 B-VG besser entspräche, zu hinterfragen ist.

⁵⁶⁵ vgl. Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem (2007), S. 169/170; vgl. auch Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 216 - 220; vgl. auch Punkt 1.2, S. 12ff und Grafik 2 unter Punkt 1.2.1, S. 18

⁵⁶⁶ Öhlinger, Braucht Österreich einen Wahlsystemwechsel?, in: Poier, Demokratie im Umbruch (2009), S. 205

unblutigen Machtwechsels.⁵⁶⁷ Das Mehrheitswahlsystem bildet zwar die politischen Meinungen der Wähler nicht spiegelbildlich im Parlament ab, doch für das Volk besteht dafür die Möglichkeit einer Partei bei der Wahl die Mehrheit im Parlament zu verschaffen, und dieser Partei die tatsächliche Chance zu geben ihr Regierungsprogramm konsequent umsetzen zu können. Diese Chance ist aber auch mit dem Risiko für die Partei verbunden die Macht wieder abgeben zu müssen, sobald die Wähler mehrheitlich ein alternatives Programm als besser erachten. Dem Vorteil der proportionalen Repräsentation politischer Meinungen des Volkes im Parlament beim Verhältniswahlrecht steht beim Mehrheitswahlrecht die Möglichkeit der Wähler gegenüber, sich für ein bestimmtes Regierungsprogramm zu entscheiden und zugleich diese Mehrheitsentscheidung wieder leicht revidieren zu können.⁵⁶⁸ Gerade diese Chance auf den Wechsel der vom Volk gewählten Mehrheit ist ein essentielles Merkmal der Demokratie (Konkurrenzdemokratie).⁵⁶⁹ Aus der Tatsache, dass sowohl das Mehrheits- als auch das Verhältniswahlsystem Vorteile hat,⁵⁷⁰ und bei diesen Wahlsystemen mit der Bessererfüllung einer Funktion - in den Bereichen Repräsentation, Konzentration, Partizipation - unweigerlich eine Mindererfüllung einer anderen Funktion verbunden ist,⁵⁷¹ muss geschlossen werden, dass weder das Mehrheits- noch das Verhältniswahlsystem einen demokratischen Mehrwert aufweist. Aus diesem Grund kann nicht nachgewiesen werden, dass ein bestimmtes Wahlsystem, wie etwa das Verhältniswahlsystem, der in Art. 1 B-VG verkündeten demokratischen Staatsform und der Demokratiekonzeption der Bundesverfassung besser entsprechen würde, als ein anderes Wahlsystem, wie etwa das Mehrheitswahlsystem.

Auch nach Ansicht von Friedrich *Koja* ist der Verfassungsgesetzgeber bei seiner Entscheidung über das Wahlsystem völlig frei: „Bei der Entscheidung über das Wahlsystem (steht der) Verfassungsgesetzgeber vor einer echten Alternative. Soll das Parlament ein möglichst getreues Spiegelbild der politischen Gruppierungen in der Bevölkerung sein oder soll aus der Wahl eine Parlamentsmehrheit hervorgehen,

⁵⁶⁷ vgl. Popper, Alles Leben ist Problemlösen (1994), S. 208/213, und vgl. Öhlinger, Braucht Österreich einen Wahlsystemwechsel?, in: Poier, Demokratie im Umbruch (2009), S. 204/205; vgl. auch Punkt 1.1, S. 12, und vgl. Punkt 1.3.2, S. 25

⁵⁶⁸ vgl. Öhlinger, Braucht Österreich einen Wahlsystemwechsel?, in: Poier, Demokratie im Umbruch (2009), S. 204/205; vgl. auch Punkt 1.3.2, S. 25

⁵⁶⁹ vgl. Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 358; vgl. auch Punkt 3.1.3.1, S. 169

⁵⁷⁰ vgl. Grafik 5 unter Punkt 1.4.3, S. 34

⁵⁷¹ vgl. Punkt 1.4.3, S. 39

die so stark und so homogen ist, dass die Regierung in relativ kurzer Zeit gebildet werden kann und sich auch im Amte zu behaupten vermag.⁵⁷² Dass sowohl ein Mehrheits- als auch ein Verhältniswahlsystem - beide Systeme lassen nämlich eine Vielzahl von Varianten zu - demokratisch legitimiert sind, muss festgehalten werden. Keines der beiden Wahlsysteme hat einen demokratischen Mehrwert. Welches System gewählt wird, hängt von einer Entscheidung des Verfassungsgesetzgebers ab, von den Zielen, die er mit seiner Wahlrechtsregelung in erster Linie erreichen will.⁵⁷³ Für die Entscheidungsfreiheit des Verfassungsgesetzgebers beim Wahlsystem spricht auch der Umstand, dass das Demokratiekonzept der Bundesverfassung, das auf der Wahl von Parlamenten durch das Volk, und einer spezifischen Abhängigkeit aller übrigen staatlichen Organe von den Parlamenten, beruht, auch bei Veränderung des Wahlsystems bzw. dem Übergang vom Verhältniszum Mehrheitswahlsystem, bestehen bleiben würde. Österreich wäre auch nach Einführung des Mehrheitswahlsystems immer noch eine repräsentative Demokratie mit einem parlamentarischen Regierungssystem, weil es für die Demokratiekonzeption der Bundesverfassung, auch unter Berücksichtigung völkerrechtlicher Verpflichtungen, belanglos ist, nach welchem Wahlsystem das Volk seine Volksvertretungen wählt. Dementsprechend besteht durch das demokratische Grundprinzip der Bundesverfassung, das in Art. 1 B-VG proklamiert und durch andere Verfassungsbestimmungen näher ausgestaltet wird, für den Verfassungsgesetzgeber keine Bindungswirkung bei der Wahlsystemsentscheidung bzw. zugunsten eines bestimmten Wahlsystems.

⁵⁷² Die Möglichkeit relativ leicht die Regierung zu bilden und ihre höhere Stabilität ist auch mit der Möglichkeit für die Wahlberechtigten verbunden, die Regierungsmehrheit relativ leicht und effektiv abwählen zu können bzw. bei der Wahl eine alternative Regierungsmehrheit zu bestimmen, was von Koja nicht erwähnt wird.

⁵⁷³ Koja, Kleine oder große Wahlrechtsreform? in: Der Staatsbürger, Beilage der Salzburger Nachrichten, 19. 5. 1970, S. 1

3.1.3.3 Bewertung hinsichtlich der Vereinbarkeit mit einem mehrheitsfördernden Wahlrecht

Das demokratische Grundprinzip der Bundesverfassung ist mit dem Mehrheitswahlrecht vereinbar.

3.1.3.3.1 Das demokratische Grundprinzip fordert die Einrichtung einer repräsentativen bzw. parlamentarischen Demokratie

Das demokratische Grundprinzip der Bundesverfassung ist keine verfassungsrechtliche Schranke für ein mehrheitsförderndes Wahlrecht. „Die konkrete normative Bedeutung des Demokratieprinzips ergibt sich nicht aus der Programmnorm des Art. 1 B-VG, sondern aus der Gesamtheit der für das demokratische System maßgebenden verfassungsrechtlichen Einrichtungen.“⁵⁷⁴

„Das Demokratiekonzept der Bundesverfassung beruht im Wesentlichen auf zwei Vermittlungsstufen: Der Wahl von Volksvertretungen (Parlamenten) durch das Volk, (und) einer spezifischen Abhängigkeit aller übrigen staatlichen Organe von den Parlamenten. (...) Zentrales Organ dieser Demokratiekonzeption sind somit die direkt gewählten Volksvertretungen (...). **Österreich ist daher eine repräsentative bzw. parlamentarische Demokratie.**“⁵⁷⁵ „Eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Einrichtung und Aufrechterhaltung demokratischer Verhältnisse ist in Art. 8 des Staatsvertrages von Wien und in Art. 3 des 1. ZPEMRK festgelegt.“⁵⁷⁶ (...) Beide Bestimmungen haben Verfassungsrang.“⁵⁷⁷ „Der repräsentative Charakter der österreichischen Demokratie kommt (...) in der Verfassungsbestimmung des Art. 8 des StV von Wien zum Ausdruck.“⁵⁷⁸ Österreich ist durch diese Bestimmung dazu verpflichtet eine demokratische, auf geheime Wahlen gegründete Regierung zu haben und allen Staatsbürgern ein freies, gleiches und allgemeines Wahlrecht sowie das Recht zu verbürgen, ohne Unterschied von Rasse, Geschlecht, Sprache, Religion oder politischer Meinung zu einem öffentlichen Amte gewählt zu werden.⁵⁷⁹ Gemäß Art. 3 des 1. ZPEMRK ist Österreich zur Abhaltung freier und geheimer

⁵⁷⁴ Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 11.011

⁵⁷⁵ Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 343; vgl. auch Punkt 3.1.3.1, S. 168

⁵⁷⁶ vgl. BGBI 1964/59

⁵⁷⁷ Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 11.011; vgl. auch Punkt 3.1.3.1, S. 168

⁵⁷⁸ Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 345

⁵⁷⁹ vgl. Art. 8 StV von Wien, BGBI 1964/59; vgl. auch Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 345; vgl. auch Punkt 3.1.3.1, S. 168

Wahlen in angemessenen Zeitabständen unter Bedingungen verpflichtet, die eine freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Organe gewährleisten.⁵⁸⁰ Nach Ansicht von *Adamovich/Funk/Holzinger* entspricht „der Demokratiebegriff des Art. 8 StV (von Wien) (...) dem des B-VG. Er ist wie dieser am Modell des politischen Pluralismus westlicher Prägung orientiert. Das B-VG hat ein gemischtes System von repräsentativer und plebiszitärer Demokratie eingerichtet. Vorherrschend ist jedoch das Prinzip der Repräsentation. Die Elemente der direkten Demokratie sind dem gegenüber weit weniger stark entwickelt.“⁵⁸¹ Zusammenfassend ist nach derzeitiger Verfassungsrechtsslage unter Demokratie im Sinne des Art. 1 B-VG eine repräsentativ-parlamentarische Demokratie zu verstehen.⁵⁸²

3.1.3.3.2 Der Grundsatz der Verhältniswahl im B-VG ist kein wesentliches Element des demokratischen Baugesetzes

Durch die Gesamtbetrachtung der verfassungsrechtlichen Normen wird deutlich, dass das demokratische Grundprinzip der Bundesverfassung die Einrichtung einer repräsentativ-parlamentarischen Demokratie in Österreich fordert. Zwar gehört der Grundsatz der Verhältniswahl, der von Art. 26, 95 und 117 B-VG aufgestellt wird, - zumindest nach derzeitiger Verfassungsrechtsslage - zu den konkreten Ausgestaltungsvorschriften des demokratischen Grundprinzips,⁵⁸³ doch ist dieser Grundsatz nach Meinung der herrschenden Lehre kein wesentliches Element des demokratischen Grundprinzips, was sich insbesondere daran zeigt, dass in der Lehre die Beseitigung des Verhältniswahlgrundsatzes im B-VG nicht als Fall einer Gesamtänderung des demokratischen Grundprinzips gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG genannt wird.⁵⁸⁴ Nach Ansicht von Klaus *Poier* lässt sich bei Betrachtung der Gesamtheit der bundesverfassungsrechtlichen Normen, die das demokratische Grundprinzip ausmachen, kein Anhaltspunkt dafür finden, dass dieses Grundprinzip

⁵⁸⁰ vgl. Art 3 des 1. ZPEMRK, BGBl 1964/59; vgl. auch *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 11.011; vgl. auch Punkt 3.1.3.1, S. 168

⁵⁸¹ *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 11.011/11.012; vgl. auch Punkt 3.1.3.1, S. 168

⁵⁸² vgl. Punkt 3.1.3.1, S. 166ff

⁵⁸³ vgl. *Poier*, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 246; vgl. auch Punkt 3.1.3.2, S. 170/171

⁵⁸⁴ vgl. *Poier*, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 254; vgl. auch *Walter/Mayer/Kucska-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 149; vgl. auch *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 11.016; vgl. auch *Öhlinger*, Verfassungsrecht (2009), Rz 66; vgl. auch Punkt 3.1.3.2, S. 170/171 und Punkt 3.2, S. 186/187

einem klassischen relativen/absoluten Mehrheitswahlrecht oder einem mehrheitsfördernden Wahlsystem entgegenstehen würde, sofern der verfassungsrechtliche Verhältniswahlgrundsatz im B-VG bei dieser Betrachtung unberücksichtigt bleibt.⁵⁸⁵ Laut Klaus Poier „sind daher auch andere Wahlsysteme als Verhältniswahlsysteme mit dem demokratischen Prinzip der Bundesverfassung vereinbar.“⁵⁸⁶ Während die Wahlrechtsgrundsätze der allgemeinen und gleichen Wahl wesentliche Elemente des Demokratiekonzepts der Bundesverfassung sind, ist die Wesensnotwendigkeit des Verhältniswahlsystems für das Demokratiekonzept der Bundesverfassung zu bezweifeln, da dieses Demokratiekonzept auch mit einem anderen Wahlsystem, etwa dem Mehrheitswahlsystem, unverändert bestehen bleiben würde.⁵⁸⁷ Auch Klaus Poier führt als Beispiel für wesentliche Elemente des demokratischen Baugesetzes die Grundsätze des allgemeinen und gleichen Wahlrechts an, da diese im Prinzip der mittelbaren bzw. parlamentarischen Demokratie enthalten sind, während er das Wahlsystem, und demnach auch das Verhältniswahlsystem, nicht als ein solches, wesentliches Element des demokratischen Grundprinzips ansieht.⁵⁸⁸ Hinzu kommt, dass nach Ansicht von Adamovich/Funk/Holzinger der Demokratiebegriff der Bundesverfassung dem Demokratiebegriff von Art. 8 StV von Wien entspricht,⁵⁸⁹ und auch aus dieser Verfassungsbestimmung hervorgeht, dass Demokratie im Sinne des Art. 1 B-VG nur vorliegt, wenn allen Staatsbürgern ein allgemeines und gleiches Wahlrecht verfassungsrechtlich verbürgt ist,⁵⁹⁰ während Art. 8 StV von Wien keine Vorgabe zugunsten eines bestimmten Wahlsystems enthält, sondern die Wahlsystemsentscheidung offen lässt. Auch die Verfassungsbestimmung des Art. 3 des 1. ZPEMRK enthält keine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Anwendung eines bestimmten Wahlsystems,⁵⁹¹ und lässt ebenfalls die Wahlsystemfrage offen.

