

### Repräsentation als Herrschaftsorganisation: ideengeschichtliche Anmerkungen

Pollak, Johannes

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Pollak, J. (2005). Repräsentation als Herrschaftsorganisation: ideengeschichtliche Anmerkungen. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 34(3), 217-232. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60990>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

**Johannes Pollak (Wien)**

# Repräsentation als Herrschaftsorganisation: ideengeschichtliche Anmerkungen

*Repräsentation ist ein Schlüsselkonzept moderner Demokratietheorie – seine Bedeutung ist jedoch weidlich unspezifisch. Der Beitrag konzentriert sich auf eine Funktion der Repräsentation, die Herrschaftsorganisation und auf die damit verbundenen Fragen wer oder was wird wie repräsentiert. In der ideengeschichtlichen Genese wird sichtbar, dass Repräsentation weder ein modernes Konzept ist, noch dass es eine blosse Technik der Herrschaftsgestaltung ist. Vielmehr wird durch die Kontextualisierung sein teleologisch manipulativer Charakter evident.*

*Keywords: Repräsentation, Responsivität, Demokratie, politische Ideengeschichte  
representation, responsiveness, democracy, political philosophy*

Representation is the grand secret in the formation of republican Government

„Americanus“ VI (John Stevens, Jr.), 1788

## 1. Einleitung

Eric Voegelin hat Repräsentation als ein fundamentales politisches Formprinzip bezeichnet, das für ein „Zentralproblem einer Theorie der Politik“ (1991, 17) steht. In eine ganz ähnliche Kerbe schlägt Heinz Rausch (1968, vii): „Das Wort Repräsentation ist einer der fundamentalen Ausdrücke jeglicher Demokratietheorie, ist es doch der Terminus, mit dem alle indirekte Herrschaftsausübung durch das Volk umschrieben wird“. Und doch gilt: „The unfortunate fact is that we do not have an adequate modern theory of political representation“ (Hogan 1970, 289). Durchaus ironisch schliesst Heinz Eulau (1978, 31), dass „we can finally say with some confidence what representation is not. But in spite of many centuries of theoretical effort, we cannot say what representation is.“ Obwohl diese Diagnosen mehr als 30 Jahre alt sind, haben sie von ihrer Richtigkeit nichts eingebüßt. 1978 (31) stellte Eulau fest, dass wir es zwar mit keiner Krise der Institution Repräsentation zu tun

haben, sehr wohl aber mit einer Krise der Theorie der Repräsentation. Diese Diagnose muss heute nur insofern ergänzt werden, als wir am Beginn des dritten Jahrtausends mit Krisen beiderlei Art konfrontiert scheinen, sowohl jener der Theorie der Repräsentation als jener ihrer Institutionen. Sinkende Beteiligungsraten an nationalen wie an supranationalen politischen Prozessen, schwindendes Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems und der politischen Akteure sowie der Aufstieg sogenannter „single issue groups“ sind ebenso Symptome einer Krise des Politischen wie Charakteristika demokratischer Politik, in der die Freiheit des Einzelnen – im Gegensatz zur aristotelischen Politik (1252b) – auch Freiheit zum Rückzug bedeutet. Wo aber sind die Ursachen zu verorten, wenn nicht im mangelnden Angebot des politischen Systems?

Zwischen Hannah Pitkins wichtiger Studie zum Konzept der Repräsentation und Bernard Manins Buch *The Principles of Representative Government* (1987) vergingen 30 Jahre in de-

nen sich politikwissenschaftliche Mainstream Forschung v.a. mit der Frage der korrekten Umrechnung von Stimmen in Sitze auseinandersetzte. Eine theoretische Beschäftigung gab es lediglich in der feministischen Forschung. Der Essentialismus früherer Ansätze, die Hinwendungen zur praktischen politischen Philosophie und die scheinbare Beliebigkeit des Konzepts verdrängten Repräsentation weitgehend von der Forschungsagenda. Die neuen Konzepte heißen stattdessen Delegation und Accountability.<sup>1</sup> Im Folgenden soll nun versucht werden, eine Funktion der Repräsentation – die der Herrschaftsorganisation – in ihrer historischen Genese zu analysieren. Mit der Frage der Herrschaftsorganisation verbunden sind die Fragen, wer beherrscht wird oder was eigentlich repräsentiert werden soll und aufgrund welcher Charakteristika RepräsentantInnen selektiert werden. Das Wissen um die Genese des Konzepts der Repräsentation erlaubt das Aufzeigen seiner Instrumentalisierbarkeit.

## 2. Herrschaftsorganisation

Eine Funktion der Repräsentation ist die der Herrschaftsorganisation. Zwei Aspekte müssen dabei unterschieden werden: (1) Repräsentation als Technik der praktischen Herrschaftsgestaltung und (2) Repräsentation als Instrument der Machtsicherung. Ersteres verweist auf die politische Organisation von Gemeinwesen, auf Repräsentation als „an institutional technique by which power is structured in a political society (providing) a multilevel system capable of making public action possible“ (Schwartz 1988, 23). In der klassischen Demokratietheorie ist damit allgemein die Herrschaft des Volkes durch seine RepräsentantInnen gemeint. Das Paradoxon liegt in der, bereits von Jean-Jacques Rousseau aufgegriffenen Tatsache, dass mit der Autorisierung der RepräsentantInnen auch ein Verlust an Freiheit einher geht. Hermann Heller schrieb in der Staatslehre im Jahr 1933:

Auch in der Demokratie mit gleichen sozialen Chancen kann das Volk nur herrschen mittels einer Herrschaftsorganisation. Jede Organisation bedarf aber einer Autorität, und alle Machtausübung un-

terliegt dem Gesetz der kleinen Zahl; immer müssen diejenigen, welche die organisatorisch vereinigten Machtleistungen aktualisieren, über ein gewisses Maß an Entscheidungsfreiheit und damit demokratisch nicht gebundener Macht verfügen. (Heller 1986, 247).

Seine Zuspitzung erfährt dieser Herrschaftsaspekt der Demokratie in der Theorie der konkurrierenden Eliten von Joseph Schumpeter. Repräsentation ist ihm lediglich ein technisches Instrument, eine Notlösung für Flächendemokratie ohne jeglichen intrinsischen Wert (vgl. Scheuermann 2002, 415). Dies verweist bereits auf den zweiten Aspekt, Repräsentation als Instrument der Herrschaft. Demokratie und Repräsentation sind vor dem Hintergrund der direkten Demokratie und der Entstehungsgeschichte Gegensätze. Wir tendieren dazu, Demokratie ausschließlich als repräsentative Regierungsform zu betrachten und vernachlässigen dabei, dass Repräsentation „was conceived in explicit opposition to democracy“ (Manin 1997, 236). So gilt, dass „(t)he purpose of representative government was to prevent, rather than to implement, democracy which was largely identified with popular mobilization and mob rule, and was singularly unappealing to 18<sup>th</sup>-century constituents“ (Urbinati 2004, 54). Warum?

Thomas Hare verwies im 19. Jahrhundert auf die praktischen Folgen, welche ein politisches System zeitigen müsste, wenn es nicht auf dem Prinzip der Repräsentation aufbaut:

Representation is a matter of daily occurrence and common necessity. It is the vicarious performance of duties which cannot be personally executed. It intervenes in commerce, in jurisprudence, in education, and in a thousand other forms. In a multitude of circumstances people are compelled to place themselves and their interests in the hand of others (zit. nach Fairlie 1968, 47).

Hare wiederholt damit James Mill (1976, 7), der in dem *Essay on Government* 1820 konstatierte, dass direkte Demokratie im Sinne eines oftmaligen Versammelns den Stillstand des Arbeitslebens bedeuten und in die Armut und damit das Ende der politischen Gemeinschaft führen würde. Damit einher geht, wie Dolf Sternberger (1971, 10) feststellte, die antike Vorstellung, dass Demokratie nur in kleinen

politischen Gemeinwesen möglich ist. So lautet ein bekannter Topos in der Repräsentationstheorie, dass Repräsentation eine Technik ist, die explizit erfunden wurde, um Demokratie in großen Flächenstaaten möglich zu machen:

Im Rückblick wird es deutlich, dass die Erfindung oder Entdeckung der Technik der Repräsentation für die politische Entwicklung des Westens und damit der Welt ebenso entscheidend war wie die technischen Erfindungen des Dampfes, der Elektrizität, des Verbrennungsmotors oder der Atomkraft für die technische Entwicklung der Menschheit (Loewenstein 1959, 37).

Eine Einschätzung, die sich bei Noah Webster's Diskussion um die zentralen Prinzipien der amerikanischen Verfassung im Oktober 1787 ebenso findet wie bei „Americanus (John Stevens)“ (Bailyn 1993, 130 u. 229). Das Verständnis von Repräsentation als Technik, welches der Antike und dem Mittelalter völlig fremd war, greift Thomas Paine (1792, 176f.) auf:

It is representation ingrafted upon Democracy. ... What Athens was in miniature, America will be in magnitude. ... It is impossible to conceive a system of Government capable of acting over such an extent of territory, and such a circle of interests, as is immediately produced by the operation of representation. France, great and populous as it is, is but a spot in the capaciousness of the system. It is preferable to simple Democracy even in small territories. Athens, by representation, would have outrivalled her own Democracy.

