

**Der verfassungssoziologische Vergleich
zwischen Deutschland
und den westlichen Demokratien
im Denken von Ernst Fraenkel**

von Reinhard Dorn

UNIVERSITÄT DER BUNDESWEHR MÜNCHEN
FAKULTÄT FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Thema der Dissertation: Der verfassungssoziologische Vergleich
zwischen Deutschland und den westlichen Demokratien
im Denken von Ernst Fraenkel

Verfasser: Reinhard Dorn

Promotionsausschuss:

- Vorsitzender: Prof. Dr. Thomas Bohrmann
1. Berichterstatter: Prof. Dr. Ursula Münch
 2. Berichterstatter: Prof. Dr. Ulrich Widmaier
 3. Berichterstatter: Prof. Dr. Rüdiger Voigt
 4. Berichterstatter: Prof. Dr. Ulrich Weiß

Tag der Prüfung: 2. März 2010

Mit der Promotion erlangter akademischer Grad:
Doktor der Staats- und Sozialwissenschaften (Dr. rer.pol.)

Neubiberg, den 2. März 2010

Inhaltsübersicht

ANGABEN IN DEN PFLICHTEXEMPLAREN DER DISSERTATION.....	2
INHALTSVERZEICHNIS	3
EINLEITUNG.....	5
I. TEIL: DAS POLITIK- UND VERFASSUNGSZOLOGISCHE DENKEN ERNST FRAENKELS.....	9
1. ERLEBNIS	10
<i>Eindrücke der Jugend</i>	<i>12</i>
<i>Die Nachkriegsjahre in Deutschland von 1918-1920.....</i>	<i>12</i>
<i>Studium und Tätigkeit in der Arbeiterbildung.....</i>	<i>13</i>
<i>Arbeit in der Verfolgung durch die nationalsozialistische Diktatur</i>	<i>17</i>
<i>Emigration und Erlebnis des demokratischen Wandels in den USA.....</i>	<i>19</i>
<i>Die Beratertätigkeit von Ernst Fraenkel in Korea.....</i>	<i>22</i>
<i>Die Politische Soziologie als Bindestrich-Soziologie.....</i>	<i>22</i>
2. DIE WANDLUNGEN IM DENKEN FRAENKELS	25
<i>Das Bild der Gesellschaft</i>	<i>27</i>
<i>Die Demokratietheorie.....</i>	<i>30</i>
<i>Marxismus.....</i>	<i>37</i>
<i>Die Reaktion Fraenkels auf das Scheitern der Weimarer Demokratie</i>	<i>47</i>
<i>Die pluralistische Demokratie</i>	<i>50</i>
3. ORIENTIERUNG AN LEITBILDERN	56
<i>Zur Bedeutung des Leitbildes im Denken Fraenkels.....</i>	<i>56</i>
<i>Die Zeit der Weimarer Republik: Das soziale Leitbild der einheitlichen Arbeiterbewegung</i>	<i>57</i>
<i>Die Bedeutung des sozialen Leitbildes der Arbeiterbewegung für das Denken von Ernst Fraenkel</i>	<i>62</i>
4. METHODE DES DENKENS: SYNTHESE / SYNOPSE.....	70
<i>Die Methoden des politischen Denkens in Deutschland bis Ernst Fraenkel.....</i>	<i>70</i>
<i>Der Wandel in der verfassungssoziologischen Methodik Fraenkels.....</i>	<i>74</i>
<i>Fraenkels Verhältnis zur Methode des Marxismus</i>	<i>76</i>
<i>Fraenkels Denken nach der Emigration</i>	<i>80</i>
<i>Diskussion der Position Fraenkels.....</i>	<i>81</i>