⁵⁸⁵ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 246; vgl. auch Punkt 3.1.3.2, S. 171

⁵⁸⁶ Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 247; vgl. auch Punkt 3.1.3.2, S. 171/172

⁵⁸⁷ vgl. Punkt 3.1.3.2, S. 172

⁵⁸⁸ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 253/254; vgl. auch Punkt 3.1.3.2, S. 172

⁵⁸⁹ vgl. Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 11.011; vgl. auch Punkt 3.1.3.1, S. 168 und Punkt 3.1.3.2, S. 172/173

⁵⁹⁰ vgl. Art. 8 StV von Wien, BGBl 1964/59; vgl. auch Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 345; vgl. auch Punkt 3.1.3.1, S. 168 und Punkt 3.1.3.2, S. 173

⁵⁹¹ vgl. Art. 3 des 1. ZPEMRK, BGBl 1964/59; vgl. auch Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 11.011; vgl. auch Punkt 3.1.3.1, S. 168 und Punkt 3.1.3.2, S. 173

3.1.3.3.3 Weder Mehrheits- noch Verhältniswahlsystem haben einen demokratischen Mehrwert, daher ist der Verfassungsgesetzgeber bei der Wahlsystemsentscheidung nicht an ein bestimmtes Wahlsystem gebunden

Dem Vorteil der proportionalen Repräsentation politischer Meinungen des Volkes im Parlament beim Verhältniswahlrecht steht beim Mehrheitswahlrecht die Möglichkeit der Wähler gegenüber, sich für ein bestimmtes Regierungsprogramm zu entscheiden und zugleich diese Mehrheitsentscheidung wieder leicht revidieren zu können.⁵⁹²

Gerade diese Chance auf den Wechsel der vom Volk gewählten Mehrheit ist ein essentielles Merkmal der Demokratie (Konkurrenzdemokratie).⁵⁹³ **Aus der Tatsache, dass sowohl das Mehrheits- als auch das Verhältniswahlsystem Vorteile hat,⁵⁹⁴ und bei diesen Wahlsystemen mit der Bessererfüllung einer Funktion - in den Bereichen Repräsentation, Konzentration, Partizipation - unweigerlich eine Mindererfüllung einer anderen Funktion verbunden ist,⁵⁹⁵ muss geschlossen werden, dass weder das Mehrheits- noch das Verhältniswahlsystem einen demokratischen Mehrwert aufweist.**⁵⁹⁶ Aus diesem Grund kann nicht nachgewiesen werden, dass ein bestimmtes Wahlsystem, wie etwa das Verhältniswahlsystem, der in Art. 1 B-VG verkündeten demokratischen Staatsform und der Demokratiekonzeption der Bundesverfassung besser entsprechen würde, als ein anderes Wahlsystem, wie etwa das Mehrheitswahlsystem.⁵⁹⁷ Auch nach Ansicht von Friedrich Koja ist der Verfassungsgesetzgeber bei seiner Entscheidung über das Wahlsystem völlig frei: „Dass sowohl ein Mehrheits- als auch ein Verhältniswahlsystem - beide Systeme lassen nämlich eine Vielzahl von Varianten zu - demokratisch legitimiert sind, muss festgehalten werden. Keines der beiden Wahlsysteme hat einen demokratischen Mehrwert. Welches System gewählt wird, hängt von einer Entscheidung des Verfassungsgesetzgebers ab, von den Zielen, die er mit seiner Wahlrechtsregelung in erster Linie erreichen will.“⁵⁹⁸ „(Lediglich) soziopolitische Rahmenbedingungen können (...) manche Wahlsysteme als

⁵⁹² vgl. Öhlinger, Braucht Österreich einen Wahlsystemwechsel?, in: Poier, Demokratie im Umbruch (2009), S. 204/205; vgl. auch Punkt 1.3.2, S. 25 und Punkt 3.1.3.2, S. 175

⁵⁹³ vgl. Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 358; vgl. auch Punkt 3.1.3.1, S. 169 und Punkt 3.1.3.2, S. 175

⁵⁹⁴ vgl. Grafik 5 unter Punkt 1.4.3, S. 33

⁵⁹⁵ vgl. Punkt 1.4.3, S. 39

⁵⁹⁶ vgl. Punkt 3.1.3.2, S. 175

⁵⁹⁷ vgl. Punkt 3.1.3.2, S. 175

⁵⁹⁸ Koja, Kleine oder große Wahlrechtsreform? in: Der Staatsbürger, Beilage der Salzburger Nachrichten, 19. 5. 1970, S. 1; vgl. auch Punkt 3.1.3.2, S. 175/176

zweckmäßiger erscheinen lassen als andere.“⁵⁹⁹ Für die Entscheidungsfreiheit des Verfassungsgesetzgebers beim Wahlsystem spricht auch der Umstand, dass das Demokratiekonzept der Bundesverfassung, das auf der Wahl von Parlamenten durch das Volk, und einer spezifischen Abhängigkeit aller übrigen staatlichen Organe von den Parlamenten, beruht, auch bei Veränderung des Wahlsystems bzw. dem Übergang vom Verhältnis- zum Mehrheitswahlsystem, bestehen bleiben würde. Österreich wäre auch nach Einführung des Mehrheitswahlsystems immer noch eine repräsentative Demokratie mit einem parlamentarischen Regierungssystem, weil es für die Demokratiekonzeption der Bundesverfassung, auch unter Berücksichtigung völkerrechtlicher Verpflichtungen, belanglos ist, nach welchem Wahlsystem das Volk seine Volksvertretungen wählt. Dementsprechend besteht durch das demokratische Grundprinzip der Bundesverfassung, das in Art. 1 B-VG proklamiert und durch andere Verfassungsbestimmungen näher ausgestaltet wird, für den Verfassungsgesetzgeber keine Bindungswirkung bei der Wahlsystemsentscheidung bzw. zugunsten eines bestimmten Wahlsystems.⁶⁰⁰ Falls das B-VG die Wahlsystemsentscheidung offen lassen würde bzw. keine verfassungsgesetzliche Anordnung eines bestimmten Wahlsystems für Wahlen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene bestehen würde, wäre auch der einfache Gesetzgeber durch das demokratische Grundprinzip der Bundesverfassung bei der Wahlsystemsentscheidung nicht an ein bestimmtes Wahlsystem bzw. an ein Verhältniswahlsystem gebunden. Das Mehrheitswahlrecht ist daher unabhängig von seiner konkreten Ausgestaltung mit dem demokratischen Grundprinzip der Bundesverfassung vereinbar.⁶⁰¹

3.2 Rechtliche Beurteilung der Verfassungsänderung bei Einführung des Mehrheitswahlrechtes (Teil- oder Gesamtänderung gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG?)

Nach der Bewertung der drei wesentlichsten, möglichen verfassungsrechtlichen Schranken auf ihre Vereinbarkeit mit einem mehrheitsfördernden Wahlrecht⁶⁰² befasst sich dieser letzte Abschnitt mit der Rechtsfrage ob die Einführung eines Mehrheitswahlsystems und die gleichzeitige Aufgabe des Verhältniswahlgrundsatzes

⁵⁹⁹ Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 247

⁶⁰⁰ vgl. Punkt 3.1.3.2, S. 176

⁶⁰¹ vgl. Punkt 3.1.3.2, S. 170ff

⁶⁰² vgl. Punkt 3.1; S. 70ff

als Teil- oder Gesamtänderung des B-VG anzusehen ist. Diese Frage ist relevant da jede Gesamtänderung der Bundesverfassung gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG zwingend einer Volksabstimmung zu unterziehen ist. Der Übergang vom Verhältniswahlrecht zum klassischen relativen/absoluten Mehrheitswahlrecht für Wahlen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene würde jedenfalls eine Änderung der Bundesverfassung erfordern, da der Grundsatz der Verhältniswahl im B-VG mit einem solchen Mehrheitswahlrecht unvereinbar ist und auch Prämienwahlsysteme nach dem Modell von Klaus Poier und Herwig Hösele⁶⁰³ die verfassungsrechtliche Grenze, die der Verhältniswahlgrundsatz im B-VG dem einfachen Gesetzgeber bei der Gestaltung des Wahlverfahrens setzt, überschreiten würden.⁶⁰⁴ Bei der rechtlichen Beurteilung, zu welcher Kategorie von Verfassungsänderungen nach Art. 44 Abs. 3 B-VG (Teil- oder Gesamtänderung) die Aufgabe des Verhältniswahlsystems und der Übergang zum Mehrheitswahlsystem zuzuordnen ist, stellt sich die Vorfrage was unter Gesamtänderung der Bundesverfassung im Sinne des Art. 44 Abs. 3 B-VG zu verstehen ist, da der Begriff Gesamtänderung durch die Bundesverfassung nicht näher bestimmt wird.

3.2.1 DIE GRUNDPRINZIPIEN DER BUNDESVERFASSUNG UND DIE VORAUSSETZUNGEN FÜR DAS VORLIEGEN EINER GESAMTÄNDERUNG GEMÄß § 44 ABS. 3 B-VG

Wie bereits angesprochen wurde sind „gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG (...) Verfassungsgesetze, die eine Gesamtänderung der Bundesverfassung zum Inhalt haben, im Anschluss an die parlamentarische Beschlussfassung im Nationalrat und nach dem Verfahren im Bundesrat einer obligatorischen Volksabstimmung (durch das Bundesvolk) zu unterziehen. (...) Durch dieses besondere Verfahren wird den Baugesetzen der Bundesverfassung ein erhöhter Bestandsschutz verliehen. In der Hierarchie der Rechtsquellen (Stufenbau) stehen sie an oberster Stelle. (...) Art. 44 Abs. 3 B-VG unterscheidet zwischen Gesamt- und Teiländerung der

⁶⁰³ vgl. Punkt 1.3.1, S. 21ff

⁶⁰⁴ vgl. dazu näher Punkt 3.1.1, S. 71ff, insbesondere Punkt 3.1.1.9, S. 133ff; Nur Prämienwahlsysteme nach dem Muster des § 58 LWO Burgenland, LGBI 1976/28, könnten mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältniswahl zu vereinbaren sein, wenn durch die Vergabe einiger weniger Mandate im Vergleich zur Gesamtzahl der zu vergebenden Mandate nach dem System der Mehrheitswahl der verfassungsrechtlich zulässige Zweck verfolgt wird ein arbeitsfähiges Parlament zu schaffen. Da sich der VfGH zu dieser Rechtsfrage bislang nicht geäußert hat, besteht hinsichtlich der Notwendigkeit einer Verfassungsänderung bei Einführung eines derartigen Prämienwahlsystems durch den einfachen Gesetzgeber allerdings Rechtsunsicherheit.

Bundesverfassung. Erstere ist in jedem Falle, letztere über Verlangen von wenigstens einem Drittel der Mitglieder des Nationalrates oder des Bundesrates einer Volksabstimmung zu unterziehen (obligatorisches und fakultatives Referendum). Als Teiländerung ist jede Änderung der Bundesverfassung zu qualifizieren, die keine Gesamtänderung herbeiführt. Der Tatbestand der Gesamtänderung der Bundesverfassung in Art. 44 Abs. 3 B-VG ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Zu den leitenden Grundsätzen der Verfassung, deren Abschaffung oder Änderung als Gesamtänderung im Sinne von Art. 44 Abs. 3 B-VG anzusehen wäre, gehören nach der Rechtsprechung des VfGH jedenfalls das demokratische, das rechtsstaatliche und das bundesstaatliche Prinzip.“⁶⁰⁵ Neben diesen vom VfGH genannten Grundprinzipien sind nach Ansicht der Lehre auch das republikanische, das gewaltentrennende und das liberale Prinzip zu den Baugesetzen der Bundesverfassung zu zählen.⁶⁰⁶ Der VfGH geht davon aus, dass jedenfalls die Beseitigung eines dieser Grundprinzipien als Gesamtänderung der Verfassung anzusehen ist, nicht aber eine bloße Modifikation einer für eines dieser Baugesetze typischen Einrichtung.⁶⁰⁷ Auch wenn schwerwiegende und umfassende Eingriffe in die Grundprinzipien vorgenommen werden ist nach Ansicht des VfGH eine Gesamtänderung der Verfassung anzunehmen, wobei auch bloß partiell wirkende Maßnahmen - gehäuft vorgenommen - im Effekt zu einer Gesamtänderung der Bundesverfassung führen können.⁶⁰⁸ Nach Meinung von Walter/Mayer/Kucska-Stadlmayer ist eine Gesamtänderung der Verfassung „einerseits dann anzunehmen, wenn die Verfassung so umgestaltet wird, dass eines der ihr zugrunde liegenden, leitenden Prinzipien aufgegeben wird, oder wenn das Verhältnis der Prinzipien zueinander wesentlich verändert wird.“⁶⁰⁹ Für Adamovich/Funk/Holzinger bewirkt die Aufhebung oder Veränderung der Baugesetze der Bundesverfassung eine Gesamtänderung im Sinne des Art. 44 Abs. 3 B-VG. Auch eine nachträgliche Erweiterung des Bestandes an Baugesetzen wäre als Gesamtänderung der Bundesverfassung zu qualifizieren, weil das Gefüge der bestehenden Baugesetze mit seinen Wechselwirkungen durch

⁶⁰⁵ Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 10.001/10.002; vgl. auch VfSlg 2.455/1952

⁶⁰⁶ vgl. Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 10.002; vgl. auch Walter/Mayer/Kucska-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 146; vgl. auch Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 62 bis Rz 78

⁶⁰⁷ vgl. VfSlg 2.455/1952

⁶⁰⁸ vgl. VfSlg 11.829/1988

⁶⁰⁹ Walter/Mayer/Kucska-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 146

die Aufnahme von neuen Baugesetzen verändert werden würde, und daher der vorhandene Bestand an Baugesetzen nur durch das Verfahren gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG erweitert werden kann.⁶¹⁰ Nach Ansicht von Theo Öhlinger stellt sich „die Aufgabe, aus der Fülle bунdesverfassungsgesetzlicher Bestimmungen die verfassungsrechtlichen Modelle der demokratischen Republik, des Bundesstaates und des Rechtsstaates herauszuarbeiten. Eine Gesamtänderung der Bundesverfassung im Sinne des Art. 44 Abs. 3 B-VG liegt dann vor, wenn eines dieser (miteinander verschränkten) Modelle gravierend verändert wird. Die schwierig zu beantwortende Frage besteht darin, wann eine Verfassungsänderung, die eines dieser Prinzipien berührt, die Grenze zur Gesamtänderung überschreitet.“⁶¹¹ Dass unter Gesamtänderung der Verfassung eine solche Veränderung zu verstehen ist, die einen der leitenden Grundsätze der Bundesverfassung berührt, folgert der VfGH aus dem Wortlaut des Art. 44 Abs. 3 B-VG.⁶¹² Theo Öhlinger schließt sich der Ansicht von Kurt Ringhofer an, der ausführt, „dass nur eine tiefgreifende, die Individualität und mit ihr die spezifische Wesenheit des Staates Republik Österreich verändernde Regelung als Gesamtänderung der Bundesverfassung anzusehen ist.“⁶¹³ Dementsprechend reicht es für das Vorliegen einer Gesamtänderung gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG nicht aus, wenn durch die Verfassungsänderung ein Grundprinzip lediglich berührt wird. Um die Verfassungsänderung als Gesamtänderung qualifizieren zu können, muss das Grundprinzip entweder beseitigt oder wesentlich verändert werden.⁶¹⁴ „Bezogen auf die Verfahrensnorm des Art. 44 Abs. 3 B-VG ist der potentielle Spielraum für inhaltliche Änderungen des Verfassungsrechts unbeschränkt. (...) Unter Einhaltung des Verfahrens nach Art. 44 Abs. 3 B-VG (sowie unter Bedachtnahme auf völkerrechtliche Verpflichtungen) könnte jede Verfassungsänderung herbeigeführt werden.“⁶¹⁵

