

# Ernst-Wolfgang Böckenförde Staat, Verfassung, Demokratie

Studien zur Verfassungstheorie  
und zum Verfassungsrecht

Die in diesem Band zusammengefaßten Studien erörtern in drei Schwerpunkten zentrale Probleme heutiger staatlicher Ordnung; sie stellen eine stärker auf die geltende Staats- und Verfassungsordnung und deren rechtsdogmatische wie verfassungstheoretische Durchdringung bezogene Ergänzung des Bandes »Recht, Staat, Freiheit« (stw 9/14) dar, der vornehmlich Beiträge zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte enthält.

Der erste Schwerpunkt betrifft die Bedeutung und Funktion der geschriebenen Verfassung für die staatliche Gemeinschaft. Es wird danach gefragt, in welcher Weise sich diese Bedeutung seit der Entstehung moderner Verfassungen gewandelt hat und wie sie sich heute darstellt.

Der zweite Schwerpunkt ist der Bereich rechtsstaatlicher Freiheitsgewähr. Im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen hier die Grundrechtsinterpretationen, die Frage nach sozialen Grundrechten und der Freiheitssicherung gegenüber gesellschaftlicher Macht sowie die Verfahrensweisen rechtsstaatlich gebundener Selbstverteidigung der freiheitlichen Demokratie gegenüber ihren Feinden. Ziel des Verfassers ist es, die Integrität rechtsstaatlicher Freiheitsgewähr gegenüber welchen Infragestellungen auch immer zu behaupten und zu gewähren.

Den dritten Schwerpunkt bilden Verfassungsfragen der Demokratie: Demokratie als Verfassungsprinzip; Demokratie und Repräsentation; die politische Funktion wirtschaftlich sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie.

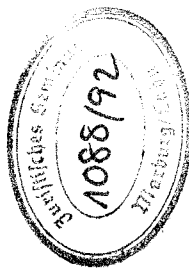
In allen Beiträgen verbindet sich breites Wissen und profunde verfassungstheoretische Reflexion mit sorgfältiger und klarer, dabei keineswegs positivistisch verengter juristisch-dogmatischer Interpretation; die einzelnen Verfassungsfragen werden nicht isoliert gesehen, sondern stets in ihrem Zusammenhang für die Errichtung und Gewährleistung einer demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung.

Ernst-Wolfgang Böckenförde, geb. 1930, ist o. Prof. für öffentl. Recht, Verfassungs- u. Rechtsgeschichte, Rechtsphilosophie an der Universität Freiburg i. Br. und (seit 1983) Richter des Bundesverfassungsgerichts.

**Hauptarbeitsgebiete:** Staats- u. Verfassungsrecht einschl. Staats- und Verfassungstheorie, Verfassungsgeschichte, Verhältnis von Staat und Kirche, Kirche und Politik

**Sonstige Publikationen:** Gesetz und gesetzgebende Gewalt (1981), Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung (1964), Die Rechtsauffassung im kommunistischen Staat (1968), Verfassungsfragen der Richterwahl (1974), Demokratie und Repräsentation (1983)

Die Publikationen zum Thema Staat und Kirche, Kirche und Politik sind jetzt als »Schriften zu Staat, Gesellschaft, Kirche« (Herder Verlag, Freiburg) zusammengefaßt; Band 1: Der deutsche Katholizismus im Jahre 1933. Kirche und demokratisches Ethos (1988); Band 2: Kirchlicher Auftrag und politisches Handeln (1989); Band 3: Religionsfreiheit. Die Kirche in der modernen Welt (1990)



Suhrkamp

der Sozialstaat in der Form des Steuerstaates realisieren und den Vermögenszuwachs als Ressource für soziale Umverteilung in Anspruch nehmen. Im Hinblick darauf ist es nicht ohne Bedeutung, daß das Bundesverfassungsgericht bislang in ständiger Rechtsprechung davon ausgeht, daß Schutzgegenstand des Art. 14 GG nicht das Vermögen als solches, sondern einzelne vermögenswerte Rechte seien und daher die Aufferlegung von Geldleistungspflichten, die solche Rechte nicht entzieht oder einschränkt, die Eigentumsgarantie grundsätzlich nicht berührt<sup>178</sup>, es hat daran auch ungeachtet der Gegenstimmen im verfassungs- und steuerrechtlichen Schrifttum<sup>179</sup> stets festgehalten.

## 12. Demokratie und Repräsentation

### Zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion

Bei der wissenschaftlichen Beschäftigung mit der Demokratie ist nicht so sehr menschenrechtliche Emphatik gefordert, die heute zuweilen um sich greift, als vielmehr eine nüchterne, auf die Wirklichkeit blickende und sie in sich aufnehmende analytisch-theoretische Betrachtung. Die nachfolgenden Überlegungen suchen dem zu entsprechen. Sie setzen bei einer der traditionellen »Schwierigkeiten« der Demokratietheorie an, der Frage nämlich, in welchem Verhältnis Demokratie und Repräsentation stehen. Bedeutet Repräsentation, wenn sie als Notwendigkeit in einer Demokratie auftritt, eigentlich ein Defizit an Demokratie oder stellt umgekehrt Repräsentation, demokratische Repräsentation ein unentbehrliches und unaufgebbares Moment verwirklichter Demokratie dar und wird der Demokratie als Staats- und Regierungsform durch das Zustandekommen von Repräsentation aller erst ihre Legitimität vermittelt?

Ich möchte in einem ersten Teil (A) zu Wesen und Begriff der Demokratie sprechen, in einem zweiten Teil (B) zur Repräsentation in der Demokratie und in einem dritten Schlußteil (C) einige Bemerkungen zu den Schwierigkeiten demokratischer Repräsentation in der Gegenwart machen.

### A

#### 1. Die Frage nach dem Wesen der Demokratie

Auf die Frage nach dem Wesen der Demokratie gibt es eine recht verbreitete Antwort: Demokratie bedeute, in ihrem Kern, Selbstregierung des Volkes und Selbstentscheidung der eigenen Angelegenheiten. Nicht andere, die dem Volk gegenüberstehen, ihm gegenüber eine eigene Autorität haben, sondern das Volk selbst, die Bürger sollen entscheiden. Als eigentliche, volle Demokratie erscheint die *unmittelbare* Demokratie, die Einheit (Identität) von Regierenden und Regierten. Kurt Eichenberger konstatiert, daß

178 *Rechtsstaats*« (1954), in: ders., *Rechtsstaat im Wandel*, 1976, S. 65 (83 ff.); Klaus Vogel, *HdBStR*, Bd. 1, 1987, § 27 Rn. 69 ff. 178 *BVerfGE* 4, 7 (17); 30, 250 (271 f.); 65, 196 (209); 72, 175 (193 ff.); 75, 108 (154).

179 Siehe statt anderer Paul Kirchhof und Hans Herbert v. Arnim, »Be-steuerung und Eigentum«, in: *VVDStRL* 39 (1981), S. 213 (226 ff.), 287 (299 ff.); Paul Kirchhof in: Paul Kirchhof/Hartmut Sohn (Hg.), *Einkommensteuergesetz. Kommentar*, 1987, Rn. 153 ff. zu § 2.

diese Auffassung der Demokratie auch in der Schweiz die verbreitete und maßgebliche sei: »Als die wahre, echte, tüchtige, zu erreichende Staatsform galt und gilt für den ›Mann auf der Straße...‹, aber auch für viele Behördenmitglieder und einige Lehrichnungen die direkte Demokratie. Die Demokratieformel Carl Schmitts von der ›Identität der Regierenden und Regierten‹ ist dem Durchschnittsschweizer sowohl des 19. als auch des 20. Jahrhunderts aus der Seele gesprochen.«<sup>1</sup>

Es gibt eine Reihe von Anknüpfungspunkten, die dieser Auffassung von der direkten, unmittelbaren Demokratie als der eigentlichen Form der Demokratie über ihre tatsächliche Verbreitung hinaus auch theoretisch Plausibilität und Legitimation verleihen. Drei dieser Anknüpfungspunkte seien hervorgehoben.

1. Die Überlieferung vom Charakter der athenischen Demokratie im 5. und 4. Jahrhundert v. Chr., ihrer sog. klassischen Zeit. Nach dieser Überlieferung kam die Entscheidung aller wesentlichen Fragen in Athen der Volksversammlung aller voll berechtigten Bürger zu, lag die politische Herrschaft direkt-demokratisch in ihren Händen.<sup>2</sup>

2. Die These Rousseaus, eines der Väter der modernen Demokratie, von der Unübertragbarkeit der Souveränität, die unveräußerlich beim Volk ruhe. Rousseau erklärt die Souveränität des Volkes ebenso für unveräußerbar wie unrepräsentierbar.<sup>3</sup>

3. Die Herausforderung der Pariser Kommune von 1871, wie sie sich in der Schilderung durch Karl Marx als Beispiel realisierter unmittelbar demokratischer Selbstherrschaft darstellt. Die Kommune erscheint bei Marx nicht als Vorgang der revolutionären Umsetzung bestehender Staatsmacht, die als solche erhalten bleibt, sondern als Revolution gegen den Staat selbst, um »diese abscheuliche Maschine der Klassenherrschaft« zu zerbrechen und

1 Kurt Eichenberger, *Der Staat der Gegenwart*, Basel/Frankfurt 1980, S. 96.

2 Siehe etwa die Darstellung der athenischen Demokratie bei Hanns Kurz, *Volksouveränität und Volksrepräsentation*, Köln/Berlin/Bonn/München 1965, S. 28 ff. Zur Zusammensetzung der attischen Bevölkerung, von der allenfalls ein Drittel bis ein Viertel vollberechtigte Bürger waren, vgl. Viktor Ehrenberg, *Der Staat der Griechen*, 2. Aufl. Zürich/Stuttgart 1965, S. 37 ff.; Turtu Tarkkainen, *Die athenische Demokratie*, München 1972, S. 48 f., 51 f., 53 f.

