

## Volksvertretung.<sup>1)</sup>

### I.

Die Verfassung vom 12. März sagt:

„Deutschösterreich ist eine demokratische Republik. Alle öffentlichen Gewalten werden vom Volke eingesetzt.“ Das ist das System der Volkssouveränität. Durchgeführt ist es durch das System der Volksvertretung (Volksrepräsentation).

Ich will prüfen, ob die Ausführung des Verfassungsbefehles richtig sei: Alle öffentlichen Gewalten werden vom Volke eingesetzt; also: ob die Volksvertretung richtig organisiert sei? Verneinendenfalles will ich dann den Weg zur Verbesserung der Ausführungsgesetze suchen und zeigen.

Drei Gewalten kommen in Frage: Die Gesetzgebung, die Verwaltung, die Rechtssprechung. Diese zuletzt genannte scheiden wir jedoch aus. Denn sie wird zwar im Namen der deutschösterreichischen Republik, aber doch von einem unabhängigen Volksrepräsentanten, dem Gericht, ausgeübt. Die Probleme, die uns beschäftigen werden, kommen bei den Gerichten eben wegen ihrer Unabhängigkeit nicht in Frage. So verbleiben denn die Gewalten der Gesetzgebung und Verwaltung zu erörtern.

Die Ausübung der Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Kontrolltätigkeit der Verwaltung kann nun auf zweierlei Art gedacht werden: Als eine unmittelbare Ausübung desselben oder als eine solche durch Repräsentanten des Volkes (Repräsentativverfassung).

<sup>1)</sup> Vortrag, gehalten im Mai 1919. — Die Literatur ist zu leicht zugänglich, als daß es ihrer Anführung bedürfte.



Das Altertum kannte die Repräsentativverfassung so gut wie gar nicht. Jeder Vollbürger übte seine Anteilnahme an den Staatsgeschäften in den Bürgerversammlungen unmittelbar aus; er vertrat dabei freilich auch alle Nichtvollbürger, also Frauen, Halbfreie, Sklaven; aber das erschien dem Altertume keineswegs als eine Vertretung im späteren Sinne, da ihm Frauen, Halbfreie, Sklaven in Staatsgeschäften vernachlässigbare Größen waren. Der jetzige Gedanke des Repräsentativsystems entstammt erst dem mittelalterlichen England und ist dann verhältnismäßig spät auf den europäischen Kontinent übergesprungen. Noch im 18. Jahrhundert stritten Montesquieu und Rousseau darüber, welches System das richtige sei: jenes der unmittelbaren Ausübung der Staatsfunktionen durch die Volksgenossen, oder das einer solchen Ausübung durch die Volksvertreter, Abgeordneten. In dieser Disputation siegte wenigstens bis jetzt Montesquieu. Zwar haben einzelne kleine Schweizer Kantone die Rousseausche Lehre verwirklicht und es stellen Plebiszit und Referendum Abstimmungen der Bürgerschaft über Staatsfragen dar, demnach Anwendungsfälle des Rousseauschen Prinzipes von der unmittelbaren Ausübung der Volkssouveränität durch die Bürger. Aber außerhalb der gutgeschulten Schweiz und der Vereinigten Staaten von Nordamerika haben diese Einrichtungen bisher keine Bedeutung erlangt. So herrscht fast ausschließlich das Repräsentativsystem.

Die geltende Verfassung Deutschösterreichs formuliert es folgendermaßen: Alle Gewalt ruht im Volke. Es gibt keinen Herrscher (Republik ohne einen Präsidenten), es besteht das Einkammersystem (kein Herren- oder Ständehaus) und die Kammer, Nationalversammlung, besteht ausschließlich aus gewählten Abgeordneten (keine Ernennung, keine Erblichkeit, keine Virilstimme). Die Wahlen geschehen auf Grund des allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlrechtes, ohne einen Unterschied des Geschlechtes, jedoch mit Beschränkung auf die Staatsbürger. Das Wahlsystem beruht auf dem Grundsatz der gebundenen Liste und dem Mehrheitsprinzip, gemildert durch das zugunsten der Minderheiten eingeführte System der Proportionswahlen. Eine Wahlpflicht besteht nicht. Die Nationalversammlung faßt ihre Beschlüsse (der Regel nach) mit der absoluten Mehrheit der anwesenden Stimmberechtigten, wenn nur die zur Beschlußfassung erforderliche Zahl von Abgeordneten bei der Abstimmung anwesend ist. Die Versammlung wählt auf diese Art die Regierung und alle



ihre Beschlüsse binden, wenn gehörig kundgemacht, alle Staats-  
einwohner.

Diese Verfassung ist der ausgeprägte Typus einer Volks-  
repräsentation durch die Volksvertretung; sie faßt zusammen, was  
man seit Jahrzehnten für eine demokratische Verfassung forderte.  
Das Verfassungsgesetz, daß alle Staatsgewalt vom Volk eingesetzt  
werde, ist dahin ausgeführt: das Volk wählt seine Vertreter und  
diese Vertreter sind es, die die Staatsgewalt ausüben. Sind nun  
diese Vertreter, wie in Deutschösterreich, in einer Kammer, der  
Nationalversammlung, vereinigt und ohne einen Staatspräsidenten,  
so ist ihre Gewalt eine besonders große. Denn unter einem Zwei-  
kammersystem mit einem Vetorecht des Herrschers ist die Gewalt  
einer der beiden Kammern begreiflicherweise eine viel geringere  
als dort, wo der gültige Kammerbeschluß hemmungslos zum Ge-  
setze wird. Man kann darum sicherlich von der deutschöster-  
reichischen Nationalversammlung sagen, was vom englischen Par-  
lamente behauptet wird: es vermöge rechtlich alles anzuordnen,  
nur nicht die Umwandlung eines Mannes in eine Frau.

Verfassungen dieser Art nennt man demokratische, weil das  
Volk sich in ihn selbst regiere. Sie sind es, von denen Plato schon  
im 4. Jahrhundert v. Chr. vielleicht nicht gewünscht aber prophe-  
zeit hat: nur demokratische Verfassungen würden in den volk-  
reichen Staaten der Gegenwart haltbar sein. Seine Prophezeiung  
scheint im reichen Maße zuzutreffen; denn an eine Teilnahme der  
Frauen, Halbfreien und Sklaven an der Staatsverwaltung hat Plato  
sicherlich nicht gedacht; jene der Halbfreien und Sklaven wäre  
ihm absurd, jene der Frauen mutmaßlich lächerlich erschienen.

Ist aber die deutschösterreichische Verfassung wirklich eine  
demokratische? Am ernstesten Willen der Gesetzgeber, eine solche zu  
schaffen, ist freilich kein Zweifel. Aber haben sie auch die rich-  
tigen Einrichtungen getroffen oder haben sie sich nicht etwa zu  
sehr an überlieferte Lehrmeinungen und Einrichtungen gehalten?  
Das ist die Schicksalsfrage für den Bestand der Verfassung, ja für  
das ordnungsmäßige Funktionieren der Staatsgewalten. Denn daß die  
staatlichen Funktionen sich nach den erlassenen Gesetzen vollziehen,  
das reicht nicht aus. Zugegeben, daß die Abgeordneten gesetzmäßig ge-  
wählt sind, zugegeben, daß die Nationalversammlung ihre Beschlüsse  
gesetzmäßig faßt und kundmacht — das besagt nicht mehr, als daß die  
Staatsarbeiten formell richtig erledigt werden und daß der ein-  
zelne den Beschlüssen gehorchen muß. Aber ob diese National-



versammlung eine Volksrepräsentation im materiellen Sinne ist, ob es darum eine materielle, nicht bloß eine formelle Volksregierung ist, welche beschließt und verkündet, darüber ist mit der Betonung der Gesetzmäßigkeit der Wahlen, Beschlüsse und Verkündungen noch gar nichts ausgesagt. Denn nicht jene ist eine Volksregierung, die das Gesetz als eine solche bezeichnet. Kein Gesetz vermag eine Regierung zur Volksregierung, eine Verfassung zur demokratischen machen. Wäre dem anders, so wären auch der Wohlfahrtsausschuß und Napoleon III. Volksregierungen, demokratische Regierungen gewesen. Der letztere konnte sich ja sogar auf ein überwältigendes Ergebnis einer Volksabstimmung berufen.

