

Laun, Rudolf

Article — Digitized Version

## Voraussetzungen für demokratische Wahlrechtssysteme

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Laun, Rudolf (1953) : Voraussetzungen für demokratische Wahlrechtssysteme, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 33, Iss. 6, pp. 353-362

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/131731>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# ABHANDLUNGEN

## WAHLORDNUNG UND WAHLRECHTSSYSTEME

*Die Auseinandersetzungen über Wahlordnungen und Wahlgesetze werden stets auf der politischen Bühne geführt, mit politischen Zielen und politischen Argumenten. Die politischen Parteien treten für ein Wahlsystem ein oder lehnen es ab mit dem Seitenblick darauf, welches Wahlsystem gerade ihr im gegebenen Augenblick den größten Vorteil verspricht. Der Wähler soll mit Schlagworten für dieses oder jenes System gewonnen werden. Es dürfte zweckmäßig sein, abseits aller politischen Leidenschaften zu untersuchen, einmal welche Forderungen wir von der demokratischen Grundidee heraus an ein Wahlsystem stellen müssen und zum anderen, in welchem Maße die Wahlordnung an die soziale und soziologische Struktur einer politischen Gemeinschaft gebunden ist.*

### Voraussetzungen für demokratische Wahlrechtssysteme

Prof. Dr. Rudolf Laun, Hamburg

#### GRUNDSATZLICHES

Wahlrechte hat es zu den verschiedensten Zeiten in den verschiedensten Verfassungen gegeben. Man denke etwa an die Wahl der deutschen Könige durch die Kurfürsten oder an die Rechte von Domkapiteln, den Bischof zu wählen. Heute gibt es Wahlrechte aller Arten und Abstufungen in staatlichen Behörden und Organen und Körperschaften des öffentlichen Rechts in verschiedenen Ländern.

Dies alles in seiner Gesamtheit ist nicht Gegenstand der vorliegenden Betrachtung. Hier sollen erstens nur Arten des parlamentarischen Wahlrechtes der Gegenwart erörtert werden, zweitens auch diese nur, soweit sie für die Demokratie von Interesse sind. Gelegentliche Hinweise auf ältere oder nichtdemokratische Einrichtungen in den folgenden Ausführungen sollen nur der Verdeutlichung dessen dienen, was über die Arten des demokratischen Parlamentarismus zu sagen ist.

Die Verfassungen in der heutigen Staatenwelt haben überwiegend ein demokratisches Gepräge. Nun gibt es allerdings im Osten eine ganze Welt von Staaten, die ihre Verfassungen Volksdemokratie nennen, in der Struktur dieser Verfassungen aber von demjenigen fundamental abweichen, was man in der klassischen Zeit der Demokratie unter der Demokratie verstanden hat und auch heute noch im Westen und in Mitteleuropa unter ihr versteht. Hier soll von den Verhältnissen im Osten abgesehen werden und nur von dem klassischen und westlichen Begriff der Demokratie die Rede sein. Diese Demokratie und die Ablehnung der „Volksdemokratie“ meint man meist, wenn man als besondere Forderung aufstellt, das Wahlrecht solle ein „freies“ sein.

Aber auch der Begriff der Demokratie im klassischen oder westlichen Sinn ist keineswegs eindeutig. Wir nennen zum Beispiel das antike Athen eine Demokratie, obwohl mehr als zwei Drittel der dort lebenden

Menschen, ja vielleicht ein noch viel größerer Prozentsatz, Sklaven gewesen sein dürften und aus der restlichen Bevölkerung, den Freien, die Frauen mit der größten Selbstverständlichkeit vom Recht der Teilnahme an der Volksversammlung und damit von jedem Anteil an der Herrschaft im Staate ausgeschlossen waren. Heute würde niemand ein Parlament als ein demokratisches bezeichnen, in dem nur ein Sechstel oder ein noch kleinerer Bruchteil der Bevölkerung vertreten wäre.

Wir müssen hier, um den Begriff der Demokratie auf der Grundlage eines Wahlrechtes klarer abgrenzen zu können, drei Gruppen von Menschen unterscheiden: erstens Sklaven und Leibeigene, die, weil sie im Privateigentum eines anderen stehen, von der Anteilnahme an der Staatsgewalt und daher vom parlamentarischen Wahlrecht ausgeschlossen sind, zweitens männliche Freie und drittens weibliche Freie.

Seitdem in den Vereinigten Staaten von Amerika im Bürgerkrieg von 1861 bis 1865 die bis dahin dort noch bestehende Sklaverei überwunden worden ist, darf man wohl für alle zivilisierten Staaten sagen, daß ein Wahlrecht, das einen Teil der Bewohner des Landes wegen ihrer persönlichen privaten Unfreiheit vom Wahlrecht ausschließt, nicht als demokratisch bezeichnet werden darf.

Die demokratischen Wahlrechte der freien Männer sind in der zweiten Hälfte des achtzehnten Jahrhunderts in den Kolonien in Nordamerika und dann in der französischen Revolution entstanden und haben sich im Laufe der Zeit in den verschiedensten Staaten verbreitet, nicht nur in demokratischen Republiken, sondern auch in konstitutionellen Monarchien. Dabei verstand man unter demokratischem Wahlrecht ein solches, das im allgemeinen allen erwachsenen männlichen Staatsbürgern je eine Stimme von gleichem Gewicht verleiht. Man darf wohl im Sinne der geschichtlichen Entwicklung sagen, daß der Begriff des

„demokratischen“ Wahlrecht jedenfalls an die Mindestanfordernisse des allgemeinen und gleichen Wahlrecht für die männlichen Staatsbürger geknüpft worden ist.

Frauen haben erstmalig 1776 im amerikanischen Staat New Jersey ein Wahlrecht erhalten, es ist jedoch 1807 wieder abgeschafft worden. Man hat aber ganz allgemein in der Welt noch durch Generationen ein Wahlrecht als demokratisch bezeichnet, wenn es zwar die Frauen ausschloß, aber für die Männer ein allgemeines und gleiches war.

Im Laufe der Zeit hat man in manchen Ländern oder Parteien zu den erwähnten Erfordernissen noch weitere hinzugefügt, so insbesondere, daß ein Wahlrecht, um ein „demokratisches“ zu sein, ein unmittelbares oder ein geheimes sein müsse oder daß es auch auf Frauen ausgedehnt werden müsse oder daß es ein Verhältniswahlrecht sein müsse.

Der Grundgedanke, der allen derartigen Bezeichnungen eines Wahlrechtes als eines demokratischen zugrundegelegt hat und zugrundeliegt, ist der, daß in der Demokratie die höchste Gewalt vom Volke ausgeht und daß daher das Parlament den Willen des Volkes zu repräsentieren hat.

Unter diesem Gesichtspunkt haben wir nun die verschiedenen genannten Erfordernisse zu überprüfen.

#### ALLGEMEINES UND NICHT ALLGEMEINES WAHLRECHT

In früheren Zeiten gab es Beschränkungen des Wahlrechts auf Angehörige bestimmter Berufe, oder auf Besitzende, oder auf Träger einer bestimmten Bildung u. a. Solche Wahlrechte nennt man „nicht allgemeine“. Heute gelten die mit Wahlrecht privilegierten Klassen oder Gruppen nicht mehr, wie dies vielleicht früher einmal gewesen sein mag, als Repräsentanten auch der vom Wahlrecht Ausgeschlossenen und daher des ganzen Volkswillens. Solche Wahlrechte kommen daher für die Demokratie nicht in Frage und bedürfen hier keiner Erörterung.