3 Jean Jacques Rousseau, *Contrat social*, Buch III, c. 15.

an seine Stelle die unmittelbare Selbstherrschaft des Volkes – Identität von Regierenden und Regierten – zu setzen.<sup>4</sup>

Diese Anknüpfungspunkte legitimieren und unterfangen einen Begriff der Demokratie, demzufolge das Wesen der Demokratie in der unmittelbaren Selbstherrschaft des bei sich bleibenden Volkes liegt, nicht in der Konstituierung selbsthandelnder Leitungsorgane vom Volk her, die für das Volk und als Volk, wenngleich ihm gegenüber verantwortlich, handeln. Von diesem Begriff der Demokratie her erhält die mittelbare, repräsentative Demokratie ihre Rechtfertigung nur aus faktisch-technischen Gegebenheiten: die Großräumigkeit moderner politischer Gemeinwesen und ihre große Bevölkerungszahl machen sie unvermeidlich. Sie erscheint aber gegenüber der Idee der Demokratie als eine Minderform, der »zweite Weg«, der sein Defizit an eigentlicher Demokratie nicht verbergen kann. Dieser Gedanke setzt sich innerhalb der mittelbaren/repräsentativen Demokratie fort: In deren organisatorische Ausgestaltung hat jedes Element unmittelbarer Demokratie, das in sie eingebracht wird, eine höhere Legitimität, stellt ein »Mehr an Demokratie« dar. Die Tendenz der Ausgestaltung muß dahin gehen, die Elemente der Repräsentation und Mittelbarkeit, wenn sie schon nicht ganz zu entbehren sind, doch zurückzudrängen und zu vermindern.

Dieses Demokratiekonzept bildet die Grundlage der basisdemokratischen Bewegung unserer Tage. Demokratie bedeutet für diese Bewegung Beteiligung von unten, Teilnahme der einzelnen (als Betroffenen-Basis) an allen Entscheidungen, durch die sie betroffen werden. Darin wird zugleich ein Ansatz zur Lösung des Herrschaftsproblems gesehen, und zwar im Sinne der Selbstüberwindung, letztlich der Aufhebung von Herrschaft. Es geht um die »Partizipation aller Bürger (Betroffenen) am diskutierten aufzuhebenden Entscheidungsprozeß«,<sup>5</sup> der dadurch seinen Charakter als Herrschaftsausübung verliert.

4 Karl Marx, »Erster Entwurf zum ›Bürgerkrieg in Frankreich‹«, = Karl Marx/Friedrich Engels, *Werke*, Bd. 17, Berlin (Ost) 1962, S. 541 f.; ders., *Der Bürgerkrieg in Frankreich*, ebd., S. 338 f.

5 Walter Euchner, »Demokratietheoretische Aspekte der politischen Ideengeschichte«, in: Gisela Kress/Dieter Senghaas, *Politikwissenschaft*, Frankfurt 1969, S. 45.

## II. Kritik des identitär-unmittelbaren Demokratiekonzepts

Das hier kurz dargestellte Demokratiekonzept soll im folgenden kritisch in Frage gestellt werden. Die These dieser Kritik ist, daß in der Vorstellung von der unmittelbaren Demokratie als eigentlicher Form der Demokratie ein Begriff der Demokratie konzipiert wird, der unreal ist, und zwar unreal nicht allein im pragmatischen Sinn, weil er sich praktisch-politisch nicht verwirklichen kann, sondern unreal ebenso im theoretischen Sinn. Diese These klingt anspruchsvoll und bedarf der näheren Begründung.

1. Eine erste Begründung läßt sich an die Analyse der Äußerungs- und Verwirklichungsbedingungen des Volkswillens anknüpfen. Wenn wir von Volkswillen sprechen, ergibt sich immer die Frage, ob dieser denn überhaupt real vorhanden oder nicht vielmehr eine Fiktion sei. Kann man von Volkswillen in einem anderen Sinn sprechen als dem einer bloß gedanklich zusammenfassenden Bezeichnung für eine große Vielzahl von Einzelwillen, die allein in der Realität Bestand haben? Die Erfahrung bestätigt, daß so etwas wie Volkswille durchaus als reale Größe, auch reale politische Größe vorhanden und äußerungsfähig ist, daß er aber als solcher nicht losgelöst und unabhängig von den Einzelwillen besteht. Er ist greifbar etwa in dem gemeinsam in einer unbestimmten Vielheit lebendigen Willen zum Volksein, zum gemeinsamen Staat, zur Gestaltung und Ordnung der politischen und gesellschaftlichen Lebensverhältnisse.<sup>6</sup> Aber der Volkswille hat seine besondere Eigenart. Diese Eigenart liegt darin, daß er aus sich selbst unformiert, diffus ist, erst noch der Formung bedarf. Er enthält in sich *Möglichkeiten*, aber auch erst und nur Möglichkeiten des konkreten Selbst, die der Aktualisierung bedürfen. Sein Wirksamwerden ist davon abhängig, daß er erfragt wird, und die Richtung und Art seiner konkreten Aktualisierung werden davon bestimmt, von wem und in welcher Weise er erfragt, bildhaft formuliert: zum Sprechen gebracht wird. Der Volkswille existiert nicht als schon in sich Fertiges, das nur des Abrufs bedarf, er wird vielmehr erst auf Frage und Erfragung hin, die eine Vorformung enthält, in seiner konkreten Bestimmtheit hervorgerufen und ak-

<sup>6</sup> Erich Kaufmann, *Zur Problematik des Volkswillens*, Berlin 1931, jetzt in: Ulrich Matz (Hg.), *Grundprobleme der Demokratie* (Wege der Forschung, Bd. 141), Darmstadt 1973, S. 22 ff.

tualisiert. Der sich bestimmt artikulierende Volkswille hat – notwendigerweise – Antwortcharakter.<sup>7</sup>

Das deutlichste Beispiel hierfür ist der Volksentscheid. Beim Volksentscheid wird das Volk zur verbindlichen Entscheidung aufgerufen, aber zur Entscheidung über eine von außen, d. h. von einer anderen Instanz ihm vorgelegte Frage. Auf den Inhalt und die Formulierung dieser Frage hat das Volk in seiner Unmittelbarkeit keinen Einfluß, und es kann auf die vorgelegte Frage nur mit »ja« oder »nein« antworten. Das entscheidende Problem beim Volksentscheid liegt daher im Recht der Fragestellung: Wer hat aus welchem Anlaß, zu welcher Zeit und mit welcher Formulierung das Recht zur Fragestellung an das Volk?<sup>8</sup> Und diese Frageabhängigkeit trifft nicht nur für den Volksentscheid zu, sie gilt entgegen einer verbreiteten Meinung ebenso für das Volksbegehren. Jedes Volksbegehren ist abhängig von einer Initiative, die es in Gang bringt. Sie legt die Fragestellung des Volksbegehrens fest. Diese Initiative ist stets eine Sache Weniger, sei es einzelner Personen, sei es einer bestimmten Gruppe. Der Unterschied zum Volksentscheid liegt nur darin, daß beim Volksbegehren das Recht der Fragestellung freigegeben ist, nicht mehr auf ein oder einige staatliche Organe beschränkt. In der Zulassung von Volksbegehren liegt somit die Zuerkennung einer nicht unwichtigen potentiellen politischen Machtposition an eine bestimmte Zahl von Bürgern oder an gesellschaftliche Gruppen, wofür die Praxis der Referendumsdemokratie in der Schweiz viele Beispiele liefert.<sup>9</sup>

2. Die zweite Begründung bezieht sich auf die Ergebnisse der

<sup>7</sup> Erich Kaufmann, ebd., S. 26.

<sup>8</sup> Werner Weber, *Mittelbare und unmittelbare Demokratie*, 1959 = ders., *Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem*, 3. Aufl. Berlin 1970, S. 185 f.: »Eine Volksabstimmung ist immer eine Antwort auf eine Frage. Der Inhalt dieser Antwort ist entscheidend davon abhängig, unter welchen Umständen, über welchen Gegenstand und mit welcher Formulierung dem Volk eine Frage unterbreitet wird. Daraus ergibt sich, daß die Entscheidung über die Veranstaltung einer Volksabstimmung, über deren Zeitpunkt, über deren Gegenstand und ihre Formulierung im einzelnen zu den höchsten Verfassungsfunktionen gehört.«

<sup>9</sup> Siehe dazu etwa Leonhard Neidhart, *Plebizit und pluralitäre Demokratie*, Bern 1970; Jean François Aubert, »Le référendum populaire

Pluralismustheorie der Demokratie und deren Diskussion, wie sie vorwiegend in den Vereinigten Staaten geführt worden ist.<sup>10</sup> Die Pluralismustheorie der Demokratie hatte als Ausgangsbasis und Modellvorstellung die allgemeine Interessen-Beteiligung und -Relevanz im Prozeß der politischen Willensbildung – was letztlich ein direkt-demokratischer Ansatzpunkt entspricht. Die empirische Beobachtung und Analyse führte dann aber zur Feststellung einer Elitenstruktur: Nur bestimmte Eliten schöpfen die gegebenen Beteiligungsmöglichkeiten aus und artikulieren dabei ihre Interessen. Diese erhalten dadurch im politischen Prozeß vorrangige Bedeutung, ein Vorgang, der sich auf kommunaler Ebene nicht anders abspielt als auf der staatlichen Ebene.<sup>11</sup> Der Grund dafür ist nicht schwer zu erkennen. Die Ausfüllung des allgemeinen politischen Teilnahmegerahmens bedarf der Initiatoren, die sich als Leitungsorgane repräsentativer Art konstituieren und als solche – antwortende – Resonanz finden. Eben dadurch, aber auch nur dadurch findet eine demokratische Organisation von Interessen statt.

