

WEISUNGEN AN DIE ABGEORDNETEN: DAS IMPERATIVE MANDAT¹

BRUNO LEIPOLD



Politiker:innen lügen. Politiker:innen lügen die ganze Zeit. Sie machen Wahlversprechen, wohl wissend, dass sie diese nicht einhalten werden. Sie lügen im Amt, weil sie wissen, dass wir bis zur nächsten Wahl nichts tun können, um sie loszuwerden. Und wenn sie nicht lügen und das, was sie sagen, wirklich glauben, sorgt die Macht des Geldes und der Unternehmensinteressen dafür, dass sie eher nach dem Willen der Reichen und Mächtigen handeln, als die Versprechen einzuhalten, die sie uns gemacht haben. Das, was Politiker:innen vor einer Wahl *sagen*, steht letztlich nur zufällig in einem Zusammenhang mit dem, was sie nach einer Wahl *tun*.

Man sagt uns, dies liege nun mal in der Natur der repräsentativen Demokratie. Vielleicht bedauerlich, aber unvermeidlich. Damit die Repräsentation funktioniere, müssten die Volksvertreter:innen relativ freie Hand haben, um sich mit komplexen und schnelllebigen Themen zu befassen. Gewöhnliche Bürger:innen besäßen weder die Zeit noch die Fähigkeit, diese Themen zu verstehen, geschweige denn die entsprechenden Gesetze zu formulieren. Hätten die Bürger:innen die Macht, die Abgeordneten zu zwingen, das zu tun, was sie versprochen haben, wäre das Ergebnis (so wird uns gesagt) Chaos, Lähmung und Inkompetenz.

1 Aus dem Englischen von Anja Schulte

Natürlich (so wird uns gleichzeitig versichert) sollten Abgeordnete auch nicht völlig freie Hand haben. Eine gewisse Kontrolle sei selbstverständlich notwendig. Aber diese sollte sich auf bewährte Methoden wie den Druck der öffentlichen Meinung und regelmäßige Wahlen beschränken. Wenn Politiker:innen ihre Wähler:innen zu häufig ignorieren, können sie nach vier oder fünf Jahren abgewählt werden. Diese Mechanismen reichen aus (so wird behauptet), um sicherzustellen, dass die Repräsentation ihren Zweck erfüllt und eine Gruppe von gewählten Machthaber:innen entscheidet, was dem Gemeinwohl des Volkes dient.

Aber nur, weil uns gesagt wurde, dass das Demokratie ist, heißt das nicht, dass wir das akzeptieren müssen. Das, was heute als „Demokratie“ bezeichnet wird, ließe sich eher als „repräsentative Regierung“ verstehen und hat nur wenig mit dem historischen Verständnis von Demokratie zu tun (Manin, 1997). Demokratie bedeutete für viele, die um sie gekämpft haben, dass Volksvertreter:innen (bzw. Abgeordnete) die Anweisungen derjenigen ausführen sollten, die sie vertreten, und dass es verpflichtende Mechanismen geben sollte, um dies zu gewährleisten. Dies wird als imperatives Mandat (im Gegensatz zum freien Mandat) der Abgeordneten bezeichnet. Im Folgenden möchte ich kurz auf die Geschichte dieses Mandats, seine Funktionsweise und sein heutiges Potenzial eingehen.

Wie Max Krahé in seinem Essay darlegt, verstand man im politischen Denken der Vormoderne unter Demokratie in der Regel ein Losverfahren und keine Wahlen. Zur Zeit der Atlantischen Revolutionen Ende des 18. Jahrhunderts ging es in den politischen Vorstellungen der Revolutionär:innen jedoch vorrangig um Wahlen. Über deren institutionellen Aufbau wurde jedoch weiterhin heftig gestritten. Wer sollte sich zur Wahl stellen können? Wer sollte wählen dürfen? Wie lang sollten die Amtszeiten sein? Sollten die Wähler:innen die Möglichkeit haben, ihre Vertreter:innen abzuwählen? Und sollten die Abgeordneten tatsächlich an die Weisungen ihrer Wähler:innen gebunden sein?

