

da nur für bestimmte Arten von Staatsakten. Dass sich sämtliche staatliche Verwaltungsakte auf eine vorhergehende Volksabstimmung stützen, ist undenkbar und war auch in den griechischen Stadtstaaten des Altertums, die regelmässig als geschichtliche Beispiele der unmittelbaren Demokratie angeführt werden, ein Ding der Unmöglichkeit. Wo die unmittelbare Demokratie heute überhaupt noch vorkommt, beschränkt sich die unmittelbare Ausübung der staatlichen Herrschaftsgewalt durch das Volk auf das Gebiet der Gesetzgebung. Zur Ausübung der übrigen staatlichen Funktionen werden vom Volke besondere repräsentative Organe bestellt. In diesem Sinne besteht die unmittelbare Demokratie in einigen schweizerischen Kantonen und Halbkantonen⁹¹⁾ und neuerdings in einer Anzahl von Gliedstaaten der nordamerikanischen Union.⁹²⁾

β) Die mittelbare oder repräsentative Demokratie.⁹³⁾

Das Wesen der mittelbaren oder repräsentativen Demokratie besteht darin, dass die der Gesamtheit des Volkes zustehende Staatsgewalt nicht unmittelbar vom Gesamtvolke selbst, sondern von bestimmten Organen des Gesamtvolkes ausgeübt wird. Dabei findet, der Idee der Gewaltenteilung entsprechend, in der Regel eine Scheidung in gesetzgebende und vollziehende Gewalt statt. Die erstere wird meistens einer von der Gesamtheit der Staatsbürger gewählten Volksvertretung, die letztere einer einzelnen Person (dem „Präsidenten“), seltener einem Collegium anvertraut. Die Volksvertretung scheidet sich häufig, ähnlich wie in der Monarchie, in zwei Häuser von verschiedenartiger Zusammensetzung, deren übereinstimmende Beschlussfassung für bestimmte Fälle als staatliche Willenserklärung oder als Voraussetzung einer solchen Erklärung gilt. Das Organ der Exekutive hat meistens auch eine gewisse Einwirkung auf die Gesetzgebung. Im einzelnen können die genannten Organe bald mehr, bald weniger Befugnisse haben; begrifflich notwendig ist nur, dass sie ihre Zuständigkeit nicht aus sich selbst heraus, sondern zufolge Übertragung von seiten des Volkes besitzen. Auch die innere und äussere Verfassung jener Organe ist begrifflich insoweit gleichgültig, als sie das Wesen der repräsentativen Demokratie unberührt lässt. Innerhalb des Gesamtrahmens der repräsentativen Demokratie bestehen allerdings ganz erhebliche Verschiedenheiten. Die feineren Unterschiede der zahlreichen Unterarten dieser Herrschaftsform lassen sich in der Tat nur dadurch feststellen, dass man der Forderung Richard Schmidts entsprechend⁹⁴⁾ eine Reihe von Staatscharakteren mit jener Herrschaftsform näher untersucht.

Das klarste Bild von den Einrichtungen einer repräsentativen Demokratie gewinnen wir durch die Betrachtung der französischen Republik, die als Einheitsstaat eine verhältnismässig einfache Organisation zeigt.⁹⁵⁾

⁹¹⁾ Vgl. Hilty, das Referendum im schweizerischen Staatsrecht. Arch. f. öff. R. II (1887). S. 167 ff., Seydel, Abhdg., S. 28 f.

⁹²⁾ Nach einem beachtenswerten Bericht von George Judson King (Toledo, Ohio) (Frankfurter Zeitung No. 106 vom 6. April 1911) besteht die direkte Gesetzgebung in folgenden Staaten: Süddakota (1898), Oregon (1902), Montana (1906), Oklahoma (1907), Missouri und Maine (1908), Arkansas und Colorado (1910), Illinois (1911). In mehreren anderen Staaten ist die Einführung geplant. Das übliche Verfahren ist folgendes: „Jeder beliebige Akt der Staatslegislatur kann auf Antrag von fünf Prozent der Wahlberechtigten suspendiert und dem Volke zur Abstimmung unterbreitet werden. Initiativanträge, die eine Annahme oder Ablehnung neuer Gesetze herbeiführen wollen, müssen von acht Prozent der Stimmgeber unterzeichnet sein. Alle Massnahmen werden bei den allgemeinen Wahlen, bei denen die Wahl von Staatsbeamten erfolgt, zur Abstimmung gebracht. Die Entscheidung des Volkes konstatiert einen legislativen Akt.“ Vgl. auch Curti, Der Weltgang des Referendums. x., Arch. f. öff. R. XXVIII (1912) S. 1—44, bes. S. 39.

⁹³⁾ Jellinek, S. 708 ff. (725 ff.), Seydel, Vorträge, S. 21f. (Annalen 1898, S. 485).

⁹⁴⁾ S. oben S. 136.

⁹⁵⁾ Vgl. hierüber im einzelnen Loening Edgar, Art. „Staat“, im H.W.H. der Staatswissenschaften, 2. A. (1901) B. VI., S. 907 ff., Lebon, Das Verfassungsrecht der französischen Republik, 1909, S. 14 ff. Öffentl. Recht d. Gegenwart B. VI).

