

Tamara Ehs und Nino Willroider

Forderungen und aktuelle Ideen zur Reform des österreichischen Parlamentarismus

Einleitung

„Denn die moderne Demokratie ist eine parlamentarische und der Parlamentarismus scheint mir, wenigstens nach den bisherigen Erfahrungen, die einzig mögliche Form zu sein, in der Demokratie innerhalb der sozialen Wirklichkeit von heute realisierbar ist“¹, schrieb Hans Kelsen, der maßgebliche Autor der österreichischen Bundesverfassung. Diese Verfassung von 1920 gilt in ihren Grundzügen bis heute. Und mehr denn je muss der moderne Staat in seiner sozialen Realität als Massenstaat arbeitsteilig organisiert sein. Nicht wie einst in der griechischen Polis können einige wenige stimmberechtigte Bürger – was Frauen, Sklaven und Metöken² ausschloss – auf der Agora, dem Markt- und Versammlungsplatz, zusammenkommen, um direktdemokratisch zu beraten und abzustimmen. In einem Staat von acht Millionen EinwohnerInnen muss die politische Willensbildung grundsätzlich in Form der indirekten Demokratie erfolgen. Das heißt, dass die BürgerInnen nicht mehr über jedes einzelne Gesetz selbst abstimmen, sondern in Parteien organisierte RepräsentantInnen wählen, die an ihrer Stelle im Parlament (d.h. insbesondere im Nationalrat) ihren politischen Willen zum Ausdruck bringen und zu einem tragfähigen Kompromiss finden. Doch nicht nur der moderne Massenstaat, auch die steigende Themenkomplexität verlangt eine arbeitsteilige Organisation des Gesetzgebungsprozesses.

Moderner Staat arbeitsteilig organisiert

Indirekte Demokratie notwendig

Es gibt in Österreich zwar Möglichkeiten, unmittelbar zu partizipieren (siehe Kasten „Instrumente direkter Demokratie in Österreich“), allerdings sind nur die Ergebnisse von Volksabstimmungen rechtlich bindend. In letzter Zeit wurden vermehrt Stimmen laut, die sich für eine Stärkung der direkten Demokratie aussprachen, um Politik bürgernäher zu gestalten, der Partei- und PolitikerInnen-Verdrossenheit entgegenzuwirken und die Legitimation von Entscheidungen zu erhöhen. Außerdem gibt es neuerdings aus Spargründen die Idee, die Zahl der ParlamentarierInnen zu verringern; manch eine/r denkt aus Kosten- und Effizienzgründen auch über die Abschaffung oder wenigstens Neugestaltung des Bundesrates nach; und schließlich liegen Vorschläge auf dem Tisch, das Wahlrecht zu ändern. All diese Ideen und Konzepte finden unter dem Schlagwort „Staats- und Demokratiereform“ zusammen und berühren den österreichischen Parlamentarismus im Kern. Wir geben im Folgenden einen Überblick über die aktuellen Reformvorschläge und diskutieren deren mögliche Auswirkungen auf die parlamentarische Arbeit.

Stimmen für Stärkung der direkten Demokratie

Staats- und Demokratiereform

Mehr direkte Demokratie

Schon seit den 1980er-Jahren fordern insbesondere Grüne und FPÖ, aber auch Teile der ÖVP mehr direkte Demokratie. In den vergangenen Monaten kam in diese Diskussion neuer Schwung: Im Oktober 2011 brachten Nationalratsabgeordnete der Grünen den Entschließungsantrag für eine zwingende Volksabstimmung nach ausreichend unterstütztem Volksbegehren³ und für ein Vetoreferendum⁴ ein. Außerdem fordern die Grünen, dass sich Volksbegehren auch auf Vollzugsakte, wie z.B. auf den Erlass einer Verordnung, richten können, sowie die Initiierung einer Volksbefragung als Bürgerrecht. Ähnlich lauten

Direkte Demokratie als Bürgerrecht

INSTRUMENTE DIREKTER DEMOKRATIE IN ÖSTERREICH

Parlamentarische Bürgerinitiativen können von mindestens 500 österreichischen StaatsbürgerInnen eingebracht werden, die das 16. Lebensjahr vollendet haben. Inhaltlich geht es um Vorschläge für Bundesgesetze oder die Durchführung bestehender Gesetze. Sie können dem Nationalrat jederzeit gebührenfrei schriftlich vorgelegt werden. Zuständig für die Behandlung ist der Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen.

Parlamentarische Petitionen müssen sich auf Anliegen beziehen, die entweder in Gesetzgebung oder Vollziehung Bundessache sind. Jedes Mitglied des National- und Bundesrates kann eine Petition einbringen.

Bei einer **Volksabstimmung** wird mit „Ja“ oder „Nein“ darüber abgestimmt, ob ein bestimmtes Gesetz oder eine Verfassungsänderung in Kraft treten soll oder nicht. Sie ist durchzuführen, wenn es der Nationalrat beschließt. Im Fall einer Gesamtänderung der Bundesverfassung ist sie verpflichtend. Das Ergebnis ist jedenfalls rechtlich bindend.

Volksbegehren müssen sich auf ein österreichweit einheitlich zu regelndes Thema beziehen, zu dem noch kein Gesetz(esentwurf) vorliegt. Wird ein Volksbegehren von 100.000 Stimmberechtigten unterzeichnet (oder von je einem Sechstel der Stimmberechtigten dreier Bundesländer), wird es im Nationalrat behandelt; inhaltlich bindend sind Volksbegehren jedoch nicht.

Bei einer bundesweiten **Volksbefragung** kann die Bevölkerung zu Fragen von grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung Stellung nehmen, noch bevor ein Gesetzgebungsverfahren eingeleitet wurde. Eine Volksbefragung wird auf Antrag einzelner Nationalratsabgeordneter oder der Bundesregierung nach einfachem Mehrheitsbeschluss des Nationalrats vom Bundespräsidenten/der Bundespräsidentin angeordnet. Das Ergebnis ist rechtlich nicht bindend.

