

Towfigh, Emanuel

Working Paper

Demokratische Repräsentation im Parteienstaat

Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods, No. 2011,16

Provided in Cooperation with:

Max Planck Institute for Research on Collective Goods

Suggested Citation: Towfigh, Emanuel (2011) : Demokratische Repräsentation im Parteienstaat, Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods, No. 2011,16, Max Planck Institute for Research on Collective Goods, Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/57500>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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



**Demokratische
Repräsentation
im Parteienstaat**

Emanuel Towfigh





Demokratische Repräsentation im Parteienstaat

Emanuel Towfigh

July 2011

Demokratische Repräsentation im Parteienstaat

Emanuel Towfigh*

Eine der prominenten Fragestellungen der Weimarer Staatsrechtslehre kreiste um Bedeutung und Einfluss der politischen Parteien im Staat. Parteien galten den meisten Verfassungsrechtlern als ebenso unerwünschtes wie „unentrinnbares“¹ Faktum moderner Staatlichkeit. Sie schienen geradezu notwendige Folge der Emanzipation aller Klassen und Schichten der Gesellschaft zu sein: Legitimation staatlicher Herrschaft war nicht mehr naturrechtlich „von oben“ denkbar, andererseits gab es auch kein einheitliches „Bürgertum“ mehr, und so schien es unmöglich, dass das politische Ganze von allein dem Gemeinwohl verpflichteten Repräsentanten hätte vertreten werden können. Aus dem homogenen „Volk“ war die heterogene „Masse“ geworden. Die Parteien schienen eine Notwendigkeit zu sein, damit sich einerseits die „Aktivbürgerschaft“ im Staatswesen artikulieren konnte und andererseits die staatliche Einheit nicht von der in unterschiedliche Richtungen ziehenden Kraft der Vielfalt der Interessen zerrissen würde. Sie konnten damit gedacht werden als *Voraussetzung* staatlicher Organisation: Die Idee des „Parteienstaats“ war geboren. Ein wichtiger Protagonist der Diskussion um die Stellung der Parteien im Staatsgefüge war der Staatsrechtler *Gerhard Leibholz* (1901 – 1982).² Er war zu Weimarer Zeiten prominentester Vertreter der Parteienstaatstheorie, und als einer, der „irgendwie zwischen die Zeiten gefallen war“³, gestaltete er auch in der Bonner Republik über zwanzig Jahre hinweg (1951 – 1971) als Richter des Bundesverfassungsgerichts den Parteienstaat bundesrepublikanischer Prägung mit, indem er maßgeblich die Rechtsprechung zum Parlaments-, Parteien- und Wahlrecht beeinflusste. Damit war er in besonderer Weise Brückenkopf zwischen Weimarer Republik und Bundesrepublik, und noch heute wohnt seinen Thesen große Aktualität inne: „Über den Wechsel der Epochen hinweg repräsentiert *Gerhard Leibholz* die große Tradition der deutschen Staatsrechtslehre.“⁴

* Für anregende Diskussionen und hilfreiche Hinweise danke ich herzlich Raphael Aigner, Prof. Dr. Christoph Engel, Holger Grefrath, Prof. Dr. Anna-Bettina Kaiser, Prof. Dr. Gregor Kirchhof, Sebastian Lutz-Bachmann, Prof. Dr. Stefan Magen, Dr. Niels Petersen, Dr. Ulrich Jan Schröder, Prof. Dr. Indra Spiecker gen. Döhmman, Dr. Antje von Ungern-Sternberg und Dr. Katharina Towfigh.

1 *G. Leibholz*, Die Wahlrechtsreform und ihre Grundlagen, VVDStRL 7 (1931), 159 (181).

2 Zur Person *A.-B. Kaiser*, Gerhard Leibholz, in: R. Voigt/U. Weiß (Hrsg.), Handbuch Staatsdenker, Stuttgart 2010, S. 231 ff.

3 Dieses von *Rudolf Smend* anlässlich des 65. Geburtstags von Leibholz geprägte Diktum findet sich u.a. bei *Unruh*, Erinnerungen an Gerhard Leibholz (1901–1982) – Staatsrechtler zwischen den Zeiten, AöR 126 (2001), 61 (90).

4 *Klein*, Gerhard Leibholz (1901–1982). Theoretiker der Parteiendemokratie und politischer Denker – ein Leben zwischen den Zeiten, in: F. Loos (Hrsg.), Rechtswissenschaft in Göttingen, Göttingen 1987, S. 528 ff.

Diese Aktualität zeigt sich in seiner Analyse der durch Parteien verschärften Schwierigkeiten einer politischen *Repräsentation* im demokratischen System. Für *Leibholz* ist jene Bedeutungsdimension des Repräsentationsbegriffs entscheidend, die auf die Abbildung des Volkes in der Volksvertretung abstellt; der Vertretungsaspekt ist ihm sekundär. Im modernen Massenstaat lässt sich seiner Ansicht nach die Volksvertretung nicht mehr als Abbild des Volkes verstehen: Repräsentation ist unmöglich. Damit ist aber auch die Bindung der Volksvertreter an den Volkswillen aufgehoben, die normative Verpflichtung auf das Gemeinwohl läuft ins Leere, durch die fehlende Repräsentation entsteht ein Legitimationsdefizit. Die Parteien, die *Leibholz* vorfindet (und die prinzipiell in dieser Form bis heute fortbestehen), verstärken durch ihre Parteilichkeit diesen Effekt nach seiner Beschreibung noch dramatisch. Ziel seiner Parteienstaatsdoktrin ist es daher, die Volksvertretung mithilfe neu verstandener Parteien gleichsam mit dem Volk „identisch“ werden zu lassen, so dass unausweichlich – normativ wie faktisch – nur noch Entscheidungen getroffen werden können, die im Interesse des Volkes liegen.

Gerade diese fundamentale Frage nach den Repräsentationsmechanismen in einer Parteiendemokratie ist auch im in der Bundesrepublik gelebten konkurrenzdemokratischen System bis heute erhalten geblieben, und hat sich mit den komplexer werdenden Lebensverhältnissen, etwa dem Phänomen des heutigen Staats im Mehrebenensystem, eher noch vergrößert. Wenn auch die von *Leibholz* präsentierten Lösungsansätze, wie man aus heutiger Sicht wird sagen dürfen, sich nicht als fruchtbar erwiesen haben, erscheint es doch lohnend, an die von ihm angestoßene spezifische Analyse anzuknüpfen. Dabei sollen die Erkenntnisse *Leibholz'* auf dem Weg zu einem klareren Verständnis von Repräsentation in Verbindung gebracht werden mit neueren theoretischen Ansätzen, etwa aus der Neuen Politischen Ökonomie. Freilich wirft der vorliegende Beitrag letztlich mehr Fragen auf, als er Antworten zu geben in der Lage sein kann; dies kann als weiterer Hinweis auf Komplexität und Aktualität des von *Leibholz* identifizierten Problems gedeutet werden – es verschließt sich einer einfachen Lösung.

I. Die Entwicklung der Leibholz'schen Parteienstaatslehre

Es ist hier nicht der Raum, die *Leibholz'sche* Parteienstaatsdoktrin und die vielstimmig an ihr geübte Kritik *en detail* nachzuzeichnen, zumal dies auch schon an anderer Stelle eindrucksvoll geschehen ist.⁵ Sie soll hier daher nur holzschnittartig und in dem für das weitere Argument erforderlichen Umfang in Erinnerung gerufen werden. Dabei deute ich *Leibholz'* Modell und vor allem seine Weimarer Schriften in erster Linie als Versuch, der Verfassung – wider die faktische Vorherrschaft der Parteien – das Primat über den demokratischen Staat zu verschaffen, und als Bemühung, die Parteien einem strengen, verfassungs-

5 *J. Hecker*, Die Parteienstaatslehre von Gerhard Leibholz in der wissenschaftlichen Diskussion, *Der Staat* 34 (1995), 287 ff.

rechtlichen Regime zu unterwerfen, ihre Macht einzuhegen. In Anlehnung an eine Keuner-Geschichte *Bertolt Brechts*⁶ könnte man *Leibholz* als großen Gegner der Parteien deuten: Er wollte nicht (bloß) ihre Abschaffung, er wollte *andere* Parteien.

1. Grundlinien der Parteienstaatsdoktrin

Leibholz entwickelte seine Parteienstaatslehre in drei gedanklichen Schritten (und über insgesamt gut dreißig Jahre⁷), die sich wie folgt paraphrasieren lassen. Ausgehend von einer pointiert formulierten Analyse (erstens, *deskriptiv*) konstatierte er zunächst im Vergleich zum Ideal repräsentativer Demokratie des 19. Jahrhunderts erhebliche Abweichungen in der politischen Wirklichkeit und einschneidende Veränderungen im Abgeordnetenstatus, in parlamentarischen Verhandlungen und im Verhalten der Parteien, die ihn auf einen Wandel des Wesens der politischen Partei im modernen Staat schließen ließen. Vor dieser Folie entwickelte er (zweitens, *modellhaft-theoriebildend*) – beeinflusst von anderen dem „geisteswissenschaftlichen“ Lager im Weimarer Methoden- und Richtungsstreit zuzurechnenden Zeitgenossen wie *Carl Schmitt* und seinem Lehrer *Heinrich Triepel* – die These, klassisch-liberale Repräsentativsysteme seien nicht mehr in der Lage, dem Staat die erforderliche Legitimation zu verschaffen;⁸ sie seien zu einem bloßen Klischee verkommen. Aus diesen theoretischen Erwägungen leitete *Leibholz* (drittens, *normativ*) die Erkenntnis ab, an ihre Stelle könne allein der – sich zum repräsentativen Parlamentarismus antagonistisch verhaltende – „massendemokratische Parteienstaat“ treten: Die Massen würden durch die Parteien aktiviert, würden in ihnen wirken und wären dadurch an den Staat gebunden. Im Dreieck von Volk, Parteien und Staat kommt den Parteien damit eine konstitutive Bedeutung zu, ohne „die Zwischenschaltung dieser Organisationen würde das Volk heute als amorphe Masse politisch ohnmächtig und hilflos hin- und hervegetieren“.⁹ Alle Aktivbürger müssten sich in solchen Parteien organisieren, wer sich nicht an eine Partei binde, „verwirke“ seine politischen Teil-