Ungeachtet des häufigen Wechsels der Verfassungen ruht die Organisation des französischen Staates seit 1789 unverändert auf dem Prinzip der Volkssouveränität. Alle Organe des Staates, die Abgeordnetenkammer, wie der Senat und der Präsident, führen die ihnen zustehenden Machtbefugnisse auf Verleihung von seiten des Volkes zurück — die Abgeordnetenkammer direkt, die beiden anderen Organe indirekt. Jegliche Macht ruht im Namen des Volkes ausgeübt, das demnach als Träger der Staatsgewalt erscheint. Jedoch ist nicht unmittelbar das Volk, sondern seine Vertretung zur Ausübung jener Macht berufen.

Die Verteilung der einzelnen staatlichen Funktionen an die vorgenannten Staatsorgane erfolgte im allgemeinen auf der Grundlage der Montesquieu'schen Gewaltenteilung. Die gesetzgebende Gewalt wird von zwei Versammlungen, der Abgeordnetenkammer (Deputiertenkammer) und dem Senat geübt, deren übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse als Staatswillen gelten. Die erstere geht aus allgemeinen, gleichen und unmittelbaren Wahlen hervor; die Bedingungen der Wahlberechtigung und der Wählbarkeit sind für jeden Franzosen männlichen Geschlechts erfüllbar. Der Senat geht aus indirekten Wahlen hervor, und zwar werden seine Mitglieder von Wahlkollegien der Departements und der Kolonien gewählt, die aus den Deputierten, den General- und Arrondissementsräten und aus besonders bestellten Delegierten der Municipalräte gebildet sind. Beide Körperschaften haben das Recht der Gesetzesinitiative; jedoch müssen Finanzgesetze zuerst der Deputiertenkammer vorgelegt und von ihr genehmigt werden, ehe sie an den Senat gelangen können. Zu bestimmten Zwecken, namentlich zur Beschlussfassung über Verfassungsänderungen und zur Präsidentenwahl treten beide Kammern zur „Nationalversammlung“ zusammen, der mit dem Rechte der Verfassungsänderung die höchste Gewalt im Staate anvertraut ist. Dem Volke unmittelbar steht keine rechtliche Einwirkung auf die Beschlüsse der Nationalversammlung zu.⁹⁸⁾ Der auf sieben Jahre gewählte Präsident der Republik ist insbesondere das oberste Organ der vollziehenden Gewalt. In dieser Eigenschaft steht ihm namentlich die Ausfertigung und Ausführung der Gesetze, die Ausübung des Begnadigungsrechts, die Ernennung von Zivil- und Militärbeamten, die Verfügung über die bewaffnete Macht und die Wahrung der auswärtigen Beziehungen zu; zur Kriegserklärung bedarf er der vorherigen Zustimmung der beiden Kammern. Neben diesen exekutiven Befugnissen hat der Präsident aber auch gesetzgeberische Funktionen und zwar insbesondere — wenn wir von der Regulierung der Geschäfte der Kammern absehen — das Recht der Initiative für gewöhnliche Gesetze und für Verfassungsrevisionsgesetze, beides in gleicher Weise wie die Kammern, mit der Massgabe, dass diese zu einer Prüfung und weiteren geschäftlichen Behandlung der vorgelegten Entwürfe verpflichtet sind.⁹⁹⁾ Alle Regierungshandlungen des Präsidenten bedürfen der Gegenzeichnung eines Ministers, der hierfür die Verantwortlichkeit übernimmt. Der Präsident selbst ist unverantwortlich, ausser im Falle des Hochverrats (Verletzung der Gesetze oder der Verfassung und Verrat des Staates an ein fremdes Land), in welchem Fall die Deputiertenkammer die Anklage zu führen und der Senat das Urteil zu sprechen hat.¹⁰⁰⁾ Die Verantwortlichkeit der Minister findet ihr notwendiges Korrelat in deren Unabhängigkeit, einerseits gegenüber dem Präsidenten, andererseits gegenüber den Kammern. Die Minister können sich jedem Versuche einer zwangsweisen Beeinflussung durch die Demission entziehen. Eine solche Demission kann aber auch von der Parlamentsmehrheit erzwungen werden mit der regelmässigen Folge, dass der vom Präsidenten neu zu ernennende Minister der Parlamentsmajorität angehören muss. Es herrscht also das parlamentarische Regierungssystem.¹⁰¹⁾

Wesentlich komplizierter als bei der französischen Republik gestaltet sich das Bild der repräsentativen Demokratie in zusammengesetzten Staaten, wie es die Schweiz und die Vereinigten Staaten von Amerika sind.

⁹⁸⁾ Vgl. im einzelnen Lebon, S. 135ff.

⁹⁹⁾ Vgl. Lebon S. 41ff.

¹⁰⁰⁾ S. Lebon, S. 56ff.

¹⁰¹⁾ S. Lebon, S. 30—32. Vgl. auch oben S. 146.