Die Klärung dieser Fragen dauerte viel länger, als man vermuten würde. Der Erfolg der Idee, dass alle Erwachsenen wählen und gewählt werden können sollten, ohne Rücksicht auf Eigentum, Bildung, Geschlecht oder ethnische Zugehörigkeit, war zweifellos ein gewaltiger demokratischer Fortschritt. Doch was die anderen institutionellen Fragen anbetrifft, haben

sich jene durchgesetzt, die explizit gegen den Fortschritt der Demokratie waren. Wahlen finden in der Regel alle vier oder fünf Jahre statt und nicht, wie von den Radikalen vorgeschlagen, jährlich. Abgeordnete laufen nur selten Gefahr, abberufen zu werden, und wenn doch, ist dies in der Regel mit erheblichen Hindernissen verbunden. Und in keiner konstitutionellen Demokratie der heutigen Zeit sind die Abgeordneten an die Weisungen ihrer Wähler:innen gebunden. Tatsächlich sehen viele Verfassungen – wie die von Frankreich und Deutschland – ein ausdrückliches Verbot imperativer Mandate für Abgeordnete vor.

Wie ist es dazu gekommen? Ein wichtiger Grund hierfür liegt in der Französischen Revolution. Als der französische König 1789 gezwungen war, eine Versammlung der Generalstände einzuberufen, brachten die meisten Abgeordneten Anweisungen ihrer Wählerschaft mit, wie sie bei verschiedenen Themen abzustimmen hätten. In diesen Anweisungen war häufig auch festgelegt, dass Abgeordnete im Rahmen ihres jeweiligen Standes (als Angehörige von Klerus, Adel oder als Bürgerliche des sogenannten Dritten Standes) abstimmen sollten. Ein wichtiger Meilenstein in der Revolution war, dass die Abgeordneten des Dritten Standes die anderen Abgeordneten zwangen, sich ihnen in einer gemeinsamen, ständeübergreifenden Nationalversammlung anzuschließen. Im Zuge dieses Prozesses wurden die imperativen Mandate, mit denen die Abgeordneten gekommen waren, aufgehoben. Dies wurde zunächst als wichtiger Sieg über feudale Institutionen und die Macht des Klerus und der Aristokratie gewertet.

Im weiteren Verlauf der Revolution wuchs bei einigen radikalen Deputierten jedoch das Unbehagen gegenüber dem von ihnen verankerten Verfassungsprinzip. Die Beseitigung imperativer Mandate schien die Abgeordneten von jeglicher Kontrolle durch ihre Wähler:innen zu befreien und ermächtigte möglicherweise ein neues Staatsorgan zur Unterdrückung des Volkes. Die Radikalen kamen daher wieder zurück auf das imperative Mandat als entscheidendes Element einer Verfassung, die die Macht des Volkes begründen sollte. Ein wichtiger Erfolg war dabei die jakobinische Verfassung von 1793. Sie sah kurze einjährige Amtszeiten, Bestimmungen für die Abberufung von Abgeordneten, Volksversammlungen zur direkten politischen Beteiligung, die Ratifizierung von Gesetzen durch das Volk

sowie die Möglichkeit imperativer Mandate vor. Der vermeintliche Sieg sollte sich jedoch als kurzlebig erweisen, da die Verfassung nie in Kraft trat und ihre basisdemokratischen Ansätze mit der reaktionären Wende in der Revolution zu Grabe getragen wurden.

Die Idee des imperativen Mandats spielte auch im radikalen Demokratieverständnis nach der Revolution eine Rolle und wurde im gesamten 19. Jahrhundert von Demokrat:innen propagiert, und das auch in zahlreichen lateinamerikanischen Ländern (Colón-Ríos, 2020; Gargarella, 2013). In Frankreich gewann die Debatte über imperative Mandate mit der Pariser Kommune von 1871 erneut an Bedeutung. Damals kam es zu einem kurzen Aufblühen radikaler demokratischer Ideen, zu denen auch der Einsatz imperativer Mandate für die Abgeordneten der Kommune gehörte (Zaidman, 2008). Die Kommune wurde zwar rasch niedergeschlagen, hinterließ jedoch ein bedeutendes politisches und verfassungsrechtliches Vermächtnis. Französische Radikale versuchten in den 1870er und 1880er Jahren wiederholt, das imperative Mandat in der Verfassung der Dritten Republik zu verankern und entwickelten dazu eine Reihe von Vorschlägen (Mollenhauer, 1998, S. 138–66). Der Widerstand von Konservativen und Liberalen sorgte jedoch dafür, dass sich das freie Mandat schließlich durchsetzen konnte. In den folgenden Jahrzehnten sollte sich das freie Mandat in Regierungssystemen, die sich selbst als Demokratien betrachteten, zunehmend als verfassungsrechtliche Orthodoxie etablieren.