Eine weitere Erkenntnis lag darin, daß die in dieser Weise intersektoralistische Ausfüllung und Ausnutzung des allgemeinen politischen Teilnahmegerahmens eine *Segmentierung* der politischen Willensbildung herbeiführt.<sup>12</sup> Sind konstituierte Interessengruppen die maßgeblich-konstituierenden Faktoren der politischen Willensbildung, fehlt im politischen Prozeß der Ort für die Ausprägung von Fundamentalkonflikten. Sie werden verdrängt, weil sie nur bei einer Mobilisierung der Gesamtheit der Bürger artikulierungsfähig sind, diese Gesamtmobilisierung aber mit der je spezifischen Interessenartikulation und -auseinandersetzung in Widerstreit geraten und deren System sprengen würde. Auch für diesen Befund gibt es eine einleuchtende Erklärung: auch die Artikulation von Fundamentalkonflikten, an denen alle beteiligt sind, macht sich

dans la révision totale de 1972/74»: ZSR 93 1 (1974), S. 431; Kurt Eichenberger, *Der Staat der Gegenwart*, (Fn. 1), S. 103 f.

<sup>10</sup> Siehe Fritz W. Scharpf, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, 2. Aufl. Kronberg 1975, S. 29 ff. m. w. Nachw.

<sup>11</sup> Das war – im Rahmen der Pluralismustheorie der Demokratie – die

wichtige Erkenntnis der Untersuchung von Robert A. Dahl, *Who governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven 1961. Siehe Fritz W. Scharpf, a. a. O., S. 48 ff.

nicht von selbst, sie bedarf ebenfalls der Leitungsorgane, die sie zur Frage erheben und als diskussions- und entscheidungsfähige Fragestellung formulieren. Das hat aber in einem intersektoralistisch ausgefüllten politischen Teilnahmegerahmen seine Schwierigkeit. Die Auseinandersetzung um und mit Fundamentalkonflikten tritt nicht nur dem einen oder anderen spezifischen Interesse entgegen, sie steht vielmehr zu diesen Interessen insgesamt quer, und das Potential an politischer Artikulationsbereitschaft ist durch sie bereits weitgehend absorbiert bzw. ausgeschöpft.

Die Frage nach dem Grund dieser Gegebenheiten führte zu der empirisch belegten Einsicht, daß das Interesse an politischer Beteiligung für die Bürger nicht fundamental in der Weise ist, daß es alle anderen Interessen überlagert und sich unterordnet. Es steht vielmehr in Konkurrenz mit anderen Interessen der einzelnen, und diese Konkurrenzsituation ist ihrerseits fundamental.<sup>13</sup> Das Leben der einzelnen geht nicht in politischer Beteiligung auf, und es hat darin nicht einmal – anders als vielleicht in der athenischen Demokratie, deren Bürger als Hausherrn über Sklaven und Gesinde verfügten – seinen Schwerpunkt. Politische Aktivität und die damit einhergehende Mobilisierung ist daher wie von selbst eine Sache von Minderheiten. Das gilt vor allem, soweit es sich um politische Alltagsgeschäfte handelt, auch wenn diese an Wirkungsgrad und Bedeutung zunehmen. Hinzu tritt die wachsende Zahl und die zunehmende Komplexität der anstehenden Entscheidungen; beides trägt dazu bei, Beteiligung noch ein Stück mehr zu »professionalisieren«.

Auch hieraus ergibt sich eine wichtige Folgerung. Das Postulat allgemeiner politischer Beteiligungsmöglichkeit für die einzelnen (und ebenso ein entsprechend gestaltetes verfassungsrechtlicher Rahmen) hat nach außen und normativ betrachtet zwar direkt-demokratischen Charakter, in der politischen Wirklichkeit wird dadurch jedoch eine Legitimation und der Entfaltungsräum für politische Macht- und Einflußpositionen aktiver Minderheiten begründet. Der direkt-demokratische Mantel verhüllt die versteckte Repräsentationsstruktur, die sich dabei entfaltet.

3. Die dritte Begründung liefert die Analyse der Realitätsform gesellschaftlicher Wirklichkeit und des Charakters der sozialen und politischen Gebilde als organisierter Handlungs- und Wirk-

<sup>13</sup> Dazu Fritz W. Scharpf, a. a. O., S. 57 ff.

einheiten, die wir Herman Heller verdanken.<sup>14</sup> In ihr ist das Problem der direkten Demokratie sozialwissenschaftlich und auch organisationstheoretisch umgriffen und auf seinen Grund zurückgeführt.

Heller fragt nach der Entstehung und dem Bestand sozialer und politischer Einheiten im Zusammenleben der Menschen. Sie entstehen und bestehen weder als eigene Substanz- noch als bloß subjektive Vorstellungseinheiten, sondern als Wirkungs- und Handlungseinheiten. Sie kommen zustande durch Organisationsvorgänge: die Zusammenfassung, bestimmt geartete Ausrichtung und entsprechende Aktualisierung vielfachen menschlichen Handelns und Verhaltens.<sup>15</sup> Daraus ergibt sich ein Handlungszusammenhang, in dem sich vielfache Handlungen zu einem Handlungsfüge zusammenordnen und daraus eine – eventuell gegliederte – Wirkungseinheit entsteht. Fehlt es an dieser Zusammenordnung und Ausrichtung auf ein Handlungsfüge, so bleibt es bei einem bloßen Nebeneinander für sich stehender, unkoordiniert handelnder Einzelner; die Gruppe als abgegrenzte Einheit ergibt sich erst durch gerichtete, aufeinander bezogene Interaktion: Durch sie wird die Einheit der Gruppe (als Handlungs- und Wirkungseinheit) bewirkt, hergestellt und fortgetragen.

Das Beispiel einer Fußballmannschaft oder einer in Marsch befindlichen Kompanie Soldaten macht diesen Zusammenhang deutlich. Erst durch die einheitliche Leitung, das durch sie auf bestimmte Ziele bezogene und ausgerichtete Verhalten der mehreren oder vielen einzelnen bildet sich und besteht eine – auch äußerlich wahrnehmbare und als solche wirkende – Handlungseinheit.

Daß aber Wirkungseinheiten in dieser Weise zustande kommen, ist seinerseits abhängig von der Existenz eines oder einiger leitender Organe, welche die vereinheitlichende, organisierende Funktion wahrnehmen, durch die die Wirkungseinheit hervorgebracht wird.<sup>16</sup> Die Wahrnehmung dieser Funktion ist nicht Ausdruck einer schon bestehenden Wirkungseinheit, diese wird vielmehr als ein in bestimmter Weise geprägter, gerichteter, vereinheitlichter Wirkungszusammenhang dadurch allererst hervorgerufen. Heller

<sup>14</sup> Hermann Heller, *Staatslehre*, 3. Aufl. Leyden 1971, S. 81 ff., S. 228 ff.

<sup>15</sup> Hermann Heller, a.a.O., S. 83 ff., bezogen auf den Staat S. 231.

<sup>16</sup> Hermann Heller, a.a.O., S. 88 f., S. 230.

weist mit Recht darauf hin<sup>17</sup>, daß auch der bei allen Beteiligten vorhandene Wille zur Einheit (der sog. Willensverband) nicht ausreichend ist, um eine solche Handlungs- und Wirkungseinheit zustandezubringen. Denn dieser Wille zur Einheit ist noch ungeformt. Er bedarf, um in eine Handlungseinheit überzugehen, zusätzlich der Entscheidung über Art und Ziel der planmäßigen Zusammenordnung, über die inhaltliche Ausrichtung der gemeinsam getragenen und zu bewirkenden Aktualisierung (und damit der Ausschließung anderer Möglichkeiten) sowie über die dabei anzuwendenden Mittel.

Bei dieser notwendigen Tätigkeit gehen die leitenden Organe selbsthandelnd und selbständig handelnd vor. Ihr Tun mag durch die gegebene Situation und ihre Herausforderungen, durch eine Willenslage oder Erwartungshaltung der Vielen angeregt oder auch nahegelegt sein; als die konkrete, inhaltlich bestimmte Initiative, die Willensvereinheitlichung und Wirkungseinheit hervorruft oder forträgt, ist sie selbst schöpferisch, nicht Vollzug oder Anwendung von bereits festgelegtem.<sup>18</sup> Daraus erklärt sich eine notwendige Eigenart der Wirkungsweise und Realitätsform sozialer und politischer Handlungseinheiten: das immer wieder anzutreffende, von der Sache her notwendige Verhältnis von Frage und Antwort, von Aktion Weniger und Approbation oder Reprobation der Vielen.

Die Anwendung dieser Erkenntnis auf die Demokratie als Staats- und Regierungsform hat Heller selbst vorgenommen. In seiner Staatslehre heißt es hierzu: »... Auch in der Demokratie mit gleichen sozialen Chancen kann das Volk nur herrschen mittels einer Herrschaftsorganisation. Jede Organisation bedarf aber einer Autorität, und alle Machtausübung unterliegt dem Gesetz der kleinen Zahl; immer müssen diejenigen, welche die organisatorisch vereinigten Machtleistungen aktualisieren, über ein gewisses Maß an Entscheidungsfreiheit und damit demokratisch nicht gebundener Macht verfügen.«<sup>19</sup> Und er betont, daß dies ebenso für den Staatsaufbau wie für den Machtaufbau der politischen Parteien gelte.