Als demokratische Verfassung pflegt man jene zu bezeichnen, die jedermann im Staate die gleiche Möglichkeit zur Anteilnahme an den Staatsgeschäften gewähre. Verfassungen solcher Art gab es bekanntlich schon im Altertum, wenn auch mit der damals selbstverständlichen Beschränkung auf die volljährigen männlichen Bürger. Es folgten Jahrhunderte mit anderen Bildungen der Regierungen. Dann aber geht etwa zur Aufklärungszeit und der großen französischen Revolution die Entwicklung sichtlich auf eine Demokratisierung der Staatsverwaltungen hinaus. Es bildeten sich auch auf dem europäischen Kontinente Volksvertretungen und zwar in der Regel nach dem Zweikammersystem. Die sogenannte zweite Kammer, das Abgeordnetenhaus, war dabei in den germanischen Staaten gewöhnlich durch Wahl nach dem Systeme der historischen Interessenvertretung (Großgrundbesitz, Geistlichkeit, Bürger, Bauern), in den romanischen Staaten nach jener des Zensus (nach Besitz oder sonstigem Vermögen) zusammengesetzt. Beide Systeme vermischten sich dann nach und nach miteinander, schwächten sich und schwächten einander ab und gingen, langsam und bedächtig, dem Grundsatz der Gleichheit aller Menschen nachgehend, zu jenem des allgemeinen und gleichen Wahlrechtes über. Dieses System ist nun durch die Gleichstellung der Geschlechter und durch die Herabsetzung des Wahlrechtes auf das vollendete 20. Lebensjahr soweit ausgedehnt, daß es zwar kein allgemeines ist (man denke an staatsfremde Staatseinwohner und an Personen unter 20 Jahren), daß es aber doch kaum mehr einer Erweiterung bedeutsamer Art zugänglich sein dürfte.

Und gerade darum, weil die Demokratisierung anscheinend soweit gediehen ist, drängen sich dem Betrachter Bedenken hin-



sichtlich ihres Bestandes auf; schwere Sorgen aus der Erkenntnis der Vergangenheit steigen für die Zukunft hervor.

Die römische Republik hat eine ähnliche Entwicklung durchgemacht: Zuerst die Kuriat-Comitien = Adelherrschaft, dann die Zenturiat-Comitien = Bürgerherrschaft, sodann die Tribut-Comitien = Volksherrschaft, Demokratie. Aber daran schloß sich der Zäsarismus. Zuerst freilich ein aufgeklärter, dann ein unerträglicher. Die französische Revolution führte von den Generalständen zu fast immer freier gestalteten, wenn auch nicht immer einflußreicheren Volksvertretungen und endete in einem der stärksten Despoten aller Zeiten, Napoleon I. Die erste englische Revolution gegen die Stuart führte zunächst zur Parliamentsherrschaft; aber das Ende war Oliver Cromwell, freilich ein Staatsmann von ganz besonderem Schnitte. Die Engländer haben sich diese ihre eigenen Erfahrungen dann zunutze gemacht und die zweite Vertreibung der Stuart anders als die erste angepackt, so daß sie diesmal in der Tat der Gewaltherrschaft und Tyrannei entgingen. Aber die geschichtliche Regel ist doch: Am Ende der Demokratie steht die Tyrannei. Auch uns droht, aller Erfahrung gemäß, diese Zukunft und die Anzeichen der Tyrannei sind schon deutlich zu sehen.

Können wir der Gefahr begegnen, wie es den Engländern einmal glückte? Können wir die Volksvertretung dauernd — dauernd nach menschlichem Maße gemessen — aufrecht erhalten? Das ist das sorgenvolle Problem des Tages.

Bei seiner Beantwortung ist davon auszugehen, daß wir uns die Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk derzeit mit Rücksicht auf die Bevölkerungszahl und die Territorialverhältnisse nicht wohl anders vorstellen können, als in der Form der Repräsentativverfassung. Die Stadtstaaten Griechenlands und einige Schweizer Kantone konnten und können den Staat in Volksversammlungen lenken; in solchen, nicht in einem Abgeordnetenhaus disputierten Perikles und Kleon. Aber nach der derzeitigen Figur der meisten Staaten können Volksabstimmungen nur als ausnahmsweise Behelfe in Betracht kommen; in der Regel müssen die Geschäfte der Gesetzgebung, Verwaltung und Verwaltungskontrolle durch Volksrepräsentanten besorgt werden.

In demokratischen Verfassungen späterer Fraktur beruht nun die Bestellung der Volksrepräsentanten auf dem Grundsatz der Wahlen durch die Repräsentierten. Diese Wahlen aber und ebenso die Beschlußfassungen der Gewählten beruhen auf dem Mehrheits-



prinzip. Dieses Mehrheitsprinzip ist somit die Grundlage der Herrschaft: Es herrschen verfassungsgemäß nicht alle Volksgenossen, nicht einmal alle Wähler, sondern deren Mehrheit. Nun kann ja keine Rede davon sein, daß jeder Volksgenosse seinen Willen bei der Staatsverwaltung und Gesetzgebung durchsetze. Das wäre Anarchie, nicht Regierung; es wäre kein geordnetes, sondern ein ungeordnetes Nebeneinanderleben der Menschen. So muß sich denn jeder Mensch um der Mitmenschen Willen Beschränkungen gefallen lassen; niemand wird darum von einer, wengleich demokratischen Verfassung fordern dürfen, daß sie jedem einzelnen die Durchsetzung seines Willens hinsichtlich der Staatsgeschäfte gewährleiste. Aber daraus folgt noch nicht, daß gerade das Mehrheitsprinzip überhaupt oder in seiner deutschösterreichischen Fassung der richtige Behelf einer Verfassung sei.

## II.

Die Untersuchung gilt somit dem Mehrheitsprinzip.

Das mag überflüssig erscheinen. Denn es ist ja ein anscheinend selbstverständlich gewordener Satz, daß die Mehrheit bestimmen dürfe, was die Minderheit zu befolgen habe; die Mehrheit einer Volksvertretung sogar das, was die Rechtsunterworfenen außerhalb der Versammlung zu befolgen haben. Der Vereinsbeschluß bindet die Vereinsmitglieder, der Volksvertretungsbeschluß die Staatseinwohner.

Warum?

Da ist zunächst danach zu fragen, was man unter einem Mehrheitsbeschlusse zu verstehen habe? Denn hiebei unterläuft die erste Ungenauigkeit des Denkens.

Unter einem Mehrheitsbeschluß pflegt man nun den Beschluß einer absoluten Mehrheit der Stimmen zu begreifen und das Mehrheitsprinzip entnimmt seine Kraft der Tatsache, daß die Mehrheit sich auf eine bestimmte Meinung vereinigt habe. Aber wessen Mehrheit? Der treibende Gedanke war wohl der: die Mehrheit derjenigen, für die der Beschluß Geltung haben soll, also bei einem Vereine die Mehrheit der Vereinsmitglieder, beim Staate die Mehrheit der Staatsbewohner. Wir wollen eine solche Mehrheit eine materielle nennen. Vielleicht unvermerkt, jedenfalls gründlich ist nun dieser Grundsatz der materiellen Mehrheitsbeschlüsse verlassen und durch jenen der formellen Mehrheitsbeschlüsse, d. i. der Beschlüsse der Mehrheit der Abstimmenden, ersetzt



worden. Nicht die Mehrheit der Rechtsunterworfenen, nicht einmal die Mehrheit der Stimmberechtigten, sondern die Mehrheit der Abstimmenden entscheidet.

Nun ist bekanntlich unser ganzes Gesellschaftsrecht und fast unser ganzes öffentliches Leben auf dem Grunde des Mehrheitsprinzipes aufgebaut. Dieser Grund erweist sich jetzt als hohl. Es ist eine Einbildung, eine Fiktion, daß er das Gebäude auf die Dauer werde tragen können. Wer an den Mangel der Tragfähigkeit nicht glaubt, denke an Obstruktion und passive Resistenz. Diese Reaktionen gegen die Gewalt der Mehrheitsbeschlüsse sind bekanntlich immer häufiger und wirksamer geworden und haben zeitweise das parlamentarische Leben völlig lahmgelegt.