Bereits Jean-Jacques Rousseau hat diese Auffassung im 15. Kapitel, Buch III. des Gesellschaftsvertrages (1762) formuliert: „Der Gedanke der Volksvertretung ist modern; er ist uns vom Feudalsystem her überkommen. ... In den alten Republiken und selbst in den Monarchien hatte das Volk nie Repräsentanten, das Wort selbst war unbekannt.“ Montesquieu meinte, dass in einem freien Staat die gesetzgebende Gewalt eigentlich vom Volk selbst ausgeübt werden müsse: „Da dies aber in den großen Staaten unmöglich und selbst in den kleinen mit viel Schwierigkeiten verbunden ist, so muss das Volk durch seine Repräsentanten tun, was es selbst nicht tun kann“ (Esprit de Lois, XI, 6).<sup>2</sup>

So finden wir einerseits den Verweis auf Repräsentation als eine Technik der Herrschafts-

organisation deren Erfindung unumgänglich war, sobald sich größere politische Gemeinwesen bildeten, sowie, damit intrinsisch verbunden, den Verweis auf die jungen Wurzeln des Begriffs der Repräsentation. Die Notwendigkeit von Repräsentation als Instrument der Herrschaftsorganisation wurde zumeist mit der Gegenüberstellung von antiker direkter Demokratie als unerreichbares Ideal und repräsentativer Demokratie gerechtfertigt. Moderne Gesellschaften sind zu groß, um eine sinnvolle Volksversammlung einzuberufen. Diese mangelnde Praktikabilität hat jedoch dem Verdacht nicht entgegenwirken können, dass die repräsentative Demokratie immer nur die zweitbeste Lösung sei, eine Art „defizitäre Form der Demokratie“ (Kielmansegg 1985, 9). Auch wenn die Gegenüberstellung von direkter Demokratie und repräsentativer Demokratie nur begrenzten Sinn macht<sup>3</sup>, so bleibt der Topos von der relativen Modernität des Begriffs. Wie ein *deus ex machina* tauchte zu Beginn des 14. Jahrhunderts, als der Feudalismus seinem Ende zuzuging, das Prinzip der Repräsentation auf. Es wurde zum Surrogat der sogenannten unmittelbaren Demokratie, zum Ersatz der *ekklēsia*. Lässt sich diese Behauptung halten?

### 3. Repräsentation: eine Erfindung der Moderne?

Es besteht heute weitgehende Übereinstimmung, dass die Wurzeln der politischen Repräsentation im römischen Recht und dem ausgehenden Mittelalter liegen (vgl. z.B. Larsen 1955; Hofmann 1982; Podlech 1984). Das demokratische Element im römischen Regierungssystem beschränkte sich auf die Volksversammlung (*comitia*), während Konsuln und Magistrate das monarchische, der Senat das aristokratische Gegengewicht darstellten. Die frühen Techniken der Repräsentation hatten jedoch keinen politischen Charakter sondern rein privatrechtlichen im Sinne der Bevollmächtigung. So wird damit im wesentlichen die Tatsache bezeichnet, dass sich eine Person vor Gericht durch eine andere vertreten lassen kann. Von enormer Wichtigkeit sind hingegen die spätmittel-

alterlichen Ständeversammlungen, die Sternberger (1971) gemeinsam mit der Entwicklung einer Bürgerrechte beanspruchenden emanzipierten Gesellschaft als Vorläuferinnen der modernen Parlamente sieht. So kann das moderne Repräsentativsystem seinen historischen Ursprung im Ständewesen nicht verleugnen (vgl. Fraenkel 1964, 113). Niemand geringerer als Otto Hintze wies auf diesen Ursprung hin:

Die Repräsentativverfassung, die heute dem politischen Leben der ganzen zivilisierten Welt ihr eigenartiges Gepräge gibt, geht in ihrer historischen Entstehung auf die ständische Verfassung des Mittelalters zurück, und diese wurzelt, wenn auch nicht überall und ausschließlich, so doch in den wichtigsten Ländern und zu einem nicht geringen Teil in den politischen und sozialen Verhältnissen des Feudal-systems (Hintze 1931, 1).

Die entscheidende Frage im Spätmittelalter war, welcher Autorität, geistlicher oder weltlicher, der Führungsanspruch zukam und wie dieser legitimiert werden könne. Die Fronten der Auseinandersetzung waren klar: auf der einen Seite fanden sich die Vertreter der Deszendenztheorie (oder theokratischen Theorie): jede Herrschaft in der Welt wird durch den Papst vermittelt, der seinen Anspruch als Vertreter Petri auf Christus zurückführte. Augustinus führte im 5. Jahrhundert aus, dass Gott den Menschen die Gesetze durch das Medium der Könige vermittelt. Der Papst als Stellvertreter Gottes war für spirituelle Angelegenheiten zuständig, während der König durch das göttliche Naturrecht gebunden war. Eine Haltung, die 800 Jahre später durch Thomas von Aquin wiederholt wurde. Macht, auch weltliche Macht, findet sich an der Spitze einer Pyramide. Alle Macht der unteren Ebenen ist durch diese Spitze legitimiert. Und die Spitze ist durch Gottes Stellvertreter auf Erden klar definiert. Die entgegengesetzte Theorie, die Aszendenztheorie, besagte, dass die Macht beim Volk und seiner Versammlung liegt. Der gewählte König oder Führer hatte keine andere Macht als die ihm durch das Volk verliehene. Er repräsentierte die Gemeinschaft und war dieser auch verantwortlich. Dies begründet auch ein Widerstandsrecht: sobald der König den allgemeinen Willen nicht mehr repräsentierte, konnte und musste ein neuer gewählt

werden. Dabei war klar, dass es nicht auf die ausdrückliche Zustimmung aller einzelnen ankam. Grundlage der Repräsentation war die Fiktion vom Konsens aller – wie von Thomas Smith im Jahr 1572 in Bezug auf das Parlament betont. Die dominante Stellung der katholischen Kirche im mittelalterlichen Europa sorgte dafür, dass die Deszendenztheorie für lange Zeit die Beherrschende wurde. Erst im 13. Jahrhundert, als eine Welle neuer Aristotelesinterpretation einsetzte, wurde die theokratische Theorie in den Hintergrund gedrängt (Ullmann 1975; Zimmermann 1971). Bis dahin bildeten Kirche und Reich eine Einheit, lediglich unterschieden in *sacerdotium* und *regnum*. Mit der Ausbildung des neuzeitlichen Staates und der Idee der Souveränität kam es zur Trennung. Jean Bodin formulierte ausdrücklich gegen die Korporationslehre gewandt, dass der Herrscher nicht an den Konsens der Bürger<sup>4</sup> gebunden sei. Nichtsdestoweniger waren die Monarchen aber auf den Konsens zumindest der vermögenden Klassen angewiesen. Die ersten Parlamente in Spanien und England, denen keine deliberative Macht zustand, wurden im 13. und 14. Jahrhundert zum Zweck der Steuererhöhung vom Monarchen einberufen, waren also ein Instrument der Zentralgewalt. Allerdings gelang es z.B. der englischen *gentry* zwischen 1199 und 1327, der Krone substantielle Rechte abzurufen, gefasst in die wunderbaren Worte „Redress of grievances before supply“. Die Magna Carta von 1215 regelte, dass keine neuen Steuern ohne Zustimmung der *gentry*-Versammlung erhoben werden durften. Aber auch in England blieb das Parlament bis zur zweiten Wahlreform 1867 weit davon entfernt, ein Abbild des Volkes zu sein. Es war vielmehr ein Instrument der für den staatlichen Aufbau Englands jeweils bestimmenden gesellschaftlichen Schichten.

Das idealisierte Bild der athenischen Demokratie und die weitgehende Ignoranz gegenüber den politischen Organisationsformen des Mittelalters ließen den Autoren des 18. und 19., teilweise aber auch des 20. Jahrhunderts, Repräsentation als ingeniose Erfindung erscheinen. Vielmehr muss aber die inkrementelle Entstehung des Konzepts aus seinen Wurzeln im Mittelalter betont werden (Hofmann 1974; Mantl

1975; Sternberger 1971). So sind im Mittelalter nicht nur die beiden wesentlichen Theorien der Repräsentation, Aszendenz- und Deszendenztheorie, formuliert worden, sondern es sind in der Folge der Auseinandersetzung zwischen den Vertretern der beiden Theorien drei für die Entwicklung des neuzeitlichen Staates unschätzbare Leistungen vollbracht worden: (a) menschliche Verbände wurden als rechtlich handelnden Körperschaften (*universitas*) konzipiert; (b) die Sicherung der Handlungsfähigkeit einer *universitas*, indem ihr das Handeln einer Person als rechtliche Folge zugeordnet werden konnte und (c) die Wahrnehmung eines über die Zeit bestehenden, aus vielen Individuen zusammengesetzten Gemeinwesens (Podlech 1984, 511f.).