<sup>17</sup> Ebd., S. 89/90.

<sup>18</sup> Hermann Heller, a.a.O., S. 233.

<sup>19</sup> Hermann Heller, a.a.O., S. 247; vgl. ferner Hermann Heller, »Politische Demokratie und soziale Homogenität«, 1928; in: Ulrich Matz (Hg.), *Grundprobleme der Demokratie*, Darmstadt 1973, S. 10.

### III. Begriff und Konstruktion der Demokratie als Staatsform

Was ergibt sich aus diesen Beweisgründen als Konsequenz für Begriff und Wirklichkeit der Demokratie?

1. Das Ergebnis läßt sich dahin zusammenfassen, daß Demokratie als Staatsformbegriff nicht im Sinne einer unmittelbaren Demokratie konzipiert werden kann. Das plébiscite de tous les jours ist keine Staatsform (Carl Schmitt). Es würde damit zum Ausgangspunkt der Begriffsbildung ein nachweisbarer Irrealismus gemacht und ein Demokratie-Begriff gebildet, dessen Kerngehalt (und eigentliches Telos) von vornherein der Realisierbarkeit ermangelt. Jede Wirklichkeit der Demokratie würde gegenüber diesem Begriff zu einer schlechten, defizitären oder auch illegitimen Wirklichkeit; die permanent nicht erfüllte Demokratie erschiene als notwendiges Element des Demokratiebegriffs. Ich sehe nicht, daß dies der Sinn einer wissenschaftlichen Begriffsbildung sein kann.

Wenn Demokratie – als Staatsform – eine Form politischer Herrschaft und eine Form von Herrschaftsorganisation darstellt, muß sie unter allen Umständen auch eine Entscheidungs- und Wirkungskseinheit bilden und ein System relativer Willensvereinheitlichung hervorbringen.<sup>20</sup> Dafür sind leitende und selbsthandelnde, insofern repräsentative Organe unabdingbar notwendig. Sie sind Bedingungen der Möglichkeit einer demokratischen Herrschaftsorganisation. Und zwar nicht als »zweiter Weg« oder Konzession an räumlich-technische oder zahlenmäßige Gegebenheiten, sondern als ursprünglich notwendig. Aufgabe demokratischer Organisation politischer Gemeinwesen ist daher nicht, weisungsunabhängige Leitungsgewalt und selbsthandelnde Repräsentanten abzubauen oder auf das unabdingbare Minimum zurückzudrängen – als Annäherung an »eigentliche« Demokratie; die Aufgabe ist vielmehr, solche Leitungsgewalt und Repräsentanten bestehen zu lassen, womöglich zu stabilisieren, sie aber demokratischer Legitimation in einem offenen Prozeß demokratischer Willensbildung zu unterwerfen sowie an Verantwortlichkeit und demokratische Kontrolle zu binden, damit ihr Handeln als autorisiertes Handeln für das Volk und im Namen des Volkes gelten und solches Handeln

20 So Hermann Heller, *Politische Demokratie*, (wie FN 19), S. 10.

deln auch sein kann.<sup>21</sup> Dieses realisierbare Konzept demokratischer Herrschaftsorganisation und -ausübung, das Repräsentation als konstituierendes Element der Demokratie miteinbezieht, muß im Demokratiebegriff eingefangen und zur Aussage gebracht werden, nicht jedoch ein gegen die Wirklichkeit und Verwirklichungsbedingungen der Demokratie andenkendes illusionär-utopisches Modell.

2. Die einzelnen Elemente realisierbarer demokratischer Organisation der Staatsgewalt lassen sich in drei Kernpunkten zusammenfassen.<sup>22</sup> Es geht 1. um die stete Rückbeziehung der selbsthandelnden repräsentativen Leitungs- und Entscheidungsgewalt auf das Volk, d. h. den juristisch-legitimatorischen Aufbau der Staatsgewalt und staatlichen Ämter von unten nach oben<sup>23</sup>, es geht 2. um die Verhinderung des Abgleitens der selbsthandelnden Repräsentanten in eine souveräne Stellung, weshalb ihre Leitungsgewalt eine amtsmäßige, rechtlich begrenzte Befugnis sein muß; und es geht 3. um die demokratische Korrigierbarkeit und Balancierung der repräsentativen Leitungs- und Entscheidungsgewalt, sei es durch Abberufung der Repräsentanten, sei es durch Sachentscheidungen des Volkes selbst. Die Sachentscheidungen des Volkes, die sog. plebiszitären Elemente, haben in der demokratischen Organisation der Staatsgewalt durchaus ihren Ort; – nur nicht als grundlegendes Bauprinzip, sondern als balancierendes und korrigierendes Element. Als solche können und sollen sie in die demokratische Verfassungsorganisation hineingenommen werden.<sup>24</sup>

21 In diesem Sinn auch der Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Dt. Bundestages, BT-Drs. VII/5924 = »Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform (I), Parlament und Regierung« (*Zur Sache* 3/76), S. 49.

22 Siehe dazu auch Hermann Heller, *Politische Demokratie*, (wie Fn. 19), S. 10-11 u. Martin Kriele, *Einführung in die Staatslehre*, 1975, S. 244-46.

23 Roman Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, *Grundgesetz. Kommentar*, RdNr. 48 ff. zu Art. 20 spricht zutreffend vom Prinzip der »demokratischen Legitimationskette«.

24 Das gilt nicht zuletzt bei Verfassungsgebung und Verfassungsänderung. Es gehört zu den wesentlichen Kritikpunkten, die gegenüber dem Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Dt. Bundestags auch von einem Mitglied derselben geltend zu machen

Was ist nun das Ergebnis einer solchen verwirklichtbaren demokratischen Organisation der staatlichen Ordnung und der Ausübung der Staatsgewalt? Es wird eine juristisch ausgeformte, wiederholt und kontinuierlich erfolgende *demokratische Autorisation* der für die staatliche Handlungseinheit unentbehrlichen selbsthandelnden Leitungsorgane und ihrer Leitungsgewalt geschaffen. Indem diese Autorisation nicht nur einmal und dabei sich entäußernd, wie bei Thomas Hobbes, erfolgt<sup>25</sup>, sondern kontinuierlich stattfindet, sich in Rückbeziehungen und Verantwortlichkeiten ausformt, begründet sie einen Zurechnungszusammenhang. Die selbsthandelnden Leitungsorgane, in dieser Form autorisiert, handeln im Namen des Volkes und für das Volk, stellen es zu einer politischen Handlungseinheit organisiert, dar. In diesem Sinn sind sie Repräsentanten des Volkes und ist die so organisierte Staatsgewalt eine demokratisch-repräsentative Staatsgewalt.

## B

Damit stellt sich allerdings die Frage, ob durch die Herstellung eines solchen Zurechnungszusammenhangs auch schon eine inhaltliche Repräsentation des Volkes im Handeln der staatlichen Leitungsorgane wirklich wird. Es läßt sich ja schwerlich bestreiten, daß der durch die erwähnten Legitimationsakte und Rückbeziehungsverhältnisse hergestellte Zurechnungszusammenhang in bloße, gewissermaßen nackte Willensdelegation auslaufen kann, ohne daß darin der Anspruch, den wirklichen Volkswillen in seiner Vielfältigkeit, aber auch in dem gemeinsam Verbindenden darzustellen und zur Geltung zu bringen, sichtbar wird. So stellt sich die grundsätzliche Frage nach der Bedeutung von Repräsentation für die Demokratie als realisierte Volksherrschaft.

sind, daß in ihm die Frage der Volksbeteiligung an der Verfassungsänderung im Unterschied zu plebiszitären Formen der Gesetzgebung überhaupt nicht erörtert worden ist.

25 Vgl. Thomas Hobbes, *Leviathan*, c. 17 a. E.: der Kern des Staatsgründungs- und Unterwerfungsvertrags liegt darin, »to appoint one Man, or Assembly of man, to beare their Person; and every one to owne, and acknowledge himself to be the Author of whatsoever he, that beares their Person, shall act or cause to be acted...« (Hervorhebungen von mir). Siehe auch die eingehende Darlegung von Hasso Hofmann, *Repräsentation*, Berlin 1974, S. 382-92, insb. 386 ff.

## I. Die unterschiedlichen Repräsentationsbegriffe

Fragen wir dafür zunächst nach dem Begriff der Repräsentation. Repräsentation wird in der gegenwärtigen staats- und verfassungstheoretischen Diskussion meist in zweifacher begrifflicher Bedeutung gebraucht.<sup>26</sup>

1. In einem formalen Sinn wird von Repräsentation gesprochen im Hinblick auf die erfolgte Autorisation der selbsthandelnden Leitungsorgane vom Volk bzw. den Bürgern her; Repräsentation bezeichnet den bestehenden bzw. dadurch hergestellten Legitimations- und Zurechnungszusammenhang zwischen dem Handeln der Leitungsorgane und dem Volk: Die Leitungsorgane handeln repräsentativ im Namen des Volkes und als Volk, sie haben die Kraft, durch ihr Handeln das Volk zu verpflichten.<sup>27</sup> In diesem Sinn ist eben von Repräsentation (als formaler Repräsentation) gesprochen worden.