Wenn aber der Gedanke, daß der privilegierte Wähler den vom Wahlrecht Ausgeschlossenen bei der Bildung des Volkswillens nicht repräsentieren kann, richtig ist, dann können auch die Männer nicht die Frauen bei der Bildung des Volkswillens repräsentieren. Die Frauenrechtsbewegung, die etwa in der Mitte des neunzehnten Jahrhunderts begonnen hat, für die politischen Rechte der Frauen einzutreten, mußte jedoch einen harten Kampf führen, um die Vorurteile der großen Mehrzahl der Männer gegen das weibliche Geschlecht zu überwinden. Die deutschen Wahlgesetze aus der Zeit vor 1918 sprechen zumeist vom „allgemeinen Wahlrecht“, wobei sie als selbstverständlich voraussetzen, daß nur Männer und nicht Frauen gemeint sind. Seit 1918 ist es uns in Deutschland umgekehrt selbstverständlich, daß ein Wahlrecht nur dann allgemein und daher demokratisch ist, wenn es Frauen und Männer völlig gleich behandelt. Doch haben die Rechtsparteien in der Weimarer Republik in ihrem Kampf gegen die Demokratie zum Teil auch das Frauenwahlrecht bekämpft. Der Nationalsozialismus hat zwar das Wahlrecht der Weimarer

Republik beibehalten, da gegenüber dem „totalen“ und „autoritären“ Staat und der rechtlich geschützten Machtstellung der Partei das Wahlrecht zum Reichstag nicht viel mehr als eine Angelegenheit der Propaganda war; aber die Emanzipation der Frau hat unter dem Nationalsozialismus keine Fortschritte, sondern Rückschritte gemacht, und die Frauen konnten sich durch ihr Wahlrecht nicht im geringsten hiergegen schützen. Noch heute ist das Frauenwahlrecht in der Welt umstritten.

In den rund sechstausend Jahren der Geschichte, soweit wir diese seit der ältesten bekannten ägyptischen Dynastie überblicken können, sind die Staaten und ihr Recht im wesentlichen von Männern geschaffen und die Frauen in Unterordnung unter die Männer gehalten worden. Erst seit der Frauenrechtsbewegung des neunzehnten Jahrhunderts hat die Frau nach schwierigen geistigen Kämpfen einen glänzenden Aufstieg genommen und grundsätzliche Gleichberechtigung mit dem Manne auch im öffentlichen Leben erungen. Jeder, der seine Mutter, seine Frau, seine Tochter liebt und die ethischen Werturteile der Demokratie einigermaßen folgerichtig zu Ende denken kann, wird diesen Aufstieg begrüßen und hoffen, daß er nie wieder rückgängig gemacht werde, wie immer er über Einzelprobleme wie das Namensrecht, die Unterhaltspflicht des Ehemannes oder die leichte Trennbarkeit der Ehe denken mag.

Obwohl wir das Frauenwahlrecht haben und rund 50 % der Wähler Frauen sind, wählen diese weit überwiegend Männer. Auch wo sie Frauen wählen, werden diese in die Maschinerie des Männerstaates hineingewählt, in der sie nur einen kleinen Teil bilden.

Der bisherige Staat, das Werk der Männer, ist im wesentlichen verstandesmäßig organisierte physische Gewalt. Seine Befehle nennen wir nur dann und solange „geltendes“ oder „positives“ Recht, als es sicher oder wahrscheinlich ist, daß der Staat sie im Falle der Nichtbefolgung erzwingen wird. Die Würde und Autorität seines Rechtes beruht also im allgemeinen in den Augen der heute lebenden Menschheit letztlich auf seinen Gerichtsvollziehern, Gefängnissen, Galgen und Atom- oder Wasserstoffbomben. Die Rechtswissenschaft und die Praxis, sei die letztere in den Händen von Juristen oder von Laien, interpretiert und vollzieht die Befehle des Staates mit Hilfe des logischen Denkens unseres Verstandes. Soweit ist unser heutiger Staat im wesentlichen ein Geschöpf von physischer Gewalt plus angewandter Logik. Die Folge ist das stete Steigen von Imperialismus, Rüstung und Kriegsgefahr.

Allein physische Gewalt kann ebenso böse wie gut sein, und die formale Logik kann Gut und Böse nicht schaffen, sondern sie kann nichts anderes deduzieren und beweisen als dasjenige, was schon in den Prämissen liegt. Daher kann die letzte Quelle aller Würde und Autorität des Rechtes, des Staates und damit auch der Völkerrechtsgemeinschaft nicht in den Eigenschaften, Befehlen und Machtmitteln der Herr-

schenden oder Regierenden liegen, sondern nur dort, wo Gut und Böse zuerst in unserer Erfahrungswelt auftreten: in der Gefühlswelt, im Gewissen und im Rechtsgefühl derer, von denen der Gehorsam gegen die Befehle des Staates verlangt wird, also der Massen<sup>1)</sup>. Die Liebe zum Vaterland, zum eigenen Volk und zur Menschheit aber kann man weder mit Gewalt noch mit Logik erzwingen. Sie hat ganz andere Wurzeln: die Liebe zur Familie, zu den Vorfahren und Nachkommen, zur Muttersprache, zum Heimatboden. Die Gefühlswelt ist nun das Gebiet, in dem die Frau im Durchschnitt dem Mann überlegen ist und auf dem sie mehr für die Menschheit leistet als der Mann. Dies kann man leicht intuitiv erfassen, wenn man die allgemeine Wertschätzung der Mutterliebe mit jener der Vaterliebe vergleicht oder wenn man fragt, warum wir die von uns in der Regel am liebsten gesprochene Sprache allgemein die Muttersprache und nicht die Vatersprache nennen.

Selbst wenn man den Gegnern des Aufstiegs der Frau das eine zugibt, daß die Frauen — im Durchschnitt gesehen — den mindestens sechstausendjährigen Vorsprung des Mannes in der zur Organisation des Staates notwendigen bloß verstandesmäßigen Tätigkeit in rund hundert Jahren noch nicht ganz haben einholen können (die Frauen nehmen es offenbar selbst an, da sie, wo nicht über durchschnittliche Leistungen von Frauen vorliegen, im allgemeinen Männern ihre Stimme geben), so muß dieser Umstand doch an moralischem Wert und damit hoffentlich auf die Dauer auch an praktischer Wirkung weit hinter dem zurücktreten, was die Frau nach dem Gesagten in der Welt des Gewissens, der Liebe zu Familie, Volk, Vaterland und Menschheit für die Hebung der Moral des Staates zu leisten verspricht.

Das Wahlsystem an und für sich kann nun allerdings, sobald einmal das allgemeine und gleiche Wahlrecht der Frauen erkämpft ist, nicht viel dazufügen. Es ist Sache der weiblichen Wähler, geeignete Frauen aus ihrer Mitte zu finden und mit Mandaten zu betrauen. Immerhin kann das Listenwahlrecht, besonders das Verhältniswahlrecht mit Listenwahl, unter Umständen die Aufstellung und Wahl weiblicher Kandidaten sehr erleichtern. Davon soll später die Rede sein.

#### GLEICHES UND UNGLEICHES WAHLRECHT

Auch wo in früheren Zeiten das Wahlrecht ein allgemeines geworden ist, war es doch nicht immer ein gleiches. Ungleiche Wahlrechte bevorzugen gewisse Gruppen der Wähler vor den anderen, so zum Beispiel Grundbesitzer, Personen mit höherer Steuerleistung oder höherer Schulbildung oder Inhaber gewisser Ämter u. a. Dies konnte entweder so geschehen, daß man den Bevorzugten mehr als eine Stimme verlieh, oder so, daß man sie in besonderen „Kurien“ oder „Klassen“ vereinigte, in denen die Stimmen der Privilegierten ein höheres Gewicht hatten als die der Nichtprivilegierten, weil in der höheren Klasse oder Kurie auf weniger Stimmen je ein Mandat entfiel. Da

<sup>1)</sup> Ich habe diesen Gedanken seit meiner ersten Rektoratsrede, Recht und Sittlichkeit, Hamburg, 1924, mehrfach ausgeführt.

hier nur von demokratischen Wahlsystemen zu sprechen ist, können wir diese Formen des ungleichen Wahlrechtes übergehen. Dagegen wird hier die Einteilung des Staatsgebietes in Wahlkreise zu einem sehr ernstesten Problem.