Solche Proteste gegen die bindende Kraft bloß formeller Mehrheitsbeschlüsse erscheinen mir wohl erklärlich. Sehen wir doch zu, wie die Sache steht. Ein Verein hat z. B. 1000 Mitglieder, von denen 200 zur Hauptversammlung erscheinen; 101 Mitglieder können für die 1000 bindende Beschlüsse fassen; ist das noch eine Mehrheit, die als solche eine Bedeutung beanspruchen kann? In einer Verfassung war bestimmt, daß das Abgeordnetenhaus von rund 500 Mitgliedern bei Anwesenheit von 100 Abgeordneten beschlußfähig sei; 51 Abgeordnete konnten danach 500 Abgeordnete und (wenn auch mit Hemmnissen durch den Herrscher und die erste Kammer) alle Staatsbewohner binden. Ist es bei einer solchen Rechtsordnung nicht eine Selbsttäuschung, hier von Beschlüssen zu reden, die ihre Wirkung dem Willen der Mehrheit entziehen, und ist eine scharfe Opposition gegen solche, nur formelle Mehrheitsbeschlüsse darstellende Willensäußerungen etwas gar so Merkwürdiges oder Unberechtigtes?

Es gibt freilich Mittel, diese Mängel zu verbessern: Entweder die Heraufsetzung der zur Beschlußfähigkeit erforderlichen Zahl, oder drastischer, die Einführung einer Abstimmungspflicht für die Stimmführer. Bisher ist die Rechtsentwicklung keinen dieser Wege gegangen, weder bei Vereinen noch bei Aktiengesellschaften, noch bei Volksvertretungen, so nahe der Weg bei der jetzigen Auffassung lag, daß die Ausübung dieses öffentlichen Amtes kein Recht, sondern eine Pflicht sei. Die Rechtsentwicklung geht vielmehr den entgegengesetzten Weg, jenen auf die Herabdrückung des Quorum, wenn möglich auf seine Ausschaltung; die Rechtsentwicklung formalisiert das Mehrheitsprinzip, je länger, desto mehr. So verschärft sie das Übel, statt es zu mindern.



In jedem Vereinsstatut ist z. B. vorgesehen, daß, wenn eine einberufene Generalversammlung nicht beschlußfähig ist, die nächste es bei jeder Zahl der Erschienenen sei, also auch dann, wenn nur ein Stimmführer erscheint. Und es ist bekanntlich üblich, diese Situation bei der Ausschreibung der ersten Generalversammlung derart zu eskomprieren, daß in der Ausschreibung selbst schon angekündigt wird: Ist die Generalversammlung nicht beschlußfähig, so findet in einer halben Stunde eine zweite statt, die ohne Rücksicht auf die Zahl der Erschienenen beschlußfähig ist. So sehr ist der Gedanke daran verloren gegangen, daß Mehrheitsbeschlüsse ihre Kraft doch jedenfalls nur dem Willen der wirklichen, nicht jenem der anwesenden Mehrheit verdanken; so sehr hat sich die Bedeutung des Mehrheitsgrundsatzes formalisiert. Und was das Quorum betrifft, so genügt es, daran zu erinnern, daß in den meisten Statuten der Aktiengesellschaften zur Beschlußfähigkeit die Anwesenheit von einem Zehntel der Stimmführer als selbst bei der ordentlichen Generalversammlung genügend angesehen wird; gibt es 10.000 Stimmen, so können also unter Umständen 501 Stimmberechtigte gültige Beschlüsse fassen. In parlamentarischen Vertretungskörpern steht die Sache immerhin besser, weil das Quorum höher angesetzt zu sein pflegt als bei den Aktiengesellschaften und weil es keine Beschlußfassung unter dieser Grenze gibt; ist das Haus nicht beschlußfähig, so gibt es keine außerordentliche Haussitzung, in der ohne Rücksicht auf die Zahl der Erschienenen gültige Beschlüsse gefaßt werden dürfen. Immerhin ist das Quorum auch hier, von unerheblichen Ausnahmen abgesehen, nieder, etwa mit einem Viertel oder einem Drittel der Stimmführer festgesetzt; die Verfassungen rechnen also mit der Abwesenheit von etwa zwei Dritteln der Stimmführer und lassen den Rest gültige Mehrheitsbeschlüsse fassen.

Die Wirkung dieser Erscheinung geht nun dahin: Mehrheitsbeschlüsse sind gar oft keine Beschlüsse der Mehrheit, sondern einer bisweilen kleinen Minderheit. Sie können ihre Kraft somit nicht der Erwägung entnehmen, daß sie die Meinung oder den Willen der Mehrheit wiedergeben. Wir brauchen, um ein Beispiel dafür zu haben, denn auch nur auf den Mehrheitsbeschluß der provisorischen Nationalversammlung gegen die Ehereform zu denken, welcher eine Mehrheit der Abstimmenden für sich, aber sicherlich die Mehrheit der Nationalversammlung gegen sich hatte.



## III.

Die bisherigen Erörterungen suchten den Unterschied zwischen formellen und materiellen Mehrheitsbeschlüssen zu entwickeln und legten dar, daß formelle Mehrheitsbeschlüsse ihre Kraft unmöglich der Annahme entnehmen können, sie entsprächen dem Willen der Mehrheit.

Nun muß sich aber unsere Besprechung auf die Frage erstrecken: Warum binden materielle Mehrheitsbeschlüsse? Unterstellt, daß ein Beschluß wirklich nicht bloß von der Mehrheit der Abstimmenden sondern von jener der Stimmberechtigten oder Rechtsunterworfenen gefaßt worden ist, warum bindet er die Minderheit? Ich frage natürlicherweise nach dem inneren, nicht nach dem äußeren Grund; denn der äußere Grund ist klar: es ist befohlen, daß Mehrheitsbeschlüsse die Minderheit binden und die Befolgung dieses Befehles wird durch die Staatsgewalt erzwungen. Aber wie steht es mit der sachlichen Rechtfertigung dieser Bindung der Minderheit an den Willen der Mehrheit?

Solche Bindung ist, so seltsam es anmuten mag, keineswegs selbstverständlich. Unser Vertragsrecht schließt vielmehr die Mehrheitsbeschlüsse grundsätzlich aus, kennt nur einstimmige Beschlüsse. Wie viele Personen auch an einem Vertragsabschlusse beteiligt sind, sie müssen alle, Mann für Mann und Frau für Frau, in allen Punkten des Vertrages miteinander einig sein, sonst kann ein Vertrag nicht zustande kommen. Dabei ist es gleichgültig, ob die Differenz einen Haupt- oder einen ganz nebensächlichen Punkt betrifft. Wenn zehn Personen eine Handelsgesellschaft gründen wollen und eine von ihnen opponiert einer einzigen, unwesentlichen Bestimmung des Gesellschaftsvertrages, so kann dieser Vertrag nicht abgeschlossen werden, ehe nicht die Opposition oder der Opponent weggeschafft sind. So haben wir das eigentümliche Resultat: zur Vereinsgründung ist die Einstimmigkeit der Gründer erforderlich, zur Vereinsführung genügen Mehrheitsbeschlüsse. Warum? weil das Gesetz es befiehlt? Aber warum befiehlt es das Gesetz?

Es fehlt auch im Staatsleben nicht an Regelungen, die dem Grundsatz der bindenden Kraft des Mehrheitsbeschlusses widersprechen. Im Völkerrechte wird häufig Einstimmigkeit gefordert. Aber auch Staatsverfassungen mit ähnlichen Anforderungen sind in der Vergangenheit geradezu häufig gewesen. Ich erinnere an das Erfordernis der Einstimmigkeit für die deutschen Königswahlen bis in das 14. Jahrhundert, an das Liberum Veto der



früheren polnischen Republik; jedes Reichstagsmitglied konnte für sich allein Beschlußfassungen verhindern. Einigermassen ähnlich ist auch die Vorschrift des Westphälischen Friedens und des jüngsten Reichsabschiedes, daß es in Religionsfragen keine Majorisierung geben dürfe, so daß es zu jeder Abänderung des damals festgesetzten Besitzstandes in diesen Fragen der Übereinstimmung des *corpus catholicorum* und des *corpus evangelicorum* bedurfte. Spätere Verfassungen haben freilich kaum solche Bestimmungen. Aber sie begnügen sich statt dessen bisweilen nicht mit den üblichen Mehrheitsbeschlüssen, sondern verlangen für wichtige Gesetze, z. B. für Verfassungsänderungen, bald eine qualifizierte, z. B. eine Zweidrittelmehrheit, bald eine Erhöhung des Quorum.

