

**Christoph Müller**

**DAS  
IMPERATIVE  
UND DAS  
FREIE  
MANDAT**

**Neuausgabe  
mit einer Einführung  
von Horst Dreier**

**Europäische Verlagsanstalt**



Christoph Müller  
Das imperative und das freie Mandat



Christoph Müllers Werk über das imperative und das freie Mandat ist „ein Werk von unbestrittenem Rang“ (Horst Dreier) und wird hier in einer Neuausgabe wieder zugänglich gemacht. Das Buch zeichnet sich durch drei Stärken aus: eine methodologische, eine historische und eine politikwissenschaftliche. Die methodologische Stärke besteht im nachdrücklichen Insistieren darauf, dass Normen immer in den Kontext der sozialen Beziehungen und politischen Voraussetzungen gestellt werden müssen. Die historische Stärke zeigt sich an der Gründlichkeit und Intensität, mit der die Verfassungsentwicklung in England und Frankreich nachgezeichnet wird. Schließlich ist die Studie politikwissenschaftlich stark, weil sie das Blatt nicht überreizt, also das freie Mandat nicht in den höchsten Tönen feiert, sondern auf die notwendigen Rückkopplungsprozesse verweist, die es gerade im modernen Parteienstaat gibt und geben muss.

Christoph Müller, Jahrgang 1927, Promotion 1965 an der Universität Bonn; Postdoctoral Studies an der Harvard University u.a.; Habilitation 1972 an der Universität Gießen; ab 1973 ordentlicher Professor für Staatsrecht und Politik am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin; Emeritierung 1993; Gastprofessuren an den Universitäten Universidad de Belgrano Buenos Aires 1986, Beijing University 1994, Daito Bunka University Tokyo 1995; ab 2000 war er Vorsitzender der Hugo-Preuß-Gesellschaft e.V.

Horst Dreier, Jahrgang 1954, Inhaber des Lehrstuhls für Rechtsphilosophie, Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Würzburg bis zu seiner Emeritierung im Jahr 2020.

Christoph Müller  
Das imperative  
und das freie Mandat

Überlegungen zur Lehre  
von der Repräsentation des Volkes

Mit einer Einführung zur Neuausgabe  
von Horst Dreier

Europäische Verlagsanstalt

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

Neuausgabe © CEP Europäische Verlagsanstalt GmbH, Hamburg 2021  
Erstausgabe © A. W. Sijthoff's Uitgeversmaatschappij, N.V. 1966  
Umschlaggestaltung und Satz: Christian Wöhr, Hoisdorf  
Signet: Dorothee Wallner nach Caspar Neher »Europa« (1945)  
Alle Rechte, insbesondere das Recht der Übersetzung, Vervielfältigung  
(auch fotomechanisch) und Verbreitung, der elektronischen Speicherung auf  
Datenträgern oder in Datenbanken, der körperlichen und unkörperlichen  
Wiedergabe (auch am Bildschirm, auch auf dem Weg der Datenübertragung)  
vorbehalten.  
Printed in Germany  
ISBN 978-3-86393-120-9  
Auch als E-book erhältlich, ISBN 978-3-86393-580-1

Informationen zu unserem Verlagsprogramm finden Sie im Internet unter  
[www.europaeischeverlagsanstalt.de](http://www.europaeischeverlagsanstalt.de)

*Meinem Lehrer*  
MARTIN DRATH

## Editorische Notiz

Prof. Helmut Ridder hatte 1965 an der Universität Bonn meine Dissertation betreut und mit *summa cum laude* bewertet. Noch 1970 hielt er sie „für die instruktivste Untersuchung aus den letzten Jahren“. Aber 1970 hat er den Titel etwas modifiziert: durch Einfügung eines bestimmten Artikels. Ich nehme die Kritik an. Der Titel soll jetzt lauten: „Das imperative und **das** freie Mandat. Überlegungen zur Lehre von der Repräsentation des Volkes“ (vgl. Ridder: Vom „freien Mandat“ zur Freiheit vom Mandat, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 21. Jg., Heft 18, S. 617–629, Fn. 1 und 14, jetzt erneut abgedruckt in Ridder, *Kommunikation in der Demokratie*, hg. von F. Hase, K.-H. Ladeur, Ulrich K. Preuß, Tübingen 2019, S. 157–164. – Der Text der Arbeit aber ist völlig unverändert.

