Ferdinand A. Hermens Demokratie oder Anarchie?

Demokratie oder Anarchie?

Untersuchung
über die Verhältniswahl

Von Ferdinand A. Hermens

Mit einem Vorwort von Alfred Weber †
und einer Einführung von Carl J. Friedrich

Zweite Auflage

Westdeutscher Verlag
Köln und Opladen 1968

**Der Titel der amerikanischen Originalausgabe lautet:
Democracy or Anarchy?
Veröffentlicht 1941 im Verlag der „Review of Politics“
University of Notre Dame, Indiana, USA
Die ursprüngliche Übersetzung besorgte Dr. Ursula Wetzel
Die erste Auflage erschien 1951
im Wolfgang Metzner Verlag, Frankfurt a. M.**

ISBN 978-3-322-97929-2 ISBN 978-3-322-98475-3 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-322-98475-3

**Verlags-Nr. 051 041
© 1968 by Westdeutscher Verlag GmbH, Köln und Opladen
Gesamtherstellung: Dr. Friedrich Middelhaue GmbH, Opladen
Umschlaggestaltung: Herbert W. Kapitzki, Ulm**

Zur zweiten Auflage

Die Entstehungsgeschichte dieses Buches reicht in die letzten Jahre der Weimarer Republik zurück. Mitte der 1920er mehrten sich die Stimmen derer, die auf die nachteiligen Folgen der Verhältniswahl hinwiesen; die Kritiker waren sich bewußt, daß die Republik auch an anderen Lasten zu tragen hatte, aber sie wußten, daß diese Lasten nur deswegen so drückend werden konnten, weil die Verhältniswahl eine einigermaßen geschlossene politische Willensbildung und dadurch die Mobilisierung der Abwehrkräfte verhinderte.

Der Verfasser kam als Student mit diesen Kreisen, und insbesondere mit Johannes Schauff, in Verbindung. Es schien uns, daß eine Schrift, in der auch die relevanten Erfahrungen des Auslandes behandelt wurden, eine geeignete Grundlage für eine „konzertierte Aktion“ mit dem Ziel einer Reform und dadurch Rettung der Weimarer Republik darstellen würde. Bei der SPD hofften wir auf Mitarbeit von Männern wie Carlo Mierendorff und Julius Leber, bei den Demokraten auf ihren Fraktionsführer Erich Koch-Weser, auf Finanzminister Dietrich und (so glaubte ich damals annehmen zu können) auch Theodor Heuss, der später, wie vor ihm Gertrud Bäumer, Aufsätze von mir in der von Friedrich Naumann begründeten „Die Hilfe“ veröffentlichte; im Zentrum konnten wir neben Johannes Schauff auch auf Politiker wie Joseph Wirth, Heinrich Vockel, Heinrich Krone und Journalisten wie Heinrich Teipel rechnen.

Die Ereignisse schritten über uns hinweg. Es war dem Mut von Adolf Weber und Konrad Beyerle zu verdanken, daß die Görresgesellschaft noch 1933 meine Schrift „Demokratie und Wahlrecht“ veröffentlichte; sie konnte natürlich nicht mehr zur Wirkung kommen. Das in ihr enthaltene Material war jedoch in den folgenden Jahrzehnten, die ich in den Vereinigten Staaten verbrachte, von Nutzen im Kampf gegen diejenigen, die, wie Sir Roger (später Lord) Vansittart und Henry Morgenthau jun. die Auffassung vertraten, das deutsche Volk sei nur mit Gewalt niederzuhalten; entweder hätten die „Deutschen“ Hitler gewollt oder sie seien politisch zu wenig reif, um den Erfolg eines solchen Demagogen zu verhindern. Die Antwort — in ihrem theoretischen Teil auf die klassischen Vertreter des demokratischen Gedankens in den angelsächsischen Ländern, wie James Madison und Walter Bagehot zurückgehend — war: Was in Deutschland scheiterte, war nicht die Demokratie als solche, sondern ihre durch die Verhältniswahl geschwächte Variante; bei konsequentem Proporz hätten, inmitten der Weltwirtschaftskrise, auch

die angelsächsischen Länder ihre Probleme gehabt, genauso wie vorher in Italien ein ehrlicher Versuch, den Verfassungsstaat zur Wirklichkeit zu machen, an der Kombination von inneren und äußeren Belastungen mit der Verhältniswahl zugrunde gegangen war. So stellte die Kritik am Proporz — in dieser Form entwickelt, in meinen Schriften „Democracy or Anarchy?“ 1941, und „The Tyrants' War and the Peoples' Peace“, 1944, — ein gutes Stück des Vertrauens in Deutschland her; diese Kritik könnte auch heute noch helfen, wesentliche Aspekte der „unbewältigten Vergangenheit“ in die richtige Perspektive zu rücken.

Aber — sehen die Dinge nicht heute, nach zwanzig Jahren einer personalisierten Verhältniswahl mit Sperrklausel anders aus? Sie tun es, aber nicht, weil sich die Natur der einschlägigen Probleme gewandelt hat. Zunächst ist die Sperrklausel nicht aus dem Gedankengut des Proporz entstanden; sie ist eine Konzession an die an ihm geübte Kritik. Und dann sind ihre Folgen begrenzt. Kommen einmal extremistische Gruppen über die Hürde der Sperrklausel hinweg, so haben sie nur Vorteile von ihr. Im Frankreich der Vierten Republik war der Proporz im — relativ — kleinen Wahlkreis das Äquivalent der deutschen Sperrklausel; die Kommunisten mit ihren immer mehr als 20 Prozent der Wählerschaft erhielten daraufhin einen Teil der Sitze, die kleine und gemäßigte Parteien verloren.

Schließlich ist das „politische Wunder“ der Bundesrepublik dem „Wirtschaftswunder“ zu verdanken. Alfred Weber stieß in seinem 1951 geschriebenen Vorwort zur ersten deutschen Ausgabe dieser Schrift einen Warnruf aus; zwischen 1946 und 1951 hatte sich eine weitgehende Desintegration des deutschen Parteiensystems entwickelt, kulminierend in den Erfolgen des BHE und der SRP. Was später diesen Parteien den Boden entzog, war, wie Werner Kaltefleiter in seiner Schrift „Wirtschaft und Politik in Deutschland“ mit einem überraschenden Reichtum an statistischen Einzelheiten gezeigt hat, im Grunde die „Perzeption“ des wirtschaftlichen Aufschwunges durch die Wähler.

Das ist jedoch ein schwacher und schwankender Boden für politische Stabilität; wir leben im Zeitalter der „Revolution der steigenden Erwartungen“, und so konnte die an sich geringfügige Rezession von 1966/67 von den Erfolgen der NPD und von verbesserten Chancen einer neuen linksradikalen Partei begleitet sein. Wie Götz Briefs und Gerhard Schröder es formulierten: In der Bundesrepublik besteht eine „Schönwetterdemokratie“. Verdient nicht gerade unsere junge Generation etwas Besseres?

