

V. Die Krise der Repräsentation – Ein Mißverständnis und seine Bewältigung im kategorischen Imperativ der Repräsentation

Man sieht: In der Vorstellung von der Gesamtrepräsentation erscheint die Repräsentation (des politischen Willens der Staatsbürger und Staatsbürgerinnen) zwar als *Fiktion* – aber doch als Fiktion, der Realität zukommt als ernstzunehmende Leitidee politischen Handelns, an der sich die Ausübung des Staatswillens durch die Repräsentanten des Volkes orientieren kann und muß und in der der allgemeine Wille gegenwärtig ist. Die „Krise der Repräsentation“ erscheint danach in einem anderen Licht: Sie ist nicht gekennzeichnet durch die mangelhafte Präsenz von Einzel- und Partikularinteressen im Geschäft der Politik, denn Repräsentation meint nicht einfach Interessenvertretung – sondern durch einen Mangel an positiven Prinzipien, an Bereitschaft, solche Prinzipien, die auf das Gemeinschaftliche zielen, zu entwickeln, gekennzeichnet durch die Weigerung, sich dieser Aufgabe ernsthaft zu stellen, deren Bewältigung man nicht selten lieber dem Bundesverfassungsgericht überläßt, bei dem das Allgemeine besser aufgehoben scheint.

Die Leitidee der Repräsentation, aus der sich die Richtschnur für das Handeln der Repräsentanten ableitet, normiert allerdings keine meßbaren, damit nachprüfbaren oder gar einklagbaren Standards. Jedoch scheint in ihr als Zielvorstellung die *volonté générale* auf, die Übereinstimmung einer voluntativen Verfolgung von individuellen Eigeninteressen mit dem gemeinschaftlichen Willen als Willen des Volks. Beide sollen möglichst zur Deckung gebracht werden. Klientelpolitik und Selbstbedienungsmentalität, überhaupt Begünstigung von Sonderinteressen darf es daher nicht geben⁷⁴. Während der Verhandlungen zum Grundgesetz war man sich im

74 Vgl. Böckenförde, Demokratie und Repräsentation (Fn. 1), S. 404; bereits Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts (Fn. 54), § 309, S. 478. Als defizitär analysiert daher Leibholz die Weimarer Situation des Repräsentativsystems – mit Rücksicht auf die einseitige Betonung und Durchsetzung von Partikularinteressen durch die politischen Parteien im Parlament im Wege faktischer Weisungsrechte. Es handle sich indessen bei der Parteien-Demokratie um nichts anderes als eine Erscheinungsform der unmittelbaren Demokratie, die nicht auf Repräsentation setze, vielmehr auf die Identität von Regierenden und Regierten abhe-

Parlamentarischen Rat sehr wohl der normativen Spannung bewußt, in die eine solche Anforderung die einzelnen Abgeordneten, ihr Entscheiden und Handeln, ihrer verfassungsrechtlichen Stellung nach zu den ganz gewöhnlichen Umständen des alltäglichen Politikbetriebs setzt. Und doch hielt man sie als stete Mahnung an das Grundprinzip der Gesamtrepräsentation für unabdingbar⁷⁵. Die Abgeordneten sind darum nicht nur an Aufträge und Weisungen nicht gebunden, verfügen also jenseits aller Partei-

be: *Gerhard Leibholz*, Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems, Berlin–Leipzig 1929, S. 113 ff., 118.