Die angeführten Beispiele beweisen jedenfalls so viel, daß der Grundsatz von der bindenden Kraft der Mehrheitsbeschlüsse, wie nicht allgemein gültig, so nicht selbstverständlich ist, sondern der Rechtfertigung bedarf. Wenn unser ganzes Vertragsabschlußrecht und ein großer Teil des Völkerrechtes gegen diesen Grundsatz opponiert, wenn Staatsverfassungen ihm mehr oder weniger Widerstand entgegensetzen, so muß der Satz sich doch noch einer Begründung unterziehen, damit er bestehen bleiben könne. Daß eine Einrichtung geworden ist und sich ausgebreitet hat, das ist zwar ein starker Grund zur Annahme, daß sie einem Bedürfnis entsprach und ein sehr starker Grund dagegen, sie plötzlich zu ändern. Denn erfahrungsgemäß haben nur organische, nicht die plötzlichen Veränderungen Bestand. Aber selbst ein ausgedehnter und langwährender Bestand einer Einrichtung enthebt ihrer Prüfung nicht. Und darum muß man fragen: warum muß sich die Minderheit fügen?

Da ist es wohl sicher, daß die Mehrheit der Minderheit ihren Willen nicht schon deshalb auferlegen darf, weil jene die mehreren sind. Denn das würde eine Umschreibung des Satzes sein, daß der Stärkere stets Recht habe, daß Gewalt vor Recht gehe. Man wird darum anscheinend zur Meinung gedrängt, der Mehrheitsbeschuß binde die Minderheit deshalb, weil jener der weisere sei. Derartiges kann man ja oft hören: *pars major, pars sanior*. Aber wahr ist's nicht, auch dann nicht, wenn man davon absieht, daß man oft nicht bestimmen kann, welcher von mehreren möglichen Beschlüssen der vernünftiger ist; jeder glaubt's von seinem Vorschlag. Aber auch davon abgesehen, sind Mehrheitsbeschlüsse freilich bisweilen besser, als die von der Minderheit vorge-



schlagenen; aber auch das Umgekehrte ist nicht eben selten und aus der jüngsten Zeit kann die sogenannte Lex Kemetter über den Erwerb der deutschösterreichischen Staatsbürgerschaft als ein bedauerliches Beispiel einer Entgleisung bei den Mehrheitsbeschlüssen gelten. Ist es also weder die Gewalt der Zahl noch die Güte, welche Mehrheitsbeschlüsse rechtfertigt, so erweist sich das Mehrheitsprinzip darnach als sachlich nicht wohl zu begründen. Weit entfernt davon, ein selbstverständlicher Grundsatz des Rechtslebens zu sein, bedarf es selbst gar sehr der Erklärung und der Stütze. Sie steckt nun lediglich in dem Erfahrungssatze, daß der Mehrheitsgrundsatz der einzige verlässliche, wenn auch äußerst rohe Behelf ist, um überhaupt zu gesellschaftlichen Beschlußfassungen zu gelangen und daß Beschlußfassungen im Staats- und sonstigen Gesellschaftsleben unentbehrlich sind.

So wird freilich keine Rechtsordnung auf die Dauer des Mehrheitsprinzipes entbehren können. Aber es ist eine brüchige Stütze, die dieses Prinzip der Rechtsordnung bietet, und die Minderheiten laufen stets Sturm.

Das bisherige Ergebnis ist unerfreulich. Die formellen Mehrheitsbeschlüsse haben sich als jeder Tragkraft entbehrend gezeigt; sie sind nur bequem. Und nun stellt sich heraus, daß auch die materiellen Mehrheitsbeschlüsse im privaten und öffentlichen Rechte nur die (freilich einzig verfügbaren) Notbehelfe zur Ermöglichung der Geschäftsabwicklung sind.

#### IV.

Hat unsere Verfassung nicht vielleicht diese Behelfe überschätzt?

Jedenfalls zeigen sich die Mängel sowohl des formellen als auch des materiellen Mehrheitsgrundsatzes bei allen Volksvertretungen am schärfsten und erfolgreichsten. Der Grund hierfür ist zunächst das System der Repräsentativverfassung.

In einem Verein ist grundsätzlich jedes Mitglied stimmberechtigt. Die Vorteile und Nachteile des Mehrheitsprinzipes kommen darum jedem Mitglied in der gleichen Weise zu. Nicht ganz so steht es freilich bei manchen Aktiengesellschaften. Zwar, wenn jede Aktie ein Stimmrecht gibt, wirkt das Mehrheitsprinzip bei Aktiengesellschaften ebenso wie bei anderen Vereinen. Gewähren aber wie gewöhnlich erst 10 oder 20 Stimmen das Stimmrecht, dann gibt es Kleinaktionäre ohne ein Stimmrecht, also Personen, die,



ohne einen Einfluß auf die Beschlüsse der Generalversammlungen, ihnen unterworfen sind; hier zeigt sich also eine Bindung an die unbeeinflussbaren Beschlüsse anderer. Immerhin handelt es sich da um Nebenerscheinungen. In der Hauptsache kann man doch sagen, daß auf dem Gebiete des privatrechtlichen Gesellschaftsrechtes niemand einem Beschluß unterworfen ist, der nicht bei seinem Entstehen mit Rat und Stimme mitwirken konnte, sei es für, sei es gegen ihn.

Ganz anders ist es bei den Beschlüssen der Volksvertretungen: sie binden nicht nur die überstimmten Volksvertreter, sondern die Nation, ja die Staatsbewohner: Vereinsgesetze sind Gesetze nur für die Vereinsmitglieder, Staatsgesetze solche für alle, nicht bloß für die Abgeordneten, Repräsentanten.

Dieser Satz bedeutet je nach der Verfassung freilich sehr Verschiedenes. In einem monarchischen Staate mit einem Zweikammersystem ist, wie schon früher bemerkt, diese Bindung der Außenstehenden durch die Beschlüsse des einen Hauses geringer; denn es bedarf sowohl der Zustimmung des zweiten Hauses als auch der Sanktion des Herrschers. Das vermindert die Kraft solcher Beschlüsse erheblich. Auch wenn die zweite (sogenannte erste) Kammer, wie z. B. das österreichische Herrenhaus, in politischen Fragen schwach und die Sanktion des Herrschers der Regel nach eine Förmlichkeit ist, bewirken diese zwei Faktoren doch eine Hemmung gegenüber radikalen Strömungen, mögen sie agrarischer, sozialistischer, nationaler oder sonst irgendwelcher Richtung sein.

Ganz anders steht es beim Einkammersystem in einer Republik ohne Präsidenten, wie wir sie jetzt in Deutschösterreich haben. Da ist der Beschluß der Nationalversammlung, sobald er gehörig kundgemacht ist, Gesetz, bindet alle Rechtsunterworfenen. Und was Gesetz werden soll, das bestimmt die Nationalversammlung und nur sie bestimmt es. Ihre Bestimmung aber trifft sie durch Mehrheitsbeschlüsse der Anwesenden, somit durch eine Anzahl von Personen, die unter Umständen nur eine formelle, keine materielle Mehrheit darstellen. Bei dem niederen Quorum können also 26 Abgeordnete unter Umständen ihren Willen der ganzen Staatsbevölkerung als Gesetz auferlegen.

Es ist klar, daß alle Bedenken gegen das Prinzip der Zulässigkeit bloß formeller Mehrheitsbeschlüsse bei einer solchen Volksvertretung im verstärkten Maße wiederkehren. Denn die Ver-



einsversammlung gibt eben nur den Mitgliedern Vorschriften und es ist jedem Mitgliede die Teilnahme bei der Beschlußfassung ermöglicht, so daß es nur an ihnen liegt, wenn statt der wirklichen nur eine formelle Mehrheit zustande kommt. Die Beschlüsse der Nationalversammlung binden dagegen alle; niemand darf sich ihnen anders als durch Auswanderung entziehen und die Repräsentierten, die Wähler, haben keine rechtliche Möglichkeit, anders als durch Wahl auf den Inhalt der Beschlüsse und darauf Einfluß zu nehmen, daß diese bindenden Beschlüsse nicht bloß mit einer nur formellen Mehrheit zustande kommen.