Nehmen wir zur Einfachheit an, das ganze Land sei in ebensoviel Wahlkreise eingeteilt, als Abgeordnete gewählt werden sollen, so daß in jedem Wahlkreis ein Abgeordneter zu wählen ist. Man nennt dies die Einzelwahl oder Einerwahl.

Genau genommen wäre das Wahlrecht nur dann ein „gleiches“, wenn in jedem Wahlkreis gleich viel Wähler wohnten. Denn sonst hat die Stimme des Einzelnen im schwächer bewohnten Wahlkreis ein größeres Gewicht. Wenn ein Wahlkreis 100 000 Wähler zählt und ein zweiter 50 000, so ist das Gewicht der Stimme im zweiten Wahlkreis doppelt so groß wie das im ersten. Nun ist es praktisch nicht möglich, Wahlkreise mit genau der gleichen Zahl von Wählern zu schaffen. Selbst wenn man es versuchen würde, so würde sich ja die Zahl der Einwohner und damit der Wähler jedes Wahlkreises von Tag zu Tag ändern. Die größte Objektivität und Sorgfalt des Gesetzgebers kann binnen weniger Jahre vereitelt sein. Man denke an den Fall, daß in dem einen Wahlkreis eine Großstadt rapid anwächst, während der andere durch Landflucht entvölkert wird.

Man muß sich daher, wenn man bei der Wahlgesetzgebung objektiv vorgehen will; damit begnügen, das Wahlrecht dann als ein gleiches zu betrachten, wenn die Zahl der Wähler in den Wahlbezirken annähernd gleich ist und wenn größere Verschiebungen in der Bevölkerung von Zeit zu Zeit durch eine gesetzliche Änderung der Wahlkreiseinteilung korrigiert werden. Allein solche Reformen stoßen dann häufig auf den Widerstand derjenigen Partei, die durch die Ungleichheit der Wahlkreise begünstigt worden ist.

Es kann nun aber der Gesetzgeber von vornherein eine Ungleichheit der Wahlkreise unter dem Gesichtspunkt der Bevorzugung der einen Partei und der Benachteiligung der anderen planmäßig wollen und durchführen. Dies nennt man „Wahlkreisgeometrie“. Diejenige Partei oder Parteienkoalition, die zur Zeit der Wahlgesetzgebung an der Macht ist, sucht hier die künftigen Ergebnisse eines Scheinbar gleichen Wahlrechtes zu ihren eigenen Gunsten umzubiegen. Da dies eine Verzerrung des Volkswillens bedeutet, ist es ein undemokratisches Vorgehen.

#### UNMITTELBARES UND MITTELBARES WAHLRECHT

Außer der Allgemeinheit und der Gleichheit des Wahlrechtes wird oft, aber nicht immer, gefordert, daß es außerdem ein unmittelbares oder direktes sein müsse. Beim direkten Wahlrecht bezeichnet der Wähler auf seinem Stimmzettel den oder die Kandidaten, die ein Mandat erhalten sollen. Beim indirekten oder mittelbaren Wahlrecht dagegen wählt er nur Zwischenglieder, meist „Wahlmänner“ genannt, und diese erst wählen den Abgeordneten; oder er wählt nur die Abgeordneten eines untergeordneten Parlamentes, zum

Beispiel eines Kreis-, Provinzial- oder Landtages, und erst diese Körperschaften wählen Abgeordnete in das oberste, das Staats-, Reichs- oder Bundesparlament. Man kann sich auch statt bloß einer Stufe von Zwischengliedern mehrere vorstellen.

Warum nur das unmittelbare Wahlrecht ein demokratisches genannt werden soll, ist nicht einzusehen. Im Gegenteil, der persönliche Kontakt zwischen Wählern und Gewählten ist desto leichter herzustellen, je mehr Stufen sich einschieben. Von 500 oder 1 000 Wählern eines Wahlmannes kann leicht ein größerer Teil diesem persönlich bekannt sein. Ebenso können die Wahlmänner den Abgeordneten leichter persönlich kennen als die Tausende von Wählern. Daher könnte der wahre Volkswille, dem doch in der Demokratie die höchste Gewalt zustehen soll, vielleicht in einem indirekt gewählten Parlament viel besser zum Ausdruck kommen als in einem direkt gewählten, dessen Mitglieder von der erdrückenden Mehrzahl ihrer Wähler doch nur gewählt worden sind, weil der Parteivorstand sie — aus Gründen, die den Wählern nicht immer durchsichtig sind — vorgeschlagen hat.

Wenn man trotzdem überwiegend die Unmittelbarkeit des Wahlrechtes als eine demokratische Forderung hinstellt, so hat dies geschichtlich — abgesehen von der früher häufigen Verbindung des indirekten mit dem nicht gleichen oder dem nicht allgemeinen Wahlrecht — seinen Grund wohl hauptsächlich in der Vorstellung, daß eine an der Macht befindliche Regierung, die das Wahlverfahren, in dem sie mit möglichst vielen Stimmen wiedergewählt werden möchte, selbst vorbereitet und leitet, es viel leichter habe, tausend Wahlmänner zu beeinflussen als hunderttausend Wähler. In der Tat besteht die Möglichkeit, daß eine Regierung einer kleinen Gruppe von Wahlmännern, die vielleicht das „Zünglein an der Waage“ bei der Wahl bildet, indirekt und juristisch unangreifbar Vorteile für den Fall in Aussicht stellt, daß sie bei der Wahl obsiegt. Hiergegen könnte wieder geltend gemacht werden, daß, sobald die Regierung darauf ausgeht, Teilinteressen höher zu stellen als das Interesse des Volksganzen einschließlich jenes der Opposition, sie in ihrer Wahlpropaganda nicht nur den Egoismus einer entsprechend großen Gruppe der Wahlmänner, sondern auch den Egoismus einer entsprechend großen Gruppe der Wähler dazu verführen kann, Parteiinteressen über das Wohl des Gesamtstaates zu stellen. Unser Zeitalter ist ja ein Zeitalter der planmäßigen staatlichen Propaganda. Korruption kann sich in jeder Staatsform breitmachen, sie hat nur verschiedene Formen im Absolutismus, in aristokratischen oder oligarchischen Staatsformen, in der Demokratie mit indirektem und in jener mit direktem Wahlrecht.

Dazu kommt noch ein Gesichtspunkt, der im allgemeinen übersehen wird, aber meines Erachtens ernstliche Erörterung verdient. Das direkte Wahlrecht zwingt Kandidaten und Wähler, das größte Gewicht auf die Rednergabe des zu Wählenden zu legen. Das Volk hat aber wenig Interesse daran, mehreren hun-

dert guten Rednern die oberste gesetzgebende Gewalt und die Bildung der Regierung anzuvertrauen, es wäre ihm wahrscheinlich besser gedient, wenn andere Eigenschaften, Charakteranlagen verschiedener Art, kompromißlose Wahrhaftigkeit, positives Fachwissen, Gründlichkeit, Prinzipientreue, Objektivität und anderes in der Auslese mehr zur Geltung kämen als gerade nur die Eignung, in Massenversammlungen zu sprechen. Je indirekter das Wahlrecht wäre, das heißt in je mehr Stufen gewählt würde, desto mehr würde die bloß äußerliche Rednergabe gegenüber anderen wertvollen Eigenschaften zurücktreten.

Doch würde eine nähere Verfolgung dieses Gedankenganges hier zu weit führen. Jedenfalls sind ja auch der Häufung mehrerer Stufen des Wahlrechtes praktische Grenzen gesetzt, deren Überschreitung wieder andere Nachteile nach sich ziehen könnte, vor allem den der Kompliziertheit.