Quelle: www.parlament.gv.at

die Positionen der FPÖ: Im Februar 2012 stellten Nationalratsabgeordnete der FPÖ den Entschließungsantrag zur Einführung einer Volksinitiative zur Gesetzgebung sowie einer Vetovolksabstimmung (d.h., dass eine Volksabstimmung nicht nur vom Nationalrat, sondern auch von einem Drittel der Nationalratsabgeordneten sowie von 100.000 Wahlberechtigten gefordert werden kann) und einer Volksbefragung als parlamentarisches Minderheiten- und Bürgerrecht.

Volksinitiative

Teile der ÖVP nahmen diese Ideen auf und so präsentierte Sebastian Kurz als Bundesobmann der Jungen VP im April 2012 das im Auftrag von Michael Spindelegger erstellte Reformkonzept „Demokratie.Neu“. Darin findet sich etwa der Vorschlag einer Volksinitiative, d.h. eines Volksbegehrens, das ab einer Unterschriftenanzahl von 10 Prozent der Wahlberechtigten (ca. 650.000 Personen) eine verpflichtende Volksabstimmung nach sich ziehen und damit für den Gesetzgeber bindend wirken soll. Weiters enthielt das JVP-Papier die mittlerweile auf den Gesetzesweg gebrachte Parlamentarische Bürgeranfrage. Demnach ist eine Anfrage aus der Bevölkerung bei Unterstützung von 10.000 BürgerInnen wie eine Parlamentarische Anfrage zu behandeln und zu beantworten. Bislang hatten nur National- und Bundesrat dieses Recht, die Geschäftsführung der Bundesregierung zu überprüfen, deren Mitglieder über alle Gegenstände der Vollziehung zu befragen und alle einschlägigen Auskünfte zu verlangen.

Parlamentarische Bürgeranfrage

Bindende Befragungen

Die SPÖ spricht sich für bindende Volksbefragungen und bindende Volksabstimmungen aus, wenn ein Drittel der Wahlberechtigten (bei Verfassungsthemen die Hälfte der Wahlberechtigten) teilnimmt, außerdem für die parlamentarische Bürgeranfrage.

Von all diesen Ideen und Anträgen wollen wir hier kurz Pro und Contra der „Volksgesetzgebung“ näher behandeln, also eines Gesetzgebungsverfahrens, bei dem Gesetze unmit-

telbar durch die WählerInnen erlassen, geändert oder revidiert werden. Dies gab es in Österreich bereits einmal, nämlich im Bundesland Vorarlberg: Wenn ein Volksbegehren von wenigstens 20 Prozent der stimmberechtigten LandesbürgerInnen unterstützt wurde, aber der Vorarlberger Landtag nicht gewillt war, ein entsprechendes Gesetz zu erlassen, folgte eine Volksabstimmung. War jene positiv, so war der Landtag gezwungen, „einen dem Inhalt des Volksbegehrens entsprechenden Gesetzesbeschluss zu fassen“. Die Vorarlberger Volksgesetzgebung wurde jedoch 2001 vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben, weil sie mit dem bundesverfassungsgesetzlich vorgezeichneten repräsentativ-demokratischen Gesetzgebungsverfahren nicht vereinbar sei.⁵ Denn ein Ausbau direktdemokratischer Instrumente, das heißt jedwede Änderung des grundsätzlich indirekt-demokratischen, also parlamentarischen, Willensbildungsprozesses, verlangt eine Verfassungsänderung.

**Verfassungs-
änderung
notwendig**

Für eine solche Verfassungsänderung zur Ausweitung direkter Demokratie spricht jedoch, dass einer aufgeklärten Gesellschaft ein Instrument in die Hand gegeben würde, dort politisch aktiv zu werden, wo system- und parteiinterne Interessen entgegenstehen. Somit könnten etwaige Reformblockaden durch eine Interessenallianz des Volkes beseitigt und dem politischen System zu neuer Dynamik verholfen werden. Außerdem könnte dadurch insgesamt eine Stärkung der Demokratie erreicht werden, weil sich die grundsätzliche

**Interessen-
allianz gegen
Reform-
blockaden**

PRO UND CONTRA DIREKTE DEMOKRATIE

Pro

Wenn BürgerInnen selbst entscheiden und direkt in die Verantwortung genommen werden, sind sie eher bereit, die Folgen ihrer Entscheidung zu tragen.

Direkte Demokratie steigert die Nachfrage nach sachlicher Information, der die Medien entsprechen müssen.

Die Menschen interessieren sich mehr für Politik und informieren sich besser. Direkte Demokratie ist politische Bildung.

Durch die direkte Abstimmung des Volkes erhöht sich die Legitimation politischer Entscheidungen.

Direkte Demokratie ermöglicht es kleinen Parteien, Interessengruppen oder neuen sozialen Bewegungen, von der politischen Mehrheit vernachlässigte Themen auf die politische Tagesordnung zu bringen.

Durch direkte Demokratie wird politischer Protest in rechtliche Bahnen kanalisiert, entlädt sich also nicht „auf der Straße“.

Direkt-demokratische Instrumente entfalten eine antizipative Wirkung. D.h., allein ihre Existenz bewirkt, dass Parlament und Regierung bei ihren Entscheidungen versuchen, die Wünsche der BürgerInnen einfließen zu lassen (um die Gefahr einer nachträglichen Aufhebung zu verringern).

Contra

Das Wesen der Demokratie ist der Kompromiss, nicht die Ja/Nein-Entscheidung.

Aktuelle Stimmungslagen beeinflussen das Ergebnis.

Direkte Demokratie verursacht erhebliche Kosten und verzögert den politischen Prozess.

Es besteht die Gefahr der Entwicklung autoritärer Tendenzen durch Medienmacht wohlhabender Personen.

