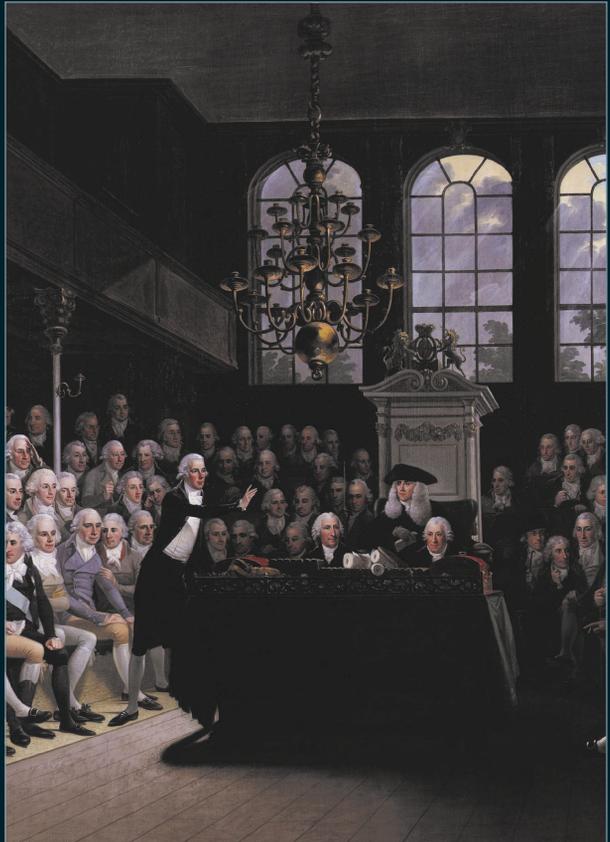


Rüdiger Voigt [Hrsg.]

Repräsentation

Eine Schlüsselkategorie der Demokratie

STAATSVERSTÄNDNISSE



Nomos

Wissenschaftlicher Beirat:

Klaus von Beyme, Heidelberg

Horst Bredekamp, Berlin

Norbert Campagna, Luxemburg

Wolfgang Kersting, Kiel

Herfried Münkler, Berlin

Henning Ottmann, München

Walter Pauly, Jena

Volker Reinhardt, Fribourg

Tine Stein, Göttingen

Kazuhiro Takii, Kyoto

Pedro Hermilio Villas Bôas Castelo Branco, Rio de Janeiro

Loïc Wacquant, Berkeley

Barbara Zehnpfennig, Passau

Staatsverständnisse

herausgegeben von

Rüdiger Voigt

Band 129

Rüdiger Voigt [Hrsg.]

Repräsentation

Eine Schlüsselkategorie der Demokratie



Nomos

© Titelbild: The House of Commons (Karl Anton Hickel, 1793–94).

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-5334-5 (Print)

ISBN 978-3-8452-9469-8 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Editorial

Das Staatsverständnis hat sich im Laufe der Jahrhunderte immer wieder grundlegend gewandelt. Wir sind Zeugen einer Entwicklung, an deren Ende die Auflösung der uns bekannten Form des territorial definierten Nationalstaates zu stehen scheint. Denn die Globalisierung führt nicht nur zu ökonomischen und technischen Veränderungen, sondern sie hat vor allem auch Auswirkungen auf die Staatlichkeit. Ob die »Entgrenzung der Staatenwelt« jemals zu einem Weltstaat führen wird, ist allerdings zweifelhaft. Umso interessanter sind die Theorien der Staatsdenker, deren Modelle und Theorien, aber auch Utopien, uns Einblick in den Prozess der Entstehung und des Wandels von Staatsverständnissen geben, einen Wandel, der nicht mit der Globalisierung begonnen hat und nicht mit ihr enden wird.

Auf die Staatsideen von Platon und Aristoteles, auf denen alle Überlegungen über den Staat basieren, wird unter dem Leitthema »Wiederaneignung der Klassiker« immer wieder zurück zu kommen sein. Der Schwerpunkt der in der Reihe *Staatsverständnisse* veröffentlichten Arbeiten liegt allerdings auf den neuzeitlichen Ideen vom Staat. Dieses Spektrum reicht von dem Altmeister *Niccolò Machiavelli*, der wie kein Anderer den engen Zusammenhang zwischen Staatstheorie und Staatspraxis verkörpert, über *Thomas Hobbes*, den Vater des Leviathan, bis hin zu *Karl Marx*, den sicher einflussreichsten Staatsdenker der Neuzeit, und schließlich zu den Weimarer Staatstheoretikern *Carl Schmitt*, *Hans Kelsen* und *Hermann Heller* und weiter zu den zeitgenössischen Theoretikern.

Nicht nur die Verfälschung der Marxschen Ideen zu einer marxistischen Ideologie, die einen repressiven Staatsapparat rechtfertigen sollte, macht deutlich, dass Theorie und Praxis des Staates nicht auf Dauer von einander zu trennen sind. Auch die Verstrickungen Carl Schmitts in die nationalsozialistischen Machenschaften, die heute sein Bild als führender Staatsdenker seiner Epoche trüben, weisen in diese Richtung. Auf eine Analyse moderner Staatspraxis kann daher in diesem Zusammenhang nicht verzichtet werden.

Was ergibt sich daraus für ein zeitgemäßes Verständnis des Staates im Sinne einer modernen Staatswissenschaft? Die Reihe *Staatsverständnisse* richtet sich mit dieser Fragestellung nicht nur an (politische) Philosophen, sondern vor allem auch an Studierende der Geistes- und Sozialwissenschaften. In den Beiträgen wird daher zum einen der Anschluss an den allgemeinen Diskurs hergestellt, zum anderen werden die wissenschaftlichen Erkenntnisse in klarer und aussagekräftiger Sprache – mit dem Mut zur Pointierung – vorgetragen. So wird auch der / die Studierende unmittelbar in die Problematik des Staatsdenkens eingeführt.

Prof. Dr. Rüdiger Voigt

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

Rüdiger Voigt

Repräsentation. Eine Schlüsselkategorie der Demokratie 11

Volker Neumann

Repräsentation als staatsrechtswissenschaftliches Thema vom Vormärz bis heute 15

Teil I: Staatlichkeit als repräsentative Ordnung

Henning Ottmann

Sparta versus Athen. Hobbes übersetzt und interpretiert Thukydides 47

Ulrich Thiele

Sieyès und Bentham: Die beiden Pioniere der repräsentativen Demokratie im Vergleich 59

Teil II: Repräsentation als asymmetrisches Herrschaftsverhältnis

Franziska Martinsen

Repräsentation versus Performativität. Feministische Perspektiven 81

Birgit Sauer

Das repräsentationalistische Paradox. Dekonstruktivistische und postkoloniale Kritik an den Verkürzungen der Repräsentationsdebatte und staatstheoretisch-feministische Erweiterungen 101

Teil III: Repräsentation versus Volkssouveränität

Oliver Hidalgo

Der antinomische Gegensatz zwischen Repräsentation und Volkssouveränität 125

<i>Peter Schröder</i>	
Der Streit um Repräsentation und Souveränität vor der <i>Glorious Revolution</i> : Die <i>Exclusion Crisis</i> als politisches Lehrstück	151

Teil IV: Repräsentation durch bildliche Darstellung

<i>Rüdiger Voigt</i>	
Dialektik der Repräsentation. Das Unsichtbare sichtbar machen	177
<i>Oliver W. Lembcke</i>	
Das Schauspiel der Einheit. Über Hobbes' Theorie politischer Re-Präsentation	197
<i>Karin Priester</i>	
Die Welt als Wille und Repräsentation. Anita Garibaldi und Albert Leo Schlageter als repräsentative Verkörperungen des Heroischen im Faschismus	219

Teil V: Repräsentation oder direkte Demokratie

<i>Andreas Anter</i>	
Die Krise der Repräsentation. Warum erfolgreiche populistische Parteien auf Schwächen im repräsentativen System verweisen	241
<i>Eike-Christian Hornig</i>	
Antagonismus vs. Verflechtung. Zum Verhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie	253
<i>Kálmán Pócsa</i>	
Volksabstimmungen und die Krise des repräsentativen Systems in dem Vereinigten Königreich	271
<i>Werner J. Patzelt</i>	
Repräsentation als Basis leistungsfähiger plebiszitärer Instrumente	287
Autoren/Autorinnen	309

Einleitung

Repräsentation. Eine Schlüsselkategorie der Demokratie

Die Frage, ob in einer repräsentativen Demokratie das Volk, von dem jede staatliche Gewalt ausgeht, so repräsentiert wird, dass es sich in der Politik der Herrschenden wiederfindet, ist eine der zentralen Fragen der Demokratietheorie. Dabei geht es nicht zuletzt um Vertrauen als Basis der Legitimität der Politik. Dieses Vertrauen des Volkes ist allerdings schwer zu gewinnen, aber sehr leicht zu verspielen. Es steht außer Frage, dass in einer Massendemokratie nicht jedes politische Problem dem gesamten Wahlvolk zur Entscheidung vorgelegt werden kann. Ein solches Verfahren wäre zu schwerfällig, zu langwierig und zudem unkalkulierbar. Ein direkter Volksentscheid sollte vielmehr für Fragen von nationaler Bedeutung bereitgehalten werden. Für die Alltagspolitik ist hingegen nach tauglichen Rezepten zu suchen, die sicherstellen, dass die Repräsentanten sich nicht verselbständigen, ihre Machtposition zu verewigen suchen und die Interessen der von ihnen Repräsentierten aus dem Blick verlieren.