Der radikale Traum von einer echten demokratischen Rechenschaftspflicht wurde stattdessen auf die Idee der politischen Partei als Mechanismus zur Einschränkung des freien Mandats der Abgeordneten übertragen. Insbesondere in der sozialistischen und der sozialdemokratischen Denkweise galt die Partei als Instrument, durch das Abgeordnete an die Interessen der Arbeiter:innen gebunden würden. Während einige die Parteizugehörigkeit der Abgeordneten als ausreichende Garantie für diese Verantwortlichkeit betrachteten, versuchten andere, die Macht der Parteibasis über ihre Abgeordneten zu formalisieren und entwickelten die Idee eines imperativen Parteimandats. Ideen wie diese waren Gegenstand fortwährender innerparteilicher Debatten, die in den 1970ern und 1980ern, als radikale Mitglieder der SPD und der Grünen in Deutschland versuchten, imperative Mandate innerhalb ihrer Parteien durchzusetzen, zunehmend heftiger geführt wurden (Kevenhörster, 1974).

In der Geschichte des imperativen Mandats finden sich einige Anregungen, die zentrale Idee verbindlicher Anweisungen für Abgeordnete institutionell umzusetzen. Im Rahmen der Überlegungen zu den Details der Institutionalisierung ergeben sich drei wesentliche Fragen: 1. Wie umfassend sollten die Weisungen sein? 2. Mit welchen Sanktionen sollten Abgeordnete rechnen, wenn sie Weisungen nicht befolgen? 3. Wer erteilt die Weisungen und entscheidet, ob sie befolgt wurden? Wir können diese Fragen unter den Stichworten *Umfang*, *Sanktionen* und *Auswahl* zusammenfassen. Im Folgenden werde ich nacheinander auf jede dieser Fragen eingehen.

1. *Umfang*. Gegner:innen des imperativen Mandats gehen häufig davon aus, dass Abgeordnete durch dieses vollständig an ihre Weisungen gebunden sind und keine Handlungsfreiheit haben. Ein derart absolutes imperatives Mandat wurde bisher allerdings kaum angestrebt. Die meisten Befürworter:innen des imperativen Mandats sind dafür, dass Abgeordnete nur an Weisungen gebunden sind, die sie explizit zu einem bestimmten Thema erhalten haben. Jenseits dieser Weisungen können sie abstimmen und handeln, wie sie es für richtig halten. Das kann auch für Themen gelten, über die zu entscheiden von den Wähler:innen bewusst den Abgeordneten überlassen wurde, oder Themen, die zum Zeitpunkt der Weisungserteilung noch nicht vorhersehbar waren. (Allerdings wollten Verfechter:innen des imperativen Mandats auch häufig, dass diese weisungsfreien Themen einer nachträglichen Kontrolle oder Ratifizierung unterzogen werden, z. B. in Form einer Volksabstimmung.) Darüber hinaus können Weisungen auch unterschiedlich allgemein gehalten sein. Sie können einfach einen allgemeinen Standpunkt festlegen, den Abgeordnete einnehmen sollten, den Inhalt der Anweisungen jedoch unbestimmt lassen, so dass die konkreten Einzelheiten der Angelegenheit von den Abgeordneten selbst entschieden werden können. Dies würde also immer noch Beratungen und Kompromisse in Gesetzgebungsdebatten zulassen (von denen es oft heißt, ein imperatives Mandat würde sie ausschließen).

2. *Sanktionen*. Ohne Sanktionen für die Nichteinhaltung von Weisungen ist ein vermeintlich imperatives Mandat kaum mehr als ein moralisches Versprechen, sich an die Wünsche der Wählerschaft zu halten. Einige Befürworter:innen des imperativen Mandats waren in der Tat der Meinung, die Schmach und die Schande, die der Bruch eines Wahl-