Die Legitimation direkt-demokratischer Entscheidungen kann durch geringe Beteiligung in Frage gestellt werden.

Unter Umständen werden komplexe Sachverhalte auf simple Ja-Nein-Alternativen reduziert.

Direkte Demokratie begünstigt die VerteidigerInnen des Status quo. Initiativen, die z.B. umverteilende Maßnahmen verlangen, haben in der Regel geringe Chancen.

Reichere und gebildete Bevölkerungsschichten weisen höhere Beteiligungsraten auf.

Quelle: Vatter, Adrian: Direkte Demokratie in der Schweiz: Entwicklungen, Debatten und Wirkungen, in: Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hrsg.): Direkte Demokratie: Bestandsaufnahme und Wirkungen im internationalen Vergleich. Berlin et al. 2007, S. 71–113

Beharrende und verzögernde Tendenz	Akzeptanz des Parlamentarismus erhöht. Andererseits wies unsere ursprüngliche Verfassung von 1920 nicht ohne Grund eine radikalparlamentarische Prägung auf, in der weder Bundesregierung noch Bundespräsident und schon gar nicht außerparlamentarische Willensbildung den heutigen Stellenwert hatten. Die damals erfolgte schwache Ausgestaltung direktdemokratischer Instrumente ist aus politischer Sicht vor allem auf den Einfluss der Sozialdemokratie und ihren Wunsch nach gesellschaftlichem Fortschritt zurückzuführen. Denn die konservative (beharrende) Tendenz von Volksabstimmungen konnte und kann man in der Schweiz beobachten ⁶ ; zudem ist mit der direkten Demokratie ein verzögerndes, retardierendes Moment verbunden, das den Gesetzgebungsprozess oft erheblich verlangsamt ⁷ (vgl. Kasten „Pro und contra direkte Demokratie“).
Achtung auf Grund- und Menschenrechte	Durch die Volksgesetzgebung könnte zudem die Gefahr bestehen, Grund- und Minderheitenrechte einzuschränken, wie dies etwa 2009 in der Schweiz beim Minarettverbot geschehen war. Aus diesem Grund hält etwa der Beschluss des ÖVP-Bundespartei-Vorstandes „Demokratiereform“ vom 22. Juni 2012 unter dem Punkt „Einführung der Gesetzesinitiative des Bundesvolkes“ fest, dass eine Abschaffung oder Einschränkung von Grund- und Menschenrechten oder Verstöße gegen Unions- beziehungsweise Völkerrecht nicht Gegenstand einer Volksgesetzgebungsinitiative sein könnten. Im Zweifelsfall solle der Verfassungsgerichtshof entscheiden, ob über ein Thema abgestimmt werden dürfe.
Parlament einbinden	Seitens der SPÖ kommt hingegen der Vorschlag, das Parlament stets in den Volksgesetzgebungsprozess einzubinden, um zu verhindern, dass Grund- und Freiheitsrechte oder supranationales EU-Recht tangiert werden.

Jene Ideen und Papiere sind nun Grundlage von Verhandlungen. Es besteht bereits Allparteieneinigkeit, dass ein weiteres direkt-demokratisches Instrument hinzugefügt werden soll; über die konkrete Ausgestaltung ist man allerdings noch nicht übereingekommen.

Abschaffung bzw. Reform des Bundesrates

Längere Diskussion um Abschaffung	Die gänzliche Abschaffung des Bundesrates – wie sie das BZÖ, aber auch Teile der SPÖ (u.a. Salzburgs Landeshauptfrau Gabi Burgstaller und der steirische Landeshauptmann Franz Voves im März 2010) immer wieder fordern – wird seit Jahren diskutiert. Man argumentiert, dass diese aus 62 Mitgliedern bestehende zweite Kammer wenig Einfluss hat, weil sie in den allermeisten Gesetzesfragen ⁸ gegenüber der ersten Kammer nur ein aufschiebendes Vetorecht besitzt, das vom Nationalrat allerdings einfach übergangen werden kann. Damit ist das Veto des Bundesrats nur suspensiv, stellt lediglich einen Protest dar, hat praktisch aber kein Gewicht. Folglich spricht die Politikwissenschaft von einem „unechten“ Zweikammersystem, denn die Kompetenzen dieser beiden Kammern sind höchst unterschiedlich. Daraus resultiert die Forderung, die zweite Kammer doch einzusparen, zumal die BundesrätInnen in der politischen Realität die Position ihrer KollegInnen der ersten Kammer übernehmen – und der Bundesrat dadurch im Grund nur eine kostspielige Verdoppelung des Nationalrats darstelle.
Nur Protestmöglichkeit	
Symbolpolitische Bedeutung	GegnerInnen der Bundesratsabschaffung wenden ein, dass es in einem föderalen Staat wie Österreich demokratiethoretisch nicht vertretbar sei, wenn es keine Länderkammer gäbe, und verweisen auf die symbolpolitische Bedeutung. Außerdem ist der Bundesrat in letzter Zeit auffällig aktiv geworden und hat zum Beispiel im Jahr 2011 erfolgreich eine Gesetzesinitiative ⁹ eingebracht – die erst zweite Initiative in seiner langjährigen Geschichte! Weiters hat sich der Bundesrat durch den EU-Vertrag von Lissabon neue Kompetenzen verschafft und eine Aufwertung erfahren. Nunmehr hat er unabhängig vom Nationalrat die Möglichkeit einer Subsidiaritätsklage gegen die Europäische Kommission, womit National- und Bundesrat in dieser Frage gleichgestellt sind. ¹⁰
Durch EU mehr Möglichkeiten	