26 Auf die vielfachen Bedeutungsvarianten des Repräsentationsbegriffs, die vor allem in der staatsrechtlichen Diskussion des 19. und 20. Jhs. hervorgetreten sind, kann hier nicht eingegangen werden. Eine kritische Auseinandersetzung mit den Repräsentationstheorien des frühen 20. Jhs. bei Hans J. Wolff, *Theorie der Vertretung*, Berlin 1934, S. 16-91; Aufnahme und Weiterführung der Repräsentationsdiskussion bei Joseph H. Kaiser, Art. »Repräsentation«: *Staatslexikon der Görres-Gesellschaft*, 6. Aufl., Bd. 6, 1961, Sp. 865 ff. und Peter Badura, in: *Bonner Kommentar* (Zweitbearb. 1966), Rdn. 23-34 zu Art. 38.

27 In diesem spricht die französische Verfassung von 1791, Tit. III Art. 2-4 von der gesetzgebenden Körperschaft und dem König als »représentants« der französischen Nation, denen der pouvoir législatif und der pouvoir exécutif »delegiert« seien. Auch für Johann Caspar Bluntschli, *Allgemeines Staatsrecht*, 3. Aufl. 1862, Bd. 1, S. 478 ff. geht es bei Repräsentation primär um den Autorisations- und Zurechnungszusammenhang zwischen dem Handeln einzelner (als Organe) und dem Volk als Einheit und Gesamtheit in Absetzung vom sog. ständischen Prinzip partikulärer Vertretung; ebenso, verbunden mit dem Gedanken der Staatspersönlichkeit in den großen Arbeiten Otto v. Guericke, vgl. *Johannes Althusius und die Geschichte der naturrechtlichen Staatstheorien*, 1880, 4. Aufl., Berlin 1929, S. 211 ff.; *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, Bd. 1, 1868, S. 822 ff. Juristisch formalisiert und entpolitisiert erscheint dieser Repräsentationsbegriff bei Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl. 1914, S. 566 (in der Eingangsfinition) und dann S. 582 ff.



2. Der inhaltliche Repräsentationsbegriff stellt demgegenüber darauf ab, daß in einem wie immer vom Volk autorisierten und legitimateden Handeln inhaltlich der Volkswille aktualisiert wird und zur Darstellung kommt. Repräsentation besteht danach darin und kommt dadurch zustande, daß das Handeln der Leitungsgänge so beschaffen ist, daß die einzelnen und die Bürger insgesamt (das Volk) in diesem Handeln sich wiederfinden können, in ihren unterschiedlichen Auffassungen ebenso wie in dem, was sie gemeinsam für richtig halten und wollen. Dazu gehört, daß die einzelnen – als die zunächst nur formal Repräsentierten – die alle gemeinsam angehenden Fragen des Zusammenlebens durch die Repräsentanten verhandelt und ausgetragen sehen, und zwar in einer Weise, die ungeachtet von Meinungsverschiedenheiten und Auffassungsunterschieden eine Identifikation mit dieser Art der Behandlung und Entscheidung ermöglicht und hervorruft. Neben die Befugnis der Repräsentanten, äußerlich zu verpflichten (befehlen), tritt auf diese Weise die Fähigkeit, Zustimmung und Folgebereitschaft zu bewirken.<sup>28</sup>

Repräsentation in diesem inhaltlichen Sinn ist ein Prozeß, genauer: ein geistig-politischer Prozeß; sie ist nicht einfach gegeben als Abbildung oder Darstellung eines für sich bestehenden, wenn gleich unsichtbaren Seins<sup>29</sup>; sie kann zustandekommen und sich abbauen bzw. auflösen. Rechtlich gesehen, das heißt durch rechtliche Vorkehrungen, kann sie zwar ermöglicht, nicht aber gewährleistet werden – sie muß im und aus dem Handeln der Repräsentanten Gestalt gewinnen.

3. Für eine realisierte Demokratie sind beide Weisen der Repräsentation erforderlich. In der formalen Repräsentation hat die

Demokratie ihren rechtsförmlichen Autorisations-, Legitimations- und Zurechnungszusammenhang. Dieser bringt die demokratische Staatsstruktur in ihrer äußeren Form, aber auch nur in dieser Form, zustande. Erst das Vorhandensein auch der inhaltlichen Repräsentation ist die Bedingung dafür, daß die Demokratie ungeachtet ihrer formal-repräsentativen Struktur nicht in delegierte Individual- oder Gruppenherrschaft oder einen wechselnden Mehrheitsabsolutismus absinkt, sondern Herrschaft des Volkes und politische Beteiligung der einzelnen zur Verwirklichung bringt. In diesem Sinn wird auch in der Demokratie einerseits durch (formale) Repräsentation Herrschaft konstituiert, andererseits dient (inhaltliche) Repräsentation zur Begrenzung und inhaltlichen Bindung von Herrschaft auf das Volk hin. Auf diesen Vermittlungsprozeß ist jede Demokratie angewiesen, weil sie nicht als unmittelbar identitäre Demokratie realisierbar ist.

## II. Inhalt und Zustandekommen demokratischer Repräsentation

Wodurch aber kommt diese inhaltliche Repräsentation zustande und wie hat sie Bestand?

1. W. Hennis hat auf die Bedeutung des Amtsbegriffs für die repräsentative Demokratie hingewiesen.<sup>30</sup> Damit ist, so scheint mir, ein richtiger Ausgangspunkt gewonnen. Begreift man die Stellung der selbsthandelnden, formal-repräsentativen Leitungsorgane als Amt, so ist die Grundlage dafür gewonnen, daß die – als Voraussetzung repräsentativen Handelns notwendige – Freistellung von Partikularbindungen und Basisimperativen nicht in die Beliebigkeit, den »nackten« Willen der individuellen Herrschaftsträger zurückfällt. Zum Begriff des Amtes gehört die Fremd-nützigkeit, die Ausrichtung auf Aufgaben und Verantwortlichkeiten, die von den eigenen Interessen unterschieden sind<sup>31</sup>, gehört der Gedanke des Trusteeship. Übertragen auf das Handeln der repräsentativen Leitungsorgane heißt dies: Nicht

30 Wilhelm Hennis, »Amtsgedanke und Demokratiebegriff«, in: *Staatsverfassung und Kirchenordnung. Festgabe für Rudolf Smend*, Tübingen 1962, S. 51 ff. passim. Ebenso, daran anknüpfend, Martin Kriele, (Fn. 22), S. 242 f.

31 Siehe Hans J. Wolff/Otto Bachof, *Verwaltungsrecht* II, 4. Aufl., Mün-

28 Grundlegend hierzu Martin Drath, »Die Entwicklung der Volksprä-sentation«, 1954, in: Heinz Rausch (Hg.), *Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und der Repräsentativverfassung*, Darmstadt 1968, S. 275 ff., 292 ff.; ferner Siegfried Landshut, *Der politische Begriff der Repräsentation*, 1964, ebd. S. 491 ff. und die Andeutungen bei Ulrich Scheuner, »Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie«, in: *FS für Hans Huber*, Bern 1961, S. 240 f. Den Hinweis auf die Fähigkeit, andere zu verpflichten als Merkmal der Repräsentation, verdanke ich meinem Kollegen Wilhelm Hennis, Freiburg.

29 In diesem »statischen« Sinn ist der Repräsentationsbegriff noch bei Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, 5. Aufl., Berlin 1970, S. 209 f. gefaßt: ihm folgend J. H. Kaiser, (Fn. 26), Sp. 865.

der bloß eigene, natürliche Wille der handelnden Individuen, sondern ein »amtlicher«, öffentlicher Wille, der auf die Erfordernisse der Allgemeinheit, die Belange des Volkes insgesamt ausgerichtet ist, einen objektivierten Auftrag, realisiert, soll maßgeblich sein. Das Handeln erhält seine Orientierung an einem übergreifenden, mit dem natürlichen Willen und den natürlichen Interessen nicht identischen Bezugspunkt, und es realisiert die darin liegende Bindung und Pflicht.

2. Worin liegt aber dieser übergreifende Bezugspunkt für eine demokratische Repräsentation? Hier tut sich ein Problem auf, das noch der Lösung harret. Einerseits ist die Erhebung über den bloß natürlich-empirischen Willen und die damit gegebene Bindung notwendig, damit inhaltliche Repräsentation zustandekommt, andererseits kann diese Ausrichtung und Bindung kein Titel sein, um das Handeln der Leitungsorgane und seinen Inhalt dem Prozeß demokratischer Willensbildung und Auseinandersetzung zu entziehen. Wäre dies der Fall, stelte die Forderung nach inhaltlicher Repräsentation nur ein Verhüllungsargument dar für eine obrigkeitliche, vom Volk und dem demokratischen Prozeß abgelöste Bestimmung der öffentlichen Interessen, der Belange der Allgemeinheit, des allgemeinen Wohls usw. Der übergreifende Bezugspunkt kann daher nicht ohne Bezug auf das Volk, und zwar nicht ein ideales oder hypothetisches Volk, sondern das wirkliche Volk, gefunden werden. Nur dann ist inhaltliche Repräsentation auch demokratische Repräsentation.<sup>32</sup>

Wie ist aber dieser Bezugspunkt zu bestimmen, ohne daß er sei-

chen 1976, § 73 1, S. 28-32; ferner Herbert Krüger, *Staatslehre*, 2. Aufl., Stuttgart 1966, § 19, insb. S. 258 f.