Die liberalen Staaten des Westens sind fast ausnahmslos repräsentative Demokratien. Die Bundesrepublik Deutschland gehört ebenfalls diesem Verfassungstypus an. Anders als in der Weimarer Reichsverfassung fehlen im Grundgesetz direktdemokratische Elemente. Das deutsche Volk wird auf Bundesebene ausschließlich durch das von ihm gewählte Repräsentativorgan Deutscher Bundestag am politischen Geschehen beteiligt. Der Bundesrat, der ebenfalls – z.T. maßgeblich – an der Gesetzgebung mitwirkt, verfügt über eine wesentlich schwächere demokratische Legitimation. Die gewählten Repräsentanten legitimieren ihre Autorität mit dem Anspruch, dem Gesamtinteresse des Volkes (Gemeinwohl) zu dienen und auf diese Weise dessen „wahren Willen“ zu vollziehen. Dabei handelt es sich jedoch um eine rein formelle Repräsentation, die über die demokratische Qualität des Prinzips, Intentionen und Handlungen der Repräsentanten sowie über die Wahrnehmung durch die Repräsentierten für sich genommen nichts aussagt.

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) stand dem Repräsentationsprinzip daher äußerst skeptisch gegenüber. Für ihn waren die Regierenden lediglich Treuhänder des Volkes. Und für Alexis de Tocqueville (1805-1859), der – wie er stets betont hat – zwar die Demokratie liebte, „aus Instinkt“ aber aristokratisch dachte, führte Repräsentation sogar stets zu einer „Tyrannei der Mehrheit“. Ähnlich sah es auch John Stuart Mill (1806-1873). In Anlehnung an die Vorstellungen dieser Staatsdenker des 18. und 19. Jahrhunderts kann man die repräsentative Demokratie als Mischform

(Mischverfassung) aus demokratischen und aristokratischen Elementen charakterisieren (Dolph Sternberger).

1. Legitimation als Problem der Repräsentation

Entscheidendes Problem der politischen Repräsentation ist die Frage der Legitimation. Im Idealfall wird das Handeln der Repräsentanten von den Repräsentierten als eigenes anerkannt. Eine solchermaßen gelungene Legitimation durch Repräsentation ist allerdings an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, die nicht leicht zu erfüllen sind. Ernst-Wolfgang Böckenförde (1930-2019) hat diese Legitimation an die Bedingung geknüpft, dass jedes politische Handeln in einer ununterbrochenen Kette auf die Willensäußerung des Volkes bei der Wahl zurückgeführt werden kann („Legitimationskette“). Der Anklang an Max Webers (1864-1920) Typus der rationalen Herrschaft als eine von drei Typen legitimer Herrschaft ist unübersehbar. Da dies in dieser Stringenz in der Praxis kaum jemals möglich sein wird, handelt es sich allerdings lediglich um eine juristische Fiktion, die aber z.B. für eine (verfassungs-) richterliche Prüfung durchaus von Nutzen sein kann. Neben dieser Input-Legitimation kommt es besonders auf die Partizipation der Beherrschten (Throughput-Legitimation) an. Und schließlich ist das Ergebnis von zentraler Bedeutung (Output-Legitimation). Maßnahmen der Regierung, die für viele Menschen Nützliches hervorbringen, können demokratisch gewählt, aber auch nicht-demokratischen Regierungen durchaus die erwünschte Legitimation verschaffen, wie das Beispiel China zeigt.

2. Was ist Legitimation und was soll sie bewirken?

Repräsentation gehört zu den umstrittenen Begriffen der Politik, sie wird daher in Politikwissenschaft, Philosophie, Soziologie, Historiographie und Staatsrechtslehre kontrovers diskutiert. Die Frage „Was ist Repräsentation, wie soll sie vonstatten gehen und was soll sie bewirken?“, ist also nach wie vor aktuell. Thomas Hobbes (1588-1679) hat in seinem *Leviathan* (1651) Staatlichkeit als repräsentative Ordnung konzipiert und dabei die erste systematische Diskussion von „representation“ im englischsprachigen Raum geführt. Sein „Gesellschaftsvertrag“ ist allerdings in Wahrheit ein Unterwerfungsvertrag. Bereits sein Zeitgenosse John Locke (1632-1704) hat das kritisiert. Edmund Burke (1729-1797), wenn man so will, der „Stammvater“ der repräsentativen Demokratie, hat die Abgeordneten nicht als Stellvertreter eines Wahlkreises, sondern als Repräsentanten des gesamten Volkes bezeichnet (1774). Der Abgeordnete müsse sich sogar vom Willen seiner Wählerschaft frei machen, um dem allgemeinen Wohl zu dienen. Die Existenz eines solchen *ex*

ante bereits vorhandenen Gemeinwohls wird heute allerdings bestritten, dieses könne vielmehr nur *ex post* festgestellt werden.

Mit dem Aufkommen der Parteiendemokratie sind die Zweifel an der demokratischen Qualität der Repräsentation ständig gewachsen. Seitdem die Parteien immer mehr ihren Status als Volksparteien verlieren, fühlen sich die Repräsentierten immer weniger von den Repräsentanten repräsentiert. Gleichzeitig fühlen sich die Repräsentanten immer weniger den Repräsentierten gegenüber rechenschaftspflichtig. Das Beispiel der Steuererhebung macht das deutlich. Der dahinter stehende Verzicht auch gering verdienender Menschen auf einen Teil ihres sauer verdienten Geldes gerät dabei aus dem Blickfeld. Die Besteuerung wird von den Politikern als so selbstverständlich angesehen, dass sie das aus den Steuereinnahmen resultierende Geld – wie Gutsherren – „in die Hand nehmen“, um damit Wohltaten unter das Volk zu streuen. Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) hat die Gegenposition besonders prägnant vertreten: „Begriffe wie *Staatsfinanzen* oder *Steuern* sind Sklavenwörter“ (Gesellschaftsvertrag, 15. Kapitel). So wächst heute der mentale Abstand eher, als dass er sich verringern würde. Die Entfremdung nimmt zu, die Kommunikation funktioniert nicht (mehr). Diese Entwicklung wird durch Europäisierung, Globalisierung und Internationalisierung, die zur Abwanderung ursprünglich nationalstaatlicher Kompetenzen auf höhere Ebenen, zum Erstarken externer Akteure und zur Intransparenz politischen Entscheidens führt, noch verstärkt.

3. Die Frage nach der „wahren“ Demokratie

Welche Folgen hat das für die repräsentative Demokratie, die von Vielen als die einzig mögliche Form von Demokratie angesehen wird? Selbst die Schweiz, Inbegriff der direkten Volksbeteiligung an politischen Entscheidungen, ist eine indirekte repräsentative Demokratie, wenn auch mit einer wirkmächtigen Ergänzung durch direktdemokratische Elemente. Gerade im Zusammenhang mit der Entscheidung Großbritanniens, die Europäische Union zu verlassen, die auf das Ergebnis des EU-Referendums vom 23. Juni 2016 gestützt war, wird die Frage nach der „wahren“ Demokratie gestellt. Zwar handelte es sich dabei lediglich um ein konsultatives Referendum, bei dem 51,9% der Wähler (bei einer Wahlbeteiligung von 72,2%) gegen einen Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU votierten. Die britische Regierung sah sich aber an den Wählerwillen gebunden und verhandelte auf dieser Grundlage mit der EU. Das britische Unterhaus, dem traditionell die Souveränität im Staat zugesprochen wird, konnte sich allerdings nicht auf eine einheitliche oder zumindest mehrheitsfähige Lösung des Problems verständigen. Die Regierung der Premierministerin Theresa May konnte für den mit der EU ausgehandelten Austrittsvertrag keine Mehrheit in „ihrer“ Fraktion der Konservativen erreichen und musste zurück-

treten. Das System der repräsentativen Demokratie hat in Großbritannien versagt, und es fragt sich, welche Konsequenzen das auch für andere europäische Staaten haben wird.

4. Die unsichtbaren ‚Geister des Gemeinwesens‘

Es gehört zu den Aufgaben der Staatswissenschaften, sowohl der Natur der Legitimitätsprinzipien, dieser unsichtbaren ‚Geister des Gemeinwesens‘ (Guglielmo Ferrero 1928) im Allgemeinen, sowie der Repräsentation und ihrem Verhältnis zur Demokratie im Besonderen nachzugehen. Die repräsentative Demokratie in den liberaldemokratischen Staaten des Westens steht dabei im Vordergrund der Untersuchung. Das geschieht im vorliegenden Band in Form von 14 Beiträgen, die von Sozialwissenschaftlern und Sozialwissenschaftlerinnen sowie von Juristen und Philosophen verfasst worden sind. In sechs Teilen werden die Staatlichkeit als repräsentative Ordnung (I), die Repräsentation als asymmetrisches Herrschaftsverhältnis (II), der Gegensatz zwischen Repräsentation und Volkssouveränität (III), die Repräsentation durch bildliche Darstellung (IV) sowie die Frage nach der repräsentativen oder aber einer direkten Demokratie (V) behandelt. Der Fokus reicht von der athenischen Demokratie über Hobbes, Rousseau, Sieyès und Bentham bis zur Gegenwart. Neben deutschen Beispielen werden italienische, französische und britische Repräsentationsprobleme analysiert. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der feministischen Debatte. Den Autorinnen und Autoren ist es zu danken, dass dieser Band mit einer solchen anspruchsvollen Thematik zustande gekommen ist. Es ist zu hoffen, dass sein Inhalt die Diskussion beflügeln wird.