- 75 Zwar wandte der Abgeordnete *Heiland* „die Mentalität der Menschen draußen“ gegen dieses Verständnis von Repräsentation ein (in der zweiten Sitzung des Organisationsausschusses vom 16. September 1948): „Jeder weiß, daß jeder Abgeordnete seine politische Arbeit mit einer ganz bestimmten Einstellung leistet. Mit dieser bestimmten politischen Einstellung bin ich nicht dem ganzen Volke gegenüber verantwortlich, kann ich in letzter Konsequenz nicht der Vertreter des ganzen Volkes sein [...]. Die Meinungen, die politischen Schichtungen, die Empfindungen über die politische Lage sind eben in der Gesamtbevölkerung so unterschiedlich.“, in: Der Parlamentarische Rat. Akten und Protokolle, hrsg. vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv, Bd. 13/1, Kombiniertes Ausschuß für die Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege (Organisationsausschuß), München 2002, S. 21. Der Einwand hat auch in der Wissenschaft Tradition: Schon bei *Carl v. Rotteck*, Art. Abgeordnete, in: Rotteck/Welcker, Staats-Lexikon (Fn. 16), Bd. I, 2. Aufl., Altona 1845, S. 102–108, 106, wird betont, es sei von „der *Gesamtheit* des Volks ... kein einzelner Abgeordneter gewählt [...]. In der *Gesamtheit* mögen zehnerlei, ja hunderterlei verschiedene Richtungen sein; der Einzelne hat für sich nur *eine*; wie kann er in Natur und Wahrheit Repräsentant der *Gesamtheit* sein? Also nur die *Gesamtheit* der Abgeordneten repräsentiert die *Gesamtheit* des Volks, der *einzelne* Abgeordnete alernächst nur seine *Classe*, oder seinen *Bezirk*“. Zustimmend etwa *Dreier*, Problem der Volkssouveränität (Fn. 58), S. 50 ff.; auch *Volker Neumann*, Repräsentation als staatsrechtswissenschaftliches Thema vom Vormärz bis heute, in: Voigt (Hrsg.), Repräsentation (Fn. 12), S. 15–43. Bei *Neumann*, aaO S. 40, gipfelt diese Skepsis in der Forderung, das Wort Repräsentation überhaupt aus dem Verkehr zu ziehen. Solche Fundamentalkritik vernachlässigt mit dem tradierten Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen zur Stellung der Abgeordneten nicht nur ihren verfassungsgeschichtlichen Hintergrund, sondern auch ihren seit dem frühen 19. Jahrhundert etablierten und unverändert maßgeblichen Sinn, nach dem der Abgeordnete „nicht die speziellen oder lokalen Interessen seines Wahlbezirks, sondern nur die *allgemeinen* oder Gesamtinteressen des Volkes zu vertreten (hat)“, *Zoepfl*, Grundsätze (Fn. 55), § 347, S. 397; so faßt *Zehnpfennig* auch einen Grundgedanken des berühmten zehnten Artikels der „Federalist Papers“ zusammen: „Letztlich haben die Repräsentanten nur den vernünftigen Volkswillen oder mit anderen Worten: das Gemeinwohl zu vertreten, nicht aber mehrheitsfähige Partikularinteressen“, Einleitung, in: Federalist Papers (Fn. 63), S. 1–44, 12. *Meyer/Anschütz*, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (Fn. 15), S. 330 in Fn. 5, urteilen

und Fraktionsbindung über verfassungsgarantierte persönliche Freiräume des Erörterns, Verhandelns und schließlich Entscheidens⁷⁶. Die Garantie selbstbestimmten Entscheidens begründet zugleich das Bedürfnis, das Verhalten am Ende vor dem eigenen Gewissen verantworten zu können und dazu positiv an Kriterien zu orientieren, die dies gewährleisten. Wie auf dem Feld moralischen Handelns im allgemeinen setzt eine solche Orientierung außer der menschlichen Vernunftbegabung weder eine besondere

daher: „Die Charakterisierung der Volksvertreter als *sozialer Interessenvertretung* [...] ist juristisch ganz unzulässig [...] Die Abgeordneten sind nach der Verfassung verpflichtet, sich lediglich von Rücksichten des Gesamtwohls leiten zu lassen; die einseitige Verfolgung von Standes- und Klasseninteressen ist stets eine grobe Verletzung der parlamentarischen Pflichten, und es kann wahrlich nicht die Aufgabe der Staatsrechtswissenschaft sein, einer solchen das Wort zu reden“; ebenso noch *Anschiütz*, Verfassung des Deutschen Reichs (Fn. 27), S. 182, nach dem der „Abgeordnete [...] nicht bloß ethisch, sondern *rechtlich* verpflichtet (ist), [...] zu prüfen, was das von dem Wohl des ganzen Volkes untrennbare Interesse des Reichs erfordert, insbesondere zu prüfen, ob die Parteianschauungen, zu denen er sich bekennt, und die engeren Interessen, die er zu befürworten geneigt ist, vereinbar sind mit dem Wohl der Gesamtheit“. An Stelle dieses wohlbedachten Sinns der Abgeordnetenstellung setzt die Kritik übersteigerte Vorstellungen, die es abzuwehren gelte, die aber in Wahrheit gar nicht Pate standen beim Konzept der Gesamtrepräsentation. Zu Recht setzten sich derartige Einwände in den Beratungen zum Grundgesetz nicht durch. Allgemein wurde vielmehr das Bedürfnis verspürt, klarzustellen, daß die Abgeordneten „Vertreter des ganzen Volkes, nicht eines Wahlkreises, einer Landschaft, eines Stammes“, kurz: nicht Vertreter von Sonderinteressen seien, Abg. *Debler*, Sechste Sitzung des Organisationsausschusses vom 24. September 1948, Der Parlamentarische Rat, aaO, S. 164. Zu häufig betrachteten sich, so der Abg. *Wirmser* in der zweiten Sitzung des Organisationsausschusses vom 16. September 1948, Abgeordnete in der politischen Realität als Vertreter einer Interessengruppe: „Da ist es sehr gut, wenn ihnen von anderer Seite entgegengehalten wird: Fühle Dich als Vertreter des ganzen Volkes“, Der Parlamentarische Rat, aaO, S. 21, und ergänzend: „Wenn einem solchen Abgeordneten [...] vorgehalten werden kann, er dürfe sich nicht von irgendwelchen Aufträgen oder Sonderinteressen allein leiten lassen, sondern müsse bei seiner ganzen Tätigkeit auch die Interessen des Volkes im Auge behalten, dann wirkt das auch auf sein ganzes Verhalten ein“, Sechste Sitzung des Organisationsausschusses vom 24. September 1948, Der Parlamentarische Rat, aaO, S. 165. „Das sind keine hohlen Worte“, so auch der Abg. *Debler*, Zweite Sitzung des Organisationsausschusses vom 16. September 1948, „daß der Mann, der oben steht, die Interessen des ganzen Volkes im Auge haben und durch keinen Befehl, sondern nur von seinem Gewissen geleitet sein soll“, Der Parlamentarische Rat, aaO, S. 23 f. In diesem Sinne zutreffend auch *Gröschner*, Die Republik (Fn. 62), Rn. 67.