<sup>32</sup> Dieser für eine demokratische Repräsentation notwendige Zusammenhang wird in der Repräsentationsdiskussion nicht selten übersehen. Es werden unmittelbar Ideen, Werte oder das Gemeinwohl als Bezugspunkt der Repräsentation angesehen, wodurch die Repräsentation aus dem demokratischen politischen Prozeß mehr oder weniger ausgegliedert wird, vgl. etwa Gerhard Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems*, Berlin 1929, S. 32 ff.; im Ansatz ähnlich auch Wilhelm Hennis, (Fn. 30), S. 54 ff. Auch die Unterscheidung von »empirischem« und »hypothetischem« Volkswillen, die Ernst Fraenkel, »Die repräsentative und plebiszitäre Komponente im modernen Verfassungsstaat«, in: Heinz Rausch (Hg.), wie Fn. 28, S. 330 ff. hervorhebt, trägt die

nerseits wieder in einen natürlich-empirischen Willen, nämlich den natürlich-empirischen Willen der Vielen, zurückfällt und Repräsentation letztlich in Demoskopie auseinanderläuft.<sup>33</sup> Die Repräsentationsdiskussion der letzten Jahrzehnte erlaubt hier, wie mir scheint, eine Weiterführung und sie ergibt vielleicht auch eine Lösung des Problems. In dieser Diskussion ist klar geworden, daß der übergreifende Bezugspunkt inhaltlich-demokratischer Repräsentation notwendigerweise ein normatives Moment enthält und enthalten muß, also über die Sphäre des natürlich-empirischen Willens und entsprechender Willensdelegationen hinausweist.

Es lohnt sich, die beiden Diskussionslinien, die hier entstanden sind: die eher theoretisch orientierte in Deutschland und die eher empirisch orientierte in den USA, genauer zu verfolgen. Die deutsche Diskussionslinie hat ihren Ausgangspunkt darin, daß das Verständnis der Repräsentation als Darstellung bzw. Verkörperung zeitloser Ideen oder Werte, wie es noch bei Gerhard Leibholz bestimmend gewesen ist,<sup>34</sup> problematisiert wird, andererseits Repräsentation nicht in bloße »Vertretung« empirischer Einzelwillen abgleiten soll. So ist für Carl Schmitt die Repräsentation bezogen nicht auf den Willen aller einzelnen, auch nicht auf den empirischen Volkswillen, sondern auf das Volk als *politische Einheit*, das vom Volk in seinem natürlichen Vorhandensein unterschieden wird.<sup>35</sup> Bei Erich Kaufmann hat Repräsentation ihren Bezugspunkt in dem vom Volkgeist, der als die Individuen prägende reale geistige Kraft verstanden wird, geprägten Volkswillen, den der Repräsentant in sich zu formen und zu artikulieren versteht.<sup>36</sup> Für Siegfried Landschut wird in der Repräsentation nicht ein empirisch-psychologischer Wille des Volkes präsent gemacht und zur Wirksamkeit gebracht, sondern das *regulative Prinzip*, die Leitidee der (öffentlich-politischen) Lebensführung, auf die hin das Leben einer Vielheit sich als Gemeinsames ver-

Tendenz einer Ausgliederung aus dem demokratischen Prozeß in sich. Vgl. auch Peter Badura, (Fn. 26), Rdn. 28 f. zu Art. 38.

<sup>33</sup> Vgl. dazu Wilhelm Hennis, *Meinungsforschung und repräsentative Demokratie*, Tübingen 1957.

<sup>34</sup> Gerhard Leibholz, a.a.O., (Fn. 32).

<sup>35</sup> *Verfassungslehre*, 5. Aufl. 1970, S. 212, auch S. 210.

<sup>36</sup> Erich Kaufmann, (Fn. 6), S. 22 f.

steht: das Allgemeine und Gemeinsame, in dem ein Volk in den vielen einzelnen sich als Gemeinschaft sieht und findet.<sup>37</sup>

Die amerikanische Diskussionslinie sucht die Antinomie von bloß formaler Repräsentation, die den durch Wahl Legitimierten eine volle Handlungsfreiheit im Sinne eigenständig-selbständiger Treuhandschaft zuspricht, und weisungsabhängiger Vertretung, die dem Gedanken des imperativen Mandats und allgemeiner politischer Partizipation entspricht, zu überwinden. Ihr tragender Begriff ist der der *Responsivität* bzw. *Responsiveness*.<sup>38</sup> Responsivität meint dabei, etwas vereinfachend zusammengefaßt, eine Aufnahmefähigkeit und Sensibilität der Repräsentanten für die Wünsche und Interessen der Repräsentierten, verbunden mit einem entsprechenden Perzeptionsvermögen. Sie begibt sich aber nicht in eine Abhängigkeit von diesen und eine bloße Vollstreckerrolle, sondern bewahrt sich Eigeninitiative und Fähigkeit zur Antizipation von Bedürfnissen und Interessen sowie die Bereitschaft, im Falle inkompatibler und divergenter Interessen und Forderungen sachorientierte Entscheidungen zu treffen, die am Gedanken des gerechten Ausgleichs oder übergreifender, allen gemeinsamer Interessen orientiert sind. Das läuft, genauer betrachtet, auf eine ebenfalls von normativen Vorstellungen ge-

37 Siegfried Landshut, (Fn. 28), S. 492 ff. In einer anderen, auf die Repräsentation gesellschaftlicher Kräfte und Interessen im und gegenüber dem Staat bezogenen Richtung wird der Repräsentationsbegriff bei Joseph H. Kaiser aktualisiert. Nachdem die politischen Parteien durch ihre Heraufstufung in den Bereich des Staatlichen ihre Stellung geändert hätten, wachse die Repräsentation der Gesellschaft heute den Verbänden und Gruppen zu: sie könne freilich nicht in einer staatlichen Institution, sondern nur faktisch, als »repräsentation de fait« bewirkt werden. Vgl. Joseph H. Kaiser, (Fn. 26), Sp. 867 und ders., Die Repräsentation organisierter Interessen, 2. Aufl. 1979, S. 338 ff. Das Problem demokratischer Repräsentation steht hier, bei Fortwirken der konstitutionellen Problemtradition des 19. Jhs., nicht im Mittelpunkt.

38 Siehe Heinz Eulau u. a., »The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke«: *Am. Pol. Science Review* 53 (1959), S. 742 ff.; ders., »Changing Views of Representation«, in: de Sola Pool (Hg.), *Contemporary Political Science: toward empirical theory*, New York 1967, S. 53 ff.; Heinz Eulau/Paul D. Karpis, »The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness«, in: *Legislative Studies Quarterly* 2 (1977), S. 233 ff.

prägte Mitte zwischen den Extrempositionen mandatsfreier Formal-Repräsentation und instruktionsabhängiger Mandatarstellung hinaus. Denkt man diesen Begriff der Responsivität weiter, so führt er auf einen alten Gedanken der Repräsentationsdiskussion zurück, den wir Hegel verdanken. Danach setzt Repräsentation das Bestehen einer spezifischen außerjuristischen Beziehung zwischen beiden Teilen – Repräsentanten und Repräsentierten – voraus, die sich auf Zutrauen gründet und darin manifestiert. »Man hat Zutrauen zu einem Menschen, in dem man seine Einsicht dafür ansieht, daß er meine Sache als seine Sache, nach bestem Wissen und Gewissen behandeln wird.« Das Repräsentieren hat dann nicht mehr die Bedeutung, daß »einer an der Stelle des andern sei«, sondern das Interesse, die Sache, um die es geht, ist im Repräsentanten »wirklich gegenwärtig«.<sup>39</sup>

Beide Diskussionslinien weisen auf einen Begriff von Repräsentation hin, der ein übergreifendes normatives Moment in sich enthält, dieses aber nicht auf sich stellt, in an sich seienden Ideen oder geltensollenden Werten sucht, sondern an das Volk und die Bürger selbst rückbindet und dabei mit ihren Bedürfnissen und Interessen wie ihren gemeinsam verbindenden Vorstellungen vermittelt. Zugleich erscheint Repräsentation als (dialektischer) Prozeß, nicht als bloße Darstellung und Vergegenwärtigung von etwas schon Fertigerem.<sup>40</sup> Sie wird hervorgerufen durch ein Handeln der Repräsentanten, das bestimmten inhaltlichen Anforderungen entspricht: dem Einbringen der – verschiedenen – Interessen und Bedürfnisse in ihr Handeln und Entscheiden, zugleich aber der Darstellung und Aktualisierung dessen, was von den Bürgern als verbindend Gemeinsames der Ordnung ihres Zusammenlebens gewußt und empfunden wird (wozu nicht zuletzt auch eine bestimmte Art des Ausgleichs und der Behandlung von Bedürfnissen und Interessen gehört). Eben dadurch wird bewirkt, daß die einzelnen im Handeln der Repräsentanten sich wiederfinden, sich repräsentiert sehen und innerlich verpflichten lassen.

3. Der Vorgang demokratischer Repräsentation und ihre Struktur läßt sich danach deutlich beschreiben. Demokratische Repräsen-

39 Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Grundzüge der Philosophie des Rechts*, Ausg. Gans, 3. Aufl. 1952, §§ 309 Zus., 311 Ann.

