

BESPRECHUNGEN

WIEDERGELESEN

Fraenkel, Ernst. *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Hrsg. von Alexander v. Brünneck. Baden-Baden. Nomos 2011. 379 Seiten. 19,90 €.

Deutschland und die westlichen Demokratien ist eine Aufsatzsammlung, kein in sich geschlossenes Werk. Ernst Fraenkel (1898-1975) hat hier seine politische Theorie des Neopluralismus in verschiedenen Zusammenhängen umrissen, nicht aber systematisch ausgeführt. Gleichwohl ist die Aufsatzsammlung zu einem der meistbeachteten Werke der deutschen Politikwissenschaft geworden, weil Fraenkel hier, wie wir rückblickend konstatieren können, erstmals und grundlegend ein dynamisches Selbstverständnis der neuen deutschen Demokratie des Bonner Grundgesetzes formuliert. *Dynamisch* ist es, weil es gegen die traditionalistischen Rechts- und Staatswissenschaften den pluralistischen Charakter des demokratischen Rechtsstaats begründet. Der Staat schottet sich im Neopluralismus nicht mehr von der Gesellschaft ab, um als übergeordneter Schiedsrichter zu fungieren, sondern er wird aus der Vielzahl gesellschaftlicher Interessen selbst erst konstituiert. Entwicklung und Wandel gesellschaftlicher Interessen wirken stets in den Staat hinein und bestimmen dessen Handeln. Das *Selbstverständnis* der neuen Demokratie kann der Neopluralismus trotzdem parteiübergreifend ausdrücken, weil der Staat als übergeordnete Instanz im Pluralismus gesellschaftlicher Interessen nicht verloren

geht, sondern vielmehr eine neue Legitimation gewinnt. Er steht für das Gemeinwohl, aber nun als Ergebnis eines „delikatens Prozesses“ (259). Seine Entscheidungen sind einerseits die „Resultante im Parallelogramm von Kräften“ (88), also der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse, andererseits bringen die Institutionen der repräsentativen Demokratie, vornehmlich das Parlament, das Gesamtinteresse zur Geltung, das also, was für das Gemeinwesen „gut“ ist. Politische Entscheidungen stehen stets in einem Spannungsverhältnis zwischen propagierten Gruppeninteressen und dem Gesamtinteresse, das sich in öffentlicher Diskussion artikuliert. Keine der beiden Komponenten darf verloren gehen. Fraenkels ganze Argumentation geht darauf hinaus, dass die Konkurrenz der vielfältigen Interessen nicht nur Freiheit gewährleistet (das unterscheidet die pluralistische Demokratie vom Totalitarismus), sondern auch dem Gemeinwohl nicht nur nicht im Wege steht, sondern seine geradezu unabdingbare Voraussetzung ist. Umgekehrt findet die pluralistische Demokratie erst in der Idee des Gemeinwohls die normative Richtschnur ihres politischen Handelns.

Voraussetzung ist, dass die Demokratie neben dem kontroversen Sektor, in dem über Politik gestritten wird, auch über einen *nicht-kontroversen* Sektor verfügt. Er besteht aus den Regeln eines *Fair Play* und einem allgemein anerkannten Wertkodex, der insbesondere ein Mindestmaß an sozialer Gerechtigkeit gewährleistet. Durch einen stabilen und möglichst breiten Konsens im nicht-kontroversen Sektor werden Auseinandersetzungen über einzelne Interessen nicht behindert, sondern vielmehr gefördert. Diese können in der modernen differenzierten Gesell-

schaft allerdings nur *kollektiv* geltend gemacht werden. Wie die Erfahrungen der gewerkschaftlichen Organisation der Arbeiterbewegung zeigen, ist kollektive Interessenvertretung die einzig realistische Möglichkeit, um Interessen in der Massendemokratie politisch durchzusetzen; sie ist damit aber auch ein Fundament der pluralistischen Demokratie. Da die Geltendmachung von Interessen politisch legitim ist, braucht sich der Bürger auch unter den Bedingungen der Massendemokratie nicht in einen politischen und einen Privatmenschen aufzuspalten; zusätzlich zum Wahlrecht hat er stets die Möglichkeit der politischen Mitgestaltung in Parteien und Verbänden und – wie man heute hinzufügen muss – in den vielfältigen Formen spontaner Bewegungen.

Deutschland und die westlichen Demokratien ist erstmals 1964 erschienen. 1974 hat *Fraenkel* in der sechsten Auflage – der letzten, die er selbst besorgt hat – weitere Aufsätze hinzugefügt. 1991 wurde das Buch durch Alexander v. Brünneck in nochmals erweitertem Umfang als achte Auflage wieder zugänglich gemacht und schließlich von ihm 2007 in Band 5 der *Gesammelten Schriften* neu ediert. Mit der vorliegenden neunten Auflage ist dieser Text nun auch in einer preiswerten Einzelausgabe bei UTB erhältlich; Satzspiegel und Seitenzählung wurden aus der Gesamtausgabe übernommen, so dass es künftig auch keine Zitierprobleme mehr gibt. Ein vorzügliches Vorwort und ein umfangreiches Literaturverzeichnis runden diese ebenso verdienstvolle wie gelungene Neuausgabe eines inzwischen klassischen Werks der deutschen Politikwissenschaft ab.