Repräsentation als staatsrechtswissenschaftliches Thema vom Vormärz bis heute

I. Begriffs- und ideengeschichtliche Vorbemerkung

Repräsentation ist nicht nur ein Thema der Staatsrechtslehre, sondern kommt in einigen anderen Wissenschaften vor, etwa in der Philosophie und Ästhetik sowie auch und vor allem in der Theologie.¹ Lexika und lateinisch-deutsche Wörterbücher geben als ursprüngliche Bedeutung von *repraesentatio* und *repraesentare* die Worte Vergegenwärtigung und Wieder-Vergegenwärtigung, aber auch einfach nur Darstellung an. Das Präfix „re“ dient also nicht nur der Wiedergabe von etwas, was sich bereits irgendwann früher und irgendwo anders ereignet hat, sondern bezeichnet auch einen Vorgang, in dem etwas hergestellt wird, was vorher nicht vorhanden war.² Hofmann beginnt seine Untersuchung der Ideengeschichte mit einem lateinischen Theologen aus dem frühen dritten Jahrhundert. Tertullian aus Karthago verwendete die Worte *repraesentatio* und *repraesentare* in seiner Abendmahlslehre, in der durch das Brot Christus „*ipsum corpus suum repraesentat*“, d. h. Christus sich durch das Brot darstellt.³ Diese Lehre war der Ausgangspunkt eines Streits, in dem es bis heute um die Frage geht, ob Christus im Brot wirklich und leibhaftig gegenwärtig ist, oder ob das Brot – wie die reformierte Theologie behauptet – nur ein Symbol ist. Repräsentation war also ursprünglich ein theologisches Thema. Zu einem staatsrechtswissenschaftlichen Thema wurde Repräsentation zwar bereits vor dem 19. Jahrhundert, aber erst jetzt im Vormärz wird sie mit demokratischen Vorstellungen verbunden. Es ging um die rechtliche Fassung einer Balance zwischen dem verunsicherten Absolutismus und der nicht erreichten Volkssouveränität.⁴

1 Einen umfassenden Überblick gibt Hofmann 1974/2003, S. 1–8 (Einleitung zur 4. Auflage).

2 Hofmann 1974, S. 44–47. Zur Etymologie auch Duso 2006, S. 34–39.

3 Hofmann 1974, S. 58–101.

4 Stolleis 1992, S. 102 f.

II. Repräsentation im Vormärz: Ideen und Interessen

1. Landständische oder repräsentative Verfassung

Erörterungen zum Thema Repräsentation im Vormärz hatten positivrechtliche Vorgaben zu beachten. Die Deutsche Bundesakte vom 8. Juli 1815 enthielt in ihrem Art. 13 diese Bestimmung: „In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden“. Als bald setzte eine rege Debatte zu der Frage ein, was „landständisch“ bedeutet, und in welchem Verhältnis eine solche Verfassung zu einer *repräsentativen* steht. Die Frage „landständisch oder repräsentativ?“ wies weit über ihren konkreten Anlass hinaus und warf grundsätzliche Fragen auf: Was ist Repräsentation? Wer ist Repräsentant, die Volksvertretung oder der Monarch? Wer wird repräsentiert, die Angehörigen des Volkes nach ihrer Zahl oder ihrem Rang? Oder werden gar keine Menschen repräsentiert, sondern der Wille, die Intelligenz oder die Idee des Volkes? Oder kommt es auf diese Fragen gar nicht an, weil Repräsentation eine Herrschaftsideologie ist, die der Bevormundung des vermeintlich unreifen Volkes dient?

Friedrich Gentz⁵ hatte für die Karlsbader Konferenz ein Gutachten zu Artikel 13 der Bundesakte verfasst, in dem er eine auf den ersten Blick trennscharfe Unterscheidung zwischen einer landständischen und einer repräsentativen Verfassung entwickelt hat.⁶ In landständischen Verfassungen würden Mitglieder oder Abgeordnete „durch sich selbst bestehender Körperschaften“ an der Ausübung der Staatsgewalt teilnehmen, wobei sie als Beauftragte eben dieser Körperschaften (Adel, Klerus, Städte etc.) und als Vertreter von ausschließlich deren Interessen tätig würden.⁷ Im Unterschied dazu würden in Repräsentativ-Verfassungen die Abgeordneten die „Gesamtmasse des Volkes“ vertreten. Auch die Aussagen, Repräsentativ-Verfassungen würden in letzter Instanz auf dem Prinzip der Volkssouveränität beruhen, eine Wahl der Repräsentanten durch das Volk vorsehen und „die beständige Tendenz“ zu einer Ausdehnung der Volksfreiheit aufweisen, sind sachlich gehalten. Das kann man von den weiteren Ausführungen nicht mehr sagen, in denen Repräsentativ-Verfassungen als Resultat von Gewalt und Willkür diffamiert werden, während zu landständischen Verfassungen gesagt wird, sie würden aus einer wohlgeordneten bürgerlichen Ge-

5 Zu Biographie und Werk von Gentz (1764–1832) s. *Stolleis* 1992, S. 145 f. Gentz war zunächst Schüler von Kant, dann von Burke, dessen „Reflections on the Revolution in France“ er 1793 ins Deutsche übersetzte. Zu den Karlsbader Beschlüssen sowie zur Denkschrift von Gentz und ihren Wirkungen s. *Goderbauer* 1989, S. 21–41.

6 Die „juristische Vagheit“ des Art. 13 DBA wird in der verfassungsgeschichtlichen Literatur auf seinen Kompromisscharakter zurückgeführt. Während die Großmächte, allen voran Österreich, das altständische Verfassungsprinzip wiederherstellen wollten, versuchten die süddeutschen Monarchen genau das zu verhindern, weil sie ein Wiedererstarken des gerade zu ihren Gunsten entmachteten Adels befürchteten. *Frotscher/Pieroth* 2018, Rn. 260 m. w. N.

7 *Gentz* 1844, S. 214, 215, 217 f.

sellschaft hervorgehen. Das Gutachten vermittelt den Eindruck, der Verfasser sei ein Berater von Metternich, was er ja auch war.⁸

Das Gutachten von Gentz wurde erstmals in einer Urkundensammlung veröffentlicht, deren Mitherausgeber Carl Theodor Welcker (1790–1869) war, der es in einem „Zusatz“ vernichtend und nicht ohne Polemik („Söldling der Machthaber“) kommentierte.⁹ Bei Art. 13 der Bundesakte handele es sich um eine Zusage der deutschen Fürsten während der Befreiungskriege, die auf eine zeitgemäße Wiederherstellung der deutschen Freiheitsrechte ausgerichtet gewesen sei. Gentz hingegen habe diese versprochene ständische Verfassung auf „bloß kastenmäßige feudalaristokratische Stände“ reduziert.¹⁰ Anders als Welcker leitete Carl v. Rotteck (1775–1840) seine Kritik am Gentz-Gutachten mit einer Definition der Landstände ein, zu denen er sagt, sie hätten mit den alten Feudalständen „wenig mehr als den Namen gemein“.¹¹ „Landstände im Sinne eines geläuterten, vernünftigen Staatsrechts für ein politisch mündiges Volk“ seien nichts Anderes als repräsentative Ausschüsse, die er mit drei Merkmalen näher umschreibt. Erstens stellen sie das gesamte Volk und nicht bloß einzelne Klassen dar, zweitens erfolgt diese Darstellung „in Natur und Wahrheit“, d. h. sie ist weder eine juristische Fiktion noch eine bloße Legitimationskategorie, und drittens setzen die Ausschüsse die Teilung der Gesellschaft in regierende und regierte Mitglieder voraus, wobei sie die regierten Untertanen repräsentieren.

Auch Friedrich Julius Stahl (1802–1861) hatte im Streit um die Alternative „ständische oder Repräsentativ-Verfassung“ Stellung bezogen.¹² Die von Gentz vorgenommene Entgegensetzung der beiden Verfassungstypen sei weder logisch noch geschichtlich stimmig, da er mit „ständisch“ bloß die altdeutsch landständische Verfassung meine, was zur Folge haben müsse, dass jede Abweichung von diesem Verfassungstyp als eine verwerfliche französisch-revolutionäre Repräsentativ-Verfassung erscheint. Zu welch schiefen Ergebnissen diese Betrachtung gelangen muss, zeigt Stahl am Beispiel der englischen Verfassung, die zu einer bloßen „Korruption der ständischen Verfassung“ würde. Die Lehre von Gentz lässt also keinen Raum für eine sinnvolle Weiterentwicklung altständischer Verfassungen. Da nun aber für Stahl die „Mischung“ altständischer und repräsentativer Prinzipien, die Durchdringung von Ständen und Einheit der Nation das „unabweisbare Postulat der Zeit“ ist, muss

8 Vgl. Podlech 1984, S. 534 f.

9 Welcker 1844, S. 223–242. Am Schluss des Kommentars sucht Welcker eine Antwort auf die Frage, warum der einst „geniale Schriftsteller“ und Kritiker der napoleonischen Unterdrückung Gentz zu einem Publizisten der Reaktion geworden sei, und findet sie in dessen „Schulden“ (241 f.).

