

DEMOKRATISCHE REPRÄSENTATION

Von Christoph Gusy

Der Begriff der Repräsentation wird in den unterschiedlichsten Zusammenhängen verwendet. Im Gottesdienst »repräsentiert« das Brot den Leib, der Wein das Blut Christi; in fernen Ländern »repräsentieren« ein Missionar oder eine Reisegruppe »ihr« Volk oder ihre Kultur; der »Repräsentant« »repräsentiert« sein Unternehmen und der Bundespräsident den Staat. Jemand kann ein »repräsentatives« Auto fahren, eine »repräsentative« Wohnung besitzen oder gar eine »repräsentative« Ehefrau haben¹. Die Vielzahl dieser Zusammenhänge zeigt bereits: Ihnen entspricht offenbar eine *Vielzahl von Bedeutungsvarianten* des Begriffs der *Repräsentation*. Zugleich zeigen sie aber auch: Das »Wesen der Repräsentation«² ist zumindest nicht notwendig ein demokratisches³. Die repräsentative Demokratie verwirklicht eben nicht »die Repräsentation«, sondern nur eine sehr spezifische Erscheinungsform⁴. Um diese letztere und ihre Besonderheiten – und nicht um die Repräsentation im allgemeinen – soll es hier gehen.

I. Ausgangspunkt: Repräsentative als nichtidentitäre Demokratie

Ein Zugang zum Phänomen der demokratischen Repräsentation soll hier zunächst in dessen Abgrenzung von anderen Erscheinungsformen dieses Verfassungstyps gesucht werden.

a) Grundlage für die Beschreibung der »repräsentativen« Demokratie ist ihre Abgrenzung von der »identitären«⁵. Als erste Annäherung läßt sich demnach formulieren: Repräsentative Demokratie ist nicht-identitäre Demokratie. Damit ist erstere die *Negation* der Notwendigkeit bzw. der Realität einer *Identität von Regierenden und Regierten im demokratischen System*. Die Staatsgewalt geht zwar vom Volk aus; aber sie bleibt eben nicht beim Volk. In diesem Sinne begründet das Phänomen der demo-

1 Beispiele weiterer Begriffsverwendungen aus der Geschichte bei H. Hofmann, *Repräsentation*, Berlin 1974; H. Rausch, *Repräsentation und Repräsentativverfassung*, Darmstadt 1979, S. 51 ff.; V. Hartmann, *Repräsentation in der politischen Theorie und Staatslehre in Deutschland*, Berlin 1979; zur Geschichte K. Bosl, *Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation*, Berlin 1977; B. Haller, *Repräsentation*, diss. Münster 1987; dazu H. Dreier, *AöR* 1988, 450.

2 Dazu G. Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, Leipzig 1929 (3. Aufl., 1966); s. auch ders., »Repräsentation« in: *Evangelisches Staatslexikon*, 3. Aufl., Stuttgart 1987, Sp. 2986.

3 Siehe schon den Titel der Abhandlung K. von Beymes, »Repräsentatives und parlamentarisches Regierungssystem« in: H. Rausch, *Die geschichtlichen Grundlagen der modernen Volksvertretung II*, Darmstadt 1974, S. 396; die Differenz zwischen Demokratie und Repräsentation betont weiter C. Schmitt, *Verfassungslehre*, 1928 (5. Aufl., Berlin 1954), S. 218.

4 Desungeachtet stellt sich angesichts der schillernden Bedeutung des Repräsentationsbegriffs die Frage, ob es »das Repräsentativsystem« überhaupt geben kann; dafür etwa J. Kimme, *Das Repräsentativsystem*, Berlin 1989.

5 Dazu eingehend W. Mantl, *Repräsentation und Identität*, Berlin 1975.

kratischen Repräsentation die Distanz zwischen der Trägerschaft der Staatsgewalt einerseits und deren Ausübung andererseits.

In diesem *negativen Begriffsinhalt als »Nichtidentität«* erschöpft sich die Bedeutung der demokratischen Repräsentation aber nicht. Nicht jede Form der Nichtidentität ist bereits eine repräsentative. Vielmehr ergibt sich ein spezifischer Begriffsinhalt gerade aus der Zuordnung der Repräsentation zur Demokratie. Repräsentation in der hier untersuchten Form steht – im Unterschied zu mancher historischen Begriffsverwendung – eben nicht im Gegensatz zur Demokratie insgesamt, sondern zu einer bestimmten Form der Demokratie. Sie ist somit Eigenschaft und damit Element demokratischer Herrschaft. Besteht deren Inhalt gerade in der Begründung der Volkssouveränität, so wird diese Volkssouveränität durch die Repräsentation in eine bestimmte Form gebracht. Sie überbrückt nämlich die Distanz zwischen der Trägerschaft der Souveränität einerseits und deren Ausübung andererseits. Soll die ausübungslose Volkssouveränität nicht zur bloßen Idee oder Fiktion degenerieren, so kommt dem Phänomen der Repräsentation ein überaus anspruchsvoller, positiver Gehalt zu. Ihre Leistung besteht dann gerade darin, eine Form der Ausübung von Staatsgewalt sicherzustellen, welche deren Ausübung dem Souverän entzieht, ohne zugleich dem Souverän seine Souveränität zu entziehen.

Eben darin besteht der positive Gehalt des Konzepts: Es begründet eine *spezifische Organisationsform der Staatsgewalt, welche die ausübungslose Volkssouveränität zugleich anordnet und erhält*. Gelingt ihr ersteres nicht, so ist die Staatsform eine identitäre Demokratie; gelingt ihr letzteres nicht, so ist sie keine Demokratie – und damit auch keine repräsentative – mehr. Damit ist allerdings erst ausgeführt, *daß* eine repräsentative Demokratie die genannten Leistungen zu erbringen vermag; nicht aber, *wie* sie diese erbringen kann. Und eben in der Beantwortung dieser Frage liegt das Spezifikum der demokratischen Repräsentation: Sie ist dasjenige Phänomen, welches repräsentative Demokratie erst ermöglicht. Die negative Gegenüberstellung von Identität und Repräsentation ist so nicht falsch; aber sie zeigt lediglich einen Aspekt und ist daher zur Kennzeichnung des Inhalts beider Konzepte zu wenig.

b) Desungeachtet ist die Abgrenzung beider Konzepte sehr wohl dazu geeignet, auch Grundlagen für deren positive Konkretisierung zu leisten. Solche Grundlagen können insbesondere aus den Argumenten folgen, welche für die eine und gegen die andere Organisationsform vorgebracht werden. Daraus kann sich ein positiver Konnex von Volkssouveränität und Volksrepräsentation⁶ allerdings nur dann ergeben, wenn man überhaupt bereit ist, anderen als identitären Herrschaftsformen das Prädikat »demokratisch« zuzuerkennen. Wer nur die identitäre Demokratie als zulässige Organisationsform anerkennt, für den kann es das Phänomen demokratischer Repräsentation nicht geben⁷. Was also spricht dafür, daß es eine repräsentative Demokratie überhaupt geben kann und daß sie statt der identitären als eine sinnvolle Staatsform erscheint?

Ausschlaggebend hierfür sind in der jüngeren Diskussion⁸ weniger theoretische als

6 Näher V. Kurz, *Volkssouveränität und Volksrepräsentation*, Frankfurt 1974.

7 Das gilt etwa für C. Schmitt, aaO. (FN 3).

8 Siehe näher E. W. Böckenförde, *FS K. Eichenberger*, Basel 1982, S. 301 ff.; ders. in: J. Isensee/P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts II*, Heidelberg 1987, S. 29 ff.; P. G. Kielmannsegg, *FAZ*, Beilage vom 30. November 1985, Nr. 278; ausführlich A. Greifeld, *Volkentscheid durch Parlamente*, Berlin 1983; dessen weitergehende These, eine identitäre Demokratie könne es sinnvollerweise gar nicht geben, soll hier undiskutiert bleiben.

vielmehr praktische Argumente. Sie gehen davon aus, daß Demokratie als Herrschaftsform nur dann sinnvoll ist, wenn diese *Herrschaft* auch *ausgeübt* werden kann. Ausübung von Herrschaft setzt *Handlungsfähigkeit* voraus. Wer die Herrschaft einem prinzipiell handlungsunfähigen Organ überträgt, entwertet sie selbst; *Demokratie als Herrschaftsform ist handlungsfähig, oder sie ist nicht*. Ohne diese Eigenschaft verliert sie ihren Sinn – nämlich die Organisation von Herrschaft – und damit ihre Relevanz; sie wird abgelöst durch andere Gewalten, welche statt der demokratischen Organe die Herrschaft ausüben. Handlungsfähigkeit ist demnach ein notwendiges Grundelement der Herrschaft, und zwar auch demokratischer Herrschaft. Eben daran allerdings fehlt es dem Volk in seiner Gesamtheit jedenfalls in hinreichendem Maße. Entweder befriedigt es die Handlungsanforderungen nicht, indem es zu wenig handelt; dann verliert die demokratische Herrschaft gegenüber anderen, konkurrierenden Mächten ihre Relevanz und damit die Demokratie ihren Sinn. Oder aber es handeln für das Volk andere, nämlich einzelne, besonders aktive Bürger; dann ist es nicht mehr »das Volk«, das herrscht; und damit ist die Herrschaft keine demokratische mehr. Insoweit befindet sich die identitäre Demokratie zwischen der Scylla der eigenen Irrelevanz – handelt das Volk insgesamt, so kann es die eigenen Anliegen nicht erfüllen – und der Charybdis der Selbstaufgabe – effektive Herrschaft geht auf einzelne, nicht besonders legitimierte Bürger über.

Demokratische Repräsentation ist so derjenige Mechanismus, welcher diese Staatsform überhaupt erst handlungsfähig macht. Hier liegt der positive Inhalt jenes Konzepts: Es soll den demokratischen Staat unter Wahrung seiner demokratischen Formen mit denjenigen Mitteln ausstatten, welche erforderlich sind, damit er die an ihn gestellten Aufgaben überhaupt erfüllen kann. Damit fügt demokratische Repräsentation der Volkssouveränität ein zentrales Element, nämlich ihre Ausübbarkeit, hinzu; und sie nimmt ihr zugleich etwas weg, indem sie die Ausübung anderen Instanzen als dem Volk überantwortet. Erst so kann Volkssouveränität in praktisches Handeln einmünden; aber es handelt nicht der Souverän, sondern andere handeln für ihn. Die zentrale Leistung des Repräsentationskonzepts liegt in der Sicherung des zuletzt genannten Umstandes: der Trennung von Innehabung und Ausübung der Souveränität einerseits und der Garantie einer spezifischen Relation zwischen beiden, nämlich der Zuordnung der letzteren auf die erstere hin, andererseits.

c) Ist so das Bedürfnis nach Repräsentation in der Demokratie anerkannt, ist damit noch nicht geklärt, was den positiven Gehalt jenes Phänomen ausmacht. Deutlich zeigt sich dies in der Unsicherheit bei der Antwort auf die Frage, welche Stellen als Repräsentationsorgane angesehen werden können. *Sind im demokratischen Staat alle Staatsorgane⁹ oder nur bestimmte Stellen¹⁰ zur Repräsentation berufen?* Auf irgendeine Weise sind schließlich alle Staatsorgane dazu berufen, die Demokratie handlungsfähig zu machen. Bei weitem Verständnis wäre demnach die Eigenschaft als Repräsentationsorgan eine Qualität, die allen Staatsorganen deshalb gemeinsam ist, weil ein demokratischer Staat verfaßt ist und sie Organe dieses demokratischen Staates sind.