#### GEHEIMES UND OFFENTLICHES WAHLRECHT

Die Erfahrungen haben gezeigt, daß wirtschaftlich abhängige Wähler den schwersten Nachteilen ausgesetzt sein können, wenn sie anders wählen, als es ihren Brotgebern erwünscht ist. Daher ist es eine demokratische Forderung geworden, daß das Wahlrecht nicht nur allgemein, gleich und direkt, sondern auch geheim sein muß. Die übliche Form ist bekanntlich die Abgabe eines zusammengefalteten Wahlzettels in eine Urne in Gegenwart einer amtlichen Wahlkommission. Zur nationalsozialistischen Zeit ist allerdings das Vertrauen auch zu dieser Form erschüttert worden. Nachdem plötzlich alle Wahlen mit etwa 98 % für den Nationalsozialismus lauteten, während doch viele Millionen von Wählern wußten, daß sie selbst und ein bemerkenswerter Teil ihrer Bekannten im Innersten anders dachten, waren die Gerüchte sehr verbreitet, daß die Zettel heimlich gekennzeichnet seien und daß die Stimmabgabe kontrolliert werde. Man erklärte sich, soweit man überhaupt an die Richtigkeit der Zählung und die Wahrheit der bekanntgegebenen Ziffern glaubte, die Ergebnisse damit, daß ein sehr großer Teil der Wähler aus Furcht entweder gegen seine Überzeugung nationalsozialistisch wählte oder doch wenigstens leere Stimmzettel abgab und daß die Regierung die leeren Stimmzettel als zustimmend zählen ließ.

Wo die Wahlkommissionen in einem offenen und von der Allgemeinheit kontrollierbaren Verfahren aus Vertretern mehrerer voneinander unabhängiger Parteien gebildet werden, kann ein solcher Verdacht wohl nicht leicht aufkommen. Sollte er sich jemals doch ausbreiten, so müßte man entweder den Wählern gestatten, eigene Zettel bestimmter Beschaffenheit mitzubringen oder ihren Zettel aus einer sehr großen Zahl von Zetteln willkürlich auszuwählen, bevor sie ihn ausfüllen.

Die Geheimhaltung der Stimmabgabe hat einen sehr schwerwiegenden Nachteil: Millionen können heimlich anders stimmen, als sie reden und schreiben. Die Moral in öffentlichen Angelegenheiten und das Verantwortungsbewußtsein der Wähler würden im Durch-

schnitt durch ein öffentliches Wahlrecht mehr gefördert als durch ein geheimes. Aber auch eine Beseitigung des Gegensatzes zwischen Privatkapital und Arbeit in einer durchgängig sozialistischen Staats- und Wirtschaftsordnung könnte an jenem Nachteil nichts ändern. Denn die Abhängigkeit von Vorgesetzten und obersten leitenden Organen oder Chefs besteht im sozialisierten Betrieb im allgemeinen ebenso wie im privatkapitalistischen. Es bleibt daher derzeit wohl kaum etwas anderes übrig, als sich mit dem Übel abzufinden. Erst in Staatswesen mit ganz anderer moralischer Grundlage, als es unsere heutige sogenannte politische Moral ist, wird man vielleicht künftig einmal wagen können, vom Wähler ein offenes Einstehen für seine bei der Wahl abgegebene Überzeugung zu verlangen.

#### EINZELWAHL UND LISTENWAHL

Wenn man einen Staat in Wahlkreise einzuteilen hat, besteht die Möglichkeit, diese entweder so zu gestalten, daß in jedem Kreise ein Abgeordneter, oder so, daß in jedem Kreise mehrere Abgeordnete gewählt werden. Im ersten Fall spricht man von Einzelwahl oder Einerwahl, im zweiten von Listenwahl. Die Gesamtzahl der Mandate kann unabhängig davon festgesetzt werden, für welches dieser beiden Systeme man sich entscheidet. Wenn zum Beispiel das Parlament aus hundert Mitgliedern bestehen soll, kann man entweder hundert Wahlkreise mit Einerwahl oder fünfundzwanzig mit Listen von vier Kandidaten oder zwanzig mit Listen von fünf Kandidaten schaffen usw. Die Listenwahl ist besonders im Verhältniswahlrecht von Bedeutung geworden; von diesem wird später zu sprechen sein. Ganz unabhängig von der Frage, ob ein Verhältniswahlrecht geschaffen werden soll oder nicht, und schon in der Zeit vor dem Aufkommen der Proportionalwahlrechte, hat man vielfach für die Listenwahl geltend gemacht, daß der größere Wahlkreis den Gesichtskreis des Wählers erweitere, während der kleine Wahlkreis zu Kirchturmspolitik verleite. Dagegen wurde wieder hervorgehoben, bei Einzelwahl könne sich der Wähler viel besser über den einen Kandidaten informieren als bei Listenwahl über mehrere. Beide Argumente haben heute wohl viel weniger Bedeutung als vor zwei Generationen. Denn die politischen Parteien und ihre Propaganda für ihre Kandidaten sind im allgemeinen so durchorganisiert, und der übliche Fraktionszwang hat die Unterschiede zwischen den Persönlichkeiten der Abgeordneten für den Wähler so weit verringert, daß demgegenüber die örtliche Gestaltung der Wahlkreise und ihrer Grenzen viel weniger ins Gewicht fallen dürfte als früher. Dagegen hat die Listenwahl für die Entwicklung des Frauenwahlrechts die Bedeutung, daß es leichter ist, Frauen als Kandidaten aufzustellen und durchzubringen, wenn sie neben Männern in einer Liste erscheinen, als wenn eine Frau bei der Einerwahl als der einzige Kandidat ihrer Partei für den Wahlbezirk auftritt.

Für alle Wahlrechtssysteme, die nicht Proportionalwahlssysteme sind und die man mit dem Namen der

Mehrheitswahl zusammenfaßt, hat die Listenwahl die Folge, daß, je größer der Wahlkreis ist, desto größer auch die Zahl der überstimmten und sonst nicht verwerteten und daher im Parlament nicht vertretenen Wählerstimmen ist und daß daher die Abweichungen in der politischen Zusammensetzung des Parlamentes von der Zusammensetzung der Wählerschaft desto größer sein können. Dies wird klar werden, wenn wir im folgenden Absatz, bevor wir zum Verhältniswahlrecht gelangen, das Mehrheitswahlrecht erörtern.

#### DAS MEHRHEITSWAHLRECHT

In der Regel hat die Abhaltung einer Wahl und das Zählen der Stimmen die Bedeutung, daß derjenige als gewählt gilt, der die Mehrheit der Stimmen erhält. Wenn dies feststeht und in den Wahlvorschriften nichts Weiteres über das Schicksal der abgegebenen Stimmen bestimmt ist, so sind durch die Wahl des Mehrheitskandidaten alle überstimmten Stimmen gegenstandslos geworden, diejenigen Wähler, die für einen Minderheitskandidaten gestimmt haben, sind im Parlament überhaupt nicht vertreten. Aber auch jene, die für den Mehrheitskandidaten gestimmt haben, sind nicht notwendigerweise mit ihrem vollen Gewicht im Parlament repräsentiert. Wenn zum Beispiel in einem Wahlkreis bei einer Einerwahl 100 000 gültige Stimmen und davon 70 000 für den Mehrheitskandidaten abgegeben worden sind und diesem das einzige Mandat für den gesamten Wahlkreis verschafft haben, so sind für diesen Kandidaten 19 999 Stimmen mehr abgegeben worden als erforderlich waren, denn er wäre, wie wir annehmen wollen, nach den bestehenden Wahlvorschriften schon mit 50 001 Stimmen gewählt worden. Hätten 19 999 Wähler der Mehrheitspartei in einem anderen Wahlkreis gewohnt, so hätten sie dort vielleicht einem Gesinnungsgenossen des hier Gewählten zu Hilfe kommen und zu einem Mandat verhelfen können; hier aber sind sie nutzlos gewesen und im Ergebnis unberücksichtigt geblieben. Die 70 000 Wähler des Wahlkreises sind an der Bildung des gesamten „Volkswillens“, den das Parlament doch nach den demokratischen Forderungen darstellen soll, nicht mit 70 000 Stimmen, also jeder mit dem Vollgewicht einer Stimme vertreten, sondern nur mit 50 001, also jeder mit rund  $\frac{2}{3}$  einer Stimme. Man kann von einem solchen Wahlrecht kurz sagen, daß es die „überstimmten Stimmen“ und die „zu viel abgegebenen Stimmen“ „nicht verwertet“. Ein solches Wahlrecht nennt man heute üblicherweise ein „Mehrheitswahlrecht“; der entsprechende Gegensatz zu diesem Begriff ist daher nicht etwa ein Begriff „Minderheitswahlrecht“, sondern der Begriff „Verhältniswahlrecht“.