6 *B. Brecht*, Geschichten vom Herrn Keuner, „Herr Keuner und die Zeitungen“: Herr Keuner begegnete Herrn Wirt, dem Kämpfer gegen die Zeitungen. „Ich bin ein großer Gegner der Zeitungen“, sagte Herr Wirt, „ich will keine Zeitungen.“ Herr Keuner sagte: „Ich bin ein größerer Gegner der Zeitungen: ich will andere Zeitungen.“

7 *G. Leibholz*, Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, 3. Aufl. Berlin 1966. Die Habilitationsschrift erschien 1929 in erster Auflage unter dem Titel „Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems. Ein Beitrag zur allgemeinen Staats- und Verfassungslehre“; Die zweite Auflage erschien – im Übrigen unverändert – 1960 unter dem hier nachgewiesenen und für die dritte Auflage beibehaltenen Titel; sie wurde lediglich durch den Vortrag „Der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert“ aus dem Jahr 1955 ergänzt. Die dritte Auflage erschien 1966 und wurde wiederum um einen Vortrag erweitert („Verfassungsrecht und politische Wirklichkeit“), den *Leibholz* 1965 gehalten hatte. Bemerkenswert ist, dass *Leibholz* in den jeweiligen Vorworten auf die Rezeption des Werkes und den Diskussionsstand eingeht, und damit gleichsam selbst Zeugnis für deren Kontinuität (über Verfassungen hinweg) ablegt. Im Zusammenhang mit der Parteienstaatslehre sind als zentrale Werke auch noch zu erwähnen *Leibholz*, Wahlrechtsreform (s. Fn. 1); *ders.*, Volk und Partei im neuen deutschen Verfassungsrecht, DVBl. 1950, 194 ff. sowie Parteienstaat und Repräsentative Demokratie, DVBl. 1951, 1 ff.

8 *Leibholz*, Wahlrechtsreform (Fn. 1), S. 159 (160 ff. passim).

9 *Leibholz*, Parteienstaat (Fn. 7), S. 3.

haberechte.¹⁰ Die Parteien *repräsentieren* in seinem System das Wahlvolk nicht mehr, sondern werden *identisch* mit ihm;¹¹ deshalb sieht *Leibholz* seinen Parteienstaat auch als Variante der plebiszitären Demokratie. Mit den Parteien unseres modernen Verständnisses haben die Parteien in der Welt *Leibholz'* allerdings nur noch den Namen gemein. Sie gehen gleichsam als ständiges Plebiszit im Staat auf. Das Parlament registriere lediglich, was in den Parteien verabschiedet worden sei; der Abgeordnete sei „Exponent seiner Partei“¹². Aus diesen normativen Überlegungen, die der zu beobachtenden Wirklichkeit wieder angenähert sein sollten, folgerte *Leibholz* schließlich konkrete rechtspolitische Forderungen: Zu ihnen zählten das imperative Mandat – denn an den quasi-plebiszitär in den Parteien zum Ausdruck gebrachten Volkswillen müssen die Abgeordneten gebunden sein; auch die demokratische Binnenverfassung der Parteien – denn nur so kann sichergestellt werden, dass auch wirklich der Volkswille in den Parteien zum Tragen kommt, dass sich eine Identität von Regierenden und Regierten herstellen lässt; schließlich der Status der Parteien als Verfassungsorgan, denn für die den Staat legitimierende politische Willensbildung sind die politischen Parteien nun viel wichtiger als etwa Wahlen (die *Leibholz* folgerichtig auch in letzter Konsequenz für entbehrlich hält). Unter der Geltung des Grundgesetzes wandelte er diese Thesen mit Blick auf den nach seiner Auffassung systemwidrigen Art. 38 GG ab, allerdings nicht ohne Art. 21 GG und Art. 38 GG in einem Spannungsverhältnis zu sehen, das er nur widerwillig in Ausgleich bringt und das nach seiner Theorie nur auf ein anachronistisches Repräsentationsverständnis der Verfassung zurückzuführen ist: „... die im Art. 38 und den folgenden Bestimmungen des Grundgesetzes enthaltenen Grundsätze des repräsentativen Parlamentarismus [können] heute nur noch im Sinne eines Rückzugsgefechts verstanden werden und [...] die Funktion erfüllen, die äußersten Konsequenzen des modernen Parteienstaates abzuwehren. [...] Eine Auffassung, die dem repräsentativen Parlamentarismus eine weiterreichende Bedeutung geben und versuchen würde, mit seiner Hilfe die Gefahren des Parteienstaates zu beheben, würde übersehen, dass der moderne Parteienstaat überhaupt nicht mehr mit den Mitteln des repräsentativen Parlamentarismus [...] korrigiert werden kann.“¹³

Es zeigt sich auch an dieser Formulierung, dass *Leibholz* selbst in späteren Jahren keineswegs das ungebrochen-wohlwollende Verhältnis zu den Parteien hatte, das ihm so oft unterstellt wird. Vielmehr ist seine Parteienstaatslehre aus heutiger Sicht als Versuch zu verstehen, dem Problem der demokratischen Legitimation des Massenstaats Herr zu werden. Im Zentrum seiner Erwägungen stand dabei das Konzept der Repräsentation des Volkes im demokratischen Staat, das *Leibholz* als zentrales Legitimationsmoment verstand.¹⁴ Er hatte – wenn gleich im Einzelnen methodisch angreifbar – erkannt, dass weder die Abgeordneten noch die

10 *Leibholz*, Wahlrechtsreform (Fn. 1), S. 188.

11 Prononciert bei *Leibholz*, Parteienstaat (Fn. 7), S. 4: „Die Mediatisierung des Volkes durch die Parteien ist im modernen demokratischen Parteienstaat unvermeidlich. Sie gehört geradezu zu seinem Wesen. Die Parteien ‚sind‘ hier der Intention nach ‚das‘ Volk.“

12 Dafür zitiert *Leibholz* in: Wahlrechtsreform (Fn. 1), S. 180 als politischen Gewährsmann einen Kultusminister *Grimme*.

13 *Leibholz*, Parteienstaat (Fn.7), S. 7.

14 *Leibholz* Repräsentation (Fn.7), S. 98 ff.

Parteien, an welche die Mandatsträger zwar nicht rechtlich sanktioniert, aber doch wirksam gebunden waren, es vermochten, das Volk zu *repräsentieren*: Die Abgeordneten wegen ihrer Bindung an die Parteien, die Parteien, weil sie letztlich ohne Anbindung frei im politischen Raum schwebten.¹⁵ Repräsentation war ihm daher eine ebenso unwahrhaftige wie wenig tragfähige Konstruktion. Es fehlte für *Leibholz'* Begriffe damit das entscheidende Glied der legitimatorischen Kette, mit der das Volk das Parlament und damit den Staat insgesamt an sich binden konnte. Dadurch sah er letztlich das die Demokratie fundamental legitimierende Element schwinden.¹⁶ In einem alles andere als antidemokratischen Affekt (der ihm bisweilen unterstellt wird¹⁷) versuchte er mit seiner Theorie, dem Volk den Einfluss auf den Staat zu sichern. Wenn die Abgeordneten schon aus gleichsam logistisch-organisatorischen Gründen unumkehrbar nicht mehr an das Volk, sondern an ihre Parteien gebunden waren, dann mussten eben Parteien an das Volk gebunden werden. Daraus folgerte *Leibholz* das Postulat, nur ein einer Partei angeschlossener Bürger sei ein politisch handlungsfähiger „Aktivbürger“. Volk (im Sinne von Aktivbürgerschaft) und Regierung (als durch die politischen Parteien bestimmte Führung) würden „identisch“, und aus der Forderung nach einer demokratischen Binnenorganisation der Parteien ließe sich ableiten, dass ihre entsandten Mandatsträger imperativ an Parteibeschlüsse gebunden sein sollten; so habe das Parlament nur mehr die Funktion der Registrierung des in den Parteien geronnenen Volkswillens. Nicht der Abgeordnete wird legitimiert, sondern die Partei. All diese Instrumente waren im Angesichte der fehlenden Repräsentativität der „Volksvertreter“ gedacht als institutionelle Absicherung der Wirksamkeit des Volkswillens im Staat und sollten damit vielmehr dem Schutz der Demokratie dienen; sie waren gerade nicht antidemokratisch gemeint.

2. Kritik an der Parteienstaatsdoktrin

Leibholz' Parteienstaatslehre – in der Weimarer Republik noch eher „These“, die in der Bundesrepublik zur „Lehre“ und zu seinem Signum wurde¹⁸ – erntete in Politikwissenschaft und Staatslehre sowohl in der Weimarer Republik wie in der Bundesrepublik viel Kritik.¹⁹

Das war zum einen methodische Kritik an seiner phänomenologischen Rekonstruktion der Verfassungswirklichkeit. In der Weimarer Zeit bemängelten vor allem *Arnold Köttgen*²⁰, *Hans Julius Wolff*²¹ und *Hans Nawiasky*²² die Verquickung geisteswissenschaftlicher mit rechtlichen Begriffsgehalten des Repräsentationsbegriffs. Die behaupteten „Wesensgesetze“

15 *Leibholz*, Repräsentation (Fn.7), S. 103 f.

16 *Hecker*, Parteienstaatslehre (Fn. 5), S. 289 ff.

17 *Kaiser*, *Leibholz* (Fn. 2), S. 231; *Hecker*, Parteienstaatslehre (Fn. 5), S. 299.

18 *Hecker*, Parteienstaatslehre (Fn. 5), S. 287 (291).

19 Zur Entwicklung der *Leibholz'schen* Thesen und ihrer Rezeption vgl. eingehend *Hecker*, Parteienstaatslehre (Fn. 5), S. 287 ff.

20 AöR 19 (1930), S. 290 ff.

21 Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie 24 (1930), S. 392 ff.