Deutschland und die westlichen Demokratien wieder zu lesen lohnt nicht nur aus historischem Interesse. Es ist ak-

tuell, weil das Selbstverständnis der neuen Bundesrepublik, das *Fraenkel* so prägnant formuliert hat, in vielem auch im heutigen Deutschland Bestand hat – auch wenn neue Erfahrungen und Perspektiven dabei so manches, was *Fraenkel* eingebracht hat, neu und näher bedenken lassen. *Fraenkels* Grundideen sind nach wie vor – *mutatis mutandis* – aktuell. Das betrifft, wie ich hier herausstellen möchte, sowohl den Staat, wie seine normative Konzeption des Gemeinwohls, die beide zunächst eher etwas altmodisch klingen.

Die Perspektive des *Staats* scheint im heutigen Zeitalter der Globalisierung nicht mehr sehr relevant zu sein. Das mag zutreffen, soweit es den klassischen Nationalstaat betrifft (obwohl der Nationalstaat als Zurechnungseinheit noch lange nicht abgedankt hat). *Fraenkel* selbst steht hier in etatistischer sozialdemokratischer Tradition. Aber man muss da schon genauer hinschauen. Dass es einer Instanz als institutionalisierter Spitze bedarf, und sei nur symbolisch ein „leerer Ort der Macht“ (Gauchet, Lefort), ist eine auch in Zeiten der Globalisierung gültige Einsicht. Für *Fraenkel* ist das eben der Staat – aber er beruht auf Voraussetzungen, die heute so aktuell sind wie eh und je. Was sich für *Fraenkel* im Staat als Entscheidungen verdichtet, ist das Ergebnis des „Parallelogramms der Kräfte“, welches aus den verschiedenen organisierten Interessen resultiert. Diese wiederum müssen sich in der Öffentlichkeit und vor den gewählten Repräsentanten behaupten. So ergibt sich das Bild eines Entscheidungsprozesses, der aus Begründungen resultiert, und das Resultat muss wiederum den Betroffenen und der Öffentlichkeit gegenüber mit einer möglichst überzeugenden Begründung gerechtfertigt werden.

Gelingt diese Begründung nicht (weil zu einseitig Interessen durchgesetzt wurden), entsteht ein Legitimationsproblem. Das deliberative Moment spielt also in der Auseinandersetzung von Gruppeninteressen, selbst bei widerstrebenden Machtkonstellationen, eine bemerkenswerte Rolle. Es wird umso wichtiger, je weniger die Demokratie nach dem einfachen Muster von Befehl und Gehorsam von oben plus Wahl und Kontrolle von unten gestrickt ist. Supra- und transnationale Regime folgen diesem Muster überhaupt nicht mehr.

Voraussetzung dafür, dass die Legitimation von Entscheidungen aus einem „Parallelogramm der Kräfte“ gelingt, ist allerdings ein doppelter Anspruch: Zum einen müssen die Repräsentanten, welche politische Entscheidungen als „Resultante“ der Kräfteverhältnisse fällen, glaubwürdig und überzeugend sein. Sie können unterschiedliche Interessen ernsthaft nur abwägen, wenn sie höheren rationalen und ethischen Standards genügen, sonst machen sie sich ungläubwürdig. Das ist eine starke, zum Teil kontrafaktische Voraussetzung. Zum anderen – und das macht ebenso viel Probleme – bedarf es bei den Adressaten der politischen Entscheidungen einer grundsätzlichen Akzeptanz: nicht dass diese oder jene Entscheidung richtig ist, sondern dass sie mit guten Gründen erfolgt und überdies revidierbar ist. Das ist eben *Fraenkels* Idee des Minimalkonsenses. *Fraenkel* hat aus der bitteren Erfahrung des Scheiterns der Weimarer Republik die Lehre gezogen, dass ein demokratisches Gemeinwesen ohne einen Fundus gemeinsamer Wertüberzeugungen auf Dauer nicht überlebensfähig ist, weil es destruktiven zentrifugalen Kräften nicht standhalten kann. Es ist ganz of-

fensichtlich, dass diese Bedingung auch heute noch gilt – allerdings fällt es immer schwerer, diesen Konsens in modernen fragmentierten Gesellschaften tatsächlich noch zu finden. Wir sollten aber auch nicht allzu pessimistisch sein. Eine von den Grundwerten der Verfassung und ihrer Symbolik geprägte politische Kultur erscheint in Deutschland immer noch hinreichend konsensfähig zu sein. Wie weit sich ein solcher Konsens allerdings auf Europa ausweiten ließe, ist eine ebenso dringliche wie offene Frage.