⁷⁶ *Dreier*, Problem der Volkssouveränität (Fn. 58), S. 54. Bereits *Sieyes*, Überblick über die Ausführungsmittel der Repräsentanten (Fn. 44), S. 29, 30 in Fn. 5; *Hegel*, Grundlinien der Philosophie des Rechts (Fn. 54), § 309, S. 478.

Befähigung noch besondere Charaktereigenschaften voraus⁷⁷. Anders aber als im Kontext moralischer Gebote müssen die Kriterien verantwortungsvollen und insoweit richtigen Verhaltens für Abgeordnete funktionspezifisch formuliert werden. Es ist die verfassungsmäßige Repräsentationsfunktion, die ihnen die erforderliche Verhaltensorientierung normativ vermittelt. Ausdrücklich sind die Abgeordneten, da sie als „Vertreter des ganzen Volks“ nicht ihr jeweils eigenes Interesse als Bürger oder Bürgerin, auch nicht dasjenige ihrer Partei oder Wählerschaft zur Geltung zu bringen, sondern das Gesamtinteresse aller Bürger zu verfolgen haben⁷⁸, nach einem *kategorischen Imperativ der Repräsentation* gehalten und durch ihre Repräsentativ-Stellung dazu auch *befähigt*, im Interesse der Repräsentation und im Sinne eines republikanisch gedachten Gemeinwesens⁷⁹ von ihren spezifischen Neigungen, Abhängigkeiten oder möglichen Vorteilen zugunsten der Allgemeinheit abzusehen⁸⁰.

Signifikant für die Krise der Repräsentation ist demnach ein Mißverständnis dessen, was Repräsentation sein kann und sein soll. Aber dieses Mißverständnis begegnet eben nicht nur bei denjenigen, die sich mit ihren Anliegen von der offiziellen Politik abwenden, sich nicht vertreten, gar mißachtet wähnen. Das will uns allerdings eben diese offizielle Politik glauben machen, wenn sie abtrünnige Wutbürger und Protestwähler ob

77 Das erkennt *Dreier*, Problem der Volkssouveränität (Fn. 58), S. 53, wenn er gegen „die Stilisierung der Abgeordneten [...] zu ausschließlich am Gemeinwohl orientierten Übermenschen“ argumentiert.

78 „Gemeint ist, daß die Abgeordneten als Vertreter des Volkes sich bei ihrer Tätigkeit von den Interessen der Gesamtheit und nicht von Sonderinteressen leiten lassen sollen“, so der Abg. *Löwenthal*, Sechste Sitzung des Organisationsausschusses, Der Parlamentarische Rat (Fn. 75), S. 163, der in der Zweiten wie Sechsten Sitzung des Organisationsausschusses zwar die Formulierung kritisierte, aaO, S. 26, 165, nicht indessen ihren Sinn in Frage stellte und darum in dessen Sechster Sitzung alternativ vorschlug: „Bei ihrer Tätigkeit haben sich die Abgeordneten nicht von Sonderinteressen, sondern vom Interesse der Volksgesamtheit leiten zu lassen [...]“, S. 165.