Es ist sichtbar geworden, dass Repräsentation nicht eine Technik ist, die erfunden wurde, um Regieren in großen politischen Gemeinwesen zu ermöglichen, sondern in ihren Ursprüngen wesentlich älter ist. Sie ist nicht lediglich ein organisatorischer Kunstgriff, um die an sich wünschenswerte, aber unmögliche Anwesenheit aller BürgerInnen zu ersetzen, sondern ein Mittel, die Wirksamkeit des politischen Systems durch Arbeitsteilung und Kondensierung politischer Willensbildung zu steigern. D.h. politische Repräsentation verdankt ihr Entstehen nicht einer genialen Erfindung oder dem plötzlich auftauchenden kollektiven Bewusstsein eines Volkes, welches selbstbewusst und entschlossen seine Teilhabe an der politischen Macht fordert, sondern ist ein Organisationsinstrument, das bestimmten Interessen dient. Sei es der Krone, sei es dem Bürgertum oder dem Klerus. Der Unterschied zur Neuzeit liegt in der Tatsache, dass Repräsentation im Mittelalter nichts mit Demokratie zu tun hatte. Repräsentiert wurden die *Universitas*, das Reich, die Stände etc. Was bleibt ist die Funktion der Repräsentation, Herrschaft zu organisieren.

#### 4. Objekt der Repräsentation oder Was wird repräsentiert?

Eine entscheidende und zugleich eine der schwierigsten Fragen der Repräsentationstheorie ist die Frage nach dem Objekt der Re-

präsentation. Nachdem sich die mittelalterliche Auseinandersetzung um die Person des Repräsentanten zugunsten des Königtums entschieden hatte, rückte die Frage nach dem *Was?* in den Mittelpunkt. Bis zur Mitte des 18. Jahrhunderts war klar, dass die Funktion der Repräsentanten in der Verteidigung der materiellen Interessen ihrer Klientel, i.e. Landbesitzer, Kaufleute, Klerus lag. Im historischen Rückblick zeigt sich, dass Reich, Volk, Klassen, Nation, ideelle Werte, Präferenzen und Interessen als Objekte der Repräsentation gehandelt wurden. Voraussetzung der Möglichkeit, die Frage nach dem *Was?* der Repräsentation überhaupt zu stellen, ist die Annahme der Willens- und Interessensdifferenz zwischen Herrschern und Beherrschten, zwischen Kollektiv und Individuum. Eine Annahme, die uns heute als Selbstverständlichkeit erscheint, deren Durchsetzung jedoch geraume Zeit in Anspruch nahm.

Für Thomas Hobbes kam die spätmittelalterliche Vorstellung der Legitimation des Herrschers durch Gott nicht in Frage. Er griff auf die frühere Korporationslehre zurück, die besagt, dass die Einheit einer Körperschaft, also auch des Staates, durch Repräsentation gestiftet wird:

A Multitude of men, are made *One* Person, when they are by one man, or one Person, Represented; so that it be done with the consent of every one of that Multitude in particular. For it is the *Unity* of the Representer, not the *Unity* of the Represented, that maketh the Person *One*. And it is the representer that beareth the person, and but one person (1968, 220).

Nicht Gott, sondern der Herrschaftsvertrag legitimiert. Hobbes modifiziert allerdings die Korporationslehre, indem er dem Volk nach erfolgter Herrschaftsübertragung den Charakter einer Handlungseinheit abspricht. Dies wurde als Absorptionstheorie bezeichnet (Fraenkel 1964), dessen idealtypische Verkörperung Hobbes' Leviathan ist. Erst im Verlauf des 18. Jahrhunderts, als absolutistische Theorie und Praxis immer weiter auseinanderzuklaffen begannen, wurde die Absorptionstheorie kritisiert. Radikal gewendet wurde sie von Jean-Jacques Rousseau im *Gesellschaftsvertrag*. Der durch



den Gesellschaftsvertrag entstehende Souveränität ist mit dem Staat identisch und kann nur durch sich selbst repräsentiert werden. Da Souveränität laut Rousseau nicht übertragen werden kann, sind die Abgeordneten des Volkes „daher nicht seine Repräsentanten und können es nicht sein; sie sind lediglich seine Beauftragten und können nicht endgültig beschließen“ (1994, Buch iii, Kap. 15). Rousseau bildete mit dieser radikalen Theorie allerdings eine Ausnahme. Einflussreicher waren Montesquieu, Denis Diderot und die englischen Theoretiker wie z.B. John Locke, Thomas Paine und später Edmund Burke. Das Parlament wandelte sich in dieser Zeit von einem unabhängigen Mittler zwischen König und Volk zum Repräsentanten des Volkes. Vor allem in der Phase der Französischen Revolution schlägt die absorptive Repräsentation durch den Monarchen in die absorptive Repräsentation durch die Nationalversammlung um (Podlech 1984, 526).

Ein Ergebnis der aufstrebenden Souveränitätstheorie war der Anspruch, das (nicht gerade objektiv definierte) Volk zu repräsentieren, verbunden mit der Forderung nach dem allgemeinen, zensusunabhängigen, männlichen Wahlrecht. Zur theoretischen Untermauerung dieses Anspruchs modifizierte z.B. Joseph Priestley die Vertragstheorie: Im Sozialvertrag tauschen Individuen ihre natürliche Freiheit und ihre Rechte gegen den Einfluss auf politische Entscheidungen. Alle Bürger haben demzufolge einen Anspruch auf politische Repräsentation. Populär wurde diese Idee durch Thomas Paines Schrift *The Rights of Man* aus dem Jahr 1792. Volkssouveränität, eine repräsentative Regierung auf der Basis von allgemeinen Wahlen und das Recht auf Revolte gegen jede andere Form der Regierung sollten die Grundlage für die spezifisch amerikanische Prägung des Repräsentativsystems sein.

## 5. Die Nation oder Partikularinteressen?

Besonders einflussreich erwiesen sich Repräsentationstheorien, die in der Nation das Objekt der Repräsentation sahen. Als früheste Erklärung des Prinzips, dass Mitglieder des

Unterhauses nicht nur ihre Klientel zu vertreten haben, sondern dem gesamten Königreich dienen, wird eine Gesetzesvorlage von 1571 an das britische Unterhaus gesehen. Die Vorlage hätte die Praxis legalisiert, dass Wahlbezirke auch Nichtansässige als Repräsentanten wählen dürfen. Sie scheiterte jedoch am Argument der Gegner, dass eine genaue Kenntnis des Wahlkreises notwendige Voraussetzung für Repräsentation sei. Erst in den 1690er Jahren erschienen die *Discourses Concerning Government* vertrat Algernon Sidney die Ansicht, dass Mitglieder des Parlaments keine Delegierten sind, die einzelne Wahlkreise oder Städte repräsentieren, sondern für das gesamte Königreich befugt sind zu handeln. In der Zeit der industriellen Revolution wurde dies von William Blackstone, Edmund Burke und William Paley aufgegriffen: die Nation als Ganzes sei zu repräsentieren. Die bekannteste Formulierung dieses Prinzips stammt von Edmund Burke. In seiner berühmten Bristoler Rede formulierte er in der Absicht, das freie Mandat zu rechtfertigen:

Parliament is not a *congress* of ambassadors from different and hostile interests, which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but parliament is a *deliberative* assembly of one nation, with one interest, that of a whole – where not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole. You choose a member, indeed; but when you have chosen him he is not a member of Bristol, but he is a member of *Parliament*. (Burke 1866, 95).

Burke argumentierte in der Tradition von John Willis und Noel Somerset (vgl. Birch 1971, 38f.). Begründet wurde die Theorie der virtuellen Repräsentation 1798 von den französischen Generalständen. Da die Interessen der Nation im Vordergrund allen repräsentativen Handelns stehen müssen, ist die geographische Herkunft der Abgeordneten unerheblich. Wurde die Auffassung vertreten, dass das Parlament die Interessen der ganzen Nation vertrete, so war nur entscheidend, dass man sich dort der besonderen Anliegen und Schwierigkeiten aller bewusst war – die physische Präsenz war nicht erforderlich. Zur selben Zeit als Edmund Burke im England des 18. Jahrhunderts seine Ideen zur Re-

präsentation der gesamten Nation formulierte, schrieb James Madison im *Federalist No. 10* im Jahr 1787 von den Vor- und Nachteilen der Interessenrepräsentation: „A landed interest, a manufacturing interest, a mercantile interest, a moneyed interest, with many lesser interests, grow up of necessity in civilised nations, and divide them into different classes, activated by different sentiments and views.“ Da in einer Gesellschaft notwendigerweise eine Fülle von ganz unterschiedlichen Interessen existieren, ist es primäre Aufgabe der Legislative, diese Interessen zu regulieren. Madison nahm weiters an, dass Repräsentanten unvermeidlich zu einem großen Teil als Delegierte dieser Interessen agieren würden und wies Burkes idealistische Sicht von der alles transzendierenden Nation zurück: „It is in vain to say that enlightened statesmen will be able to adjust these clashing interests and render them all subservient to the public good. Enlightened statesmen will not always be at the helm“ (*Federalist No. 10*). Repräsentanten würden entweder ihre eigenen Interessen oder die ihrer Wähler vertreten. Es müsse also sichergestellt werden, dass der unzweifelhaft auch vorkommende erste Fall in gewissen Schranken gehalten wird. Instrument dieser Beschränkung sind Wahlen in kurzen Abständen. Das amerikanische Repräsentantenhaus ist der einzige legislative Körper, der alle zwei Jahre gewählt wird – eine Frist, deren Länge ein Kompromiss zwischen den Föderalisten, die ursprünglich drei Jahre vorschlugen und den Anti-Föderalisten, die für lediglich ein Jahr plädierten, war. Neben Wahlen wollte Madison als Versicherung gegen die Dominanz eines Gruppeninteresses zusätzlich eine relativ große Regierung, die selbst die verschiedenen Interessen abbilden sollte, sowie eine rigorose Gewaltenteilung.