10 Welcker 1844, S. 223 f.

11 Rotteck 1830, S. 235–238.

12 Stahl 1963, S. 365–372 (§§ 108, 109).

er diese Lehre für verheerend halten.¹³ Es zeigt sich einmal mehr, dass der vermeintliche „Reaktionär“ Stahl immer wieder für Überraschungen gut ist.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Ansicht von Gentz, zwischen einer landständischen und einer repräsentativen Verfassung bestehe ein unüberbrückbarer Gegensatz, sowohl von der liberalen als auch von der aufgeklärt konservativen Staatsrechtslehre zurückgewiesen wurde. Deshalb kann die These von Fraenkel, Gentz habe dazu beigetragen, die falsche Ansicht zu vertiefen, „dass das Repräsentativsystem mit der spezifisch deutschen Entwicklung im Widerspruch stehe, mit anderen Worten, dass sie ‚undeutsch‘ sei“, überhaupt nicht überzeugen.¹⁴

2. Wer repräsentiert wen oder was?

a) Der Monarch als Repräsentant des Nutzens des Volkes

Der preußische Beamte Freiherr von Seckendorff (1772–1852) soll für alle jene Staatsrechtler stehen, die im Vormärz den Monarchen zum alleinigen Repräsentanten von Staat und Volk ernannt haben.¹⁵ Seckendorffs Lehre knüpft weder an ein Gottesgnadentum noch an die Tradition der Gesellschaftsvertragstheorie an, sondern argumentiert juristisch-konstruktiv. Der Repräsentant wird mit Hilfe von vier Merkmalen definiert, nämlich Einheit, physische Persönlichkeit, rechtliche Bevormundung und ungefährdete Fortdauer der Repräsentation.¹⁶ Einheit steht gegen Mehrheit, da eine repräsentierende Mehrheit wiederum durch eine Einheit repräsentiert und so das Repräsentieren ohne Ende fortgesetzt werden müsste. Die individuelle Persönlichkeit, die repräsentiert, muss eine physische Person, also ein Mensch sein, woraus dann der Schluss gezogen wird, dass ein Kollegium, „es heiße nun Parlament, National-Convent, Deputierten-Kammer oder Landtag“, nicht repräsentieren kann. Da die Staats-Gesamtheit als bloß ideale Person aller Sinne, jeder Willenskraft und Gemütsbewegung entbehrt, also unmündig ist, bedarf sie eines Repräsentanten, der ihr Vormund ist. Das vierte Merkmal, also die ungefährdete Fortdauer der Repräsentation, wird durch den Erben des Repräsentanten gewährleistet.¹⁷ Damit ist klar gestellt, ohne dass es ausgesprochen werden muss, dass Repräsentant nur ein Erbmonarch sein kann. Was wird repräsentiert? Der Monarch repräsentiert den Nutzen des Volkes, möglicherweise auch gegen den Willen der Mehrheit. Da – wie soeben ausgeführt – ein empirischer Volkswille nicht repräsentiert werden kann, geht es nur

13 *Stahl* 1963, S. 369 f.

14 *Fraenkel* 1968, S. 106 f.

15 Zu Seckendorff s. *Brandt* 1968, S. 131 f., 137, 143.

16 *Seckendorff* 1833, S. 11–13, 14 f., 16 f., 19, 26 f.

17 *Seckendorff* 1833, S. 51, 54, 57.

um die Repräsentation eines ideellen Volkswillens, dessen Inhalt der Repräsentant bestimmt.

b) Repräsentation durch Volksvertretungen

Eine „konsequent durchgeführte liberale Staatstheorie¹⁸“ hat der hessische Rechtsgelehrte Ludwig Harscher von Almendingen (1766–1827) im Jahre 1814, also bereits vor dem Inkrafttreten der Bundesakte vorgelegt. Volksrepräsentation war für ihn die Darstellung nicht des physischen Volkes, sondern der „Volksintelligenz“, worunter er den Gemeingeist verstand, den die Engländer „public spirit“ nennen würden.¹⁹ Subjekt der Repräsentation ist ein auf der Grundlage der Verfassung eingerichteter Ausschuss. Damit die Repräsentation der Volksintelligenz gelingt, müssen mehrere Bedingungen erfüllt sein, von denen hier nur zwei genannt werden sollen, nämlich einerseits die gänzliche Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Repräsentanten vom vertretenen Volk, also der Ausschluss eines imperativen Mandats, andererseits aber doch die freie Wahl der Repräsentanten durch das Volk und zwar auf gar keinem Fall auf Lebenszeit, sondern nur für „eine kleine Anzahl Jahre“.

Rotteck folgt der Vorgabe Almendingens, dass nur frei gewählte Repräsentanten den Gesamtwillen des Volkes darstellen können.²⁰ Allerdings dürfen nicht alle Angehörigen des Volkes wählen, sondern nur diejenigen, die mündig oder tüchtig erscheinen. Was mit Tüchtigkeit gemeint ist, erhellt eine weitere Ausschließung von der Wahl, nämlich die von ganzen Klassen, „welche nach einer bei ihnen erkennbaren [...] Eigenschaft im Ganzen, d. h. nach der Mehrzahl oder doch nach einer großen Zahl ihrer Glieder für unzuverlässig zu achten sind“. Die wenigen Tüchtigen, die in dieser Klasse vorhanden sind, werden damit getröstet, dass sie das passive Wahlrecht behalten dürfen.²¹ Die auszuschließenden Klassen sind die „Lohnarbeiter oder Dienstleute, und dann überhaupt diejenigen, deren Vermögen zum selbständigen Lebensunterhalt nicht hinreicht, sie also abhängig von Wohltätern oder von Arbeitsherren macht“. Vollbürger ist also nur, wer selbständig ist. Die anderen sind zwar ebenso frei und gleich, aber eben nicht in Ansehung des Stimmrechts. Da selbständig auch derjenige ist, der von seinem Vermögen lebt, kommt es entscheidend auf die Steuersumme an.

Was ist die „repräsentative Eigenschaft“ der Volksabgeordneten, d. h. wen oder was repräsentieren sie? Nach herrschender Lehre – so Rotteck – soll jeder Abgeord-

18 So Podlech 1984, S. 533. Für Brandt 1968, S. 190 ist sein sogleich vorzustellendes Hauptwerk „das Paradebeispiel für einen Verfassungsliberalismus westlichen Zuschnitts in der Vor-Karlsbad-Zeit“.

19 *Almendingen* 1814, S. 400, 405.

20 *Rotteck* 1846, S. 522 f.

21 *Rotteck* 1845, S. 104 f.

nete das gesamte Volk, aber auf keinen Fall nur seine Wähler oder seinen Wahlbezirk repräsentieren.²² Rotteck lehnt diese Lehre ab, weil die Leugnung der „speziellen Repräsentation“ der besonderen Interessen einer Klasse „an die Stelle der Wahrheit eine Dichtung“ setzt und das Wort „Volksabgeordneter“ zur Lüge macht. Nicht der einzelne Abgeordnete, sondern alle Abgeordneten gemeinsam repräsentieren den Gesamtwillen des Volkes. Diese Aussage ist ebenso ungewöhnlich wie die darin enthaltene These, dass der repräsentierte Gesamtwille keine Idee ist, sondern aus den allgemeinen und *besonderen Interessen* hervorgeht.²³

Schon im Jahre 1816 war zum „Repräsentativsystem“ eine Schrift von Wilhelm Traugott Krug (1770–1842) erschienen, der Philosophieprofessor und eine Zeitlang Nachfolger Kants in Königsberg war.²⁴ Die Schrift ist wenig bedeutend, trifft aber eine Unterscheidung, die lange nachwirkt.²⁵ Die mathematische Repräsentation beruhe auf dem statistischen Prinzip der Seelenzahl, bestimme also das Verhältnis der Stellvertreter zum Volk arithmetisch. Ihr Nachteil sei der gleiche Anteil aller Glieder der Gesellschaft an der Volksvertretung, wodurch „der Unbedeutende oder Unwürdige einen ihm vernünftiger Weise nicht zukommenden Einfluss gewinnt und die Masse die Intelligenz erdrückt“. Als Gegenbegriff zur mathematischen nennt er die dynamische Repräsentation, die auf dem politischen Prinzip der Gewichtigkeit beruhe und das Verhältnis der Stellvertreter zum Volk nach dem politischen Wert und Rang gewisser Klassen von Staatsbürgern bestimme. Es versteht sich, dass Krug die dynamische Repräsentation empfiehlt. Während Rotteck mit der Einführung eines Zensuswahlrechts Dämme gegen den vierten Stand errichten will, versucht Krug das gleiche Ziel mit einer Art ständischer Repräsentation von Qualität statt Zahl zu erreichen.

Stahls Verständnis von Repräsentation als „wahre und reine Darstellung des Volkes“ lässt bereits erahnen, dass mit Volk nicht die Gesamtheit der stimmberechtigten Bürger gemeint sein kann.²⁶ In der Tat wird nicht das empirische Volk repräsentiert, sondern „die innerste Idee (Urbild) des Volksdaseins“. Damit ist auch schon gesagt, was Repräsentation ist und was nicht, nämlich nicht eine verdichtende und maßstabgerechte Abspiegelung der sozialen Gliederung,²⁷ sondern die Darstellung der „Idee der Volksexistenz“. Das berufene Organ der Teilhabe des Volkes an der „Herrschaft des Staates“, also der Repräsentant, sind die Reichsstände (Grundaristokratie, Städte, Landgemeinden, Geistlichkeit der Nationalkirche).²⁸ Kriterium für die Zusam-

22 Rotteck 1845, S. 105 f.

23 Allerdings gibt es in den Schriften Rottecks auch Aussagen, die von dieser Vorstellung abrücken. Vgl. Rotteck 1846, S. 527, wo zur gewählten Nationalrepräsentation gesagt wird, sie allein sei geeignet, „die Idee des wahren Gesamtwillens zu verwirklichen“.