Christoph Müller



## INHALT

Horst Dreier	
Zur Einführung: Genese und Funktion des freien Mandats	i
Einleitung	1

### *Erstes Kapitel*

#### VERFASSUNGSRECHTLICHE PROBLEMSTELLUNG

<i>A. Auslegung des freien Mandats</i>	
1. Die Interpretation der Abgeordnetenfreiheit	5
2. Parteien und freies Mandat	7
3. Fraktionsdisziplin und freies Mandat	10
4. Die Repräsentationstheorie von Gerhard Leibholz	13
5. Die Repräsentationstheorie von Carl Schmitt	17
6. Die Auffassungen Edmund Burkes über das freie Mandat	21
<i>B. Auslegung des imperativen Mandats</i>	
1. Das imperative Mandat als Verfassungswirklichkeit	28
2. Das imperative Mandat als Ausdruck der Volkssouveränität	31
3. Plebiszitäre Demokratie im Sinne Max Webers	34
4. Demokratische Identität im Sinne Carl Schmitts	41
5. Plebiszitärer Parteienstaat im Sinne von Gerhard Leibholz	45

### *Zweites Kapitel*

#### EMPIRISCHE PROBLEMSTELLUNG

<i>A. Rechtsvergleich</i>	
1. Frankreich	50
2. Deutsche Territorialverfassungen	53
3. Deutsche gesamtstaatliche Verfassungen	55
4. Deutsche Kommunalverfassungen	58
5. Schweiz	60
6. Niederlande	62
7. Polen	62
8. Ausbreitung des freien Mandats	63

9. Instruktionsrecht in nordamerikanischen Verfassungen	65
10. Volksdemokratische Verfassungen	66
11. Die Verfassungsentwicklung Englands	67

*B. Ermittlung überprüfbarer Rechtstatsachen*

1. Mißverhältnis von Rechtsvergleich und Auslegung	71
2. Funktion des imperativen Mandats in föderativen und unitarischen Verfassungen	72
3. ‚Entwicklung‘ des imperativen Mandats zum freien Mandat	73
4. Organisatorische Wirkungen und politische Bedingungen des freien Mandats	76

*Drittes Kapitel*

PRIVATRECHTSORDNUNG, VERTRAGSORDNUNG, STELLVERTRETUNG

*A. Die Bedeutung älterer Kontraktvorstellungen*

1. Die patrimoniale Theorie	78
2. ‚From Status to Contract‘	86
3. Privilegienstruktur des Mittelalters	94
4. Volkssouveränität und Herrschaftsvertrag	100

*B. Plena Potestas und Instruktion*

1. Die Ausbildung des Instituts der Stellvertretung	108
2. Plena Potestas und Unterhändlermandat	113
3. Plena Potestas und Prozeßvollmacht	119

*Viertes Kapitel*

PLENA POTESTAS UND REPRÄSENTATIVE VERSAMMLUNGEN

*A. Das freie Mandat in England*

1. Politische Entscheidung als Rechtsfindung	125
2. Traditionaler consensus omnium und feudaler Individualismus	127
3. Die Prärogative der Krone	131
4. Repräsentative Stellung der Magnaten	134
5. Repräsentative Stellung der Commoners	137
6. Der ‚Adressat‘ der Repräsentation	141
7. Der Loyalitätskonflikt parlamentarischer Repräsentation	144
8. Common Petition und freies Mandat	150
9. Zusammenfassung	159

<i>B. Das imperative Mandat in Frankreich</i>	
1. Das Mandat zu den Generalständen von 1789	161
2. Repräsentation und Regionalismus	165
3. Repräsentation und imperatives Mandat	176
4. Repräsentation und Absolutismus	191
5. Zusammenfassung	198
<i>C. Imperatives und freies Mandat als soziologische Typen</i>	
1. Das imperative Mandat	204
2. Das freie Mandat	206

### *Fünftes Kapitel*

#### SCHLUSSFOLGERUNGEN

<i>A. Politische Repräsentation als rechtliche Befugnis</i>	
1. Unmittelbare Demokratie und imperatives Mandat	210
2. Beschlußkörper und freies Mandat	212
3. Repräsentation organisierter Interessen	214
4. Parteienstaat und freies Mandat	216
5. Freies Mandat und Mandatsverlust	221
<i>B. Politische Repräsentation als gesellschaftlicher Prozeß</i>	
1. Absorptive Repräsentation	223
2. Volksrepräsentation	227
Anhang	237
Literaturverzeichnis	239
Abkürzungsverzeichnis	257
Personenverzeichnis	259
Sachverzeichnis	263



Horst Dreier

Zur Einführung: Genese und Funktion des freien Mandats

I.