⁶¹⁰ vgl. Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 10.001/10.005

⁶¹¹ Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 64/65

⁶¹² vgl. VfSlg 2.455/1952, S. 575

⁶¹³ Ringhofer, Die österreichische Bundesverfassung (1977), S. 151; vgl. auch Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 65

⁶¹⁴ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 253

⁶¹⁵ Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 10.003

3.2.2 DIE BESEITIGUNG DES VERHÄLTNISWAHLGRUNDSATZES IST KEIN SCHWERWIEGENDER EINGRIFF IN DAS DEMOKRATISCHE GRUNDPRINZIP UND DAHER KEINE GESAMTÄNDERUNG DER BUNDESVERFASSUNG

Da der Grundsatz der Verhältniswahl im B-VG zu den konkreten Ausgestaltungsvorschriften des demokratischen Grundprinzips gehört, wird am ehesten dieses Grundprinzip von einer Verfassungsänderung berührt werden, mit der dieser Grundsatz aus dem B-VG beseitigt wird. Das demokratische Grundprinzip wird von Art. 1 B-VG proklamiert und durch andere Verfassungsbestimmungen näher ausgestaltet.⁶¹⁶ Übereinstimmend mit Klaus Poier wird anzunehmen sein, dass ein Wahlsystemwechsel zum Mehrheitswahlrecht nur dann eine Gesamtänderung der Bundesverfassung darstellt, wenn das Verhältniswahlrecht zu den bestimmenden Elementen des demokratischen Prinzips zu zählen ist.⁶¹⁷ Wie aber bereits unter Punkt 3.1.3.2 und insbesondere unter Punkt 3.1.3.3.2 ausgeführt wurde, ist die Wesensnotwendigkeit des Verhältniswahlsystems für das Demokratiekonzept der Bundesverfassung zu bezweifeln, da dieses Demokratiekonzept auch mit einem anderen Wahlsystem, etwa dem Mehrheitswahlsystem, unverändert bestehen bleiben würde.⁶¹⁸ Durch die Gesamtbetrachtung der verfassungsrechtlichen Normen wird deutlich, dass das demokratische Grundprinzip der Bundesverfassung die Einrichtung eines Systems der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie in Österreich fordert, das auf der Wahl von Parlamenten durch das Volk und einer spezifischen Abhängigkeit aller übrigen staatlichen Organe von den Parlamenten beruht.⁶¹⁹ Wie insbesondere aus der Verfassungsbestimmung des Art. 8 StV von Wien und des Art. 3 des 1. ZPEMRK hervorgeht, gehören zu den wesentlichen Elementen einer repräsentativ-parlamentarischen Demokratie im Sinne des Art. 1 B-VG etwa die Grundsätze des allgemeinen und gleichen Wahlrechts,⁶²⁰ da das Volk nur bei Gewährleistung dieser Rechte seine Meinung bei der Wahl der gesetzgebenden Organe zum Ausdruck bringen kann. Ein Abgehen von diesen Wahlrechtsgrundsätzen würde daher das demokratische Baugesetz wesentlich verändern und wäre als Gesamtänderung der Verfassung im Sinne des Art. 44 Abs.

⁶¹⁶ vgl. Punkt 3.1.3, S. 165ff

⁶¹⁷ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 253

⁶¹⁸ vgl. Punkt 3.1.3.2, S. 172 und Punkt 3.1.3.3.2, S. 178ff

⁶¹⁹ vgl. Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 343; vgl. auch Punkt 3.1.3.1, S. 168 und Punkt 3.1.3.3.1, S. 177

⁶²⁰ vgl. Art. 8 StV von Wien, BGBl 1964/59; vgl. auch Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 345; und vgl. Art 3 des 1. ZPEMRK, BGBl 1964/59; vgl. auch Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 11.011; vgl. auch Punkt 3.1.3.1, S. 168 und Punkt 3.1.3.3.1, S. 177/178

3 B-VG zu qualifizieren, weil im System einer repräsentativ-parlamentarischen Demokratie, wie es das demokratische Prinzip der Bundesverfassung verlangt, zweifellos die Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl gewährleistet sein muss.⁶²¹ Eine Aufgabe des Verhältniswahlsystems bzw. der Übergang zum Mehrheitswahlsystem wäre hingegen kein derart schwerwiegender Eingriff in das demokratische Grundprinzip, da es für das System der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie belanglos ist, nach welchem Wahlsystem die Wahlberechtigten ihre Volksvertretung bzw. die gesetzgebenden Organe wählen.⁶²² **Für die Austauschbarkeit von Mehrheits- und Verhältniswahl ohne Einhaltung der Verfahrensvorschriften für eine Gesamtänderung der Verfassung gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG spricht** auch, **dass keines dieser Wahlsysteme einen demokratischen Mehrwert besitzt, der im Hinblick auf das demokratische Prinzip der Bundesverfassung den Verfassungsgesetzgeber bei seiner Wahlsystemsentscheidung an ein bestimmtes Wahlsystem binden würde.**⁶²³

Auch in der Lehre wird die Beseitigung des Verhältniswahlgrundsatzes im B-VG nicht als Fall einer Gesamtänderung des demokratischen Grundprinzips gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG genannt:⁶²⁴ Für Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer ist etwa „ein Übergang zu einem System der unmittelbaren (plebiszitären) Demokratie oder zu einem Rätesystem (...) als Gesamtänderung anzusehen.“⁶²⁵ Nach Ansicht von Adamovich/Funk/Holzinger würde „jede wesentliche Veränderung des bundesverfassungsrechtlich vorgezeichneten Systems der parlamentarischen Demokratie (...) eine Gesamtänderung der Bundesverfassung (...) herbeiführen. Tragende Elemente dieses Systems sind die auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene eingerichteten allgemeinen Vertretungskörper (Nationalrat, Landtage, Gemeinderäte), deren Mitglieder durch Wahlen bestellt werden. Systemwesentlich sind auch die Funktionen, die diesen Vertretungskörpern im Zusammenspiel von repräsentativen und plebiszitären Entscheidungsformen jeweils

⁶²¹ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 253/254; vgl. auch Punkt 3.1.3.2, S. 172 und Punkt 3.1.3.3.2, S. 179

⁶²² vgl. Punkt 3.1.3.2, S. 176 und Punkt 3.1.3.3.3, S. 181

⁶²³ vgl. Koja, Kleine oder große Wahlrechtsreform? in: Der Staatsbürger, Beilage der Salzburger Nachrichten, 19. 5. 1970, S. 1; vgl. auch Punkt 3.1.3.2, S. 175/176 und Punkt 3.1.3.3.3, S. 180

⁶²⁴ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 254

⁶²⁵ Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 149

zugeteilt und garantiert sind.“⁶²⁶ Theo Öhlinger nimmt eine Gesamtänderung der Bundesverfassung an „wenn die Stellung der Parlamente (Nationalrat, Landtage) zugunsten von Regierungsorganen in maßgeblicher Weise verändert würde. Dazu würde auch die Umwandlung des parlamentarischen Regierungssystems (volksgewähltes Staatsoberhaupt, der zugleich Regierungschef ist, ohne parlamentarische Verantwortlichkeit) auf Bundesebene, aber auch auf Landesebene (Stichwort: Direktwahl des Landeshauptmannes) zählen. Nach der Judikatur des VfGH (Slg 16.241/2001) ist auch ein Ausbau der direkten (unmittelbaren) Demokratie auf Bundes- oder Landesebene über das im B-VG selbst festgelegte Maß (...) hinaus als eine solche Gesamtänderung zu qualifizieren.“⁶²⁷ Keine Gesamtänderung im Sinne des Art. 44 Abs. 3 B-VG bedeutete jedoch die B-VG-Novelle 1929⁶²⁸, obwohl durch diese Verfassungsänderung das parlamentarische Regierungssystem durch Einführung der Volkswahl des Bundespräsidenten und Erweiterung seiner Befugnisse⁶²⁹ in die Richtung eines abgeschwächten Präsidentschaftssystems verändert worden ist und damit tiefgehende Änderungen für die Stellung des Nationalrates herbeigeführt wurden.⁶³⁰ „Dies macht den - relativ großen - Spielraum des Bundesverfassungsgesetzgebers zu bloßen Teiländerungen der Verfassung deutlich.“⁶³¹ Da auch die Modifikation des demokratischen Prinzips durch die B-VG-Novelle 1929 nicht unter Einhaltung des Verfahrens für eine Gesamtänderung der Bundesverfassung nach Art. 44 Abs. 3 B-VG erfolgte, kann nach Ansicht von Klaus Poier ein Wahlsystemwechsel von der Verhältnis- zur Mehrheitswahl noch weniger eine Gesamtänderung darstellen.⁶³²

Durch die Beseitigung des verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatzes und den Wechsel zum Mehrheitswahlsystem ändern sich zwar die Erfolgschancen der bei Wahlen zu den vom B-VG eingerichteten Vertretungskörpern (Parlamenten) antretenden Kandidaten, es ändert sich aber nichts am grundsätzlichen System einer

⁶²⁶ Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 11.016

⁶²⁷ Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 66; vgl. auch VfSlg 16.241/2001, wo der VfGH ausführt, dass eine Bestimmung, die eine Gesetzeserzeugung gegen den Mehrheitswillen des Parlaments im Wege einer Volksabstimmung ermöglicht (Volksgesetzgebung) mit dem repräsentativ-demokratischen Grundprinzip der Bundesverfassung nicht vereinbar ist

⁶²⁸ BGBl 1929/392

⁶²⁹ z. B. Recht zur Auflösung des Nationalrates gemäß Art. 29 Abs. 1 B-VG, Recht zur Ernennung und Entlassung der Bundesregierung ohne Zustimmung des Nationalrates gemäß Art. 70 Abs. 1 B-VG, Notverordnungsrecht gemäß Art. 18 Abs. 3 B-VG

⁶³⁰ vgl. Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 11.016

⁶³¹ Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 66

⁶³² vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 254

repräsentativ-parlamentarischen Demokratie und auch nichts bei der Stellung der Parlamente gegenüber von Regierungsorganen. Auch die Funktionen, die den Vertretungskörpern verfassungsrechtlich garantiert sind, werden dadurch nicht beschnitten. Ein Übergang vom System der repräsentativen Demokratie zum System der unmittelbaren Demokratie ist mit einem solchen Wahlsystemwechsel ebenso wenig verbunden. Es wird daher der Ansicht von Klaus Poier zu folgen sein, dass der Grundsatz der Verhältniswahl im B-VG zwar zu den Ausgestaltungsvorschriften des demokratischen Grundprinzips gehört, aber keines der bestimmenden Elemente dieses Baugesetzes ist, sodass die Beseitigung des Verhältniswahlgrundsatzes aus dem B-VG das demokratische Prinzip zwar berühren, aber nicht wesentlich verändern würde. Aus diesem Grund ist der Wechsel vom Verhältnis- zum Mehrheitswahlsystem für Wahlen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene auch nicht als Gesamtänderung der Bundesverfassung im Sinne des Art. 44 Abs. 3 B-VG anzusehen und müsste keiner Volksabstimmung unterzogen werden.⁶³³ Da die Einführung eines Mehrheitswahlsystems und die gleichzeitige Aufgabe des Verhältniswahlgrundsatzes somit keine Gesamtänderung des B-VG herbeiführt, ist ein derartiger Wahlsystemwechsel als Teiländerung des B-VG zu qualifizieren.

4. ZUSAMMENFASSUNG

4.1 Mehrheits- und Verhältniswahl unterscheiden sich durch ihr Entscheidungs- und Repräsentationsprinzip

Es gibt verschiedene Varianten von Wahlsystemen, die sich grundsätzlich entweder zum Wahlsystemtyp Mehrheitswahl oder zum Wahlsystemtyp Verhältniswahl zuordnen lassen. Wahlsysteme sind Verfahren, mittels derer die Wähler ihren politischen Willen in Wählerstimmen ausdrücken und Stimmenzahlen in Mandate übertragen werden.⁶³⁴ Erfolgt in einem Wahlsystem die Entscheidung über die Vergabe von Mandaten nach dem Mehrheitsprinzip, so handelt es sich um ein Mehrheitswahlsystem. Richtet sich hingegen die Mandatsvergabe nach dem Verhältnis der Stimmen (Proporzprinzip), haben grundsätzlich alle Parteien oder

⁶³³ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 255

⁶³⁴ vgl. Nohlen, Wahlsysteme der Welt (1978), S. 35; vgl. auch Rae, The Political Consequences of Electoral Laws (1967), S. 14; vgl. auch Punkt 1.2, S. 13

Bewerber, die eine bestimmte Stimmenanzahl erreicht haben, Anspruch auf Zuteilung eines Mandats, und es handelt sich um ein Verhältniswahlsystem. „Ziel von Mehrheitswahlsystemen ist es, durch Disproportion von Stimmen- und Mandatsanteilen einer Partei eine Mehrheit im Parlament einzuräumen, die sie - in parlamentarischen Regierungssystemen - auch zur Regierungsbildung befähigt (Repräsentationsprinzip der Mehrheitswahl). Das Ziel der Verhältniswahl ist es, die parlamentarische Repräsentation aller Parteien entsprechend ihrem Anteil in der Wählerschaft herbeizuführen (Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl).“⁶³⁵ Da das österreichische B-VG für Wahlen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene ein Wahlsystem vorschreibt, welches den Grundsätzen der Verhältniswahl zu entsprechen hat, gemäß Art. 26 Abs. 1, Art. 95 Abs. 1 und Art. 117 Abs. 2 B-VG, kann daraus geschlossen werden, dass ein Wahlsystem, indem das Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl (Proporzprinzip) nicht eindeutig dominiert oder zumindest überwiegt mit der österreichischen Bundesverfassung unvereinbar ist. Jedes Wahlsystem hat Vor- und Nachteile, da Wahlsysteme unterschiedliche Funktionen erfüllen (Repräsentation, Konzentration, Partizipation), und zwischen diesen Funktionen ein „trade-off“ besteht⁶³⁶, das heißt mit einer Bessererfüllung einer Funktion ist unweigerlich eine Mindererfüllung einer anderen Funktion verbunden. Daher ist der Gesetzgeber (allenfalls der Verfassungsgesetzgeber) zu einer politischen Wertungsentscheidung berufen, welche Vorteile als besonders wichtig erachtet werden, bzw. welche Nachteile dafür in Kauf genommen werden.⁶³⁷