Aktuell und weiter bedenkenswert ist auch *Fraenkels* normative Konzeption des *Gemeinwohls*. Das wird derzeit selten so gesehen. Sicherlich wäre es schön, wenn die Resultante aus dem Parallelogramm der Kräfte im Nachhinein auch noch als Gemeinwohl verstanden werden kann – aber lässt sich solches begründen? Vermutlich nicht, aber *Fraenkel* lässt sich darauf auch nicht allzu sehr ein. Bekanntlich wirft er Rousseau vor, dass dieser den Volkswillen mit einem Gemeinwohl *a priori* verbinde und damit totalitäre Perspektiven eröffne – ihm stellt er das Gemeinwohl *a posteriori* gegenüber, welches stets erst aus pluralistischer Interessenaueinandersetzung und öffentlicher Diskussion resultiert. Die Frage allerdings bleibt: Warum kann nun das Ergebnis nachträglich doch noch als „Gemeinwohl“ deklariert werden? Dafür bedürfte es inhaltlicher Maßstäbe, und diese liefert *Fraenkel* bewusst nicht, abgesehen von den Grundbedingungen des *Fair Play* und eines Mindestmaßes an sozialer Gerechtigkeit. Genauere Vorgaben führten nur in die Gefahr, in das Fahrwasser des Gemeinwohls *a priori* zu geraten. Inhaltlich setzt *Fraenkel* vielmehr darauf, dass man dem Pluralismus, wenn die beiden

Grundbedingungen erfüllt sind, einfach vertrauen muss (268). Das ist theoretisch sicherlich nicht befriedigend, und *Fraenkels* Gemeinwohlkonzeption wäre insoweit auch nicht weiterführend. Aber sie ist es sehr wohl, wenn man sie nicht inhaltlich, sondern *prozedural* versteht. *Fraenkel* weist in der Abfolge von Interessenauseinandersetzungen, öffentlichen Diskussionen und formalisierter Entscheidungsfindung im Parlament einen institutionalisierten Weg zum Gemeinwohl auf, gewissermaßen als eine nicht-elitäre, aber institutionengestützte deliberative Demokratie. Das ist noch einigermaßen bekannt, wenn auch als Frühform von deliberativer Demokratie so nicht immer gesehen. Aber *Fraenkel* fügt noch einen spezifischen Aspekt hinzu, den er selbst nur wenig ausgearbeitet hat und den es in seiner Bedeutung erst noch zu würdigen gilt. Grundlage der repräsentativen Demokratie ist für *Fraenkel* der *hypothetische Volkswille*, im Gegensatz zum „empirischen Volkswillen“, den Rousseau für die direkte Demokratie postuliert (165ff.). Das Gemeinwohl lässt sich zwar nur *a posteriori* feststellen, aber die Interessenauseinandersetzungen und Entscheidungen zuvor können doch nicht voraussetzungslos sein. Um das Vertrauen zu haben, dass hier in einer Demokratie tatsächlich das Gemeinwohl normative Richtschnur ist, muss vorausgesetzt werden – notfalls auch kontrafaktisch – dass die Repräsentanten letztlich stets das Gemeinwohl anstreben. Ohne diese Voraussetzung wären sie in einer repräsentativen Demokratie nicht legitimiert, können sie ihre Entscheidungen gegenüber dem Wähler doch stets nur im Nachhinein rechtfertigen. Ihre Legitimation beruht also auf der Fiktion, dass sie das Gemeinwohl anstreben,

und diese Fiktion ist eine notwendige Voraussetzung der repräsentativen Demokratie. Gemeinwohl als „notwendige Fiktion“ – das mag wie eine ideologische Verklärung von Interessenpolitik klingen, ist aber tatsächlich das genaue Gegenteil. Die Fiktion enthält nämlich ein enorm kritisches Potential. Sie weckt Erwartungen, die erfüllt werden müssen, sollen politische Entscheidungen als legitim gelten können. Gegenbeispiele, dass in der Politik nur Klientelinteressen bedient werden, finden sich in Deutschland zwar zuhauf – zugleich aber tragen sie doch auch zur eigenen Delegitimierung bei, welche der Wähler auch abstrafte. Erwartungen können nicht ungestraft enttäuscht werden: auch das ist eine Funktionsbedingung von Demokratie.

Es lohnt sich also, *Deutschland und die westlichen Demokratien* von *Ernst Fraenkel* nicht nur wieder, sondern wohl auch neu zu lesen.

Gerhard Göhler

POLITISCHE THEORIE UND IDEENGESCHICHTE

Sammelrezension

Grimm, Dieter. *Souveränität. Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs*. Berlin. Berlin University Press 2009. 140 Seiten. 25 €.

Kalmo, Hent und Quentin Skinner. *Sovereignty in Fragments. The Past, Present and Future of a Contested Concept*. Cambridge. Cambridge University Press 2010. 280 Seiten. 68 €.

Minkinen, Panu. *Sovereignty, Knowledge, Law*. New York/Oxon. Routledge 2009. 196 Seiten. 91 €.