5. BAUSTEINE DES DENKENS.....	86
<i>Soziologie</i>	86
<i>Geschichte</i>	123
<i>Recht</i>	134
<i>Politische Soziologie</i>	161
II. TEIL: DAS POLITIKSOZIOLOGISCHE DENKEN ERNST FRAENKELS IM VERGLEICH DEMOKRATISCHER VERFASSUNGEN.....	207
6. DIE ANGELSÄCHSISCHE VERFASSUNGSENTWICKLUNG.....	210
<i>Das englische Verfassungsdenken</i>	210
<i>Die englische Verfassungsrealität</i>	228
<i>Das amerikanische Verfassungsdenken</i>	242
<i>Die amerikanische Verfassungsrealität</i>	255
7. DIE KONTINENTALEUROPÄISCHE VERFASSUNGSENTWICKLUNG.....	268
<i>Das französische Verfassungsdenken</i>	268
<i>Die französische Verfassungsrealität</i>	284
<i>Das deutsche Verfassungsdenken</i>	294
<i>Die deutsche Verfassungsrealität</i>	346
SCHLUSSBEMERKUNG.....	368
LITERATURVERZEICHNIS.....	371

Einleitung

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit der Politischen Soziologie und im engeren Sinn der Verfassungssoziologie im Denken Ernst Fraenkels. Die Politische Soziologie erscheint als sog. Bindestrich-Soziologie, die auf der Soziologie aufbaut und mit deren Erkenntnissen eng verknüpft ist. Fraenkel selbst hat unter ausdrücklicher Hervorhebung der Eigenständigkeit seiner Disziplin die im Vorfeld der Politischen Soziologie liegende Rolle der Soziologie mit ihren Versuchen, gesellschaftliche Wirklichkeit zu erfassen, in ihrer Bedeutung für die der Politischen Soziologie gestellten Aufgaben unterstrichen und dabei immer wieder das Vorhandensein des soziologisch feststellbaren pluralistischen Charakters einer Gesellschaft als unabdingbare Voraussetzung einer demokratischen Staatsstruktur bezeichnet¹.

Am Beispiel der vergleichenden Verfassungslehre Fraenkels soll der Versuch unternommen werden, diese Bedeutung der Soziologie als einen Ausgangspunkt der Politischen Soziologie als Bindestrich-Soziologie im Denken Fraenkels aus der Sicht der Soziologie darzustellen.

Der Titel der Arbeit, in dem der vielleicht der Klärung bedürftige Begriff "verfassungssoziologisch" enthalten ist, weist auf die enge Beziehung beider wissenschaftlichen Disziplinen im Werk Fraenkels hin. Fraenkel selbst verwendet diesen Begriff als Darstellung des gesamten Phänomens einer Staatsverfassung, allerdings unter Ausgrenzung der ideologischen Vorstellungen über diese Verfassung. "Verfassungssoziologie" steht demnach bei Fraenkel als zusammenfassender Oberbegriff über der gesamten Breite der Wirklichkeit einer Verfassung, also sowohl über der in Normen gefassten Verfassungsrechtsordnung als auch über der Verfassungswirklichkeit im engeren Sinn und wird den nicht notwendig an dieser Wirklichkeit orientierten Anschauungen, Einstellungen und Wertungen der von der Verfassung betroffenen Gesellschaft, der "Verfassungsideologie", direkt gegenübergestellt². Es wird darzustellen sein, auf welches Verständnis der Soziologie sich dieser Ansatz Fraenkels stützen kann. Daneben werden empirisch festgestellte

¹Vgl. beispielsweise Fraenkel, Ernst: Die Wissenschaft von der Politik und die Gesellschaft, in: Reformismus und Pluralismus, Hamburg 1973, S. 337 ff, insb. S.338, 342.

²Eine dieses Verständnis stützende Beschreibung des Begriffs "Verfassungssoziologie" bietet Fraenkel an in: Fraenkel, Ernst: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, 7. Aufl. Stuttgart u.a. 1979, S. 53; an anderer Stelle spricht Fraenkel von der "... Kluft, die sich zwischen Verfassungsideologie und Verfassungssoziologie aufgetan hat ...": Fraenkel, Ernst: Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 201.