40 Systematisch aufgewiesen worden ist dieser Charakter der Repräsentation vor allem von Martin Draht, (Fn. 28), S. 268 f., 275 ff., 292–96.

tation bedeutet die Aktualisierung und Darstellung des in den Bürgern angelegten eigenen Selbst des Volkes sowie des Bildes, das in der Vorstellung der Bürger von der Art der Behandlung der allgemeinen Fragen sowie der Vermittlung der Bedürfnisse und Interessen auf das Allgemeine hin lebendig ist. Sie kommt zustande, wenn die einzelnen ihr eigenes Ich als Bürger (citoyen in sich) und das Volk sein eigenes Selbst (volonté générale) im Handeln der Repräsentanten, ihren Überlegungen, Entscheidungen und Fragen an das Volk wiederfinden.<sup>41</sup> Sie zeigt sich so als Vorgang der Vermittlung auf das von den Bürgern getragene Allgemeine, dessen Charakter als volonté générale im Unterschied zur volonté de tous hier augenfällig ist. Demokratische Repräsentation kann in dieser Weise zustandekommen, sich befestigen, aber auch sich auflösen und zerfallen.

### III. Demokratische Repräsentation und das Problem der Entzweiung

Die Erkenntnis der Eigenart und des Zustandekommens (inhaltlicher) demokratischer Repräsentation vermittelt die Einsicht in eine grundlegende Bedeutung, die der Demokratie in der Gestalt repräsentativer Demokratie zukommt. Die auf Repräsentationsformen angelegte und auch verwiesene Demokratie akzeptiert die Entzweiung und ihren offenen Austrag.<sup>42</sup> Politische Willensbildung und Herrschaftsausübung sind in ihr so gestaltet, daß die Entzweiung von homme und citoyen im einzelnen und die entsprechende Entzweiung von volonté de tous und volonté générale im Volk nicht negiert, auch nicht organisatorisch beiseite gesetzt, sondern angenommen wird. Die identitäre Demokratie unterstellt die Entzweiung als in der Entscheidung des unmittelbar anwesenden Volkes bereits ausgetragen, autoritäre politische

<sup>41</sup> Siehe Martin Drath, (Fn. 28), S. 295/96. Daß diese Analyse und Erklärung von Repräsentation von den Erkenntnissen der modernen Sozialpsychologie nicht nur gestützt, sondern geradezu fundiert wird, hat jüngst Dieter Suhr, »Repräsentation in Staatslehre und Sozialpsychologie«: *Der Staat* 20 (1981), S. 517 ff. eindrucksvoll dargelegt.

<sup>42</sup> Zum Begriff der »Entzweiung« siehe Joachim Ritter, »Entzweiung«, in: *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Bd. 2, Basel/Stuttgart 1973, Sp. 566-71.

Ordnungskonzepte entziehen ihren Austrag dem politischen Prozeß und weisen ihn stattdessen einer Person oder kleinen Gruppe von Personen (den Leitungsorganen) allein zu. Die repräsentative Demokratie hält demgegenüber diesen Austrag offen und verlegt ihn in den politischen Prozeß selbst hinein; die Aktualisierung und das Wirksamwerden des eigenen Selbst des Volkes wird durch den offen gehaltenen Repräsentationsvorgang institutionell und verfahrensmäßig ermöglicht, sie muß aber auch in diesem Prozeß stattfinden und geleistet werden. Was dem einzelnen in seinem Leben als Aufgabe und Problem gestellt ist und von ihm in Freiheit ausgetragen werden muß, kehrt in entsprechender Weise im organisierten Lebensprozeß des politischen Gemeinwesens wieder.<sup>43</sup> Insofern läßt sich demokratische Repräsentation durchaus als dialektischer Prozeß der Gruppe mit sich selbst begreifen.<sup>44</sup>

Dabei ergibt sich für den positiv-produktiven Austrag der Entzweiung eine reale Chance. Denn der andere Pol der Entzweiung existiert nicht nur als Anforderung der einzelnen an sich selbst, er wird in den repräsentativen Leitungsorganen institutionell selbstständig und in deren Trägern zur persönlichen Existenz gebracht. Sie treten als öffentliche Person dem natürlichen Ich und Selbst gegenüber.<sup>45</sup> Das erleichtert in gewisser Weise die Artikulation des eigentlichen Ich und Selbst: dessen Anspruch kann in den Repräsentanten eine öffentliche Darstellung finden und von ihnen als Frage an die Vielen formuliert werden, die dann nur der Approbation durch diese bedarf. Es besteht nicht die Notwendigkeit und Schwierigkeit, das Allgemeine aus der Unmittelbarkeit der Vielen hervorzubringen und herauszusetzen.

Man kann den hier dargelegten Sachverhalt auch andersherum

<sup>43</sup> Hier zeigt sich der tiefere Sinn der zunächst vieldeutigen Aussage Lorenz von Steins, daß der Staat als Form der Gemeinschaft von Menschen eine »höhere Form der Persönlichkeit« darstelle, in der die Momente und Lebensäußerungen der Einzelpersönlichkeit wiederkehrten, vgl. Lorenz v. Stein, *Die Verwaltungslehre*. T. 1, I. Abt., 2. Aufl. Stuttgart 1869, S. 3-7.

<sup>44</sup> Herbert Krüger, *Staatslehre*, 2. Aufl. 1966, S. 241. Bei Krüger wird dieser Vorgang freilich primär als ein solcher der »Selbstverginung« der einzelnen und des Volkes gesehen, wodurch das Problem stark auf die moralische Ebene und die der Erziehung verlagert wird.

<sup>45</sup> Siehe dazu Herbert Krüger, a.a.O.

formulieren: Die Orientierung politischer Herrschaft an den gemeinsam verbindenden Auffassungen der Bürger und den Grundsätzen öffentlicher Lebensführung stellt sich, wenn die Entzweiung aufgetreten und auszutragen ist – und damit soziale, ökonomische, politische Konflikte zu bewältigen sind – kaum je von selbst her, aus der Identität und Unmittelbarkeit des Volkes, sie muß vielmehr zumeist immer erst errungen, bewußt herbeigeführt werden. Dafür sind die relative Verselbständigung des politischen Entscheidungshandelns gegenüber demokratischer Unmittelbarkeit und seine repräsentative Ausgestaltung Voraussetzung.<sup>46</sup> Die darin liegende Möglichkeit muß freilich ergriffen werden, vornehmlich von den zum Selbsthandeln berufenen und in der Form des »freien Mandats« dazu freigestellten Leitungsgorganen in Parlament und Regierung; sie müssen auch Repräsentanten des Volkes (im inhaltlichen Sinn) sein *wollen*. Wird dies von ihnen nicht realisiert, dann kann (inhaltliche) Repräsentation nicht zustandekommen und das Volk entbehrt der Möglichkeit der Artikulation seiner selbst.<sup>47</sup>

### C

Wenn demokratische Repräsentation mit dem demokratischen Legitimations-, Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren nicht schon fest gegeben ist, sondern erst hergestellt und geleistet werden muß, stellt sich die Frage nach den Folgen ihres Ausbleibens oder Zerfalls. Damit sind wir bei den Problemen und Schwierigkeiten demokratischer Repräsentation in der Gegenwart. Die Folgen des Ausbleibens demokratischer Repräsentation können im einzelnen mannigfaltig und abgestuft sein. Heutzutage äußern sie sich vornehmlich im verstärkten Auftreten von Bürgerinitiativen, aber auch in der Abwendung von den politischen

46 So ist Jean-Jacques Rousseau, dem man gewiß keine Gegnerschaft zur mittelbaren Demokratie nachsagt, nicht zuletzt deshalb gegen die Demokratie als Regierungsform, weil sie eine große Einfachheit der Sitten, die keine Veranlassung zu schwierigen Verhandlungen gibt, und eine fast vollkommene Gleichheit in bezug auf Stand und Vermögen voraussetze. Vgl. *Contrat social*, Buch III, c. 4.

47 Siehe Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Der Staat als sittlicher Staat*, Berlin 1978, S. 38f.

Parteien oder der Politik überhaupt.<sup>48</sup> Werden die Repräsentationserwartungen der einzelnen oder auch der Bürger insgesamt durch das Handeln der Repräsentanten enttäuscht, vermögen sie sich in diesem Handeln nicht irgendwie wiederzufinden, so entsteht notwendigerweise die Frage nach dem Sinn, ja der Legitimität der demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren. Dabei kommt es für die Enttäuschung bzw. die Möglichkeit der Identifikation nicht darauf an, ob im je einzelnen Fall eine inhaltliche Übereinstimmung mit den von den Repräsentanten vorgebrachten Argumenten oder getroffenen Entscheidungen besteht; es geht nicht um einen Mythos von Einigkeit oder gar Konformität.<sup>49</sup> Entscheidend ist, um es noch einmal aufzugreifen, daß die zu behandelnden Fragen in einer Weise verhandelt und ausgetragen werden, die gerade auch bei bestehenden Meinungsverschiedenheiten die Auffassung erlaubt und bekräftigt, daß es um alle gemeinsam angehende und unter diesem Gesichtspunkt zu entscheidende Angelegenheiten geht, daß eine Vermittlung auf das Allgemeine hin stattfindet. In diesem Sinn ist demokratische Repräsentation nicht ersetzbar, ihr Fehlen oder Zerfall berührt unweigerlich die Legitimität der Demokratie und damit die Bereitschaft, sich den bestehenden Verfahren und getroffenen Entscheidungen zu unterwerfen. Die Verantwortung für das Schicksal der Demokratie, ihr Gelingen oder ihren Zerfall, liegt daher in erster Linie bei den repräsentativen Leitungsorganen, den gewählten und verantwortlichen Repräsentanten in Parlament, Regierung und – in der parteienstaatlichen Demokratie – den politischen Parteien.<sup>50</sup>

Nun können diese Ausführungen den Eindruck erwecken, als

48 Der Ausdruck »Staatsverdrossenheit«, unter dem diese Erscheinung vorwiegend diskutiert wird, bezeichnet das Problem nicht zutreffend. Es handelt sich nicht um eine Verdrossenheit am Staat, sondern um eine Verdrossenheit am System der Parteiherrschaft wegen des konstatierten Defizits an inhaltlicher demokratischer Repräsentation im Handeln der politischen Parteien.