Mit einer derartigen Ausweitung des *Repräsentationskonzepts* wäre allerdings dieses Phänomen überflüssig. Es *fielen zusammen mit der »demokratischen Legitimation«*, welche gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG gerade dasjenige ausmacht, was die Organe des

9 Für ein weites Verständnis etwa R. Herzog, *Allgemeine Staatslehre*, Frankfurt 1971, S. 216, 296, der aber auch nicht allen Staatsorganen repräsentative Qualität zuerkennen will.

10 So offenbar *BVerfGE* 44, 308, 314 ff.: nur das Parlament.

demokratischen Staates im Hinblick auf ihre Handlungsvoraussetzungen und -bedingungen gemeinsam haben¹¹. Wären beide Begriffe identisch, so wäre die Repräsentation als eigenständiges Phänomen ohne Bedeutung; die Wissenschaft könnte sich auf die Erörterung der demokratischen Legitimation beschränken. Wer also das Phänomen der demokratischen Repräsentation überhaupt für untersuchungswürdig hält, muß in Abgrenzung von der demokratischen Legitimation darlegen, wovon er überhaupt spricht. Ausgangspunkt einer derartigen Abgrenzung ist der Umstand, daß jene Legitimation hinsichtlich der einzelnen Staatsorgane nicht gleich, sondern verschieden ist. In welchem Maße, auf welche Weise und für welche Aufgaben die einzelnen Zweige, Instanzen und Stellen des Staates demokratisch legitimiert sind, ist nicht gleich, sondern hinsichtlich ihrer Grundlagen, Ausprägungen und Erscheinungsformen völlig heterogen. Ein einfaches Beispiel macht dies deutlich: Daß das Parlament einerseits und die Gerichte andererseits auf völlig unterschiedliche Weise demokratisch legitimiert sind, ist auch ohne Kenntnis aller dabei möglichen Differenzierungen einsichtig¹². Wer die *Repräsentation* demnach von jener Legitimation abgrenzen will, kann dies in der Weise tun, daß er erstere für *eine spezifische Erscheinungsform* der letzteren hält.

Auf dieser Grundlage ist es dann jedenfalls nicht mehr möglich, *alle* Staatsorgane für Repräsentationsorgane zu halten. Vielmehr kann diese Eigenschaft nur solchen Organen zukommen, welche eben auf eine bestimmte, noch näher zu spezifizierende Weise legitimiert sind. Dies sind dann allerdings notwendig nur einzelne Organe. Dem entspricht die ständige Praxis in Politik und Rechtswissenschaft, ungeachtet der demokratischen Legitimation »aller« Staatsgewalt den Parlamentsbeschlüssen eine »höhere«, »unmittelbarere« oder »besondere« Legitimation zuzusprechen, welche sich aus der Wahl der Abgeordneten einerseits und dem parlamentarischen Verfahren andererseits ergebe¹³. Als Zwischenergebnis kann demnach festgestellt werden, daß die Repräsentationsorgane das Volk handlungsfähig machen sollen. Das Volk selbst ist demnach kein derartiges Organ. Es ist das Volk und repräsentiert es nicht. Aber auch *nicht alle vom Volk verschiedenen Staatsorgane sind Repräsentationsorgane*. Sie sind zwar demokratisch legitimiert, jedoch bezeichnet der – davon verschiedene – Repräsentationsbegriff nur eine spezifische Relation zwischen Volk und Organ, die von der – allen Staatsorganen zukommenden – demokratischen Legitimation zu unterscheiden ist.

II. Repräsentation als politische Zurechnung des Handelns der Volksvertretung zum Volk

Repräsentation setzt die Unterscheidung zwischen dem *Repräsentanten* einerseits und dem *Repräsentierten* andererseits voraus. Zwischen diesen besteht eine spezifische Relation, eben der *Vorgang der Repräsentation*¹⁴. Diese Repräsentation kann nach unterschiedlichen Regeln erfolgen. Welche Regeln dies sind, qualifiziert die Repräsentation etwa als theologische, politische oder aber demokratische. Sie machen also das Spezifikum des jeweiligen Repräsentationsbegriffs aus. Hier sollen allein die Regeln der demokratischen Repräsentation erörtert werden.

11 Zu diesem Phänomen E. W. Böckenförde in: J. Isensee/P. Kirchhof, aaO. (FN 8), I, S. 887 ff.

12 Dazu Böckenförde ebd., Rdnrn. 14 ff.; C. Gusy, *Parlamentarischer Gesetzgeber und Bundesverfassungsgericht*, Berlin 1985, S. 104 ff. einerseits; S. 132 ff. andererseits.

13 Siehe nur *BVerfGE* 40, 248 f.; 49, 126 f.; ferner *BVerfGE* 34, 192 f.; 41, 260; 45, 417 f.; 47, 78 ff.; 48, 221.

14 Grundlegend H. J. Wolff, *Organschaft und juristische Person* 2, Berlin 1934, S. 16 ff.

1. Repräsentation als Kompetenzverlagerung und Zurechnung

a) Ausgangspunkt und letzte Instanz demokratischer Staatswillensbildung ist der *Volkswille*¹⁵. Zwar ist der Willens- und Interessentransfer kein einseitiger vom Volk zum Staat, sondern er verläuft vielmehr kreisförmig. Desungeachtet *ist der Volkswille dem Staatswillen vorgeordnet*¹⁶: Er ist die Instanz, vor welcher sich die Staatsorgane politisch verantworten müssen. Eben dies ist der Inhalt des Satzes, wonach alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG). Dieser Volkswille ist allerdings kein einheitlicher. Vielmehr geht der demokratische Staat von der Freiheit der Meinungs- und Willensbildung seiner Bürger aus, welche ihnen in den Grundrechten garantiert ist. Ist jeder Staatsbürger somit rechtlich frei, so kann sich daraus nur höchst zufällig ein einheitlicher, ermittelbarer Wille bilden. Regelmäßig sind die Anschauungen im Volk zu einzelnen Fragestellungen verschieden und in sich heterogen. Praktisch bedeutet dies: *Ist das Volk pluralistisch, so ist es auch der Volkswille*. Eine solche Vielfalt von Meinungen und Anschauungen ist so lange durchaus sinnvoll und unschädlich, wie von den Trägern derartiger Anschauungen keine einheitliche Meinungsbildung erwartet werden muß. Eben dies ist hinsichtlich des Volkes der Fall. Die Bürger brauchen im Staat kaum etwas selbst einheitlich zu entscheiden; unter den »Wahlen und Abstimmungen« (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) dominieren praktisch und rechtlich die ersteren. Ist so die Entscheidungsfindung mediatisiert, so entsteht kein Bedürfnis nach Entscheidungen gerade durch das Volk; die Rechtsordnung erwartet von diesem deshalb auch nicht, daß es über einzelne Probleme und ihre Lösung eine einheitliche oder auch nur mehrheitsfähige Anschauung bildet. Ohne Entscheidungsbedarf entsteht kein Bedarf nach der seiner Befriedigung notwendig vorausgehenden Willensbildung. Die *Pluralität des Volkswillens* kann so das Gemeinwesen um so eher prägen, als kein Bedarf nach Vereinheitlichung besteht. Braucht das Volk nicht zu entscheiden, so braucht es auch keine einheitlichen oder mehrheitsfähigen Anschauungen zu Einzelfragen zu bilden. Demnach steht die Vielfalt der Meinungen und Anschauungen der Befriedigung des gesamtgesellschaftlichen Handlungs- und Entscheidungsbedarfs nicht notwendig entgegen.

b) Anders hingegen verhält es sich mit den Anforderungen an die staatliche Entscheidungsfindung. Die Staatsorgane sind dazu da, Gesetze zu erlassen, Maßnahmen der Regierung, Vollziehung und Rechtsprechung zu treffen. Realisiert sich der Staat so erst in seinem Wirken, so bedarf jede dazu erforderliche Handlung einer vorgängigen Willens- und Entscheidungsbildung. Der dem zugrunde liegende Wille muß ein einheitlicher oder doch mehrheitlicher sein. Die Bürger mögen über Sinn und Unsinn der Anschnallpflicht im Auto, die Reduzierung des Benzin-Blei-Gehalts oder die Herleitung der Forderung nach Verfassungstreue der Beamten aus dem Grundgesetz unterschiedlicher Meinung sein. Das Parlament kann aber nur ein einheitliches Gesetz erlassen, welches eine einheitliche, für alle verbindliche Anordnung vorgibt. Die Abgeordneten können diesem Gesetz im Parlament nur zustimmen oder es ablehnen. Ähnliches gilt für die Entscheidungspraxis der Gerichte im letztgenannten Beispiel. Der *politische Zwang zur Entscheidung* setzt voraus, daß sich die Entscheidungsträger, also die jeweils zuständigen Staatsorgane bzw. deren Mitglieder, bezüglich der

15 Zum folgenden näher C. Gusy, ÖZöR 1986, 289, 292 ff.; ganz entgegengesetzt E. Kaufmann, *Gesammelte Schriften* 3, Berlin 1960, S. 272 ff.

16 Das hier beschriebene Verhältnis der »Vorordnung« bezeichnet keine zeitliche, sondern eine rangmäßige: Der Volkswille geht als höherrangiger dem Staatswillen vor.

jeweiligen Fragestellungen überhaupt eine Auffassung bilden und daß diese Auffassungen in so hohem Maße aggregierbar sind, daß am Ende eine einheitliche oder doch eine Mehrheitsentscheidung entstehen kann. Diese Entscheidung gilt dann als der Wille des Gesamtgremiums. Dabei ist es gleichgültig, aus welchen tatsächlichen Gründen die einzelnen Gremienmitglieder zugestimmt haben. Was am Ende die Mehrheitsentscheidung bildet, muß zumindest derart kompromißfähig sein, daß eine Majorität trotz möglicher Bedenken die konkrete Alternative für vorzugswürdig hält¹⁷. Ist demnach das *Charakteristikum des Volkswillens seine Vielfalt*, so ist *dasjenige des Staatswillens* – jedenfalls im Zeitpunkt seiner Betätigung, nämlich der Entscheidung – *die Einheit*¹⁸.