22 Leipziger Zeitschrift für deutsches Recht 26 (1932), S. 130 f.

der Repräsentation seien nicht nur „alles andere als evident“²³ und beweisbedürftig, sondern intuitiver Natur, so dass sie sich letztlich intersubjektiver und empirischer Überprüfung entzögen. Auch sei „das positive Recht an etwaige Wesensgesetze nicht gebunden“²⁴. *Hasso Hofmann* hat diese Kritik viel später einmal auf die ebenso treffende wie versöhnliche Formel gebracht, die Parteienstaatslehre ziehe „Schlussfolgerungen auf der Theorie-Ebene der politischen Soziologie, nicht unbedingt solche auf der Ebene des konkreten Verfassungsrechts.“²⁵ Ferner gründe die Darstellung der Verfassungswirklichkeit auf einer ebenfalls angegriffenen ahistorisch-idealisierenden historischen Perspektive: Auch im Parlamentarismus des 19. Jahrhunderts hatte es Interessenpluralismus gegeben (die gesellschaftlichen Gruppen und Klassen waren nicht so homogen, wie *Leibholz* sie erscheinen ließ), und es waren auch schon Frühformen etwa von Fraktionszwang zu beobachten. Umgekehrt kennt auch die moderne „massenstaatliche“ Demokratie ein durchaus ausgeprägtes personales Element. Der bundesrepublikanischen Politikwissenschaft galt vor allem die Zuordnung der modernen Demokratie zum Strukturtyp der Identität als unhaltbar.²⁶ Ferner entbrannte Kritik an *Leibholz*‘ Charakterisierung der Parteien: Einerseits degradiere seine Theorie sie, instrumentalisier sie als „Sprachrohre“ des Volkswillens, andererseits überhöhe er sie als Träger der politischen Willensbildung. Beides war jedenfalls später in der Bundesrepublik mit der Art. 21 GG prägenden – auf individuellem Entschluss der die Partei formenden Mitglieder gründenden – *Mitwirkung* der Parteien an der politischen Willensbildung nach Anschauung der jüngeren Staatsrechtslehre nicht zu vereinbaren.

Ebenfalls vielstimmige Kritik erntete schließlich das *Leibholz*‘sche Ordnungsmodell der parteienstaatlichen Demokratie. Man attestierte ihm einerseits eine Nähe zum diktatorischen Ein-Parteien-Regime (obwohl das gerade das Schreckgespenst war, das *Leibholz* zu bekämpfen suchte²⁷) und sah andererseits darin eine Verachtung des Parteienwesens, das gemessen am Maßstab der Identität kläglich scheitern und als große Unwahrhaftigkeit erscheinen müsse.

II. Das Problem der Repräsentation im Parteienstaat

Dass wie erwähnt im Zentrum der Erwägungen *Leibholz*‘ die Frage nach der demokratischen Repräsentation stand, lässt sich daran ablesen, dass er seine Parteienstaatslehre auch unter der Geltung des Grundgesetzes in der Bonner Republik noch an die neuen Gegebenheiten anpasste und fortentwickelte, und das, obwohl es mit dem konkurrenzdemokratischen Partei-

23 *H. J. Wolff*, Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie 24 (1930), S. 392 (397).

24 *A. Köttgen*, AöR 19 (1930), S. 290 (291).

25 *H. Hofmann*, Parlamentarische Repräsentation in der parteienstaatlichen Demokratie, in: ders., Recht – Politik – Verfassung, Frankfurt 1986, S. 249 (255).

26 Vgl. auch *K. Hesse*, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17, 10 (21) mit direkter Bezugnahme auf die bundesrepublikanischen Schriften *Leibholz*‘ etwa in Fn. 28 und 37.

27 *Leibholz*, Parteienstaat (Fn. 7), S. 4.

enstaatsmodell eine Alternative gab, die Art. 21 und Art. 38 GG mit einander in Einklang zu bringen verstand. Beides vermochte demnach *Leibholz*' grundsätzlicheres Problem nicht zu beheben.

1. Die Parteienstaatstheorie bundesrepublikanischer Prägung

Um diese Aktualität der *Leibholz*'schen Überlegungen rund um den Begriff der Repräsentation aufzeigen zu können, muss hier kurz ausgeführt werden, wie sich durch die Kritik an den *Leibholz*'schen Thesen das von der Bundesrepublik bis heute gelebte konkurrenzdemokratisch akzentuierte Alternativmodell entwickelt und schärft, das *Konrad Hesse* in seinem einflussreichen Staatsrechtslehrereferat 1958 kraftvoll skizziert:²⁸ Art. 21 GG und Art. 38 GG sind demnach nicht antithetisch zu verstehen, sondern als Synthese. Danach wirken Parteien zentral an der politischen Willensbildung mit, ohne jedoch deren Träger zu sein. Sie bleiben freiwillig gebildete Verbände, die wichtige Aufgaben bei der Rekrutierung politischen Führungspersonals erfüllen, um deren Legitimierung durch die Mehrheit sie werben. Als Regierungspartei sind sie „Bindeglied in der Legitimationskette zwischen Volk und politischer Führung“²⁹, als Oppositionspartei nehmen sie Kontrollfunktionen wahr und tragen zur Mäßigung der Macht bei. Schließlich bündeln sie als Mediatoren eines freien und offenen Willensbildungsprozesses politische Ziele zu Programmen, überformen diese diskursiv und bringen sie im Gemeinwesen zur Geltung. Im Mittelpunkt des politischen Prozesses steht aber der freie, dem Gemeinwohl verpflichtete Abgeordnete, und die Bühne für sein politisches Wirken ist das Parlament: „Machen von der Vernunft begabte Persönlichkeiten von ihrer Freiheit einen sachgerechten, d.h. vernünftigen Gebrauch, so kann eine solche [parlamentarische] Diskussion einen schöpferischen oder konstruktiven Charakter beanspruchen. Das Licht der Öffentlichkeit brauchen solche Diskussionen nicht zu scheuen. Im Gegenteil, mit ihrer Hilfe soll sozusagen das Volk an den politischen Deliberationen seiner Repräsentanten teilnehmen können.“³⁰ Auf dieses, uns heute geläufige Verständnis des „Wesens“ der Parteien passen Bilder wie die des Sprachrohrs nicht, sie sind mit der Parteienstaatstheorie *Leibholz*'scher Provenienz unvereinbar.

28 *Hesse*, Parteien (Fn. 26), S. 10 ff. In vielen Ausführungen spürt man förmlich, wie *Hesse*, in aller Regel ohne das explizit zu machen, sein Modell gerade in Abgrenzung gegen *Leibholz* entwickelt und wie oft er ein Argument referiert, das bis in die Feinheiten der Formulierung dessen Gedanken wiedergibt. Gleichwohl setzt er sich jedenfalls ausweislich seiner Fußnoten (vgl. aber Nachweis oben Fn. 26) kaum ausdrücklich mit *Leibholz* oder der reichhaltigen Weimarer Diskussion auseinander; vielmehr zelebriert er – obwohl der Titel seines Referats mit dem Rekurs auf den „modernen Staat“ Anderes zugelassen hätte – die durch die Geltung des Grundgesetzes vollzogene Zäsur.

29 *Hesse*, Parteien (Fn. 26), S. 21.

30 *Leibholz*, Repräsentation (Fn. 7), S. 254.

2. Die politische Wirklichkeit

Ein auch nur oberflächlicher Blick in die politische Wirklichkeit zeigt, dass das soeben gezeichnete Bild zu einem unwirklichen Klischee geworden ist. Ohne Übertreibung kann man sagen, dass, wenn man die politische Wirklichkeit heute näher analysieren will, sie mit der Verfassungsnorm des Art. 38 GG schlechthin nicht vereinbar ist. Heute beherrschen die Parteien die Wahlen. Mit Hilfe der Fraktionen haben sie in Bund und Ländern den Gesetzgebungsapparat in Händen. Sie sind es, ohne die ein Staatsvertrag nicht abgeschlossen, der Haushalt nicht festgestellt werden kann. Sie sind es, die zur Kontrolle der Exekutive berufen und ebenso wie bei der Regierungsbildung (vgl. die jüngsten Koalitionsvereinbarungen) bei der Bundespräsidentenwahl eine maßgebliche Rolle spielen. Die prozentuale Stärke der Fraktionen entscheidet über die Zahl der Vertreter, die der Bundestag in die übernationalen parlamentarischen Versammlungen entsendet. Auch im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung wird der Einfluss der Parteien immer größer, wenn man etwa daran denkt, wie staatliche und kommunale Parlamente aufgerufen werden, Vertreter in Gremien zu entsenden, die im öffentlichen Leben eine große Rolle spielen.

Der vorstehende Absatz gehört zu den imposanten Beweisen für die Aktualität der *Leibholz'schen* Überlegungen – denn er stammt, Buchstabe für Buchstabe, aus seiner Feder, aus einem Vortrag, den er 1965 aus Anlass des 40 jährigen Bestehens des Max-Planck-Institutes für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht gehalten hat.³¹ Hätte ich dies hier nicht offengelegt, ich vermute es wäre kaum aufgefallen, dass es sich um Worte handelt, die vor 45 Jahren gesprochen wurden; allenfalls hätte man sich gewundert, warum das Beispiel nicht farbiger ausgeführt wurde – die Wahl des Bundespräsidenten *Wulff*, die zumindest wesentlich parteilichen Motiven geschuldet war, und die selbst in der Bundesversammlung angestrebte Fraktionsdisziplin sind ja beileibe nicht die eindrucklichsten Beispiele, welche die jüngere Vergangenheit zu bieten hat.

Die Übermacht der Parteien im politischen Prozess ist heute auch unbestritten. Es scheint müßig, die ungezählten Stimmen aus Wissenschaft und politischem Betrieb hier aufzuzählen. Die Kontinuitäten der deutschen Staatsrechtslehre im Blick haltend, möchte ich mich mit einem Hinweis auf das Staatsrechtslehrerreferat *Stolleis'* von 1985³² bescheiden und einige Sätze daraus zitieren: „Das Faktum selbst ist unbestreitbar. Parteienproporz und Ämterpatronage gehören zum heutigen Bild des Parteienstaates in Verwaltung und Selbstverwaltung sowie in den Übergangszonen zu privatrechtlich organisierter gesellschaftlicher Macht. Die Parteien halten die Aufstiegsleitern, disziplinieren Abweichler und belohnen erfolgreiche Terrainverteidigung. Dies gilt mit großer Selbstverständlichkeit für die kommunale Selbstverwaltung, die inzwischen längst als unterste Ebene des Parlamentarismus vom Parteienstaat besetzt ist.“ Das konkurrenzdemokratische Modell, wie es von *Hesse* entfaltet wurde, hat

31 *G. Leibholz*, Repräsentation, (Fn. 7), S. 254.