4.2 Für die Identifikation der Grenzen der Gestaltbarkeit des Wahlsystems für den einfachen Gesetzgeber ist das vom Verfassungsgesetzgeber 1920 vorgefundene Verhältniswahlrecht maßgeblich

Für die im Verfassungsrecht zur Anwendung kommenden Interpretationsmethoden sowie in weiterer Folge für die Auslegung des verfassungsrechtlichen Verhältniswahlbegriffes und damit für die Identifikation der Grenzen der Gestaltbarkeit des österreichischen Wahlsystems für den einfachen Gesetzgeber ist

⁶³⁵ Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 34/35; vgl. auch Punkt 1.2, S. 13/14

⁶³⁶ vgl. Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem (2007), S. 168; vgl. auch Punkt 1.4.3, S. 39

⁶³⁷ vgl. Poier, Wahlsysteme im internationalen Vergleich - ein Überblick, in: Poier, Demokratie im Umbruch (2009), S. 42; vgl. auch Punkt 1.4.3, S. 39

die österreichische Wahlrechtsentwicklung, besonders die Zeit zwischen 1918 und 1920, von Bedeutung. Mit dem Untergang der Monarchie und der Gründung der Republik 1918 kam es zu einem grundlegenden Wahlsystemwechsel, der durch die Wahlordnung für die konstituierende Nationalversammlung (WKNV) 1918⁶³⁸ verwirklicht wurde. Das Majoritäts- wurde durch das Proportionalitätsprinzip ersetzt. Das republikanische Wahlsystem ist seit damals bis zum heutigen Tag ein Verhältniswahlrecht, das in Wahlkreisen auszuüben ist.⁶³⁹ Die fundamentalen Wahlprinzipien, die Grundsatzentscheidung für das Verhältniswahlsystem und die Zusammenfassung der Wähler in ausschließlich räumlich bestimmte Wahlkreise, welche bereits die WKNV 1918 vorsah, kennzeichnen seitdem die Wahlrechtsentwicklung und beweisen die systematisch-inhaltliche Kontinuität des parlamentarischen Wahlrechts. Darüber hinaus lässt sich anhand der einfachgesetzlichen, historischen Wahlordnungen, die bereits vor Beschluss des B-VG am 1. 10. 1920 existierten, klar erkennen, welches Wahlsystem der Verfassungsgesetzgeber von 1920 vorfand, als er den Verhältniswahlgrundsatz im B-VG normierte.⁶⁴⁰ „Für die Anwendung der Versteinerungstheorie und die historisch-systematische Interpretation des B-VG sind demgemäß die Wahlordnung für die Nationalversammlung (WNV) 1920⁶⁴¹ (und auch deren Vorgängerregelung WKNV 1918) maßgeblich, insbesondere für den Wahlkreisbegriff, die Schranken des Verhältniswahlgrundsatzes und die Grenzen der Gestaltbarkeit des Wahlsystems. (...) Dabei handelt es sich nicht notwendig um eine Versteinerung des Normenmaterials, sondern um eine Untersuchung der vom Verfassungsgesetzgeber historisch vorgefundenen Wahlrechtsnormen, die seinem Begriffsverständnis (im B-VG) zugrunde liegen dürften, was aber kein Verbot der systematischen Weiterentwicklung beinhaltet.“⁶⁴² Mit der B-VG-Novelle 1992⁶⁴³ wurden die verfassungsrechtlichen Einschränkungen des Verhältniswahlrechtes in Art. 26 Abs. 2 B-VG teilweise modifiziert und um neue Vorgaben ergänzt. Seitdem bestehen für den einfachen Bundesgesetzgeber bei der Gestaltung der Nationalratswahlordnung

⁶³⁸ StGBI 1918/115; vgl. Punkt 2.2.2, S. 47ff und Punkt 2.3.1, S. 51ff

⁶³⁹ vgl. Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 17; vgl. auch Punkt 2.3, S. 50

⁶⁴⁰ vgl. Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 32; vgl. auch Punkt 2.3, S. 50/51

⁶⁴¹ StGBI 1920/351; vgl. Punkt 2.3.2, S. 55ff

⁶⁴² Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 36/37; vgl. Punkt 2.4.1, S. 64

⁶⁴³ BGBl 1992/470; vgl. Punkt 2.4.2, S. 67ff

wesentlich engere Grenzen als für den einfachen Landesgesetzgeber bei der Gestaltung der Landtagswahlordnung.⁶⁴⁴

4.3 Die Ergebnisse der Prüfung des Mehrheitswahlrechtes auf seine Vereinbarkeit mit der österreichischen Bundesverfassung

Als mögliche verfassungsrechtliche Schranken, die der Einführung des Mehrheitswahlrechtes durch den einfachen Gesetzgeber in Österreich entgegenstehen, kommen im Wesentlichen der Grundsatz (bzw. die Grundsätze) der Verhältniswahl (Art. 26 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 95 Abs. 1 und Abs. 3, Art. 117 Abs. 2 B-VG), der Grundsatz des gleichen Wahlrechts (Art. 26 Abs. 1, Art. 95 Abs. 1, Art. 117 Abs. 2 B-VG; Art. 8 Staatsvertrag von Wien⁶⁴⁵), und das in der Bundesverfassung enthaltene demokratische Grundprinzip (proklamiert durch Art. 1 B-VG) in Betracht.

DER GRUNDSATZ DER VERHÄLTNISWAHL IM B-VG IST MIT DEM MEHRHEITSWAHLRECHT UNVEREINBAR:⁶⁴⁶

- Der Ausschluss des relativen/absoluten Mehrheitswahlrechtes für Wahlen von allgemeinen Vertretungskörpern in Österreich ergibt sich aus der Versteinerung des Verhältniswahlbegriffes im B-VG durch Rückgriff auf die einfachgesetzlichen Bestimmungen der WKNV 1918⁶⁴⁷ und der WNV 1920⁶⁴⁸, die das Begriffsverständnis des Verfassungsgesetzgebers des Jahres 1920 vom verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatz präzisieren.
Insbesondere aus § 34 WKNV 1918 und aus § 34 WNV 1920 geht hervor, dass der einfache Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet ist, bei Gestaltung der Wahlordnung, ein Wahlverfahren zu wählen, bei dem es zur Berechnung einer Wahlzahl kommt, mittels derer die zu vergebenden Abgeordnetensitze auf die

⁶⁴⁴ vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.4 zu Art. 26 B-VG, S. 97; vgl. auch Schick, Probleme der Wahlrechtsreform 1992, Österreichische Juristenzeitung (ÖJZ) 1994, S. 289ff; vgl. auch Punkt 2.4.2, S. 69

⁶⁴⁵ BGBI 1964/59

⁶⁴⁶ vgl. dazu näher Punkt 3.1.1.9, S. 133ff

⁶⁴⁷ StGBI 1918/115

⁶⁴⁸ StGBI 1920/351

Parteilisten verteilt werden, und jede Partei hat so viele Sitze zu erhalten als die Wahlzahl in ihrer Parteisumme enthalten ist.

- Durch die systematische Wortinterpretation der für das Wahlrecht einschlägigen Artikel des B-VG und durch historische Interpretation bzw. Versteinerung des Verhältniswahlbegriffes im B-VG lässt sich außerdem nachweisen, dass für den einfachen Gesetzgeber keine verfassungsrechtliche Verpflichtung besteht ein reines Verhältniswahlrecht zu schaffen. Sowohl die von Art. 26 Abs. 2 und Art. 95 Abs. 3 B-VG vorgeschriebene Wahlkreiseinteilung als auch die aufgestellte Grundmandatshürde des § 38 c Abs. 2 WNV 1920 im Wahlsystem der WNV 1920, das vom Verfassungsgesetzgeber als verfassungsrechtlich zulässige Variante einer Verhältniswahl angesehen wurde,⁶⁴⁹ beeinträchtigen die höchstmögliche Proportionalität, also die völlige Übereinstimmung des von den einzelnen Parteien im gesamten Wahlgebiet erzielten Stimmenanteils mit ihrem im Parlament zugewiesenen Mandatsanteil, so wie sie von der reinen Verhältniswahl als idealtypisches Repräsentationsziel angestrebt wird.⁶⁵⁰ Aus diesem Grund kann kein Zweifel daran bestehen, dass der historische Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 nicht die Absicht hatte, mit dem Verhältniswahlgrundsatz im B-VG ein Verhältniswahlrecht in seiner reinsten Form⁶⁵¹ anzuordnen.
- Mit dem Verhältniswahlgrundsatz im B-VG wurde lediglich die Unabdingbarkeit der Berechnung einer Wahlzahl und der Ausschluss des relativen/absoluten Mehrheitswahlrechtes, wie auch der Ausschluss sämtlicher Wahlsysteme, in denen für die Zuteilung der Mandate an die Parteien zur Gänze auf das Erreichen einer relativen/absoluten Stimmenmehrheit abgestellt wird, vom Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 festgeschrieben. Abgesehen vom relativen/absoluten Mehrheitswahlrecht in Ein- und Mehrmannwahlkreisen und vom sogenannten Minderheitswahlrecht, das neben dem mehrheitlich gewählten Kandidaten nur die relativ stärkste Minderheit im Wahlkreis zur Vertretung zulässt, deren Einführung durch den verfassungsgesetzlichen

⁶⁴⁹ vgl. Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 43

⁶⁵⁰ vgl. zur Funktionsweise der klassischen reinen Verhältniswahl Punkt 1.4, S. 28/29

⁶⁵¹ vgl. Poier, Wahlsysteme im internationalen Vergleich – ein Überblick, in: Poier, Demokratie im Umbruch (2009), S. 61

Verhältniswahlgrundsatz ausgeschlossen wird, ist es unklar wie weit der einfache Gesetzgeber vom idealtypischen Repräsentationsziel der reinen Verhältniswahl abgehen darf, da der verfassungsrechtliche Verhältniswahlgrundsatz kein reines Verhältniswahlrecht fordert. Es obliegt dem VfGH die vom einfachen Gesetzgeber vorgenommene Gestaltung des Wahlrechtes dahingehend zu prüfen, ob es in seiner Gesamtheit - in seinen einzelnen Komponenten und dem Zusammenspiel dieser Komponenten (Wahlkreiseinteilung, Zuweisung der Mandate an die Wahlkreise, Zuteilung der Mandate an die Parteien) - in einer Weise geregelt ist, dass dem Grundsatz der Verhältniswahl entsprochen ist, Parteien von zahlenmäßig erheblicher Bedeutung eine Vertretung im Parlament zu sichern.⁶⁵² Doch der Umstand, dass ein vom Grundsatz der wahlkreisweisen Repräsentation geprägtes und/oder durch eine Grundmandats- bzw. Prozentklausel modifiziertes System des Verhältniswahlrechtes zu Abweichungen von der strikten mathematischen Proportionalität führt und je nach seiner Ausgestaltung auch verschiedene Verstärkungseffekte (zugunsten von Groß-, Mittel- oder Kleinparteien) zur Folge hat, ist nicht verfassungswidrig.⁶⁵³ Das Prinzip der wahlkreisweisen Repräsentation hat durch die B-VG-Novelle 1992, BGBI. 1992/470, an Bedeutung verloren, weil seither Art. 26 Abs. 2 B-VG für Nationalratswahlen ein abschließendes Ermittlungsverfahren im gesamten Bundesgebiet (bundesweiter Proportionalausgleich) anordnet und Art. 95 Abs. 3 B-VG den Landesgesetzgeber zur Vornahme eines landesweiten Proportionalausgleichs bei Landtagswahlen ermächtigt.⁶⁵⁴ Dadurch rückt das Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl im Sinne eines proportionalen Verhältnisses von Stimmen und Mandaten der einzelnen Parteien im gesamten Wahlgebiet in den Mittelpunkt.⁶⁵⁵

- Mit dem verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatz ist zwar die Vorschrift verbunden alle wahlwerbenden Parteien von zahlenmäßig erheblicher Bedeutung beim Mandatsverteilungsverfahren zu berücksichtigen und ihnen anteilmäßig Mandate zuzuweisen, um ihnen eine

⁶⁵² vgl. VfSlg 8.700/1979, S. 374

⁶⁵³ vgl. VfSlg 8.852/1980

⁶⁵⁴ vgl. VfSlg 18.036/2006; vgl. auch VfSlg 15.616/1999

⁶⁵⁵ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 239

Vertretung im Parlament nach Maßgabe ihrer Stärke zu sichern.⁶⁵⁶ Der einfache Gesetzgeber darf aber dieses Proporz- bzw. Verhältniswahlprinzip durch Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung (wie Grundmandatshürde und Prozentklausel) zur Schaffung eines arbeitsfähigen Parlamentes modifizieren bzw. einschränken.⁶⁵⁷ Die Einschränkung des Verhältniswahlprinzips durch Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung verletzt nach ständiger Judikatur des VfGH zur Grundmandatshürde und Prozentklausel nicht den Grundsatz der Verhältniswahl im B-VG⁶⁵⁸

- Zwar sind Sperrklauseln bzw. Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung nicht ausdrücklich durch eine verfassungsgesetzliche Bestimmung gedeckt, als verfassungsrechtliche Grundlage für solche Maßnahmen ist aber der Verhältniswahlbegriff des B-VG anzusehen, da bereits die WNV 1920 in § 38 c Abs. 2 eine Grundmandatshürde aufstellte und die vom historischen Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 vorgefundenen Wahlrechtsnormen seinem Begriffsverständnis des Verhältniswahlgrundsatzes im B-VG zugrunde liegen.⁶⁵⁹ Darüber hinaus ist anzunehmen, dass der Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1992⁶⁶⁰ - und zuletzt im Jahr 2007⁶⁶¹ - durch unveränderte Neuerlassung des Art. 26 Abs. 1 B-VG Einschränkungen der strengen Proportionalität durch Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung wohl anerkannt hat.⁶⁶² Wie Robert Schick ausführt ergibt sich bei einem Verhältniswahlrecht der Ausschluss von Parteien von der Mandatsvergabe daraus, weil diese die Wahlzahl nicht erreichen. Wenn sie jedoch die Wahlzahl erreichen und sie werden dennoch aufgrund einer gesetzlichen Bedingung wie der aufgestellten Grundmandatshürde im Wahlsystem der WNV 1920 von der Mandatsverteilung ausgeschlossen, lässt sich dieser Ausschluss nicht mehr mit dem Proporzprinzip rechtfertigen, wonach

⁶⁵⁶ vgl. VfSlg 1.381/1931, S. 222; vgl. auch VfSlg 8.700/1979, 8.852/1980, 9.224/1981, 10.178/1984; vgl. auch Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.3 zu Art. 26 B-VG, S. 90

⁶⁵⁷ vgl. Walter/Mayer/Kucska-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 312; vgl. auch Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 (1998), Rz 21.002-08

⁶⁵⁸ vgl. VfSlg 1.381/1931, VfSlg 1.382/1931, VfSlg 3.653/1959, VfSlg 3.654/1959, VfSlg 6.087/1969, VfSlg 8.700/1979, VfSlg 8.852/1980, VfSlg 12.647/1991, VfSlg 14.035/1995, VfSlg 15.616/1999 und VfSlg 18.036/2006

⁶⁵⁹ vgl. Strejcek, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009), S. 36/37

⁶⁶⁰ vgl. BGBI 1992/470

⁶⁶¹ vgl. BGBI I 2007/27

⁶⁶² vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung zu § 100 Abs. 1 NRWO 1992, S. 393

die Abgeordnetensitze mittels der Wahlzahl verteilt werden.⁶⁶³ Da die Bestimmungen der WNV 1920 dem Begriffsverständnis des historischen Verfassungsgesetzgebers zugrunde liegen und den Verhältniswahlgrundsatz im B-VG präzisieren, ist damit auch der einfache Gesetzgeber bei Gestaltung von Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung nicht an das Proporzprinzip gebunden.