Zusammenhänge von Gesellschaftsstrukturen und politischen Systemen, die im Werk Fraenkels auszumachen sind, auf ihre soziologische Tragfähigkeit hin überprüft.

Wesentliche Stationen der Entwicklung des politiksoziologischen Denkens von Ernst Fraenkel werden nachgezeichnet. Hervorzuheben ist insbesondere der Einfluss, den die Entwicklung des Arbeitsrechts auf das Denken Fraenkels genommen hat. Durch seinen Lehrer und Doktorvater, den Arbeitsrechtler *Hugo Sinzheimer*, hat Fraenkel zunächst eine besondere politische Bedeutung des Arbeitsrechts erkannt, die das Verhältnis zwischen Staat und autonomen Tarifpartnern entscheidend prägt. Durch die Beschäftigung mit dem Arbeitsrecht ist Fraenkel von der Fachjurisprudenz über die Rechtstatsachenforschung zur Rechtssoziologie gelangt. Es wird aufgezeigt, dass Fraenkel das von ihm hochgeschätzte Werk *Sinzheimers* als Ausgangspunkt seines eigenen politiksoziologischen Denkens genommen hat.

Sodann wird die von Fraenkel auf demokratische Systeme bezogene These aus soziologischer Sicht überprüft, ob die demokratische Lebensform in den verschiedenen Gruppen einer pluralistischen Gesellschaft eine maßgebende Bedeutung für das Funktionieren oder Nichtfunktionieren des politischen Systems der Demokratie gewinnen kann und damit die Frage angeschnitten, ob neben den üblicherweise als "Strukturfehler" bezeichneten Defiziten einer demokratisch verfassten Staatsordnung auch noch weit vorgelagerte Probleme jenseits der Politischen Soziologie existieren, die sich gleichwohl entscheidend auf Bestand oder Nichtbestand eines demokratischen Systems auswirken können.

Um die Veränderungen, mit denen diese soziologisch geprägte Ausgangsposition für die Politische Wissenschaft in der Bundesrepublik Bedeutung gewinnen konnte, deutlich aufzeigen zu können, ist in diese Arbeit ein Abriss der verfassungsrechtlichen Gedankenwelt der Weimarer Zeit aufgenommen, in der auch die damalige Position Fraenkels mit enthalten ist. Vorangestellt wurde eine kurze Darstellung der verschiedenen Demokratiemodelle. Sodann wird anhand eines Überblicks ein verfassungssoziologischer Vergleich zwischen der deutschen Demokratie und den von Fraenkel eingehend untersuchten westlichen Demokratien, also insbesondere derjenigen Englands, Frankreichs und der Vereinigten Staaten von Amerika, vorgenommen und zusätzlich eine von Fraenkel aus den gezogenen Vergleichen heraus ausgemachte Eigenart des demokratischen Systems in der Bundesrepublik Deutschland seiner Zeit herausgearbeitet. Am Ende der Arbeit stehen eine Würdigung sowie die Überlegung, ob das spezielle politiksoziologische Verständnis Fraenkels, das in den besonderen Umständen der Bonner Demokratie angelegt und ausgebaut wurde, auch heute noch

einen passenden wissenschaftlichen Schlüssel zum Zugang in die moderne demokratische Wirklichkeit Deutschlands bieten kann.