Daher gibt es mittlerweile zahlreiche Vorschläge zur Reform des Bundesrats, etwa ihn mit absolutem Vetorecht auszustatten oder ihm eine – nicht näher erläuterte – Schiedsfunktion bei Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern zuzuerkennen (Vorschlag vom Wiener Landeshauptmann Michael Häupl, SPÖ). Aus dem Bundesrat selbst kommt die Idee, der zweiten Kammer ein Stellungnahmerecht in den Ausschüssen des Nationalrats zu gewähren, damit sie sich schon frühzeitig in den Willensbildungsprozess einschalten kann, noch bevor das Gesetz fix und fertig im Nationalrat beschlossen wird (Vorschlag von Bundesrätin Susanne Neuwirth-Kurz, SPÖ). Die FPÖ tritt für ein „Länderparlament“ ein, das mit den neun Landeshauptleuten, den Abgeordneten der Landtage sowie den FinanzreferentInnen beschickt wird und ein absolutes Veto bei die Länder betreffenden Fragen hat. Eine ähnliche Idee haben die Grünen, die einen „Generallandtag“ fordern, also die Entsendung von Landtagsabgeordneten. Die derzeitige Regierungsposition sieht unter Beibehaltung des prozeduralen Status quo lediglich eine Verringerung von 62 auf 56 BundesrätInnen vor.

Vorschläge zur Reform des Bundesrats

ZWEIKAMMERNSYSTEM AM BEISPIEL DEUTSCHLANDS UND ITALIENS

KritikerInnen des österreichischen Parlamentarismus führen oft die **Bundesrepublik Deutschland** als Vorbild eines „echten“ Zweikammernsystems an. Doch bei genauerer Betrachtung ist dieser Bikameralismus nur wenig stärker ausgeprägt als der österreichische. Denn nach Abstimmung und Annahme im Bundestag (1. Kammer) geht ein Gesetz an den Bundesrat (2. Kammer). Lehnt jener das Gesetz ab, muss der Gesetzesvorschlag im Vermittlungsausschuss behandelt werden. Dieser setzt sich aus je 16 VertreterInnen von Bundestag und Bundesrat zusammen. Ein Kompromiss wird ausgearbeitet, dem Bundestag und Bundesrat dann erneut zustimmen müssen. Doch nur Gesetze, die die Länder umsetzen müssen, an deren Finanzierung sie beteiligt sind oder die die Verfassung ändern, bedürfen der Zustimmung der Bundesländer. Alle anderen Gesetze sind Einspruchsgesetze: In diesen Fällen kann ein Einspruch des Bundesrats vom Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder zurückgewiesen werden.

Von einem perfekten Bikameralismus spricht man hingegen in **Italien**: Das Parlament setzt sich aus zwei Kammern zusammen, dem Abgeordnetenhaus (*Camera dei Deputati*) und dem Senat, die beide über exakt die gleichen Kompetenzen verfügen. Im Gesetzgebungsprozess müssen jedem Gesetz beide Kammern zustimmen. Doch so perfekt ist auch dieses Zweikammernsystem nicht: War es einst Ziel, durch doppelte Beratung die Qualität der Gesetzgebung zu steigern, führte das System letztlich zu den berühmt-berüchtigten Regierungswechseln und einer Entmachtung des Parlaments: Immer häufiger griff die Regierung mit Billigung der Abgeordneten auf das Recht zurück, Gesetze per Verordnung in Kraft zu setzen.

Tamara Ehs und Nino Willroider

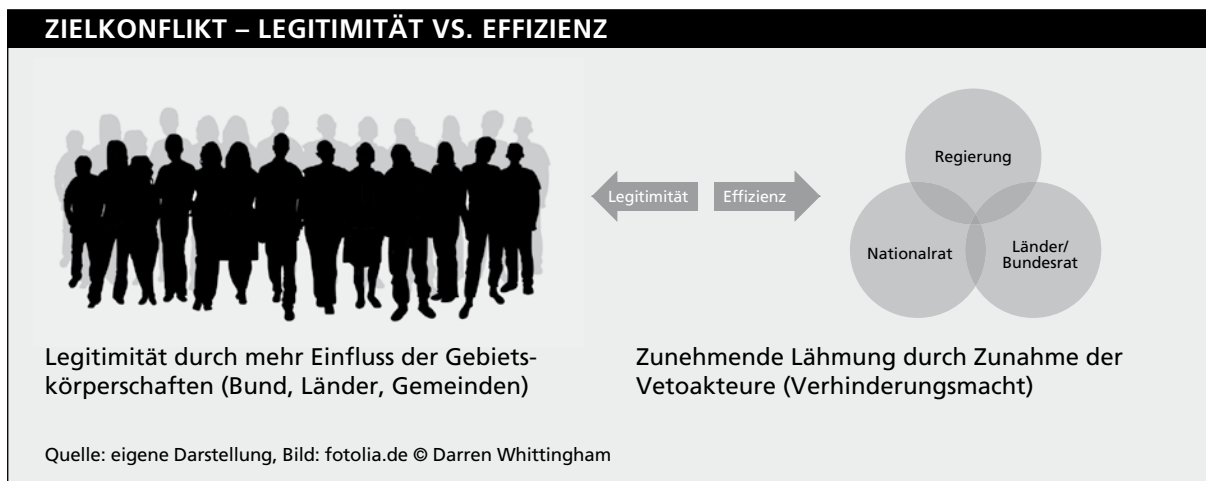
Den AbschaffungsgegnerInnen ist zuzustimmen, dass nach föderaldemokratischen Gesichtspunkten den Ländern eine parlamentarische Vertretung zusteht. Außerdem würde eine Abschaffung die Reformfähigkeit Österreichs zwar auf dem Papier realisieren, bei gleichzeitiger Beibehaltung der Länderstruktur würde aber das politische Gewicht der rechtlich nicht verankerten und demokratisch intransparenten Landeshauptleutekonferenz den fehlenden Bundesrat wieder wettmachen – wodurch nicht nur eine echte Reform ausgeblieben, sondern die Demokratie aufgrund eines Legitimationsdefizits geschädigt wäre.