Geht man wie z.B. Jeremy Bentham davon aus, dass individuelle Interessen repräsentiert werden sollen, so berücksichtigt man zwar die komplexe Organisation moderner Gesellschaften, muss aber erklären, wie fundamentale Interessensdivergenzen gelöst werden können. Eine solche Erklärung beinhaltet, wie im Falle der Utilitaristen, ein zweifelhaftes Vertrauen in die prinzipielle Kompatibilität aller Interessen

und in ein Parlament, das wie ein Mikrokosmos die Gesellschaft abbildet. Zu vernünftigen Lösungen kommt es, da, in Analogie zu Adam Smiths Theorie der Ökonomie und der „invisible hand“, persönliches Gewinn- und Glücksstreben automatisch zum größten Gemeinwohl der Gesellschaft führt. Als Absicherung sollen ein allgemeines Wahlrecht und sehr kurze Amtsperioden dienen.

Eine extreme Version der Interessensrepräsentation findet sich im 20. Jahrhundert bei den VertreterInnen der Ständerepräsentation. Ein Territorium, eine Region ist niemals gleichzusetzen mit einem bestimmten Interesse. Vielmehr tummelt sich eine solche Vielfalt von unterschiedlichen Interessen, dass sich daraus niemals ein klares Mandat für den Repräsentanten ergeben könne. So werden lediglich die stärksten Minderheiten repräsentiert:

True representation, like true association, is always specific and partial, and never general and inclusive. What is represented is never man, the individual, but always certain purposes common to groups of individuals. The theory of representation which is based upon the idea that individuals can be represented as a whole is a false theory and destructive of personal rights and social well being (Cole 1920, 98).

In der amerikanischen Diskussion war die Idee der berufsständischen Repräsentation weitestgehend unpopulär. William MacDonald, Maurice Reckitt, Mary Follet, Arthur Holcombe und Ernest Griffith präsentierten zwar in den 1920er und 1930er Jahren Vorschläge, die allgemeine Skepsis bezog sich aber auf den zusätzlichen Druck, dem sich Vertreter der Legislative – bereits das Ziel starker Lobbygruppen – ausgesetzt sehen würden.

Theorien der Gruppenrepräsentation, vorgebracht von John C. Calhoun, James Madison und Edmund Burke<sup>5</sup>, die in ihren Schlussfolgerungen allerdings erheblich differieren, laufen Gefahr, permanente Mehrheiten oder Minderheiten zu kreieren. Vor allem Calhouns 1849 formulierte Theorie der „concurrent majorities“ scheint eine Garantie für politischen Stillstand aufgrund ständiger Vetovorbehalte zu sein. War für Calhoun noch klar, dass die potentiellen Vetogruppen v.a. territorial definiert sind, so



lässt die zunehmende Komplexität und Ausdifferenzierung moderner politischer Systeme eine solche Unterscheidung nicht mehr zu. Sollen individuelle oder kollektive Meinungen repräsentiert werden, so stellt sich das Problem der Volatilität und Egalität derselben. Mit John Stuart Mills Worten: „no one but a fool, and only a fool of a peculiar description, feels offended by the acknowledgement that there are others whose opinion, and even whose wish, is entitled to a greater amount of consideration than his“ (Mill 1991, 216). Die Tatsache, dass jede/r etwas beitragen kann, bedeutet nicht, dass allen Beiträgen in allen Fällen der gleiche Wert zukommt. Wir sind wahrscheinlich glücklich darüber, dass in Diskussionen um die Sicherheit von Verkehrsflugzeugen TechnikerInnen eher gehört werden als PolitologInnen, denn wie Michael Walzer schreibt, „special knowledge is not itself tyrannical“ (1983, 290).

## 6. Idealismus

Vertreter des Idealismus, z.B. Thomas H. Green oder Francis H. Bradley, sehen den gemeinsamen Willen, Rousseaus *volonté générale*, als das Objekt oder die Substanz der Repräsentation an. Ein politisches Gemeinwesen ist nicht lediglich die Summe der Individuen, sondern eine Gemeinschaft von Menschen, die Interessen, Werte und Ziele teilen. Schwierigkeiten, diesen gemeinsamen Willen zu erkennen, gibt es nicht, da wir alle Mitglieder derselben politischen Gemeinschaft sind. Eine Argumentation, die nur allzu leicht in die Abgründe der Tyrannei führen kann. Einzelne, die diesen Willen nicht erkennen, sind nicht Teil der Gemeinschaft, nicht genügend gebildet oder einfach ignorant. Bis die geeignete Bildungstiefe und -breite erreicht ist, müssen die Staatsgeschäfte von einer erleuchteten Elite geführt werden.

AutorInnen des „frühen“ 20. Jahrhunderts stehen in der Tradition dieses Idealismus, wenn es um das Objekt der Repräsentation geht. Für Gerhard Leibholz (1966, 27) dient Repräsentation dazu, „ein außerhalb ihrer selbst liegendes Sein anwesend zu machen“, und Carl Schmitt (1957, 209) will das „Unsichtbare ... anwesend“

machen. Auch Hanna Pitkin verweist auf diese Dualität (1967, 8f.). Eric Voegelin (1991, 57ff.) geht in seiner Unterscheidung zwischen deskriptivem und existentiell Typus der Repräsentation etwas weiter. Während ersterer einfache demografische Daten wie Geschlecht, Alter etc. umfasst, bedeutet existentielle Repräsentation die Verwirklichung der Leitidee. Voegelin stützt sich hier auf die Repräsentationstheorie von Maurice Hauriou (1929). Nach Hauriou ist die Gewalt einer Herrschaft legitim kraft ihres Fundierens als Repräsentant einer *idée directrice*, insbesondere des Staates. Der Staat ist eine nationale Gemeinschaft, in der die herrscherliche Gewalt die Geschäfte der *res publica* führt. Die erste Aufgabe einer Herrschergewalt ist die Schaffung einer politisch geeinten Nation durch die Umformung der vorgegebenen, unorganisierten Vielheit zu einem organisierten, zum Handeln befähigten Körper. Ihren Ursprung hat eine solche Institution in der Leitidee, in der *idée directrice*. Die besondere Funktion des Herrschers ist die Schöpfung und Verwirklichung dieser Idee. RepräsentantIn sein heißt, in herrschender Stellung das Werk der Realisierung der Idee durch institutionelle Verkörperung zu lenken. Voegelin zieht daraus den Schluss, dass eine Regierung im Sinne beider Typen, deskriptiv und existentiell, repräsentativ sein muss (1991, 77). So wird bei zwei so unterschiedlichen Autoren wie Schmitt und Voegelin suggeriert, dass es bei Repräsentation um die Reproduktion eines „höheren Seins“ oder um eine ideelle Einheit geht.

Heinz Eulau zog aus den Schwierigkeiten der (normativen) Repräsentationstheorien einen radikalen Schluss: „as propositions derived from normative doctrines of representation have been exposed to empirical scrutiny, their obsolescence has become evident“ (Eulau 1978, 31). Ein Schluss daraus wäre, dass unsere normativen Theorien fehlerhaft oder obsolet sind. Ein Schluss, der bedenklich ist, da er zwei wesentliche Charakteristika normativer Theorie unberücksichtigt lässt. Normative Theorien sind zumeist parteiisch. Einwände gegen alle genannten Theorien sind daher kein Beleg für ihre Unrichtigkeit, sondern lediglich Indikator für die politischen Motive, die damit verbunden wer-

den. So ist Mills Haltung klar von der Bewunderung der französischen Revolution von 1830, der Angst vor einer Tyrannei der Mehrheitsmeinung und dem Wunsch nach politischer, liberaler Veränderung in England getragen. John Calhouns Theorie der konkurrierenden Mehrheiten ist im Zusammenhang mit dessen Opposition zu Präsident Andrew Jacksons Steuerpolitik von 1828 zu sehen, die den industriellen Norden gegenüber den Sklavenstaaten des Südens bevorteilte. Diese Politik bezeichnete Calhoun als „numerical majority“-Politik, die notwendigerweise in die Unterdrückung der Minderheit resultiert. Einer Minderheit, der er als vormaliger Senator des Staates South Carolina angehörte. Edmund Burkes Insistenz auf der Repräsentation der Interessen der Nation durch die individuellen Abgeordneten ist auch als Reaktion auf den Versuch Georg III. zurückzuführen, die monarchischen Prärogative auszuweiten, sowie auf Burkes Wunsch, England zu „one family, one body, one heart and soul“ zu formen (Burke 1887, 21). Und sie ist Ausdruck des Versuchs der Whig-Partei, die schmale Wahlbasis des House of Commons (Stichwort „rotten boroughs“) zu rechtfertigen.