Christoph Müllers Buch über das imperative und das freie Mandat ist ein Werk von unbestrittenem Rang. Schon in den ersten Rezensionen wurde zu Recht hervorgehoben, die Arbeit biete „in dieser Komplexität eine seltene Fülle des Materials und der in methodologischer Sauberkeit gewonnenen Ergebnisse“<sup>1</sup>. Udo Bermbach, obwohl zu jener Zeit noch ein wenig skeptisch gegen die seiner Meinung nach allzu positive Bewertung des freien Mandats, sprach anerkennend von dem „sehr sorgfältig gearbeiteten Buch“<sup>2</sup>. In einer weiteren Besprechung des Werkes wurde seine „geschliffene Argumentation“ gerühmt<sup>3</sup>. Selbst in den SPIEGEL hat es die Schrift geschafft, aus der sogar korrekt zitiert wurde<sup>4</sup>. In der bedeutenden Habilitationsschrift von Helmut Quaritsch begegnet sie uns mehrfach<sup>5</sup>, und in Hasso Hofmanns großer Ideen- und Begriffsgeschichte der Repräsentation heißt es schlicht und ergreifend: „vgl. jetzt maßgeblich die profunde Arbeit von Christoph Müller“<sup>6</sup>; zwei weitere Male vergibt Hofmann das bei ihm eher seltene Prädikat „vorzüglich“<sup>7</sup>. Und in seiner erst kürzlich erschienenen Habilitationsschrift schreibt Florian Meinel in der Fußnote zu der Aussage, die Herausbildung eines umfas-

1 *Klaus Grimmer*, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1968, S. 119 f. (120); dort noch das Lob der „Prägnanz des sprachlichen Ausdrucks“.

2 *Udo Bermbach*, Repräsentation, imperatives Mandat und Recall: Zur Frage der Demokratisierung im Parteienstaat, in: Theory and Politics. Festschrift zum 70. Geburtstag für Carl Joachim Friedrich, Haag 1971, S. 497 ff. (517 Fn. 88).

3 *Martin Stock*, in: Der Staat 8 (1969), S. 109 ff. (109). Lobend auch die (ansonsten allerdings seltsame) Rezension von *Fritz Morstein Marx*, in: JZ 1968, S. 198.

4 Der SPIEGEL v. 25.6.1973 („Der Abgeordnete hat sich zu unterwerfen“) und v. 4.4.1983 („Die Angst der Grünen vor Amt und Macht. Sind imperatives Mandat und Rotation verfassungswidrig?“).

5 *Helmut Quaritsch*, Staat und Souveränität, Frankfurt/M. 1970, S. 170 Fn. 549; S. 437; S. 456 Fn. 250a; S. 466 Fn. 293.

6 *Hasso Hofmann*, Repräsentation. Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis ins 19. Jahrhundert (1974), 4. Auflage mit einer neuen Einleitung, Berlin 2003, S. 22 Fn. 37.

7 *Hofmann*, Repräsentation (Fn. 6), S. 340 Fn. 83; S. 362 Fn. 156.

senden privilegierten Status der Repräsentanten sei Bedingung parlamentarischer Herrschaft: „Dazu immer noch vor allem Müller, Das imperative und freie Mandat“<sup>8</sup>. Das Buch ist dauerhaft präsent in Handbüchern zum Parlamentsrecht<sup>9</sup> und sonstigen Sammelwerken<sup>10</sup>. Es bildet auch in einschlägigen Staatsrechtslehrerreferaten einen Referenzpunkt<sup>11</sup>.

Doch wie das bei Klassikern leicht vorkommt: Sie werden oft nur noch ganz pauschal zitiert, nicht immer aber wirklich paßgenau herangezogen oder gar des näheren inhaltlich gewürdigt. Von daher sei im folgenden der Argumentationsgang des Buches zunächst noch einmal in seinen Grundzügen rekapituliert (II.), bevor wir dann der Frage nach der bleibenden Aktualität der Abhandlung nachgehen wollen (III.).

## II.

1. Das erste Kapitel ist überschrieben: „Verfassungsrechtliche Problemstellung“. Was wird vor- oder dargestellt? Es sind tradierte Konzepte des freien und des imperativen Mandats. Doch handelt es sich hier weniger um eine Exposition als um eine Dekonstruktion, wenn der Autor immer wieder in seiner knappen, hochkonzentrierten Art auf die Schwachpunkte jener Konzepte aufmerksam macht. Einer Phase entstammend, die man rückblickend als „Lehrjahre der Demokratie“ bezeichnet hat, liest sich die Schrift wie eine Katharsis. So wird beispielsweise der These, das freie Mandat schütze gegen jede denkbare Beeinflussung ganz unabhängig davon, von wem „im Einzelfalle Bindungen ausgehen, wie intensiv sie sind oder welche soziale Richtung und Wirkung sie haben“ (S. 7), entgegengehalten, sie lasse Zweifel „an der Uninteressiertheit dieser Generalisierung entstehen“ – denn faktisch richte sie sich nur gegen die Einflußnahme der politischen Parteien. Konsequenz: „Die Norm des freien Mandats wird auf diese Weise in eine Waffe umgeschmiedet, mit der die Staatsrechtslehre gegen die Demokratie ankämpfte.“ (S. 7). Ein anderes Beispiel: Die These, das freie Mandat richte sich gegen Instruktionen der

8 Florian Meinel, Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems, Tübingen 2019, S. 5 Fn. 16.

9 Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, Berlin–New York 1989; Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht. Praxishandbuch, Baden-Baden 2016.

