

Abstract zu

**Politische Willensbildung in Köhlers Recht und Gerechtigkeit
- Analyse der demokratietheoretischen Eckpunkte von Köhlers Rechtslehre -**

Köhler entwirft in seiner Rechtslehre das Modell eines Staates, in dem Recht und Gerechtigkeit herrschen. (RuG 677ff.) Dieses Modell nimmt er als Maßstab für eine (sehr) kritische Auseinandersetzung mit dem bundesdeutschen System politischer Willensbildung. (RuG 721ff.) Außerdem versucht er, eher tastend und ohne Anspruch auf Verbindlichkeit, den Weg zu einer „wahren“ Republik zu skizzieren. (RuG 736ff.)

Köhlers Ausführungen sind m.E. unter mehreren Aspekten von besonderem Interesse. In der Sache handelt es sich um eine Interpretation und Weiterentwicklung von Kants Überlegungen zum Staat in der Metaphysik der Sitten (§§ 45-49). Daraus entsteht die Frage, ob Köhler Kants Intentionen jeweils getroffen hat. Außerdem steigt Köhler aus dem rechtsphilosophischen Elfenbeinturm herunter und liefert mit seinen Überlegungen einen Beitrag zur normativen Demokratietheorie. Das führt zur Frage, wie seine Vorschläge zur Operationalisierung republikanischer Willensbildung gemessen an den demokratischen Idealen von Freiheit und Gleichheit zu bewerten sind. Mir geht es dabei ausdrücklich nicht darum, Köhlers Optionen zur Verbesserung der demokratischen Willensbildung anhand oberflächlicher Machbarkeitserwägungen o.ä. zu kritisieren. Das würde seinem Anliegen nicht gerecht. Ziel muss sein, Köhlers grundsätzliche Überlegungen nachzuzeichnen und mögliche praktische Alternativen abzuwägen, um seine Argumentation zu stärken und für die Demokratietheorie fruchtbar zu machen.

Die politische Willensbildung nach Köhlers Rechtslehre folgt dem republikanischen Ideal einer intersubjektiven Rationalisierung des Rechts im Interesse allgemeiner Freiheit. Ziel der politischen Willensbildung ist die Entwicklung allgemeiner Freiheitsgesetze. Die Herstellung von Volkssouveränität durch Selbstgesetzgebung soll gewährleistet werden. Um diese Ziele zu erreichen, ist eine Transformation des empirischen Volkswillens erforderlich. Die pluralen gesellschaftlichen Interessen, Meinungen und Wünsche müssen dem politisch administrativen Herrschaftssystem durch Repräsentanten vermittelt werden.

„Inhaltlich fordert die Erschließung konkreter Verfassungs- und Gesetzesinhalte von den Subjekten ein Sich-Distanzieren von zunächst partikularen Rechtskonzepten und dadurch zugleich das Sich-Öffnen für die die erweiterte intersubjektiv-objektive Regulationsallgemeinheit gemäß dem Rechtsprinzip. Dem entsprechen dann auch Formgrundsätze gemeinsamer Willensbildung, die systematisch im Begriff der *Repräsentation* gefasst sind.“ (RuG 680)

Repräsentation meint bei Köhler wie bei Kant die Sicherung von Freiheit und Gleichheit durch eine Trennung der Gesetzgebung vom unmittelbaren empirischen Volkswillen. Der Gedanke des allgemeinen Volkswillens (der *volonté générale*) wird zur gesetzgeberischen *Maxime*. „Alle müssten aus eigener Einsicht zustimmen können.“ (RuG 685) An dieser Idee der Gesetzesallgemeinheit soll sich jedes reale Staatswesen orientieren. Jeder empirische Gesetzgeber ist gehalten, sich als Repräsentant des allgemeinen Volkswillens zu betrachten und seine Rechtsmacht nicht als eigenes Recht, sondern als übertragene Befugnis zu begreifen. Der Inhaber der Staatsgewalt ist Stellvertreter des vernunftrechtlichen Souveräns, also des allgemeinen Volkswillens. Kategorischer Imperativ seiner Regierungsmaximen soll die Errichtung einer republikanischen Verfassung sein. Dann nähert sich der Staat schrittweise dem Ideal einer Republik an.