Die Probleme, die sich mit einer Analyse des Wahlrechts und der mit ihm zusammenhängenden Faktoren verbinden, sind allerdings heute so komplex geworden, daß sie nicht mehr im Rahmen einer einzigen Schrift behandelt werden können. Daher enthält dieser Neudruck neben der vom Wandel der Zeit nicht betroffenen Grundlegung nur den in sich abgeschlossenen Teil, der bis zum Beginn des Zweiten Weltkrieges reicht. Die seitherige Entwicklung in den größeren Ländern ist in meiner zur gleichen Zeit in neuer Auflage erscheinenden „Verfassungslehre“ behandelt worden. Dazu treten die übrigen Publikationen des Kölner „Forschungsinstitutes für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen“. Von den Ländermonographien war die erste die Schrift von Georg Geismann, „Politische Struktur und Regierungssystem in den Niederlanden“; in diesem Jahr folgt Karl-Heinz Nassmacher, „Das österreichische Regierungssystem: Die Wahl zwischen ‚großer Koalition‘ und alternierender Regierungsweise“, und für das kommende Jahr ist Paul Kevenhörster, „Das politische System Japans“ vorgesehen.

Kürzere Darstellungen sind in dem halbjährlich erscheinenden Jahrbuch „Verfassung und Verfassungswirklichkeit“ enthalten; bisher sind neben einer Reihe von Artikeln über Probleme der Bundesrepublik Analysen von Österreich, Chile, Indien, Japan, Kanada, Belgien, Nigerien, der Türkei, Malaia, der Schweiz, Australien, Dänemarks, Indonesiens und Uruguays erschienen. In allen Fällen ist die Kombination der relevanten Variablen verschieden, und doch treten im Zusammenhang von politischer Form und sozialer Materie immer wieder die bekannten typischen Probleme hervor. Sinn des Jahrbuchs ist ein dauernder Dialog zwischen denen, die an der Erforschung dieser Probleme interessiert sind. —

Diese Schrift erscheint wenige Monate nach dem Tode von Helmut Unkelbach; sie ist seinem Andenken gewidmet. Unkelbachs „Grundlagen der Wahlsystematik“ formulieren die wesentlichen Aspekte des Problems mit unübertrefflicher Schärfe; die Klarheit seiner Darstellungen wird auch in Zukunft ihre Wirkungen haben. Sein Beitrag zur Brüning-Festschrift über „Ursachen des Zusammenbruchs der Weimarer Republik und ihre Lehren“ stellt eine gelungene Analyse der Interdependenz verschiedener Faktoren dar. Einige Beiträge von ihm zur gegenwärtigen Wahlrechtsdiskussion werden noch erscheinen. Freunde wie Gegner werden ihm ein ehrendes Andenken bewahren.

Köln, den 9. April 1968

Ferdinand A. Hermens

Vorwort zur deutschen Ausgabe

von

Alfred Weber

Hat man in Deutschland schon verstanden, daß es sich bei der Frage Mehrheits- oder Proportionalwahl nicht nur um ein technisches Problem handelt, nicht darum, wie man jeder abgegebenen Stimme das ihr genau entsprechende politische Gewicht gibt und dergleichen, — sondern um die Frage, ob man begreift, was Demokratie bedeutet, daß sie heißt, im Rahmen der Freiheit und Selbstbestimmung ein politisches Handlungsgebilde entstehen zu lassen, das ebenso viel Entschlußkraft und ebenso viel oder mehr persönliche Qualität der Führung hat als irgend eine ganz oder teilweise autoritäre politische Form, welche das Leben als andere Möglichkeit darbietet, daß sie insbesondere heute ebenso viel Entschlußkraft, Stabilität des Handelns und höhere qualitative Auslese enthalten muß als sie der gegenwärtige große Konkurrent, der autoritäre Totalitarismus, aufweist oder aufzuweisen vermag um den Preis der Aufgabe der Freiheit und Selbstbestimmung?

Hat man begriffen, nach welchen Prinzipien Demokratie aufgebaut sein muß, sofern sie unter entscheidender Mitwirkung von Vertretungskörpern, also Parlamenten und dergleichen, demnach als *i n d i r e k t e* Demokratie politisch handlungsfähig und nach den führenden Persönlichkeiten ein den Umständen gewachsener Mitspieler in der Politik sein soll?

Jeder weiß: *d i r e k t e* Demokratie, die die reguläre gesetzgebende, ja unter Umständen Exekutivaktion weitgehend durch unmittelbare Volksabstimmung laufend bestimmt oder entscheidend kontrolliert sein läßt, ist nur in kleinen politischen Körpern mit dafür stark ausgebildeter Tradition wie in der Schweiz möglich. Die Bedeutung der Vertretungskörperschaften wird hier im Gewicht vermindert. In großen politischen Körpern aber ist die politische Willensbildung nur durch sie als ganz entscheidendes Medium möglich. Das gilt auch dort, wo man die Exekutive von der alltäglichen parlamentarischen Vertrauenskontrolle freigesetzt und einem relativ selbständigen Präsidenten übertragen hat, wie etwa in den Vereinigten Staaten. Auch hier kommt für die geradlinige Entschlußkraft und das Niveau der Regierung schließlich alles darauf an, ob als entscheidende politische Faktoren Vertreterkörperschaften existieren, die diese beiden Momente ga-

rantieren. Nur daß in diesem Fall, wo die Notwendigkeit der täglichen Bestätigung der Exekutive durch das Parlament wegfällt und an ihre Stelle die vom Volk zu bestätigende Auswahl des Präsidenten als Trägers der Exekutive durch Vertreterversammlungen (Konvente) der miteinander rivalisierenden Parteien gesetzt ist, die „Volksvertretung“ für die Exekutive in die Parteien als Vertretungskörperschaften verlegt ist, die dann in der Präsidentenwahl für ihren Entschluß um das Vertrauen und die Bestätigung der Wähler werben müssen.*)

Auch dieses System, bei dem also für die Wahl der Exekutive die Parteien als Vertreterkörperschaften an die Stelle des Parlaments gesetzt sind und das dadurch in seinem Funktionieren unter Vertretungsgesichtspunkten äußerlich undurchsichtiger ist als das rein parlamentarische, ändert nichts daran, daß alles darauf ankommt, ob die Vertretungskörperschaften, nämlich Parlamente und Parteien — beide sind dies — so aufgebaut sind, daß sie die beiden entscheidenden Funktionen: geradlinige Handlungsfähigkeit und Niveau der Entschlüsse (gleich Qualität der auszuwählenden Persönlichkeiten) erfüllen.