- Verfassungsrechtlich unbedenklich ist eine Wahlordnung, die in den Wahlkreisen ähnlich hohe Grundmandatshürden für die generelle Zuteilung von Mandaten aufstellt wie die WNV 1920, da der Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 diese vorgefundene Wahlordnung als eine verfassungsrechtlich zulässige Variante der Verhältniswahl anerkannt hat. Aus diesem Grund erscheint auch eine Prozentklausel, die auf das Stimmenergebnis einer Partei im gesamten Wahlgebiet abstellt, bis zur Höhe von ca. 14 % mit dem Verhältniswahlgrundsatz im B-VG vereinbar zu sein. Denn in einem durchschnittlichen Wahlkreis der WNV 1920 wurden sieben Mandate vergeben, wodurch der Gewinn eines Mandates erst ab dem Erhalt von etwa 14,29 % der abgegebenen, gültigen Stimmen für eine Partei garantiert war. Da der Gewinn eines Mandates aufgrund der Grundmandatshürde im Wahlsystem der WNV 1920 kardinale Voraussetzung für die generelle Zuteilung von Mandaten war⁶⁶⁴, und aus dem Motivenbericht zur WKNV 1918 hervorgeht, dass sich der Gesetzgeber auch die Schaffung eines einzigen Wahlkreises aus ganz Österreich vorstellen konnte⁶⁶⁵, erscheint es gerechtfertigt zu sein, als ungefähre Obergrenze für Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung, die auf das Stimmenergebnis einer einzelnen Partei im gesamten Wahlgebiet abstellen, den Richtwert heranzuziehen, der sich bei einer Durchschnittsbetrachtung der verschiedenen großen Wahlkreise der WNV 1920 als Obergrenze für den Gewinn eines Mandates ergibt. Schließlich enthält das B-VG keine Vorgaben für Sperrklauseln bzw. Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung, sodass

⁶⁶³ vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.3 zu Art. 26 B-VG, S. 92 und Anmerkung 1.2.5 zu Art 26 B-VG, S. 99; vgl. auch Kier, Grundmandat und Splitterpartei, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, Band 11 (1931), S. 279ff

⁶⁶⁴ vgl. VfSlg 1.381/1931, S. 225

⁶⁶⁵ vgl. Sten. Prot. Prov. NV, 1. Band (1918 - 1919), Beilage 62, S. 20; vgl. auch die Ausführungen des Abgeordneten Jodok Fink, Sten. Prot. Prov. NV, 1. Band (1918 - 1919), 10. Sitzung vom 18.12.1918, S. 347: „Was (...) die Errichtung eines einzigen Wahlkreises aus ganz Österreich (betrifft), so (...) kann (...) es (...) sein, dass wir uns in der Anwendung des Proporztes einmal so weit entwickeln, dass wir fähig sind, zu einem solchen System überzugehen.“

verfassungsgesetzliche Beschränkungen für Art und Höhe solcher Maßnahmen nur aus der Grundsatzentscheidung des Verfassungsgesetzgebers für ein Verhältniswahlrecht ableitbar sind.

- **Prämienwahlsysteme nach dem Modell von Klaus Poier und Herwig Hösele⁶⁶⁶ sind mit dem Grundsatz der Verhältniswahl im B-VG unvereinbar.**
Ob allerdings jedes Prämienwahlsystem unabhängig von seiner konkreten Ausgestaltung schon verfassungswidrig ist, wie Peter Oberndorfer und Peter Pernthaler meinen⁶⁶⁷, steht nicht eindeutig fest. Denn wie der VfGH in seinem Erkenntnis VfSlg 8.321/1978 anklingen ließ, könnte die Zuteilung eines geringen Anteils der zu vergebenden Mandate nach dem System der Mehrheitswahl (die also aufgrund einer bestimmten, im gesamten Wahlgebiet, erreichten Stimmensumme vergeben werden) eine zulässige Maßnahme zur Verhinderung der Parteienzersplitterung darstellen.⁶⁶⁸ Wird nämlich von einer Wahlordnung das Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl weitgehend verwirklicht, obwohl nicht alle Mandate nach der Entscheidungsregel der Verhältniswahl vergeben werden, so könnte eine solche Wahlordnung dennoch den Anforderungen entsprechen, die der Grundsatz der Verhältniswahl in Bezug auf die mit diesem Grundsatz verbundene Repräsentationsvorstellung der Parteien im Parlament aufstellt. Da der einfache Gesetzgeber im Rahmen von Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung nicht an das Proporzprinzip, wonach die Mandate mittels der Wahlzahl verteilt werden müssen, gebunden ist, erscheint es eine vertretbare Rechtsansicht zu sein, bei Verteilung einer großen Zahl von Mandaten, in der Zuteilung einiger weniger Mandate nach dem System der Mehrheitswahl - so wie es auch § 58 LWO Burgenland idF LGBI 1976/28 bestimmte - keinen Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatz zu sehen. Da außerdem die Intensität des von Art. 26 Abs. 2 B-VG für Nationalratswahlen angeordneten bundesweiten Proportionalausgleichs nicht verfassungsrechtlich vorgegeben ist,⁶⁶⁹ können wohl auch hinsichtlich der Vereinbarkeit dieses Proportionalausgleichs mit einer solchen Regelung zur Verhinderung der

⁶⁶⁶ vgl. Punkt 1.3.1, S. 21ff

⁶⁶⁷ vgl. Oberndorfer/Pernthaler/Winkler, Verhältniswahlrecht als Verfassungsgrundsatz (1976); vgl. auch Koja, Verhältniswahlrecht als Verfassungsgrundsatz, JBI 1978, S. 303ff

⁶⁶⁸ vgl. VfSlg 8.321/1978, S. 363

⁶⁶⁹ vgl. Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.4 zu Art. 26 B-VG, S. 94; vgl. auch Schick, Probleme der Wahlrechtsreform 1992, ÖJZ 1994, S. 297

Parteienzersplitterung keine verfassungsrechtlichen Bedenken geltend gemacht werden. Denn entscheidend ist, dass die Mandatsprämie gesetzlich limitiert ist, der Mehrheitsbonus also nicht beliebig hoch ausfallen kann, und dass die überwiegende Mehrheit der Mandate weiterhin nach dem System der Verhältniswahl, also mittels der Wahlzahl, verteilt wird. Zur Rechtsfrage ob ein solches Wahlsystem auf einen Systemwechsel zur Mehrheitswahl hinausläuft bzw. den Verhältniswahlgrundsatz des B-VG verletzt, hat der VfGH bislang keine Aussage getroffen, obwohl er im Erkenntnis VfSlg 8.321/1978 die Gelegenheit dazu gehabt hätte.

DER GRUNDSATZ DES GLEICHEN WAHLRECHTS IM B-VG IST MIT DEM MEHRHEITSWAHLRECHT VEREINBAR:⁶⁷⁰

- **Aus dem Grundsatz des gleichen Wahlrechts im B-VG ergibt sich ein verfassungsgesetzliches Verbot des Kurien- und Pluralwahlrechts.** Einhergehend mit dem Verbot des Kurien- und Pluralwahlrechts (bei dem die Gleichwertigkeit aller gültigen Stimmen nicht gegeben ist) beinhaltet das Prinzip des gleichen Wahlrechts im B-VG die verfassungsgesetzliche Vorschrift, allen abgegebenen, gültigen Stimmen den gleichen Zählwert (das gleiche Stimmgewicht) im Abstimmungsverfahren zuzuordnen. Daher darf es keine quantitativ oder qualitativ höherwertigen Stimmrechte geben.⁶⁷¹
- **Die vom verfassungsgesetzlichen Grundsatz des gleichen Wahlrechts geforderte Zählwertgleichheit jeder gültigen Stimme muss aber nur im Abstimmungsverfahren vom einfachen Gesetzgeber gewährleistet werden, darüber hinausgehende Unterschiede bei der Wertung der Stimme sind dem Erfolgswert der Stimme zuzurechnen, dessen Gleichheit mit anderen abgegebenen, gültigen Stimmen vom einfachen Gesetzgeber nicht garantiert werden muss.** Nach ständiger und eindeutiger Judikatur des VfGH⁶⁷²,

⁶⁷⁰ vgl. dazu näher Punkt 3.1.2.4, S. 158ff

⁶⁷¹ vgl. Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 (1998), Rz 21.002 - 02, vgl. auch Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 377; vgl. auch VfSlg 1.381/1931, S. 227 und vgl. VfSlg 3.653/1959, S. 469

⁶⁷² vgl. vor allem VfSlg 1.381/1931, VfSlg 3.653/1959; vgl. auch VfSlg 6.207/1970, VfSlg 15.616/1999

sowie nach Ansicht des überwiegenden Teiles der Lehre⁶⁷³, ist nämlich der im B-VG enthaltene Grundsatz des gleichen Wahlrechts restriktiv zu interpretieren und in der Weise zu verstehen, dass dieser Grundsatz lediglich die verfassungsrechtliche Anordnung an den einfachen Gesetzgeber enthält im Abstimmungsverfahren jeder gültigen Stimme den gleichen Zählpunkt zukommen zu lassen, für das anschließende Mandatsverteilungsverfahren hat er aber keine Bedeutung.

- Nach Ansicht des VfGH ist es „unmöglich die abgegebenen, gleich gezählten Stimmen, so auszuwerten, dass sie einen gleichen Erfolgswert haben. Die Wirkung des gleichen Wahlrechts ist daher mit der Zählung der abgegebenen Stimmen erschöpft. Das Prinzip des gleichen Wahlrechtes kann somit keinen Einfluss auf jene Regelungen haben, die den Erfolgswert (der Stimmen) bestimmen. Diese Regelungen fallen also, wie es der Verfassungsgerichtshof in seinen (...) Erkenntnissen im Jahre 1931 umschrieben hat, außerhalb des Grundsatzes der Gleichheit des Wahlrechtes.“⁶⁷⁴ In Bezug auf das Verfahren zur Mandatsvergabe kommt dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des gleichen Wahlrechts demnach keine verfassungsgesetzliche Bindungswirkung zu, die den Ausgestaltungsspielraum des einfachen Gesetzgebers beim Mandatsverteilungsverfahren beschränken würde.
- Im verfassungsgesetzlichen Grundsatz des gleichen Wahlrechts ist (nach Ansicht des VfGH) also keine verfassungsrechtliche Anordnung an den einfachen Gesetzgeber enthalten, im Mandatsverteilungsverfahren den im B-VG aufgestellten Grundsatz des gleichen Wahlrechts zu berücksichtigen, daher muss der einfache Gesetzgeber den gleichen Einfluss bzw. den gleichen Erfolgswert jeder gültigen Stimme bei der Mandatsverteilung nicht garantieren. Aus dem Nebeneinanderbestehen der beiden Wahlrechtsgrundsätze (Prinzip des gleichen Wahlrechts und Grundsatz der Verhältniswahl) im B-VG lässt sich daher keinesfalls eine verfassungsrechtlich gebotene Garantie auf Erfolgswertgleichheit aller Stimmen im

⁶⁷³ vgl. Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 (1998), Rz 21.002 - 02, vgl. auch Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 377, vgl. auch Holzinger, Art. 26 B-VG, in: Korinek/Holoubek, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Textsammlung und Kommentar (Loseblattsammlung, August 2000), Rz 40 - 43

⁶⁷⁴ VfSlg 3.653/1959, S. 469/470

Mandatsverteilungsverfahren ableiten, die der einfache Gesetzgeber bei Gestaltung des Wahlverfahrens zu beachten hätte.

- Im Ergebnis fordert daher der Grundsatz des gleichen Wahlrechts im B-VG, wie Klaus Poier zutreffend ausführt, „dass das Stimmrecht jedes Wählers ex ante (vor der Wahl) gleich viel wert ist. Jedem Wähler sollen im Vorhinein die gleichen Chancen und Möglichkeiten auf Mitbestimmung und damit auch der potentiell gleiche Machtanteil zukommen. Der Grundsatz des gleichen Wahlrechts bedeutet aber nicht (...), dass jeder Stimme auch ex post (im Mandatsverteilungsverfahren) der gleiche Einfluss zukommt.“⁶⁷⁵ Bezogen auf den Zählwert und den Erfolgswert der Stimmen hat der verfassungsgesetzliche Grundsatz des gleichen Wahlrechts daher nach zutreffender Ansicht von Adamovich/Funk/Holzinger folgenden konkreten Regelungsinhalt: „Alle Stimmen müssen von vornherein den gleichen Zählwert und den gleichen potentiellen Erfolgswert haben. Einschränkungen des gleichen realen Erfolgswertes (...) sind dagegen zulässig.“⁶⁷⁶ Solange der einfache Gesetzgeber also bei Gestaltung des Wahlsystems jeder gültigen Stimme im Abstimmungsverfahren den gleichen Zählwert zuordnet und ihr damit gleichzeitig auch den gleichen potentiellen Erfolgswert zukommen lässt, liegt kein Verstoß gegen den im B-VG aufgestellten Grundsatz des gleichen Wahlrechts vor, auch wenn der reale Erfolgswert jeder Stimme bei der anschließenden Mandatsverteilung unterschiedlich hoch ausfällt.
- Deshalb sind sowohl das klassische relative/absolute Mehrheitswahlrecht in Ein- und Mehrmannwahlkreisen, das sogenannte Minderheitswahlrecht, das neben dem mehrheitlich gewählten Kandidaten nur die relativ stärkste Minderheit im Wahlkreis zur Vertretung zulässt, als auch Prämienvahlsysteme unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung mit dem verfassungsgesetzlichen Grundsatz des gleichen Wahlrechts vereinbar. Genauso steht auch jedes Wahlrecht mit mehrheitsfördernden Elementen wie Sperrklauseln bzw. Maßnahmen gegen die

⁶⁷⁵ Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 243; vgl. auch Holzinger, Art. 26 B-VG, in: Korinek/Holoubek, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Textsammlung und Kommentar (Loseblattsammlung, August 2000), Rz 40

⁶⁷⁶ Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 (1998), Rz 21.002 - 02

Parteienzersplitterung mit dem Grundsatz des gleichen Wahlrechts in Einklang. Dementsprechend ist es auch nicht als Verletzung des gleichen Wahlrechts zu werten, wenn innerhalb eines Prämienwahlsystems die Stimmensumme einer Partei sowohl für die Vergabe der Mandatsprämie nach dem System der Mehrheitswahl, als auch für die Vergabe der übrigen Mandate nach dem System der Verhältniswahl herangezogen wird.