32 *M. Stolleis*, Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?, VVDStRL 44, 7 ff.

dem nicht entgegengewirkt, sondern dieser Entwicklung im Gegenteil noch Vorschub geleistet – es ist freilich auch nicht angetreten, dieser Herausforderung zu begegnen. Vielmehr ist mit der verfassungsrechtlichen Sanktionierung des konkurrenzdemokratischen Modells der Versuch der Zählung der Parteien letztlich aufgegeben worden.

Leibholz erklärt in seinem Vorwort zur dritten Auflage seiner Habilitationsschrift *Wesen der Repräsentation* „die Frage, wie sich der politische Wille (vor allem in der Demokratie) bildet“, zum „Zentralproblem der Politischen Wissenschaft“; dies habe „die Geschichte der Staatstheorien seit Jahrhunderten gezeigt“. Nimmt man diese Frage zum Maßstab, so unterscheidet *Leibholz* und *Hesse* in letzter Konsequenz ihr Standpunkt mit Blick auf die Verwirklichung des Willens des Souveräns im demokratischen Staat und damit ihr Verhältnis zum Repräsentationsgedanken. Im Staatsrechtslehrerreferat *Hesses* kommt das Wort „Repräsentation“ nicht einmal vor. Im Gegenteil: Unter Berufung auf *Joseph Schumpeter* führt er sogar explizit aus, Demokratie meine „nicht die Herrschaft des Volkes, sondern Herrschaft ‚für das Volk‘“,³³ er setzt damit gegeneinander, was *Lincoln* einst in seiner *Gettysburg Address* als zwei Töne eines Dreiklangs vereint wissen wollte. Erst *Stolleis* hielt es in seinem Staatsrechtslehrerreferat 1985 für erforderlich, klarzustellen, dass „die *Leibholz*’sche Identifizierung von Volk und Parteivolk und seine Dichotomie von Repräsentativsystem und Parteienstaat, die von Anfang an durch Überspitzung, Realitätsferne und überholte philosophische Prämissen in einer Schiefelage war, heute vollends problematisch geworden ist. Repräsentativsystem und Parteienstaat sind durchaus vereinbar. [...] Parteipolitische Vorgaben, moralische und Interessenbindungen sind für das sozial integrierte Individuum ‚Abgeordneter‘ ebenso selbstverständlich wie intendierte Rechtswirkungen dieser Bindungen nichtig sind.“³⁴

In dieser einen Hinsicht unterscheiden sich *Leibholz*’ und *Hesses* Wahrnehmung oder Einschätzung der Wirklichkeit und die damit einhergehenden demokratietheoretischen Ansichten von denen *Stolleis*’. Beide sahen, dass mit dem klassischen Repräsentationsgedanken im Sinne einer originalgetreuen Spiegelung des Volkswillens in der politischen Arena kein (demokratischer) Staat mehr zu machen war; und während *Leibholz* den Ehrgeiz hatte, etwas an seine Stelle zu setzen (nämlich seine Idee der Identität), gab *Hesse* ihn stillschweigend auf, damit er zu seiner moderaten Synthese der Verfassungsprinzipien des Art. 21 und des Art. 38 GG gelangen konnte. *Stolleis* dagegen griff die Pflege des Repräsentations-Mythos wieder auf, und fasste eine stärkere institutionelle Absicherung der Repräsentation ins Auge.³⁵ Für ihn ist Repräsentation eine unverzichtbare Fiktion, die es ermöglicht, die Entscheidungen der gewählten politischen Führung dem Souverän – dem Volk – zuzurechnen. Damit die Zurechnung legitim ist und vom Souverän akzeptiert wird, muss die politische Entscheidung innerhalb eines klaren Mandats fallen; hier dient die Verhältniswahl – verstanden als Programmwahl – der Festlegung eines „Rahmenmandats“. Man kann spekulieren, dass *Stolleis* diese Interpretation aus denselben Gründen vorschlägt, aus denen *Leibholz* das Prinzip

33 *Hesse*, Parteien (Fn. 26), S. 19 f.; Hervorhebung im Original.

34 *Stolleis*, Parteienstaatlichkeit (Fn. 32), S. 33 ff.

35 *Stolleis*, Parteienstaatlichkeit (Fn. 32), S. 36.

der Identität als Alternative anbot: zur Absicherung der Demokratie, damit kein legitimatorisches Defizit entsteht, und in Ermangelung einer Alternative, die, wie die Geschichte *Stolleis* gezeigt hatte, auch *Leibholz* nicht hatte liefern können.

Gemessen am Repräsentationsprinzip muss aber die parteienstaatliche Demokratie als ebenso unwahrhaftig erscheinen, wie sie es für die Bewertung anhand von *Leibholz*' Identitätsprinzip war. Denn dass es, wie *Stolleis* meinte, einem repräsentativ gedachten freien Mandat genügen soll, dass sozial verbindliche parteipolitische Vorgaben und Interessenbindungen existieren, diese nur rechtlich nicht sanktioniert sein dürfen, scheint doch unglaublich. Jedenfalls ist *Stolleis* soweit ersichtlich einer der wenigen, die *Leibholz* mit Blick auf seine Ausführungen zum theoretischen Problem der Repräsentation kritisiert haben; im Übrigen herrscht ratloses Schweigen. Das aber verwundert nicht, gehört doch der Repräsentationsbegriff zu den schillerndsten Begriffen der politischen Theorie.³⁶ Er gehört zu den ältesten Problemen der – nicht erst demokratischen – Staatlichkeit und schafft seit der Abschaffung der Monarchie ganz neue theoretische Schwierigkeiten. Der Weimarer Richtungsstreit hat die Frage nicht klären können, und sie gehört bis heute zu den ungelösten Rätseln der Staatstheorie.³⁷

III. Das Problem der Repräsentation im Lichte der Neuen Politischen Ökonomie

Die Differenzen zwischen *Leibholz*, *Hesse* und *Stolleis* kann man als Uneinigkeit über die Wahrnehmung der Wirklichkeit begreifen. Die Neue Politische Ökonomie bietet sich deshalb als Referenzrahmen an, weil sie einen analytischen Werkzeugkasten für Verständnis und Bewertung dieser Wirklichkeit liefert. Dies soll einen Beitrag zu einem klareren Verständnis der Möglichkeiten und Grenzen des Repräsentationskonzepts leisten.

Die Neue Politische Ökonomie³⁸ nimmt Konflikte individueller und kollektiver Rationalität bei politischen Akteuren – Wählern, Politikern, Staatsbediensteten, Verwaltungen, Interessenverbänden und so weiter – in den Blick. Ihr Erkenntnisinteresse ist in erster Linie deskriptiv-analytisch. Sie soll hier dazu dienen, den normativen Anspruch der Verfassung – insbesondere von Art. 38 GG – mit der beobachteten Wirklichkeit zu kontrastieren. Die Neue Politische Ökonomie versteht sich vor allem als eine weitere Perspektive, um über Politik, Staat und Verwaltung nachzudenken. Sie bricht mit einem „romantischen“ Politikverständnis

36 Statt vieler aus neuerer Zeit etwa *V. Mittendorf*, Die Qualität kollektiver Entscheidungen, Frankfurt 2009, S. 25 ff. (m.w.N.).

37 Vgl. etwa *C. Möllers*, Expressive versus repräsentative Demokratie, in: R. Kreide/A. Niederberger (Hrsg.), Transnationale Verrechtlichung. Nationale Demokratien im Kontext globaler Politik, Frankfurt/New York 2008, S. 160 ff.

38 Einführend zu den hier behandelten Themen *E. V. Towfigh/N. Petersen*, Ökonomische Methoden im Recht. Eine Einführung für Juristen, Tübingen 2010, § 6, S. 133 ff.

nis,³⁹ das in der politischen Ökonomie bis in die 1950er Jahre vorherrschte. Bis dahin behandelten Ökonomen und Politikwissenschaftler die Akteure auf der politischen Bühne anders als solche in Märkten. In den Märkten waren die Akteure dadurch charakterisiert, dass sie als Eigennutz maximierend und mit unvollständiger Kenntnis vom Markt und den Marktbedingungen modelliert wurden. In der Politik dagegen galten dieselben Individuen als ausschließlich am öffentlichen Interesse (Gemeinwohl) orientiert und allwissend. Diese Perspektive nahm auch die Staats(rechts)lehre der Weimarer Zeit ein (freilich ohne die Annahme zu reflektieren und zu benennen), und selbst heute darf sie als unausgesprochene Prämisse vieler staatstheoretischer Konzeptionen gelten. Mit diesem Verständnis brach die Neue Politische Ökonomie. Sie übertrug zum einen den methodologischen Individualismus, also die Erklärung der Funktionsweise und des Agierens von Systemen (etwa Organisationen) vom Einzelnen her, auch auf den politischen Prozess, und zum anderen das Modell des homo oeconomicus, als deskriptive Perspektive, auf die Akteure im politischen Raum.

Aus Ökonomik und Entscheidungstheorie wurde ein theoretischer Rahmen entwickelt, der auf die Politik angewendet werden konnte. Im Kern geht es dabei immer um die Fragen, wie Entscheidungen einzelner rationaler Akteure in Fragen der Gemeinschaft sich auf die kollektive Wohlfahrt auswirken, wie sich negative Auswirkungen erklären und möglichst positive Wirkungen sicherstellen lassen (*Public Choice Theory*) und wie die zahlreichen Einzelinteressen am Sinnvollsten zu einer Kollektiventscheidung aggregiert werden können (*Social Choice Theory*). Das Ganze wird vor dem Hintergrund reflektiert, dass Marktmechanismen, die zu einer Offenbarung der wahren Präferenzen der Marktteilnehmer führen, ebenso fehlen wie die Möglichkeit, durch individuelle Gewinnanreize das Eigennutzstreben der handelnden Individuen mit übergeordneten Interessen in Einklang zu bringen: In privatwirtschaftlich organisierten Unternehmungen ist dies durch Vertragsgestaltung möglich, aber in der Politik, wie sie von der Neuen Politischen Ökonomie modelliert wird, hat grundsätzlich kein Akteur einen individuellen Anreiz, in den Fällen gegenzusteuern, in denen das Eigennutzstreben eines Akteurs zulasten des Gemeinwohls geht.