Die Einleitung dieses Buches von C. J. Friedrich zeigt, daß schon der erste namhafte Vertreter des Verhältniswahlrechts, J. St. Mill, das Wesen der Demokratie mißverstanden hat, indem er die demokratischen Vertretungskörperschaften als verkleinernde Photographie der mannigfaltigen politischen Strömungen des Volkes sich vorstellte. Bereits sein literarischer Gegner, Walter Bagehot, machte klar, daß er vergessen hatte, daß die Vertreterkörperschaften Träger und Schöpfer handlungsfähiger Regierungen sein müssen, daß also seine Konzeption der Demokratie falsch war, indem sie deren entscheidende Institute als bloße Meinungsgebilde sah und nicht als politische Handlungsgebilde ganz bestimmter Art. Schon hier ist also deutlich geworden, daß Vertretung durch Proportional- oder Mehrheitswahl nichts bloß Technisches ist, das man gegeneinander abwägen kann auf der Ebene vollkommeneren oder unvollkommeneren Meinungsausdrucks. Sondern daß die Wahl des einen oder anderen Systems heißt Blindheit oder Aufgeschlossenheit gegenüber der Tatsache, daß die Demokratie, wie jede politische Formung, ein Handlungsgebilde ist, und, will sie bestehen, ein auf der Grundlage der Freiheit ruhendes möglichst gut funktionierendes Handlungsgebilde sein muß.

*) So ist, abgekürzt gesagt, die jetzige Form der Wahl eines amerikanischen Präsidenten, prinzipiell gesehen.

Der Nachweis, daß darüber, ob sie das ist, weitgehendst Mehrheits- oder Verhältniswahl entscheidet, und daß dabei die Alternative heißt: Annahme oder Nichtannahme der relativen Mehrheitswahl (gewählt ist, wer die relativ meisten Stimmen erhält: Pluralitäts-System), dieser Nachweis, der geführt wird durch Verarbeitung und Prüfung des gesamten Materials über die Resultate des Proporzwahlrechts seit seiner Einführung, die im ganzen überall erst seit 1915/19 erfolgte, ist einer der wesentlichen Inhalte dieses Buchs. Es trägt nach seinem in dieser Beziehung kaum zu widerlegenden Resultat mit Recht den Titel "Democracy or Anarchy".

Aber es ist in ihm zugleich die gesamte, noch viel weiter gehende „dynamische Wirkung“ des Proportionalwahlrechts sowohl prinzipiell entwickelt wie an den Tatsachen im einzelnen nachgeprüft.

Jeder Deutsche sollte heute, wo wir — Gott sei es geklagt! — wieder im Bonner Grundgesetz ein durch die Einfügung der Mehrheitssitze nur kaschiertes Proportionalwahlrecht haben, mit der Konsequenz, daß die Entfaltung der Parteizersplitterung bereits wieder beginnt (Anwachsen der Splitterparteien von 1946 in den Landtagswahlen bis 1949 von 7,8 auf 30,2% für den Bundestag. Schon wieder Notwendigkeit von langen Koalitionsverhandlungen für die Regierungsbildung und übermäßiger Einfluß der Splitterparteien), jeder sollte die erschütternden Analysen lesen, wie wir durch dieses Wahlrecht zum Hitlerismus gelangten, ebenso wie Italien zum Faschismus — Analysen, die das aufs genaueste belegen.

Jeder sollte sich aber auch, wenn er das Fortleben, oder richtiger das Entstehen von so etwas wie wirklicher Demokratie in Deutschland will und die Vermeidung des erneuten Abgleitens in Totalitarismus wünscht, die positiven Seiten für ein demokratisches Funktionieren, die herausgearbeitet werden, zu Gemüt führen und zu eigen machen, ebenso wie die Einsicht in die sorgfältig auseinandergesetzten und belegten Gefahren — die beide von relativer Mehrheitswahl oder Proporz abhängen. Die positiven Seiten: bei relativer Mehrheitswahl Zwang zum Zweiparteiensystem oder zu etwas, was ihm praktisch gleichsteht; was bedeutet: in jedem Fall handlungsfähige Regierung und deren demokratische Ergänzung und Kontrolle durch eine bei der nächsten Wahl eventuell verantwortungs- und handlungsfähige Opposition, geistig: politische Integration durch beiderseitige Ausrichtung auf evtl. Regierungsfähigkeit und Verantwortlichkeit; technisch: das Sich-Herausbilden der grundlegenden demokratischen Spiel-

regeln, nämlich einer wirklichen „Gewaltenteilung“ zwischen den Parteien samt abwechselndem Besitz der Gewalt, was im Rahmen der Freiheit das größtmögliche Maß von politischer Gerechtigkeit bedeutet; ferner: Auslese einer entsprechenden politischen Elite und Heraufkommen junger Kräfte, weil die Persönlichkeit in ihrer Verbindung mit der Bevölkerung bei Mehrheitswahl in deren Ein-Mann-Bezirken entscheidend ist, und weil der große Umfang der Parteien den „bewährten Führern“ und der „Maschine“ die Möglichkeit und die Tendenz gibt, zugkräftigen jungen Elementen neben sich einen Raum zu geben, also Hebung der Führungsqualität und Förderung qualifizierten Nachwuchses. — Und die negativen Seiten bei Proporz: Zersplitterung der Parteien ohne Rücksicht auf handlungsfähige Mehrheiten, ihre Radikalisierung und Dogmatisierung, da sie es nun auf Meinungsabspiegelung ohne Rücksicht auf politische Handlungsverantwortlichkeit abstellen; also Desintegration des politischen Gesamtkörpers und seines Lebens, verstärkt durch das Anwachsen von radikalen Flügelparteien, die von dem jetzt rücksichtslosen Meinungskampf profitieren; persönliche Überalterung und Verkalkung der „Verantwortungs“parteien durch ihr Zusammenschrumpfen gegenüber den verantwortungslos radikalen bloßen Meinungs- und Propagandaparteien; mit der Folge der Vorherrschaft des Bonzentums und der „Alten Garde“ bei den ersteren; stetiges Sich-selbst-wieder-Wählen dieser alten Garde durch die Okkupation der besten, schließlich beim Zusammenschrumpfen allein aussichtsreichen Plätze auf den Listen. Und so fort.

Man kann in diesem Buch weiter lernen, wie in einigen kleineren Ländern (BENELUX, Irland, Schweiz, Skandinavien) das fast überall erst seit 1915/19 eingeführte Verhältniswahlrecht wohl die Demokratie gefährdet, sie bisher aber noch nicht hat umbringen können; während es in einer Überzahl von Ländern (Italien, Deutschland, Österreich, Polen, die Randstaaten und die Balkanstaaten) ein wesentlicher Faktor des demokratischen Zusammenbruchs gewesen ist. Für 198 Millionen Menschen ward die Demokratie mit seiner Hilfe in Europa beseitigt. Nur für 40,6 Millionen hat die Demokratie aus ganz bestimmten Gründen bisher der politischen Zersetzungskraft des Proporz noch widerstanden.

Kurz, indem ich hier einige Worte dieser Schrift voransetze, die ihren Inhalt andeuten, glaube ich gleichzeitig sagen zu können, daß sie heute in Deutschland eine aufs äußerste nützliche Lektüre ist, und daß ihre deutsche Übersetzung daher einen bisher leeren Platz ausfüllen hilft, dessen Beseitigung wir warm begrüßen müssen.