Zu diesen Bedenken gegen bloß formelle Mehrheitsbeschlüsse kommen noch solche aus der Zusammensetzung einer jeden Volksvertretung, insbesondere aber bei einer durch Wahlen besetzten. Wahlen, namentlich direkte Wahlen, pflegt man zwar als den deutlichsten Ausdruck des Volkswillens zu betrachten und sie sind dies in vielen Fällen. Aber die bestehenden Einrichtungen leisten keine Gewähr dafür, daß dieser Erfolg eintrete und er fehlt in der Tat oft.

Ich sehe davon ab, daß auch unter dem System eines weitgreifenden „allgemeinen“ Wahlrechtes ein großer Teil der Bevölkerung dasselbe entbehrt. Aber das darf nicht unbeachtet bleiben, daß wir keine Wahlpflicht haben, daß darum die Summe der Abstimmenden stets kleiner als jene der Wähler ist und daß sie viel geringer als diese sein kann. Wahlbeteiligungen von 70 bis 80% der Wähler gelten denn auch als sehr gute, solche von 40% kommen vor. Der Gewählte ist sodann nicht nur nicht von der ganzen Bevölkerung gewählt, der ja zum Teil das Wahlrecht fehlt, sondern selbst bei Einstimmigkeit der Wahl nicht von allen Wählern, sondern nur von einem Teile derselben. Vielleicht ist eine einstimmige Wahl sogar nur eine solche durch eine Minderheit; die Mehrheit ist dann unvertreten und es ist dabei gleichgültig, daß sie das etwa selbst wollte (passive Resistenz). Dazu kommt noch folgendes: Weder wird für die Wahl Einstimmigkeit gefordert, noch auch nur die Mehrheit der Wähler; die absolute Mehrheit, manchen Ortes sogar die relative Mehrheit der Abstimmenden genügt; Abgeordneter ist, wer diese Stimmenzahl auf seine Person vereinigt. Das sind aber in Wahrheit dann keine materiellen Mehrheitswahlen, sondern nur Wahlen durch eine formelle Mehrheit und ein solcher Abgeordneter kann nur formell als ein solcher der Wähler oder der Mehrheit der Wähler oder gar der Bevölkerung gelten.



Die Gewählten, die Abgeordneten, sollen den Volkswillen repräsentieren. Ist das mehr als eine Redewendung? Sie sind doch oft nicht von den Wählern, sondern nur von einer Gruppe derselben gewählt. Vielleicht sind ganze Parteien aus solchen Minderheitswahlen hervorgegangen. Dann ist nicht zu übersehen, daß der Abgeordnete weder Abstimmungsaufträge annehmen darf, noch Rechenschaft schuldig ist; er hat nicht die Wähler, sondern das Volk zu vertreten. Schließlich wirkt erfahrungsgemäß die Zugehörigkeit zu einer Volksvertretung etwas volksentfremdend. Hofluft verdirbt, pflegte man zu sagen. So darf man von einer Volksvertretung ganz gewiß nicht reden; es ist gar kein Grund hiezu. Aber die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Personenkreis und innerhalb desselben zu einem Parteiklub, das Eingelebtsein in dessen Gedankenkreise erhebt zwar den Abgeordneten an Einsicht oft über die Wähler und macht ihn besonnen, entfremdet ihn aber auch dem Willen und den Wünschen des Volkes. Dahingestellt, ob diese Erscheinung ein Vorteil oder ein Schade ist, sie besteht. Und in den Tagen des Badenisturmes hat es sich gezeigt, wie ein Volk gegen seine Abgeordneten aufzustehen vermag.

Beschlüsse einer Volksvertretung geben denn auch erfahrungsgemäß den Volkswillen nicht immer wieder. Welche Bedeutung darnach bloß formelle Mehrheitsbeschlüsse einer Volksvertretung als der Ausdruck des Volkswillens beanspruchen können, mag man leicht ermessen und kann es auch am Untergange mächtiger parlamentarischer Parteien lernen. Und doch wird die Kraft solcher Beschlüsse aus dem Satz abgeleitet, daß die formellen Mehrheitsbeschlüsse den Volkswillen repräsentieren!

#### V.

Die dargestellte Art des Repräsentativsystems gestattet also nur eine mangelhafte Ausübung der Gewalten. Sie setzt rechtlich an die Stelle der Anteilnahme aller an der Staatsverwaltung jene der Mehrheit sowohl bei den Wahlen als auch bei den Beschlüßfassungen in den Vertretungskörpern selbst. Tatsächlich genügt sogar da und dort die bloß formelle Mehrheit, also in Wahrheit die Minderheit.

Es handelt sich da großen Teiles um Übelstände, die bisher beinahe jedem Wahlsystem eigen waren. In Deutschösterreich sind dieselben durch das gewählte Wahlsystem allerdings vergrößert worden.



Es soll nicht davon die Rede sein, ob Ein- oder Zweikammersystem und ob ein Staat mit oder ohne einen — sagen wir — Obmann vorzuziehen sei; das erforderte eigene Untersuchungen. Auch das allgemeine und gleiche Wahlrecht einschließlich seiner Ausdehnung durch die Herabsetzung des Alters für die Wahlfähigkeit und durch die Erteilung des Wahlrechtes an die Frauen soll hier nicht erörtert werden. Denn es vergrößert die Übelstände des Repräsentativsystems nicht. Freilich wäre es wünschenswert, das Wahlrecht nur den hiezu Befähigten zu geben; aber es fehlt an einem praktikablen Merkmale zur Feststellung dieser Fähigkeit, man kann doch verständigerweise keine Bildungsprüfung zur Ermittlung dieser Fähigkeit einführen. So muß man diesen Mangel des allgemeinen Wahlrechtes in den Kauf nehmen. Ebenso muß man sich gegenüber dem zweiten Bedenken verhalten, das das allgemeine Wahlrecht zur Folge hat, daß die großen Wählermassen entscheiden und daß darum Parteischattierungen ebenso selten Platz haben als Individualitäten: Das allgemeine und gleiche Wahlrecht nivelliert. Und man macht darum unter seiner Herrschaft fast allerorten die Erfahrung, daß bedeutende Persönlichkeiten deshalb nicht in die Volksvertretung gelangen oder dort nicht zu Einfluß kommen, weil sie sich keiner der großen Parteien anschließen können oder mögen; der Fall Ofner, dessen Ausscheiden auch seine Gegner bedauerten, ist dafür ein belehrendes Beispiel. Das allgemeine und gleiche Wahlrecht ist also keineswegs bedenkenfrei. Aber diese Bedenken wiegen gegenüber den großen Zeitströmungen leicht, die zum allgemeinen und gleichen Wahlrechte geführt haben. Gegenströmungen, die in der letzten Zeit von links her, z. B. in Rußland und Ungarn, gegen diese Art des Wahlrechtes entstanden sind, vermochten nicht aufzukommen und rufen größere Bedenken wach, als das allgemeine und gleiche Wahlrecht sie ergibt.

Die Übelstände dieses Wahlsystems vergrößern sich auch nicht durch das System der Listenwahlen; diese Listenwahlen verschärfen die Mängel des Regierens nach dem Mehrheitsgrundsatz nicht.

Dagegen ist allerdings, wie schon früher entwickelt, der Mangel der Wahlpflicht bedenklich, weil er die Gefahr der Minderheitsherrschaft steigert. Die wenigeren, aber organisierten Wähler tragen es über die vielen nicht organisierten Wähler weg. Und darüber hilft die Erwägung nicht hinweg, daß es allen Wählern



freistehe, sich zu organisieren: es handelt sich ja hier um die Ausübung einer öffentlichen Funktion nicht im Interesse des einzelnen oder seiner Partei, sondern im Interesse des Staates.

Das Hauptübel unseres Wahlsystems steckt aber im Systeme der Wahl nach gebundenen Listen. Dieses System wirft die ganze historische Entwicklung und gedankliche Rechtfertigung des Repräsentativsystems um und ersetzt sie durch eine andere, erheblich bedenklichere. Unter diesem Systeme der gebundenen Listenwahlen werden nämlich in den Volksvertretungen nicht mehr die Wähler, sondern die Parteien repräsentiert; die Gewählten sind nicht mehr die Vertrauensmänner ihrer Wähler. Es handelt sich bei dieser Umstülpung alterprobter demokratischer Grundsätze, die freilich verhältnismäßig wenig beachtet worden ist, um eine völlige Revolution des Wahlrechtes: das Band zwischen Wähler und Abgeordneten wird zerrissen und wird durch jenes zwischen Wähler und Partei ersetzt.