Die *Public Choice Theory* trifft in ihrer Grundform drei grundlegende Annahmen.⁴⁰

- Erstens bestimmt der politische Prozess, wie die Ressourcenallokation aussieht, nicht etwa „wohlwollende“ oder „allwissende“ gewählte Einzelne.
- Zweitens wird davon ausgegangen, dass sich der politische Prozess am besten als strategische Interaktion zwischen den beteiligten Gruppen – in erster Linie Wähler, Politiker, Verwaltungen – verstehen lässt.

39 Als „romantisch“ bezeichneten Vertreter der aufkommenden Public Choice Theory seinerzeit das klassische Bild der Wissenschaft von den politischen Akteuren, insbesondere „Wählern“, „Politikern“ und „Bürokraten“; vgl. etwa *G. Tullock, The Politics of Bureaucracy*, Washington 1965.

40 Für die (begrenzten) Zwecke dieses Beitrages soll es genügen, nur die zentralen Grundannahmen zu referieren; viele der Annahmen und Modelle sind in den rund sechs Jahrzehnten des Bestehens der Neuen Politischen Ökonomie weiterentwickelt und verfeinert oder für spezielle Anwendungen modifiziert worden. Dies alles kann hier freilich nicht dargelegt werden.

- Drittens ist jeder Akteur bestrebt, seinen *individuellen* Nutzen zu maximieren. Das ist beim Wähler der vom *homo oeconomicus* bekannte (allgemeine) persönliche Nutzen; beim Archetyp des Politikers wird der individuelle Nutzen der Theorie zufolge in erster Linie dadurch maximiert, dass die Zahl der Wählerstimmen maximiert wird, und der Archetyp des Bürokraten versucht, den Haushalt seiner Verwaltung möglichst zu vergrößern.

Aus diesen Annahmen zieht die *Public Choice Theory* Schlussfolgerungen für das rationale Verhalten der politischen Akteure, mit denen sie das politische Leben und das im politischen Prozess zu beobachtende Verhalten zu erklären versucht. Dabei blieb die Rolle der Parteien bislang verhältnismäßig unterbelichtet.

Im Folgenden möchte ich mit Hilfe der Neuen Politischen Ökonomie drei Problemkreise aufzeigen, denen sich der Repräsentationsgedanke gegenübergestellt sieht. Anknüpfend an die Weimarer Diskussion möchte ich zunächst zeigen, dass im Dreieck Bürger – Abgeordneter – Partei Parteien (wie etwa von *Leibholz* erkannt) die Repräsentationswirkung der Abgeordneten beschränken können. In einem zweiten Schritt werde ich diesen Gedanken erweitern und darlegen, dass selbst ohne Parteien, also im Beziehungsverhältnis Bürger – Abgeordneter, eine Reihe von Effekten wirken können, die jedenfalls mit der klassischen Idee der Repräsentation als Vergegenwärtigung des ganzen Volkes unvereinbar sind. Im dritten Schritt schließlich nehme ich den Bezugspunkt der Repräsentation – den „Volkswillen“ – in den Blick und demonstriere, dass es einen solchen aus prinzipiellen Erwägungen in letzter Konsequenz nicht geben kann.

1. Repräsentation im Parteienstaat

Leibholz' Intuition, dass Repräsentation im klassischen Sinne im Parteienstaat schwerlich möglich ist, scheint sich allerdings mithilfe dieser Theorie bestätigen zu lassen. Die Neue Politische Ökonomie geht von der grundlegenden Annahme aus, dass Politiker bestrebt sind, Wählerstimmen zu maximieren bzw. ein Amt oder Mandat zu erringen. Im Parteienstaat ist dies dem Abgeordneten allein kaum mehr möglich – wie am Umstand, dass im Bundestag kein parteiloser Mandatsträger sitzt, eindrucksvoll abgelesen werden kann. Der Politiker muss sich daher an eine Partei binden und sich ihrer Rationalität unterwerfen, wenn er weiterhin sein eigentliches Ziel, Wählerstimmen zu maximieren, verfolgen will; wenn er sich der Parteiräson nicht unterwirft, wird sie im Wettbewerb der Kandidaten um die Gunst der Parteien, derer er für die Unterstützung beim Werben um die Gunst der Wähler bedarf, einen anderen ihm vorziehen. Richtet sich der Politiker in einem System ohne Parteien also grundsätzlich anreiztheoretisch nur an dem aus, was ihm die Gunst einer Mehrheit der Wähler zu verschaffen verspricht, so muss er im Parteienstaat auch die Gunst der Partei in sein Kalkül einbeziehen.

a) *Die Verfolgung von Partikularinteressen*

Genau dieser Aspekt aber schien *Leibholz* problematisch. Verfassungsrechtlich – d.h. normativ – betrachtet dürfen die Wähler ihren Eigeninteressen folgen; Abgeordnete aber sind dem Gemeinwohl verpflichtet.⁴¹ Die Parteien sind indessen – auch wenn die Privilegierung des Art. 21 GG mit ihrer Gemeinwohlnähe begründet wird – als freie politische Vereinigungen rechtlich nicht auf das Gemeinwohl verpflichtet. Zwar gibt es erhebliche Anreize, im Interesse der Mehrheit Politik zu machen (wobei fraglich ist, ob diese Mehrheit schon mit dem Volkswillen ineingesetzt werden darf), es steht ihnen aber frei, jedenfalls *auch* Partikularinteressen zu verfolgen. Wenn sich die Abgeordneten also den Parteien unterwerfen, dann besteht die Gefahr, dass sie sich trotz ihrer ausschließlichen Bindung an das Gemeinwohl (verstärkt) auch die von ihrer Partei verfolgten Partikularinteressen zu Eigen machen. Aus einer empirischen Perspektive gesprochen bedeutet das, dass neben den Anreizen, die der einzelne Abgeordnete nach der Neuen Politischen Ökonomie *ohnehin* hat, von der normativen Verpflichtung auf das Gemeinwohl abzuweichen (soweit er mit der Verfolgung der Gemeinwohlinteressen nicht seinen eigenen Nutzen maximiert), durch den Einfluss der Parteien weitere Anreize hinzutreten, Eigen- oder Partikularinteressen zu verfolgen. Kann ein Aspirant, der tatsächlich allein Gemeinwohlbelange zu fördern bestrebt ist, nur noch mit Hilfe einer politischen Partei ein Mandat erringen und verfolgt diese Partikularinteressen, dann kann er nur entweder seine Hoffnung aufgeben oder seinen Erfolg darin suchen, dass er diese Partikularinteressen neben die Gemeinwohlbelange stellt. Das gilt – wie sich später noch zeigen wird – vor allem bei solchen Parteien, die sich nicht als Volks-, sondern ausdrücklich als Klientelparteien verstehen. Insofern sind Parteien geeignet, den Abgeordneten (tatsächlich) von seiner (normativen) Funktion als Vertreter des ganzen Volkes abzuhalten. Die Parteien bringen im Sinne der Neuen Politischen Ökonomie damit neue, eigene Anreize ins System und verändern damit das Verhalten der Politiker, gleich ob in der Rolle des Kandidaten oder als Mandatsträger.

b) *Das Partei-Verhalten als Ergebnis des Verhaltens der innerparteilichen Akteure*

Nun sind Parteien, nimmt man die Neue Politische Ökonomie ernst, ihrerseits keine monolithischen Blöcke; auch auf sie ist der methodologische Individualismus anzuwenden, das heißt es ist davon auszugehen, dass es keinen einförmigen, das Ganze überwölbenden „Parteiwillen“ gibt, sondern dass auch das, was uns als Partei-Verhalten erscheint, letztlich Ergebnis des Verhaltens der in den Parteien aktiven und ihre individuellen Interessen verfolgenden Akteure ist. In einer Partei sind unterschiedliche Akteure organisiert: Es gibt die Parteibasis, die für eine bestimmte politische Ausrichtung steht, an deren sach- und personalpolitischen Gestaltung mitwirken und einem Programm zur politischen Wirksamkeit verhelfen will, indem sie dazu beiträgt, bei den Mitbürgern um Unterstützung – vorrangig durch entsprechende Stimmabgabe bei Wahlen – zu werben, damit die eigene Partei mit dem Partei-

41 Vgl. *B. J. Hartmann*, Eigeninteresse und Gemeinwohl bei Wahlen und Abstimmungen, AöR 134 (2009), 1.

personal die Macht erringen kann. Innerhalb der Parteibasis gibt es Persönlichkeiten, die unmittelbar Einfluss gewinnen möchten, indem sie politische Handlungsverantwortung übernehmen, und die oftmals die Politik zu ihrem Beruf machen wollen. Um diesem Ziel näher zu kommen, müssen sie sich letztlich den binnendemokratischen Verfahren stellen. Bevor sie also um die Gunst der Wähler buhlen können, müssen sie sich die Gunst der Parteibasis sichern; welche Verhaltensanreize das zur Folge hat, wurde oben bereits angedeutet (wenngleich freilich auch nicht annähernd geklärt). Schließlich gibt es die Parteifunktionäre, die letztlich das Gewicht der Partei in die politische Waagschale werfen können – was freilich der Grund dafür ist, wie etwa *Leibholz* bemerkt, dass diejenigen Akteure mit der höchsten politischen Autorität (etwa der Regierungschef auf einer politischen Ebene) in aller Regel danach streben, auch die Spitze ihrer Partei auf dieser Ebene zu sein. Denn nur auf diesem Weg können sie die disziplinierende Wirkung der Partei über die übrigen Mandatsträger so zur Geltung bringen, dass sie die programmatische Ausrichtung effektiv umsetzen können.⁴²

c) *Die Fokussierung auf den Medianwähler*

Wichtig scheint der Hinweis, dass ein solches System zum Median – also zur politischen Mitte – weist. Es gehört heute zu den Binsenweisheiten der Politik, dass jedenfalls die Volksparteien Wahlen nur „in der Mitte“ gewinnen können. Bei politischen Wahlen bedeutet das, dass zumindest die Volksparteien um den Medianwähler werben müssen, den Wähler mit jenen (in seiner Wahlentscheidung zum Ausdruck kommenden) Präferenzen, zu dessen linker und rechter Seite sich jeweils die Hälfte der Wähler liegen. Dabei ist es für die Theorie unerheblich, wie letztlich die Wählerverteilung aussieht. Bei einer Normalverteilung würden sich die Kandidaten in der Mitte des Spektrums treffen. Haben wir dagegen ein Spektrum, bei dem sich auf einer Seite eine stärkere Häufung von Wählern befindet, dann rückt der Medianwähler nach rechts oder links, so dass die Kandidaten ebenfalls rechts oder links von der arithmetischen Mitte des Spektrums um den Medianwähler konkurrieren (was im politischen Spektrum auch eine recht extreme Position sein kann).⁴³