Aufgabe der demokratischen Staatsform ist demzufolge, die einheitliche Entscheidung und den sie bedingenden einheitlichen Staatswillen auf den pluralistischen Volkswillen zurückzuführen. Eben diese Aufgabe übernimmt praktisch die demokratische Repräsentation. Sie stellt das Bindeglied zwischen den unterschiedlichen Willensträgern dar und bindet zugleich das staatliche Handeln an das Volk. In diesem Sinne beschreibt die Repräsentation den Vorgang, welchen die Staatsgewalt nimmt, wenn sie vom Volke »ausgeht«. Aber auch nur in diesem Sinne darf für die demokratische Repräsentation die Aussage verstanden werden, wonach Repräsentation das Nicht-Organisierte als politische Einheit überhaupt erst herstellt¹⁹. Das Volk als pluralistisch verfaßter, willensunfähiger Verband wird nicht uniformiert, sondern lediglich willensfähig im Sinne von entscheidungsfähig gemacht.

c) Das *Anliegen einer Herstellung von Handlungsfähigkeit des Volkes* als Träger der Staatsgewalt wird so durch zwei Mechanismen verwirklicht. Ist es eine elementare Voraussetzung derartiger Handlungsfähigkeit, daß das Volk überhaupt einen ermittelbaren Willen zu dem politischen Entscheidungsbedarf bilden kann, so erreicht die Repräsentation dies zunächst durch Verkleinerung und damit Herstellung von Überschaubarkeit des entscheidenden Personenkreises. Was das Volk wegen seiner Größe nicht entscheiden kann, entscheiden kleinere Gremien. Diese Verlagerung der Entscheidungskompetenz bringt es notwendig mit sich, daß die Mehrzahl der Bürger von der Ausübung der Staatsgewalt ausgeschlossen ist. *Herstellung von Handlungsfähigkeit erfolgt so durch Exklusion*: Indem die Repräsentation die Ausübung der Staatsgewalt auf besondere Organe verlagert, entzieht sie diese ihrem Träger und schließt damit die Träger der Staatsgewalt von deren Ausübung aus. *Ausschluß* der – eigentlich – Handlungsbefugten ist also nicht unerwünschte Nebenwirkung, sondern gerade *Sinn und Zweck der Repräsentation*. Was die Repräsentanten an Aufgaben wahrnehmen, können sinnvollerweise die Repräsentierten weder gleichzeitig noch später noch einmal erledigen.

Gegenstück dieser Exklusion ist das Element der *Zurechnung*. Was die Repräsentanten tun, wird so angesehen, als hätten es die Repräsentierten getan. Die Entschei-

17 Zu diesem Mechanismus der Mehrheitsentscheidung näher C. Gusy, *AöR* 1981, 329, 342 ff.; ders., *ZfP* 1985, 133 ff.

18 Dem steht nicht entgegen, daß der Staatswille durch unterschiedliche staatliche Organisationsstufen und Instanzen untereinander pluralisiert sein kann. So stehen etwa Bund-Länder-Gegensätze im Bundesrat dem genannten Konzept nicht entgegen; denn solche Gegensätze setzen ihrerseits eine Willensbildung innerhalb der einzelnen Einheiten voraus, die in jeder Einheit für sich einheitlich stattgefunden haben muß.

19 Dazu etwa E. W. Böckenförde, *FS K. Eichenberger*, aaO. (FN 8), S. 321; K. Stern, *Staatsrecht I*, 2. Aufl., München 1984, S. 962.

derung der ersteren ist zwar keine Entscheidung der letzteren; sie wird aber gerade wegen ihrer Eigenschaft als repräsentative wie eine Entscheidung der letzteren qualifiziert. Das gilt in zweifacher Hinsicht: Einerseits erlangen die Repräsentanten ihre *Legitimation* von den Repräsentierten. Grundlage der Entscheidung ist demnach nicht eine besondere Qualität der Entscheidenden oder ihrer Entscheidung, sondern allein der aus der Repräsentation fließende Zurechnungszusammenhang. Auch wenn der Repräsentant aus eigenem Recht handelt, so entsteht dieses Recht lediglich wegen des Repräsentationsverhältnisses, also aus dem Recht der Repräsentierten und um ihrer Rechte willen. Andererseits gilt jener Zurechnungszusammenhang aber auch hinsichtlich der Auswirkung von Entscheidungen der Repräsentanten. Werden deren Entscheidungen so behandelt, als hätten die Repräsentierten entschieden, so sind die letzteren an die Entscheidungen der ersteren gebunden. Dadurch wird die *Verpflichtungsfähigkeit der Repräsentierten durch die Repräsentanten* begründet²⁰. Zwischen beiden Dimensionen besteht ein untrennbarer Zusammenhang: Die *Legitimation der Repräsentanten zur Entscheidung* begründet den Befolungsanspruch ihrer Entscheidung auch gegenüber den Repräsentierten, begrenzt ihn aber zugleich.

2. Die Beteiligten am demokratischen Repräsentationsverhältnis

Beteiligte am Repräsentationsverhältnis sind der *Repräsentierte* und der *Repräsentant*.

a) Ist es das Grundanliegen der demokratischen Repräsentation, das Volk als Träger der Staatsgewalt handlungsfähig zu machen, so ist dieses *Volk der Repräsentierten*²¹. Die in der allgemeinen Repräsentationsdiskussion umstrittene Frage, ob nur Menschen oder nur Ideen oder beide repräsentationsfähig seien²², ist insoweit für die demokratische Variante dieses Phänomens beantwortet. Knüpft diese Staatsform an den realen, nämlich pluralistischen, Willen des realen Volkes an, der sich im freien Prozeß gebildet hat, so bleibt für eine – wie auch immer zu begreifende – Idee des Volkes oder des Volkswillens kein Raum. Repräsentiert wird das Volk, also Menschen, nicht Ideen. Das gilt ungeachtet des Umstands, daß die Repräsentation einen einheitlichen Willen begründen soll²³. Der so begründete Wille ist eben gerade nicht derjenige der Repräsentierten, sondern derjenige der Repräsentanten. Er wird durch letztere nicht festgestellt, sondern erst hergestellt. Willenseinheit unter den Repräsentanten setzt so keine Willenseinheit unter den Repräsentierten voraus. Für die Fiktion eines entsprechenden einheitlichen, inhaltlich übereinstimmenden, idealen Volkswillens besteht daher kein Bedürfnis und bleibt auch kein Raum. Repräsentation findet gerade statt, weil ein solcher erkennbarer Volkswille nicht vorhanden ist. Vielmehr bleibt es den Bürgern unbenommen, ungeachtet der Entscheidung der Repräsentanten weiterhin andere Auffassungen zu vertreten oder überhaupt keine Meinung zu bilden. Ein nicht vorhandener einheitlicher Volkswille kann nicht repräsentiert werden. Repräsentiert ist demnach nicht der – so nicht vorhandene – ideale Volkswille, sondern das Volk als organisierte Personenmehrheit. Repräsentationsfähig im Sinne

20 So unter Hinweis auf W. Hennis / E. W. Böckenförde in: J. Isensee / P. Kirchhof, aaO. (FN 8), Rdnr. 18.

21 Zum Begriff des Volkes näher Böckenförde, aaO. (FN 11), S. 10 ff.

22 Dazu etwa G. Leibholz, aaO. (FN 2), S. 47 f.; J. H. Kaiser, *Die Repräsentation organisierter Interessen*, 2. Aufl., Berlin 1978, insbes. S. 338 ff.; S. Griffiths in: H. Rausch, *Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung*, Darmstadt 1978, S. 443 ff.; A. Köttgen, ebd., S. 81 ff.; H. J. Wolff, aaO. (FN 14), S. 45 ff.

23 Dazu oben II 1 b.

demokratischer Repräsentation ist allein der Träger der Staatsgewalt als der höchsten Gewalt. Dies schließt die Existenz demokratischer Repräsentation in nicht-staatlichen Einheiten wie etwa den Gemeinden nicht aus, sofern hier als Repräsentierte nicht das Staatsvolk als Träger der Staatsgewalt, sondern das Gemeindevolk als Träger der Gemeinde angesehen wird.

b) Demgegenüber ist Repräsentant, wer dazu berufen ist, die Staatsgewalt statt des Volkes auszuüben. Soll hierunter nicht jede Stelle begriffen werden, die Staatsgewalt ausübt²⁴, so kommen als *Repräsentanten* allein *die gewählten Volksvertreter* in Betracht²⁵. Sie nehmen die Aufgaben und Zuständigkeiten wahr, die »eigentlich« dem Volk zukämen. Deutlich zeigt dies schon die Parallele von »*Wahlen und Abstimmungen*« als Ausübungsmechanismen der Staatsgewalt durch das Volk (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG). Was das Volk nicht selbst entscheidet, entscheidet es durch von ihm selbst gewählte Dritte. Und diese Dritten – also die Abgeordneten in den Parlamenten und die Mitglieder vergleichbarer Vertretungen – sind die Volksvertreter in den Vertretungskörperschaften. Sie entscheiden als Gewählte, was das Volk nicht selbst in Abstimmungen entscheidet. Deutlich zeigt dieser Zusammenhang, daß hier Entscheidungen, welche »eigentlich« dem Volk zustünden, Dritten überantwortet worden sind, die ihrerseits solche Entscheidungen statt des Volkes treffen. Damit verwirklichen sie das Anliegen der Repräsentation²⁶ und sind daher die Repräsentanten. Unter allen Staatsorganen sind also die *Volksvertreter* diejenigen, welche Repräsentation ausüben, und daher *allein als demokratische Repräsentanten anzusehen*.

Maßgeblich für ihre Stellung ist gerade die Zurechnung ihrer Entscheidungen zum gesamten Staatsvolk. Eben dieses unterscheidet die Abgeordneten etwa von den Parteien oder deren Funktionären, den Verbänden oder den Religionsgemeinschaften. Daher können deren Funktionäre möglicherweise in einem weiteren, unspezifischen Sinne als »Repräsentanten« angesehen werden. Sie »repräsentieren« allerdings lediglich ihre Mitglieder; demokratische Repräsentation in dem hier genannten Sinn üben sie nicht aus.

c) Weitere Beteiligte kennt das Repräsentationsverhältnis nicht. Insbesondere ist es entgegen älteren Lehren jedenfalls für die demokratische Legitimation nicht mehr erforderlich, daß ein vom Repräsentierten verschiedener Dritter vorhanden ist, gegenüber welchem Repräsentation überhaupt erst ausübbar wäre²⁷. Ein solcher Dritter wäre nur erforderlich, wenn die Herstellung der Handlungsfähigkeit des Volkes zur Vornahme solcher Handlungen erfolgen würde, welche das Volk gegenüber Dritten wahrnehmen könnte oder müßte. Dies ist aber bei zentralen Aufgaben der demokratischen Repräsentanten, etwa der Gesetzgebung, nicht der Fall. Diese wird auch im demokratischen Staat nicht gegenüber vom Volk verschiedenen Dritten ausgeübt. Dementsprechend kann demokratische Repräsentation gegenüber Dritten erfolgen, wenn etwa das Parlament die Exekutive kontrolliert; sie muß es aber nicht. *Das Vor-*

²⁴ Siehe oben I c.

²⁵ Ähnlich E. W. Böckenförde, aaO. (FN 8), Rdnr. 17, für die »formale Repräsentation«; etwas weiter ebenda Rdnrn. 15, 18 f. für die »materielle Repräsentation«.

²⁶ Siehe oben I b; II 1 b.

²⁷ Überblick bei H. J. Wolff, aaO. (FN 14), S. 82 ff.; für die demokratische Repräsentation wäre eine solche »Drittbezogenheit« nur vorstellbar, wenn sie gegenüber einer vom Wählervolk der »citoyens« verschiedenen »Gesellschaft« stattfinden würde; eine unnötig komplizierte und wegen der Rolle der Bürger als Kontrollinstanz auch zwischen den Wahlen kaum zutreffende Vorstellung.

handensein eines solchen Dritten ist somit kein notwendiges Element demokratischer Repräsentation.