Zunächst muß der Begriff der Mehrheit erörtert werden. Man unterscheidet die absolute, die qualifizierte und die relative Mehrheit. Die absolute Mehrheit liegt bei gerader Zahl der abgegebenen gültigen Stimmen dann vor, wenn der zu Wählende eine Stimme mehr als die Hälfte dieser Stimmen erhalten hat, zum Beispiel 50 001 von 100 000. Bei ungerader Zahl dieser Stimmen genügt grundsätzlich eine halbe

Stimme über die Hälfte hinaus. Wären etwa nur 99 999 gültige Stimmen abgegeben worden, so wäre die zur Wahl erforderliche Zahl 50 000. Einzelne ältere Wahlgesetze, z. B. französische und spanische, nahmen eine absolute Mehrheit nur an, wenn der Kandidat in jedem Fall eine ganze Stimme mehr als die Hälfte erhalten hat, also 50 001 von 99 999, so daß 50 000 von 99 999 noch nicht zur Zuteilung eines Mandats genügen würden. Im Zweifel darf aber eine solche mathematische Ungenauigkeit nicht in ein Gesetz hineininterpretiert werden.

Die qualifizierte Mehrheit erfordert zum Zustandekommen einer Wahl mehr als die absolute Mehrheit, zum Beispiel eine Zweidrittelmehrheit. Für demokratische Parlamentswahlen kommt sie nicht in Frage, denn sie würde die willkürliche Privilegierung einer opponierenden Minderheit bedeuten.

Die relative Mehrheit hat derjenige für sich, für den „die meisten Stimmen“ abgegeben worden sind. Wenn nur zwei Kandidaten einander gegenüberstehen, ist absolute und relative Mehrheit dasselbe. Von bloß zwei Kandidaten hat bei 100 000 Stimmen nur derjenige „die meisten Stimmen“, der 50 001 erhalten hat. Wenn dagegen drei oder mehr Kandidaten konkurrieren, ist dies anders. Von drei Kandidaten, A, B und C, hätte zum Beispiel A mit 35 000 die meisten Stimmen, wenn B und C je 32 500 Stimmen erhalten haben. Die Mindestzahl wäre hier 33 334, bei je 33 333 Stimmen für die beiden nichtgewählten Kandidaten. Je mehr Kandidaten, desto kleiner die Mindestzahl, die zur Wahl erforderlich ist. Sind zum Beispiel 10 Kandidaten vorhanden, so könnte unter Umständen ein Kandidat mit 10 001 von 100 000 abgegebenen Stimmen gewählt sein, vorausgesetzt, daß einer 9 999 und alle anderen je 10 000 Stimmen erhalten. Jedenfalls aber kann leicht ein Kandidat gewählt werden, der nur eine kleine Minderheit für sich hat. Es muß noch eine Regelung für den bei großen Wählerzahlen allerdings sehr seltenen Fall getroffen werden, daß zwei oder mehrere Kandidaten eine gleich große Zahl von Stimmen erhalten, zum Beispiel bei 100 000 Stimmen zwei je genau 50 000 oder vier je 25 000. Die Wahlgesetze lassen dann entweder das Los entscheiden, oder den Vorsitzenden der Wahlkommission — also im allgemeinen die an der Macht befindliche Regierung —, oder sie ordnen an, daß der Kandidat mit höherem Lebensalter als gewählt gilt. Wenn absolute Mehrheit gefordert wird, so kann es, da meist mehr als zwei Kandidaten vorhanden sind, leicht vorkommen, daß die Wahl keine Entscheidung bringt, weil keiner der Kandidaten die absolute Mehrheit erreicht. Begnügt man sich aber mit den meisten Stimmen, so kann ein Kandidat das Mandat erringen, der die große Mehrheit der Wähler auf das entschiedenste gegen sich hat. Um beiden Alternativen zu entgehen, muß man die Mehrheitswahl durch das System der Stichwahl ergänzen.

Zu diesem Zweck wird bei einer zuerst vorzunehmenden Wahl, dem sogenannten ersten Wahlgang, absolute Mehrheit gefordert. Gelingt es nicht, eine solche

Mehrheit für einen Kandidaten zu gewinnen, so wird ein zweiter Wahlgang hinzugefügt. In diesem kann aber nur einer jener beiden Kandidaten gewählt werden, die im ersten Wahlgang die meisten und zweitmeisten Stimmen erhalten haben. Nun liegt eine Wahl zwischen nur zwei Kandidaten vor, bei der absolute und relative Mehrheit dasselbe sind. Es wird demnach auf jeden Fall ein Vertreter gewählt, der die Mehrheit hinter sich hat, oder der zum mindesten, in den seltenen Fällen der Stimmengleichheit, nach einem der drei oben erwähnten Prinzipien im Vorhinein bestimmt ist. Diesen zweiten Wahlgang nennt man die Stichwahl. Man könnte sich auch mehrere Wahlgänge denken, zum Beispiel den zweiten mit Beschränkung auf drei Kandidaten und erst den dritten mit Beschränkung auf zwei Kandidaten. Doch ist dies kompliziert, und mehrere Wahltage nacheinander mit Hinauszögerung der endgültigen Entscheidung sind meist unerwünscht. Wesentlich ist nur, daß der letzte Wahlgang auf zwei Kandidaten beschränkt ist und daher auf jeden Fall eine Entscheidung bringt.

Damit ist das Mehrheitswahlrecht umschrieben. Es wird ihm, unbestreitbar mit Recht, gegenüber dem Verhältniswahlrecht größere Einfachheit nachgerühmt. Dagegen hat sich gezeigt, daß es zwei Eigenschaften hat, die, vom Standpunkt demokratischer Forderungen aus, unter Umständen zu sehr großen und auch wohl allgemein zugegebenen Nachteilen führen können, denen zu begegnen, wenn man beim Mehrheitswahlrecht bleiben will, äußerst schwierig, wenn nicht unmöglich ist. Beim Mehrheitswahlrecht können nämlich Mehrheit und Minderheit irrtümlich oder willkürlich beeinflußt, ja vertauscht, also unter Umständen verfälscht werden:

1. von vornherein durch die Wahlkreiseinteilung,
2. bei den Stichwahlen durch Wahlabmachungen verschiedener Parteien oder Kandidaten miteinander.

Was den ersten Punkt anlangt, so hat der Gesetzgeber, der das Wahlrecht erstmalig oder neu regelt, es in der Hand, die Wahlkreise beliebig zu gestalten, vom Einwahlsystem an bis zu einem Wahlrecht, das das ganze Staatsgebiet als einen einzigen Wahlkreis behandelt. Wenn er das Land in Wahlkreise einteilt, so kann er diese größer oder kleiner gestalten und geographisch beliebig lagern. Diese Möglichkeiten sind schon berührt worden.