Einführung

Die Verhältniswahl, abgekürzt VW, steht seit fast hundert Jahren im Mittelpunkt einer heftigen Debatte. Bürgerlich-politische Gruppen wie die Proportional Representation Society in England, der Männer von bedeutendem Ruf und Fähigkeiten viel Zeit und Mühe geopfert haben, haben sie zu ihrem Leitgedanken gemacht. Trotzdem hat sich die Verhältniswahl eigenartigerweise in den englischsprechenden Ländern (mit Ausnahme von Irland, wo besondere Verhältnisse vorliegen) nicht durchsetzen können, obwohl gerade in diesen Ländern die repräsentative Regierungsform zu Hause ist. Ist das auf die größere Widerstandskraft eingefahrener Methoden gegenüber allen Neuerungen zurückzuführen? Oder auf einen grundlegenden Fehler in dem Plan, nach dem sich Völker mit festgefügtter politischer Tradition und gesundem Menschenverstand regieren? Oder auf besondere Verhältnisse, etwa größere Homogenität der Wählerschaft, wodurch die Verhältniswahl nicht so dringend notwendig erscheinen mag? Diese und andere damit zusammenhängende Fragen werden von den verschiedenen Beobachtern sehr verschieden beantwortet, je nach ihrer Grundeinstellung zur Verhältniswahl. Schon daraus läßt sich schließen, daß mit diesem scheinbar rein technischen Problem des politischen Apparats tiefere politische und moralische Zusammenhänge berührt werden.

Um die Mitte des vergangenen Jahrhunderts gerieten zwei große politische Denker über das Thema der Verhältniswahl in eine scharfe Kontroverse, und ihre Behandlung der Streitfrage gilt heute noch als klassisch. John Stuart Mill trat in seinem "Considerations on Representative Government"¹⁾ für die Verhältniswahl ein; in Walter Bagehot, der in "The English Constitution"²⁾ die VW ablehnte, fand er seinen Gegner. Beide waren Liberale

¹⁾ John Stuart Mill, "Considerations on Representative Government", 1. Ausgabe 1868. Mills Argumente sind in dem Kapitel „Von wahrer und falscher Demokratie; Vertretung Aller oder Vertretung nur der Mehrheit“ enthalten.

²⁾ Walter Bagehot, "The English Constitution", 1. Ausgabe 1867. Bagehot's Studien wurden erstmals in Fortnightly Review in der Zeit zwischen Frühjahr 1865 und 1867 veröffentlicht. Sein Diskussionsbeitrag erschien unter dem Titel "The House of Commons" erstmals am 15. März 1866.

und beide Wirtschaftswissenschaftler, doch war Bagehot Rechtsliberaler, während Mill der linksliberalen Richtung angehörte. Trotz seiner sozialistischen Neigungen war Mill ein begeisterter Individualist. Diese Eigenschaft kommt in seiner Einstellung zur Verhältniswahl klar zum Ausdruck. Der Kern der Meinungsverschiedenheiten zwischen Mill und Bagehot liegt in der deutlichen Betonung der rationalen Aspekte der Fragestellung durch den ersteren, während der letztere die funktionelle Seite in den Vordergrund stellt. Bagehot stellt die Frage: Wie wirkt sich die Verhältniswahl auf das Funktionieren des Parlaments in seiner gegenwärtigen Form aus? Seine große Leistung ist, daß er theoretisch unterbaute, was jedermann „in der Praxis wußte“, nämlich, daß dem Parlament eine zweifache Funktion zukommt: Einmal die Aufgabe der Mehrheitspartei, das Kabinett in der Führung der Regierungsgeschäfte zu unterstützen, zweitens die Aufgabe der Minderheit, die Tätigkeit der Regierung einer kritischen Prüfung zu unterwerfen und dadurch der Wählerschaft die Kontrolle zu erleichtern. Dieses Zusammenwirken von Aktion und Kritik befähigt das Parlament, das Volk als Ganzes vor sich selbst und vor der Außenwelt zu vertreten³⁾. Von diesen zwei Funktionen sah Bagehot verständlicherweise die erstere als die wichtigere an; deshalb kam er zu dem Schluß, daß die Verhältniswahl, so groß ihre Vorteile auf anderen Gebieten auch sein mochten, deshalb abzulehnen sei, weil sie die Aktionsfähigkeit der Regierung ernstlich gefährde.

Bagehot sieht den grundlegenden Unterschied zwischen Mehrheitswahl und Verhältniswahl darin, daß die letztere die Gruppe der Wähler (Constituency), d. h. den Wahlkreis, zu einer „freiwilligen“ macht, so als ob der Wahlkreis ein freiwilliger Verein wäre. Mit anderen Worten, jeder Wähler ist in der Lage, sich mit Gleichgesinnten zu einer Wahlkreiskörperschaft je nach seiner persönlichen Überzeugung zusammenzuschließen. Er gibt seine Stimme als freiwilliges Mitglied einer Gruppe ab, die keine sonstigen Bindungen hat. Da wir unter Wahlkreiskörperschaft (oder Wahlkörperschaft) die Gruppe oder Wählergemeinschaft verstehen, die be-

³⁾ Diese Diskussion führt noch über die theoretischen Bemerkungen von Dr. Hermens (pp. 4 ff.) hinaus. Man kann hinzufügen, daß die Feststellung einiger nationalsozialistischer Autoren, der Parlamentarismus sei ein „endloses Geschwätz“, nur den für große Gruppen unter den europäischen Intellektuellen charakteristischen Mangel an Verständnis für die Wirklichkeit des Parlamentarismus beweist. S. insbesondere C. Schmitt, „Zur geistesgeschichtlichen Lage des heutigen Parlamentarismus.“