3. Repräsentation als politische Zurechnung

a) Zwischen dem Volk und der Volksvertretung entsteht durch die Repräsentation eine spezifische Relation, nämlich die Zurechnung des Handelns der letzteren zum ersteren. Letztere begründet für staatliches Handeln eine demokratische Legitimation; eine Wirkung, die »eigentlich« nur ersterem zukäme. Eine solche Wirkung kann somit auf zweierlei Weise entstehen: entweder unmittelbar durch das Volk; oder aber »mittelbar« über das Parlament²⁸. Eine derartige Legitimationsvermittlung entsteht nur dann, wenn (1) das Parlament zu einer solchen Legitimationsvermittlung legitimiert ist – dies macht die eine Seite repräsentativer Zurechnung aus²⁹ – und (2) *Handlungen des Parlaments* im Rahmen dieses Repräsentationsauftrages *so qualifiziert werden können, als wäre es das Volk gewesen, das diese Handlungen vorgenommen habe*; dies ist die andere Seite jener Zurechnung.

Die dabei vorgenommene *Zurechnung ist keine rechtliche*. Rechtlich zugerechnet wird ein Verfahren, wenn eine Rechtsnorm das Verhalten einer Person rechtlich wie dasjenige einer anderen Person qualifiziert, so daß etwa eine Person in der Lage ist, die andere zu berechtigen oder zu verpflichten; die andere hingegen aus zugerechnetem Verhalten der einen Person schuldet oder haftet³⁰. Eine derartige Zurechnung setzt stets voraus, daß sie in einer Rechtsnorm angeordnet worden ist. An einer solchen Rechtsnorm fehlt es hingegen für die Repräsentation. Dies soll hier an zwei wichtigen, rechtlichen Zurechnungskriterien erläutert werden.

b) *Repräsentation ist keine Stellvertretung*. Kraft einer solchen, gesetzlich oder durch Vollmacht des Vertretenen begründeten Rechtsmacht werden Willenserklärungen des Vertreters rechtlich dem Vertretenen zugerechnet³¹. Die Zurechnung gilt nur für Willenserklärungen; innerhalb des Vertretungsverhältnisses ist der Vertretene berechtigt, dem Vertreter Weisungen zu erteilen. Diese Elemente liegen ungeachtet der bisweilen mißverständlichen Terminologie vom »Volksvertreter« in dem Repräsentationsverhältnis nicht vor. Vielmehr wird das Handeln des Parlaments insgesamt als repräsentatives Handeln angesehen. Stellt es Fragen an die Regierung, bildet es einen Untersuchungsausschuß oder debattiert es als »Forum der Nation« politische Angelegenheiten, so handelt es als Repräsentationsorgan unabhängig davon, ob es dabei Willenserklärungen abgibt oder nicht. Insoweit geht die Repräsentation über das Vertretungsverhältnis hinaus. Aber auch inhaltlich ist es anders ausgestaltet. Deutlich macht dies die Weisungsgebundenheit des Vertreters einerseits und die Weisungsfreiheit des Repräsentanten andererseits. Schon diese beiden Aspekte zeigen: Ist Repräsentation keine Stellvertretung, so kommt eine rechtliche Zurechnung durch Vertretung nicht in Betracht.

Aber auch die andere zentrale Kategorie der rechtlichen Zurechnungstatbestände, die *Organschaft*, kommt für die demokratische Repräsentation nicht in Betracht. Organschaft ist die Zurechnung des Handelns einer oder mehrerer Personen – des

28 So etwa E. W. Böckenförde, aaO. (FN 11), § 22 Rdnrn. 16 ff.

29 Dazu III.

30 Etwa H. J. Wolff, aaO. (FN 14), 1, 1933, S. 170 ff.

31 Dazu näher H. J. Wolff, aaO. (FN 14), S. 129 ff.; zum folgenden M. Schröder, *Grundlagen und Anwendungsbereich des Parlamentsrechts*, Berlin 1979, S. 273 ff.

Organs – zu einer als solche nicht handlungsfähigen juristischen Person³². Sie geht insoweit über die Stellvertretung hinaus, als sie nicht nur Willenserklärungen, sondern alles Handeln zurechnet. Darin ist sie der Repräsentation vergleichbar, die gleichfalls alles Handeln des Repräsentanten zurechnet. Dafür fehlt es aber an einem anderen, ebenso wesentlichen Element. Das Handeln eines Organs kann nur derjenigen Personmehrheit zugerechnet werden, deren Organ sie ist. Das Parlament ist allerdings – anders als im Konstitutionalismus – kein Organ des Volkes gegenüber dem Staat³³; vielmehr ist es ein Organ des Staates. Es übt Staatsgewalt aus (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) und es handelt nach dem für staatliches Handeln geltenden Recht (Art. 20 Abs. 3; 1 Abs. 3 GG). Danach sind die Parlamente Organe des Staates und nicht des Volkes; also nicht Organ der Repräsentierten. Eine juristische Zurechnung des Verhaltens der Repräsentanten kraft Organschaft kommt damit schon deshalb nicht in Betracht, weil sie keine Organe der Repräsentierten sind.

c) Kommt demnach eine juristische Zurechnung weder auf die eine noch auf die andere Weise in Betracht, so kann die maßgebliche Zurechnung nur als außerrechtliche bezeichnet werden. Hier bietet sich die *politische Zurechnung* an: Das Handeln des Parlaments wird im Rahmen seines Auftrages wie dasjenige des Volkes qualifiziert, weil es bestimmte politische Bedingungen am besten erfüllt: nämlich die Herstellung der Handlungsfähigkeit des Volkes einerseits³⁴ und die Garantie der Orientierung des Staatswillens am Volkswillen andererseits³⁵. Politisch ist die Zurechnung von Parlaments- und Volkswillen also nicht deshalb, weil politisch beider Wille übereinstimmt; dies ist gerade nicht der Fall und auch gar nicht das Anliegen des Parlaments. Vielmehr geht die Idee der repräsentativen Demokratie gerade von deren latentem Auseinanderfallen aus. Politisch ist die Zurechnung vielmehr deshalb, weil das Parlament die politischen Aufgaben erfüllen soll, welche das Volk nicht erfüllen kann. Es erbringt die politische Ausgleichsleistung und Willensbildung, welche der Träger der Staatsgewalt nicht erbringen kann.

Daher läßt sich das Verhältnis zwischen Volk und Parlament am besten als *Kompetenzdelegation*³⁶ bezeichnen: Ein Staatsorgan, nämlich das Parlament, nimmt Aufgaben wahr, die eigentlich einem anderen Organ, nämlich dem Volk, zustünden. Das Grundgesetz hat solche Aufgaben, welche das Volk theoretisch auch im Wege der Abstimmung wahrnehmen könnte, den gewählten Volksvertretern zugewiesen. Diese nehmen sie selbständig und nicht nur im Einzelfall wahr. Aber nicht jede Delegation ist eine repräsentative: Delegiert etwa die Bundesregierung die Befugnis zum Erlaß einer Rechtsverordnung auf eine andere Behörde (Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG), so repräsentiert diese andere Behörde beim Verordnungserlaß die Bundesregierung nicht. Dieser Aspekt lenkt den Blick auf diejenigen Bedingungen, unter welchen ein Delegationsverhältnis als Repräsentationsverhältnis angesehen werden kann; also die Frage nach den Regeln, unter welchen demokratische Repräsentation überhaupt zustande kommt.

32 H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925, S. 310 ff.; H. J. Wolff, aaO. (FN 14), S. 91 ff.; Überblick bei H. Pollmann, *Repräsentation und Organschaft*, 1969.

33 Zu diesem Konzept ausführlich R. Grawert in: R. Schnur, *Staat und Gesellschaft*, Berlin 1978, S. 245, 261 ff.

34 Siehe oben I b.

35 Näher dazu III 2, 3.

36 Siehe hierzu H. J. Wolff/O. Bachof, *Verwaltungsrecht II*, 4. Aufl., München 1976, S. 4 ff.

III. Bedingungen demokratischer Repräsentation

1. Möglichkeiten demokratischer Repräsentation

Das Konzept demokratischer Repräsentation unterscheidet Repräsentierte und Repräsentanten. Beide müssen voneinander notwendig verschieden sein: Ein Phänomen ist es selbst, repräsentiert sich aber nicht. Zumindest müssen Repräsentanten und Repräsentierte unterschiedliche Erscheinungsformen ein- und desselben Gegenstandes sein. Für die demokratische Repräsentation ist diese Relation vergleichsweise einfach: Das Volk ist der Repräsentierte; das Parlament der Repräsentant. In einer unmittelbaren Demokratie, in welcher alle Staatsaufgaben selbst wahrgenommen würden, könnte es demnach keine derartige Repräsentation geben³⁷.

Zugleich bedeutet dies aber auch: Ist das Handeln der Repräsentanten nichts anderes als zugerechnetes Handeln der Repräsentierten, so können erstere nicht mehr Rechte haben als letztere. Vielmehr leitet sich die Stellung des Parlaments aus derjenigen des Volkes her. Dies bedeutet zunächst, daß das parlamentarische Handeln dem Volk zugerechnet werden kann; daß aber *das Parlament nicht berechtigt ist, sich an die Stelle des Volkes zu setzen*. Das Volk verliert mit der Einsetzung des Parlaments nicht seine Existenz als politisch handelnde Einheit oder als Staatsorgan. Vielmehr ist und bleibt es neben dem Parlament politisch wirksam. Die Volksvertretung ist so dem Volk stets nachgeordnet: Der Volkswille geht nicht nur dem Staatswillen, sondern prinzipiell auch dem Parlamentswillen vor. Insbesondere die Disposition über die Regeln der Repräsentation kann demnach nicht allein dem Parlament zustehen; sie muß zunächst dem Volk zukommen. In diesem Sinne mag das Parlament berechtigt sein, die Verfassung zu ändern oder dabei doch wesentlich mitzuwirken, wie dies etwa Art. 79 Abs. 2 GG vorsieht. Für die Ausübung der Staatsgewalt stellt sich insbesondere die Frage, ob und inwieweit das Parlament über die Möglichkeit der Volksabstimmung disponieren darf³⁸. Dabei kommt es entscheidend darauf an, ob Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG die Volksabstimmung über den Anwendungsbereich der Art. 29, 118 GG hinaus zwingend vorsieht oder nur unter dem Vorbehalt näherer gesetzlicher und damit parlamentarischer Regelungen zuläßt oder aber ganz ausschließen will. Vorbehaltsbereich des Volkes bleibt aber seine verfassunggebende Gewalt (Präambel, Art. 146 GG). Zwar stellt sie einen staatsrechtlichen Grenzfall dar³⁹; aber sie ist deshalb rechtlich dennoch vorhanden und politisch als letzter Zurechnungszusammenhang unentbehrlich.

Kann der *Repräsentant* so seine Rechte nicht unabhängig vom Repräsentierten haben oder ausüben, so *kann er auch gegenüber Dritten nicht mehr Rechte haben, als das Volk sie hätte*. Insbesondere unterliegt das Parlament den rechtlichen Grenzen, welchen das Volk unterliegen würde, wenn es an seiner Stelle handeln würde. Was die Verfassung nicht zur Disposition des Volkes gestellt hat, darf auch das Parlament

37 Anderes hingegen könnte gelten, wenn die Aufgaben, die in der repräsentativen Demokratie vom Parlament wahrgenommen werden, vom Volk ausgeführt würden. Dann könnten immer noch andere Staatsorgane Repräsentanten sein; so zu Recht C. Schmitt, aaO. (FN 3), S. 206 f.