Es wäre jedoch eine schwere Ungerechtigkeit, ganz allgemein die Gesetzgeber für die Mängel des Wahlrechtes verantwortlich zu machen. Die Aufgabe ist im allgemeinen sehr schwierig, und auch der objektivste und am besten informierte Gesetzgeber kann nicht allen Gesichtspunkten gleichzeitig Rechnung tragen. Ein ganz einfaches Beispiel kann die Unlösbarkeit der Aufgabe klarstellen. Denken wir uns, in einem Staat gebe es nur zwei Parteien, A und B. Die Zahl ihrer Wähler verhalte sich wie 60 für A zu 40 für B. Nun nehmen wir an, daß die Mischung zwischen den Anhängern der beiden Parteien im ganzen Lande an-

nähernd gleich verteilt sei, so daß bei jeder beliebigen Einteilung in Einerwahlkreise oder in Listenwahlkreise stets ungefähr 60 % der Stimmen für die Kandidaten von A und 40 % für jene von B abgegeben werden. Dasselbe ergäbe sich, wenn das ganze Land einen Wahlkreis bildete. Was immer der Gesetzgeber also täte, stets gewänne die Partei A mit 60 % der Stimmen 100 % der Mandate und die Partei B mit 40 % der Stimmen kein Mandat. Das Mehrheitswahlrecht ist also grundsätzlich kein demokratisches Wahlrecht, sondern undemokratisch, wenn man die Ermittlung des Volkswillens als eines Ganzen als das Ziel demokratischer Wahlen betrachtet; es kann aber unter weniger ungünstigen Umständen ein annähernd demokratisches Wahlrecht werden.

Meist sind die Umstände weniger ungünstig für die Minderheitsparteien als in dem eben erörterten Beispiel. Die Verteilung der Wähler ist in der Regel in den einzelnen Gegenden verschieden, auch sind überwiegend mehr als zwei Parteien vorhanden. Dennoch ist es schon ein empfindlicher Mißstand, wenn auch nur in einem mäßig großen Teil des Landes ungefähr dasjenige gilt, was oben über das Verhältnis von A zu B gleich 60 zu 40 gesagt worden ist, besonders, wenn in den übrigen Teilen des Landes B auch noch gegenüber einer dritten Partei benachteiligt ist.

Dazu kommt nun, daß eine an der Macht befindliche Partei die Wahlkreise mit Vorbedacht so legen kann, daß sie voraussichtlich bei künftigen Wahlen den Minderheitsparteien mehr Mandate wegnehmen wird, als dem Zahlenverhältnis der Wähler entspricht.

Gleichgültig nun, ob und wie weit die Ungleichheiten in der Behandlung der Parteien durch das Gesetz beabsichtigt oder unbeabsichtigt gewesen sind, gleichgültig auch, ob und wie weit bei Beibehaltung des Mehrheitswahlrechtes die Ungleichheiten vermeidbar oder unvermeidbar gewesen sind, jedenfalls zeigt die Praxis, daß ungeheure Ungleichheiten tatsächlich vorkommen können. Den in der Literatur bekannten krassesten Fall dürften die belgischen Wahlen des Jahres 1884 bilden. Zwei Parteien konkurrierten, A und B. A erhielt 36 080 Stimmen und damit 67 Mandate, B 22 117 Stimmen und damit nur 2 Mandate.

Wir haben uns nun dem zweiten der oben erwähnten Nachteile zuzuwenden, den das Mehrheitswahlrecht vom Standpunkt der demokratischen Forderungen hat, nämlich der Möglichkeit willkürlicher, ja den Willen der Wähler verfälschender Wahlabmachungen bei den Stichwahlen.

Auch hier kann ein einfaches Beispiel die Größe und die Unvermeidbarkeit des Übels am besten klar machen. Es handelt sich um die Gefahr, daß Parteivorstände oder führende Kandidaten durch Abmachungen ihre Wähler zur Abgabe ihrer Stimme für eine Partei verleiten, deren Ziele sie sonst im Leben radikal ablehnen, vielleicht sogar als unmoralisch betrachten. Wir können daher bei diesem Beispiel nicht mit bloßen Buchstabenbezeichnungen wie A und B operieren, sondern müssen die Ziele der Parteien, also den Inhalt bestimmter Parteiprogramme

voraussetzen. Das Beispiel soll aber hier nicht aus den gegenwärtigen Verhältnissen in der Bundesrepublik entnommen werden, sondern es soll ganz allgemein vier politische „Weltanschauungen“ auswählen, wie sie in vielen Staaten vorkommen, nämlich Nationalisten (N), bürgerliche Demokraten (D), sozialistische Demokraten (S) und Kommunisten (K).

Wir betrachten nun zwei Wahlbezirke A und B. In jedem seien der Einfachheit wegen sowohl bei der Hauptwahl wie bei der Stichwahl je 100 000 gültige Stimmen abgegeben worden.

Nun seien im ersten Wahlgang die Stimmen folgendermaßen verteilt gewesen:

In A:	für N 30 000	in B:	für N 22 000
	für D 18 000		für D 18 000
	für S 30 000		für S 30 000
	für K 22 000		für K 30 000

Es gelangen also in die Stichwahl in A die Kandidaten von N und S, in B jene von S und K. Im normalen Verlauf, ohne das Dazwischentreten besonderer Wahlabkommen für die Stichwahl, würden nun wahrscheinlich im Bezirk A die Anhänger von D für N stimmen, jene von K für S. Der Kandidat von S wäre also mit 52 000 Stimmen gewählt. Im Bezirk B würden beide bürgerlichen Parteien N und D für S stimmen, dieser Kandidat wäre also mit 70 000 Stimmen gewählt.

Wenn jedoch die Parteiführer von N und K die oben angegebene Stimmverteilung annähernd richtig vorsehen, können sie diesem ihnen beiden unerwünschten Wahlergebnis zuvorkommen. Sie können nämlich vereinbaren, daß im Bezirk A die Wähler von N veranlaßt werden sollen, für K zu stimmen, dafür im Bezirk B die Wähler von K für N. Wenn die Wähler nun wirklich überwiegend gehorchen, dann siegt N in A mit etwa 52 000 Stimmen und K in B mit etwa der gleichen Mehrheit.

Das Beispiel ist frei erfunden, und es ist unwahrscheinlich, daß sich ein so krasser Fall öfters zutragen könnte. Wir wissen aber aus den Erfahrungen, die in Deutschland in den letzten Jahrzehnten gemacht worden sind, daß radikale Parteien, die einander gegenseitig mehr oder weniger als Verbrecher betrachten, sich durch günstige Gelegenheiten verleiten lassen können, sich fallweise gegen die gemäßigten Parteien zu verbinden. Durch solche Vorgänge werden die Wähler demoralisiert, und die Demokratie wird in der empfindlichsten Weise bloßgestellt.

#### DAS VERHÄLTNISSWAHLRECHT

Die Mängel des Mehrheitswahlrechtes haben schon seit der Mitte des neunzehnten Jahrhunderts literarische Bestrebungen ausgelöst, Wahlrechtssysteme zu ersinnen, die den verschiedenen unter den Wählern zutage tretenden politischen Richtungen eine möglichst proportionale Vertretung im Parlament sichern. Eine sehr umfangreiche Literatur ist entstanden, eine ganze Anzahl von Systemen ist im Laufe der Zeit erdacht worden. In der Praxis der Gesetzgebungen sind zunächst in einigen Ländern unvollkommene Systeme verwirklicht worden, die den überstimmten



Minderheiten zwar keine proportionale, aber doch wenigstens irgendeine Vertretung gewährleisten und die man Systeme der Minoritätenvertretung nannte. Der den Minderheiten zugeordnete Anteil an Sitzen im Parlament war jedoch vom Gesetzgeber von vornherein willkürlich bemessen, und die ganzen Systeme funktionierten schlecht, wenn die Stimmabgabe der Wähler wesentlich anders erfolgte, als man vorausgesehen hatte. So wurden diese Systeme von den vollkommeneren verdrängt, die man Systeme der Proportionalwahl oder Verhältniswahl genannt hat. Weder die Literatur und ihre Geschichte noch die unvollkommenen Systeme der Minderheitenvertretung können hier dargestellt werden. Wir müssen uns auf die heutige Verhältniswahl beschränken. Aber im Laufe der Zeit sind in einer Reihe von Staaten sehr verschiedene Systeme der Verhältniswahl verwirklicht worden, und die Darstellung jedes einzelnen Systems würde viele Seiten erfordern. Es kann daher hier nur eine Auswahl der wichtigsten Grundbegriffe behandelt werden.