Bisher war jede Repräsentation auf dem Vertrauen des Wählers zum Gewählten aufgebaut. Ist auch der einzelne Abgeordnete rechtlich nicht der Bevollmächtigte seiner Wähler oder auch nur der Wähler seines Wahlbezirkes, hat er auch das Volk zu vertreten, so zeigt doch schon der allgemein übliche Ausdruck „Mandat“, „Vollmacht“, daß das Verhältnis des Abgeordneten zu den Wählern stets als ein persönliches Vertrauensverhältnis gedacht und angesehen worden ist: der Kandidat mußte sich denn auch um dieses Vertrauen bewerben und bemühen. Freilich unterlief hie und da ein Mißbrauch; aber der große Gedanke blieb aufrecht: Gewählt wird nur, wer den Wählern paßt. Nahmen die Parteileitungen auf die Stimmungen der Wähler nicht entsprechend Rücksicht, so konnte es ihnen geschehen, daß ihr Kandidat von den eigenen Parteiwählern im Stiche gelassen wurde, wie dies (um ein historisches Beispiel zu nennen) dem bekannten Historiker Macaulay geschah, der durch seine persönliche Unpopulärkeit die liberale Partei um einen Parlamentssitz brachte, der dieser sonst ganz sicher gewesen wäre. Auch kam es vor, daß aus derselben Partei ein Kandidat gegen den Willen der Parteileitung durchdrang, so meines Erinnerns der Abgeordnete Heiling. Endlich konnte sich ein tüchtiger Mann außerhalb der großen Parteien kraft seiner persönlichen Eigenschaften durchsetzen, wofür Lueger, Ofner und Hock als Beispiele genannt werden mögen. Mit alledem ist es beim Systeme der gebundenen



Listen zu Ende. Die Parteileitung wählt nunmehr die Kandidaten nach Belieben aus; den Parteileitungen, nicht den Wählern müssen darum die Bewerber genehm sein; denn sonst gelangen sie nicht auf die Liste und dürfen dann nicht gewählt werden. Freilich kann jeder Kandidat eine Partei neu bilden und sich von dieser kandidieren lassen; aber die Wahlen zur konstituierenden Nationalversammlung haben in Wien gezeigt, daß dies ein praktisch aussichtsloser Versuch ist. Es bleibt also dabei, daß die bestehenden Parteileitungen die Kandidaten bestimmen. Die Wähler sind dann an deren Listen gebunden, dürfen niemanden hinzusetzen, keinen Namen ersetzen, keinen streichen; sonst ist der Stimmzettel ungültig. Auch wenn etwa den Wählern einer bestimmten Partei gerade einer der vorgeschlagenen Kandidaten ganz und gar nicht paßt, sind die Wähler gebunden; sie dürfen die Partei wählen, nicht die Kandidaten; paßt ihnen ein Kandidat nicht, so haben sie nur die Wahl, der Partei oder ihrem Gewissen untreu zu werden. Man sage nicht, daß es sich da um bloß ausgedachte Gefahren handle; bei den letzten Wahlen in Wien standen in einem Bezirke Tausende von Wählern vor einem solchen Konflikte.

Das Ideal der gebundenen Listenwahl ist: der Stimmzettel trägt gar keinen Namen von Kandidaten, sondern nur mehr die Parteibezeichnung. Dieses Ideal ist bei den letzten Wahlen zum niederösterreichischen Landtag erreicht worden. Wir haben also unpersönliche Wahlen.

Die Bedenken gegen dieses System werden nun durch die Unverantwortlichkeit der Parteileitungen verstärkt. Parteileitungen sind ja keine Behörden. Jede Gruppe von Personen kann sich selbst, kraft eigenen Willens, als eine Parteileitung zusammensetzen und macht dann Programme und Kandidaten. Das gab es freilich auch früher; aber unter der Herrschaft der gebundenen Listenwahl kann ein solches Parteiklängelwesen ungleich besser als früher gedeihen. Nun gibt es allerdings gut organisierte Parteien und diese haben dann auch gut zusammengesetzte und verantwortliche Parteileitungen. Aber derartiges ist nur wenigen großen Parteien möglich; denn andere bringen den erforderlichen Apparat nicht auf. Und darin, daß nur einige große Parteien gut organisierte Leitungen aufbringen, ist kein Vorteil für den Betrieb der Staatsgeschäfte zu erblicken. Es macht zwar das Wählen und dann auch das Regieren bequem. Aber die Wähler und der größte Teil der Gewählten werden der selbständigen politischen Tätigkeit



des individuellen Nachdenkens über die Staatsaufgaben und deren Lösung enthoben.

Behalten wir das System der gebundenen Wahllisten auf die Dauer bei, so kommen wir infolgedessen dann zu einer Einrichtung, ähnlich wie das alte Heer sie bot: viel Mannschaft, viel Disziplin, wenig Offiziere als Herren. Das allgemeine und gleiche Wahlrecht hat seiner Natur nach, wie schon gesagt, die Tendenz zu nivellieren; das System der gebundenen Listen verschärft sie erheblich.

## VI.

Die Kritik ist zu Ende. Ihr Ergebnis ist nicht erfreulich. Die Volksvertretung ist im demokratischen Staat als das ausübende Organ des Volkes gedacht: das Volk handle durch seine Repräsentanten, die Abgeordneten repräsentieren den Volkswillen. In diesem Zusammenhange zwischen dem Volk und der Volksvertretung wird mit gutem Grunde die Rechtfertigung dafür erblickt, daß nicht das Volk, sondern die Volksvertretung herrsche. Aber wie stellt sich nun die Ausführung dieses Gedankens dar?

Keine Wahlpflicht, keine Mindestzahl der erschienenen Wähler zur Gültigkeit der Wahl (kein Quorum). Mehrheitswahlen, die dazu noch Minderheitswahlen sein können. Keine Auswahl der Abgeordneten durch die Wähler, sondern eine solche durch die Parteileitungen. Keine Abstimmungspflicht der Abgeordneten in der Volksvertretung. Mehrheitsbeschlüsse der Vertretung, die dazu noch Minderheitsbeschlüsse sein können, haben Gesetzeskraft.

Mir erscheint dieses Bild fast als eine Verzerrung des Gedankens der Volksvertretung; nicht das Volk, nicht seine Mehrheit, eine Minderheit herrscht. Es ist eine Herrschaft der Wenigen.

Nun gibt es freilich Personen, die da behaupten, es sei dies stets so gewesen; stets hätten, unter welcher Staatsform immer, nur einige Personen die Herrschaft wirklich ausgeübt; stets hätten auch in demokratischen Staaten nur die wenigen Parteiführer geherrscht. Man muß das zugeben; der Hinweis auf Lloyd George und Clemenceau genügt. Aber daraus folgt nichts für die Zukunft; hieße es doch auf jeden Fortschritt verzichten, wollte man ihn deshalb ablehnen, weil die durch ihn beabsichtigten Einrichtungen noch nicht da waren. So sicherlich, aller Erfahrung gemäß, nur organische Fortentwicklungen bestehender Zustände Aussicht



auf Bestand haben, ebenso sicher sind solche Fortentwicklungen unerlässlich, sollen nicht Erstarrung oder Revolution kommen.

Eine andere Erwägung geht dahin, daß der Mehrheitsgrundsatz die unantastbare Grundlage einer gerechten Gesellschaftsverfassung sei. Schon Marx ist von diesem Gedanken ausgegangen und in der „Arbeiter-Zeitung“ ist er vor einigen Wochen in zwei, übrigens vortrefflich geschriebenen Artikeln ganz unbedenklich und vorbehaltlos als die Grundlage der Gedankenoperation benützt worden. Einer der Hauptvorwürfe, den die Presse der bürgerlichen und sozialdemokratischen Parteirichtungen gegen die Spartakisten geltend macht, ist der, daß sie die Minderheit darstellen und dennoch ihren Willen der Mehrheit aufdrängen wollen. Wer an das Prinzip der Mehrheit als an ein Dogma glaubt, mit dem kann nun freilich nicht diskutiert werden. Aber auf dem Gebiete der Politik gibt es ebensowenig berechnete Dogmen als auf jenem der Wissenschaft.

Wer nun unseren Erwägungen zustimmt, daß das bisher geübte System der Volksvertretung zur wahrhaften Ausübung der Volkssouveränität nicht geeignet sei, der muß darum nach Mitteln suchen, die Mängel zu verbessern.