Ländern steht parlamentarische Vertretung zu

Eine Reform des Bundesrates durch Beschickung mit Mitgliedern der Landesregierungen würde etwa dem Rat der Europäischen Union entsprechen. Das würde den Parlamentarismus fördern, weil dem politischen Gewicht der Länder mit einem echten Zweikammernsystem entsprochen wäre. Eine (zusätzliche) Parallele zur EU, nämlich zum Europäischen Rat als Gremium der Staats- und Regierungschefs- und chefinnen, ergäbe sich durch eine verfassungsrechtliche Verankerung der bislang informellen Landeshauptleutekonferenz, die *in realiter* über immenses politisches Gewicht verfügt. Damit wäre die Verfassung an die politischen Realitäten angepasst.

Mögliche Parallelen zur EU

Veränderung notwendig Für eine Beibehaltung des Ist-Zustandes spricht wenig; eine Abschaffung steht aus föderaldemokratietheoretischen Grundsätzen außer Diskussion, daher ist jede Aufwertung zu begrüßen. Zu beachten ist hierbei aber der bestehende Zielkonflikt zwischen Legitimität und Effizienz (vgl. Kasten dazu): Je mehr Bedeutung man demnach den parlamentarischen Kammern (dem Volk) verleiht, desto mehr Blockadeszenarien ergeben sich im politischen System und desto schwieriger gestaltet sich der Gesetzgebungsprozess.¹¹



Die Erhöhung der Legitimität geht auf Kosten der Entscheidungsfindungseffizienz des politischen Systems.

Verkleinerung des Nationalrats

10 Prozent weniger Abgeordnete Die Reformidee zur Verkleinerung des Nationalrats kommt von den derzeitigen Regierungsparteien SPÖ und ÖVP, die im Zuge geplanter Einsparungsmaßnahmen im März 2012 den Gesetzesantrag einbrachten, künftig auf 10 Prozent der Nationalratsabgeordneten (und auch 10 Prozent der Bundestagsabgeordneten) verzichten zu wollen. Das würde bedeuten, dass in Zukunft nicht mehr 183, sondern nur 165 Abgeordnete im Nationalrat sitzen. Damit wäre die erste Kammer auf exakt jene Abgeordnetenzahl reduziert, wie sie bereits zwischen 1923 und 1971 bestanden hat. 1970/71 war die Zahl im Rahmen der damaligen Demokratie- und Wahlrechtsreformen u.a. aufgrund der gestiegenen Bevölkerungszahl auf 183 erhöht worden.

Zahl bis jetzt nicht in Verfassung festgeschrieben Die Umsetzung dieser Reformidee wäre juristisch relativ einfach, weil die Zahl der Abgeordneten bislang nicht in der Verfassung, sondern lediglich in der Nationalratswahlordnung normiert ist und diese im einfachen Gesetzesrang steht (d.h., ein Drittel der Abgeordneten muss anwesend sein und mehr als die Hälfte müssen zustimmen). Allerdings ist geplant, die Zahl nunmehr in der Verfassung festzuschreiben, was künftige Änderungen erheblich erschwert. Beim Bundesrat wäre die Kürzung der Abgeordneten um 10 Prozent übrigens nicht so einfach, weil man hierfür eine Zwei-Drittel-Mehrheit bräuchte (d.h., die Hälfte der Abgeordneten zum Nationalrat muss anwesend sein und mit zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschließen).

Wenig „pro“, viel „contra“ Für diese Verkleinerung spricht eigentlich nur die Symbolwirkung als „Sparmaßnahme am eigenen Leibe“, denn schließlich müsse in diesen Zeiten „jeder den Gürtel enger schnallen“, wie allenthalben nicht nur in Boulevardzeitungen zu lesen ist. Hingegen spricht vieles gegen eine Verkleinerung; etwa dass sich kleinere Kammern negativ auf die Kontrollfunktion des Parlaments sowie auf die Oppositionsarbeit der kleineren Parteien auswirken, betonen vor allem die Grünen. Denn für kleinere Fraktionen würde es schwieriger,

mit wenigen Abgeordneten die breite parlamentarische Themenpalette abzudecken. Während größere Parteien – die ja meist die Regierung stellen – aufgrund ihrer Regierungsmitglieder in den Ministerien zahlreiche BeamtInnen zur Hilfe haben, müssten die Oppositionsfraktionen mit weniger Ressourcen für die Regierungskontrolle – immerhin eine der Hauptaufgaben des Parlaments – zuständig sein.

**Nachteil
für kleine
Fraktionen**

Außerdem würde eine Verkleinerung des Nationalrats zu einer geringeren Vertretung der → Wahlkreise führen, was im repräsentativen Modell demokratiepolitisch problematisch ist. Steigt mit einer Verkleinerung des Nationalrats zwar automatisch die Bedeutung des/r einzelnen Abgeordneten, so hätte dies aber bei steigender Bevölkerungszahl zur Folge, dass die Wählerbindung an den Abgeordneten/die Abgeordnete noch weiter sinkt, weil ein Abgeordneter bzw. eine Abgeordnete künftig eine viel größere Zahl von BürgerInnen zu betreuen hätte. Außerdem könnten die Parteien aufgrund des gegebenen Systems der Mandatsermittlung weniger ExpertInnen in den Nationalrat entsenden, wodurch diesem eine Menge an Expertenwissen entginge. Das widerspräche dem von der Bundesregierung im eigenen Gesetzesvorschlag ausgegebenen Ziel, die Qualität der parlamentarischen Arbeit sowie den Kontakt mit den BürgerInnen auszubauen. Andernfalls müsste man den Beamtenstab im Parlament erhöhen, wodurch die Idee der Einsparungsmaßnahme wiederum nur kosmetischer Natur wäre. Im November zogen die Regierungsparteien ihren Antrag auf Verkleinerung des Nationalrats jedoch zurück, weil sie diese Reform nicht ohne Zustimmung der Opposition durchführen wollten. Laut SP-Klubchef Cap wolle man aber in der nächsten Legislaturperiode einen neuen Anlauf starten.