rechtigt ist, einen Vertreter in das Parlament zu entsenden, ist dies in der Tat die entscheidende Frage, wenn sie auch in den Argumenten der Anhänger der Verhältniswahl oft nur unklar in Erscheinung tritt. Man kann daher Bagehots Beweisführung auch so ausdrücken: Alle Verhältniswahlsysteme bedeuten, daß ein Kandidat gewählt ist, wenn so und so viele Wähler sich auf ihn einigen können; bei der Mehrheitswahl aber bilden so und so viele Wähler einen Wahlkreis, einen Teil des Gesamtvolks, und Mitglied des Parlaments wird derjenige, den die größte Zahl der Wähler dieses Kreises wählt. Der Gedanke einer freiwillig gebildeten Wahlkörperschaft klingt sehr verlockend, wie auch Bagehot zugegeben hat. „Wenn die Wahlbezirke gesetzlich festgelegt sind, so sind die Stimmen der Minderheiten verloren. Es gibt nun in der Stadt London viele Tories, aber alle Parlamentsmitglieder für London sind Whigs. Daher wird jeder Tory in London nach dem Gesetz im Prinzip falsch repräsentiert; seine Stadt sendet nicht ein ihm erwünschtes Mitglied ins Parlament, sondern ein unerwünschtes. Unter dem freiwilligen System (Proporz) könnten sich die Tories von London, deren es Tausende gibt, vereinigen; sie könnten eine Wahlkörperschaft bilden und ein Mitglied stellen. Dagegen wird unter dem Mehrheitssystem in vielen bestehenden Wahlkreisen die Minderheit hoffnungslos ihrer Rechte beraubt.“ — Demgegenüber stellt Bagehot fest, daß der Proporz alle die Schwierigkeiten beseitigt, die die Mehrheitswahl bezüglich der Größe der Wahlkreise entstehen läßt. Außerdem „können auch die Bewunderer eines großen Mannes eine würdige Wählerschaft für diesen herstellen“. All dies zugegeben, fand Bagehot trotzdem Schwächen im Proportionalssystem, die die erwähnten Vorzüge weit überwogen. Es stand für ihn außer Zweifel, daß unter dem Proportionalssystem die Parteiorganisationen einen überwältigenden Einfluß gewinnen würden. „Unter dem freiwilligen (Proporz-) System ist nicht die Wahl eines Deputierten, sondern die Bildung der Wahlkörper die entscheidende politische Krise . . . Das Ergebnis wäre, daß vornehmlich Parteimänner gewählt werden würden. Die, in deren Hand die Auswahl der auf die Listen zu setzenden Kandidaten liegen würde, würden der Unabhängigkeit die Unterwürfigkeit vorziehen, und man könnte sie deshalb nicht einmal tadeln. Sie sind Agenten für die Liberale Partei und als solche müssen sie durch diejenigen Gesichtspunkte bestimmt werden, die den Wünschen dieser Partei entsprechen. Die Liberale Partei wünscht Maßregel A, Maßregel B, Maßregel C. Die Geschäftsführer der Wahlregistratur — die ihr Geschäft geschickt handhaben

— sind geschäftige Leute. Sie würden zu einem Kandidaten etwa sagen: ‚Mein Herr, hier ist unser Programm; Herr Lloyd hat es aufgestellt, er war früher Vertreter der Eisenbahninteressenten, aber seitdem dieser neue Abstimmungsmodus angenommen worden ist, haben wir ihn für uns gewonnen; es ist ein sehr verständiges Programm, halten Sie sich daran, und Sie sind auf dem rechten Wege.‘ Nach diesem (in der Theorie freiwilligen) Plan würde man eine Anzahl Mitglieder zusammenbekommen, die kräftig und fest mit den Banden und Fesseln der Partei aneinandergeknüpft sind, unendlich fester als irgendwelche Mitglieder es jetzt sind . . . Die volle Bedeutung einer solchen Änderung unseres Wahlmodus kann nicht hinreichend gewürdigt werden, wenn man sich nicht an den oben geführten Beweis hält, daß die Mehrzahl der Parlamentsmitglieder Männer von gemäßigten Anschauungen sein müssen, weil sie sonst ein nicht-gemäßigtes Ministerium wählen würden und wilde (violent) Gesetze erlassen könnten. Nach dem Proporzsystem würde das Haus erstens aus Mitgliedern bestehen, die von einer Parteiversammlung gewählt, an die Versammlung gekettet und der Parteigewalt verpflichtet wären, und außerdem aus ganz besonders gearteten und deshalb nicht maßvollen Volksvertretern, die sich zu allen möglichen besonderen ‚ismen‘ bekennen. An Stelle einer beratschlagenden Versammlung gemäßigter und einsichtiger Männer würden wir dann ein buntes Gemisch der verschiedensten Extreme haben . . . Aus diesem Grunde verträgt sich das System der freiwilligen Wahlkörperschaften ebensowenig mit der äußeren Unabhängigkeit wie mit der Mäßigung, die ein Parlament besitzen muß; es sind beides Bedingungen, welche für die Arbeitsfähigkeit einer parlamentarischen Regierung wesentlich sind.“ Es schien ratsam, diese bemerkenswerten Sätze ausführlich zu zitieren, da Bagehots Auffassung trotz der anhaltenden Propaganda für die Verhältniswahl in den vergangenen fünfzig Jahren in England immer vorherrschend gewesen ist.

Hatte John Stuart Mill, als er die Verhältniswahl als eine der „allergrößten bis jetzt in der politischen Praxis und Theorie gemachten Verbesserungen“ begrüßte, den Gesichtspunkt dieser Funktion, die Bagehot später die „Auslesefunktion“ nannte, berücksichtigt? Offensichtlich nicht. Mill beschäftigte sich ausschließlich mit der Frage der „Repräsentation“. Nach einer kurzen Schilderung des Hare'schen Verhältniswahlsystems zählt er eine Reihe von Punkten auf, die in seinen Augen „überragende Vorteile“ darstellen. „In erster Linie sichert sie die Vertretung aller Mei-

nungsverschiedenheiten in der Wählerschaft im Verhältnis zur Stimmenzahl, und zwar nicht allein der zweier großer Parteien . . , sondern jeder Minderheit innerhalb des ganzen Volkes . . .“ — „Zweitens wird kein Wähler, wie jetzt, nominell vertreten sein durch einen Mann, den er nicht gewählt hat. Jedes Mitglied des Unterhauses würde der Vertreter einer einigen Wahlkörperschaft sein.“ Besonderen Nachdruck legt er auf die starke Bindung, die vollkommene Identifikation, das Zurückdrängen der Lokalgrößen (N. B.!) und die höheren geistigen Fähigkeiten der Volksvertretung, sowie auch auf das Vermeiden „kollektiver Mittelmäßigkeit“. Schließlich sieht Mill in seinem System ein Mittel gegen „das Übergewicht der Kopfbahlmehrheit“, denn es bietet „einen Stützpunkt für persönlichen Widerstand . . . einen Einigungspunkt für Ansichten und Interessen, die bei der öffentlichen Meinung in Ungunst stehen.“ Charakteristischerweise bezeichnet Mill in seiner Begeisterung die Verhältniswahl als Persönlichkeitswahl (Personal Representation), da sie der „sachkundigen Elite“ einen Weg öffne. Obwohl Mill sich in seiner scharfsinnigen Art mit einigen Einwänden gegen seine Theorie befaßt, schiebt er sie alle als unbedeutend beiseite und kann keine von wirklichem Gewicht entdecken. Auf die Funktion des Parlaments geht er gar nicht ein. Auch die genauere Prüfung seiner wichtigsten Voraussetzung, daß es keine Repräsentation des Ganzen geben könne ohne Repräsentation aller einzelnen Teile des Ganzen, hat er versäumt.