10 Siehe Adalbert Podlech, Art. Repräsentation, in: Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, herausgegeben von Otto Brunner, Werner Conze und Reinhart Koselleck, Bd. 5, Stuttgart 1984, S. 509 ff.

11 Etwa Martin Kriele, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29 (1971), S. 46 ff. (70 mit Fn. 73) sowie aus jüngerer Zeit Andreas Kley, Kontexte der Demokratie, VVDStRL 77 (2018), S. 125 ff. (148 f. mit Fn. 91).

Wähler, bestimmter Verbände, Parteien und Fraktionen gleichermaßen, verkennt nicht allein, daß die Befreiung von der einen Abhängigkeit (etwa gegenüber einem Verband) gerade durch die Bindung an eine andere Größe (etwa die Fraktion) bewirkt sein kann – ganz abgesehen davon, daß unser Verfassungssystem gewisse Bindungen für sein Funktionieren zwingend voraussetzt (S. 12 f.). Leibholz „Wesensanalyse“ der Repräsentation (S. 14) führt diesen zu der Annahme, sie funktioniere der Idee nach am besten bei parteimäßig nicht gebundenen Abgeordneten. Doch wie, fragt unser Autor, verträgt sich das damit, daß ein „Parlament immer organisierte Kooperation“ (S. 17) benötige?

Mit ähnlichen Fragen und Einwänden begegnet Müller denjenigen Autoren, die demgegenüber das imperative Mandat (sei es als Verfassungswirklichkeit, als Ausdruck der Volkssouveränität oder als plebiszitäre Demokratie im Sinne Max Webers verstanden) entweder pauschal favorisieren oder perhorreszieren. Das alte System des frühliberalen Konstitutionalismus „benötigte Fraktionsdisziplin aus den gleichen Gründen wie moderne Parlamente [...] Das alte und das neue System unterscheiden sich jedenfalls nicht dadurch, daß eine früher vorhandene Unabhängigkeit verlorenging, sondern dadurch, daß konkrete Abhängigkeiten ausgewechselt werden.“ (S. 37) Besonders entschieden wird Carl Schmitts Vorstellung demokratischer Identität zurückgewiesen: „Nur als spontane Gruppe billigt er dem Volk zu, Träger des demokratischen Prozesses zu sein, gerade also in einer Organisationsform, in der es aller Techniken beraubt ist, mit denen es im qualifizierten Sinne handlungsfähig würde.“ (S. 42) Daraus und weil nach Schmitt Diktatur nur auf demokratischer Grundlage möglich ist, folgt letztlich: „aus der Repräsentation, dem wesentlichen Mittel seiner organisierten Einflußnahme, hatte Carl Schmitt das Volk vertrieben; in der Identität muß es – empirisiert und desorganisiert – eine Struktur haben, die als einzige Möglichkeit, um die erforderliche gesellschaftliche Entscheidungseinheit zu gewährleisten, die Diktatur übrig läßt“ (S. 44).

2. Eingedenk der „Schwäche bloß ideengeschichtlicher Konstruktionen“ (S. 27) setzt unser Autor nach erfolgreicher Auf- und Abräumarbeit entsprechender Konzepte noch einmal neu und ganz anders an. Das zweite Kapitel steht unter dem Titel „Empirische Problemstellung“ und beginnt – mit Rechtsnormen, genauer: einer umfänglichen Rekonstruktion der Normierungen des freien Mandats in verschiedenen Ländern und auf verschiedenen Stufen der Normenordnung (S. 50 ff.). Müller sucht und findet reichlich Material für eine Verankerung des freien Mandats in einschlägigen Rechtstexten von der französischen Revolutionsverfassung und territorialstaatlichen Konstitutionen über deutsche gesamtstaatliche Verfassungen bis hin zu Kommunalverfassungen. Nur selten finden sich aber (auch in älteren Dokumenten) Regelungen eines imperativen Mandats – und wenn, dann (außer in Volksdemokratien wie der Sowjetunion)

in föderativen oder gesandtschaftlichen Kontexten (S. 72 f.). Von eminenter Bedeutung ist für Müller die englische Verfassungsentwicklung. Er zeigt auf, daß es hier bereits im 13. Jahrhundert der Krone gelang, die commons mit einer plena potestas ausstatten zu lassen, womit sie in die Lage versetzt waren, Erklärungen für das gesamte Königreich abzugeben. So war denn mit dem „Umfang der Vollmacht der Vertreter der commons [...] seit Beginn der repräsentativen Versammlungen ein imperatives Mandat nicht zu vereinbaren“ (S. 71). Der Verfasser formuliert eindringlich: „Denn wenn die Repräsentanten auch von den einzelnen commons entsandt werden, so reißt die Krone sie doch von ihnen los, indem sie die Konstituenten durch königlichen writ zwingt, unumschränkte Vollmachten zu erteilen und die Versammlung der Repräsentanten vor die Autorität des king in council stellt.“ (S. 71)