DAS DEMOKRATISCHE GRUNDPRINZIP DER BUNDESVERFASSUNG IST MIT DEM MEHRHEITSWAHLRECHT VEREINBAR:⁶⁷⁷

- „Das Demokratiekonzept der Bundesverfassung beruht im Wesentlichen auf zwei Vermittlungsstufen: Der Wahl von Volksvertretungen (Parlamenten) durch das Volk, (und) einer spezifischen Abhängigkeit aller übrigen staatlichen Organe von den Parlamenten. (...) Österreich ist daher eine repräsentative bzw. parlamentarische Demokratie.⁶⁷⁸ Zwar gehört der Grundsatz der Verhältniswahl, der von Art. 26, 95 und 117 B-VG aufgestellt wird, - zumindest nach derzeitiger Verfassungsrechtslage - zu den konkreten Ausgestaltungsvorschriften des demokratischen Grundprinzips,⁶⁷⁹ doch ist dieser Grundsatz nach Meinung der herrschenden Lehre kein wesentliches Element des demokratischen Grundprinzips, was sich insbesondere daran zeigt, dass in der Lehre die Beseitigung des Verhältniswahlgrundsatzes im B-VG nicht als Fall einer Gesamtänderung des demokratischen Grundprinzips gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG genannt wird.⁶⁸⁰
- Nach Ansicht von Klaus Poier lässt sich bei Betrachtung der Gesamtheit der bundesverfassungsrechtlichen Normen, die das demokratische Grundprinzip ausmachen, kein Anhaltspunkt dafür finden, dass dieses Grundprinzip einem klassischen relativen/absoluten Mehrheitswahlrecht oder einem mehrheitsfördernden Wahlsystem entgegenstehen würde, sofern der verfassungsrechtliche Verhältniswahlgrundsatz im B-VG bei dieser Betrachtung

⁶⁷⁷ vgl. dazu näher Punkt 3.1.3.3, S. 177ff

⁶⁷⁸ Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 343

⁶⁷⁹ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 246

⁶⁸⁰ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 254; vgl. auch Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 149; vgl. auch Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 11.016; vgl. auch Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 66

unberücksichtigt bleibt.⁶⁸¹ Laut Klaus Poier „sind daher auch andere Wahlsysteme als Verhältniswahlsysteme mit dem demokratischen Prinzip der Bundesverfassung vereinbar.“⁶⁸²

- Während die Wahlrechtsgrundsätze der allgemeinen und gleichen Wahl wesentliche Elemente des Demokratiekonzepts der Bundesverfassung sind, ist die Wesensnotwendigkeit des Verhältniswahlsystems für das Demokratiekonzept der Bundesverfassung zu bezweifeln, da dieses Demokratiekonzept auch mit einem anderen Wahlsystem, etwa dem Mehrheitswahlsystem, unverändert bestehen bleiben würde. Hinzu kommt, dass nach Ansicht von Adamovich/Funk/Holzinger der Demokratiebegriff der Bundesverfassung dem Demokratiebegriff von Art. 8 StV von Wien entspricht,⁶⁸³ und auch aus dieser Verfassungsbestimmung hervorgeht, dass Demokratie im Sinne des Art. 1 B-VG nur vorliegt, wenn allen Staatsbürgern ein allgemeines und gleiches Wahlrecht verfassungsrechtlich verbürgt ist,⁶⁸⁴ während Art. 8 StV von Wien keine Vorgabe zugunsten eines bestimmten Wahlsystems enthält, sondern die Wahlsystemsentscheidung offen lässt. Auch die Verfassungsbestimmung des Art. 3 des 1. ZPEMRK enthält keine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Anwendung eines bestimmten Wahlsystems,⁶⁸⁵ und lässt ebenfalls die Wahlsystemfrage offen.
- Aus der Tatsache, dass sowohl das Mehrheits- als auch das Verhältniswahlsystem Vorteile hat,⁶⁸⁶ und bei diesen Wahlsystemen mit der Bessererfüllung einer Funktion (in den Bereichen Repräsentation, Konzentration, Partizipation) unweigerlich eine Mindererfüllung einer anderen Funktion verbunden ist, muss geschlossen werden, dass weder das Mehrheits- noch das Verhältniswahlsystem einen demokratischen Mehrwert aufweist. Aus diesem Grund kann nicht nachgewiesen werden, dass ein bestimmtes Wahlsystem, wie etwa das Verhältniswahlsystem, der in Art. 1 B-VG verkündeten demokratischen Staatsform und der Demokratiekonzeption der

⁶⁸¹ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 246

⁶⁸² Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 247

⁶⁸³ vgl. Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 11.011

⁶⁸⁴ vgl. Art. 8 StV von Wien, BGBl 1964/59; vgl. auch Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 345

⁶⁸⁵ vgl. Art. 3 des 1. ZPEMRK, BGBl 1964/59; vgl. auch Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 11.011

⁶⁸⁶ vgl. Grafik 5 unter Punkt 1.4.3, S. 34

Bundesverfassung besser entsprechen würde, als ein anderes Wahlsystem, wie etwa das Mehrheitswahlsystem. Auch nach Ansicht von Friedrich Koja ist der Verfassungsgesetzgeber bei seiner Entscheidung über das Wahlsystem völlig frei: „Dass sowohl ein Mehrheits- als auch ein Verhältniswahlsystem – beide Systeme lassen nämlich eine Vielzahl von Varianten zu – demokratisch legitimiert sind, muss festgehalten werden. Keines der beiden Wahlsysteme hat einen demokratischen Mehrwert. Welches System gewählt wird, hängt von einer Entscheidung des Verfassungsgesetzgebers ab, von den Zielen, die er mit seiner Wahlrechtsregelung in erster Linie erreichen will.“⁶⁸⁷ „(Lediglich) sozio-politische Rahmenbedingungen können (...) manche Wahlsysteme als zweckmäßiger erscheinen lassen als andere.“⁶⁸⁸

- Österreich wäre auch nach Einführung des Mehrheitswahlsystems immer noch eine repräsentative Demokratie mit einem parlamentarischen Regierungssystem, weil es für die Demokratiekonzeption der Bundesverfassung, auch unter Berücksichtigung völkerrechtlicher Verpflichtungen, belanglos ist, nach welchem Wahlsystem das Volk seine Volksvertretungen wählt. Dementsprechend besteht durch das demokratische Grundprinzip der Bundesverfassung, das in Art. 1 B-VG proklamiert und durch andere Verfassungsbestimmungen näher ausgestaltet wird, für den Verfassungsgesetzgeber keine Bindungswirkung bei der Wahlsystemsentscheidung bzw. zugunsten eines bestimmten Wahlsystems. Das Mehrheitswahlrecht ist daher unabhängig von seiner konkreten Ausgestaltung mit dem demokratischen Grundprinzip der Bundesverfassung vereinbar.

DIE EINFÜHRUNG DES MEHRHEITSWAHLRECHTES IST KEINE GESAMTÄNDERUNG DER BUNDESVERFASSUNG IM SINNE DES ART. 44 ABS. 3 B-VG:⁶⁸⁹

- „Zu den leitenden Grundsätzen der Verfassung, deren Abschaffung oder Änderung als Gesamtänderung im Sinne von Art. 44 Abs. 3 B-VG anzusehen

⁶⁸⁷ Koja, Kleine oder große Wahlrechtsreform? in: Der Staatsbürger, Beilage der Salzburger Nachrichten, 19. 5. 1970, S. 1

⁶⁸⁸ Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 247

⁶⁸⁹ vgl. dazu näher Punkt 3.2, S. 181ff

wäre, gehören nach der Rechtsprechung des VfGH jedenfalls das demokratische, das rechtsstaatliche und das bundesstaatliche Prinzip.“⁶⁹⁰

Neben diesen vom VfGH genannten Grundprinzipien sind nach Ansicht der Lehre auch das republikanische, das gewaltentrennende und das liberale Prinzip zu den Baugesetzen der Bundesverfassung zu zählen.⁶⁹¹ Der VfGH geht davon aus, dass jedenfalls die Beseitigung eines dieser Grundprinzipien als Gesamtänderung der Verfassung anzusehen ist, nicht aber eine bloße Modifikation einer für eines dieser Baugesetze typischen Einrichtung.⁶⁹² Auch wenn schwerwiegende und umfassende Eingriffe in die Grundprinzipien vorgenommen werden ist nach Ansicht des VfGH eine Gesamtänderung der Verfassung anzunehmen.⁶⁹³ Dementsprechend reicht es für das Vorliegen einer Gesamtänderung gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG nicht aus, wenn durch die Verfassungsänderung ein Grundprinzip lediglich berührt wird. Um die Verfassungsänderung als Gesamtänderung qualifizieren zu können, muss das Grundprinzip entweder beseitigt oder wesentlich verändert werden.⁶⁹⁴

- Da der Grundsatz der Verhältniswahl im B-VG zu den konkreten Ausgestaltungsvorschriften des demokratischen Grundprinzips gehört, wird am ehesten dieses Grundprinzip von einer Verfassungsänderung berührt werden, mit der dieser Grundsatz aus dem B-VG beseitigt wird. Das demokratische Grundprinzip wird von Art. 1 B-VG proklamiert und durch andere Verfassungsbestimmungen näher ausgestaltet. Übereinstimmend mit Klaus Poier wird anzunehmen sein, dass ein Wahlsystemwechsel zum Mehrheitswahlrecht nur dann eine Gesamtänderung der Bundesverfassung darstellt, wenn das Verhältniswahlrecht zu den bestimmenden Elementen des demokratischen Prinzips zu zählen ist.⁶⁹⁵
- Eine Aufgabe des Verhältniswahlsystems bzw. der Übergang zum Mehrheitswahlsystems wäre aber kein schwerwiegender Eingriff in das

⁶⁹⁰ Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 10.001/10.002; vgl. auch VfSlg 2.455/1952

⁶⁹¹ vgl. Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 10.002; vgl. auch Walter/Mayer/Kucska-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 146; vgl. auch Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 62 bis Rz 78

⁶⁹² vgl. VfSlg 2.455/1952

⁶⁹³ vgl. VfSlg 11.829/1988

⁶⁹⁴ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 253

⁶⁹⁵ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 253

demokratische Grundprinzip, da es für das System der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie belanglos ist, nach welchem Wahlsystem die Wahlberechtigten ihre Volksvertretung bzw. die gesetzgebenden Organe wählen.⁶⁹⁶ **Für die Austauschbarkeit von Mehrheits- und Verhältniswahl ohne Einhaltung der Verfahrensvorschriften für eine Gesamtänderung der Verfassung gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG spricht auch, dass keines dieser Wahlsysteme einen demokratischen Mehrwert besitzt, der im Hinblick auf das demokratische Prinzip der Bundesverfassung den Verfassungsgesetzgeber bei seiner Wahlsystementscheidung an ein bestimmtes Wahlsystem binden würde.**⁶⁹⁷

- Durch die Beseitigung des verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatzes und den Wechsel zum Mehrheitswahlsystem ändern sich zwar die Erfolgschancen der bei Wahlen zu den vom B-VG eingerichteten Vertretungskörpern (Parlamenten) antretenden Kandidaten, es ändert sich aber nichts am grundsätzlichen System einer repräsentativ-parlamentarischen Demokratie und auch nichts bei der Stellung der Parlamente gegenüber von Regierungsorganen. **Es wird daher der Ansicht von Klaus Poier zu folgen sein, dass der Grundsatz der Verhältniswahl im B-VG zwar zu den Ausgestaltungsvorschriften des demokratischen Grundprinzips gehört, aber keines der bestimmenden Elemente dieses Baugesetzes ist, sodass die Beseitigung des Verhältniswahlgrundsatzes aus dem B-VG das demokratische Prinzip zwar berühren, aber nicht wesentlich verändern würde. Aus diesem Grund ist der Wechsel vom Verhältnis- zum Mehrheitswahlsystem für Wahlen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene auch nicht als Gesamtänderung der Bundesverfassung im Sinne des Art. 44 Abs. 3 B-VG anzusehen und müsste keiner Volksabstimmung unterzogen werden.**⁶⁹⁸ Da die Einführung eines Mehrheitswahlsystems und die gleichzeitige Aufgabe des Verhältniswahlgrundsatzes somit keine Gesamtänderung des B-VG herbeiführt, ist ein derartiger Wahlsystemwechsel als Teiländerung des B-VG zu qualifizieren.