49 Darauf muß zur Vermeidung romantischer oder auch totalitärer Mißverständnisse ausdrücklich hingewiesen werden, richtig Martin Draht, (Fn. 28), S. 292-96. Siehe auch Kurt Eichenberger, *Der Staat der Gegenwart* (Fn. 1), S. 510.

50 Sehr nachdrücklich artikuliert Ulrich Scheuner, (Fn. 28), S. 246 die Verantwortung der Parlamente: »So wird es richtig sein, wenn man

würden die theoretischen und praktisch-politischen Probleme der Demokratie kurzerhand auf die moralische Ebene verlagert. An die Stelle weitgreifender Analyse der Defizite auch der repräsentativen Demokratie trete das Ausweichen in einen moralischen Appell. Und noch ein weiterer Einwand meldet sich: Hat denn die repräsentative Demokratie, wenn zu ihren Funktionsbedingungen und ihrer Legitimation das Zustandekommen (inhaltlicher) demokratischer Repräsentation gehört, überhaupt ein höheres Maß realer Wirklichkeitschancen als das zuvor verworfene Konzept der unmittelbar-identitären Demokratie? Baut sie, so gesehen, nicht ebenfalls auf illusionäre Prämissen und Annahmen auf?

Einwände dieser Art sind nicht leicht zu nehmen; sie verdeutlichen noch einmal das Problem der Demokratie als Staats- und Regierungsform. Die Kritik am Konzept der unmittelbaren Demokratie als eigentlicher Form der Demokratie gründete sich darauf<sup>51</sup>, daß es sozialwissenschaftlich und sozialtheoretisch nachweisbaren Bedingungen der Bildung und Äußerung des Volkswillens und der Existenzform politischer Handlungseinheiten widerspreche. Die Wirklichkeitsprobleme der repräsentativen Demokratie sind anderer Art. Sie liegen nicht im Bereich tatsächlicher, sozial-struktureller, sondern im Bereich *ethisch-normativer* Gegebenheiten und Möglichkeiten. Daß solche ethisch-normativen Gegebenheiten und Möglichkeiten ebenfalls zu den Wirklichkeitsbedingungen einer Staatsform gehören, mag zunächst befremdlich erscheinen. Aber es kehrt darin nur die alte Erfahrung wieder, die freilich in der Staats- und Staatsformenlehre seit dem 19. Jahrhundert weithin vergessen war<sup>52</sup>, daß eine tragfähige Ordnung des Zusammenlebens der Menschen nicht allein durch Fragen der Organisation, Beteiligung, Legitimation und Kontrolle, durch rational-funktionale Vorkehrungen also, geschaffen und eingerichtet werden kann. Sie bedarf darüber hinaus ebenso der ethisch-normativen Orientierungen, Verformungen und Realisationen. Was im Leben der einzelnen von großer

das Geschick des modernen freiheitlichen Staates mit dem seiner Parallele für unloslich verbunden hält.«

<sup>51</sup> Siehe oben, S. 384-389.

<sup>52</sup> Typisch dafür etwa die Darstellung der Staatsformen bei Georg Jellinek, (Fn. 27), S. 669-736.

Bedeutung ist, ja vielfach über Gelingen oder Scheitern des Lebens entscheidet, kann im politischen Zusammenleben der Menschen nicht auf einmal irrelevant werden oder gar zu vernachlässigten sein. Dabei spielen im organisierten Zusammenleben die institutionellen Verformungen als Brücke von der Orientierung zur Realisation eine wichtige Rolle; sie verhindern, daß die ethisch-normative Orientierung von vornherein abstraktes Postulat bleibt, und erleichtern ihre praktische Verwirklichung, ohne diese freilich zu ersparen.<sup>53</sup>

In der Demokratie hat die unerlässliche ethisch-normative Orientierung ihre Verformung in der demokratischen Repräsentation. Die Eigenart dieser Verformung ist, daß sie zwar verfahrensmäßig (formale Repräsentation), aber nur in geringem Maße institutionell abgestützt und im wesentlichen in den offenen politischen Prozeß selbst hineinverlegt ist: sie hat dort die Chance, aber auch das Risiko ihres Zustandekommens. Diese Chance hat freilich mit zwei Schwierigkeiten zu kämpfen, die nicht unterschätzt werden dürfen. Die eine Schwierigkeit liegt im Fehlen von Vorformen der Repräsentation als Vermittlung auf das Allgemeine hin, wie sie ihrer Idee nach die alten Korporationen darstellten.<sup>54</sup> Die heu-

<sup>53</sup> Aristoteles, *Politik*, Buch III, c. 7 (1279 a) hatte diesen Zusammenhang gesehen und eben danach die »guten« von den entarteten Polis-Formen unterschieden. Lorenz von Stein, (Fn. 43), S. 207 ff. faßt ihn, bezogen auf den monarchisch-konstitutionellen Staat des 19. Jhs., im Begriff des Amts und Amteswesens, welches die Aufgabe hat, »die wahre und reine Staatsidee innerhalb des Staates gegen diejenigen Elemente zu vertreten, welche... die Gewalt und das Recht desselben für ihre Interessen ausbeuten wollen.« (S. 208).

<sup>54</sup> Auch hier ist auf Georg Wilhelm Friedrich Hegel, (Fn. 39), §§ 254-256 - ein noch unaufgearbeitetes Stück seiner Rechtsphilosophie - hinzuweisen. Die Korporation ist für ihn das unentbehrliche Vermittlungsglied zwischen bürgerlicher Gesellschaft und Staat, indem in ihr die Erwerbstätigkeit von den bloßen Privatzielen weggelenkt und zur bewußten Tätigkeit für einen gemeinsamen Zweck erhoben wird. Dabei ging es für Hegel keineswegs um ein Festhalten vorrevolutionärer Ordnungen, sondern darum, den noch fortbestehenden älteren Formen einen neuen, von der eingetretenen Entzweiung von Staat und Gesellschaft her gewonnenen Sinn und eine entsprechende Aufgabe zuzuweisen, nämlich »die Entwicklung der unmittelbaren Sittlichkeit durch die Entzweiung der bürgerlichen Gesellschaft hindurch« (§ 256 Anm.).

tige Gesellschaft ist individualistisch und interessenpluralistisch strukturiert und organisiert. Verbände und Interessengruppen sehen es als ihre Aufgabe oder gar ihre Pflicht an, die eigenen Interessen zur Geltung zu bringen, für ihre Anerkennung und Durchsetzung zu kämpfen. Das Bedenken des Allgemeinen überlassen sie den staatlichen Instanzen, deren Entscheidungen sie im Rahmen der demokratischen Ordnung akzeptieren, aber sie machen es nicht zu ihrer eigenen Aufgabe. Das bedeutet aber, daß die Vermittlung auf das Allgemeine allein von den staatlichen Leitungsorganen und im Bereich der Politik zu leisten und dort konzentriert ist, nicht stufenförmig und in Schritten zustandekommen kann. Es leuchtet ein, daß dadurch die repräsentativen Organe oftmals, vielleicht kontinuierlich überanstrengt werden; die Aufgabe und Anforderung repräsentativen Handelns, die ihnen nahezu allein auferlegt ist, wird für sie zu groß.

Die andere Schwierigkeit ergibt sich daraus, daß die repräsentativen Leitungsorgane in Volksvertretung und Regierung in offener Konkurrenz um ihre Position stehen, wobei die Behauptung dieser Position vom Konsens der Wählerstimmen abhängt.<sup>55</sup> Die Anstrengung, deren repräsentatives Handeln bedarf, wird dadurch nicht erleichtert; der scheinbar bequeme und kurzfristigen Erfolg versprechende Appell an das natürliche Selbst der *volonté de tous* statt an das eigentliche Selbst der *volonté générale* bietet sich als Ausweg immer wieder an, und die Demokratie kennt und erträgt keine institutionellen Vorkehrungen, ihn zu verhindern. Das Gelingen demokratischer Repräsentation bleibt daher in einer besonderen Weise offen; es wird zum heiklen Problem, wenn Entscheidungen zu treffen sind, die die einzelnen oder Gruppen einschneidend berühren. Fehlen in einer Demokratie dann berherzte, der Herausforderung repräsentativen Handelns und entsprechender Fragen an das Volk gewachsene Führungspersonen und -gruppen – sie sind in Parlament, Regierung und politischen Parteien vonnöten –, so verfällt die Demokratie schnell in politische Selbstbedienung oder – bei schwierigen Entscheidungsfragen – in Agonie, ohne daß dies institutionell aufgehalten oder abgefangen werden kann. Die davon herrührende Labilität der Demo-

<sup>55</sup> Siehe dazu die grundlegende, bis heute nicht überholte Analyse von Joseph A. Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus, Demokratie*, 3.-Aufl. 1972, S. 427 ff.

kratie gehört zu ihrer Eigenart; man kann sie, auf dem Boden der Demokratie, weder wegdisputieren noch wegorganisieren. Ein Volk, das sein politisches Leben demokratisch organisiert und einrichtet, muß die Kraft und Bereitschaft haben, sie auszuhalten. Die Demokratie ist so gesehen durchaus eine anspruchsvolle, ja vielleicht sogar schwierige Staatsform; sie hat ein breites Fundament politischer Kultur zu ihrer Voraussetzung.