Es ist aber zu bedenken, dass eine eindimensionale Repräsentation, i.e. durch lediglich einen Repräsentanten, auch der Vielfalt persönlicher Interessen zuwiderlaufen würde. Stellen wir uns einen Universitätslehrer vor, der eine sozialdemokratische Partei unterstützt, Interessen am Naturschutz und Zweifel an der segensreichen Wirkung der Globalisierung und des Neoliberalismus hat, sowie das europäische Integrationsprojekt unterstützt. Als Wähler wird er durch die Abgeordneten der sozialdemokratischen Parlamentsfraktionen auf nationaler und supranationaler Ebene repräsentiert, als Naturschützer durch Umweltgruppen, als Universitätsangehöriger durch die Gewerkschaft und schließlich als Globalisierungsskeptiker durch die Arbeit alternativer Wirtschaftsforen, Attac etc. In dieser Vielfalt ein Element zu isolieren und als Objekt der Repräsentation zu bestimmen, erscheint *naiv*.<sup>6</sup> Vielmehr finden alle diese Interessen, Meinungen, Ideen etc. auf verschiedenen Wegen unterschiedlichen Eingang in das politische System. Es folgt die berechtig-

te Frage, ob unsere politischen Systeme genügend Wege für diese Repräsentationsvielfalt offerieren.

## 7. Selektion und Autorisierung oder Wer repräsentiert?

In der mittelalterlichen Vorstellung ist der Monarch Repräsentant des gesamten politischen Gemeinwesens, seine Handlungen werden der Gemeinschaft zugerechnet, allerdings ist er dieser nicht verantwortlich, sondern lediglich Gott gegenüber rechenschaftspflichtig, ist er doch *Rex imago Dei*.<sup>7</sup> Der König wurde als Repräsentant des gesamten Volkes verstanden, hatte er doch im Gesellschaftsvertrag die Macht des Volkes absorbiert. Mit dem Niedergang des Feudalismus nahm diese Absorption im Absolutismus seine deutlichste Form an. Ludwigs XIV. „L'État c'est moi“ ist krasser Ausdruck dieses Verständnisses. Es ist der Absolutismus, der die kontinuierliche Entwicklung des mittelalterlichen Repräsentationsverständnisses im Sinne eines konstanten Machtrückgangs der Krone und eines Machtgewinns des Parlaments unterbricht. Im Absolutismus ist die Krone von den Verpflichtungen des Mittelalters gelöst, unterstützt durch den Machtverlust der Nobilität und der katholischen Kirche. 175 Jahre lang waren die französischen Generalstände nicht einberufen worden, erst die dringenden finanziellen Probleme der französischen Krone zwangen zu einer Versammlung 1789 – mit bekanntem Ausgang. Einzig in England konnte sich das Parlament dauerhaft (mit Ausnahme der Diktatur Oliver Cromwells 1653–1660) behaupten. Die Entwicklung des Repräsentativsystems nahm auch daher in England trotz vielfältiger gegenseitiger Beeinflussung andere Züge als in Kontinentaleuropa an.<sup>8</sup>

In der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts waren die politischen Auseinandersetzungen in England durch die Debatte um die Balance zwischen den Institutionen Krone, House of Lords und House of Commons geprägt. Die Aufstände der Schotten und Iren zwangen König Charles I. zur Erhöhung der Steuern – eine Maßnahme, die er ohne Zustimmung des Parla-

ments durchsetzen wollte. Das schließlich einberufene Parlament verweigerte die Zustimmung zur Steuererhöhung und zwang den König zur Annahme des *Triennial Act* im Jahre 1641. Dieses Gesetz unterhöhle das königliche Prärogativ auf Einberufung des Parlaments erheblich, sah es doch längstens alle drei Jahre ein Parlament vor. Mit Hilfe der Unterstützung des aufstrebenden Kaufmanns- und Handeltums sowie der Puritaner brach eine Ära des House of Commons an. In dieser Zeit „the two Houses arrive at their revolutionary conclusion that, at least in conditions of emergency, the highest legislative authority lies not with the king-in-Parliament but with Parliament alone.“ (Skinner 2002, 19). Die *Glorious Revolution* 1688–1689 und die Verabschiedung der *Bill of Rights* festigten die Autorität des Parlaments. Gemeinsam mit der Idee des allgemeinen (männlichen) Wahlrechts propagiert durch die Levellers und Algernon Sidneys Argument für die Unabhängigkeit der Repräsentanten, die nicht mehr lediglich Sprecher lokaler Interessen sein sollten, sondern die ganze Nation repräsentierten, verschob sich die Diskussion von der Frage *Wer repräsentiert?* zu den Fragen der Autorisierung und Un-/Abhängigkeit der Repräsentanten.

Ihren dramaturgischen Höhepunkt und ihre inhaltliche Zuspitzung fanden die verschiedenen Ideen zur Ausgestaltung eines Repräsentativsystems in der Französischen Revolution. In ihrer Bedeutung nicht unterschätzt werden kann dabei die Rolle von Abbé Sieyès, dessen Pamphlet *Qu'est-ce que le Tiers Etat?* das neue Selbstbewusstsein des dritten Standes verkörperte. Die Verfassung von 1791 legte die Souveränität in die Hände der Nation (nicht des Parlaments!) und deklarierte, dass der Wille der Nation durch die Nationalversammlung verkörpert werde. Zudem wurde festgelegt, dass die gewählten Deputierten der Departements nicht als Vertreter ihres Wahlkreises agieren durften, sondern die gesamte Nation repräsentierten. Birch (1971, 46) bezeichnet dies als einen „turning point“ in der Geschichte des europäischen politischen Denkens. Zuvor wurden Delegierte immer als Abgesandte regionaler Interessen verstanden, ausgestattet mit einem rigiden Mandat und wenig Verhandlungsspiel-

raum. Nicht länger sollten Delegierte zwischen Volk und Königtum vermitteln, gleichsam lokale Interessen dem Gehör der Krone zuführen. Vielmehr sollten sie von nun an die Stimme der Nation sein und sowohl die Regierung als auch die Regierten repräsentieren. Hintergrund war der Wunsch, Frankreich auch zu einer politisch-rechtlichen Einheit zu formen. Die *Assemblée Nationale* sollte eine Vertretung der ganzen Nation sein im Gegensatz zu den früheren Provinzialständen. Und um dies durchzusetzen, musste ein Verbot des imperativen Mandats, welches man von der früheren ständischen Verfassung gewohnt war, ausgesprochen werden. Voraussetzung für diese Repräsentation war die rechtliche Gleichheit der BürgerInnen und damit der Ausschluss ständischer Privilegien.

Auch die Entstehung des amerikanischen Repräsentativsystems muss erwähnt werden, wurden doch im Zuge der einzelstaatlichen Verfassungen ab 1776 die wesentlichen Prinzipien repräsentativen Regierens formuliert. Bedeutenden theoretischen Einfluss auf die Formulierung dieser Prinzipien hatte Montesquieu, der in seiner Schrift *Vom Geist der Gesetze* (6. Buch, 11. Kapitel) von der Selbstbestimmung freier Menschen schrieb.<sup>9</sup> Die Verfassung von Pennsylvania vom 28. September 1776 nahm Montesquieus Idee der Selbstbestimmung von Menschen freien Willens auf. Herrschaft gründet einzig und allein in der Autorität des Volkes: „government ... derived from and founded on the authority of the people only.“ (Poore 2001, 1540). Die Präambel der Verfassung gibt beredt Auskunft über die Gründe dieser Forderung nach Selbstbestimmung. Die Unfähigkeit und der Unwille George III., die Sicherheit des Gemeinwesens zu gewährleisten, ja darüber hinaus es auch noch mit Krieg zu überziehen, lösen die Treuepflicht der Untertanen und verpflichten „to establish such original principles of government, as will best promote the general happiness of the people“. Auslöser der Auseinandersetzungen mit der britischen Krone war die Praxis der Regierung unter George III., den Kolonien Steuern ohne deren Zustimmung aufzuerlegen. Dies resultierte in der bekannten Forderung „no taxation without representation“<sup>10</sup>. Bereits der sogenannte *Sugar Act* im

Jahr 1764 und v.a. der *Stamp Act* im darauffolgenden Jahr, führten zu ersten Aufständen. Das primäre Prinzip, dass Herrschaft in der Autorität des Volkes gründet, wurde durch die Forderung nach einer geschriebenen Verfassung ergänzt: „Government without a constitution, is power without a right.“ (Paine 1912). Dass Herrschaft zeitlich begrenzt werden muss, bildet schließlich das dritte Prinzip. Wahlen garantieren den friedlichen Wandel und bilden gleichzeitig ein Selektionskriterium für die Auswahl der fähigsten Bürger. Die Angst der amerikanischen Gründungsväter vor der Herrschaft der (ungebildeten) Majorität ist in James Madisons Definition des Wahlzwecks spürbar, dient die Wahl doch

to refine and enlarge the public views, by passing them through a medium of a chosen body of citizens, whose wisdom may best discern the true interest of their country, and whose patriotism and love of justice, will be least likely to sacrifice it to temporary or partial considerations (Federalist No. 10).