38 Hierzu näher A. Bleckmann, *JZ* 1978, 217; J. Ebsen, *AöR* 1985, 2, einerseits; P. Krause in: J. Isensee/P. Kirchhof, aaO. (FN 8), S. 249 ff., 269 ff.; A. Greifeld, aaO. (FN 8), andererseits.

39 So zu Recht E. W. Böckenförde, *Die verfassunggebende Gewalt des Volkes – ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts*, Berlin 1986.

nicht antasten. Das gilt sowohl hinsichtlich der unantastbaren Menschenrechte und Staatsgrundsätze (Art. 79 Abs. 3 GG); aber auch hinsichtlich derjenigen Rechte, welche bestimmten anderen staatlichen Instanzen oder Einrichtungen, die vom Parlament verschieden sind, zukommen. So darf etwa kein Parlament des Bundes die Rechte der Länder vollständig beseitigen. Auf andere Rechte, welche nicht dem Volk oder dem Parlament zustehen, dürfen die Repräsentanten des Volkes nur im Rahmen der verfassungsmäßig vorgesehenen Formen und Verfahren zurückgreifen.

Die aus dem Repräsentationsverhältnis notwendig folgende Abgeleitetheit der Repräsentanten von den Repräsentierten begrenzt die Stellung der ersteren in zweierlei Richtung: Sie können sich nicht an die Stelle der letzteren setzen, sind also in ihrer Rechtsstellung notwendig begrenzt; und gegenüber Dritten kommen der Volksvertretung nicht mehr Rechte zu als dem Volk selbst.

2. Demokratische Wahl

a) Die *demokratische Wahl bezeichnet den maßgeblichen Zurechnungsgrund der demokratischen Repräsentation*. Das Verhalten der Repräsentanten wird zugerechnet, weil sie von den Repräsentierten eingesetzt worden sind. Die maßgebliche Zurechnungsregel ist somit keine rein ideale, sondern eine reale: Das Parlament verkörpert nicht bloß die Idee des Volkswillens, sondern seine Zusammensetzung ist selbst die Konsequenz des betätigten Volkswillens. Auf diese Weise ist das Repräsentationsverhältnis kein einseitiges. Vielmehr verknüpft es unlösbar den – seinerseits einseitigen – Einsetzungszusammenhang vom Volk zur Volksvertretung mit dem – notwendig gleichfalls einseitigen – Zurechnungszusammenhang vom Parlament zum Volk. Diese Verknüpfung von Wahl und Zurechnung im Repräsentationsvorgang hat Konsequenzen insbesondere für die Ausgestaltung des Wahlrechts⁴⁰. Die maßgebende Wahl darf eben nicht irgendeine sein. Vielmehr impliziert demokratisches Recht die demokratische Wahl. Die Grundsätze der Allgemeinheit, Freiheit, Gleichheit, Unmittelbarkeit und Geheimheit sichern, daß das Volk seine Entscheidung unabhängig und insbesondere ohne Zwang seitens der Repräsentanten oder Dritter ausüben kann. Nur so erfüllt die demokratische Wahl ihren Zweck: die Rückbindung des Parlamentswillens an den realen Volkswillen.

b) Sinn und Zweck der Wahlen erschöpfen sich aber nicht in der bloßen Anordnung eines Einsetzungszusammenhanges vom Volk zum Abgeordneten. Vielmehr tritt ein zusätzliches Element hinzu, nämlich die größtmögliche Sicherung der *inhaltlichen Übereinstimmung des Willens der Repräsentanten mit demjenigen des Repräsentierten*. Das Parlament soll nicht nur Repräsentationsorgan sein; es soll auch *repräsentativ* sein. Dieser oft als »materielle Repräsentation«⁴¹ bezeichnete Umstand soll sichern, daß sich die Wähler in der Willensbildung und -betätigung des Parlaments wiederfinden können. Dabei ist allerdings eine vollständige Kongruenz von Volks- und Parlamentswillen eher unwahrscheinlich und nur zufällig herstellbar. Der Grund hierfür liegt in der durch die Repräsentation begründeten Exklusion⁴². Ist das Volk und damit die überwältigende Mehrheit der Bürger von der unmittelbaren Bildung des Staatswillens gerade ausgeschlossen und ist eben dies der Sinn der Repräsentation, so

⁴⁰ Dazu etwa H. Meyer in: J. Isensee / P. Kirchhof, aaO. (FN 8), S. 249 ff., 269 ff.

⁴¹ Grundlegend M. Drath in: H. Rausch, aaO. (FN 22), S. 295 f.; D. Suhr, *DSt.* 1981, 517; E. W. Böckenförde, aaO. (FN 25).

⁴² Dazu oben II 1 c.

ist das politische Spektrum im Parlament notwendig enger als dasjenige im Volk. Der Vorgang der Repräsentation schließt so nicht nur Träger bestimmter politischer Richtungen als Personen, sondern damit auch die von ihnen vertretenen Richtungen aus dem Parlament aus. Darin liegt ein notwendiger Zwang zum Kompromiß. Angesichts des politisch heterogenen Wählerwillens kann kaum zum Abgeordneten gewählt werden, wer sämtliche politischen Anliegen seiner Wähler vertritt. Dazu ist selbst die Anhängerschaft einzelner Abgeordneter oder Parteien zu heterogen. Gewählt wird am ehesten derjenige, von welchem die Wähler glauben, daß er ihrem Meinungs- und Interessenspektrum am ehesten entspricht oder am wenigsten widerspricht. Verzerrungen oder partielle Widersprüche zwischen dem Volks- und dem Parlamentswillen sind so in der repräsentativen Demokratie kein Systemfehler, sondern bis zu einem gewissen Grad im System angelegt. Das Parlament ist am allerwenigsten das Spiegelbild des Volkswillens. Dementsprechend kann die *Aufgabe der Wahlentscheidung* auch nicht in der *Herstellung vollständiger Kongruenz*, sondern lediglich in der *Kontrolle der Diskrepanz* bestehen. Materielle Repräsentation ist insoweit eher eine Aufgabe als ein Zustand.

c) Aus dieser geradezu zwangsläufigen Diskrepanz zwischen Volks- und Parlamentswillen ergeben sich nicht nur die Herausforderungen, sondern auch einzelne Schwächen der Repräsentation. Sie entstehen daraus, wenn die Repräsentanten die Rückkopplung ihrer Anschauungen nicht mehr bei den Repräsentierten, sondern in davon verschiedenen Personenkreisen suchen. Insbesondere die praktisch unvermeidliche *Elitenbildung*⁴³ koppelt die repräsentierende Elite von der repräsentierten Basis tendenziell ab. Dieser Vorgang ist so lange unschädlich, wie die Wahlentscheidung dem Wähler Alternativen eröffnet. Dann bleibt den Repräsentanten, wollen sie in ihrer Rolle bleiben, nichts anderes übrig, als die Interessen der Repräsentierten jedenfalls mitzubedenken oder ihnen zumindest rhetorisch Rechnung zu tragen. In dem potentiellen Vorhandensein solcher Alternativen liegt die *Chance des repräsentativen Systems zur Selbststabilisierung und damit zum Selbsterhalt*. Fehlt diese Alternative, weil etwa die Zugangsmechanismen zum Parlament derart knapp gehalten sind, daß Außenseiter praktisch keine Chance mehr haben, so entfällt zugleich die Basis für die Herstellung der materiellen Repräsentation. Ist das Volk oder ein relevanter Teil davon nicht mehr in der Lage, die Berücksichtigung seiner Belange im Parlament festzustellen, so vermitteln die Wahlen nicht mehr das Bewußtsein der eigenen Einflußmöglichkeiten, sondern statt dessen Enttäuschungserlebnisse. Das sich ausbreitende Gefühl: »Wahlen bewirken nichts« destabilisiert dann die Akzeptanz des repräsentativen Systems. Partei- oder Parlamentsverdrossenheit ist so stets ein Krisensymptom der Funktionsfähigkeit der Repräsentation. In solchen Fällen genügt es nicht, dem Bürger den Nutzen der repräsentativen Verfassung im allgemeinen zu vermitteln, wenn sich ihm die daraus entstehenden Einfluß- und Kontrollrechte praktisch nicht bieten. Eine Verfassung ist nur so lange akzeptiert, wie der eigene Anspruch nicht mittelfristig der von ihr organisierten Wirklichkeit in zentralen Punkten widerspricht. Die Funktionsfähigkeit demokratischer Wahlen stärkt so nicht nur die jeweils aktuelle, materielle Repräsentation, sondern auch das repräsentative System insgesamt. Dieser Schluß gilt aber auch umgekehrt: Längerfristige Funktionsunfähigkeit des

43 Dazu J. A. Schumpeter, *Kapitalismus – Sozialismus – Demokratie*, 3. Aufl., Heidelberg u. a. 1972, S. 427 ff.

repräsentativen Systems schwächt die Akzeptanz der konkreten Repräsentation, aber auch der repräsentativen Demokratie überhaupt⁴⁴.

3. Demokratische Kontrolle

Demokratische Repräsentation ist kein auf den Wahltag beschränkter Vorgang. Vielmehr begründet die Wahl lediglich die Legitimation des Herrschaftspersonals, nicht hingegen diejenige der von ihnen getroffenen Maßnahmen, also der Akte der Staatsgewalt. Hierzu bedarf es vielmehr der permanenten Orientierung des Staatswillens am Volkswillen. Medium zu deren Herstellung ist die demokratische Kontrolle⁴⁵. Maßgeblich ist hier die *Kontrolle des Parlaments durch das Volk*, also diejenige *der Repräsentanten durch die Repräsentierten*. Sie rechtfertigt es überhaupt erst, nicht bloß die Existenz der Repräsentanten, sondern auch deren Handeln politisch dem Volk zuzurechnen. Damit entspricht dem einseitigen Zurechnungszusammenhang der gegenläufige, ebenso einseitige Einsetzungs- und Kontrollzusammenhang. Beide bedingen einander wechselseitig und stehen so in einer unauflösbaren kausalen Verknüpfung. Das Handeln des Repräsentanten wird zugerechnet, weil es stets kontrolliert und damit rechtfertigungsbedürftig ist; und es ist rechtfertigungsbedürftig, weil es zugerechnet wird⁴⁶.