⁶⁹⁶ vgl. Punkt 3.1.3.2, S. 176

⁶⁹⁷ vgl. Koja, Kleine oder große Wahlrechtsreform? in: Der Staatsbürger, Beilage der Salzburger Nachrichten, 19. 5. 1970, S. 1

⁶⁹⁸ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 255

5. LITERATURVERZEICHNIS

- **Adamovich** Ludwig Karl/**Funk** Bernd-Christian/**Holzinger** Gerhart, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011)
- **Adamovich** Ludwig Karl/**Funk** Bernd-Christian/**Holzinger** Gerhart, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 (1998)
- **Berchtold** Klaus, Österreichische Parteiprogramme (1967)
- **Berka** Walter, Lehrbuch Verfassungsrecht (2008)
- **Braunias** Karl, Das parlamentarische Wahlrecht, 2. Band (1932)
- **Hermens** Ferdinand, Demokratie oder Anarchie? (1968)
- **Holzinger** Gerhart, Art. 26 B-VG, in: **Korinek** Karl/**Holoubek** Michael, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Textsammlung und Kommentar (Loseblattsammlung, August 2000)
- **Jabloner** Clemens, Die Gesetzesmaterialien als Mittel der historischen Auslegung, in: Johannes **Hengstschläger**, Für Staat und Recht, Herbert Schambeck-Festschrift (FS) (1994)
- **Jabloner** Clemens, Verfassungsrechtliche Grundordnung und historisch erste Verfassung, Journal für Rechtspolitik (JRP) 2001
- **Kafka** Gustav, Ein Schritt in die falsche Richtung, in: **Neisser** Heinrich, Für ein mehrheitsförderndes Wahlrecht in Österreich (1971)
- **Kaufmann** Erich, Zur Problematik des Volkswillens (1931)
- **Kelsen** Hans, Das Proportionalsystem I., in: Der österreichische Volkswirt vom 23. 11. 1918
- **Kelsen** Hans, Das Proportionalwahlsystem II., in: Der österreichische Volkswirt vom 30. 11. 1918
- **Kelsen** Hans, Der Proporz im Wahlordnungsentwurf, in: Neue Freie Presse vom 1. 12. 1918
- **Kelsen** Hans, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, 2. Band (1919)
- **Kelsen** Hans, Kommentar zur österreichischen Reichsratswahlordnung (1907)
- **Kelsen** Hans, Vom Wesen und Wert der Demokratie (1929)
- **Kier** Herbert, Grundmandat und Splitterpartei, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, Band 11 (1931)
- **Koja** Friedrich, Kleine oder große Wahlrechtsreform? in: Der Staatsbürger, Beilage der Salzburger Nachrichten, 19. 5. 1970

- *Koja* Friedrich, Verhältniswahlrecht als Verfassungsgrundsatz, *Juristische Blätter* (JBl) 1978
- *Kolmer* Gustav, *Parlament und Verfassung in Österreich*, Band 1 (1902)
- ***Mayer*** Heinz, *Braucht Österreich einen Wahlsystemwechsel?*, in: *Poier Klaus, Demokratie im Umbruch* (2009)
- ***Naßmacher*** Karl-Heinz, *Das österreichische Regierungssystem* (1968)
- *Neisser* Heinrich, *Das Wahlrechtserkenntnis des VfGH vom 15. 10. 1971, Juristische Blätter* (JBl) 1974
- *Neisser* Heinrich, *Initiative Mehrheitswahlrecht*, in: *Poier Klaus, Demokratie im Umbruch* (2009)
- *Neisser* Heinrich/*Handstanger* Meinrad/*Schick* Robert, *Das Bundeswahlrecht* (1994)
- ***Nohlen*** Dieter, *Wahlrecht und Parteiensystem* (2007)
- *Nohlen* Dieter, *Wahlsysteme der Welt* (1978)
- *Nowak* Manfred, *Politische Grundrechte* (1988)
- ***Oberndorfer*** Peter/*Pernthaler* Peter/*Winkler* Günther, *Verhältniswahlrecht als Verfassungsgrundsatz* (1976)
- *Öhlinger* Theo, *Braucht Österreich einen Wahlsystemwechsel?*, in: *Poier Klaus, Demokratie im Umbruch* (2009)
- *Öhlinger* Theo, *Verfassungsrecht* (2009)
- ***Pelinka*** Anton/*Welan* Manfried, *Demokratie und Verfassung in Österreich* (1971)
- *Poier* Klaus, *Ein Mehrheitswahlrecht für Österreich?*, in: *Gamper Anna, Entwicklungen des Wahlrechts am europäischen Fallbeispiel* (2010)
- *Poier* Klaus, *Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht* (2001)
- *Poier* Klaus, *Wahlsysteme im internationalen Vergleich – ein Überblick*, in: *Poier, Demokratie im Umbruch* (2009)
- *Popper* Karl, *Alles Leben ist Problemlösen* (1994)
- ***Rae*** Douglas, *The Political Consequences of Electoral Laws* (1967)
- *Ringhofer* Kurt, *Die österreichische Bundesverfassung* (1977)
- ***Schick*** Robert, *Probleme der Wahlrechtsreform 1992*, *Österreichische Juristenzeitung* (ÖJZ) 1994
- *Stein* Robert/*Vogl* Mathias/*Wenda* Gregor, *Nationalratswahlordnung (NRWO) 1992* (2010)

- *Strejcek* Gerhard, Das Wahlrecht der Ersten Republik (2009)
- *Ucakar* Karl, Demokratie und Wahlrecht in Österreich (1985)
- *Unkelbach* Helmut, Grundlagen der Wahlsystematik (1959)
- *Walter* Robert/Mayer Heinz/*Kucsko-Stadlmayer* Gabriele, Bundesverfassungsrecht (2007)
- *Welan* Manfried, Verhältniswahlrecht-Mehrheitswahlrecht (1999)
- *Wimmer* Inge, Verhältniswahlrecht oder Mehrheitswahlrecht? (1970)

6. ANHANG

6.1 Abstrakt - Kurzzusammenfassung in deutscher Sprache

Das Thema der Arbeit ist das Mehrheitswahlsystem und die Prüfung auf seine Vereinbarkeit mit dem österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG). Aus rechtswissenschaftlicher Sicht sind dabei die verfassungsrechtlichen Vorgaben relevant, die den einfachen Gesetzgeber in seiner Gesetzgebungskompetenz einschränken. Die Arbeit soll daher die wesentlichen Schranken identifizieren, die das B-VG dem einfachen Gesetzgeber bei der Gestaltung des Wahlsystems setzt, und die Rechtsfrage klären, ob die Einführung des Mehrheitswahlrechtes durch den Verfassungsgesetzgeber als Teil- oder Gesamtänderung des B-VG anzusehen ist.

Die Prüfung des Mehrheitswahlrechtes auf seine Vereinbarkeit mit der österreichischen Bundesverfassung hat folgende Ergebnisse erbracht:

- Als mögliche verfassungsrechtliche Schranken, die der Einführung des Mehrheitswahlrechtes durch den einfachen Gesetzgeber in Österreich entgegenstehen, kommen im Wesentlichen der Grundsatz der Verhältniswahl⁶⁹⁹, der Grundsatz des gleichen Wahlrechts⁷⁰⁰, und das in der Bundesverfassung enthaltene demokratische Grundprinzip⁷⁰¹ in Betracht.
- **Der Grundsatz der Verhältniswahl im B-VG ist mit dem Mehrheitswahlrecht unvereinbar.**
- Der Ausschluss des relativen/absoluten Mehrheitswahlrechtes für Wahlen von allgemeinen Vertretungskörpern in Österreich ergibt sich aus der Versteinerung des Verhältniswahlbegriffes im B-VG durch Rückgriff auf die einfachgesetzlichen Bestimmungen der WKNV 1918⁷⁰² und der WNV 1920⁷⁰³, die das Begriffsverständnis des Verfassungsgesetzgebers des Jahres 1920 vom verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatz präzisieren. Insbesondere aus

⁶⁹⁹ vgl. Art. 26 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 95 Abs. 1 und Abs. 3, Art. 117 Abs. 2 B-VG

⁷⁰⁰ vgl. Art. 26 Abs. 1, Art. 95 Abs. 1, Art. 117 Abs. 2 B-VG; Art. 8 Staatsvertrag von Wien, BGBI 1964/59

⁷⁰¹ proklamiert durch Art. 1 B-VG

⁷⁰² StGBI 1918/115

⁷⁰³ StGBI 1920/351

§ 34 WKNV 1918 und aus § 34 WNV 1920 geht hervor, dass der einfache Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet ist, bei Gestaltung der Wahlordnung, ein Wahlverfahren zu wählen, bei dem es zur Berechnung einer Wahlzahl kommt, mittels derer die zu vergebenden Abgeordnetensitze auf die Parteilisten verteilt werden, und jede Partei hat so viele Sitze zu erhalten als die Wahlzahl in ihrer Parteisumme enthalten ist.

- Mit dem verfassungsrechtlichen Verhältniswahlgrundsatz ist zwar die Vorschrift verbunden alle wahlwerbenden Parteien von zahlenmäßig erheblicher Bedeutung beim Mandatsverteilungsverfahren zu berücksichtigen und ihnen anteilmäßig Mandate zuzuweisen, um ihnen eine Vertretung im Parlament nach Maßgabe ihrer Stärke zu sichern.⁷⁰⁴ Der einfache Gesetzgeber darf aber dieses Proporz- bzw. Verhältniswahlprinzip durch Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung (wie Grundmandatshürde und Prozentklausel) zur Schaffung eines arbeitsfähigen Parlamentes modifizieren bzw. einschränken.⁷⁰⁵
- Verfassungsrechtlich unbedenklich ist eine Wahlordnung, die in den Wahlkreisen ähnlich hohe Grundmandatshürden für die generelle Zuteilung von Mandaten aufstellt wie die WNV 1920, da der Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 diese vorgefundene Wahlordnung als eine verfassungsrechtlich zulässige Variante der Verhältniswahl anerkannt hat. Aus diesem Grund erscheint auch eine Prozentklausel, die auf das Stimmenergebnis einer Partei im gesamten Wahlgebiet abstellt, bis zur Höhe von ca. 14 % mit dem Verhältniswahlgrundsatz im B-VG vereinbar zu sein.
- Prämienwahlsysteme nach dem Modell von Klaus *Poier* und Herwig *Hösele*⁷⁰⁶ sind mit dem Grundsatz der Verhältniswahl im B-VG unvereinbar. Ob allerdings jedes Prämienwahlsystem unabhängig von seiner konkreten Ausgestaltung schon verfassungswidrig ist, wie Peter *Oberndorfer* und Peter *Pernthaler* meinen⁷⁰⁷, steht nicht eindeutig fest. Denn wie der VfGH in seinem Erkenntnis VfSlg 8.321/1978 anklingen ließ, könnte die Zuteilung eines geringen Anteils der zu vergebenden Mandate nach dem System der Mehrheitswahl (die also aufgrund

⁷⁰⁴ vgl. VfSlg 1.381/1931, S. 222; vgl. auch VfSlg 8.700/1979, 8.852/1980, 9.224/1981, 10.178/1984; vgl. auch Schick in: Neisser/Handstanger/Schick, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.3 zu Art. 26 B-VG, S. 90

⁷⁰⁵ vgl. Walter/Mayer/Kucska-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 312; vgl. auch Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 (1998), Rz 21.002-08

⁷⁰⁶ vgl. Punkt 1.3.1, S. 21ff

⁷⁰⁷ vgl. Oberndorfer/Pernthaler/Winkler, Verhältniswahlrecht als Verfassungsgrundsatz (1976); vgl. auch Koja, Verhältniswahlrecht als Verfassungsgrundsatz, JBI 1978, S. 303ff

einer bestimmten, im gesamten Wahlgebiet, erreichten Stimmensumme vergeben werden) eine zulässige Maßnahme zur Verhinderung der Parteienzersplitterung darstellen.⁷⁰⁸

- **Der Grundsatz des gleichen Wahlrechts im B-VG ist mit dem Mehrheitswahlrecht vereinbar.**
- Die vom verfassungsgesetzlichen Grundsatz des gleichen Wahlrechts geforderte Zählwertgleichheit jeder gültigen Stimme muss nur im Abstimmungsverfahren vom einfachen Gesetzgeber gewährleistet werden, darüber hinausgehende Unterschiede bei der Wertung der Stimme sind dem Erfolgswert der Stimme zuzurechnen, dessen Gleichheit mit anderen abgegebenen, gültigen Stimmen vom einfachen Gesetzgeber nicht garantiert werden muss. Nach ständiger und eindeutiger Judikatur des VfGH⁷⁰⁹, sowie nach Ansicht des überwiegenden Teiles der Lehre⁷¹⁰, ist nämlich der im B-VG enthaltene Grundsatz des gleichen Wahlrechts restriktiv zu interpretieren und in der Weise zu verstehen, dass dieser Grundsatz lediglich die verfassungsrechtliche Anordnung an den einfachen Gesetzgeber enthält im Abstimmungsverfahren jeder gültigen Stimme den gleichen Zählwert zukommen zu lassen, für das anschließende Mandatsverteilungsverfahren hat er aber keine Bedeutung.
- Bezogen auf den Zählwert und den Erfolgswert der Stimmen hat der verfassungsgesetzliche Grundsatz des gleichen Wahlrechts daher nach zutreffender Ansicht von *Adamovich/Funk/Holzinger* folgenden konkreten Regelungsinhalt: „Alle Stimmen müssen von vornherein den gleichen Zählwert und den gleichen potentiellen Erfolgswert haben. Einschränkungen des gleichen realen Erfolgswertes (...) sind dagegen zulässig.“⁷¹¹
- Deshalb sind sowohl das klassische relative/absolute Mehrheitswahlrecht in Ein- und Mehrmannwahlkreisen, das sogenannte Minderheitswahlrecht, das neben dem mehrheitlich gewählten Kandidaten nur die relativ stärkste Minderheit im Wahlkreis zur Vertretung zulässt, als auch Prämienwahlsysteme unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung mit dem verfassungsgesetzlichen Grundsatz des gleichen Wahlrechts vereinbar. Genauso steht auch jedes Wahlrecht mit

⁷⁰⁸ vgl. VfSlg 8.321/1978, S. 363

⁷⁰⁹ vgl. vor allem VfSlg 1.381/1931, VfSlg 3.653/1959; vgl. auch VfSlg 6.207/1970, VfSlg 15.616/1999

⁷¹⁰ vgl. *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 (1998), Rz 21.002 - 02, vgl. auch *Öhlinger*, Verfassungsrecht (2009), Rz 377, vgl. auch *Holzinger*, Art. 26 B-VG, in: *Korinek/Holoubek*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Textsammlung und Kommentar (Loseblattsammlung, August 2000), Rz 40 - 43

⁷¹¹ *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 (1998), Rz 21.002 - 02

mehrheitsfördernden Elementen wie Sperrklauseln bzw. Maßnahmen gegen die Parteienzersplitterung mit dem Grundsatz des gleichen Wahlrechts in Einklang.