Der extreme Individualismus von Mills Auffassung geht aus seinen nicht näher begründeten Voraussetzungen bezüglich der Gerechtigkeit hervor. Mill hält es, wie schon seine Kapitelüberschrift andeutet, für entscheidend, ob ein Parlament alle oder nur die Mehrheit repräsentiere. Wenn es nicht alle vertritt, ist es für ihn nicht „wirklich“ repräsentativ, es ist verfälschte Demokratie. Aber da im hergebrachten Verfassungsrecht schon immer die Vertretung aller vorausgesetzt war, so muß Mills Forderung der Verhältniswahl eine neue Auffassung von Repräsentation zugrunde liegen. Er schreibt, daß, wenn einem Teil (der Wähler) sein billiger und gerechter Anteil am Einfluß in der Volksvertretung vorenthalten wird, dies im Widerspruch mit einer gerechten Regierung, vor allem aber im Widerspruch mit dem Grundsatz der Demokratie stehe. Hierbei ist bemerkenswert, daß es sich also nach Mills Auffassung um eine Frage der Gerechtigkeit handelt. „Die Ungerechtigkeit und die Verletzung des-Prinzips (der Repräsentation) sind darum nicht weniger kraß, weil nur eine Minderheit darunter leidet: Denn es gibt kein gleiches Wahlrecht, wenn in

einem Gemeinwesen nicht jede Person ebensoviel gilt wie jede andere.“ Diese Formulierung der Frage geht aber an dem eigentlichen Problem vorbei, da die Partei der Minderheit eines Wahlkreises in einem anderen die Mehrheit haben kann; daß Mill dies verschleierte, ist außerordentlich kennzeichnend. Daran zeigt sich, daß Mill nur das Individuum im Auge hat, das nicht vertreten ist. Das ganze Volk, das er nur als die Summe aller dieser Individuen sieht, kann daher nicht „repräsentiert“ sein, so hypostasiert Mill, wenn nicht alle Individuen als solche vertreten sind. Nun ist Gerechtigkeit u. a. ein Wort, das wir verwenden, wenn die Frage zur Diskussion steht, ob jeder das bekommt, was ihm zusteht. Um zu entscheiden, was dem Menschen auf dem Gebiet der Repräsentation „gerechterweise“ zukommt, ist eine allgemeinere Untersuchung der Theorie der Vertretung oder der Repräsentation erforderlich⁴⁾.

Vom historischen Gesichtspunkt aus muß die Schaffung einer verantwortlichen Regierung als das entscheidende Kriterium für die Beurteilung der verschiedenen Verfahren der Vertretung betrachtet werden. Die Überzeugung, daß der König Gott auf Erden vertritt, mag in ausgesprochen religiös gestimmten Epochen ein sehr mächtiger Impuls sein, diesem König und seinen Beamten die Verantwortung zu übertragen. Aber wenn dieser Glaube schwankend wird, kann, wie es oft genug geschehen ist, aus einem solchen Repräsentationsverfahren die willkürlichste Tyrannei werden. In mancher Hinsicht können die modernen Verfassungen als Versuche gedeutet werden, eine verantwortliche Staatsführung ohne religiöse Sanktionen zu schaffen. Die Idee der Toleranz bringt Indifferenz gegenüber den absoluten Maßstäben mit sich, auf denen eine religiöse Sanktion aufgebaut ist. Diese Maßstäbe werden durch die wechselseitig anerkannten Interessen (sogenannte öffentliche Interessen) ersetzt. Diese erlangen nun Geltung als Legitimationsbasis und geben damit die Berechtigung zu staatlicher Tätigkeit. Aber wer soll darüber urteilen, ob eine Übereinstimmung zwischen der Tätigkeit der Herrschenden und dem öffentlichen Interesse besteht? Die orthodoxe Antwort lautet: Die Öffentlichkeit. Heutzutage kann sich aber das Volk nicht mehr zur Beratung auf dem Marktplatz versammeln wie im alten Athen. Eine einigermaßen wirksame Kontrolle von seiten der Öffentlich-

⁴⁾ Vergleiche hierzu Gerhard Leibholz, „Das Wesen der Repräsentation“ (1929); dies bedeutsame Werk ist jedoch von einer anderen Auffassung geleitet. Meinem Standpunkt näherstehend ist das auf Leonard Nelsons Grundauffassung aufgebaute Werk von H. J. Wolf „Organschaft und Juristische Person“, II „Theorie der Vertretung“ (1934).

keit kann daher nur dadurch gesichert werden, daß ein paar Bürger für die Gesamtbürgerschaft handeln. Deshalb wird eine Volksvertretung gebildet. Da die Interessen meist nicht rationaler Art sind, aber trotzdem durch Argument und rationalisierende Diskussion auf einander abgestimmt werden müssen, mußte auch ein rationales Verfahren zur Wahl einer solchen Volksvertretung gefunden werden. Man einigte sich auf die direkte allgemeine Wahl, obwohl die Ansicht, daß diese Methode die rationalste sei, keineswegs schlüssig bewiesen ist. Gerichtshöfe z. B. werden durch ein anderes, vielleicht rationales und wahrscheinlich auch vorteilhafteres Verfahren besetzt. Die Auswahl der Richter geschieht nach dem verhältnismäßig technischen Maßstab des fachlichen Könnens.

Geschichtlich gesehen haben sich die Ständevertretungen der meisten europäischen Länder im Verlauf des späten Mittelalters zu einem wichtigen Bestandteil der mittelalterlichen Verfassungsordnung entwickelt. Sehr oft setzten sie sich aus den drei „Ständen“, dem Adel, der Geistlichkeit und den Vertretern der Städte, den Bürgern, zusammen. Aber es bestanden erhebliche Unterschiede. Das im Hinblick auf die spätere Entwicklung wichtigste dieser Gremien ist zweifellos das englische Parlament, wo der Hochadel sich mit der höheren Geistlichkeit zum Haus der „Geistlichen und Weltlichen Lords“ zusammenfand, während der niedere Adel mit den Bürgern das Unterhaus bildete. Was auch die Gründe für diese Variationen sein mögen, was das Wesen der Vertretung angeht, so kann sich die wissenschaftliche Forschung mit der Feststellung begnügen, daß auf irgendeine Weise die wichtigeren Gruppen in einem Volk — heute manchmal etwas voreilig Klassen genannt — durch Abordnungen vertreten waren, die vom König oder seinen Ministern zunächst zu dem Zweck einberufen wurden, um von ihnen außergewöhnliche Steuern oder Lasten bewilligt zu bekommen. Das war nötig, weil die mangelhafte Entwicklung der zentralen Verwaltung und die fehlende Möglichkeit wirksamer polizeilicher Zwangsmaßnahmen die Eintreibung solcher Steuern ohne lokale Zusammenarbeit unmöglich machten. Natürlich ließen es sich diese Abgeordneten, wenn sie einmal einberufen waren, nicht nehmen, über die Bewilligung solcher steuerlicher Auflagen zu verhandeln; sie legten Anträge, Gesuche und Beschwerden vor, denen die Krone oft nachgeben mußte, um zu bekommen, was sie brauchte. Es bildete sich in England und anderswo die Vorstellung heraus, daß diese Vertreterkörperschaften bei der Auslegung und Neuschaffung von Gesetzen