„Das (...) erfordert eine Selbstdistanzierung von partikularer Interessenbefangenheit und die Einnahme einer Perspektive der Gesetzesallgemeinheit. Aufeinander zu beziehen sind daher der ‚Gegenstand‘, das der Freiheit aller entsprechende allgemeine Gesetz als ideal-immanente Idee, und dessen Repräsentation durch natürliche

Personen in Verfassungs- und Staatsformen, letztlich in der demokratischen Republik – Volkssouveränität und Selbstrepräsentation (...).“ (RuG 685)

Der bürgerlichen Öffentlichkeit misst Köhler bei der politischen Willensbildung eine versachlichende Funktion bei. (RuG 715) Auch intermediäre zivilgesellschaftliche Institutionen wie Verbände und politische Parteien haben eine vermittelnde Bedeutung. (RuG 717) Entsprechende Bedeutung hat das Forum der bürgerlichen Öffentlichkeit für die Beratung und Entscheidung der gewählten Abgeordneten. (RuG 718)

Köhler favorisiert eine Repräsentation durch persönlich gewählte Abgeordnete. Institutionelle Bedingung ist die Selbständigkeit bzw. Unabhängigkeit des Abgeordnetenamtes. (RuG 716) Persönlich gewählte Abgeordnete sind Repräsentanten eines Teils des Volkes bzw. der Besonderheit. Durch ihre Unabhängigkeit werden sie zu Repräsentanten des ganzen Volkes. Die Abgeordneten müssen unabhängig von dem Teil der Bürger sein, die sie mandatiert haben und dürfen nicht in einer einseitigen Abhängigkeit von politischen Vereinigungen oder Parteien stehen. Gesellschaftlichen Intermediären wie Verbänden und Parteien gesteht Köhler bei der Vorbereitung von Wahlen eine vermittelnde Bedeutung zu. (RuG 717) Strukturell muss aber gewährleistet sein, dass ein Abgeordneter nicht bloß abhängiger Verbands- oder Parteiabgeordneter ist.

"Die Abgeordneten müssen (...) in einer objektivierenden Doppelfunktion für die gebotene substantiell-allgemeine Gesetzgebung gedacht werden, einesteils als Repräsentanten einer Besonderheit, eines Teils des Volkes, anderenteils als Repräsentanten des ganzen Volkes im Hinblick auf das zu konzipierende und zu beschließende allgemeine Gesetz. Dieser Zusammenhang muss aufgrund der Volkssouveränität strikt als Rechte-/Pflichtenverhältnis - Repräsentationsverhältnis - entwickelt werden." (RuG 716)

Eine rein moralische Verantwortlichkeit der Parlamentarier gegenüber den Wählern reicht Köhler nicht:

„Impliziert das Mandat aus der dargelegten personalen Mittlerfunktion eine gewisse ‚Unabhängigkeit‘, so ist diese doch rechtspflichtgebunden und zwar in sanktionierter Weise, flankiert von Statusregeln, welche der Identifizierung von Amt und persönlichem Interesse an seiner Inhabung entgegenwirken. Elemente der rechtlichen Verantwortlichkeit (wie periodische Persönlichkeitswahl auf Zeit, nicht zu lange Wahlperiode) und der Unabhängigkeit sind deshalb weniger in einem Spannungs-, als vielmehr im Entsprechungsverhältnis zu sehen.“ (RuG 719)

Köhler erwägt sogar im geregelten Ausnahmefall unter strengen Voraussetzungen eine Abberufung (recall) von Abgeordneten. (RuG 741)

Eine von Parteien nach Listen gesteuerte Wahl der Abgeordneten nach dem Verhältniswahlprinzip kritisiert Köhler scharf. (RuG 730ff.)

„Die zu formende politische Einheit wird nicht mehr wesentlich durch den mehrheitsbildenden Wahlakt selbst, durch repräsentative Abgeordnetenpersonen und deren besondere Gesetzgebungsfähigkeit vorentschieden. Das Parlament wird wesentlich zum Spiegel der parteilichen Besonderheiten, Differenzen, Machtbestrebungen und Kompromisse, nicht aber Organ einer kontinuierlichen politischen Einheit gemäß dem materiell-allgemeinen Gesetzesbegriff.“ (RuG 731)

Eine Persönlichkeitswahl der Abgeordneten nach dem Mehrheitsprinzip würde das Repräsentationsverhältnis stärken. (RuG 739ff.) Inhaltlich nähert Köhler sich dem Repräsentationsverständnis der amerikanischen Verfassung an und verweist auf Madisons Ausführungen in den Federalist Papers. (RuG 720f.) Daraus ergibt sich für Köhler nicht nur eine persönliche,

sondern auch eine territoriale Ausgestaltung des Mandatsverhältnisses. Er möchte die Repräsentation an die gesellschaftliche Besonderheit der Wahlkreise binden. Ein territorial und personal ausgerichtetes Mehrheitswahlsystem führe eher zu einem repräsentativen Abbild der Gesellschaft im Parlament und zu einer politischen Einheitsbildung.