Thomas Paine wies zusätzlich darauf hin, dass das Verhältnis zwischen Herrschenden und Beherrschten durch Vertrauen charakterisiert sein muss: „All delegated power is trust“ (Paine 1912). Vorbild war die von Montesquieu geforderte Gewaltentrennung, wie sie sich auch in der *Virginia Bill of Rights* aus dem Jahr 1776 findet. Alexander Hamilton bekräftigte 1802 die Forderung mit den Worten: „It is a fundamental maxim of free government that the three great departments of power, legislative, executive, and judiciary, shall be essentially distinct and independent, the one of the other“ (Syrett 1977, 549).

Der große Unterschied des amerikanischen Repräsentativsystems zum britischen lag und liegt in der Stellung der Abgeordneten. In der englischen Sichtweise mussten Abgeordnete vom Einfluss sektionaler und lokaler Interessen geschützt werden, während der amerikanische Kongress gerade eine Versammlung der Delegierten dieser Interessen sein sollte. Kurze Amtsperioden des Parlaments sollten vor zu großer Unabhängigkeit oder der Entstehung einer aristokratischen Politikerkaste dienen. Die Repräsentanten wurden also nicht als gänzlich

unabhängig von den Wünschen und Interessen der Wählerschaft konzipiert, sondern ganz im Gegenteil als Delegierte lokaler Interessen verstanden. Das amerikanische Repräsentativsystem zeichnet sich durch eine duale Repräsentationsstruktur aus: Auf der einen Seite finden wir im Kongress die RepräsentantInnen der lokalen Interessen, auf der anderen Seite steht der indirekt gewählte Präsident, der durch seine indirekte Wahl gerade vor diesen lokalen Interessen geschützt werden soll. Ein System, das sich in Kontinentaleuropa niemals durchsetzen konnte, war das Misstrauen gegen die Nobilität doch aufgrund der jahrhundertalten Erfahrungen zu groß.

Mit der Durchsetzung der parlamentarischen Versammlungen als Vertretung des Volkes (in Frankreich) oder der Nation (in England) in den liberalen Verfassungskämpfen des 19. Jahrhunderts trat die Frage der Zusammensetzung und des Charakters der Versammlung selbst in den Vordergrund. Aufgrund welcher Kriterien werden RepräsentantInnen selektiert?

## 8. Identität

„For every representation it is the represented which must be reproduced in the reality. Applied to persons one can say that the term representation always includes the duplication of the personal existence“ (Leibholz 1966, 27). Diese Duplikation kann laut den Vertretern der Identitätsthese nur sinnvoll stattfinden, wenn Repräsentant und Repräsentierte dieselbe soziale Identität aufweisen. Es können dies Formen der territorialen Identität (lokal, regional, national), der institutionellen Identität (z.B. Regierung, Opposition, Parlament), ethnischen, geschlechtlichen, religiösen etc. Identität sein. Die Repräsentativität einer Körperschaft hängt somit von einer möglichst präzisen Gruppenabbildung ab. Diese Form der Repräsentation wird auch „mirror“, „descriptive“ oder „statistical representation“ genannt. John Adams beschrieb die Spiegel-Repräsentation mit den Worten: „a representative legislature should be an exact portrait, in miniature, of the people at large, as it should think, feel, reason and act like

them“ (Peek 1954, 68). Diese Sichtweise beruht auf der Annahme, dass nur die Sozialisierung in einer sozialen Gruppe auch erlaubt, deren Anliegen zu verstehen und zu repräsentieren. Eine praktische Forderung daraus ist die Einführung von Quotensystemen zugunsten von Minderheiten. Prekär wird diese Frage v.a. im theoretischen Bereich mit der Forderung, dass z.B. nur Frauen Frauen, nur Angehörige bestimmter (struktureller) Minderheiten ebendiese Minderheit repräsentieren können. Verneint man diese Forderung, so führt dies leicht zur Akzeptanz der virtuellen Repräsentation, eine Form der Rechtfertigung für den Ausschluss von politischer Beteiligung, die sich in der Geschichte der politischen Ideen zu Recht nicht durchgesetzt hat. Die meisten normativen Theoretiker haben die deskriptive Repräsentation auch zurückgewiesen (Griffiths/Wollheim 1960; Pitkin 1967; Pennock 1979; Grofman 1982). Pennock hat sie mit der drastischen Metapher beschrieben, dass „no one would argue that morons should be represented by morons“ (Pennock 1979a, 314). Kernpunkt der Ablehnung dieses Auswahlkriteriums ist, dass alleine die gemeinsame Identität noch kein Ausweis für erfolgreiche Repräsentation im Sinne des „acting in the best interest“ ist. Nur allzu leicht ist vorstellbar, dass z.B. die mit der Repräsentationsfunktion verbundenen persönlichen Vorteile zu einer Entfremdung von der Wählerschaft führen, dass Amts- und Politikzwänge, das Erfordernis des Kompromisses und des Abwägens, der Informationsvorsprung etc. zu einer Politik führen, die ganz und gar nicht den Interessen einer sozialen Gruppe alleine geschuldet ist. Der Ansatz, dass partikulare Gruppen in der Gesellschaft Repräsentation durch Gruppenangehörige fordern, ist zentral für eine Politik, die Anne Phillips die „politics of presence“ (Phillips 1995, 1997) nannte.

## 9. Interesse

Zweites mögliches Kriterium für die Auswahl der RepräsentantInnen ist das gemeinsame Interesse. Wenn wir Interessen teilen, so ist es wahrscheinlich, dass wir auch Ziele mit-

einander teilen. Die Auswahl aufgrund gemeinsamer Identität beruht letzten Endes auch auf der Annahme, dass eine gemeinsame Lebenswelt auch gemeinsame Notwendigkeiten und Interessen entstehen lässt. Als plakatives Beispiel mag die Forderung von Frauen nach einem Platz in den Generalständen 1789 dienen:

Just as a nobleman cannot represent a plebeian and the latter cannot represent a nobleman, so a man, no matter how honest he may be, cannot represent a woman. Between the representatives and the represented there must be an absolute identity of interests (zit. nach Phillips 1997, 175).

Vor allem in der feministischen Theorie wurde dieser Ansatz vertreten: „only women are able to represent and to advocate women’s interests“ (Voet 1998, 100). Dies ist allerdings auch innerhalb dieses Theoriestrangs auf starke Kritik gestoßen (z.B. Butler 1999). Gerade in komplexen Gesellschaften sind soziale Identitäten zunehmend fragil und volatil. Um so unwahrscheinlicher ist die Korrespondenz von sozialer Identität und Interesse.

## 10. Expertise

Drittens kann die Expertise der potentiellen RepräsentantInnen den Ausschlag für ihre Selektion geben. RechtsexpertInnen, PhysikerInnen oder TechnikerInnen etc. können als RepräsentantInnen in bestimmten Expertenausschüssen oder Gremien agieren und ihre spezifische Expertise in den Entscheidungsprozess einfließen lassen. Mangelndes Wissen und Interesse auf der einen Seite, sowie die oftmals hochgradig technische Materie auf der anderen, erfordern in bestimmten Politikfeldern ExpertInnen, unabhängig davon aus welcher Region sie kommen, welcher sozialen Gruppe sie angehören oder welche politische Richtung sie vertreten. Expertise kann durchaus im Widerspruch zum Erfordernis der Identität stehen. So kann der Fall eintreten, dass Individuen aufgrund ihres Fachwissens eine bessere Vorstellung von den Bedürfnissen einer Gruppe haben als die GruppenvertreterInnen selbst. Eine Version dieses Ansatzes findet sich z.B. bei



Edmund Burke, aber auch bei den Autoren der Federalist Papers. Es ist das herausragende inhaltliche Wissen, eine behauptete moralische Überlegenheit, Integrität etc., welche RepräsentantInnen legitimiert. Diskreditiert wurde dieser Ansatz v.a. durch die Überschneidung dieser Expertise mit sozialen Klassenverhältnissen oder Interessen: besseres Wissen, welches sich nur in der gebildeten Schicht findet, welche materiell bevorzugt ist, als Rechtfertigung der virtuellen Repräsentation. Exemplarisch dazu die einführenden Worte von Boissy d'Anglas zur französischen Verfassung 1795:

Absolute equality is a chimera. If it existed one would have to assume complete equality in intelligence, virtue, physical strength, education and fortune in all men ... We must be ruled by the best citizens. And the best are the most learned and the most concerned in the maintenance of law and order. Now, with very few exceptions, you will find such men only among those who own some property, and are thus attached to the land in which it lies, to the laws which protect it and to the public order which maintains it ... You must, therefore, guarantee the political rights of the well-to-do ... and [deny] unreserved political rights to men without property, for if such men ever find themselves seated among the legislators, then they will provoke agitations ... without fearing their consequences ... and in the end precipitate us into those violent convulsions from which we have scarcely yet emerged (zit. nach Hibbert 1980, 282).