Diese Einsicht hat weitreichende Konsequenzen. Es geht ihr zufolge nicht länger an, der These von der „Entwicklung des imperativen zum freien Mandat“ (S. 74) zu folgen und diese Entwicklung mit der vom mittelalterlichen zum modernen Staat zu parallelisieren: „Das freie Mandat kann nicht gut Ausdruck des modernen Konstitutionalismus sein, wenn seine wesentlichen Elemente in England bereits gegen Ende des 13. Jahrhunderts erfaßt worden sind.“ (S. 74; ähnlich S. 176) Das freie Mandat ist also keinesfalls „selbstverständliches Resultat eines gradlinig verlaufenen historischen Prozesses“ (S. 77). Hinfällig ist aber auch die gängige Sichtweise, Repräsentation und Identität als unterschiedliche, ja gegensätzliche Formprinzipien zu begreifen (S. 72; s. auch S. 232). Und nichts anderes gilt für die gängige Entgegensetzung von „Vertretung“ als Inbegriff privater, rechtsgeschäftlicher Interessen und „Repräsentation“ als öffentliche Darstellung der politischen Einheit des Landes (S. 75; s. auch S. 125 u.ö.). Das führt uns direkt in das nächste Kapitel.

3. Dieses dritte Kapitel mit der ein wenig sperrigen Überschrift „Privatrechtsordnung, Vertragsordnung, Stellvertretung“ führt uns weit zurück in das Mittelalter, den Patrimonialstaat und den Ständestaat. Der Autor zeigt im einzelnen auf, daß die vorgeblich klare Unterscheidung zwischen vermeintlich privaten Zwecken, für die dann Stellvertretung und imperatives Mandat leitend seien, und öffentlichen Zwecken, die den Prinzipien von Repräsentation und freiem Mandat folgen, nicht trägt und zudem un schlüssig ist (S. 85, 108). Der Begriff der Repräsentation kann der Rechtsfigur der Stellvertretung nicht einfach entgegengesetzt werden, da diese durch Kanonistik und Legistik geformte Rechtsfigur mit dem Gedanken der plena potestas nicht unbedingt andere Weg geht als die Repräsentation (S. 111 ff.). Am Mandat diplomatischer Unterhändler und der Prozeßvollmacht von Anwälten demonstriert Müller sodann die Vieltätigkeit von Stellvertretungsverhältnissen und somit in rechtssoziologischer Sicht deren Vorreiterrolle für die plena potestas in repräsentativen Versammlungen (S. 113 ff.). Bei der ersten Fallgruppe, der diplo-



matischen Stellvertretung, zeigt sich, daß es ungeachtet einer plena potestas des Unterhändlers „nicht als tolerabel galt, wenn sich das Außenverhältnis der Vollmacht verselbständigt und vom Innenverhältnis der Instruktion gelöst hätte“ (S. 117). Weiter führt aber die zweite Fallgruppe, die anwaltliche Prozeßvollmacht. Hier geht es um die Reichweite der Prozeßvertretung vor Gericht, bei der sicherzustellen ist, „daß die abwesende Prozeßpartei die Erklärungen ihres Vertreters sowie die Entscheidung des Gerichts anerkennen muß“ (S. 122). Diese neuen Standards der Vertretung stellen vor allem die Autorität des Gerichts sicher. Der Autor wird nicht müde zu betonen, daß Rechtsfiguren erst in konkreten Instituten und Kontexten mit ihren Formen und Formalien ihre charakteristische Ausprägung erfahren. Dieser Übung gilt das folgende Kapitel.