42 Schließlich sei angemerkt, dass das allein auf Parteien ausgerichtete Listenwahlsystem die durch Parteien hervorgerufenen politischen Effekte noch verschärft. Denn durch diese institutionelle Ausgestaltung wird die Partei für den Kandidaten letztlich wichtiger als der Wähler, weil sie ihm als Partei auch dann zu einem Mandat verhelfen kann, wenn er individuell beim Werben um die Gunst der Wähler unterliegt; die Partei verschafft ihm nämlich nicht nur die logistischen und finanziellen Möglichkeiten, um überhaupt um den Wähler werben zu können, sondern kann ihm mit einem aussichtsreichen Listenplatz gleichsam auch als Versicherung dienen. Umgekehrt kann freilich nur diejenige Partei überhaupt mandatsträchtige Listenplätze anbieten, deren Mandatsträger die Wähler überzeugen. Im vorliegenden Beitrag kann ich diese Zusammenhänge, zu denen es eine reichhaltige politikwissenschaftliche und politökonomische Forschung gibt, freilich nur rudimentär andeuten.

43 Wichtig scheint in diesem Zusammenhang noch der Hinweis, dass das eine starke Intuition belegende Medianwähler-Theorem sich nur mit einer Reihe von Annahmen mathematisch formalisieren lässt, zu denen ein eindimensionaler Politikraum, ein Zwei-Parteien-Mehrheitswahlsystem und Wählerpräferenzen mit einem einzigen bestimmbar Maximum (sog. ‚*single-peaked preferences*‘) gehören, die in der Realität allenfalls selten anzutreffen sein dürften.

Die theoretische Erklärung dieses Phänomens geht auf das Medianwähler-Theorem von *Anthony Downs* zurück.⁴⁴ Inspiriert wurde *Downs* dabei von einem Aufsatz des Ökonomen *Harold Hotelling*.⁴⁵ *Downs* orientiert sich an der demokratietheoretischen Konzeption von *Schumpeter*, demzufolge Kandidaten (und für die hier gegenständliche Frage: auch politische Parteien) um Wählerstimmen konkurrieren und ihre Programme so ausrichten, dass sie möglichst viele Wähler gewinnen können.⁴⁶ Legt man diese Annahmen zugrunde, dann kommt man zu dem Ergebnis, dass sich die Parteien (wie auch parteiunabhängige Kandidaten) immer um den Medianwähler scharen. Rückt nämlich ein Kandidat oder eine Partei im politischen Spektrum ein wenig nach rechts oder links, dann kann die andere Partei oder ein anderer Kandidat sofort nachziehen und die Wähler nahe der Mitte einsammeln, von denen sich der andere Bewerber „entfernt“ hat.

Der Medianwähler-Effekt wird durch die Parteien aber noch verstärkt. So gibt es Erweiterungen des *Downs'schen* Modells, die zeigen, dass linke Parteien eher rechte Kandidaten aufstellen und sich in rechten Parteien eher linke Kandidaten durchzusetzen vermögen, weil sich dadurch die Aussichten erhöhen, Medianwählerstimmen zu gewinnen: Die Wähler am Rand werden ohnehin den ihnen nächstehenden Kandidaten, entscheidend ist daher der Kampf um die Wähler der Mitte. Die Auslese bei parteiinternen Wahlen führt also zu einer weiteren „Medianisierung“.

Immerhin führt die demokratische Binnenverfassung der Parteien, für die sich *Leibholz* wohl vornehmlich aus anderen Gründen so leidenschaftlich eingesetzt hat,⁴⁷ dazu, dass auch die Parteiführung den Medianwähler innerhalb der Partei gewinnen muss, so dass die leidvolle historische Erfahrung mit der Verabsolutierung des Führerprinzips gemildert zu sein scheint.⁴⁸

Was bedeutet nun diese Medianisierung der Politik für das klassische Repräsentationsmodell, demzufolge die Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes im Parlament zusammentreten, um dort den Willen des Souveräns abzubilden und in die staatliche Wirklichkeit zu überführen? Zum einen ließe sich sagen, die Orientierung am Median der politischen Meinungen führe zur Repräsentation des „wahren Volkswillens“ (über den noch zu sprechen sein wird). Sollten wir uns darüber nicht freuen, wenn wir oben die Konzentration auf Partikularinteressen geißelt haben? Die Antwort fällt nicht leicht, weil ein Maßstab innerhalb des aufgespannten Modellrahmens fehlt. Aber die Beobachtung, dass auch die Konzentration auf den Medianwähler letztlich die Repräsentation des ganzen Volkes verhindert, wenn sie sich zu einer „Diktatur“ des Medianwählers zuspitzt (so dass sich, wie wir in der jüngeren

44 *A. Downs*, *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957.

45 *H. Hotelling*, *Stability in Competition*, *Economic Journal* 39 (1929), 41.

46 Etwa *J. Schumpeter*, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (1942), New York 1975, S. 269 ff. (Chapter XXII).

47 *Leibholz*, *Repräsentation* (Fn. 7), S. 246 ff.

48 Vgl. aber (ohne Notwendigkeit einer demokratischen Binnenverfassung): *A. Hirschman*, *Exit, Voice, Loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge (Mass.) 1970.

politischen Debatte sowohl am linken wie am rechten Rand des politischen Spektrums beobachten, eine nicht unerhebliche Zahl von Bürgern und Wählern nicht mehr repräsentiert fühlt), legt doch den Schluss nahe, dass paradoxerweise nicht nur Partikularinteressen, sondern auch die Medianisierung der Politik zu einer Verminderung jedenfalls der Repräsentationswahrnehmung führen.

d) *Folgen*

Festzuhalten ist, dass sich auch aus dem theoretischen Ansatz der Neuen Politischen Ökonomie Argumente gewinnen lassen, die *Leibholz'* Grundhypothese insoweit stützen, als sie zeigen, dass im Parteienstaat der Abgeordnete jedenfalls nicht nur Repräsentant des (ganzen) Volkes ist und dem Volkswillen im Parlament zur Geltung verhilft, sondern im Wesentlichen auch Exponent seiner Partei, und dass aus diesem Grunde die idealisierende Idee von der Repräsentation des ganzen Volkes durch die Abgeordneten im Parteienstaat eine Utopie ist.

Interessanterweise können Parteien für Repräsentation in zweierlei Hinsicht ein Problem darstellen: Zum einen können sie von der Repräsentation des ganzen Volkes ablenken, insofern sie sich Partikularinteressen zu Eigen machen und „ihrem“ Abgeordneten oktroyieren. Zum anderen kann aber auch gerade die Orientierung am Medianwähler dazu führen, dass nicht mehr das gesamte politische Spektrum, also das ganze Volk, abgebildet wird. Parteien verzerren somit die Repräsentation, und es ist einmal mehr erkennbar, dass eine echte Repräsentation des Volkswillens nicht möglich ist: Entweder werden die Interessen der „Mitte“ der Wählerschaft vernachlässigt – oder der Wille der am Rand stehenden Wähler wird nicht berücksichtigt. Hier nun die Lösung des Problems in einer personalisierten Verhältniswahl zu sehen, greift jedoch zu kurz, solange die Kandidaten durch ihre Parteimitgliedschaft faktisch gebunden sind.⁴⁹

2. **Der Abgeordnete als Vertreter des ganzen Volkes**

Nachdem wir nun erörtert haben, welche Schwierigkeiten die Parteienstaatlichkeit dem Repräsentationsgedanken verschafft, wollen wir uns nun der Frage zuwenden, ob Repräsentation gedanklich denn ohne Parteien, also nur im Verhältnis vom Bürger zum Abgeordneten, funktionieren kann. Mit Hilfe der Neuen Politischen Ökonomie kann erklärt werden, warum sich häufig beobachten lässt, dass Abgeordnete nicht in ihrer Rolle als Vertreter des ganzen Volkes ein wie auch immer definiertes Gemeinwohl, sondern offenkundig Partikularinteressen verfolgen (auch wenn sie diese mit scheinrationalen Argumenten zu rechtfertigen versuchen) – und das eben, ohne dass es dafür der Parteien bedürfte: Das politische System schafft nämlich erhebliche Anreize, welche die Verfolgung solcher Individualinteressen attraktiv machen.

49 Dazu oben III. 1. b).

a) *Der Einfluss von Partikularinteressen*

Ein populäres Beispiel aus der Neuen Politischen Ökonomie ist der rationaltheoretische Blick auf die in der gesellschaftlichen Debatte oft als Lobbyismus bezeichneten Mechanismen der Durchsetzung von Partikularinteressen. Das Grundproblem ist leicht erklärt:⁵⁰ Kleine Gruppen mit besonders prononcierten Interessen machen sich die „rationale Ignoranz“ der Mehrheit der Wähler und das Interesse der Politiker an der Stimmenmaximierung zunutze. Im Mittelpunkt dieses Sonderinteressen-Effekts steht eine bestimmte politische Entscheidung, die einen großen Nutzen für eine kleine Gruppe von Wählern verspricht, aber mit einem externen Effekt einher geht, der geringe Kosten für eine sehr viel größere Gruppe anderer Wähler erzeugt. Die kleine Wählergruppe hat ein besonderes Interesse daran, sich zu organisieren und konzertiert zu handeln. Aus der Perspektive des Politikers dominiert das Thema die Wahlentscheidung der Gruppe; will er diese Gruppe als Wähler hinter sich bringen, so muss er ihre Forderung erfüllen. Dagegen ist die große Gruppe von Wählern, die die Kosten dieser Entscheidung trägt, mit Blick auf das konkrete Vorhaben in der Regel – aus rationalen Gründen – desinteressiert, weil die Auswirkung auf den persönlichen Wohlstand unterhalb der Wahrnehmungsschwelle liegt, weil also die Kosten, sich über diese politischen Entscheidungen und ihre Auswirkungen zu informieren, den Nutzen der Information selbst dann überwiegen, wenn allein durch die Information die Entscheidung abgewendet werden könnte. Aus diesem Grund haben Politiker starke Anreize, derlei Sonderinteressen wahrzunehmen, selbst wenn das nicht im Interesse des – wie auch immer verstandenen – Gemeinwohls liegt. Denn sie werden von der kleinen Gruppe belohnt, von der großen aber in aller Regel nicht bestraft. Besonders attraktiv ist der *Public Choice Theory* zufolge die Verfolgung von Sonderinteressen für Politiker dann, wenn die Lasten von Personen getragen werden, die aufgrund der politischen Konstellation keine Stimme haben: etwa weil zukünftige Generationen belastet werden („politische Kurzsichtigkeit“) oder Menschen angrenzender Länder oder Regionen, in denen der jeweilige Politiker oder seine Partei nicht oder zu einem anderen Zeitpunkt zur Wahl stehen.⁵¹ Besonders dramatisch wird dieses Problem schließlich dadurch, dass es sich durch politische Tauschgeschäfte⁵² vervielfacht, und externe Effekte bei Gruppen auftreten können, die an der jeweiligen Wahl nicht beteiligt sind. Tritt beispielsweise eine Partei nur in den Städten A, B und C an, können externe Effekte in D und E unberücksichtigt bleiben.