versprechens mit sich brächte, würden ausreichen, um sicherzustellen, dass sich Abgeordnete an diese Versprechen halten. Sie waren jedoch in der Minderheit, und der Erfahrung nach sind Abgeordnete in einer Wahldemokratie nur zu gern bereit, ein wenig Schmach und Schande zu ertragen. Daher wurden in der Regel härtere Sanktionen für notwendig erachtet. Eine einfache Lösung besteht in der finanziellen Sanktionierung. Dies könnte in einer Kürzung der Bezüge oder der Verhängung einer Geldstrafe gegen ungehorsame Abgeordnete bestehen. Entsprechende Maßnahmen könnten auch die Strafverfolgung von Abgeordneten bis hin zur Verhängung einer Haftstrafe beinhalten. Auch wenn derartige rechtliche und strafrechtliche Maßnahmen bei der Verteidigung des imperativen Mandats eine Rolle spielten, besteht der wichtigste Sanktionierungsmechanismus in der politischen Drohung, Abgeordnete abzu-berufen. Abgeordnete, die ihren Weisungen nicht nachkommen, müssen also damit rechnen, sofort ihres Amtes enthoben zu werden. Im Falle eines imperativen Parteimandats bedeutet dies, dass Abgeordnete die Fraktionsführung verlieren oder ihnen die Mitgliedschaft entzogen wird und sie bei der nächsten Wahl nicht mehr für die Partei kandidieren können. Letztlich können auch jährliche Wahlen als eine Art Sanktionierungsmechanismus betrachtet werden, da die Wähler:innen ihre Vertreter:innen viel häufiger sanktionieren können als bei längeren Amtszeiten.

3. *Auswahl.* Die wohl wichtigste Frage, wenn es um die Umsetzung des imperativen Mandats geht, ist die stets aktuelle politische Frage, wer entscheidet. Um ein besseres Gefühl für die jeweiligen Optionen zu bekommen, ist es hilfreich, die Fragen, wer Weisungen erteilt und wer urteilt, zunächst getrennt zu betrachten (obgleich wir sehen werden, dass beide Aufgaben von ein und demselben Organ wahrgenommen werden könnten). Eine maßgebliche Überlegung in Bezug auf die Frage, wer die Weisungen erteilt, besteht darin, die vor der Wahl abgegebenen Versprechen der Abgeordneten als Weisung der Bürger:innen zu betrachten. Diese Versprechen können einen eher informellen Charakter haben (wie die Versprechen, die Kandidat:innen in ihren Reden machen) oder durch Versammlungen formalisiert werden, in denen die Bürger:innen die Kandidat:innen zwingen, sich zu bestimmten Versprechen zu verpflichten. (Dies wirft natürlich eine Reihe weiterer Fragen zur Form und

Zusammensetzung derartiger Versammlungen auf.) Im Rahmen dieses allgemeinen Modells stellt sich dann die Frage, wer darüber entscheidet, ob diese Versprechen gebrochen wurden, und wer die entsprechenden Sanktionen verhängt. Eine Lösung, die in den Debatten der Dritten Französischen Republik vertreten wurde, bestand darin, die Gerichte und damit die zu Gericht sitzenden Richter:innen zur entscheidenden Instanz zu machen. Damit kommt das imperative Mandat einem Vertrag sehr nahe, bei dem Bürger:innen die Möglichkeit haben, Abgeordnete zu verklagen, die ihren Teil des Vertrags nicht einhalten, und Richter:innen darüber entscheiden, ob ein Vertragsbruch vorliegt. Das mag vielen als eine zu juristisch ausgerichtete Lösung erscheinen und den Richter:innen zu viel Macht geben. Eine weitere Möglichkeit, die von den Radikalen in der Dritten Republik erwogen wurde, bestand daher darin, gleichzeitig mit den Wahlen Ausschüsse einzusetzen, die dann für die Beurteilung der Abgeordneten zuständig wären. Zu den möglichen Mitgliedern eines solchen Ausschusses gehörten diejenigen, die die jeweiligen Kandidat:innen nominiert hatten, Stadt- oder Gemeinderät:innen oder Parteifreund:innen der jeweiligen Abgeordneten. Diese letzte Möglichkeit bringt uns der Idee des imperativen Parteimandats näher. Als urteilende Instanz galt hier in der Regel die Parteiorganisation auf Wahlkreisebene. Diese sollte darüber entscheiden, ob Abgeordnete sich an die Versprechen gehalten haben, die sie dem Wahlkreis (und dem ganzen Land) im Wahlprogramm der Partei gemacht hatten. (Bei diesem Konzept spielt es eine große Rolle, ob die Wahlkreisorganisation intern demokratisch ist). Schließlich können die Fragen, wer Weisungen erteilt und wer urteilt, zusammengeführt werden. Das ist der Fall bei der Idee der Primärversammlungen, bei der jeder Wahlkreis eine Versammlung hat, in der alle Bürger:innen des Wahlkreises zusammenkommen können, um sich untereinander zu beraten und ihre Abgeordneten in der Folge zu instruieren und zu sanktionieren. Diese Idee fand besonders während der Französischen Revolution großen Anklang. Sie hat den Vorteil der Inklusivität, aber auch ein offensichtliches Problem angesichts der Größe.