4. In eingehender historischer Tiefenbohrung wendet sich das Buch im vierten Kapitel dem Thema „Plena Potestas und repräsentative Versammlungen“ zu. Es ist in zwei Unterabschnitte unterteilt, die plakativer nicht hätten überschrieben werden können: das freie Mandat in England und das imperative Mandat in Frankreich.

a) Beim freien Mandat in England geht die Darstellung bis zur Magna Carta zurück und schildert eingehend, wie sich die curia regis des Königs zum council entwickelte und sich das Zustimmungsrecht der Magnaten, das ursprünglich ein personales war, in einem längeren Prozeß zu einem „korporativen Beschlußkörper“ (S. 136) umwandelte. Nun gilt der Satz: „der korporative Akt bindet das ganze Land.“ (ebd.) Zudem müssen sich die Magnaten ihre Beschlußfassung auf Dauer mit den commoners teilen, die immer stärker die „Last der Repräsentation“ (S. 137) zu tragen haben. Zwar wäre es ganz ahistorisch, „der Krone den klaren Willen zuzuschreiben, eine einheitliche Vertretung des ganzen Landes zu schaffen“ (S. 138), aber deutlich weisen deren Aktionen letztlich, zwar tastend und experimentierend, in eben diese Richtung. Die Krone war das „Bewegungszentrum bei der Entwicklung repräsentativer Versammlungen“ (S. 141; s. auch S. 76, 156, 208, 223 u.ö.). Sie ist es, die „die Repräsentanten von ihren Konstituenten löst“ (S. 143). Dabei geht es nicht an, die Entwicklung im Sinne eines Prozesses „vom imperativen zum freien Mandat“ darzustellen, sondern zu erkennen, daß das später voll ausgebildete Bewußtsein vom Parlament als *communitas communitatum*, welches durch „einheitliche Zustimmungsakte das ganze Land rechtlich bindet“ (S. 144), lediglich eine längst realisierte Tatsache nachholt. Insofern vermögen auch die faktischen Rückkoppelungen der Repräsentanten zu ihren *constituencies* und die oft bekundeten Loyalitäten ihnen gegenüber keine „Abhängigkeiten zu begründen, die ihre Kompetenz im Parlament limitiert und sie zu Trägern imperativer Mandate gemacht hätten.“ (S. 150) Letztlich zeigt sich, daß die spätmittelalterlichen Parlamente Englands sukzessive in den Prozeß des Erlasses von *statutes* einbezogen und so zu gesetzgebenden Faktoren wurden. Die *commoners*, von der Krone zu kohärentem Han-

deln genötigt, konnten die „welthistorische Chance des Parlaments“ (S. 158) erkennen, der Ort zu werden, an dem „alle Gegensätze und Spannungen des politischen Verbandes ausgetragen und ausgeglichen“ werden können (ebd.). „Die Freistellung der Repräsentanten von ihren Konstituenten, die die Krone im Interesse ihrer Prärogative erzwang, wird zur Chance eigener politischer Aktivität.“ (ebd.).

b) Gerade dieser Schritt bleibt in Frankreich bis zur Revolution aus. Warum? Frankreich bildet das Gegenmodell, nicht weil hier das Verständnis vom „Wesen“ der Repräsentation ein anderes gewesen wäre, sondern weil hier die „konkreten politisch-sozialen Bedingungen“ (S. 161) andere sind. Es lag also nicht an einer anderen Strategie der Krone. Vielmehr war es der Wunsch des französischen (nicht anders als der des englischen) Königs, daß die Generalstände umfassende Vollmachten mitbrächten, auch wenn der Terminus *plena potestas* fehlt. Doch läßt sich dieser Wunsch nicht realisieren. Daraus resultiert freilich keineswegs, daß die Abgesandten mit strikt imperativen Mandaten ausgestattet gewesen wären. Kennzeichnend für die Lage ist vielmehr die regellose Vielfalt der Vollmachten (S. 162 ff.). Doch immer dort, wo das imperative Mandat auftaucht bzw. man sich darauf beruft, zeigt sich, daß es ein Mittel der Obstruktion ist (S. 181 ff.).

Auch der Ausgangspunkt der Versammlungen ist in Frankreich ein anderer als in England. Hier war es der Krone gelungen, schon relativ früh das Parlament für die zentrale Frage der Steuerbewilligung zu gewinnen. In Frankreich treffen entsprechende Vorstöße des Königs bei den Generalständen auf taube Ohren. Deren Einberufung erfolgt in Not- und Krisenzeiten, doch stellen sie „kein normales Element im Verfassungsaufbau Frankreichs“ dar (S. 168 f.). Der Hauptgrund für den Mißerfolg der Krone liegt darin, daß dem Land eine „feste administrative Durchdringung“ (S. 173) fehlt und der Regionalismus mit seinem lokalen Eigenleben und den Privilegien deutlich stärker und länger ausgeprägt bleibt als in England. Die französischen Repräsentativversammlungen überregionaler Art erlangen bis zur Revolution „nie das Recht, mit unmittelbarer Wirkung für die Konstituenten finanziellen Forderungen der Krone zuzustimmen“ (S. 175, ähnlich S. 168). Die Steuerbewilligung bleibt Sache der regionalen Versammlungen. Auf überregionaler Ebene bedeutet der Rekurs auf das imperative Mandat die „Ausdrucksform des Regionalismus, der diese Kompetenz nicht auf eine überregionale, nationale Versammlung übergehen lassen will“ (S. 181). Ihre Berufung auf das imperative Mandat war ein Akt des Widerstandes in Gestalt der Obstruktion; ein taktisches Mittel, ohne offenen Bruch mit dem König Beschlußfassungen mit großer Reichweite für das ganze Land zu verhindern. Mit anderen Worten: es handelt sich um eine Veto-Position. Aber Veto heißt eben auch, nur negative Politik zu betreiben, nur zu verhindern, nicht zu gestalten und sich am Ende nur umso tiefer „in die eigenen Privilegien einzugraben“ (S. 184). Erst als der Dritte Stand in der französischen Revolution die „Chan-