Maßgebliches Medium des genannten Kontrollzusammenhangs ist die *Öffentlichkeit der parlamentarischen Verhandlung*, wie sie etwa in Art. 42 Abs. 2 GG für den Bundestag angeordnet ist. Dadurch macht das Parlament nicht nur das Handeln Dritter – etwa der Regierung – öffentlich und damit kontrollierbar; es wird vielmehr selbst gleichfalls zum Objekt eigener Kontrolle. Die damit begründete Öffentlichkeit des Repräsentationsvorganges wird bisweilen als allgemeines Element des Repräsentationsbetriffs bezeichnet⁴⁷; sie ist aber insbesondere Charakteristikum ihrer demokratischen Erscheinungsform. Ob jede denkbare Form der Repräsentation⁴⁸ öffentlich sein muß, kann hier dahingestellt bleiben; die demokratische Repräsentation ist schon deshalb öffentlich, weil sie demokratisch ist. Der dadurch hergestellte Konnex von Öffentlichkeit und Kontrolle ist allerdings kein derart einseitiger, wie es die verwendete Terminologie nahelegen könnte. Vielmehr bedeutet Kontrolle einer Person durch eine andere nicht die objekthafte Unterordnung des Willens der ersteren unter denjenigen der letzteren. Vielmehr ist hier der Sinn und Zweck demokratischer Repräsentation einzubeziehen, nämlich die Orientierung des Parlaments- am Volkswillen. Ist letzterer pluralistisch und inhaltlich diffus, so kann die Herstellung virtueller Kongruenz auch darin bestehen, daß die Abgeordneten den Willen ihrer Kontrolleure zu beeinflussen trachten. Gerade dies ist ein zentrales Element der öffentlichen politischen Verhandlung. Sie erbringt Darstellungsleistungen, welche für politisches Verhalten Gründe angeben, die weniger den politischen »Gegner« als vielmehr die

44 Anders offenbar V. Holzhauser, *ZfP* 1988, 106, der die Legitimation der Verfassung als solche offenbar für ausreichend hält, um die Legitimation der auf ihrer Grundlage erlassenen Maßnahmen zu begründen. Die dabei stattfindenden Rück- und Wechselwirkungsprozesse werden von ihm ausgeblendet.

45 Die Vielseitigkeit des Kontrollbegriffs erläutert W. Krebs, *Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen*, Heidelberg 1984, S. 120 ff.; zur demokratischen Kontrolle eingehend K. D. Meyn, *Kontrolle als Verfassungsprinzip*, Baden-Baden 1982, S. 119 ff.

46 Zu vergleichbaren Effekten bei der Wahl oben III 2 b.

47 So etwa bei C. Schmitt, aaO. (FN 3), S. 208 f.

48 Beispiele oben vor I.

Öffentlichkeit überzeugen oder doch überreden sollen. Der Sinn solcher, oft negativ bewerteter, »Telekratie« oder »Zuschauerdemokratie« besteht auch darin, die Kontrollinstanz zu beeinflussen und sich ihr nicht einfach auszuliefern. Daraus entsteht der bekannte *Zirkel der demokratischen Volkswillensbildung vom Volk zum Staat und vom Staat zum Volk*; ein Zirkel, der allerdings die Vorordnung des Volkswillens vor den Staats- bzw. Parlamentswillen unberührt läßt. Repräsentation bzw. demokratische Kontrolle sind so keine eindimensionalen, sondern höchst komplexe Vorgänge, die auf eine dialektische Willens- und Interessenvermittlung angelegt sind⁴⁹. Akzeptanz ist nicht bloße Voraussetzung oder Rahmenbedingung demokratischer Repräsentation, sondern wird durch diese erst hervorgebracht.

Der so umschriebene Willens- und Anschauungstransfer ist darauf gerichtet, »materielle Repräsentation« erst hervorzubringen. Dadurch können im Idealfall die organisatorische Aufgabe der Repräsentation, nämlich die Herstellung staatlicher Willensfähigkeit als Voraussetzung der Handlungsfähigkeit, und deren materieller Inhalt, nämlich die Zusammenführung des einheitlichen Staatswillens mit dem pluralistischen Volkswillen, zusammenfallen. Der Grund hierfür liegt aber nicht in einer höheren Wertigkeit des von der Repräsentation hervorgebrachten Willens⁵⁰, sondern gerade in der verfahrensmäßigen Herstellung von realer Zustimmung. Der dargestellte Rechtfertigungszusammenhang ist das Entscheidende: Gelingt die Rechtfertigung, indem Akzeptanz entsteht, so ist die Aufgabe der materiellen Repräsentation erfüllt; mißlingt sie, so entsteht das Kontroll- und gegebenenfalls Korrekturbedürfnis auf seiten der Bürger. Der dadurch eröffnete, permanente Rechtfertigungszusammenhang im Sinne einer wechselseitigen Vermittlung von Staats- und Volkswillen erlangt seinen Sinn nicht von außen durch die dabei möglicherweise hervorgebrachten Inhalte, sondern trägt seinen Wert in sich. Er funktioniert, wenn Staats- und Volkswille wirksam vermittelt werden können; nicht aber erst dann, wenn dem Inhalt dieser Vermittlungsleistung das Prädikat eines besonderen Wertes zuerkannt werden kann.

Diese regulative Idee der »responsiveness«⁵¹ erbringt ihre Wirkungen aber nicht allein durch ihre Existenz, sondern erst durch ihre erfolgreiche Umsetzung in die Praxis. Dabei entsteht – ähnlich wie bei der Wahl – das Problem der Selbststabilisierung und -immunsierung der Eliten. Kontrolle funktioniert nur, wenn dem Kontrolleur jedenfalls potentiell Mittel zu ihrer Ausübung zur Verfügung stehen, wenn er also je nach Ergebnis der Kontrolle wirksam auf die kontrollierten Handlungen oder Personen einwirken kann. Faktische Alternativenlosigkeit der Repräsentanten oder ihrer Politik ist dann keine Stärke, sondern eine Schwäche des Systems. Wer nicht mehr wirksam kontrolliert werden kann, braucht auch keine Rücksicht mehr zu nehmen. Damit entfällt allerdings die »responsiveness« als Medium der Rückbindung des Parlaments- an den pluralistischen Volkswillen; eine solche Rückbindung ergibt sich dann nur noch zufällig. Eine derartige zufällige Orientierung des Staats- am Volks-

49 Diesen Vorgang beschreibt insbesondere M. Drath, aaO. (FN 22), S. 260, 275 ff., 292 ff.; weitergehend H. P. Schneider, *FS H. Simon*, Baden-Baden 1987, S. 281 ff., der Repräsentation und Partizipation als Korrelate demokratischer Legitimation begreift.

50 So etwa aber G. Leibholz, aaO. (FN 2), S. 32 ff., der Repräsentation als Verkörperung zeitloser Ideen oder Werte versteht; ähnlich E. Kaufmann, aaO. (FN 15), S. 175 ff.; S. Landshut in: H. Rausch, aaO. (FN 22), S. 492 ff.; die beide das Ergebnis der Repräsentation als den auf höherer Stufe stehenden, »leitbildhaften«, »eigentlichen« Volkswillen begreifen und dadurch dessen höhere Wertigkeit gegenüber der bloß realen »volenté de tous« postulieren.

51 Überblick bei E. W. Böckenförde, aaO. (FN 8), Rdnr. 21.

willen ist aber auch in jeder anderen Staatsform als der repräsentativen Demokratie denkbar. Damit verliert die repräsentative Demokratie ihren spezifischen Wert.

4. Weisungsfreiheit

Als weiteres Element der so konzipierten demokratischen Repräsentation ist die *Weisungsfreiheit* der Repräsentanten anzusehen, die im »freien Mandat« der Abgeordneten ihren Ausdruck findet, wie es in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG angeordnet ist.

a) Danach sind die Abgeordneten nur »ihrem Gewissen« unterworfen. Auf diese Weise ist allerdings nur ein Hinweis auf dasjenige Medium gegeben, wo und wie die Entscheidungen der Abgeordneten gebildet werden können und verantwortet werden müssen. Keineswegs ist damit ein bestimmter Inhalt der Willensbildung der Abgeordneten programmiert. Dies macht schon der Hinweis auf »ihr« Gewissen, also dasjenige jedes Abgeordneten selbst, deutlich. Angesichts der historischen Bedeutung von Gewissensfragen und Gewissensfreiheiten gerade im Verfassungsrecht kann es dem Verfassungsgeber nicht entgangen sein, daß es höchstpersönlicheres und individuelles als das Gewissen kaum gibt. Der Verweis auf das Gewissen gibt so keine inhaltlichen Entscheidungen vor, sondern nur einen Hinweis auf die Mechanismen der Entscheidungsbildung und -rechtfertigung. Diese quasi »internalisierte« Verantwortlichkeit schließt externe Verantwortung nicht aus. Außer ihrem Gewissen sind die Abgeordneten ihren Wählern verantwortlich. Beide Mechanismen der Abgeordnetenverantwortung ergänzen sich wechselseitig: *Für eine andere als eine selbst gebildete und verantwortete Entscheidung kann der Abgeordnete Dritten gegenüber nicht rechenschaftspflichtig sein.* Schon deshalb ist der Abgeordnete an »Weisungen und Aufträge« Dritter nicht gebunden. Eine derartige rechtlich angeordnete Weisungsfreiheit bedeutet *rechtliche Freiheit*: Rechtsgeschäfte oder -verhältnisse, welche den Abgeordneten binden könnten, sind rechtlich unwirksam⁵². Dies besagt nicht zugleich, daß sie dadurch auch faktisch unwirksam wären. Welche tatsächliche Bedeutung ihnen zukommt, hängt wiederum vom Gewissen des Abgeordneten ab. Faktische Verantwortlichkeit kann es so auch Dritten gegenüber geben, rechtliche Verantwortlichkeit nur gegenüber dem Wähler.

b) Die rechtliche Freiheit von »Weisungen und Aufträgen« besteht insbesondere in zwei Richtungen: gegenüber den Wählern und gegenüber den Parteien. Die *Weisungsfreiheit gegenüber den Wählern* ist die notwendige Konsequenz des Grundanliegens der repräsentativen Demokratie. Ist der Volkswille als Wählerwille notwendig pluralisiert, so wird ein einheitlicher Wille von den Volksvertretern erst hergestellt. Einen solchen einheitlichen Willen findet der Abgeordnete unter seiner Wählerschaft noch nicht vor. Auch die Gründe, warum die Wähler gerade diesen Abgeordneten und nicht einen anderen wählen, sind keineswegs gleich, sondern überaus heterogen und können sogar gegensätzlich sein. So kann etwa ein Kandidat einer Unternehmerpartei von einem Wähler gewählt werden, weil dieser sich von ihm Einsatz für niedrige Steuern und damit höhere Erträge verspricht; von einem anderen hingegen, weil er von ihm Einsatz für höhere Subventionen – und damit notwendig für höhere oder zumindest nicht sinkende Steuereinnahmen – erwartet. Beide Interessen fallen vollständig unter das Spektrum einer Unternehmerpartei. Die Wähler wählen also den Abgeordneten nicht, weil seine mit ihren eigenen Interessen völlig übereinstimmen; dann könnte jeder Wähler nur sich selbst wählen. Sie wählen ihn vielmehr deshalb, weil sie

⁵² Zu Einzelheiten H. H. Klein in: J. Isensee/P. Kirchhof, aaO. (FN 8), S. 41 Rdnrn. 2 ff.

vermuten, daß die vom Abgeordneten vertretenen Belange ihren eigenen am nächsten unter allen konkurrierenden kommen. Der Wählerwille ist so nicht nur insgesamt, sondern auch unter der Wählerschaft eines einzelnen Abgeordneten nicht homogen, sondern pluralistisch. Ebenso pluralistisch wie die Wählermeinungen sind auch die Gründe, warum sie gerade einen Abgeordneten wählen und nicht einen anderen. »Hinter« den Abgeordneten steht demnach kein monolithischer Wählerblock, sondern ein überaus heterogener Kreis von Ansprüchen und Interessen. Welchen Inhalt könnten angesichts dieses Umstandes aber »Weisungen« oder »Aufträge« haben? Deren Erteilung setzt gerade einheitliche Willensfähigkeit voraus, welche der Wählerschaft aber fehlt. Würde so jeder Wähler dem Abgeordneten seine eigenen Aufträge und Weisungen geben, so könnten diese schon wegen ihrer divergierenden Vielzahl nicht bindend sein. Weisungen und Aufträge seitens der Wähler setzen somit das Gegenteil dessen voraus, was die repräsentative Demokratie ausmacht: »Der« einheitliche Volkswille wird erst von den Repräsentanten gebildet; und schon deshalb ist die Wählerschaft nicht zu Aufträgen fähig. Aufträge einzelner Wähler können aber schon deshalb nicht bindend sein, weil die Abgeordneten nicht ihnen, sondern allen Wählern verantwortlich sind.

c) Von praktisch wesentlich größerer Bedeutung als die *Steuerung des Abgeordnetenverhaltens* durch die Wähler ist diejenige *durch die Partei*. In der Repräsentationsdiskussion werden gerade die Parteien als zentrale Quellen einer Gefährdung des freien Mandats angesehen. Dadurch gerät die Repräsentationsdiskussion in eine gewisse Frontstellung zum »Parteienstaat«: Parteien seien per se Gefährdungen des repräsentativen Prinzips; Parteienstaat und Repräsentation schlossen einander daher aus⁵³. Ob dies für die Repräsentation im allgemeinen gilt, kann hier offen bleiben; demgegenüber trifft es für deren demokratische Variante gerade nicht zu.