mitzuwirken hatten. Nur langsam wurden sie dadurch neben Agenten lokaler Interessen, die nach speziellen Instruktionen oder Mandaten handelten, auch Vertreter des Gesamtvolkes. Wenn der König und die beiden Häuser des Parlaments nach Beilegung ihrer Differenzen und Einigung über einen Kompromiß gemeinsam handelten, dann stellten sie die Vertretung des gesamten politischen Körpers dar. Ebenso bildete das Parlament die Gesamtvertretung, wenn es als Hoher Gerichtshof handelte.⁵⁾ Alles dieses zeigt klar, daß es durchaus unzulässig ist, eine scharfe Trennungslinie zu ziehen zwischen Agenten mit festen Instruktionen und Volksvertretern mit der Aufgabe, die das Allgemeinwohl betreffenden Fragen zu lösen. Eine gewählte Körperschaft kann und wird gewöhnlich sowohl eine Versammlung von Interessenvertretern als auch eine Vertretung des Gesamtvolkes zur Entscheidung über Fragen des Allgemeinwohls sein. Ältere Definitionen der Repräsentation haben den Versuch gemacht, diese Doppelausrichtung und Polarität jeder repräsentativen Körperschaft zu eliminieren. Aber sie haben damit nur die politische Realität repräsentativer Systeme verschleiert. Man braucht Aktivität, aber man braucht auch Debatte und Kritik an dieser Aktivität; die Handlungsfähigkeit selbst ist jedoch das Nötigste. Nur eine Körperschaft, die für beides die erforderlichen Eigenschaften besitzt, kann diese doppelte Funktion erfüllen.

Wer sich die Mühe macht, das Beweismaterial durchzuarbeiten, das Dr. Hermens in der hier vorliegenden beachtenswerten Studie zusammengetragen hat, wird erkennen, in welchem Ausmaß die Verhältniswahl die desintegrierenden Kräfte in der heutigen Gesellschaftsordnung gekräftigt hat.

Diese Feststellung gilt für jede Gemeinschaft, die ihre Vertreter durch Verhältniswahl wählt. Besondere Bedeutung hat sie jedoch dort, wo die parlamentarische Regierungsform die Exekutive von einer Mehrheit der Volksvertretung abhängig und ihr verantwortlich macht. Denn wenn sich das Parlament in so viele Fraktionen spaltet, daß eine stabile Mehrheit aus einer Partei zur

⁵⁾ Hierzu vergleiche man die klassischen Ausführungen von Rudolf Gneist in seinen berühmten Werken „Englische Verfassungsgeschichte“ und „Englische Kommunalverwaltung“, sodann auch Julius Hatschek „Englisches Staatsrecht“ (1905) und Josef Redlich „Recht und Technik des englischen Parlamentarismus“ (1905). Vergleichend, zusammenfassend und auf die neuere Entwicklung eingehend hat der Verfasser dieses Vorworts zu den einschlägigen Fragen Stellung genommen in „Constitutional Government and Democracy“ (2. Ausg. 1950) Kapitel XIV-XV.

Unterstützung der Regierung nicht mehr vorhanden ist, wird die Tätigkeit der Exekutive sehr erschwert. Eine sorgfältige Lektüre der vielfältigen Belege, die Dr. Hermens zusammengebracht hat, um zu zeigen, wie in einem Land nach dem anderen die parlamentarische Lähmung sich einschlich, ist geeignet, dem nachdenklichen Leser die Schwere der hier liegenden Gefahren zu verdeutlichen. Vielfach verlor die Öffentlichkeit jede Hoffnung, daß überhaupt noch eine handlungsfähige Regierung zustande kommen könnte. So wurde „Parlamentarismus“ ein Synonym für Handlungsunfähigkeit, Krise und Anarchie.

Nach diesen geschichtlichen Ausführungen sind wir in der Lage, zu Mills Fragestellung und insbesondere zum Problem der Gerechtigkeit zurückzukehren. Diese funktionellen Argumente, so wichtig sie sind, treffen nicht den Kern der von Mill aufgeworfenen ethischen und philosophischen Fragen, insbesondere die grundlegende Frage der Gerechtigkeit. Leider verwirrt Mill selber die Gedankenführung durch die Vermengung des Gerechtigkeitsproblems mit dem Freiheitsproblem. Er erklärt, daß das faktische Auslöschen der Minderheit keine notwendige oder natürliche Folge der Freiheit sei. Was er damit sagen will, ist nicht klar. Von dieser Feststellung springt er über auf eine klare *petitio principii*. Er behauptet, die Mehrheitswahl sei dem ersten Grundsatz der Demokratie, der Vertretung proportional zur Zahl der Vertretenen, „diametral entgegengesetzt“. Aber wo steht denn fest, daß die Minderheit, die im benachbarten Wahlkreis die Mehrheit hat, und zwar auf der gleichen Basis, „ausgelöscht“ sei? Und wo ist bewiesen, daß Proportionalität zur Zahl der erste Grundsatz der Demokratie sei? Anstatt einen Beweis anzutreten, wiederholt Mill nur die ursprüngliche Behauptung in etwas anderer Form: „Wirkliche Gleichheit der Vertretung kann nicht geschaffen werden, solange nicht jede Wählergruppe, die, wenn auch im ganzen Lande zerstreut, nur die durchschnittliche Wahlquote erreicht, die Möglichkeit hat, durch Zusammenschluß einen eigenen Abgeordneten zu bekommen.“⁶⁾ Was ist das nun für eine Auffassung von Gerechtigkeit und Demokratie? Was wird hier „vertreten“? Mills Standpunkt löst das Individuum aus jeder Beziehung zur Familie oder zu sonstigen Gruppenbindungen heraus; das Volk wird nicht als ein zusammengefügt und zusammengehöriges Ganzes gesehen, das sich aus kleineren, aber sehr lebendigen und spontanen

⁶⁾ Mill, „Considerations on Representative Government“ 1. Ausg. p. 137.

Gruppen zusammensetzt⁷⁾, sondern, wie schon bemerkt, nur als eine Summe von Individuen, von Atomen, von denen daher jedes seine Vertretung fordert. Aber ist unter solchen Voraussetzungen überhaupt eine Vertretung möglich? Führt diese Gedankenfolge nicht zur *reductio ad absurdum*, die schon Rousseau, als er die Möglichkeit einer Vertretung verneinte, vorwegnahm? Ist ferner diese Einstellung und Art der Betrachtung wirklichkeitsnah? Es ist sehr bezeichnend, daß der intellektuelle und hochgebildete Mill so ausführlich auf die Vorteile für die Bildungselite eingeht, die sich für sie daraus ergeben, daß sie nun die Möglichkeit erhält, nur Intellektuelle in das Parlament zu entsenden. Waren die zahlreichen Professoren im Reichstag der Weimarer Republik für das deutsche Volk ein Glück?⁸⁾ Die geistige Elite ist eine hoch individualisierte und individualistische Gruppe. Das liegt im Wesen ihrer sozialen Funktion. Im Gegensatz zu Arbeitern, Bauern und anderen einfachen Leuten besitzt sie eine erhebliche Freizügigkeit und eine schwache Bindung an Familie, Landschaft und ähnliches. Ihre Sprache ist für gewöhnlich rein und ohne mundartliche Färbung. Alles dies hängt mit ihrer Funktion in der Gesellschaft zusammen. Das Geschrei der „Blut-und-Boden“-Fanatiker ist, obwohl sinnlos, als Reaktion zu verstehen. Wenn aber jemand dieser Elite angehört, muß er sich davor hüten, in Verallgemeinerung ihrer sozialen Stellung und in Verkennung ihrer großen Schwächen — sie ist eben oft unrepräsentativ — Pläne für die gesamte Gesellschaft aus der Eigenart der Bildungselite abzuleiten. Eine solche Vernachlässigung der Wirklichkeit und ihrer funktionellen Anforderungen muß sich letzten Endes unheilbringend auswirken. Auf die „Gerechtigkeit“ als Grundnorm bezogen, darf man fragen: Kann eine soziale Einrichtung gerecht sein, wenn sie nicht ihre Funktion erfüllt?