Als Beispiel mag die Diskussion dienen, die nach der Bundestagswahl 2009 um die Herabsetzung des Mehrwertsteuersatzes bei Hotelübernachtungen von 19 % auf 7 % aufkam. Die Hoteliers hatten in der Zeit der Wirtschaftskrise keine Möglichkeit, ihre Preise zu

50 Vgl. *M. Olson*, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge (Mass.) 1965.

51 Vgl. *N. Petersen*, *Demokratie und Grundgesetz – Veränderungen des Demokratieprinzips in Art. 20 Abs. 2 GG angesichts der Herausforderungen moderner Staatlichkeit*, *JöR* 58 (2010), 137 ff.

52 In der *Public Choice* Literatur firmiert dieses Phänomen unter dem Begriff „log rolling“ (Kuhhandel). Ein eindrucksvolles aktuelles Beispiel aus dem US-Senat kann unter <http://www.c-spanvideo.org/program/284890-1> bei 150:59 (= 2:30:59) abgerufen werden.

erhöhen. Durch die Reduzierung des Mehrwertsteuersatzes, die in aller Regel nicht an die Übernachtungsgäste weitergegeben wurde, konnte das Beherbergungsgewerbe in einem Schritt eine Preiserhöhung um 12 Prozentpunkte realisieren, die letztlich als Steuermindereinnahmen entweder durch Steuererhöhungen an anderer Stelle kompensiert werden musste (eine Gegenfinanzierung wurde indessen nicht beschlossen) oder durch eine erhöhte Verschuldung von zukünftigen Generationen getragen werden muss. Das Thema wurde durch die Medien aufgegriffen, weil die Regierungspartei, die die Mehrwertsteuerreduzierung durchsetzte, in erheblichem Umfang Parteispenden von Hoteliers erhalten hatte; ansonsten wäre die Steuerreduzierung der rationalen Ignoranz des Wahlvolkes wegen möglicherweise überhaupt nicht wahrgenommen worden.

Die *Public Choice Theory* erklärt hier, was uns auch aus der allgemeinen Lebenserfahrung einleuchtet. Aber sie gibt uns gleichzeitig einen theoretischen Rahmen, mit dessen Hilfe wir nicht nur aus anekdotischer Erfahrung, sondern aus Modellen Vorhersagen ableiten können, die dieses Verhalten beschreiben.

b) *Die Wirksamkeit von Repräsentation*

Ein wichtiger Aspekt unseres Problems ist die ungleichmäßige Verteilung von Informationen (Informationsasymmetrie) zwischen Wählern und Politikern. Möglicherweise hält die Ökonomik hier aber auch Lösungsansätze bereit. Mit solchen Problemstellungen befasst sich unter anderem die rationaltheoretisch fundierte, mikroökonomische *Principal-Agent*-Theorie: In ihren Modellen führt der „Agent“ im Auftrag des „Prinzipals“ eine Aufgabe aus, von welcher der Prinzipal profitiert, und erhält dafür vom Prinzipal einen vertraglich festgeschriebenen „Lohn“. Neben dem klassischen Arbeitsverhältnis können solche „Verträge“ Dienste aller Art beschreiben, und sie lassen sich auch auf das Verhältnis von Wählern und Politikern übertragen.⁵³ Für die von ihr beschriebenen Probleme etwa der *adversen Selektion*⁵⁴ hat sie Lösungsmodelle entworfen, die möglicherweise auf die politische Wirklichkeit angepasst werden könnten.

Betrachten wir das Abgeordnetenmandat als Anwendungsfall für Informationsasymmetrien in einer Prinzipal-Agenten-Beziehung, so liegt das Problem für den Wähler vor allem darin,

53 In der politischen Ökonomie wird sogar für das Verhältnis der Bürger zu den staatlichen Organen eine Analogie zum Prinzipal-Agenten-Verhältnis gezogen. Dabei werden die Bürger als Prinzipale und die staatlichen Organe als Agenten bezeichnet. S. dazu näher *J. Buchanan*, *The Limits of Liberty*, 1975.

54 Vgl. *A. Nicklisch/N. Petersen*, Vertragstheorie, in: *Towfigh/Petersen* (Fn. 38), S. 121 f. Die *adverse Selektion* beschreibt einen Mechanismus, in dem es infolge der Informationsasymmetrie zwischen Prinzipal (z.B. einem Käufer, der die Qualität des Produkts letztlich nicht zuverlässig ermitteln kann) und Agent (z.B. einem Verkäufer, der sein Produkt und dessen Qualität genau kennt) zu einer Abwärtsspirale kommt: Es werden immer schlechtere Güter zu immer niedrigeren Preisen angeboten, weil der vom mit dem Informationsrisiko belasteten Käufer gebotene gemittelte Preis (= gewichteter Durchschnitt des Verhältnisses von guten und schlechten Produkten im Markt) nur für jene Verkäufer attraktiv ist, deren Gut „schlecht“, d.h. weniger Wert ist als der Durchschnittspreis. Diejenigen, die über „gute“ Güter verfügen, bleiben dem Markt dagegen fern, weswegen man davon spricht, dass der Marktmechanismus hier zu einer – gemessen an seiner Aufgabe „adversen“ – Selektion führt.

dass er die Leistungsfähigkeit eines Abgeordneten im Voraus nur schwer abschätzen kann.⁵⁵ Eine Möglichkeit besteht darin, dass der Kandidat seine Eignung mittels eines glaubhaften Signals anzeigt: das ermöglicht es der gut informierten Vertragsseite (also dem Abgeordneten), die Informationsasymmetrie bei der Wahl zu überwinden.⁵⁶ Der vertragstheoretisch interessanter Teil ist aber die umgekehrte Konstellation, in der nicht der Agent seine Qualität signalisiert, sondern der Prinzipal durch geschicktes „Vertragsdesign“ – das wären vor allem entsprechende Gesetze – den Agenten (also den Abgeordneten) nötigt, verborgene Informationen vor der Wahl zu offenbaren (sog. *Screening*). Probleme können aber auch nach der Wahl bestehen, etwa wenn die Abgeordneten bei ihren Handlungen schlecht beobachtet werden können. Dass bestimmte politische Ziele nicht erreicht werden, kann am Koalitionspartner liegen, an der schlechten wirtschaftlichen Konjunktur oder auch an einer nicht unerheblichen Parteispende oder dem Einfluss von Lobbyisten. Eine solche „nachvertragliche“ Unsicherheit wird von Ökonomen als *moral hazard* bezeichnet: Der Agent ist zwar vertraglich verpflichtet, sich gebührend anzustrengen, hat aber oft entgegenlaufende Interessen: Der Prinzipal möchte für den von ihm gezahlten Lohn den größtmöglichen Arbeitseinsatz sehen, der Agent hat Anreize, den Lohn mit möglichst minimalem Aufwand zu erhalten. Die Ansätze, die die Vertragsökonomie für diese Fälle bereithält, führen nicht zu einer effizienten Lösung, sondern nur zur bestmöglichen Antwort auf die Informationsasymmetrie (sog. *second-best*-Lösung).

An dieser Stelle muss ich mich mit diesen Andeutungen bescheiden. Für eine ernsthafte Analyse müssten die einzelnen in unserem politischen Kontext relevanten Faktoren (ggf. erst empirisch) ermittelt und so formalisiert werden, dass man sie in die theoretische Modellwelt einführen kann. Erst die präzise Formalisierung erlaubt dann klare theoretische Schlussfolgerungen, die ihrerseits empirischer Überprüfung bedürfen. Die Anwendung der angesprochenen theoretischen Ansätze konkret auf die Frage der Repräsentation scheint aber vielversprechend. Sie zeigt einerseits, dass Politiker auch unabhängig von Parteien nicht unerhebliche Anreize haben können, andere Interessen als jene des Gemeinwohls zu verfolgen; andererseits weist sie aber auch den Weg, wie versucht werden kann, die Interessen der Repräsentanten auf diejenigen der Repräsentierten auszurichten. Außerdem steht zu erwarten, dass sich erweist, dass eine ganze Reihe von Mechanismen, die etwa aus der Vertragstheorie abgeleitet werden können, bereits im Staatsrecht verankert sind; für sie gewönne man mit dieser Erkenntnis eine weitere theoretische Begründung.

55 Vgl. *G. Akerlof*, The Market for “Lemons”. Quality Uncertainty and the Market Mechanism, QJE 84 (1970), 488 ff.

56 Ein solches Signal könnte auch der Beitritt zu einer Partei sein, vgl. *J. Snyder & M. Ting*, An Informational Rationale for Political Parties, AJPS 46 (2002), 90 ff.