ce einer positiven Regelungskompetenz erkennt“ (S. 180), gibt er das imperative Mandat auf.

c) Zusammenfassend ergibt sich, daß das imperative Mandat kein „allgemeines Kennzeichen der älteren Repräsentativverfassungen“ ist, „keine spezielle Modalität, um repräsentative Versammlungen zu organisieren“ (S. 198). Vielmehr sind Versuche der französischen Krone, Vertretungskörperschaften zu schaffen, an imperativen Instruktionen und limitierten Vollmachten gerade gescheitert. Das bedeutet umgekehrt, daß auch „repräsentative Versammlungen älteren Typs“ jedenfalls dann, „wenn sie funktionieren sollen, unbeschränkte Vollmacht und rechtliche Freistellung der Abgeordneten“ erfordern (S. 199), wie das in England durchgesetzt wurde.

5. Die Schlußfolgerungen des fünften und letzten Kapitels rekapitulieren die Ergebnisse. Das imperative Mandat ist ein „Instrument der Obstruktion gegen die Kompetenz der Beschlußfassung“ (S. 210). Nur das freie Mandat macht „repräsentative Beschlußfunktionen möglich“ (S. 212; s. auch S. 230) – weil die rechtliche Freistellung von Bindungen Vermittlungsschritte und Kompromißbildung erlaubt und so Entscheidungen des politischen Gesamtkörpers ermöglicht, die zwar nicht dem Willen aller Abgeordneten, aber doch ihrer Mehrheit entsprechen. Mit imperativen Mandaten hingegen lassen sich zwar „Entscheidungskompetenzen blockieren, nicht aber organisieren“ (S. 213). Freilich darf die Instruktionsfreiheit nicht ahistorisch zur Freiheit von allen Bindungen übersteigert werden. Für die liberale Repräsentationstheorie etwa soll die „Instruktionsfreiheit einen Individualismus der Abgeordneten verbürgen, den funktionierende Parlamente, gerade auch in der liberalen Epoche, nie gekannt haben.“ (S. 220) Die Freistellung der Abgeordneten impliziert kein striktes „Verbot politischer Kooperation“ (ebd.), sondern ermöglicht diese – gegebenenfalls auch und gerade gegen die Wünsche der Wähler der Abgeordneten. Die politischen Parteien und deren Fraktionen, die Mehrheiten organisieren wollen und müssen, können hoffen, konfligierende Loyalitäten zugunsten einheitlicher politischer Entscheidungen aufzulösen. Doch hat nicht die politische Partei das freie Mandat inne, sondern der Abgeordnete, der es im Falle eines Konflikts auch gegen seine (alte) Partei verwenden und sich einer neuen Fraktion anschließen kann, ohne dadurch zwangsläufig sein Mandat zu verlieren. In einem Wort: Die Repräsentation des Volkes ist ein „Instrument der Volkssouveränität“ (Martin Drath), nicht deren Negation.

## III.

Während das vorangegangene längere Referat einen kleinen Eindruck von der Weite und Tiefe der vorgelegten Analysen vermitteln sollte, so sei nun das wesentliche Ergebnis der Untersuchung noch einmal in aller Kürze festgehalten. Es sind vornehmlich zwei Punkte. Erstens: Das imperative Mandat, ein gängiges Instrument im Kontext föderativer und völkerrechtlicher Prozesse, ist im Gefüge innerstaatlicher Entscheidungsprozesse stets ein Mittel der Obstruktion (S. 29, 165, 181 ff., 200, 202, 206, 210). Man kann negative Politik und Interessensicherung mit ihm bestreiten, aber keine auf Kompromiß und Interessenvermittlung beruhende Politik für das ganze Land betreiben. Zweitens: Das freie Mandat, das keineswegs Freiheit von allen denkbaren Einflüssen bedeuten muß, ist notwendige Voraussetzung für die korporative Beschlußfassung in politisch führenden Versammlungen (S. 2, 71, 199, 206, 230 f.). Es hat seine Bedeutung keineswegs mit dem Aufkommen moderner Parteien und der Fraktionsdisziplin eingebüßt. Die These von einem „Gestaltwandel der Repräsentation“ (Gerhard Leibholz) ist ahistorisch und haltlos.