24 Zu Krug Brandt 1968, S. 223–226.

25 Zum Folgenden Krug 1816, S. 41–46 (Kapitel „V. Formen der Stellvertretung“).

26 Stahl 1963, S. 317–322.

27 So die gelungene Formulierung von Ch. Wiegand 1981, S. 259.

28 Stahl 1963, S. 322, aber nicht bürgerliche Stände wie Kaufleute, Bäcker, Schneider usw.

mensetzung des Repräsentationsorgans ist nicht die Kopffzahl der jeweiligen Stände, sondern die „ständische Qualität“ im Sinne einer Bedeutsamkeit für den Gemeinzu-stand.²⁹ Das ist Krugs dynamische Repräsentation. Wozu dient die Repräsentation des Volkes? Stahl zitiert zustimmend aus Hegels Rechtsphilosophie den Gedanken, dass die Stände das vermittelnde Organ zwischen Regierung und Volk sind, aber nicht im Sinne einer Vertretung des Volkes gegenüber der Regierung, sondern umgekehrt als Vertretung der Regierung gegenüber dem Volk, damit jene „nicht als bloße Willkür erscheine“.³⁰ Stahl hat vollkommen recht, wenn er sagt, seine Volksrepräsentation habe nichts mit Volkssouveränität zu tun, sondern sei ihr „gerade entgegengesetzt“.³¹

c) Repräsentativdemokratie – ein viereckiger Kreis

Julius Fröbel (1805–1893), der einer der führenden Repräsentanten des demokratischen Radikalismus im Vormärz war, hatte die Frage gestellt, ob man am Verstand oder an der Ehrlichkeit derer zweifeln soll, die die Souveränität beim Volk „beruhen“ lassen, ihre Ausübung aber Repräsentanten des Volkes übertragen wollen. Fröbels Kritik an der „Repräsentativdemokratie“ unterscheidet politische Prinzipien und „idealistische Fiktionen“.³² Repräsentation ist eine solche Fiktion, die ihren guten Sinn überall dort erweist, wo es – wie in Kunst und Religion – um etwas Ideales, Allegorisch-Künstlerisches geht. In der Politik geht es hingegen um Interessen, die sich nicht repräsentieren, sondern nur verwalten lassen. Den Unterschied erläutert Fröbel mit einer Zweck-Mittel Relation: Der Verwalter ist das Mittel zur Verwirklichung von konkreten Zwecken, also der Diener der Interessen. In der Repräsentation ändert sich diese Relation grundlegend. Der Diener, der den Herrn repräsentieren will, müsse sich die Attribute des Herrn aneignen, wenn die Repräsentation eine vollständige sein soll. Ergebnis ist die Umkehrung der Relation, nämlich die Herrschaft des Mittels über den Zweck, was für Fröbel „die notwendige Folge der Verfälschung des politischen Bewusstseins durch allegorisch-künstlerische Elemente“ ist. Das politische Prinzip, das repräsentiert werden soll, wird „zum Götzen, zur Chimäre“. Repräsentation produziert Herrschaftsideologien.

29 *Stahl* 1963, S. 324.

30 Denn „was die eigentliche Bedeutung der Stände ausmacht, ist, dass der Staat dadurch in das subjektive Bewusstsein des Volkes tritt und dass es an demselben teilzuhaben anfängt“ (Hegel 1970, Zusatz § 301). Die Stände sind somit – so Heller 1971, S. 99 – „eine Art politisches Erziehungs- und Werbemittel für die Regierung, eine Stütze der Macht, nicht aber, wie die demokratischen Rechtsstaatstheoretiker wollten, eine Garantie einer gesetzmäßigen und gerechten Regierung, also eine Beschränkung der Macht“.

31 *Stahl* 1963, S. 319 f.

32 *Fröbel* 1847, S. 141–147.

Am Beispiel der Repräsentation des Volkes durch das Parlament erklärt Fröbel einen weiteren antidemokratischen Defekt der „Repräsentativdemokratie“. Es liege nahe, Volksrepräsentanten als Vormünder des Volkes zu verstehen, die nur während einer begrenzten Zeit der Unreife des Volkes für ihr Mündel handeln. Das Repräsentativsystem wäre danach ein Übergangssystem. So sei es aber nicht. Vielmehr würden die Repräsentanten das Volk für permanent unmündig halten: „Das Volk ist [...] immer zur Freiheit bestimmt, und niemals zur Freiheit reif. Es ist der Besitzer der Souveränität, aber niemals darf es selbst diese ausüben. Der Mündel hat ein schönes Vermögen, aber er bekommt es nie in die eigenen Hände“. Repräsentation entmündigt das Volk.

III. Repräsentation im Kaiserreich – ein „unübliches“ Thema

1. Vorbemerkung

Die herrschende staatsrechtswissenschaftliche Schule des Kaiserreichs war der von Carl Friedrich Wilhelm von Gerber (1823–1891) und Paul Laband (1838–1918) begründete Positivismus, der das Staatsrecht streng von politischen, philosophischen und anderen nichtjuristischen Betrachtungen abgrenzte und damit überhaupt erst als eigenständige wissenschaftliche Disziplin etablierte. Recht war das geltende Recht und die ihm allein angemessene rechtswissenschaftliche Methode die logische Konstruktion. Dieser methodische Ansatz lässt erahnen, dass die Staatsrechtslehre mit dem schillernden, geistesgeschichtlich und theologisch imprägnierten Begriff der Repräsentation wenig bis nichts anzufangen wusste. Aber zwang nicht das positive Reichsstaatsrecht zu einer Auseinandersetzung mit diesem Thema? Immerhin bestimmte Art. 29 RV, dass die Mitglieder des Reichstags Vertreter des gesamten Volkes und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden sind.

2. Abwandern des Themas Repräsentation in die Allgemeine Staatslehre

Laband bemühte sich in seiner Kommentierung von Art. 29 RV die Worte „Repräsentation“, „Repräsentant“ und „repräsentieren“ peinlichst zu vermeiden.³³ Mehr noch, er bestritt jede „positive, juristische Bedeutung“ der Bezeichnung der Reichstagsmitglieder als Vertreter des gesamten Volkes. Vielmehr würden ihre Befugnisse

33 Nur einmal spricht er davon, dass der Reichstag „nicht ein Repräsentant oder Delegatar irgendwelcher Wählerschaften“ ist, *Laband* 1911, S. 297f. Im Sachverzeichnis seines vierbändigen Lehrbuchs kommt „Repräsentation“ nur einmal in der Wortverbindung „Repräsentationsgelder der Beamten“ vor.

unmittelbar auf der Verfassung beruhen, wären also von keinem anderen Rechtssubjekt abgeleitet.³⁴ Das kann auch nicht anders sein, weil das deutsche Volk keine vom Deutschen Reich verschiedene und ihm gegenüber selbständige Rechtspersönlichkeit hat, kein Rechtssubjekt ist.³⁵

Repräsentation ist also für Laband kein juristisch-dogmatisches Thema des geltenden Staatsrechts. Es ist aber sehr wohl ein Thema der allgemeinen Staatslehre. Die moderne Form der Beteiligung des Volkes an der staatlichen Herrschaft sei die „Volksrepräsentation“, die eine Vertretung des gesamten „Volkes als Einheit“ sei, deren Zweck und Aufgabe in der Erhaltung des Zusammenhangs der Regierung mit dem „Geiste des Volkes“ liegen würde.³⁶ Das, was die Volksvertretung repräsentiert, ist nicht viel mehr als eine Idee, nämlich die Idee der Einheit des Volkes. Festzuhalten ist, dass der Repräsentation keine Rechtsfolgen zukommen, sie also ein ethisch-politischer Vorgang ist,³⁷ dessen Bedeutung allerdings hoch eingeschätzt wird.³⁸ Es geht Laband nicht um demokratische Selbstbestimmung, sondern um die Erhöhung der Effektivität der Staatsgewalt³⁹. Und es geht ihm – wie auch Schulze⁴⁰ – um eine zweite Funktion, für die er Bismarck als Zeugen aufruft: Der Reichstag soll als Vertretung des gesamten deutschen Volkes ein „Gegengewicht gegen den Partikularismus der Regierung der Bundesstaaten“ sein.⁴¹

3. Repräsentation als Gegenstand juristischer Konstruktion

Es gibt in der Staatsrechtslehre des Kaiserreichs zwei Ansätze, die Repräsentation als ein Element juristischer Konstruktionsarbeit verwenden. Der erste Ansatz ist Georg Jellineks (1851–1911) Lehre vom primären und sekundären Staatsorgan.⁴² In der unmittelbaren Demokratie sei das Volk zwar keine vom Staat unterschiedene Per-

34 Laband 1911, S. 296. Ebenso bereits Klüber 1840, S. 392: „Landstände sind Staatsbürger, die, kraft der Staatsgrundverfassung, zu collegialischer Stellvertretung des Volkes ... berufen sind“; Zoepfl 1863, S. 254: Repräsentation „kraft gesetzlicher Bestimmung, also kraft einer Rechtsfiktion“; Schulze 1881, S. 457: Volksvertretung habe keinen „sog. Volkswillen auszuführen“, sondern ihr Wille sei „von Rechts wegen Volkswillen“.

35 Laband 1911, S. 297.

36 Laband 2004, S. 134–137.

37 Auch an diesem Punkt ist die Übereinstimmung mit Schulze 1881, S. 456 f. deutlich: Volksvertretung bzw. Repräsentation habe neben der juristischen Bedeutung vor allem auch eine ethisch-politische, die mit Volksgeist und Volksethos assoziiert wird.

38 „Nur durch die Volksvertretung wird die Zusammenfassung aller Kräfte des Volkes und ihre Verwertung im staatlichen Gesamtinteresse möglich; während die Volksvertretung die Macht der Fürsten beschränkt, steigert sie die Macht des Staates in einem ungeahnten Maße“, Laband 1906, S. 310 f.

39 Schönberger 1997, S. 169.

40 Schulze 1886, S. 71.

41 Laband 1906, S. 312.

42 Jellinek 1976, S. 582–587.

sönlichkeit, aber sehr wohl Staatsorgan und zwar das höchste.⁴³ Wenn nun für das Volk ein Repräsentant auftrete, bleibe das Volk zwar das primäre Staatsorgan, dem dann aber ein neues und sekundäres Willensorgan nachgeordnet wird, nämlich die Volksvertretung.