Der leitende Gedanke aller Verhältniswahlsysteme ist: alle überstimmten und daher erfolglos abgegebenen Stimmen und alle für einen gewählten Kandidaten zu viel abgegebenen Stimmen müssen für einen anderen Kandidaten verwertet werden, der sich im wesentlichen zu denselben Zielen bekennt wie derjenige, für den sie abgegeben worden sind.

Wenn dies erreicht wird, dann ist die Zahl der Mandate jeder einzelnen „Fraktion“ — das heißt der Abgeordneten jeder einzelnen politischen Partei im Parlament — proportional der Zahl der Wähler, die im Ganzen für Kandidaten dieser Partei gestimmt haben, und parteilose Kandidaten können untereinander Verbindungen eingehen, denen zufolge die für den einen erfolglos abgegebene Stimme dem anderen zugerechnet wird, so daß auch die Wähler der Parteilosen im Parlament proportional zu Wort kommen können. Allerdings kann die Proportionalität nur annähernd erreicht werden, denn man kann nicht halbe Abgeordnete oder Zehntel von Abgeordneten wählen.

Damit das System funktioniert, muß der Wähler wissen, welcher Partei oder welchem Kandidaten seine Stimme zugerechnet wird, falls sie so, wie sie abgegeben worden ist, erfolglos oder überflüssig gewesen ist. Daher müssen einige Zeit vor der Wahl die Parteien, ihre Kandidaten und die parteilosen Kandidaten, ferner die Verbindungserklärungen zwischen den Parteien und den parteilosen Kandidaten bei der Behörde angemeldet und von dieser öffentlich kundgemacht werden. Gültig sind dann am Wahltag nur solche Stimmen, die auf einen der angemeldeten Kandidaten abgegeben werden. Dadurch wird zugleich eine Zersplitterung von Stimmen auf Menschen vermieden, die gar kein Mandat annehmen wollen.

Um die Proportionalität zu sichern, muß man wissen, wie viele Stimmen auf einen Abgeordneten entfallen müssen, damit er gewählt sei, beziehungsweise auf eine Partei, damit sie einen Abgeordneten erhalte. Man nennt diese Zahl den Wahlquotienten. Er drückt

das Verhältnis zwischen der Zahl der am Wahltag abgegebenen gültigen Stimmen und der Zahl der Mandate aus. Es gibt daher zwei Grundtypen der Berechnung. Entweder die Zahl der Mandate wird vom Gesetzgeber bestimmt, zum Beispiel, das Parlament soll 100 oder 480 Mitglieder haben, dann kann das Gesetz nicht auch den Wahlquotienten ziffernmäßig bestimmen, denn die Zahl der gültig abgegebenen Stimmen kennt man ja erst nach der Wahl, der Wahlquotient kann also erst nach der Wahl auf Grund von Vorschriften des Gesetzes errechnet werden. Oder aber, der Gesetzgeber bestimmt den Wahlquotienten, zum Beispiel auf je 40 000 oder 60 000 gültig abgegebene Stimmen soll ein Mandat entfallen, dann kann er die Zahl der Mandate nicht im Vorhinein bestimmen, sondern diese Zahl hängt von der Gesamtzahl der Wähler, also z. B. von der Vermehrung der Bevölkerung, und von der Wahlbeteiligung am Wahltag ab.

Proportionalwahlsysteme können bei gleicher Größe des Landes und gleicher Zahl der Mandate entweder auf Einzelwahlrecht in kleineren Wahlbezirken oder auf Listenwahlrecht in entsprechend größeren Wahlbezirken aufgebaut werden, es gibt auch die Möglichkeit, das ganze Staatsgebiet als einen Wahlkreis zu behandeln. Es wäre unmöglich, hier die einzelnen denkbaren Kombinationen dieser Wahlrechte untereinander und mit den erwähnten beiden Grundtypen und deren Variationen darzustellen. Das Übliche sind Listenwahlen in der Weise, daß in jedem Wahlbezirk dem Wähler von jeder Partei eine Liste von mehreren, z. B. fünf oder zehn Kandidaten vorgeschlagen wird. Indem nun der Wähler seine Stimme für einen der auf der Liste verzeichneten Kandidaten abgibt, hat er sich damit zugleich einverstanden erklärt, daß diese Stimme, falls sie für diesen Kandidaten nicht erforderlich ist, einem anderen Kandidaten dieser Liste, nötigenfalls einem Kandidaten derselben Partei in einem anderen Wahlbezirk oder dem Kandidaten einer mit dieser Partei verbundenen anderen Liste zugerechnet wird. Man nennt dies das System der „gebundenen Liste“.

Dabei kann der Wähler entweder an die Reihenfolge der Kandidaten gebunden sein, so daß alle Stimmen zuerst für den ersten Kandidaten gezählt werden, erst wenn dieser den Wahlquotienten erreicht hat, für den zweiten usw., oder der Wähler kann seine Stimme einem beliebigen Kandidaten der Liste, auch dem letzten, geben, und innerhalb der Liste gilt zuerst derjenige als gewählt, der die meisten Stimmen erhalten hat, dann derjenige mit der nächstgrößten Stimmenzahl usw. Man nennt das erste System das der „streng gebundenen“, das zweite das der „einfach gebundenen“ Liste.

Das erste dieser Systeme hat im Wahlrecht der Weimarer Republik gegolten. Es ist oft deswegen kritisiert worden, weil es den Wähler nur vor die Wahl stellt, entweder sich dem Vorschlag des Parteivorstandes zu beugen oder aber für diese Partei überhaupt nicht wählen zu können. Daher hat sich vielfach

die Meinung verbreitet, beim Proportionalwahlrecht überhaupt werde nicht eine „Persönlichkeit“, sondern nur eine „Liste“ gewählt, die vom Parteivorstand dem Wähler vorgeschrieben sei, und viele glauben daher, nur das Mehrheitswahlrecht sei ein „Persönlichkeitswahlrecht“. Dies ist irrig. Man braucht nur die streng gebundene Liste durch die einfach gebundene zu ersetzen, so hat man eine Persönlichkeitswahl wie beim Mehrheitswahlrecht, nur hat hier der Wähler außerdem die Sicherheit, daß seine Stimme nicht verloren geht, falls die von ihm gewählte Persönlichkeit seine Stimme nicht benötigt, und es werden gleichzeitig die Mängel des Mehrheitswahlrechtes vermieden.

Man kann noch weiter gehen und dem Wähler gestatten, Namen von der Liste zu streichen und frei durch andere zu ersetzen. Man nennt dies das System der „freien Liste“. Es wäre sachlich vom Standpunkt der Demokratie, nämlich der Forderung der getreuen Wiedergabe des Volkswillens, das vollkommenste, bedingt aber eine kompliziertere Zählung der Stimmzettel.

Die oben erwähnten Vorteile der Listenwahl für die Entwicklung des Frauenwahlrechts fallen beim Verhältniswahlrecht sehr viel stärker ins Gewicht als beim Mehrheitswahlrecht. Denn bei diesem entscheidet der Parteivorstand vor der Wahl über die Verteilung von Männern und Frauen auf den Gesamtvorschlag für den Wahlkreis, bei der Verhältniswahl mit einfach gebundener oder freier Liste kann die Auswahl zwischen Männern und Frauen den Wählern und Wählerinnen überlassen werden.