Kritisch sieht Köhler auch das parlamentarische Regierungssystem, bei dem die Exekutive vom Parlament gewählt wird. Zum einen sei der Einfluss der Parteien zu groß. Zum anderen sieht Köhler darin einen Konflikt mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung. Unter Hinweis auf die Federalist Papers meint Köhler, die Gewaltenteilung gebiete, dass sich die Repräsentanten aller Grundfunktionen in ihrer Amtsstellung relativ selbständig auf den allgemeinen Rechtswillen des Volkes zurückführen lassen müssen. (RuG 700 und 738) Deshalb plädiert Köhler für ein Präsidialsystem, z.B. nach amerikanischem Vorbild.

Folgende Fragen sind dabei für mich von besonderem Interesse:

1. Gewährleistet die Ausgestaltung des Repräsentationsverhältnisses die notwendige Unabhängigkeit der Abgeordneten, wenn als ultima ratio eine Abberufung vorgesehen wird? Weist Köhlers rechtliche Ausgestaltung des Verhältnisses zu den Abgeordneten in die richtige Richtung? Kann nicht allein durch eine Verfassung, die in Form von Menschen- und Grundrechten die vernunftrechtlichen Prinzipien positiviert und den Gesetzgeber rechtlich bindet sowie einer gerichtlichen Kontrolle unterwirft das Repräsentationsverhältnis rechtspflichtig im Sinne einer Selbstrepräsentation des Volkes ausgestaltet werden?
2. Ist die Einführung eines Mehrheitswahlsystems unter Gleichheitsgesichtspunkten sinnvoll? Je nach Wahlbeteiligung vertreten die gewählten Abgeordneten noch nicht einmal die Hälfte der stimmberechtigten Bürger. Damit wirkt sich die Stimme der unterlegenen „Minderheit“ nicht auf die politische Willensbildung aus. So kommen Interessen von politisch schwachen Minderheiten nicht zur Geltung. Mir scheint – bei aller berechtigten Kritik an der Parteienmacht – ein Verhältniswahlsystem eher das Modell einer Konsensdemokratie zu sein, die sich der Idee der *volonté générale* nähern kann.
3. Steht ein parlamentarisches Regierungssystem in Konflikt mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung? Köhler fordert unter Hinweis auf die Gewaltenteilung eine selbständige Legitimation der Exekutive. Nach Kants Republikverständnis ist diese Lesart jedoch fraglich. Grundgedanke der Gewaltenteilung bei Kant ist, dass sich jede der drei Gewalten einer Einmischung in die Tätigkeit der anderen Gewalten enthält (§ 48 MdS). So erläutert auch Köhler die Gewaltenteilung bei der Darstellung des Staatsbegriffs. (RuG 696ff.) Dafür müssen die einzelnen Funktionen unterschiedlichen Trägern zugewiesen und von diesen selbständig ausgeübt werden. Das schließt ein parlamentarisches Regierungssystem m.E. nicht prinzipiell aus.

Wenn noch Zeit ist, könnten wir auch noch folgende Frage diskutieren:

4. Was hat Köhler mit der Offenheit des Repräsentationssystems für die aktivbürgerliche Basis gemeint? (RuG 733) Nach Köhlers Vorstellung könnte die Zivilgesellschaft ein weit höheres Lösungspotential an Selbstrepräsentation aufweisen. Im Zusammenhang mit der Kritik der Parteienmacht fordert er eine Offenheit des Repräsentationssystems für die aktivbürgerliche Basis. Genauer hat er offen gelassen. Dazu fallen mir ein paar konkrete Vorschläge ein. Z.B.: Öffnung staatlicher Planungsverfahren für zivilgesellschaftliche Vertreter, Öffnung von Gerichtsverfahren mit grundsätzlicher rechtlicher Bedeutung für zivilgesellschaftliche Akteure nach dem Vorbild des amerikanischen *amicus curiae*, Stärkung des Petitionsrechts aus Art. 17 GG.