Mit der Abschaffung der Generalstände hatte sich im Zuge der Französischen Revolution die Interpretation von gewählten Abgeordneten als RepräsentantInnen des gesamten Volkes durchgesetzt. Es sollte allerdings noch einige Zeit vergehen, bis die Widerstände gegen das allgemeine Wahlrecht gebrochen wurden. Die aufstrebende Mittelschicht, die sich eben erst das Recht der politischen Beteiligung von der Krone ertrotzt hatte, zeigte sich gegenüber den Ansprüchen der Mittellosen äußerst zurückhaltend. Vielmehr wurde sie zur Verteidigerin der Koppelung zwischen Wahlrecht und Besitz. Folge davon war ein Zensuswahlrecht, da „(t)he constitution-makers of the Revolution considered that the nation had the right to confer the task of voting on persons who could perform it properly“ und „the property qualifi-

cations were presented as the means of securing an élite competent to act as trustees of the nation“ (Birch 1971, 62f.). Allerdings konnte dieses System in Frankreich nur bis 1848, als das allgemeine Wahlrecht bedingungslos eingeführt wurde, verteidigt werden. Auch in Großbritannien, beginnend mit dem *Reform Act* 1832, dauerte es bis 1918 bis sich das Prinzip des allgemeinen Wahlrechts etabliert hatte. Zu groß waren der Widerstand, die Angst vor den Massen ‚ignoranter‘ und ungebildeter WählerInnen, deren Besitzlosigkeit gleichgesetzt wurde mit Desinteresse am Wohlergehen der Nation. Hinzu kommt das spezifische Politikverständnis des 19. Jahrhunderts: RepräsentantInnen sollten rational zwischen politischen Alternativen und politischen Führern entscheiden. Mindestvoraussetzung dafür ist ein gewisses Maß an Bildung. Was sollte die große Zahl von Analphabeten, deren dringendste Sorge in der beginnenden Industrialisierung das nackte Überleben war, zur rationalen Entscheidungsfindung beitragen? Mit dem Wandel des Repräsentationsverständnisses, von der Repräsentation der Nation zur Repräsentation von Interessen, war diese Argumentation nicht mehr haltbar, war doch der Ausschluss von der Selektion der Repräsentanten nicht Folge der Unbildung, sondern Folge der Armut. Wenn Demokratie auch die Erziehung zur Selbstverantwortung ist, so Alexis de Tocqueville und John Stuart Mill, dann gibt es keinen Grund, bestimmte Schichten der Bevölkerung von der Partizipation auszuschließen.<sup>11</sup>

## 11. Schlussfolgerungen

Die Rekonstruktion der Herrschaftsorganisationsfunktion der Repräsentation zeigt die Entwicklung von der Repräsentation durch den Herrscher basierend auf der Zustimmung der Herrschaftsunterworfenen (Aszendenztheorie), über die absorptive Repräsentation im Monarchen, legitimiert durch Gottgnadentum (Deszendenztheorie) zur Repräsentation durch die legislative Versammlung fußend auf der souveränen Willensentscheidung des Volkes. Objekte der Repräsentation waren dementsprechend die

Einheit des Reiches, die Interessen der Oberschicht, die Nation und das Gemeinwohl als Ausdruck jener Interessen, die den Horizont der privaten überschreiten und Personen als Mitgliedern eines politischen Gemeinwesens zugerechnet werden. Weder kann aus dieser Entwicklung eine Notwendigkeit herausgelesen werden, i.e. von der Monarchie zur Demokratie, noch ist diese Entwicklung kontinuierlich verlaufen. Zwar können die Wurzeln des neuzeitlichen Repräsentationsverständnisses bis in das Spätmittelalter zurückverfolgt werden, Feudalismus, Absolutismus und die Ideologien des 20. Jahrhunderts zeigen jedoch, wie fragil diese Entstehung ist. Auch war sie von Land zu Land verschieden. Entscheidende Prägungen des modernen Repräsentativsystems erfolgten in der Amerikanischen und Französischen Revolution, sowie in England. War man in Amerika vom erfolgreichen Zusammenspiel zwischen Delegierten und RepräsentantInnen überzeugt, so setzte sich in Frankreich und England die Lehre vom freien Mandat durch. England bildet einen Sonderfall, da es auf einen (fast) ununterbrochenen Parlamentarismus verweisen kann, der sich im Grundsatz der parlamentarischen Souveränität manifestiert. Eine allgemeine Genese des Konzepts der Repräsentation zu verfassen, erscheint nur begrenzt möglich und sinnvoll. Allerdings können durch die (historische) Rekonstruktion Elemente und Akteure der Repräsentation erkannt werden. Ihre praktische Kristallisation im institutionellen Arrangement eines politischen Systems ist spezifischen historischen Umständen und Interessenslagen geschuldet.

Repräsentation dient immer politischen Zwecken, da die Vorstellungen vom ‚guten Leben‘ und vom Recht auf gutes Leben differieren. Theorien der Repräsentation und Repräsentativsysteme sind somit immer interessengeleitet. Die entscheidende Frage bei der Untersuchung spezifischer Repräsentativsysteme muss also lauten *Cui bono?* Diese Frage soll nicht lediglich auf das Potential von Repräsentation als Herrschaftsinstrument verweisen, sondern auch auf den Charakter von Politik als „authoritative allocation of values“ (Easton 1953). Repräsentativsysteme sind Ausdruck

bestimmter Wertvorstellungen: welchen Personen oder Gruppen wird welches Ausmaß an Gestaltungsmöglichkeit des politischen Lebens eingeräumt? Die Antwort der demokratischen Theorie ist eindeutig: allen Personen kommt im Sinne des egalitären Prinzips dieselbe Macht zu. Eine etwaige theoretische Rechtfertigung der repräsentativen Demokratie muss von der Egalität als „equal consideration of interests“ aller ihren Ausgang nehmen. Die demokratische Praxis zeigt sich gegenüber dieser Einsicht zurückhaltend, stellen wir doch ohne Zweifel fest, dass z.B. diffuse Interessen ungleich schwierigere Zugangsbedingungen zu gewärtigen haben als organisierte spezifische Interessen. Neben der Frage *Cui bono?* ist also auch die Frage *Cur et quomodo?* zu stellen. Und dies ist nur in der Analyse spezifischer Repräsentativsysteme möglich.

#### ANMERKUNGEN

- 1 Carol Harlow (2002, 14f.) hat auf die Schwierigkeiten der Übersetzung von Accountability ins Deutsche hingewiesen.
- 2 Bei den amerikanischen Autoren bestand ein „widespread belief that the concept of representation was the only great discovery in theoretical politics made since antiquity“ (Pocock 1975, 521).
- 3 Vgl. Michael Saward (1998, 110): „the age-old contrast ... between direct and representative democracy is unnecessary and distracting. Democracy ought to combine elements of each in such a way that the seams can barely be seen“.
- 4 Weder die Repräsentation von Frauen noch weibliche Repräsentantinnen waren den Theoretikern dieser Zeit ein Anliegen.
- 5 Im 20. Jahrhundert z.B. von Frederic W. Maitland, Ernest Barker und Alexander D. Lindsay. Es wurde v.a. der korporatistische Charakter der Gesellschaft betont. In der Folge forderte Harold Laski Repräsentation nach Berufsständen gegliedert und die englischen Guild Socialists (Hillaire Belloc, John Ruskin, William Morris, Sidney und Beatrice Webb etc.) schlossen sich dem an.
- 6 Zur Vielfalt der Interessen kommt die Inkonsistenz individueller Präferenzen. Einmal mehr war es der von der Weimarer Republik enttäuschte Monarchist Schumpeter, der die angebliche politische Unfähigkeit der WählerInnen zum Ausgangspunkt seiner politischen Theorie machte und sich auf die politischen Führer konzentrierte (Schumpeter 1942). Wo es

- nichts zu repräsentieren gibt, müssen die irrational-egoistischen, den manipulierenden Verkaufstechniken der Politik ausgesetzten WählerInnen durch konkurrierende Eliten geführt werden.
- 7 Zugleich wurde diese Theorie aber auch durch die Lehre von den Verpflichtungen des Monarchen gegenüber der Gemeinschaft ergänzt. Die radikalen Theorien des Marsilius von Padua, William von Ockham und Nicolus Cusanus brachten auch ein „demokratisches“ Element ins Spiel, indem sie die Frage aufwarfen, welche Bedeutung den Repräsentierten bei der Auswahl der Repräsentanten zuzukommen habe.
  - 8 Adalbert Podlech (1984, 518) nennt als Gründe für diese unterschiedliche Entwicklung die zentrale Verwaltung Englands durch Wilhelm den Eroberer und die unterschiedliche soziale Entwicklung, die in Kontinentaleuropa zu der Dreigliederung der Stände führte.
  - 9 Colin Bonwick (1999) hebt zudem den antiken und römischen Einfluss auf die Formulierung der amerikanischen Verfassungsprinzipien hervor. Vgl. dazu auch Gordon Wood (1972, 49f.), sowie John Pocock (1975).
  - 10 Diese Forderung wurde erstmals von John Otis im Jahr 1764 erhoben, also einige Jahre vor der berühmten Boston Tea Party 1773.
  - 11 Bekanntlich hat dies Mill nicht daran gehindert, mehr Stimmen für Vorarbeiter, Beamte, Universitätsabgänger -und lehrer zu fordern.