**Geringere
Vertretung
der Wahl-
kreise**

**Qualität der
parlamenta-
rischen
Arbeit leidet**

Reform des Nationalratswahlrechts

Zur Diskussion steht immer wieder eine Entscheidung zwischen dem geltenden Verhältniswahlrecht (Abbildung der tatsächlichen Stimmverteilung [vgl. „Kasten Gegenüberstellung Verhältnis- und Mehrheitswahlrecht“]) und einem Mehrheitswahlrecht (die Partei mit den relativ meisten Stimmen erhält im Nationalrat die absolute Mehrheit: „The winner takes it all“). Da das Mehrheitswahlrecht kleinere Parteien jedoch automatisch ausschließt – weswegen Grüne, FPÖ und BZÖ für eine Beibehaltung des Verhältniswahlrechts eintreten –, wurden für Österreich Alternativen konzipiert (vgl. u.a. die Grafik „Wahlrechtsmodelle im Vergleich“).

**Verhältnis-
vs. Mehrheits-
wahlrecht**

Beim Modell des minderheitenfreundlichen Mehrheitswahlrechts 50 plus 1: „Mehrheitswahlrecht light“, das der Grazer Rechtswissenschaftler Klaus Poier seit 1998 im Auftrag der ÖVP Steiermark entwickelte¹², werden der stimmenstärksten Partei 50 Prozent der Mandate plus ein Mandat zugesprochen, womit diese Partei die absolute Mehrheit im Nationalrat erhält und somit für die meisten Gesetzesvorhaben keinen Koalitionspartner benötigt. Der Rest der Mandate würde gemäß diesem Modell allerdings nicht verfallen, sondern auf die anderen Parteien auf Grundlage des Wahlergebnisses verhältnismäßig verteilt werden.

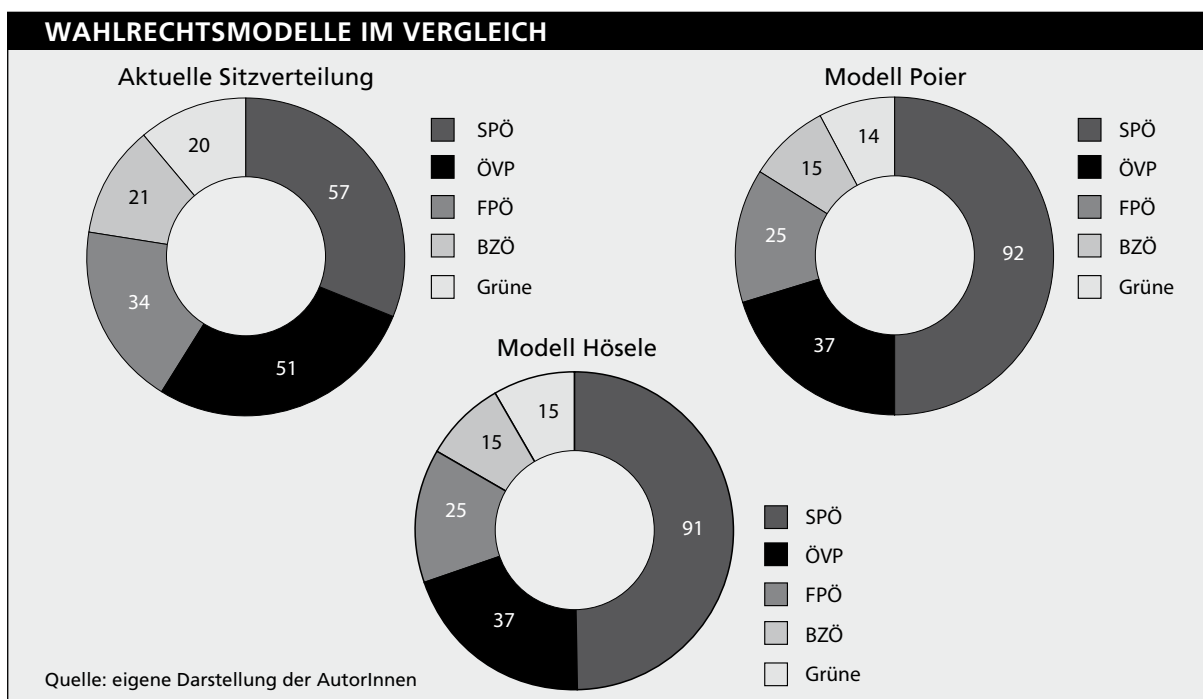
**50 plus 1:
„Mehrheits-
wahlrecht
light“**

Für diese Idee spricht, dass langwierige Koalitionsverhandlungen entfallen und die Regierung mehr Gestaltungskraft hat. Zudem wäre die Regierungspartei klar verantwortlich, Koalitionsstreitigkeiten blieben aus. Denn Koalitionen müssten nur mehr für Gesetze im Verfassungsrang gesucht werden, und hierbei könnten die PartnerInnen wechseln, was eine Belebung des Parlamentarismus, insbesondere des freien Mandats auf Seiten der Oppositionsparteien, nach sich ziehen könnte.

**Belebung des
Parlamenta-
rismus**

Gegen das minderheitenfreundliche Mehrheitswahlrecht spricht jedoch, dass eine Mehrheit mit nur einem Stimmenplus nicht besonders stabil ist und außerdem dem freien Mandat für Abgeordnete der Regierungspartei entgegenläuft; der in der politischen Praxis bereits bestehende Klubzwang würde (bliebe) unumgänglich. Für die Abgeordneten würde dies

**Instabile
Mehrheiten,
Klubzwang
erhöht**



Darstellung der aktuellen und der möglichen Sitzverteilungen gemäß den einzelnen Wahlrechtsvorschlägen von Poier und Hösele. Die Berechnungen basieren auf den Ergebnissen der letzten Nationalratswahl.