3. Die Existenz eines auf individuelle Präferenzen rückführbaren Volkswillens

Schließlich soll hier mit Hilfe der Neuen Politischen Ökonomie dargelegt werden, warum auch der Bezugspunkt des Repräsentationsgedankens – ein auf individuellen Präferenzen rückführbarer Volkswille – in letzter Konsequenz fragwürdig scheint. Dies hängt zusammen mit einem fundamentalen, prinzipiellen Problem der Aggregation individueller Präferenzordnungen zu einer sozialen Wohlfahrtsfunktion, die der spätere Nobelpreisträger *Kenneth Arrow* 1951 in seiner Dissertation *Social Choice and Individual Values* aufgezeigt hat. Er hat sich die Frage gestellt, ob sich systematisch ein Wahl- bzw. Abstimmungsverfahren finden lässt, das universell anwendbar ist und alle Kriterien erfüllt, die er für eine Wahl erforderlich hielt – und mathematisch mit seinem sog. Unmöglichkeitstheorem bewiesen, dass es unter den von ihm postulierten Prämissen ein solches Verfahren nicht geben kann.

Arrow postuliert vier Erfordernisse für ein Abstimmungs- bzw. Wahlverfahren:

- Erstens muss das Ergebnis des Wahlverfahrens, also die kollektive Präferenzordnung, transitiv sein. Das bedeutet, dass die Präferenzen so geordnet sind, dass für drei mit a , b und c bezeichnete Optionen gilt: wenn $a > b$ und $b > c$, dann muss auch $a > c$ gelten.
- Zweitens das kollektive Ranking zweier Alternativen von irrelevanten Alternativen unabhängig sein.
- Drittens muss das sog. *Pareto*-Kriterium erfüllt werden, das heißt, wenn alle Wähler eine Option einer anderen vorziehen, muss sich dies auch in der Kollektiventscheidung spiegeln.
- Viertens darf es keinen Diktator geben, also kein Individuum, dessen Präferenzen automatisch die Kollektiventscheidung determinieren.

Auf Grundlage dieser vier Annahmen hat *Arrow* gezeigt, dass es bei drei oder mehr Optionen, die zwei oder mehr Wählern zur Wahl gestellt werden, immer möglich ist, eine Präferenzordnung zu formulieren, bei der das Finden einer konsistenten Kollektiventscheidung unmöglich ist: Jedes denkbare Wahlverfahren verletzt entweder eines der vier Kriterien oder ist nicht universell anwendbar.⁵⁷

57 Heerscharen von Mathematikern und Ökonomen versuchen, dieser unerbittlichen Erkenntnis zu entgehen, indem sie Modelle entwickeln, die einzelne der Kriterien aufzuweichen versuchen – bislang ohne durchgreifenden Erfolg. Für das Diktator- und das Pareto-Kriterium steht eine Modifikation nicht zur Diskussion. Bei der Transitivität ließen sich ggf. Kompromisse machen – vielleicht genügt es, wenn wir nur den Gewinner einer Wahl ermitteln –, aber Erweiterungen des Arrow-Theorems haben gezeigt, dass es auch dann noch erhebliche Schwierigkeiten gibt. Ob das Kriterium der Unabhängigkeit von irrelevanten Alternativen aufgegeben oder aufgeweicht werden soll, wird in der Tat diskutiert; es fehlen aber noch gute Begründungen, die ein gegen dieses Kriterium verstoßendes Wahlverfahren rationalisieren könnten. Hoffnung gibt es schließlich beim Kriterium der Universalität: Es hat sich ein reger Forschungszweig herausgebildet, um Modelle zu entwickeln, die für bestimmte Situationen Verfahren bieten, die unsere Probleme vermeiden. Für den politischen Diskurs sind alternative Modelle interessant, die nicht von völlig beliebigen Präferenzordnungen der Wähler, sondern von in der Regel sehr

Arrows Beweis bedeutet in letzter Konsequenz, dass es aus prinzipiellen Erwägungen keinen Volkswillen geben kann, der rational auf eine Aggregation von individuellen Präferenzordnungen zurückgeführt werden kann. Der pragmatische Einwand, dass wir selten über mehr als zwei Optionen abstimmen und das Unmöglichkeitstheorem daher nur in Ausnahmefällen greife,⁵⁸ geht ins Leere, weil er die Komplexität politischer Entscheidungen und ihre Kontextualität ausblendet. Denn der Volkswille, auf den sich jedenfalls das hergebrachte Repräsentationsprinzip bezieht, ist nicht der Wille, der sich in einer einzelnen Abstimmung – sagen wir zwischen den zwei für eine Gesundheitssystem zur Wahl gestellten Optionen „Kopfpauschale“ oder „Bürgerversicherung“ – bildet. Solche plebiszitär gedachten Abstimmungen gibt es in der Praxis auch gar nicht. Außerdem würde schon die Verkettung solcher Abstimmungen zu den Problemen führen, die *Arrow* beschreibt. Aber auch bei einer einfachen Wahlentscheidung, etwa zum Bundestag, stimmt der Wähler mit der Erst- wie mit der Zweitstimme über einen ganzen Strauß von politischen Präferenzen ab. Besonders deutlich wird das Problem freilich, wenn man sich den Volkswillen hinsichtlich des Bundeshaushaltes vorstellt: Wie sollen die Steuereinnahmen eingesetzt werden, wie sollen Ausgaben etwa für Soziales, Bildung oder Rüstung priorisiert, wie gewichtet werden? Ein wie auch immer rational auf die Präferenzen der Bürger rückführbarer „Volkswille“ kann nicht gebildet werden. Und wenn er nicht gebildet werden kann, dann kann jedenfalls ein solcher Volkswille auch nicht repräsentiert werden. Interessanter Weise gilt dies übrigens nicht nur für den „Volkswillen“, sondern für jede Form eines kollektiven Willens, also etwa auch für den „Parteiwillen“ und für die Repräsentation des „Parteivolkes“ in den demokratisch verfassten Organen der Partei. Das bedeutet, dass auch nicht mehr beansprucht werden kann, dass eine Partei etwa einen bestimmten Ausschnitt des Volkes repräsentiere.

Repräsentation kann dann nicht mehr im Sinne einer Mandatierung, sondern nur noch im Sinne einer Delegation verstanden werden – die Abgeordneten entscheiden nicht nach dem Willen des Volkes, sondern anstelle des Volkes.

IV. Konsequenzen

Welche Konsequenzen sind nun aus der Betrachtung des Repräsentationsprinzips im Lichte der Neuen Politischen Ökonomie zu ziehen? Insgesamt ist ein Spannungsverhältnis zwischen normativem Anspruch und politischer Wirklichkeit zu konstatieren. Zum ersten hat sich gezeigt, dass der Repräsentationsgedanke sich jedenfalls nicht auf den Volkswillen beziehen

geordneten (politischen) Konflikten ausgehen. Vgl. dazu auch den Überblick bei *A. Sen*, *The Possibility of Social Choice*, Nobel Lecture, *American Economic Review* 89 (1999), 349 ff.

Ferner soll hier der Vollständigkeit halber darauf hingewiesen werden, dass das oben geschilderte *Downs'sche* Medianwähler-Theorem eine mögliche Lösung des *Arrow*-Theorems darstellt: Gelingt eine Aggregation beim Median, so erfüllt diese alle *Arrow'schen* Kriterien. Allerdings sind die *Downs'schen* Modellannahmen (vgl. Fn. 43), v.a. der eindimensionale Politikraum und die *single-peaked preferences* der Akteure, in der Realität wohl nicht anzutreffen.

58 *Hartmann*, *Eigeninteresse*, (Fn. 41) S. 22.

kann; insofern wäre, will man an ihm festhalten, zu spezifizieren, worauf er sich beziehen und wie er ausgestaltet sein soll. Zum zweiten ist deutlich geworden, dass Abgeordnete schon ohne Parteien erhebliche Anreize haben können, Partikularinteressen zu verfolgen, und dass diese Anreize sich im Parteienstaat noch einmal erheblich verstärken. Dass Abgeordnete und Parteien – sowie Abgeordnete in ihrer Gefolgschaft zu ihrer Partei – diesen Anreizen auch folgen, erscheint plausibel und wird weithin zugestanden; wie groß diese Effekte in der politischen Wirklichkeit tatsächlich sind, müsste empirisch untersucht werden. Jedenfalls kann sich ein repräsentatives Demokratiekonzept wohl realistischerweise auch nicht auf die Repräsentation des ganzen Volkes beziehen. Weder kann der einzelne Abgeordnete, noch die Partei, noch das gesamte parlamentarische System als das ganze Volk repräsentierend verstanden werden.

Die drei Staatsrechtler, die ich hier stellvertretend und bisweilen vielleicht etwas pointiert zu den prototypischen Protagonisten im Streit um die Repräsentation gemacht habe – *Leibholz*, *Hesse* und *Stolleis* – haben die drei Wege beschritten, die mir als Lösung der Frage nach der Repräsentation möglich scheinen. Für *Hesse* spielt der Repräsentationsgedanke keine erkennbare Rolle, man könnte – vielleicht überspitzt – sagen, dass er ihn aufgegeben hat. Findet sich kein überzeugendes Repräsentationskonzept, wird dies letztlich die zu ziehende Konsequenz sein. Für *Leibholz* und *Stolleis* spielt der Repräsentationsgedanke eine wichtige, den demokratischen Staat legitimierende Rolle. Die Idee der voluntativen Rückbindung des Staates an das Volk, dem zu dienen er bestimmt ist, hat etwas bestechend Einnehmendes. Sie beschreiten daher andere Wege. *Leibholz* gibt den Repräsentationsgedanken auf, um ihn durch eine andere Legitimationsidee – die Identität – zu ersetzen, die dieselbe legitimatorische Kraft haben und ebenfalls den Willen des Volkes zum Dreh- und Angelpunkt demokratischer Herrschaft machen soll. *Stolleis* schließlich hält in Ermangelung eines tragfähigen Alternativkonzepts am Repräsentationsgedanken im Sinne einer Fiktion fest, will aber einerseits das Verständnis von Repräsentation modifizieren und andererseits institutionell sicherstellen, dass das Repräsentationsprinzip wirksam werden kann, also vor allem Störungen abwehren.

Diese drei Möglichkeiten stehen uns heute nach wie vor offen. *Leibholz* ist einen der Wege mit einer konkreten Alternative gedanklich bis zum Schluss gegangen; eine tragfähige Lösung hat er nicht finden können. Es ist Aufgabe der modernen Staatsrechtslehre weiterzusehen.