Es gibt also verschiedene Möglichkeiten zur Umsetzung des imperativen Mandats, jede mit ihren Vor- und Nachteilen. Wie Rahel Süß in ihrem Beitrag passenderweise vorschlägt, könnten wir diese

Möglichkeiten als Einladung verstehen, mit verschiedenen Optionen und sogar Kombinationen aus diesen Optionen zu experimentieren. In Anlehnung an Max Krahés Kapitel über Losentscheide wäre eine mögliche Idee, dass das Organ, das über die Abgeordneten urteilt und diese sanktioniert, nach dem Zufallsprinzip aus dem Wahlkreis der jeweiligen Abgeordneten zusammengestellt wird. Eine solche Wahlkreisversammlung oder Wahlkreisjury könnte aus 50 bis 100 nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Bürger:innen bestehen, die sich regelmäßig untereinander und mit ihren Abgeordneten treffen würden. Ihre Mitglieder hätten die Aufgabe, die Abgeordneten gegenüber dem Wahlkreis zur Rechenschaft zu ziehen, und können dies tun, indem sie ihn abberufen. Da es immer wieder unvorhergesehene Probleme und geänderte Umstände gibt, hätten Abgeordnete immer noch die Möglichkeit, sich den nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Wähler:innen zu erklären und zu begründen, warum sie von den Weisungen abgewichen sind (oder abzuweichen beabsichtigen). Die Wahlkreisversammlung könnte dann entscheiden, ob diese Erklärungen für sie zufriedenstellend sind oder nicht. Das Konzept der Wahlkreisversammlungen bzw. Wahlkreisjurs könnte daher etwas von der Einbeziehung des Volkes und der Kontrolle, die Primärversammlungen bieten, beinhalten (und den potenziellen Elitismus und die Exklusivität anderer Lösungen vermeiden) und zugleich das Größenproblem umgehen. Losverfahren könnten somit eine Möglichkeit zur Umsetzung des imperativen Mandats in unserer heutigen Zeit sein.

Was sich mit dem imperativen Mandat erreichen ließe, hängt von den verschiedenen institutionellen Umsetzungsmöglichkeiten ab. Eine gängige Erwartung ist, dass es dazu beitragen würde, die erschreckend begrenzten Möglichkeiten der Bürger:innen, ihre Vertreter:innen zur Verantwortung zu ziehen, zu verbessern. Die derzeitige Struktur unserer „Demokratien“ gibt den Abgeordneten bemerkenswert viel Spielraum, die Menschen, die sie angeblich vertreten, zu ignorieren, in der inneren Gewissheit, jede Empörung bis zur nächsten Wahl aussitzen zu können. In Ermangelung einer solchen echten Rechenschaftspflicht vertreten die Abgeordneten in der überwältigenden Mehrheit nicht ihre Wählerschaft, sondern die Interessen der Wohlhabenden und der Konzerne. Denn diese Eliten haben derzeit ein imperatives Mandat über unsere repräsentativen

Institutionen. Unsere Aufgabe ist es, dafür zu sorgen, dass die Macht, unseren Abgeordneten Weisungen zu erteilen, bei den Bürger:innen und nicht bei diesen Wohlstands- und Unternehmenseliten liegt.

Literaturverzeichnis

Colón-Ríos, J. (2020). *Constituent Power and the Law*. Oxford University Press.

Gargarella, R. (2013). *Latin American Constitutionalism, 1810–2010: The Engine Room of the Constitution*. Oxford University Press.

Kevenhörster, P. (1974). *Das imperative Mandat: Seine gesellschaftspolitische Bedeutung*. Herder & Herder.

Manin, B. (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge University Press. Deutsche Fassung: Manin, Bernard. Kritik der repräsentativen Demokratie, übersetzt von Tatjana Petzold, Mathes und Seitz, Berlin 2007.

Mollenhauer, D. (1998). *Auf der Suche nach der „wahren Republik“. Die französischen „radicaux“ in der frühen Dritten Republik (1870–1890)*. Bouvier Verlag.

Zaidman, P.-H. (2008). *Le Mandat Impératif: De la Révolution Française à la Commune de Paris*. Les Editions Libertaires.