So weit, so gut. Das imperative Mandat hat durch die Darstellung Müllers viel von seinem Nimbus verloren, das freie Mandat, wie auch immer im einzelnen ausgestaltet, steht eindeutig als der große Gewinner dar: schlicht aus Gründen der Funktionalität beschließender Repräsentativversammlungen, für die eine gewisse Freistellung der Abgeordneten zwingend ist. Müllers Buch hätte nach seinem Erscheinen vielleicht noch sehr viel größere und durchschlagendere Wirkung entfaltet, wenn nicht in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren im Gefolge der 1968er-Bewegung Vorstellungen einer jederzeitigen Abberufung von gewählten Abgeordneten durch ihre Wahlkörperschaft oder der Erteilung bindender Instruktionen an diese im Sinne eines imperativen Mandats jedenfalls in linken SPD-Kreisen und bei den GRÜNEN viel an Unterstützung erfahren hätten<sup>12</sup>. Doch, wie wir alle wissen: das blieb Episode. So wirkt das Buch möglicherweise heute sogar frischer als in den ersten Jahren nach seiner Publikation. Was können wir von ihm außer der historischen Belehrung über die frühe Ausprägung repräsentativer Versammlungen im hochmittelalterlichen England und der Aufklärung über die verfehlten Repräsentationsvorstellungen von Carl Schmitt und Gerhard Leibholz noch entnehmen? Was hat es uns Bleibendes zu sagen?

Das Buch zeichnet sich durch drei Stärken aus: eine methodologische, eine historische und eine politikwissenschaftliche. Die methodologische Stärke besteht im nachdrücklichen Insistieren des Autors darauf, daß Normen immer in den Kontext der sozialen Beziehungen und politischen Voraussetzungen ihrer Ausübung und Handhabung gestellt werden müssen. Das schützt vor bloßer Wesens-Schau und rein begrifflichen

12 Illustrativ die beiden Beiträge im SPIEGEL von 1973 und 1983 (Fn. 4).

Entgegensetzungen, wie sie für Carl Schmitt und Gerhard Leibholz typisch sind. Die historische Stärke zeigt sich an der Gründlichkeit und Intensität, mit der der Autor die Verfassungsentwicklung namentlich in England und Frankreich nachzeichnet. Hier kann er dann mit großer Überzeugungskraft nachweisen, daß die gängigen Periodisierungen „vom imperativen zum freien Mandat“ schlicht und ergreifend nicht zutreffen, sondern die Problemlage sich von Beginn an bei der Einrichtung repräsentativer Versammlungen stellt. Dabei fällt die Antwort in England aufgrund der unterschiedlichen politisch-sozialen Umstände anders aus als in Frankreich. Schließlich ist die Studie politikwissenschaftlich stark, weil sie (was gerade im Fazit des Schlußkapitels deutlich wird) das Blatt nicht überreizt, also das freie Mandat nicht in den höchsten Tönen feiert, sondern auf die notwendigen Rückkopplungsprozesse verweist, die es gerade im modernen Parteienstaat gibt und geben muß.

Es sind diese drei sich wechselseitig verstärkenden Vorzüge des Werkes, die es zu einem dauerhaften Erfolg haben werden lassen. Es schützt vor begriffsgeschichtlichen Illusionen, steht fest auf historischer Grundlage, vertieft den Sinn für Wert und Funktion des freien Mandats und ist nicht zuletzt frei von dessen idealistischer Überhöhung. Angesichts einer Situation, in der auch und gerade in einigen westlichen Demokratien die Tendenz besteht, gewählte Abgeordnete nicht als die wahren Repräsentanten oder nicht als die Repräsentanten des wahren Volkes anzuerkennen, sondern in welcher Gestalt auch immer Identitätspolitik zu betreiben, sind diese Grundeinsichten ein bleibender Gewinn, der nicht verspielt werden sollte.

„Angesichts einer Situation, in der auch und gerade in einigen westlichen Demokratien die Tendenz besteht, gewählte Abgeordnete nicht als deren wahren Repräsentanten ... anzuerkennen, sondern – in welcher Gestalt auch immer – Identitätspolitik zu betreiben, sind Müllers Grundeinsichten ein bleibender Gewinn, der nicht verspielt werden sollte.“

(Horst Dreier)