Einschränkung für die Oppositionsrechte

immensen Druck bedeuten: Wenn eine/r dagegen stimmen möchte oder auch nur krank und daher nicht anwesend ist, gibt es schon keine Regierungsmehrheit mehr. Zur Lösung dieses Problems könnte die Mehrheitsprämie höher angesetzt werden (also die Hälfte der Mandate plus zwei, drei oder vier Mandate). Jedoch würden in dieser Variante einzelne Parteien vielleicht unter die Zahl von 20 Abgeordneten fallen, wodurch sie einige Rechte wie beispielsweise die Forderung nach namentlichen Abstimmungen oder die Erteilung von Prüfungsaufträgen an den Rechnungshof nicht mehr ausüben könnten. Dies würde eine erhebliche Einschränkung für die Oppositionsrechte und damit schließlich für eine Kernaufgabe des Parlaments, die Kontrolle, haben, sofern die für solch Anträge geforderte Mindestanzahl nicht entsprechend gesenkt wird.

50 minus 1: Koalitionsvielfalt

Aus diesem Grund entwickelte der ehemalige ÖVP-Bundesrat Herwig Hösele als Gegenvorschlag das minderheitenfreundliche Mehrheitswahlrecht 50 minus 1: Dieses Modell gesteht der stimmenstärksten Partei 50 Prozent der Mandate minus eins zu, womit der Wahlsieger verpflichtet wäre, sich einen Koalitionspartner zu suchen. Für dieses Konzept spricht, dass jener Koalitionspartner wohl eine kleinere Partei wäre, was wiederum den Parlamentarismus beleben würde, weil nun auch Parteien Regierungsverantwortung erlangen, die im Verhältniswahlrecht weniger leicht zum Zug kommen. Ein Gegenargument ist aber, dass die Siegerpartei innerkoalitionär mit überproportionaler Macht ausgestattet würde, die dem Wahlergebnis nicht entspricht und es dem kleinen Koalitionspartner extrem schwer macht. Es ist daher zu bezweifeln, dass sich ein Koalitionspartner findet, mit dem dann stabile Regierungsverhältnisse gestaltet werden könnten.

Positive Auswirkungen

Negative Auswirkungen

Nichtwählerprämie

Wähleranreiz

Die steirische ÖVP-Landesrätin Kristina Edlinger-Ploder erweiterte diese Ideen um das Konzept der Nichtwählerprämie: Die Partei mit der relativen Stimmenmehrheit bekommt die fiktiven Stimmen der NichtwählerInnen zugeteilt – und damit meist wohl die absolute Mandatsmehrheit. Die übrigen Mandate werden verhältnismäßig aufgeteilt. Edlinger-Ploder verspricht sich davon einen Anreiz, vom Wahlrecht Gebrauch zu machen.

GEGENÜBERSTELLUNG VERHÄLTNIS- UND MEHRHEITSWAHLRECHT	
<p>Mehrheitswahl Verhinderung der Parteienzersplitterung. Kleine Parteien haben geringe Chancen, Parlamentsmandate zu erlangen</p> <hr/> <p>Förderung der Parteienkonzentration in Richtung auf die Herausbildung eines Zweiparteiensystems</p> <hr/> <p>Förderung stabiler Regierungen in Form parteilicher Mehrheitsregierungen</p> <hr/> <p>Förderung politischer Mäßigung, da die Parteien um die gemäßigte Wählerschaft in der Mitte kämpfen und bei einem Wahlsieg auch die (alleinige) politische Verantwortung übernehmen müssen. Die Parteien müssen also ihr Programm an der gemäßigten Wählerschaft und am Machbaren ausrichten.</p> <hr/> <p>Förderung des Machtwechsels, da geringe Veränderungen in den Stärkeverhältnissen der Parteien nach Wählerstimmen große Veränderungen nach Mandaten auslösen können</p> <hr/> <p>Quelle: www.wahlrecht.de</p>	<p>Verhältniswahl Parlamentsrepräsentation möglichst aller Meinungen und Interessen im Verhältnis ihrer Stärke unter der Wählerschaft</p> <hr/> <p>Verhinderung eines Kartells etablierter Parteien. Berücksichtigung gesellschaftlicher Wandlungen und neuer politischer Strömungen bei der Umsetzung von Stimmen in Mandate</p> <hr/> <p>Verhinderung allzu künstlicher politischer Mehrheiten, denen keine tatsächliche Mehrheit in der Wählerschaft entspricht</p> <hr/> <p>Förderung vereinbarter Mehrheiten durch Aushandeln und Kompromisse, an denen verschiedene gesellschaftliche Kräfte beteiligt sind</p> <hr/> <p>Verhinderung extremer politischer Umschwünge, die weniger das Ergebnis grundlegender Veränderungen der politischen Einstellungen der Wählerschaft sind als vielmehr Folge des Verzerrungseffekts des Wahlsystems</p>

Die Forderung nach Einführung des Mehrheitswahlrechts kamen in den letzten Jahren meist aus dem ÖVP-Lager, werden aber leiser, wenn – wie nach der letzten Nationalratswahl 2008 – die ÖVP nicht als stimmenstärkste Partei hervorgeht. Wie der Kasten „Wahlrechtsmodelle im Vergleich“ zeigt, hätte gemäß dem jüngsten Wahlergebnis nach den Mehrheitsmodellen jedenfalls die SPÖ die überragende Mandatsmehrheit.

Aktuell tritt vor allem die „Initiative Mehrheitswahlrecht und Demokratiereform“ unter der Federführung von Heinrich Neisser, Herwig Hösele und anderen ehemaligen ÖVP-PolitikerInnen öffentlich wirksam auf. Neben dem minderheitenfreundlichen Mehrheitswahlrecht propagiert sie direkte Demokratie und – dies ist mittlerweile auch der neue ÖVP-Schwerpunkt – eine Personalisierung des Wahlrechts.