Ausgangspunkt für diesen Befund ist das Grundanliegen der demokratischen Repräsentation: Sie intendiert die Herstellung von Willens- und damit Handlungsfähigkeit des Volkes. Eine solche wäre aber zumindest praktisch ausgeschlossen, wenn im Parlament jeder freie und nur seinem Gewissen verantwortliche Abgeordnete jederzeit nach Belieben handeln könnte und wollte. Selbst unter der nur begrenzten Zahl von Volksvertretern wäre so ein Konsens oder auch nur eine Mehrheitsbildung nahezu ausgeschlossen. Vielmehr wäre das Verfahren der Interessenabstimmung und -vermittlung in jedem Einzelfall derart kompliziert, daß das Parlament zwar nicht handlungsunfähig würde, wohl aber seine Handlungsfähigkeit so weitgehend einbüßen würde, daß es den vorhandenen Entscheidungsbedarf kaum befriedigen könnte. *Die Notwendigkeit permanenter Mehrheitsbildung im Parlament setzt dessen Organisation notwendig voraus. Hier kommt den Parteien bei der Bildung und Erhaltung von Mehrheiten eine überragende Rolle zu*⁵⁴. Ist es demnach das Anliegen der Repräsentation, nicht nur irgendein, sondern gerade ein handlungsfähiges Parlament hervorzubringen, so bedarf sie dazu zwangsläufig der Parteien. Eine handlungsfähige repräsentative Demokratie setzt demnach den Parteienstaat voraus⁵⁵.

Dem steht auch das freie Mandat nicht entgegen. Schließt dies Fremdbestimmung der Abgeordneten durch Dritte aus, so hindert es sie andererseits nicht an dem Eingee-

53 So insbesondere G. Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, 3. Aufl., Berlin 1974, S. 93 ff.

54 C. Gusy, *AöR* 1981, 329, 342 ff.

55 Grundlegend M. Kriele, *VVDStRL* 29, 69 f.

hen von Bindungen. *Freies Mandat bedeutet nicht Bindungslosigkeit.* Zwar sind »Weisungen und Aufträge« auf seiten der Parteien rechtlich unwirksam. Ihre faktische Wirksamkeit ist demgegenüber durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG nicht ausgeschlossen. Vielmehr gilt hier umgekehrt, daß zur Herstellung von demokratischer Entscheidungsfähigkeit faktische Koordinationsleistungen der Parteien und Fraktionen unentbehrlich sind. Desungeachtet hat es trotz der faktischen Abhängigkeit des Abgeordneten von seiner Partei und Fraktion weiterhin einen Sinn, vom freien Mandat auszugehen. Dieses ist durch die tatsächliche Entwicklung weder überholt noch gegenstandslos geworden. Das gilt zunächst für den Umstand, daß nahezu zu allen Zeiten Parlamente fraktioniert waren, so daß der häufig beschworene Idealzustand des isolierten, selbständig wägenden und diskutierenden Abgeordneten der Vergangenheit als historische Wirklichkeit erst noch aufzuweisen wäre. Das gilt aber auch angesichts der realen Lage in der Gegenwart. Die Abgeordneten beziehen ihre spezifische Stellung durch die *Parteimitglieder* (Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG), welche sie *als Kandidaten nominiert* haben: sodann aber auch durch die *Wähler*, also das Staatsvolk, durch das sie erst ihre *Stellung als Repräsentanten erlangen*. In dieser Doppelstellung unterstehen sie einer zweifachen Kontrolle: durch »ihre« Partei und durch »ihre« Wähler. Wäre die Partei weisungsbefugt, so liefe die Kontrolle durch die Wähler leer; ein Umstand, welcher mit der repräsentativen Demokratie unvereinbar wäre⁵⁶. Kann sich demnach der Abgeordnete in seiner spezifischen Rolle eben nicht allein nach den Parteiwünschen richten, so garantiert ihm das freie Mandat das Recht hierzu. Erst dadurch, daß er die Freiheit hat, sich am Wähler- oder am Parteiwillen zu orientieren, kann er die Verantwortung für sein Verhalten gegenüber beiden tragen. Handeln ohne eigene Handlungsfreiheit wäre demgegenüber notwendig unverantwortlich.

Hinzu kommt letztlich ein weiterer Aspekt, welcher die rechtliche Freiheit von Aufträgen und Weisungen der Parteien begründet. Ebenso wie das Staatsvolk sind auch die politischen Parteien keine monolithischen Meinungsblöcke, sondern in sich politisch pluralisiert. »Die« Parteilinie ist entweder nicht vorhanden oder – zumindest in politisch brisanten Fragen – eine Summe von Formelkompromissen. Welche Instanz soll dann diejenige sein, welche dem Abgeordneten Weisungen erteilt? Die völlig heterogene Summe von Fachausschüssen, Arbeitskreisen und Unterorganisationen ist ihrerseits zumeist nicht weisungsfähig. Praktisch verläuft jedenfalls in den größeren Parteien die Meinungs- und Willensbildung deshalb auch eher umgekehrt: Nicht die Parteianschauung prägt die Fraktionsmeinung, sondern umgekehrt diejenige der letzteren die erstere. Nicht die Partei erteilt der Fraktion die Aufträge, sondern letztere beschafft sich die Zustimmung zu ihrer eigenen Vorentscheidung. Dies ist nicht nur eine Frage der geringeren Zahl und damit größeren Homogenität der Fraktion, sondern zugleich der Entscheidungs- und Konsensschwäche der Parteiorganisationen. Das Bild, wonach die Abgeordneten fremdbestimmt von der Partei entscheiden, ist so jedenfalls faktisch nicht der Normal-, sondern eher der Ausnahmefall. Und rechtlich fehlt es für Aufträge an den Abgeordneten an dem dafür notwendigen Subjekt, der willens- und entscheidungsfähigen Partei. Daß umgekehrt der Abgeordnete sich an – oft mehr vermutete als tatsächlich vorhandene – Parteilinien bindet, ist mit seinem freien Mandat durchaus vereinbar: Freies Mandat schließt das Recht zur Eingehung von Bindungen nicht aus.

⁵⁶ Siehe oben III 3.

d) Daraus folgt dann notwendig der *Charakter der repräsentativen Demokratie als Parteienstaat*. Die Parteien vollenden, was eine Summe atomistischer Abgeordneter nicht leisten könnte, nämlich die Herstellung der erforderlichen Handlungs- und Willenseinheit. Durch dieses Postulat der Funktionsfähigkeit gerät die Staatsform der repräsentativen Demokratie aber zugleich in ein Dilemma. Ist doch deren Herstellung gerade denjenigen Organisationen anvertraut, welche daran ein erhebliches Eigeninteresse haben. Funktioniert die staatliche Willensbildung um so besser, je stabiler und überschaubarer das Parteiensystem ist, so sind diese Parteien zugleich interessiert, sich selbst gegen Konkurrenz abzuschotten und damit die politische Willensbildung des Volkes zu oligopolisieren. Selbsterhaltung der Parteien kann so leicht mit der Selbsterhaltung der Demokratie begründet, aber nicht etwa gleichgesetzt werden. Ist diese vielmehr die Staatsform der Alternative, so ist Sicherung der Offenheit des Zugangs zur Repräsentation, zu den Wahlen und zur Volksvertretung ein Postulat, das nicht den Parteien überlassen werden darf. Die Regeln des demokratischen Prozesses müssen vielmehr über den Parteien stehen. Die Funktionsfähigkeit der demokratischen Repräsentation bedingt die Funktionsfähigkeit der Parteien, setzt ihr aber zugleich notwendige Grenzen. Die Privilegierung der Etablierten durch 5 %-Klauseln, Parteienfinanzierung und Ämtervergabe ist primär eine Krise des Parteienstaates⁵⁷, kann aber langfristig zur Krise der repräsentativen Demokratie als Staatsform führen. Maßgeblich für deren Funktionieren ist nicht, ob sie solche Krisen des Parteienstaates aushält, sondern ob demokratische Wahl und Kontrolle noch so funktionsfähig sind, daß sie eine Selbstkorrektur der Gewählten herbeizuführen vermögen.

IV. Individuelle und kollektive Repräsentation

Hinsichtlich der repräsentierenden Person lassen sich *zwei unterschiedliche Formen der Repräsentation* unterscheiden: die *individuelle Repräsentation*, wo nur eine Person Repräsentant aller Repräsentierten ist, und die *kollektive Repräsentation*, wo mehrere Personen gemeinsam repräsentieren. Da die erstgenannte Form in der Bundesrepublik so nicht existiert, läßt sich die Unterscheidung am besten an der Weimarer Republik verdeutlichen. Dort repräsentierte individuell der Reichspräsident das ganze Volk (Art. 41 WRV); daneben kollektiv der Reichstag (Art. 20 ff. WRV).

a) Der Unterschied zwischen beiden Formen zeigt sich zunächst in dem Grund der Zurechnung, sodann aber auch in den Zurechnungsbedingungen. Bei der individuellen Repräsentation wird das Handeln des einen Repräsentanten politisch allen Repräsentierten zugerechnet. Anders verhält es sich bei der kollektiven Repräsentation. Eine der repräsentativen Stellung des Reichspräsidenten vergleichbare Position nahm nicht der einzelne Abgeordnete, sondern lediglich der Reichstag insgesamt ein. Nur die Volksvertretung als ganze war vom ganzen Volk gewählt und kontrolliert. Anderes gilt hingegen für den einzelnen Abgeordneten. Er verfügt gerade über diese Eigenschaft nicht. Noch deutlicher läßt sich dies am Bundestag zeigen: Warum sollte der Abgeordnete des Wahlkreises A zugleich die Wähler des Wahlkreises B repräsentieren, die ihn nicht gewählt haben oder auch kaum kontrollieren können? Richtigerweise ist das Repräsentationsorgan der Bundestag insgesamt und nicht der einzelne Abgeordnete⁵⁸. Dies wird in den Verfassungstexten durchaus zum Ausdruck

57 Überblick bei M. Stolleis, *VVDStRL* 44, 7, 16 ff., 22 ff.; W. Frotscher, *DVBl.* 1985, 917.