Jellineks Lehre hat Schwachstellen. Die auffälligste ist die Wertung des Volkes als Staatsorgan, womit er der Hauptströmung des Staatsrechts des Kaiserreichs zentral widerspricht.⁴⁴ Der Hauptkritikpunkt stammt von Jellinek selbst, der in seinem „System der subjektiven öffentlichen Rechte“ Recht als Beziehung zwischen selbständigen Persönlichkeiten, also Rechtssubjekten bestimmt hatte, um daran die Feststellung anzuschließen, dass das Verhältnis des Staates zu seinen Organen ein Verhältnis innerhalb des Staates ist und deshalb kein Rechtsverhältnis sein kann.⁴⁵ Dann aber kann – so folgert Kelsen – das Verhältnis zwischen zwei Organen des Staates auch kein Rechtsverhältnis sein.⁴⁶ Jellinek behauptet nun aber für die „dauernde Verbindung“ des repräsentierenden sekundären Organs Parlament mit dem repräsentierten primären Organ Gesamtvolk das glatte Gegenteil, nämlich das Bestehen eines Organverhältnisses, „das seiner Natur nach nur ein Rechtsverhältnis sein kann“.⁴⁷ Abgesehen von diesem Widerspruch steht auf der Verlustliste von Jellineks Lehre die Beerdigung des Prinzips der Volkssouveränität. Denn ein Organ des Staates kann nicht souverän sein. Alle diese Ungereimtheiten sind ein Beleg dafür, dass Repräsentation kein Rechtsbegriff ist und sich gleich gar nicht als Rechtsverhältnis konstruieren lässt, sondern – wie Fröbel dargelegt hat – als idealistische Fiktion in Kunst und Religion an ihrem Platz ist.

Der zweite Ansatz stammt von Karl Rieker (1857–1927), der insofern eine Sonderstellung in der Staatsrechtslehre des Kaiserreichs einnimmt, als er einerseits der von Gerber und Laband begründeten juristisch-konstruktiven Methode verpflichtet war, andererseits die Genossenschaft mit seiner Zeit verweigerte und fast schon restaurative staatsrechtliche Positionen vertrat. Wer ist Volksvertreter? Seine Antwort ist schnörkellos: „Volksvertreter ist nach positivem Recht [...] derjenige, dessen Be-

43 Ebenso *Preuß* 1928, S. 265: Das deutsche Volk habe keine vom Deutschen Reich verschiedene selbständige Persönlichkeit, weil das Reich nichts anderes sei als das verfassungsrechtlich zu einem politischen Gemeinwesen organisierte Volk. Jedenfalls zur Rechtslage nach der Weimarer Verfassung schreibt er, dass das verfassungsrechtlich organisierte Volk das „einzige primäre Organ der demokratischen Reichsrepublik“ sei und der Reichstag als sekundäres Organ sein Repräsentant (ebenda, S. 238).

44 *Gerber* 1880, S. 233 nennt die Konstruktion der Stände als Organ des Volkes eine „Abirrung“, weil man damit das Volk, „welches ganz und gar im Staate ist, als ein neues Rechtssubjekt neben oder gegenüber dem Staate aufstellen (würde)“. *Laband* 1906, S. 328: „... das Volk ist kein vom Staat verschiedenes Rechtssubjekt, welches vertreten werden könnte ... Volk und Staat sind eins, denn der Staat ist die rechtliche Ordnung und Personifikation des Volkes“; *Meyer/Anschütz* 1914, S. 269 mit weiteren Nachweisen in Fn. 1.

45 *Jellinek* 1919, S. 193 f.

46 *Kelsen* 1923, S. 483 f.

47 *Jellinek* 1976, S. 585 f.

ruf es ist, das ganze Volk, nicht bloß diesen oder jenen Bezirk, nicht einen einzelnen Stand, eine besondere Klasse des Volkes zu vertreten“.⁴⁸ Bis hierher ist die Übereinstimmung mit Laband unübersehbar: Das geltende Verfassungsrecht entscheidet, wer und was ein Volksvertreter ist.

Welche staatsrechtliche Stellung nimmt die Volksvertretung ein? Die Mehrheit der Staatsrechtslehrer des Kaiserreichs qualifizierte sie als ein Organ des Staates neben oder nach dem Monarchen.⁴⁹ Rieker widersprach beiden Varianten dieser Lehre mit der steilen These, Organ des Staates sei einzig und allein der Monarch. Wenn die Volksvertretung schon kein Organ des Staates ist, so könnte sie doch ein Organ des Volkes sein. Rieker lehnte diese Lösung mit dem Argument der Hauptströmung der Staatsrechtslehre ab, dass nur eine juristische Person Organe haben könne und das Volk nun einmal kein Rechtsobjekt, ja noch nicht einmal ein Rechtsbegriff sei.⁵⁰

Dass – wie Art. 29 RV bestimmt – die Abgeordneten das gesamte Volk vertreten, ist eine gesetzliche Fiktion, die – so Rieker – nicht der Wirklichkeit entspricht, da sie durchaus Interessen, Richtungen, Grundsätze und Berufsklassen vertreten, was „etwas ganz Natürliches und Selbstverständliches“ sei. Er verwendet diesen Gedanken als Schlussstein seines monarchischen Staates. Die Volksvertretung könne nicht Repräsentantin der Einheit des Staates, sondern nur der verschiedenen Elemente der Gesellschaft, also eine soziale Interessenvertretung sein.⁵¹ Dagegen soll es in den deutschen monarchischen Staaten eine Macht geben, die mit ihrem starken Arm die politische Einheit des Volkes aufrechterhält, nämlich den Monarchen, der über den politischen Parteien, den konfessionellen Unterschieden und den sozialen Gegensätzen stehe und deshalb den Staatsgedanken wie kein anderer repräsentiere, ja in dem der Staat Person geworden sei.

Weder der Konstruktionsversuch von Jellinek noch der von Rieker hat sich durchgesetzt, so dass das Endurteil von Kathrin Groh bestehen bleibt, Erörterungen zu Begriff und Thema „Repräsentation“ seien im Staatsrecht des Kaiserreichs „unüblich“⁵² gewesen.

48 *Rieker* 1893, S. 9.

49 *Rieker* 1893, S. 38 f. mit einer knappen Darstellung des Meinungsstands (Gerber, Georg Meyer, Hänel, Gierke, Laband).

50 *Rieker* 1893, S. 50, 53, 55–60.

51 Gegen diese durchaus aufgeklärte These argumentieren *Meyer/Anschütz* 1914, S. 330 in Fn 5 in Übereinstimmung mit der herrschenden Lehre, dass die Volksvertretung tatsächlich eine soziale Interessenvertretung werden könne, dies aber rechtlich nicht werden dürfe. Denn die Abgeordneten seien nach der Verfassung verpflichtet, sich lediglich von Rücksichten des Gemeinwohls leiten zu lassen, so dass die einseitige Verfolgung von Standes- und Klasseninteressen eine grobe Verletzung dieser Pflicht wäre. Es könne nicht Aufgabe der Staatsrechtswissenschaft sein, einer solchen Pflichtverletzung das Wort zu reden.

52 *Groh* 2005, S. 144.

IV. Repräsentation in der Weimarer Demokratie: Viel Ideologie, wenig Aufklärung

1. Vorbemerkung

Die Weimarer Verfassung übernahm in Art. 1 Abs. 2 mit den Worten „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus“ den „Fundamentalsatz aller Demokratie, das Prinzip der Volkssouveränität“.⁵³ Daraus und aus dem Gesamthalt der Verfassung wurde geschlossen, dass sie eine demokratische war, obwohl das Wort Demokratie in ihrem Text nicht vorkommt. Das gesetzgebende Organ war der Reichstag, dessen Abgeordnete als „Vertreter des ganzen Volkes“ nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden waren (Art. 21 WRV). Man könnte also vermuten, dass der Verfassungstext ein Prinzip der repräsentativen Demokratie festschrieb und die Staatsrechtslehre zu Erörterungen von Begriff und Thema Repräsentation anhielt. So war es aber nicht. Zwar gab es eine ausufernde Diskussion zu diesem Thema, deren Grund und Anlass aber nicht der positive Verfassungstext, sondern eine Eigentümlichkeit der Weimarer Staatsrechtslehre war. Damals gab es eine Generaldebatte um die Grundlagen und die Methode des Staatsrechts, die in der Geschichte des öffentlichen Rechts als „Weimarer Methoden- oder Richtungsstreit“ bezeichnet wird. In diesem Streit gab es nur eine Frontstellung, nämlich die gegen den staatsrechtlichen Positivismus im Allgemeinen und gegen dessen methodischer Verschärfung durch die reine Rechtslehre Hans Kelsens im Besonderen. Im Zentrum der Kritik stand der Vorwurf des Formalismus, woraus sich umgekehrt die Ausrichtung an wertbestimmten, teleologischen, ideengeschichtlichen, geistes- und wirklichkeitswissenschaftlichen Entwürfen ergab, die durchweg am Normtext uninteressiert waren. Es verwundert nicht, dass das geistesgeschichtlich und theologisch imprägnierte Wort „Repräsentation“ zu einem bevorzugten Gegenstand der antipositivistischen Schriftstellerei wurde.

Die einschlägigen staatsrechtlichen Äußerungen sind so zahlreich, dass eine Konzentration auf große Linien angezeigt ist. Das aus der Weimarer Diskussion herausragende Werk war die Habilitationsschrift von Gerhard Leibholz, der sich an thematischen Vorgaben von Carl Schmitt orientierte. Und dann darf die Kritik Kelsens an der Verbindung von Repräsentation und Demokratie nicht unerwähnt bleiben.