- **Das demokratische Grundprinzip der Bundesverfassung ist mit dem Mehrheitswahlrecht vereinbar.**
- „Das Demokratiekonzept der Bundesverfassung beruht im Wesentlichen auf zwei Vermittlungsstufen: Der Wahl von Volksvertretungen (Parlamenten) durch das Volk, (und) einer spezifischen Abhängigkeit aller übrigen staatlichen Organe von den Parlamenten. (...) Österreich ist daher eine repräsentative bzw. parlamentarische Demokratie.“⁷¹²
- Während die Wahlrechtsgrundsätze der allgemeinen und gleichen Wahl wesentliche Elemente des Demokratiekonzepts der Bundesverfassung sind, ist die Wesensnotwendigkeit des Verhältniswahlsystems für das Demokratiekonzept der Bundesverfassung zu bezweifeln, da dieses Demokratiekonzept auch mit einem anderen Wahlsystem, etwa dem Mehrheitswahlsystem, unverändert bestehen bleiben würde. Aus der Tatsache, dass sowohl das Mehrheits- als auch das Verhältniswahlsystem Vorteile hat,⁷¹³ und bei diesen Wahlsystemen mit der Bessererfüllung einer Funktion (in den Bereichen Repräsentation, Konzentration, Partizipation) unweigerlich eine Mindererfüllung einer anderen Funktion verbunden ist, muss geschlossen werden, dass weder das Mehrheits- noch das Verhältniswahlsystem einen demokratischen Mehrwert aufweist.
- Dementsprechend besteht durch das demokratische Grundprinzip der Bundesverfassung, das in Art. 1 B-VG proklamiert und durch andere Verfassungsbestimmungen näher ausgestaltet wird, für den Verfassungsgesetzgeber keine Bindungswirkung bei der Wahlsystemsentscheidung bzw. zugunsten eines bestimmten Wahlsystems. Das Mehrheitswahlrecht ist daher unabhängig von seiner konkreten Ausgestaltung mit dem demokratischen Grundprinzip der Bundesverfassung vereinbar.
- **Die Einführung des Mehrheitswahlrechtes ist keine Gesamtänderung der Bundesverfassung im Sinne des Art. 44 Abs. 3 B-VG.**
- „Zu den leitenden Grundsätzen der Verfassung, deren Abschaffung oder Änderung als Gesamtänderung im Sinne von Art. 44 Abs. 3 B-VG anzusehen wäre, gehören nach der Rechtsprechung des VfGH jedenfalls das demokratische,

⁷¹² Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 343

⁷¹³ vgl. Grafik 5 unter Punkt 1.4.3, S. 34

das rechtsstaatliche und das bundesstaatliche Prinzip.⁷¹⁴ Neben diesen vom VfGH genannten Grundprinzipien sind nach Ansicht der Lehre auch das republikanische, das gewaltentrennende und das liberale Prinzip zu den Baugesetzen der Bundesverfassung zu zählen.⁷¹⁵

- Da der Grundsatz der Verhältniswahl im B-VG zu den konkreten Ausgestaltungsvorschriften des demokratischen Grundprinzips gehört, wird am ehesten dieses Grundprinzip von einer Verfassungsänderung berührt werden, mit der dieser Grundsatz aus dem B-VG beseitigt wird. Für die Austauschbarkeit von Mehrheits- und Verhältniswahl ohne Einhaltung der Verfahrensvorschriften für eine Gesamtänderung der Verfassung gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG spricht auch, dass keines dieser Wahlsysteme einen demokratischen Mehrwert besitzt, der im Hinblick auf das demokratische Prinzip der Bundesverfassung den Verfassungsgesetzgeber bei seiner Wahlsystemsentscheidung an ein bestimmtes Wahlsystem binden würde.⁷¹⁶
- Es wird der Ansicht von Klaus Poier zu folgen sein, dass der Grundsatz der Verhältniswahl im B-VG zwar zu den Ausgestaltungsvorschriften des demokratischen Grundprinzips gehört, aber keines der bestimmenden Elemente dieses Baugesetzes ist, sodass die Beseitigung des Verhältniswahlgrundsatzes aus dem B-VG das demokratische Prinzip zwar berühren, aber nicht wesentlich verändern würde. Aus diesem Grund ist der Wechsel vom Verhältnis- zum Mehrheitswahlsystem für Wahlen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene auch nicht als Gesamtänderung der Bundesverfassung im Sinne des Art. 44 Abs. 3 B-VG anzusehen und müsste keiner Volksabstimmung unterzogen werden.⁷¹⁷ Da die Einführung eines Mehrheitswahlsystems und die gleichzeitige Aufgabe des Verhältniswahlgrundsatzes somit keine Gesamtänderung des B-VG herbeiführt, ist ein derartiger Wahlsystemwechsel als Teiländerung des B-VG zu qualifizieren.

⁷¹⁴ Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 10.001/10.002; vgl. auch VfSlg 2.455/1952

⁷¹⁵ vgl. Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 10.002; vgl. auch Walter/Mayer/Kucska-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 146; vgl. auch Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 62 bis Rz 78

⁷¹⁶ vgl. Koja, Kleine oder große Wahlrechtsreform? in: Der Staatsbürger, Beilage der Salzburger Nachrichten, 19. 5. 1970, S. 1

⁷¹⁷ vgl. Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht (2001), S. 255

6.2 Abstract - Short summary in English

The theme of the work is the majority system and the examination of its compatibility with the Austrian Federal Constitution (B-VG). From a legal point of view while the relevant constitutional provisions that restrict the simple legislature in its legislative power. The work is therefore to identify the main barriers that the B-VG sets, the simple legislator in the design of the electoral system, and clarify the legal question of whether the introduction of majority voting rights by legislative must be regarded as a partial or total revision of the Federal Constitution.

The audit of the majority electoral system for its compatibility with the Austrian constitution has the following results:

- As a possible constitutional barriers that hinder the introduction of majority electoral system by the simple law in Austria, mainly come the principle of proportional representation⁷¹⁸, the principle of equal suffrage⁷¹⁹, and is contained in the Federal Constitution democratic principle⁷²⁰ into account.
- **The principle of proportional representation in the Federal Constitution is incompatible with the majority vote.**
- The exclusion of relative / absolute majority suffrage elections of general representative bodies in Austria resulting from the fossilization of proportional term in the Federal Constitution by recourse to the simple laws of WKNV 1918 and the WNV 1920, from the understanding of the terms of the constitutional legislature of 1920 constitutional proportional representation principle precisely. In particular § 34 WKNV 1918⁷²¹ and from § 34 WNV 1920⁷²² shows that the simple legislature is obligated constitutionally, in shaping the electoral rules to choose a selection method in which it comes to the calculation of a choice number by which the to be awarded seats in parliament to the party lists are distributed, and each party is to get as many seats as the election count is included in the party total.

⁷¹⁸ compare Art. 26 Abs. 1 and Abs. 2, Art. 95 Abs. 1 and Abs. 3, Art. 117 Abs. 2 B-VG

⁷¹⁹ compare Art. 26 Abs. 1, Art. 95 Abs. 1, Art. 117 Abs. 2 B-VG; Art. 8 Staatsvertrag von Wien, BGBI 1964/59

⁷²⁰ proclaimed by Art. 1 B-VG

⁷²¹ StGBI 1918/115

⁷²² StGBI 1920/351

- The constitutional principle of proportional representation is indeed the rule connected all campaigning parties considered of major importance in terms of numbers and distribution procedures mandate them proportionally allocate seats to give them representation in parliament to ensure accordance with their strength.⁷²³ The legislature may, however, this simple proportional or proportional representation principle through action against the party fragmentation modify (such as basic mandate hurdle and percentage clause) for the creation of a working parliament, or restrict.⁷²⁴
- Constitutionally unobjectionable is an electoral law that in constituencies sets up similarly high basic mandate hurdles for the general allocation of mandates such as the WNV 1920, because of the constitutional legislator of the year in 1920 recognized this corpus of electoral rules as a constitutionally permissible variant of proportional representation. For this reason also seems a percentage clause, which refers to the result of party votes in the electoral field, up to the amount of about 14% with the principle of proportional representation in the Federal Constitution to be compatible.
- Premiums electoral systems based on the model of Klaus *Poier* and Herwig *Hösele*⁷²⁵ with the principle of proportional representation in the Federal Constitution are incompatible. However, whether any premium electoral system regardless of its actual design already unconstitutional, as is Peter *Oberndorfer* and Peter *Pernthaler* think⁷²⁶ is not clear yet. For as the Constitutional Court in its decision VfSlg hinted 8.321/1978, could the allocation of a small proportion of seats to be filled by the system of majority voting (thus based upon certain the entire constituency, votes obtained sum awarded will be) a valid measure for preventing represent the party fragmentation.⁷²⁷
- **The principle of equal voting rights in the Federal Constitution is compatible with the majority vote.**
- In compliance with the constitutional principle of equal suffrage demanded count equality every valid vote must be guaranteed in the voting procedure from simple

⁷²³ compare VfSlg 1.381/1931, page 222; compare also VfSlg 8.700/1979, 8.852/1980, 9.224/1981, 10.178/1984; also compare *Schick* in: *Neisser/Handstanger/Schick*, Das Bundeswahlrecht (1994), Anmerkung 1.2.3 zu Art. 26 B-VG, page 90

⁷²⁴ compare *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 312; also compare *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 (1998), Rz 21.002-08

⁷²⁵ compare point 1.3.1, page 21 and following pages

⁷²⁶ compare *Oberndorfer/Pernthaler/Winkler*, Verhältniswahlrecht als Verfassungsgrundsatz (1976); also compare *Koja*, Verhältniswahlrecht als Verfassungsgrundsatz, JBI 1978, page 303ff

⁷²⁷ compare VfSlg 8.321/1978, page 363

legislature, beyond differences in the evaluation of voice attributable to the success value of the voice, its parity with other valid votes cast by the simple legislature do not have to be guaranteed. It is settled and clear rulings of the Constitutional Court,⁷²⁸ as well as in the opinion of most of the teaching,⁷²⁹ namely the B-VG contained principle of equal suffrage is to be interpreted restrictively and understanding in the way that this principle only the constitutional arrangement in the simple legislature contains in voting procedures allow every valid vote get the same count, the subsequent mandate distribution method it is of no significance.

- Based on the count value and the effective value of the votes of the constitutional law principle of equal suffrage has therefore following on a proper view of *Adamovich/Funk/Holzinger* specific regulatory content "must all voices have a priori the same count and the same potential success value. Limitations of the same real value of success (...), however, are permitted."⁷³⁰
- Therefore, both the classical relative / absolute majority vote in single and multi-man constituencies, the so-called minority representation, which allows in addition to the majority of elected candidates only the strongest relative minority in the constituency to represent, as well as premiums electoral systems, regardless of their specific design with the constitutional principle of suffrage compatible. Just is also every right to vote with a majority promoting elements such restrictive clauses and measures against the party splits with the principle of equal suffrage in line.
- **The democratic principle of the Federal Constitution is compatible with the majority vote.**
- "The concept of democracy in the Federal Constitution is essentially based on two switching stages: the choice of representative assemblies (parliaments), by the people, (and) a specific dependence of all the rest of the government of the parliaments. (...) Therefore, Austria is a representative and parliamentary democracy."⁷³¹

⁷²⁸ compare primarily VfSlg 1.381/1931, VfSlg 3.653/1959; also compare VfSlg 6.207/1970, VfSlg 15.616/1999

⁷²⁹ compare *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 (1998), Rz 21.002 - 02, also compare *Öhlinger*, Verfassungsrecht (2009), Rz 377, also compare *Holzinger*, Art. 26 B-VG, in: *Korinek/Holoubek*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Textsammlung und Kommentar (Loseblattsammlung, August 2000), Rz 40 - 43

⁷³⁰ *Adamovich/Funk/Holzinger*, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 (1998), Rz 21.002 - 02

⁷³¹ *Öhlinger*, Verfassungsrecht (2009), Rz 343

- While the voting principles of universal and equal suffrage are essential elements of democracy concept of the Federal Constitution, the essential necessity of proportional representation for the concept of democracy in the Federal Constitution is doubtful, since this concept of democracy would remain with another electoral system, such as the electoral system, unchanged. From the fact that both the majority and the proportional system benefits have⁷³², and in these electoral systems with the better performance of a function (in the areas of representation, concentration, participation) are inevitably a small performance of another function connected, must be concluded that neither the majority nor the proportional system has a democratic value.
- Accordingly, by the fundamental democratic principle of the Federal Constitution, which is proclaimed in Article 1 of the Federal Constitution and other constitutional provisions, subject to rules, the constitutional legislator is not binding on the electoral system in favor of a particular decision or choice system. The electoral system is therefore independent of its actual design with the democratic principle of the federal constitution.
- **The introduction of majority voting right is not a total change of the Constitution within the meaning of Article 44 paragraph 3 of the Federal Constitution.**
- "One of the guiding principles of the Constitution, abolishing or amending a total change in the meaning of Article 44 paragraph 3 of the Federal Constitution would be considered, including the case-law of the Constitutional Court in any case, the democratic, the rule of law and the federal principle."⁷³³ In addition to these by the Constitutional Court mentioned basic elements, according to the doctrine and the Republican, the separation of powers and the liberal principle is to be among the building laws of the Federal Constitution.⁷³⁴
- Because of the principle of proportional representation in the Federal Constitution is one of the specific design requirements of the basic principle of democracy, most of this basic principle will be affected by a constitutional amendment of this principle is eliminated from the B-VG. For interchangeability of majority and

⁷³² see Figure 5 in section 1.4.3, page 34

⁷³³ Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 10.001/10.002; compare also VfSlg 2.455/1952

⁷³⁴ compare Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 1 (2011), Rz 10.002; also compare Walter/Mayer/Kucska-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht (2007), Rz 146; also compare Öhlinger, Verfassungsrecht (2009), Rz 62 bis Rz 78

proportional representation without complying with the procedural requirements for a total revision of the Constitution pursuant to Article 44 paragraph 3 of the Federal Constitution is the fact that none of these electoral systems has a democratic value, the constitutional legislator with regard to the democratic principle of the Federal Constitution the binding decision on his election system to a particular electoral system would.⁷³⁵

- It is the view of Klaus *Poier* be to follow that the principle of proportional representation in the Federal Constitution but to the design requirements of the basic principle of democracy is one, but none of the defining elements of the building code, such that the removal of the proportional representation principle from the B-VG, the democratic principle may intersect, but not much would change. For this reason, the change from the ratio for the electoral system for elections at the federal, state and local level to look even as overall amendment of the federal constitution in the sense of Article 44 paragraph 3 of the Federal Constitution and would have no referendum will be subjected.⁷³⁶ Since the introduction of a majoritarian system and the simultaneous abandonment of the principle of proportional representation thus produces no overall change to the Federal Constitution, such an electoral system change is to be classified as part of the amendment of the Federal Constitution.

⁷³⁵ compare *Koja, Kleine oder große Wahlrechtsreform?* in: *Der Staatsbürger*, supplement of the newspaper *Salzburger Nachrichten*, 19. 5. 1970, page 1

⁷³⁶ compare *Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht* (2001), page 255

6.3 Lebenslauf

Vor- und Zuname	Mag. Markus Haller	
Geburtsdaten	15. Februar 1983, Wien	
Staatsbürgerschaft	Österreich	
Schulausbildung	1989 – 1993	Volksschule in Ebergassing
	1993 – 1997	Bundesgymnasium Schwechat
	1997 – 2002	Bundeshandelsakademie Wien 10
	Juni 2002	erfolgreich abgeschlossene Reifeprüfung
Universitätsstudium	2002 – 2009	Diplomstudium der Rechtswissenschaften in Wien
	Juni 2009	erfolgreich abgeschlossenes Diplomstudium der Rechtswissenschaften und Verleihung des akademischen Grades Mag. iur.
	seit 2009	Doktoratsstudium der Rechtswissenschaften in Wien
Zivildienst	2004 – 2005	Ableistung des Zivildienstes bei der Lebenshilfe Niederösterreich (Beurlaubung vom Studium für zwei Semester)
Gerichtspraxis	3/2010 – 11/2010	Gerichtspraxis am Bezirksgericht für Handelssachen Wien, am Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien und am Landesgericht für Strafsachen Wien
Diplom- bzw. Seminararbeiten während des Diplomstudiums	1/2008	Die Privatstiftung als Konzernspitze (Zivilrecht)
	6/2008	Aufhebung einer Bestimmung des KommAustria-Gesetzes wegen Verstoßes gegen den Gleichheitssatz (Verwaltungsrecht)
Seminararbeiten während des Doktoratsstudiums	1/2010	Ausgewählte Varianten des Mehrheitswahlrechtes (Verfassungsrecht)
	1/2010	Die Entwicklung des Wahlrechtes in Österreich unter besonderer Berücksichtigung des Mehrheitswahlrechtes (Rechtsgeschichte)