Trotzdem wollen wir einmal annehmen, daß die Vertretung mehrerer Wahlkreise durch von der Mehrheit der Mitbürger in

⁷⁾ Es soll an dieser Stelle nicht die uralte Kontroverse über den „organischen“ Charakter von Gruppen oder Gemeinschaften aufgenommen werden. Es handelt sich hier nur um die Frage, ob die einzigen wesentlichen Bestandteile des Volkes die Individuen sind, aus denen es sich zusammensetzt.

⁸⁾ Mit ihrem unvergleichlichen Sinn für das Praktische haben die Engländer die Ansprüche der akademischen Elite dadurch befriedigt, daß sie den großen Universitäten wie Oxford und Cambridge einige besondere Sitze eingeräumt haben. Im Grunde sind dies Überbleibsel der ständischen Vertretung des Mittelalters, aber sie dienen modernen Zwecken.

den Wahlkreisen gewählte Personen der Minderheit gegenüber „ungerecht“ sei, und daß dem dadurch abgeholfen werden könne, daß der Minderheit die Möglichkeit gegeben wird, sich mit einer Minderheit gleicher Einstellung in einem anderen Wahlkreis zu verbinden. Gibt es nicht mehr als eine solche Minderheit, so führt das einfach dazu, daß im Parlament mehr Kritiker sitzen als zuvor. Dadurch würde die Handlungsfähigkeit vermindert, aber es brauchte keine Handlungsunfähigkeit einzutreten. Gibt es aber, oder entstehen mehrere solcher Minderheiten, so daß keine Gruppe mehr eine Mehrheit hat, so treten die bekannten Folgen ein: Labile Koalition, Schwäche der Regierung, langdauernde Krisen. Nun hat aber doch ein Volk ein Recht, von seiner Regierung tatkräftige Leitung der Staatsgeschäfte und gesicherte Verwaltung zu verlangen. Daher muß man sich fragen: Warum soll die Gerechtigkeit der Minderheit gegenüber vor der Gerechtigkeit der Mehrheit gegenüber den Vorrang haben? Die Mehrheit verlangt, daß die Regierung handelt; das aber wird durch die VW verzögert oder überhaupt verhindert. Wo bleibt also die Gerechtigkeit? Man muß vermuten, daß Mill über seiner Sorge um die Minderheit die Mehrheit vergessen hat. Fragen der Gerechtigkeit sind Fragen des Ausgleichs zwischen entgegengesetzten Ansprüchen. Die Wahl von Vertretern bringt daher notwendigerweise die Kürzung irgendwelcher Ansprüche mit sich; Gerechtigkeit wird dann verwirklicht, wenn diese Ansprüche bestmöglich aufeinander abgestimmt sind. Offensichtlich sind die Ansprüche der Mehrheit gewichtiger als die jeder Minderheit. Repräsentation umfaßt ein weites Feld; man wählt Vertreter, damit möglichst viele Bürger indirekt an den wesentlichen Regierungsaufgaben teilnehmen können. Die Mehrheit ist durch die handelnde Regierung beteiligt, die Minderheit durch Diskussion und Kritik. Wenn die Mehrheit nicht mehr angemessen vertreten ist, weil ihre Vertreter ihrer Handlungsfähigkeit beraubt sind, ist die Ungerechtigkeit ebenso groß oder noch größer, als wenn die Minderheit nicht entsprechend vertreten ist und ihre Mandatsträger nicht so viel reden können, wie sie es gerne möchten.

Noch eine weitere Überlegung ist wichtig: Wie die Vorgänge im britischen Parlament in den dreißiger Jahren zeigten, war die Zahl der Abgeordneten der Labour-Party, solange diese Partei in der Minderheit war, nicht von entscheidender Bedeutung für ihre Beteiligung an Kritik und Diskussion. Das gleiche gilt für die kleine liberale Fraktion. Wenn nur das Verfahren im Parlament dafür sorgt, daß die Minderheit zureichend zu Worte kommt, so

ist die Qualität ihrer Vertreter und Sprecher im Hause wichtiger als ihre Quantität.

Unglücklicherweise stellt diese Beweisführung gegen die Verhältniswahl die meisten europäischen Länder vor ein schweres Dilemma. Denn die Zersplitterung in Parteien und Interessentengruppen hat im Volkskörper, zum Teil infolge der Proportionalwahl, schon ein solches Ausmaß erreicht, daß jedes Wahlsystem, das diesen feindlichen Gruppen nicht eine quantitativ proportionale Vertretung in den gesetzgebenden Körperschaften verschafft, von vorneherein unannehmbar scheint. Wenn andererseits das Repräsentativsystem, insbesondere die parlamentarische Regierung vom englischen Typ, in Verbindung mit der Verhältniswahl unbrauchbar ist, so ergibt sich fast unausweichlich der Schluß, daß die Staaten des europäischen Kontinents nicht nach dem Grundriß des parlamentarischen Systems gut regiert werden können. Aber bis jetzt bestehen mit Ausnahme der Schweiz alle Länder darauf, diesen Widerspruch ungelöst zu lassen, und zwar auf Grund der hier einer kritischen Prüfung unterworfenen philosophischen Vorurteile. Es ist seltsam, daß gerade Sozialisten und Kommunisten sich auf eine Theorie stützen, deren wesentlicher Gehalt extrem individualistisch ist. Man muß daher vermuten, daß es sich um eine ideologische Verbrämung der realen Interessen eines Parteiapparates handelt.

Aber das sind nun die konkreten Fragen, mit denen sich eben die Arbeit von Prof. Hermens befaßte. Daher muß seine Studie über die Verhältniswahl als ein sehr wichtiger Beitrag gewertet werden. Wer sie nicht gelesen und die von ihr einer streng wissenschaftlichen Analyse unterzogenen Erfahrungen nicht verarbeitet hat, hat heute eigentlich das Recht nicht, bei der Auseinandersetzung über das Verhältniswahlsystem mitzureden. Videant consules ne res publica detrimentum capiat!

Cambridge, Mass.

C. J. Friedrich.