79 *Wiegand*, Demokratie und Republik (Fn. 71), S. 127, 128; das republikanische Verfassungsprinzip findet damit eine wesentliche Wirkungsbedingung in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG, seine zentrale positive Bestimmung aber, von *Wiegand* vernachlässigt, in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG.

80 Diese konstruktive Möglichkeit, von Sonderinteressen absehen zu können, aus der die Verpflichtung folgt, von dieser Option im Interesse des ganzen Volkes auch Gebrauch zu machen, begründet eben die „spezifische Rationalität des parlamentarischen Verfahrens“, *Voßkuhle*, Demokratie und Populismus (Fn. 11), 128. Insofern ist, wie *Wiegand* zu Recht betont, ein „repräsentatives System [...] eine Regierungsform aus eigenem Recht“, Demokratische Narrative (Fn. 8), S. 21.

ihrer Politikverdrossenheit beschimpft. Das Mißverständnis begegnet gerade und vor allem bei denjenigen Repräsentanten des politischen Systems, die einem rein reaktiven Verhaltensmuster folgen, die auf den unmittelbaren Vorteil der Machterhaltung zielen, die vorrangig auf Zustimmungswerte und den kurzfristig positiven Widerhall in der Wählergunst spekulieren und damit die Belange einer bestimmten Klientel (ihrer „follower“!) zum Maßstab erheben⁸¹. Das repräsentative Programm, das sich an allgemeinen Vernunftgrundsätzen ausrichtet, sich an Grundsätzen orientiert, die potentiell für alle maßgebend sein können, die das Gemeinschaftliche in der Vielfalt widerstreitender Interessen betonen, fehlt demgegenüber zu häufig. Diese „programmatische Ratlosigkeit“ (*Norbert Lammert*) in der frei diskursiven Ausarbeitung und Verfolgung politischer Positionen, die zu Empörung über Fundamentalopposition die Kraft findet, nicht aber zu positiv-programmatischen Politik-Entwürfen, ist bei den Repräsentanten des politischen Systems, aber auch ihren Sympathisanten weit verbreitet⁸². Eben die Wertschätzung, die das Bundesverfassungsgericht als Ersatzgesetzgeber genießt, zeigt aber, daß das Publikum durchaus empfänglich ist für allgemeine Grundsätze.

Die Freiheitsorganisation im demokratischen Verfassungsstaat ist danach durch drei Elemente gekennzeichnet: (1.) die Freiheit als individuelle Selbstbestimmung, die ein Recht jedes Einzelnen ist, freilich die gleiche Freiheit aller anderen zu respektieren hat; (2.) die Freiheit als Mitbestimmung, als Recht zur Förderung des Eigeninteresses durch unmittelbare politische Teilhabe in Wahlen und Abstimmungen; (3.) die Vermittlung der Differenzen mit der politischen Mehrheitsentscheidung durch Gesamtrepräsentation, so daß tatsächlich der *allgemeine Wille* herrscht (*volonté générale*), wenn auch nur der Idee nach, als Orientierung des politischen Handelns im Sinne eines kategorischen Imperativs. Eine Garantie, daß ein Denken in allgemeinen Grundsätzen und das Handeln nach solchen Grundsätzen auf positive Resonanz stoßen werden, kann es nicht geben.

81 Vgl. Böckenförde, Demokratie und Repräsentation (Fn. 1), S. 404.

82 *Norbert Lammert*, Vernunft kommt nicht an. Es ist mehr als eine Frage des Geschmacks, Debatten zu entschärfen. Es braucht aber auch ein Programm, FAS Nr. 16 v. 8.9.2019, S. 4; ähnlich *Peter Graf Kielmansegg*, Populismus ohne Grenzen. Im demokratischen Kontext weist eine erfolgreiche populistische Bewegung immer auf eine Schwäche des repräsentativen Systems hin, FAZ Nr. 37 v. 13.2.2017, S. 6: „Das Etikett (scil.: ‚Populismus‘, C.E.) ersetzt das Argument. Man braucht sich auf die Debatte nicht mehr einzulassen, man brandmarkt“; gegen solche Stigmatisierungen auch *Anter*, Krise der Repräsentation (Fn. 12), S. 248 f., 249 f.

Der Verzicht auf handlungsleitende Grundsätze, die zum Maßstab erheben, was von gemeinsamem Interesse ist, bedeutet jedoch das sichere Scheitern der Freiheitsorganisation nach dem Repräsentationsmodell. Das programmatische Denken in allgemeinen Grundsätzen bezeichnet so keine hinreichende, wohl aber eine notwendige Bedingung des Gelingens repräsentativer Freiheitsorganisation im demokratischen Verfassungsstaat.