Bei allen Systemen der Verhältniswahl hat die Wahlkreiseinteilung nur noch verfahrenstechnische Bedeutung, sie kann keine Ungleichheit im Gewicht der

Stimmen hervorrufen, weil ja ausnahmslos jede Stimme voll verwertet wird. Jede Wahlkreisgeometrie wird daher gegenstandslos. Ebenso sind die Folgen des Stichwahlsystems vermieden. Die Gefahr aller Nichtproportionalssysteme, daß — unbeabsichtigt oder beabsichtigt — eine Volksmehrheit durch eine Parlamentsminderheit vertreten werde oder umgekehrt, besteht nicht.

Nicht zum Wesen des Verhältniswahlrechtes gehören die in neueren Wahlgesetzen oft vorkommenden „Fünfprozentklauseln“, „7 1/2 %-Klauseln“ und ähnliche Bestimmungen. Danach sollen im allgemeinen nur jene Parteien am Stimmenaussgleich des Proportionalverfahrens teilnehmen, die einen Mindestprozentsatz an Stimmen im ganzen Land erreichen. Man sucht damit die sogenannten Splitterparteien zu bekämpfen. Kleine Parteien sind jedoch nicht immer bloß Vertretungen von Eigenbrödlern oder Kirchturmsinteressen, es kann auch vorkommen, daß wertvolle neue Gedanken sich nur ganz langsam aus sehr kleinen Anfängen durchsetzen können und die Klausel ihre Durchsetzung hemmt, oder daß verstreute konfessionelle oder nationale Minderheiten, die auf keine wesentliche Vergrößerung hoffen können, durch die Klausel dauernd ihrer ihnen nach Proportionalität gebührenden Vertretung im Parlament beraubt werden.

Verhältniswahl und Mehrheitswahl können auch in einem Wahlgesetz in verschiedener Weise miteinander kombiniert werden, zum Beispiel in der sogenannten „Mehrheitswahl mit Verhältnisausgleich“. Soweit solche Gesetze die Proportionalität beeinträchtigen, sind sie, wenn die Verwirklichung des ganzen Volkswillens das Ziel der Demokratie ist, weniger demokratisch als das einheitlich und folgerichtig durchgeführte Verhältniswahlrecht.

**Summary:** Fundamentals of Democratic Electoral Systems. The basic concept of a democratic electoral system is that the supreme power is held by the people and hence, that Parliament is to represent the will of the people. This basic concept is employed by the author as the criterion of the requirements to be complied with by any democratic electoral system. The demand for universal suffrage, which no longer knows of privileged classes representing also the groups excluded from voting, logically includes women's suffrage. It may be a consequence of women's suffrage that the State created by men, which by way of reason is based on organised physical power, will attach growing importance to considerations of sentiment. Along with universal suffrage, equal suffrage is to be demanded. But this generally recognised principle is frequently violated, deliberately or not, by the dividing into electoral districts. Especially as regards the system of purely majority representation, in the case of electoral districts of unequal size each vote carries different weight. On the other hand, elections by direct suffrage are not necessarily the only

**Résumé:** Les bases des systèmes électoraux démocratiques. Tout système électoral démocratique part de l'idée que le peuple, dans la démocratie, détient le pouvoir suprême et que le parlement est chargé de représenter la volonté souveraine du peuple. A l'auteur cette idée fondamentale sert de mesure pour définir les revendications auxquelles tout système électoral démocratique doit répondre. La revendication du suffrage universel n'admettant plus des classes privilégiées à qui incombait aussi la représentation des groupes dépourvus du droit de vote, par conséquent, implique le suffrage des femmes. Introduit dans l'Etat créé par les hommes, sur la base de la force physique organisée et du rationalisme, il serait possible que le suffrage des femmes mène à une appréciation grandissante des choses par le sentiment. La revendication du suffrage universel va de pair avec celle de l'égalité du droit de vote. Pourtant, reconnu en général, ce principe, bien souvent, est violé, et de bonne et de mauvaise foi; p. e. par la délimitation des circonscriptions électorales. A mesure de l'inégalité de ces circonscriptions les voix individuelles varient d'importance, surtout

**Resumen:** Condiciones para sistemas electorales democráticos. La idea fundamental de un derecho electoral democrático es el pensamiento de que el pueblo ejerce la soberanía, de manera que el parlamento tiene que representar la voluntad del pueblo. A base de esta idea fundamental el autor estudia las necesidades que tiene que cumplir un sistema electoral democrático. En la exigencia a un derecho electoral general que desconoce clases privilegiadas, las cuales también representarían a los que se ha negado el derecho electoral, reside también la consecuencia del sufragio femenino. Los efectos del sufragio femenino podrían conducir a que el Estado, creado por los hombres y racionalmente construido sobre la fuerza física organizada, el mundo sentimental de la mujer adquiriría cada vez mayor importancia. Al lado de esta pretensión al derecho electoral general hay otra que exige el derecho electoral igual. Este principio, generalmente reconocido, queda a menudo roto por la organización de los distritos electorales. Especialmente en el puro sistema de la elección por mayoría de votos, con desiguales distritos electorales,

system compatible with democratic principles, since systems of indirect suffrage will always ensure some closer contact between electors and delegates as well as between delegates and candidates. The latter system may make for more severe scrutiny as to the qualifications of candidates. Moreover, the demand for secret ballot is not necessarily indispensable under democratic principles. Morale in public affairs and the responsibility of voters may be more strongly sponsored by open polls, but these would presuppose such moral standards as do not exist in present-day politics. The author quotes a number of examples to deal with the effects of voting direct and off a list as well as of majority and proportional representation. His conclusion is that a democratic representation also of minorities can only be ensured by way of proportional representation, and that it is mistaken to believe that "personalities" can only be elected by the majority system. It is well possible to vote "personalities" off a list if voters are not bound to adhere strictly to the order of names on the list but can choose freely among the candidates listed.

sous le régime majoritaire. D'autre part il n'est pas absolument nécessaire de faire figurer le suffrage direct comme revendication démocratique obligatoire, étant donné que le suffrage indirect établit un contact plus étroit et entre le corps électoral et l'électeur, et entre celui-ci et le candidat. Quant à la qualification du candidat le système indirect saura la discerner mieux que le système direct. Même la revendication du suffrage secret, dans la démocratie, ne serait pas de rigueur, car le suffrage publique servirait à fortifier et la responsabilité de l'individu, et la morale pratiquée dans les affaires publiques. Pourtant, cela suppose une toute autre morale politique que celle existant. L'auteur discute les conséquences du scrutin individuel et de liste, ainsi que des régimes de la représentation majoritaire et proportionnelle. Il en conclut 1. qu'aucune représentation démocratique, incl. des minorités, n'est garantie seulement par le régime proportionnel; 2. qu'on fait erreur de croire que seulement le régime majoritaire garantit la sélection d'une personnalité authentique; car, à charge de modifications spécifiées, le scrutin de liste l'assurerait aussi bien.

cada voto reviste diferente importancia. Por otra parte no es obligatorio el designar la inmediatez del derecho electoral como exigencia democrática, pues en la elección indirecta siempre existe un contacto más estrecho entre electores y compromisarios, y entre compromisarios y candidatos. Mediante este sistema se podría conseguir una más precisa selección en lo que a la capacidad del candidato se refiere. También la exigencia a una elección secreta no está necesariamente motivada democráticamente. La moral en asuntos públicos y la conciencia de la responsabilidad de los electores podrían ser favorecidas más por un derecho electoral público, que necesitaría otra moral política. A base de unos ejemplos, el autor estudia los efectos de la elección individual y del escrutinio por listas, así como el derecho de elección por mayoría de votos y representación proporcional. Concluye que una representación democrática también de las minorías podría ser garantizada por el derecho de elección proporcional. Se podría garantizar también la elección de personalidades mediante escrutinio por listas si se reemplazara el sistema de listas rigurosamente ligadas por listas relajadamente ligadas.