Es wird zwar niemand daran denken dürfen, das Mehrheitsprinzip durch das Prinzip des individuellen Willens zu ersetzen und auch daran sollte man nicht denken, an die Stelle des Mehrheitsprinzipes jenes der Herrschaft irgend einer Minderheit zu setzen, etwa an die Stelle der früheren Herrschaft der Aristokraten oder der Soldaten jene der Fabrikarbeiter. Denn das hieße die Übelstände des Mehrheitsprinzipes verschärfen. Aber man wird Mittel und Wege suchen müssen, um die Übelstände der jetzigen Durchführung des Mehrheitsprinzipes zu mildern. Sie zu beheben wird freilich nicht gelingen; es ist allen menschlichen Einrichtungen eigen, daß sie die ihnen gestellte Aufgabe nicht vollständig zu erfüllen vermögen. Wer anderes verspricht, wer, um den Ausdruck eines modernen Buches zu gebrauchen, die Utopien gesellschaftsfähig geworden glaubt und darum durchsetzen will, der ist eben — ein Utopist.

Aber wenn auch nicht alles erreicht werden kann, um die Volksvertretung restlos durchzusetzen, so kann doch vieles geschehen, um sie weit mehr durchzusetzen, als es bisher der Fall ist.



Zunächst muß mit der nun schon recht alten Erkenntnis vom Wesen der Amtsgewalt Ernst gemacht werden. Es gibt bei der Verwaltung der höchsten Staatsgewalten keine Amtsrechte, sondern nur Amtspflichten. Wer eine dieser Gewalten ausübt und damit Geschäfte der Regierung besorgt, der übt damit kein Recht, sondern eine Pflicht aus.

Josef II. und Friedrich II. haben sich in diesem Sinn als die Diener des Staates bezeichnet; in ihrem Sinn ist es in demokratischen Staaten nicht nur jeder Beamte, sondern jedermann, wenn und weil er Geschäfte der Regierung besorgt. Also namentlich alle Wähler und Gewählten. Es darf denn in diesem Sinne weder ein aktives Wahlrecht noch ein Recht der Abgeordneten zur Teilnahme an den Beratungen und Abstimmungen der Volksvertretung geben; es gibt nur eine Pflicht zu diesen Funktionen. Daraus folgt: die Wahlpflicht für die Wähler, die Präsenzpflicht und Abstimmungspflicht für die Abgeordneten muß eingeführt und die Pflichterfüllung erzwungen werden. Hat Solon vor mehr als 2000 Jahren schon das Gesetz erlassen, im Bürgerkriege müsse jedermann Partei nehmen, so muß im späteren demokratischen Staate dieser Satz auf die Friedenswirtschaft übertragen werden, dahin, daß niemand sich der Ausübung der ihm verfassungsgemäß obliegenden öffentlichen Pflichten nach seinem Ermessen oder nach seiner Bequemlichkeit durch Abstinenz oder durch passive Resistenz entziehen dürfe. Im Zusammenhange mit der Einführung solcher erzwingbarer Pflichten kann dann auch und muß auch das Quorum bei der Ausübung des aktiven Wahlrechtes eingeführt und für die Abstimmung in der Nationalversammlung beträchtlich erhöht werden.

Durch die Einführung der Wahlpflicht verlieren allerdings die gut organisierten Parteien einen Teil des Vorsprunges, den sie bisher vor den nichtorganisierten Wählern hatten. Aber wo Holz geschnitten wird, fliegen Späne; politische Entwicklungen fordern Opfer. Diesmal ist übrigens das Opfer nicht einmal schwer zu tragen, denn es wird durch die politische Heranbildung großer Wählerkreise für die Wahlpflicht reichlich aufgewogen. Durch die Einführung dieser Pflicht ist wenigstens dafür gesorgt, daß die Wahlen materielle Mehrheitswahlen sind.

Ähnliche Ergebnisse werden durch die Einführung der Anwesenheits- und Abstimmungspflicht der Abgeordneten erreicht werden. Durch diese Anordnung wird zunächst verhindert werden,



daß bloß formelle Mehrheitsbeschlüsse zustande kommen. Das wird schon ein erheblicher Gewinn sein. Bedeutsamer noch ist, daß dann die Argumente im Hause werden wirken können und daß die Bedeutung der Ausschlußberatungen, an denen doch nur ein Teil der Abgeordneten teilzunehmen berechtigt ist, auf das richtige Niveau der lediglich vorbereitenden Beratungen herabgedrückt wird. Vor mehr als einem Menschenalter hat ein damals sehr bekannter Reichsratsabgeordneter, Greuter, gesagt: „eine gute Rede vermöge vielleicht seine Meinung, gewiß aber nicht seine Abstimmung zu ändern.“ Dafür wurde er vielfach angegriffen. Wir sind jetzt viel weiter gekommen. Heutzutage hören manche Abgeordnete die Reden der Gegenpartei gar nicht mehr an; man ist derart weit auf dem unrichtigen Wege fortgewandelt, daß es bei der letzten Wahlbewegung als rühmlich hervorgehoben wurde, daß gegnerische Wahlversammlungen gar nicht besucht und daher nicht gestört würden; man entschloß sich also, den Gegner gar nicht anzuhören und betrachtete das als politischen Fortschritt. Vielfach beherrschen die Klubs das Haus, nach ihnen die Ausschüsse. Das ist ein außerordentlicher Schade, sowohl für die Qualität der Debatten, als auch für die Beschlüsse; denn es schiebt die Abgeordneten in den Gedankenkreis der Gesinnungsgenossen, schneidet ihnen gewissermaßen den Zutritt der freien Luft ab und entwöhnt und enthebt sie damit nicht selten des selbständigen politischen Denkens. Alle diese Übelstände hören zwar nicht auf, wenn die Anwesenheits- und Abstimmungspflicht der Abgeordneten eingeführt wird, werden aber erheblich verringert. Freilich werden die Haussitzungen durch solche Belegungen voraussichtlich vermehrt und verlängert werden. Das Regieren wird nicht bequemer sein als jetzt. Aber es ist ja selbstverständlich, daß die Bequemlichkeit kein wünschenswerter Gesetzgebungsfaktor ist, wie er denn auch noch von niemandem als ein solcher geltend gemacht wurde.

Immerhin ist durch die bisher vorgeschlagene Reform nicht mehr zu erreichen, als daß an die Stelle der formellen die materiellen Mehrheitsbeschlüsse treten und daß diese individueller als bisher erwogen sind. Das ist nicht wenig und es wird das Ansehen und den Rückhalt der Volksvertretung im Volke sicherlich heben. Aber es ist noch nicht genug.

Das Wahlsystem muß geändert werden, damit das Volk wirklich repräsentiert werde.



Derzeit liegt die Sache so, daß die Wähler sozusagen territorial organisiert sind und nur territorial. Die Selbsthaftigkeit in einem bestimmten Wahlbezirk entscheidet und innerhalb des Wahlbezirkes wählen alle Wähler ohne Unterschied von Alter, Geschlecht und Stand in einem Wahlkörper zusammen. Dieses System ist relativ einfach, also bequem zu handhaben. Aber die Erfahrung lehrt, daß es unzureichend ist, will man zu einer wirklichen Volksrepräsentation kommen. Denn das jetzige Wahlsystem hat weite, wichtige, wertvolle Bevölkerungsschichten von der Nationalversammlung ganz oder fast ganz ausgeschlossen; Gelehrte, Juristen, Ärzte, Künstler, Fabrikanten, Großkaufleute, aber auch Bauernknechte fehlen zum Teile völlig, zum Teile fast völlig; die Nationalversammlung könnte, wie ein Sozialdemokrat mit Recht gesagt hat, kaum anders zusammengesetzt sein, hätten nur die Arbeiter- und Bauernräte sie beschickt. Nun dürfte diese Zusammensetzung im wesentlichen den Mehrheitsverhältnissen in der Bevölkerung entsprechen. Aber das ist ein Argument, das nur für jene beweiskräftig ist, welche nicht die Vertretung des Volkes, sondern der Volksmehrheit und damit die Partei herrschaft wollen, also für Parteiimperialisten. Dagegen ist das Argument keine Stütze für ein System, welches, wie die deutschösterreichische Verfassung es will, die Volksvertretung durchführen soll; denn ein solches System hat zu einer Repräsentation nicht der Mehrheit der Organisierten oder der Mehrheit schlechtweg, sondern nach Möglichkeit zur Repräsentation aller zu führen.