Die nordamerikanische Union bietet die erste praktische Lösung der beiden, staatsrechtlich und politisch gleich schwierigen, Probleme der „Herstellung einer Demokratie für ein grosses Volk und Gebiet“ und der „Schaffung eines starken Gemeinwesens in der Form des Bundes.“¹⁰²⁾ Als Träger der Staatsgewalt der Vereinigten Staaten erscheint nach den Eingangsworten der amerikanischen Verfassung von 1787 „the People of the United States“, das ist die gesamte Bevölkerung sämtlicher amerikanischen Gliedstaaten. Die Gliedstaaten haben jeder für sich ebenfalls wieder die demokratische Herrschaftsform, so dass die Gesamtverfassung durchaus dem Gedanken Montesquieu's Rechnung trägt: „Der Bundesstaat soll aus Staaten von derselben Natur, namentlich aus Republiken bestehen.“¹⁰³⁾ Auch in bezug auf die Verteilung der staatlichen Gewalten folgt die Verfassung der Union der Lehre Montesquieu's. Die gesetzgebende Gewalt ruht in der Hand des Kongresses, der aus dem Hause der Repräsentanten und dem Senate besteht.¹⁰⁴⁾ Die Mitglieder des Repräsentantenhauses werden staatenweise nach näherer Vorschrift der einzelstaatlichen Gesetzgebung je auf zwei Jahre vom Volke gewählt. „Die Wähler in jedem Staat brauchen nur die Eigenschaften zu haben, die für die Wähler der zahlreichsten Kammer der gesetzgebenden Versammlung des Staates erforderlich sind.“ Der Senat besteht aus je zwei Senatoren aus jedem Gliedstaat, die von der gesetzgebenden Versammlung des betreffenden Staates je auf sechs Jahre gewählt werden, ohne jedoch hierdurch etwa die Eigenschaft von Delegatären ihres Staates zu erhalten. Jeder Senator hat eine Stimme und ist von jedweder Weisung unabhängig. Die Wählbarkeit zum Senat ist an bestimmte, für jeden Staatsangehörigen erfüllbare Bedingungen geknüpft. Präsident des Senats ist der Vizepräsident der U. S. Der Senat hat, abgesehen von dem Recht der Mitwirkung bei der Gesetzgebung, insbesondere die ausschliessliche Befugnis, bei politischen Anklagen des Repräsentantenhauses das Urteil zu fällen; bei Anklagen gegen den Präsidenten führt der Präsident des obersten Bundesgerichts den Vorsitz. Die vollziehende Gewalt steht im wesentlichen dem Präsidenten der Union zu, der ebenso wie der eventuell an seine Stelle tretende Vizepräsident in indirekter Wahl auf je vier Jahre gewählt wird. Die Wahl geschieht durch Wahlmänner, welche in jedem Staate in der gleichen Zahl, wie jeder Staat Mitglieder zum Senat und zum Repräsentantenhause stellt, nach Landesrecht gewählt werden. Der Präsident ist oberster Befehlshaber der Land- und Seestreitkräfte der Union, hat vorbehaltlich der verfassungsmässigen Mitwirkung des Senats das Recht, Verträge mit anderen Staaten zu schliessen und die Mehrzahl der Beamten zu ernennen, sorgt für den ordnungsgemässen Vollzug der Gesetze, gibt dem Kongress von Zeit zu Zeit über die Lage der Union Auskunft (Botschaften) und hat für bestimmte Fälle die Befugnis der Zusammenberufung und der Vertagung der beiden Häuser des Kongresses. Das Recht der Kriegserklärung steht ausschliesslich dem Kongresse zu. Der Einfluss des Präsidenten auf die Gesetzgebung beschränkt sich auf ein suspensives Veto, dessen Wirksamkeit durch qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse beider Häuser aufgehoben werden kann, und auf die Befugnis, in der Form von Botschaften, den Erlass von Gesetzen anzuregen. Die eigentliche Gesetzesinitiative steht ausschliesslich den beiden Häusern des Kongresses zu.¹⁰⁵⁾ — Die richterliche Gewalt liegt in der Hand unabhängiger Gerichte.

¹⁰²⁾ Vgl. hieher und zum folgenden Seydel, Verfassung und Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten von Amerika, Abhandlg., S. 32ff., ferner Otto Mayer, Republikanischer und monarchischer Bundesstaat. Arch. f. öff. R. XVIII, S. 337ff. (bes. S. 350ff).

¹⁰³⁾ Vgl. Montesquieu, der Geist der Gesetze, hgg. v. Ellissen, 1843, 9. Buch, 2. Kap.

¹⁰⁴⁾ Vgl. im einzelnen Röntner, Die Verfassung f. d. Ver. Staaten von Amerika, 1901, S. 51ff., v. Holtz a. a. O., S. 14ff.

¹⁰⁵⁾ Seit etwa 20 Jahren besteht in den Ver. St. eine sehr einflussreiche Bewegung zu Gunsten der Einführung der sog. direkten Gesetzgebung vermittelt der Initiative und des Referendums. In einer Reihe von Gliedstaaten (s. oben S. 149 Anm. 94) ist die indirekte Gesetzgebung schon eingeführt (vgl. George Judson King, a. a. O.).