2. Repräsentation – ein geisteswissenschaftlicher Begriff (Gerhard Leibholz)

In der 1928 erschienenen „Verfassungslehre“ Carl Schmitts sind diese Sätze zu lesen: „Durch persönliche Mitteilung ist mir bekannt, dass Herr Dr. G. Leibholz eine

53 *Anschütz* 1933, S. 38 (Art. 1 Anm. 2).

ausführliche Bearbeitung des Begriffs der Repräsentation plant. Ich möchte seiner Arbeit nicht vorgreifen und begnüge mich hier damit, in der Form von Thesen einige für jede Staats- und Verfassungslehre unentbehrliche Unterscheidungen aufzuzählen“.⁵⁴ Leibholz geht im Vorwort seiner Habilitationsschrift aus dem Jahre 1929 implizit auf diese zwei rätselhaften Sätze ein, wenn er darauf hinweist, dass seine Arbeit bereits Ende Januar 1928 abgeschlossen war, ihr Erscheinen dann aber durch mannigfache Umstände verhindert wurde.⁵⁵ Infolge dieser Verzögerung habe er die zwischenzeitlich erschienenen verfassungstheoretischen Grundlegungen von Smend (Verfassung und Verfassungsrecht, 1928) und Schmitt noch berücksichtigen können. „Dabei war es mir besonders wertvoll, in der hervorragenden Darstellung von C. Schmitt auch eine eingehende Behandlung des Repräsentationsproblems zu finden, die sich mit der eigenen, grundsätzlichen Stellungnahme weitgehend deckt [...]“.⁵⁶ Obwohl Schmitt die Grundlinien seines Verständnisses von Repräsentation einige Jahre vor Leibholz entwickelt hat, werden dessen Ausführungen zum Begriff der Repräsentation vorangestellt, da sie im Vergleich mit denen Schmitts eher unbekannt sind.

Leibholz gibt den sprachanalytischen Sinngehalt von Repräsentation so wieder: Repräsentieren bedeutet, „dass etwas nicht real Präseses wieder präsent, d. h. existentiell wird, etwas, was nicht gegenwärtig ist, wieder anwesend gemacht wird. Durch die Repräsentation wird somit etwas als abwesend und zugleich doch gegenwärtig gedacht“.⁵⁷ Das Repräsentierte muss etwas Eigenständiges, eine „selbständige Wesenheit“ sein, die von einer Größe reproduziert wird, die in der Sinnenwelt konkret fassbar ist und dadurch präsent wird. Repräsentation setzt demnach empirisch greifbare Repräsentanten voraus, die stets eine Einzelperson oder eine Personenmehrheit sind. Die Übereinstimmung mit Schmitt ist schon hier frappant.⁵⁸

Wo ist Repräsentation anzutreffen? Die Antwort stimmt ein weiteres Mal mit der Staatstheorie Schmitts überein. Repräsentation ist nur in einer Wertsphäre möglich, die ideell bestimmt sein muss.⁵⁹ Nur ideelle Werte wie die Idee der Gerechtigkeit, aber auch wertvolle menschliche Gemeinschaften wie die Volksgemeinschaft, ja sogar Individuen wie der Monarch oder der Papst lassen sich repräsentieren. Nicht repräsentierbar sind wirtschaftliche Interessen, die von Interessenverbänden fach- und

54 *Schmitt* 1970, S. 208.

55 *Leibholz* 1929, S. 8.

56 Zur „oft registrierten Übereinstimmung“ zwischen Schmitts und Leibholz' Begriff der Repräsentation *Wiegandt* 1995, S. 158; *Duso* 2006, S. 150; *Anter* 2018, S. 73, der zu Leibholz schreibt, er habe „fast wörtlich an Schmitt angeknüpft“. Eine wichtige Erklärung dieser Übereinstimmungen sind die persönlichen Beziehungen der beiden Autoren, wie sie in Tagebucheinträgen Schmitts und Briefen von Leibholz an Schmitt dokumentiert sind. Dazu soll an anderer Stelle ein ausführlicher Beitrag erscheinen.

57 *Leibholz* 1929, S. 26, 35.

58 „Repräsentieren heißt, ein unsichtbares Sein durch ein öffentlich anwesendes Sein sichtbar machen und vergegenwärtigen“. *Schmitt* 1970, S. 208–210.

59 *Leibholz* 1929, S. 32 f., 182–195, 37, 38 f.

sachkundig vertreten, aber nicht repräsentiert werden können. Im Gegensatz zur technischen Vertretung sei Repräsentation ein geisteswissenschaftlicher Begriff. Die Idealität des Repräsentierten färbt auf die Repräsentanten ab. Repräsentant kann nur sein, wer mit dem Anspruch auftritt, die „Idee als solche in ihrer Universalität, Würde und Absolutheit präsent zu machen“. Auch hier gibt es eine Übereinstimmung mit Schmitt, aber auch einen Dissens: Repräsentieren kann nur, wer das „geistige Prinzip der politischen Existenz“ darstellt, und das ist nach Schmitt nur die Regierung.⁶⁰

Unter Volk versteht Leibholz „nicht etwa atomistisch die Summe der Staatsangehörigen“, sondern eine „überindividuelle geistige Gemeinschaft [...], die als lebendige, konkrete Totalität zugleich auch das Erbe vergangener Generationen wie im Keim das Leben zukünftiger Geschlechter umfasst“.⁶¹ Nur als diese Gemeinschaft, die Leibholz Volksgemeinschaft nennt, kann das Volk repräsentiert werden, nicht aber als eine stimmberechtigte Bürgerschaft.⁶² Daran schließt die Feststellung an, dass die Repräsentation scheitern muss, wenn gemäß einer „empirisch-atomistischen Auffassung“ der Abgeordnete als Vertreter nicht der gesamten Nation, sondern nur seines Wahlbezirks betrachtet wird. Denn mit dieser Auffassung lassen sich weder die Vertretung der Nichtwahlberechtigten und der Nichtwähler noch die Verpflichtungskraft von parlamentarischen Entscheidungen erklären, die – was vor allem beim Mehrheitswahlrecht immer wieder vorkommt – tatsächlich nur von einer Minderheit getragen werden.

3. Repräsentation – ein theologischer Begriff (Carl Schmitt)

a) Sichtbarkeit und faktische Konkretheit

Die wichtigsten Aussagen Schmitts zur Repräsentation wurden im vorangegangenen Abschnitt zu Leibholz vorgestellt. Wie ist Schmitt zu seiner Ansicht gekommen? Die erste Äußerung zum Thema ist ein Aufsatz aus dem Jahre 1917. Es geht darin um das theologische Problem, wie die Kirche den unsichtbaren Gott sichtbar zu machen vermag. Dieses Problem ist vertrackt, weil die Sünde und der durch sie herbeigeführte „schreckliche Widerspruch von Recht und Macht“ die Sichtbarmachung gefährden. Denn dieser Widerspruch schließt die Möglichkeit ein, „dass die Sichtbarkeit der Kirche etwas im materiellen Sinne Unsichtbares sein kann und eine Unterscheidung von wahrer Sichtbarkeit und nur faktischer Konkretheit notwendig

60 Schmitt 1970, S. 212.

61 Leibholz 1933, S. 10 f. Vgl. auch ders. 1929, S. 44 f.

62 Leibholz 1929, S. 48 f., 50 f., 52, 72–75, 166–169.

wird“.⁶³ Es könnte also sein, dass irgendeine historische Realität sich zu Unrecht als wahre Kirche ausgibt. Deshalb muss die Kritik des Einzelnen am Repräsentanten Kirche möglich bleiben.

Sechs Jahre später sucht Schmitt nach der Erklärung für die formale Überlegenheit der Kirche über die Materie des menschlichen Lebens, nach dem Grund für die *complexio oppositorum*, die es der Kirche erlaube, alle Widersprüche institutionell auszuhalten. Dieser Grund sei die „Kraft zur Repräsentation“⁶⁴; die Kirche repräsentiere als „königliche Braut Christi“ den „regierenden, herrschenden, siegenden Christus“. Auch der Abgeordnete erhalte seine selbständige Würde dadurch, dass er nicht die einzelnen Wähler, sondern das Volk als Gesamtheit, also eine Idee repräsentiert. So wie es möglich ist, dass die sichtbare Kirche den unsichtbaren heiligen Geist verfehlt, so kann auch der staatsrechtliche Begriff der Repräsentation in eine Dynamik geraten, „die den Repräsentanten vom Repräsentierten löst“.⁶⁵ Während der Aufsatz aus dem Jahre 1917 dem Einzelnen noch ein Recht zur kritischen Prüfung eingeräumt hatte, ob Papst und Hierarchie die wahre sichtbare Kirche oder nur eine faktische Konkretheit sind, wird in der Schrift aus dem Jahre 1923 die Frage, ob die sichtbare Kirche den zu repräsentierenden Gottessohn verfehlt, nicht mehr zugelassen. Schmitt spricht jetzt vom „Glauben an die Repräsentation“⁶⁶.

b) Zwei politische Formprinzipien: Repräsentation und Identität

Die Konstitution des Staates als Status der politischen Einheit eines Volkes erwächst aus der Verbindung von zwei Formprinzipien. Das erste Prinzip, das der Demokratie zugeordnet wird, ist die Identität, d. h. eine „starke und bewusste Gleichartigkeit“, die dem Volk ermöglicht, kraft eigenen politischen Bewusstseins und nationalen Willens, Freund und Feind zu unterscheiden“.⁶⁷ Das zweite politische Formprinzip ist die Repräsentation, deren Definition als Sichtbarmachung und Vergegenwärtigung eines unsichtbaren Seins durch ein öffentlich anwesendes Sein der erste Hinweis darauf ist, dass das Volk nicht repräsentiert werden kann.⁶⁸ Denn nur etwas Abwesendes und Unsichtbares, etwas Ideelles kann repräsentiert werden, also keine Größe wie das Volk, das immer unmittelbar anwesend und in der Öffentlichkeit sichtbar sei. Den zweiten Hinweis liefert die Aussage, in der Repräsentation trete „eine höhere und gesteigerte, intensivere Art Sein“ in Erscheinung. Diese Anforderung erfüllt das empirische und meistens uneinige Volk nicht. Repräsentiert wird al-

63 *Schmitt* 1917, S. 76 f.

64 *Schmitt* 1923, S. 39, 65 f.

65 *Scholz* 1978, S. 164–169, 162 f.

66 *Schmitt* 1923, S. 50.

67 *Schmitt* 1970, S. 214, 206.