Restlos ist dieses Problem freilich nicht zu lösen; nicht jeder einzelne im Staate kann in der Volksvertretung repräsentiert werden. Aber es gibt die Möglichkeit, eine bessere Repräsentationsmethode zu schaffen, als die bisherige. Hiezu müssen freilich die Grundlagen der Wahlkreiseinteilung geändert werden. Jetzt ist der Einteilungsgrund das Territorium; in Zukunft muß es die Interessengruppe sein (System der idealen Interessenvertretung).

Jede Interessengruppe, deren Interessen leidlich dauernd und hinreichend verbreitet sind, um die gesetzliche Stimmen-Mindestzahl für einen Abgeordneten zu stellen, hat einen Wahlkörper zu bilden und in diesem dann so viele Abgeordnete (aus ihrer Mitte oder außerhalb ihres Kreises) zu wählen, als ihrer Wahlstimmenanzahl entspricht. Die Gruppierung der Interessen geschieht durch freiwilligen Beitritt; jedem Wähler steht der Beitritt zu einer Gruppe,



aber nur zu einer einzigen frei. Nur darf die Gruppenbildung nicht nach der politischen Parteizugehörigkeit geschehen, diese soll innerhalb der einzelnen Wahlkörper sich ausleben. Diese Gruppierung hat vielmehr nach wirtschaftlichen und geistigen Richtungen zu erfolgen; es wird z. B. eine Gruppe der beamteten Juristen, der Ärzte, der Lehrpersonen, der Kleinkaufleute, der Künstler, der Fabrikarbeiter, der gewerblichen Hilfsarbeiter im Kleingewerbe, der Bauern, der Bauernknechte usf. geben. Der Vermehrung oder Verminderung und der Zusammenlegung einander nahestehender, je für sich zu wenig zahlreicher Gruppen steht kein Hindernis entgegen. Eine derart gewählte Volksrepräsentation wird freilich noch immer kein völlig getreues Abbild der im Staate vertretenen Interessen ergeben; denn sie berücksichtigt nur die einigermaßen zahlreicher vertretenen Interessen und, was schwerer wiegt, sie gewährt den einzelnen Gruppen nur so viel Bedienfläche, als der Wählerzahl entspricht, nicht so viel, als der Bedeutung der einzelnen Gruppen für das Staatsleben zukommt. Aber das vorgeschlagene Wahlsystem gewährleistet in ungleich höherem Maß als das bisherige, daß alle einigermaßen wichtigen Interessengruppen in der Nationalversammlung Vertreter haben. Eine derart zusammengesetzte Volksvertretung hat, wie sich von selbst versteht, stets einen starken Rückhalt im Volk und eine starke Resonanz für ihre Beschlüsse in diesem.

Es mag schon sein, daß ein Parlament, zusammengesetzt nach dem Systeme der idealen Interessenvertretung, das Regieren nicht erleichtert. Zwar wird es in einem solchen Parlamente gewiß ebenso politische Parteien wie bisher geben; werden doch die politischen Wahlkämpfe nur aus den Wahlbezirken in die Wahlkörper verlegt. Aber die Verschiedenheit der zur Vertretung gelangenden Interessen wird die Unterwerfung unter ein Parteidiktat gewiß ebenso erschweren wie das stärkere Hervortreten von Individualitäten unter den Abgeordneten, welche dieses System möglich machen wird. Aber diese Erschwerung der Geschäftsabwicklung kann nicht als ein ernstliches Argument gegen die vorgeschlagene Einrichtung in Betracht kommen.

Bedenklicher wird auf den ersten Blick die Ähnlichkeit des vorgeschlagenen Systems mit jenem der historischen Interessenvertretung, z. B. des alten österreichischen Kurienparlaments auf fallen. Aber diese Ähnlichkeit ist nur eine äußerliche. Denn dieses



alte System griff aus allen Interessengruppen nur einige wenige heraus, in die sich dann alle Wähler einteilen lassen mußten; überdies beteilte es die einzelnen Stände weder nach der Zahl der Mitglieder, noch nach der wirtschaftlichen oder geistigen Bedeutung der Gruppe für den Staat, sondern nur nach ihrer politischen Bedeutung mit Mandaten: das System der historischen Interessenvertretung war ein Ausdruck der politischen Machtverhältnisse, das System der idealen Interessenvertretung soll die gleichmäßige Vertretung aller Interessengruppen ohne Rücksicht auf ihre politische Machtbedeutung bewirken.

Es ist dennoch niemals praktisch ausgeführt worden. Das ist nicht eben merkwürdig. Herrschende politische Parteien können an diesem Systeme keinen Gefallen finden; es kann sich darum nur in Zeiten der nationalen Erhebung oder der nationalen Not durchsetzen, in denen die Parteien sich erfahrungsgemäß über den Parteistandpunkt erheben können. Überdies aber hat man gegen dieses System in früheren Jahrzehnten geltend gemacht, eine Organisation aller Interessengruppen werde nicht durchführbar sein. Dieses Argument ist jetzt freilich hinfällig. Denn in der Zeit der Arbeiterorganisationen, der Unternehmerverbände, des Vereines der Hausbesitzer, jenes der Bühnengehörigen, der Richtervereinigung u. a. m. gibt es keine Schwierigkeiten dieser Art mehr. Wir haben es zwar im Kriege durchaus nicht verstanden, Handel und Verkehr zu organisieren; aber die Organisation der Menschengruppen ist sehr vorgeschritten; es hat sich der Menschen sogar eine außerordentliche Organisationslust und Organisationsfähigkeit bemächtigt und diese Tendenz zeigt nicht zum wenigsten, daß in ihrer Verfolgung der Weg zur Ausbildung des Verfassungslebens liegt.

Das System der idealen Interessenvertretung kann freilich seine großen Vorteile nur dann völlig entfalten, wenn jede Interessengruppe durch Personen ihres Vertrauens repräsentiert wird; die politische Parteistellung der Gewählten mag verschieden sein, aber Vertrauensmänner müssen sie sein. Darum muß das ohnehin schwerlich haltbare System der gebundenen Listen durch jenes der freien Listen ersetzt werden. Daß die Wahltechnik und das Wahlgeschäft hiedurch erschwert werden, ist richtig, aber unbeachtlich. Bedenklicher wird manchem erscheinen, daß infolge des neuen Systems das Nivellieren, das Schablonieren



erschwert wird, daß die Individualitäten, die Persönlichkeiten erheblich mehr als bisher sich werden durchsetzen können, daß die Parteisclattierungen sich vermehren werden und daß vielleicht die eine oder andere, nicht besonders festgefügte der bisherigen Parteien geschädigt werden wird. Wäre das ein Nachteil, man müßte ihn als die Folge der Wichtigkeit des Grundsatzes der Volksrepräsentation in den Kauf nehmen. Mir erscheint es jedoch nicht als ein Nachteil: Denn nicht in der Größe und fast militärischen Disziplin einer Partei und nicht in der Einförmigkeit liegt für den demokratischen Staat das Wichtige; in der Vielgestaltigkeit, in der Fülle der Erscheinungsformen vielmehr zeigt sich der Reichtum wie im Leben des Menschen so in jenem des Staates.

### VIII.

Ich glaube nicht, daß der gegenwärtige Zeitpunkt<sup>1)</sup> für eine Änderung der Verfassung in dem von mir angedeuteten Sinne der richtige ist. Zu unruhig ist noch der Lauf des Staatsschiffes. Weiß man doch derzeit oft genug nur, woher man ausfährt, nicht, wohin man kommt.

Aber es kommt vielleicht recht bald der Augenblick, in dem diese Unruhe überwunden ist und dann wird hoffentlich die Nationalversammlung an die Revision der Verfassung schreiten. Vielleicht finden dann meine Vorschläge Beachtung. Ich bin weit davon entfernt, sie als Heilmittel anzusehen; sie heilen die Mängel der Repräsentativverfassung nicht, sie lindern sie nur. Aber diese Milderung würde doch erheblich sein, würde das Vertrauen des Volkes in die Volksvertretung und damit deren Macht stärken.

Und das ist doch wohl der allgemeine Wunsch.

<sup>1)</sup> Mai 1919.