Personalisierung des Wahlrechts

Nach einer weiteren Idee Klaus Poiers sollten 100 Abgeordnete direkt in den → Wahlkreisen und der Rest (83 oder künftig 65) über Landes- bzw. Bundeslisten gewählt werden. Der/Die WählerIn entscheidet sich in dieser Mischform aus direktem Wahlrecht und Listenwahlrecht nur für die Person, nicht für die Partei, wovon sich die InitiatorInnen mehr Bürgernähe versprechen.

Mischform aus direktem und Listenwahlrecht

Problematisch ist aber, dass hierbei die Parteien in ihrer Möglichkeit, Listen zu erstellen, beschränkt werden. Daraus folgt, dass die Bevölkerung auf der Wahlliste nicht mehr repräsentativ abgebildet ist. Denn bei der Listenerstellung werden parteiintern demographische Daten wie Geschlechterverteilung, Altersstruktur und Berufsgruppen berücksichtigt, um Repräsentativität zu gewährleisten. Bei einem personalisierten Wahlrecht könnte nur mehr der- oder diejenige zur Wahl stehen, die/der z.B. aufgrund seines/ihrer Vermögens einen teuren Wahlkampf führen und dadurch auf sich aufmerksam machen kann.

Da bei Forderungen nach einer Wahlrechtsreform meist der Wunsch nach einer stabilen Regierung und somit dem Vermeiden kostspieliger vorgezogener Neuwahlen im Vordergrund steht, konterte die SPÖ-Nationalratspräsidentin Barbara Prammer mit ihrer Idee

Vermeiden von Neuwahlen

**Stärkung des
Parlaments**

des Neuwahlverbots beim Platzen einer Regierungskoalition. Nach diesem norwegischen Modell müssten sich dann aufgrund der bei der letzten Wahl ermittelten Mandate neue Mehrheiten finden; auch Minderheitsregierungen wären möglich. Laut Prammer würde dies das Parlament stärken, weil viele Verhandlungen im Nationalrat und nicht mehr auf Regierungsebene stattfänden. In der Tat wählt man ja bei Nationalratswahlen nicht die Bundesregierung (Exekutive), sondern eben den Nationalrat (Legislative). Ein Scheitern der Regierung bedeutet kein Scheitern der Arbeit der Nationalratsabgeordneten.

Weiterführende Literatur

Ehs, Tamara/Gschiegl, Stefan/Ucakar, Karl/Welan, Manfred (Hrsg.): Politik & Recht. Spannungsfelder der Gesellschaft. Wien 2012
Funk, Bernd-Christian: Einführung in das österreichische Verfassungsrecht, 14. Auflage. Graz 2011

Tálos, Emmerich/Kittel, Bernhard: Gesetzgebung in Österreich: Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen. Wien 2001

- 1 Kelsen, Hans: Demokratie. Tübingen 1927, S. 44
- 2 Metöken waren dauerhaft in Attika lebende Fremde, die keine Bürgerrechte (und damit keine politischen Mitwirkungsrechte) besaßen.
- 3 „Volksgesetzgebung“: BürgerInnen sollen ein Gesetz initiieren und bei entsprechend hoher Unterstützung darüber abstimmen können
- 4 BürgerInnen sollen das Recht haben, auf Bundes- und Landesebene innerhalb einer bestimmten Frist eine Volksabstimmung über einen gefassten Gesetzesbeschluss auszulösen
- 5 Erkenntnis G 103/00-22 vom 18. Juni 2001 (VfSlg 16.241/2001). Siehe dazu Öhlinger, Theo: Bundesverfassungsrechtliche Grenzen der Volksgesetzgebung. Montfort 2000; sowie Willi, Ulrich: Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“. 2005
- 6 Vgl. Christmann, Anna: In welche politische Richtung wirkt die direkte Demokratie? Baden-Baden 2009
- 7 Vgl. Ehs, Tamara/Kaufmann, Bruno: Federalism and Direct Democracy. The Swiss Case in the Age of Transnational Politics, in: Journal on International Constitutional Law, 4(2)/2010, S. 180–190
- 8 Ein absolutes Vetorecht hat der Bundesrat lediglich bei Gesetzen, durch welche die Kompetenzen der Länder eingeschränkt werden, bei Gesetzen, die die Rechte des Bundesrates selbst betreffen, sowie bei Staatsverträgen, die die Angelegenheiten des selbstständigen Wirkungsbereiches der Länder regeln.
- 9 Der Vorschlag zielte auf eine „kleine Verwaltungsreform“ ab und sah vor, engere Kooperationsmöglichkeiten über Gemeindegrenzen hinweg zu ermöglichen, vgl. Parlamentskorrespondenz Nr. 552 vom 01.06.2011. Das Gesetz (BGBl I Nr 60/2011) trat mit 1. Oktober 2011 in Kraft.
- 10 Vgl. die sog. Lissabon-Begleitnovelle (BGBl I 57/2010). Näher dazu Galiciani, Bernard: Die Stärkung der Mitwirkungsrechte des Nationalrates und Bundesrates durch die Lissabon-Begleitnovelle, in: Journal für Rechtspolitik, 19/2011, S. 173–183
- 11 Dazu näher: Bass, Bernhard M.: Bass and Stogdill's Handbook of Leadership: Theory, Research? Managerial Applications. London 1990
- 12 Vgl. Poier, Klaus: Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht. Rechts- und politikwissenschaftliche Überlegungen zu Fragen des Wahlrechts und der Wahlsystematik. Wien 2001



WEBTIPP

www.mehrheitswahl.at

Der „Demokratiefbefund 2012“ der Initiative Mehrheitswahlrecht und Reform zeigt auf, dass sich einerseits das Vertrauen in die österreichische Politik auch 2012 auf demokratiepolitisch beunruhigend tiefem Niveau befindet, während es andererseits zahlreiche Vorschläge zur Reform gibt.

► www.mehrheitswahl.at → Demokratiefbefund 2012