## BIBLIOGRAPHIE

- Bailyn, Bernard* (1993). *The Debate on the Constitution. Federalist and Antifederalist Speeches, Articles, and Letters During the Struggle over Ratification. Part One: September 1787 to February 1788*, New York.
- Birch, Anthony H.* (1971). *Representation*, New York.
- Bonwick, Colin* (1999). *The United States Constitution and its Roots in British Political Thought and Tradition*, in: John Pinder (Hg.): *Foundations of Democracy in the European Union. From the Genesis of Parliamentary Democracy to the European Parliament*, London, 41–58.
- Burke, Edmund* (1866). *Speech at the Conclusion of the Poll*, in: *The Works of the Right Honourable Edmund Burke*, Bd. II., London, orig. 1774, 95–96.
- Burke, Edmund* (1887). *A Letter to Sir Hercules Langrishe on the Subject of the Roman Catholics in Ireland, and the Propriety of Admitting them to the Elective Franchise, Consistently with the Principles of the Constitution, as Established at the Revolution* (1792), in: *The Works of the Right Honourable Edmund Burke*, Bd. IV, London, 241–306.
- Butler, Judith* (1999). *Gender Trouble*, New York.
- Calhoun, John* (1995). *A Disquisition on Government and Selections from the Discourse*, hrsg. von C. Gordon Post, orig. 1849, Indianapolis.
- Cole, George D.H.* (1920). *Social Theory*, London.
- Easton, David* (1953). *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, New York.
- Eulau, Heinz* (1978). *Changing Views of Representation*, in: Heinz Eulau/John C. Wahlke, *The Politics of Representation. Continuities in Theory and Research*, Beverly Hills/London, 31–54.
- Fairlie, John A.* (1968). *Das Wesen politischer Repräsentation*, in: Heinz Rausch (Hg.): *Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung*, Darmstadt, 28–73.
- Fraenkel, Ernst* (1964). *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, in: ders.: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Frankfurt a. M., 153–203.
- Griffiths, Phillips A./Richard Wollheim* (1960). *How can one person represent another?*, in: *The Aristotelian Society*, suppl. vol. 34, 182–208.
- Grofman, Bernard* (1982). *Should Representatives be Typical of their Constituents?*, in: ders. (Hg.): *Representation and Redistricting Issues*, Lexington, Mass., 97–99.
- Harlow, Carol* (2002). *Accountability in the European Union*, Oxford.
- Hauriou, Maurice* (1929). *Précis de droit constitutionnel*, 2. Aufl., Paris.
- Hayward, Jack* (Hg.) (1995). *The Crises of Representation in Europe*, London.
- Heller, Hermann* (1986). *Staatslehre*, in der Bearbeitung von G. Niemeyer, 6. Aufl., Tübingen, orig. 1934.
- Hibbert, Christopher* (1980). *The French Revolution*, London.
- Hintze, Otto* (1931). *Weltgeschichtliche Bedingungen der Repräsentativverfassung*, in: *Historische Zeitschrift* 143, 1–47.
- Hobbes, Thomas* (1968). *Leviathan*, Harmondsworth.
- Hoffmann, Stanley* (1982). *Reflections on the nation-state in Western Europe today*, in: *Journal of Common Market Studies*, 21, 21–37.
- Hofmann, Hasso* (1974). *Repraesentation. Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis ins 19. Jahrhundert*, Berlin.
- Hogan, Willard N.* (1970). *Political Representation and European Integration*, in: *Integration* 4, 288–289.
- Kielmansegg, Peter* (1985). *Die Quadratur des Zirkels. Überlegungen zum Charakter der repräsentativen Demokratie*, in: Ulrich Matz (Hg.): *Aktuelle Herausforderungen der repräsentativen Demokratie*, Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft, Heft 2, Köln, 9–28.
- Larsen, Jakob A.O.* (1955). *Representative Government in Greek and Roman History*, Berkeley.
- Leibholz, Gerhard* (1966). *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, 3. Aufl., Berlin.
- Loewenstein, Karl* (1959). *Verfassungslehre*, Tübingen.
- Manin, Bernard* (1997). *Principles of Representative Government*, Cambridge.
- Mantl, Wolfgang* (1975). *Repräsentation und Identität. Demokratie im Konflikt. Ein Beitrag zur modernen Staatsformenlehre*, Wien.

- Mill, James (1976). *An Essay on Government*, in: ders., *Essays on Government, Jurisprudence, Liberty of the Press, Law of Nations*, orig. 1828, New York.
- Mill, John S. (1991). *Considerations on Representative Government*, orig. 1860, New York.
- Montesquieu, Charles-Louis de (1994). *Vom Geist der Gesetze*, Ditzingen.
- Paine, Thomas (1912). *The Rights of Man*, orig. 1792, London.
- Peek, George A. (1954). *The Political Writings of John Adams*, New York.
- Pennock, John R. (1979). *The Problem of Responsibility*, in: Carl J. Friedrich (Hg.), *Responsibility*, New York, 3–27.
- Pennock, John R. (1979a). *Democratic Political Theory*, Princeton.
- Phillips, Anne (1995). *The Politics of Presence: Issues in Democracy and Group Representation*, Oxford.
- Phillips, Anne (1997). *Dealing with Difference: A Politics of ideas or a Politics of Presence?*, in: Robert Gooding/Philip Pettit (Hg.): *Contemporary Political Philosophy. An Anthology*, Oxford, 174–184.
- Pitkin, Hanna F. (1967). *The Concept of Representation*, Berkely.
- Pocock, John G.A. (1975). *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton, NJ.
- Podlech, Adalbert (1984). *Repraesentation*, in: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Koselleck (Hg.): *Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 5, Stuttgart, 509–547.
- Poore, Perley (2001). *The Federal and State Constitutions, Colonial Charters and other Organic Laws of the US*, orig. 1877, Washington.
- Rausch, Heinz (Hg.) (1968). *Zur Theorie und Geschichte der Repraesentation und Repraesentativverfassung*, Darmstadt.
- Rousseau, Jean-Jacques (1994). *Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts*, hrsg. von H. Brockard, orig. 1762, Stuttgart.
- Saward, Michael (1998). *The Terms of Democracy*, Cambridge.
- Scheuermann, William E. (2002). *Die politische Theorie konkurrierender Eliten: Joseph Schumpeter*, in: André Brodocz/Gary S. Schaal (Hg.), *Politische Theorien der Gegenwart Bd. I*, Opladen, 399–438.
- Schmitt, Carl (1957). *Verfassungslehre*, 3. Aufl., orig. 1928, Berlin.
- Schumpeter, Joseph A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York.
- Skinner, Q. (2002). *Classical Liberty and the Coming of the English Civil War*, in: Martin van Gelderen/Quentin Skinner (Hg.): *Republicanism, Vol. II: The Values of Republicanism in Early Modern Europe*, Cambridge, 9–28.
- Smith, Thomas (1906). *De Republica Anglorum*, orig. 1572, Cambridge.
- Sternberger, Dolf (1971). *Nicht alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Studien ueber Repraesentation, Vorschlag und Wahl*, Stuttgart.
- Syrett, Harold C. (Hg.). *The Papers of Alexander Hamilton*, New York.
- Ullmann, Walter (1975). *Medieval Political Thought*, Harmondsworth.
- Urbinati, Nadia (1999). *Rethoric and Representation: The Politics of Advocacy*, Paper presented at the Political Theory Workshop, University of Chicago, 11 Oct. 1999.
- Voegelin, Eric (1991). *Die Neue Wissenschaft der Politik*, 4. Aufl., München.
- Voet, Rian (1998). *Feminism and Citizenship*, London.
- Walzer, Michael (1983). *Spheres of Justice: a Defence of Pluralism and Equality*, Oxford.
- Wood, Gordon S. (1972). *The Creation of the American Republic 1776–1787*, New York.
- Zimmermann, Albert (Hg.) (1971). *Der Begriff der Repraesentation im Mittelalter*, Berlin.

#### AUTOR

JOHANNES POLLAK, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäische Integrationsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Studium der Politologie und Philosophie an der Universität Wien, Postgraduate am IHS, MSCc. in Politischer Theorie an der London School of Economics. Jean Monnet Fellow am R. Schuman Centre for Advanced Studies, EUI Florenz. Forschungsschwerpunkte: Europäische Integration, Politische Theorie.

Kontakt: Johannes Pollak, Institut für Europäische Integrationsforschung, Österreichische Akademie der Wissenschaften, Prinz Eugen-Str. 8-10, 1040 Wien  
E-Mail: johannes.pollak@oew.ac.at