68 *Schmitt* 1970, S. 209, 243, 210, 212.

so „nicht das Volk in seinem natürlichen Vorhandensein“, sondern die politische Idee der Einheit des Volkes. Radbruch hat zutreffend angemerkt, dass Schmitts Begriff der Repräsentation gegen den Parteienstaat gerichtet ist.⁶⁹ Wer aber repräsentiert die Idee vom Volk als politische Einheit? Repräsentieren kann nur jemand, der das „geistige Prinzip der politischen Existenz“ darstellt, und das ist die Regierung.⁷⁰ Repräsentation ist also kein demokratisches Prinzip. Das ist ein wichtiger Unterschied zur Theorie der Repräsentation von Leibholz.

4. Repräsentation – eine handgreifliche Unwahrheit (Hans Kelsen)

Kelsen geht es bei seiner schneidenden Kritik an dem politischen System, das sich repräsentative Demokratie nennen lässt, nicht um eine Verwerfung der parlamentarischen Demokratie. Er besteht vielmehr darauf, dass das Parlament die einzige reale Form ist, in der die Idee der Demokratie in modernen Gesellschaften praktisch umgesetzt werden kann.⁷¹ Und er stellt klar, dass für die Unabhängigkeit des Parlaments vom Volk viele gute Gründe sprechen, die im Wesentlichen auf die sozialtechnischen Vorteile der Arbeitsteilung hinauslaufen.⁷² Untypisch für einen Weimarer Kritiker des Parlamentarismus ist auch die Schärfe, mit der er die in Teilen der Staatsrechtslehre übliche Fundamentalkritik an den politischen Parteien zurückweist. Da der Parteienstaat nichts anderes als „die moderne Demokratie⁷³“ sei, bedeute Parteienfeindschaft „eine schlecht verhüllte Feindschaft gegen die Demokratie“.⁷⁴ Ebenso klar und nüchtern ist seine Feststellung, dass das den Parlamentarismus rechtfertigende Prinzip der fortschreitenden Arbeitsteilung notwendig zu einer Einschränkung demokratischer Freiheit führen muss. Dass es Kelsen nicht um eine Delegation des Parlaments, sondern um seine Reform geht, lehren seine Vorschläge, wie sich die vom Parlamentarismus bewirkten Einschränkungen der demokratischen Freiheit wenn schon nicht beseitigen, so doch abmildern lassen.⁷⁵ Alle Vorschläge zielen in die Richtung einer Stärkung des demokratischen Gedankens: Referendum und Volksinitiative, Kontrolle der Abgeordneten durch ihre Partei, Verzicht

69 Radbruch 1992, S. 97 f.

70 Schmitt 1970, S. 212.

71 Kelsen 1929, S. 27.

72 Kelsen 1993, S. 314 f.

73 Kelsen 1929, S. 111.

74 Kelsen 1929, S. 19, 20.

75 Ebenso Groh 2005, S. 159: Kelsens Kritik an der „nackten Fiktion“ der Repräsentation zielt „gegen die Exklusion des Volkes als unmittelbar und mittelbar Entscheidungsberechtigtem in politischen Sachfragen und damit vor allem gegen die Diskreditierung plebiszitär-demokratischer Institutionen“.

auf die Immunität der Abgeordneten, Mandatsverlust nach Ausscheiden oder Ausschluss aus der Partei.⁷⁶

Wogegen sich Kelsen mit scharfen Worten wendet, ist die Verschleierung der Selbstständigkeit des Parlaments vom Volke mit Hilfe der Figur der Repräsentation. Die Theorie der repräsentativen Demokratie behauptet, dass der Wille des Parlaments als eines sekundären und repräsentativen Organs als Wille des repräsentierten Volkes zu gelten hat. Stimmt das? Kelsen will die Antwort aus zwei Gründen mit Hilfe des zivilrechtlichen Stellvertretungsverhältnisses finden: Erstens werde ja gesagt, dass der Wille des einen Subjekts als der eines anderen zu gelten hat, und zweitens werde das Verhältnis zwischen Volk und Parlament (= Volksvertretung) offenbar nach Analogie des zivilrechtlichen Stellvertretungsverhältnisses dargestellt – auch wenn der Unterschied zwischen Repräsentation und Stellvertretung immer sehr laut betont wird.

Wenn die Behauptung, das Parlament repräsentiere das Volk, keine Fiktion, sondern positivrechtlich begründet sein soll, dann müssen jene Kriterien gegeben sein, die auch bei der Stellvertretung das Urteil begründen, dass der Wille des Stellvertreters als Wille des Vertretenen zu „gelten“ hat. Das ist dann der Fall, wenn es eine positive Rechtsregel gibt, wonach im Allgemeinen das Volk die Gesetze beschließt und nur höchst ausnahmsweise das Parlament Beschlüsse mit solcher Wirkung fassen darf, als ob sie vom Volk selbst beschlossen worden wären. Eine solche Rechtsregel könnte die Volkssouveränität sein.⁷⁷ Das ist sie auch in der unmittelbaren Demokratie, in der dem Volk die Gesetzgebung obliegt und nur ausnahmsweise ein gewähltes Kollegium damit betraut wird. In den Verfassungen der mittelbaren Demokratien ist aber das Volk von der Gesetzgebung grundsätzlich ausgeschlossen. Wenn trotzdem gesagt wird, dass hier der Wille des Parlaments als Wille des Volkes zu gelten habe, so wird keine positive Rechtsregel zitiert, sondern ein politisches Dogma behauptet, das in krassem Widerspruch zur Rechtswirklichkeit steht.

Der Wille des Parlaments könnte noch unter einer zweiten Voraussetzung als Wille des Volkes gelten, nämlich dann, wenn das Parlament kraft positiven Rechts der Mandatar des Volkes wäre, wenn also der in den parlamentarischen Beschlüssen sich äußernde Wille an den Willen des Volkes gebunden wäre.⁷⁸ Kelsen hakt diesen Rechtfertigungsversuch mit dem Hinweis ab, dass die modernen Verfassungen doch gerade jede Bindung des Abgeordneten an eine Instruktion von Seiten der Wähler ausschließen. Damit verliere die Behauptung, der Wille des Parlaments habe als Wille des Volkes zu gelten, jede positivrechtliche Grundlage und werde zu einer Fiktion. Kelsen argumentiert einmal mehr als unbestechlicher Ideologiekritiker, wenn er den politischen Zweck dieser Fiktion darin erkennt, dass diejenigen, die durch die Ver-

76 *Kelsen*, 1929, S. 38–46.

77 *Kelsen* 1993, S. 313 f.

78 *Kelsen* 1993, S. 314 f.

fassung von der Gesetzgebung ausgeschlossen sind, glauben sollen, „dass sie, wenn auch nur vom Parlament repräsentiert, doch den Willen des Staates bestimmen“. Die Fiktion der Repräsentation sei zudem politisch gefährlich, weil sie den Gegnern des Parlamentarismus das Argument in die Hände spiele, „dass die Demokratie sich auf einer handgreiflichen Unwahrheit aufbaue“.⁷⁹

V. Realpräsenz des Volkes im Führer

Niemals zuvor und nie wieder danach wurden in Deutschland auf Reichs- bzw. Bundesebene so viele Volksabstimmungen durchgeführt wie im NS-Regime. Nachdem in der Volksabstimmung vom 12. November 1933 das deutsche Volk mit 95,1 % der abgegebenen Stimmen für den von der Reichsregierung vorgeschlagenen Austritt aus dem Völkerbund votiert hatte, muss Hitler einmal mehr dem Größenwahn verfallen sein. Jedenfalls erließ er einen Text, in dem er erklärte, er sei „durchdrungen von der Überzeugung, dass jede Staatsgewalt vom Volk ausgehen und von ihm in freier und geheimer Wahl bestätigt sein muss“.⁸⁰ Damit hatte er der NS-Staatsrechtslehre eine schier unlösbare Aufgabe gestellt: Wie verhält sich im nationalsozialistischen Führerstaat der Wille des Führers zu dem „in freier und geheimer Wahl“ bestätigten Willen des Volkes?

An der Lösung dieser Aufgabe beteiligte sich die gesamte NS-Staatsrechtslehre, aus der aber – auch aus Raumgründen – nur die zwei aussagekräftigsten Stimmen zitiert werden sollen. Eine davon ist die von Ernst Rudolf Huber, der zu Wahlen und Abstimmungen in der überwundenen parlamentarischen Demokratie sagte, sie würden nur einen angeblichen, weil von widerstreitenden Interessen zerrissenen Volkswillen widerspiegeln.⁸¹ Nach der völkischen Staatsauffassung könne „der wahre Wille des Volkes [...] nur durch den Führer rein und unverfälscht hervorgehoben“ werden. Wie erkennt der Führer den Volkswillen? Huber beantwortete diese Frage nicht, sondern umschrieb das Verhältnis von Führer und Volkswille in Bildern: Im Willen des Führers trete der Volkswille in Erscheinung, der Führer bilde in sich den Volkswillen aus, er wandle das Gefühl des Volkes in einen bewussten Willen, er sei hingegeben an die objektive geschichtliche Einheit und Ganzheit des Volkes. Die Sprache wirkt merkwürdig vertraut. Ohne dass Huber das Wort „Repräsentation“ gebrauchte, bediente er sich aus dem reichen Fundus von Worten und Bildern des geisteswissenschaftlichen theologisierenden Repräsentationsbegriffs. Zur Erinnerung:

⁷⁹ *Kelsen* 1929, S. 31.

⁸⁰ Erlass des Reichskanzlers zum Vollzug des Gesetzes über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reiches vom 1. August 1934 (RGBl. I S. 747) v. 2. 8. 1934, RGBl. I S. 751. Die zitierten Sätze wurden in den Stimmzettel zur Volksabstimmung am 19. 8. 1934 (RGBl. I S. 758) aufgenommen.

⁸¹ *Huber* 1937, S. 90–92.