58 In dieser Richtung etwa *BVerfGE* 44, 308, 316; H. P. Schneider, *AK-GG*, Neuwied 1984, Art. 38 Rdnrn. 4 ff., 29 ff.

gebracht, indem gerade nicht »der« einzelne Abgeordnete, sondern vielmehr »die« Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes apostrophiert werden. Sie sind dies aber nicht jeder für sich allein, sondern alle gemeinsam, welche erst die kollektive Volksvertretung konstituieren. Das heißt aber nicht, daß die Abgeordneten stets nur gemeinsam handeln könnten und insbesondere das Ideal der Vollzähligkeit und Einstimmigkeit erreicht werden müßte. Auch im Parlament gilt, wie im ganzen Volk, das Mehrheitsprinzip⁵⁹, wobei allerdings nicht die Mehrheit der Abgeordneten zugleich deren Minderheit, sondern Mehrheit und Minderheit der Abgeordneten gemeinsam das ganze Volk repräsentieren. Auch unter der Geltung des Mehrheitsprinzips steht die Mehrheit weder für das Ganze, noch ist sie gar mit ihm identisch. Haben vielmehr Mehrheit und Minderheit an der repräsentativen Stellung des Parlaments teil, so gilt dies auch für den einzelnen Abgeordneten. Er ist nicht selbst Repräsentant des ganzen Volkes, sondern Teil einer Repräsentationskörperschaft. Umgekehrt besteht diese Körperschaft gerade aus den Abgeordneten. Das Handeln ihrer Mitglieder konstituiert zugleich ihr eigenes Handeln. Zwar mag das Ideal der Repräsentation in einem gemeinsamen Handeln aller Abgeordneten bestehen. Dieses Ideal ist jedoch weder in der Vergangenheit noch in der Gegenwart erreicht worden und auch nicht erreichbar. Ein vielköpfiges Parlament, das stets auf den letzten Abgeordneten warten müßte, wäre stets paralysiert. Praktisch bedeutet dies: Ist das Gesamtparlament das Repräsentationsorgan, so handelt es in der Wirklichkeit durch die jeweils gerade anwesenden Abgeordneten⁶⁰. Diese sind aber nicht deshalb zum Handeln berechtigt, weil gerade sie für sich die Repräsentanten des ganzen Volkes darstellen, sondern deshalb, weil sie den handelnden Teil des ganzen Repräsentationsorgans darstellen. Ihr Handeln wird dann auch nicht ihnen, sondern dem Parlament insgesamt zugerechnet; also auch demjenigen Teil, der abwesend war oder nicht mitgewirkt hat. Und erst durch diesen ersten Zurechnungsakt, nämlich das Handeln der gerade anwesenden Abgeordneten zum Gesamtparlament, wird dann der zweite, nämlich derjenige des Gesamtparlaments zum ganzen Volk, möglich.

b) Zu den Funktionsbedingungen repräsentativer Demokratie zählt, daß *Aufgaben, welche der Volksvertretung vorbehalten sind, vom Repräsentationsorgan selbst wahrgenommen werden müssen*. Ihre Delegation auf andere, nichtrepräsentative Staatsorgane ist nur insoweit zulässig, als das Parlament hierzu ausdrücklich durch eine Rechtsnorm ermächtigt ist, welche den gleichen Rang hat wie die Norm, die ihm eine Aufgabe zuweist. Konsequenzen daraus entstehen nicht nur für die Kompetenzdelegation auf Dritte, sondern auch für die eigene Aufgabenentlastung der Volksvertretung. Diese nimmt nicht alle Aufgaben selbst im Plenum wahr. Vielmehr wird die meiste Arbeit in den Ausschüssen geleistet. Dadurch darf allerdings die Zuweisung der Angelegenheit an die Repräsentationskörperschaft nicht aufgegeben werden. Soll die Parlamentsarbeit im Ausschuß den Anforderungen der repräsentativen Zurechnung genügen, so müssen die Ausschüsse selbst repräsentativ sein. Das gilt um so mehr, je mehr die Ausschußarbeit endgültige und nicht nur vorbereitende oder Hilfsfunktion hat, wie dies etwa bei Untersuchungsausschüssen (Art. 44 GG), dem Verteidigungsausschuß (nach Art. 45 a Abs. 2 GG) und dem Petitionsausschuß (Art. 45 c GG) der Fall ist. *Das Parlament darf eigene Aufgaben demnach durch Ausschüsse nur wahrnehmen lassen, soweit diese selbst repräsentativ sind.*

59 Dazu C. Gusy, aaO. (FN 17).

60 Zu den Grenzen BVerfGE, aaO. (FN 58).

Wann aber ist ein Ausschuß repräsentativ? Daß er vom Parlament eingesetzt ist, genügt allein nicht. Repräsentativ muß er nicht nur hinsichtlich seines Wahlorgans, sondern auch hinsichtlich seiner Zusammensetzung sein. Hier geraten jedenfalls bei kleineren Ausschüssen zwei Repräsentationsgrundsätze in Widerspruch: einerseits die Exklusion, indem die Repräsentation Handlungsfähigkeit gerade dadurch herstellt, daß die Mehrheit der Repräsentierten vom Zugang zur Mitentscheidung ausgeschlossen bleibt⁶¹; andererseits die materielle Repräsentation, die angesichts der weitreichenden Exklusion das größtmögliche Maß an Rückbindung des Willens der Repräsentanten an denjenigen der Repräsentierten intendiert. Angesichts der Praxis der Ausschußbildung ergeben sich zwei grundsätzliche Lösungsalternativen: Entweder kommt es darauf an, daß jede der im Parlament vertretenen Fraktionen auch im Ausschuß vertreten ist⁶², oder aber es kommt lediglich darauf an, daß der Ausschuß entsprechend den Fraktionsstärken im Plenum zusammengesetzt ist und damit praktisch bei kleinen Ausschüssen nur die großen Fraktionen Zugangsmöglichkeiten erhalten⁶³.

Die Auswahl unter diesen Alternativen hat davon auszugehen, daß jedenfalls solche Ausschüsse, welche delegierte Aufgaben des Plenums wahrnehmen, insoweit keine »doppelten« Repräsentationsorgane sind. Sie repräsentieren nicht das Parlament, sondern das Volk. Eine Verdopplung des demokratischen Repräsentationszusammenhangs ist nirgends vorgesehen; Repräsentationsorgane sind ihrerseits nicht nochmals repräsentationsfähig. Demzufolge *muß der Ausschuß repräsentativ* nicht für den Bundestag, sondern *für das Staatsvolk sein*⁶⁴. Dessen Wahl und deren Ergebnis sind die maßgebliche Bezugsgröße für die Ausschußzusammensetzung. Über eine derartige, durch Wahl konstituierte »repräsentative« Zusammensetzung verfügt streng genommen nur das Parlament selbst. Gerade dies ist der Grund dafür, daß die Abgeordneten bei der Parlamentsarbeit grundsätzlich gleichberechtigt sind. Jeder von ihnen ist gleichermaßen berechtigt, sich an der Parlamentsarbeit zu beteiligen⁶⁵. Dies ist ein Organrecht, welches nicht um der Person des Gewählten willen, sondern um seiner Wähler willen besteht. Die Repräsentationskörperschaft ist eben nur durch ihre Mitglieder repräsentativ. Dieser Repräsentationscharakter geht im Ansatz verloren, wenn das Parlament seine Arbeit auf Ausschüsse delegiert. Wegen der dadurch notwendigen Exklusion von Abgeordneten ist der Ausschuß nicht mehr »so« repräsentativ wie das Plenum. Soll die Delegation desungeachtet möglich sein, so kann dies nur um den Preis geschehen, daß der repräsentative Charakter auch des Ausschusses bestmöglich erhalten bleibt. Dies ist am ehesten der Fall, wenn jeder Parlamentarier in den Ausschuß mindestens einen Vertreter seines Vertrauens entsenden kann. Da die Parteien diejenigen Einheiten sind, durch welche die Abgeordneten organisiert werden und das Plenum überhaupt erst handlungsfähig gemacht wird, liegt es nahe, als Indiz für dieses Vertrauen die gemeinsame Fraktionszugehörigkeit anzunehmen. Dies würde bedeuten, daß jede Fraktion mindestens einen Abgeordneten in den Ausschuß entsenden darf.

c) Individuelle und kollektive Formen der Repräsentation sind hinsichtlich ihrer Voraussetzungen und Ausübungsbedingungen demnach zu unterscheiden. Da das

61 Dazu oben II 1 c.

62 So E. G. Mahrenholz in: *BVerfGE* 70, 324, 366, 371 ff.; E. W. Böckenförde, ebd., S. 380, 381 ff.; D. Birk, *NJW* 1988, 2521.

63 So *BVerfGE* 70, 324, 362 ff.

64 Zum Begriff der Repräsentativität oben III 2 b.

65 *BVerfGE* 10, 4, 12 ff.

Repräsentationsorgan letztlich um fremder Rechte willen handelt, darf es seine Aufgaben nicht auf andere, nichtrepräsentative Organe delegieren. Dafür ist das Verhältnis von Parlamentsplenum und Parlamentsausschüssen das signifikanteste Beispiel.

Zusammenfassung

Der Begriff der Repräsentation wird in sehr unterschiedlichen Bedeutungsvarianten benutzt. Deutlich zeigt dies schon die Auffassung, daß eigentlich alle Staaten eine repräsentative Staatsform hätten⁶⁶. Demgegenüber hat die demokratische Repräsentation einen spezifischen Gehalt. Sie stellt die Willens- und Handlungsfähigkeit des pluralistischen Volkes erst her. Dies geschieht durch zwei Elemente: einerseits die Zurechnung des Parlamentswillens zum Volk, indem Handlungen und Beschlüsse der Volksvertretung im Rahmen ihrer Kompetenzen so qualifiziert werden, als hätte sie das Volk getroffen; andererseits durch Wahl und Kontrolle der Repräsentanten durch die Repräsentierten. Im Repräsentationszusammenhang notwendig mitgedacht sind die politischen Parteien, welche so die Grundbedingung seiner Funktionsfähigkeit darstellen, aber durch ihre Eigeninteressen am Machterhalt auch die zentrale Gefahrenquelle dieser Staatsform darstellen.

Summary

The word "representation" is used in a lot of sciences, where it can get various meanings. So it is senseless to search for "the concept of representation" in general. Every scientific branch has to define its specific concept of "democratic representation".

This kind of representation is different from democratic legitimation. Not every organ of the state, which is legitimated in such manner, is also a "representative" one. Only such organs, whose personal is elected by the people, are representative organs.

In western states we can find two forms of democratic representation: the individual representation – only one person is the representative; for example the american president – and collective representation – more than one person are the representatives together; for example western parliaments.

66 C. Schmitt, aaO. (FN 3), S. 206.