Die bleibende Bedeutung des Werkes von Ernst Fraenkel hat sich erwiesen. Dies hängt nicht nur mit der grundlegenden Arbeit zusammen, die Fraenkel als einer der Ersten, unter anderen gemeinsam mit *Otto Stammer*, an der Freien Universität Berlin für die Errichtung und den Ausbau der akademischen Disziplin "Politische Soziologie" in der Nachkriegs-Bundesrepublik Deutschland geleistet hat; er hat damit zu einer einzigartigen Entwicklung beigetragen, die sich nach dem Zusammenbruch des politischen Systems der DDR für den Bereich der neuen Bundesländer so nicht wiederholen konnte, wenngleich auf die in dieser Zeit gemachten Erfahrungen immer wieder zurückzugreifen ist. Vor allem sind Fraenkels fachliche Beiträge, insbesondere seine Veröffentlichungen auf dem Gebiet der Lehre von den politischen Systemen sowie die von ihm vorgelegten Darstellungen und Vergleiche politischer Ordnungen über ihre konkrete Entstehungssituation hinaus aktuell geblieben und daher heute noch des eingehenderen Studiums wert. Zudem hat Fraenkel mit der von ihm konzipierten "neopluralistischen Demokratie" zwar keine in sich geschlossene Theorie, aber doch den grundlegenden Entwurf eines Orientierungsmusters für die Verfechter einer liberalen Demokratie in Deutschland vorgelegt. Nicht zuletzt rechtfertigt auch der für den Menschen außergewöhnliche, für die Entwicklung der akademischen Disziplin "Politische Soziologie" in Deutschland aber typische Lebensweg Fraenkels seine herausgehobene Position im fachwissenschaftlichen Bereich.

Diese Bedeutung Fraenkels ist durch eine Vielzahl bereits vorgelegter Veröffentlichungen, die sein wissenschaftliches Werk zum Thema haben, belegt. Schon zu Lebzeiten wurden Werk und Lebensleistung Fraenkels unter anderem durch die Auflage zweier Festschriften gewürdigt³. Vor allem durch den Politologen *Winfried Steffani* ist nach dem Tod Fraenkels seine wissenschaftliche Arbeit fortgeführt und erweitert worden. Durch *Steffani* wurde der Neopluralismus als naturrechtliches Verständnis des Menschen mit einer Gesellschafts- und Staatstheorie weiter ausgebaut, wenngleich sich, thesenhaft formuliert, die Vorstellung einer abgeschlossenen Theorie des Neopluralismus als weiter bleibende Herausforderung, wenn nicht sogar als unerreichbarer Anspruch verdeutlicht hat. Eine erhebliche Anzahl der von *Steffani*

³Ritter, Gerhard A.; Ziebura, Gilbert (Hrsg.): *Faktoren der politischen Entscheidung*. Festgabe für Ernst Fraenkel zum 65. Geburtstag, Berlin 1963; Doecken, Günther; Steffani, Winfried (Hrsg.): *Klassenjustiz und Pluralismus*. Festschrift für Ernst Fraenkel zum 75. Geburtstag am 26. Dezember 1973, Hamburg 1973.

beeinflussten Arbeiten hat das Werk Fraenkels weiter untersucht⁴. Fehlinterpretationen der Neopluralismustheorie, wie sie zu Beginn der 70er Jahre vor allem von politisch dem Marxismus nahestehenden Stimmen vorgenommen wurden, konnten nach Erscheinen der an Fraenkels letzter Wirkungsstätte, der Freien Universität Berlin, entstandenen grundlegenden und umfassenden Studie von *Hans Kremendahl* aufgezeigt werden⁵. Aber auch schon die frühe Bedeutung Fraenkels, vor dem Zusammenbruch der Weimarer Republik, ist durch Untersuchungen wie etwa die von *Joachim Blau* wissenschaftlich aufgearbeitet worden⁶. Unübersehbar bleibt außerhalb dieser Auswahl die Anzahl von Erwähnungen in der einschlägigen Fachliteratur, in denen immer wieder auf Arbeiten Fraenkels zurückgegriffen wird und er damit als einer der Stammväter der modernen deutschen Politischen Soziologie ausgewiesen ist⁷.

Daneben wird vorliegend der Versuch unternommen herauszuarbeiten, auf welchen Grundlagen die Erkenntnis der Notwendigkeit soziologischer Voraussetzungen im politiksoziologischen Verständnis Ernst Fraenkels fußt. Insbesondere wird hierbei untersucht, ob seine von ihm selbst ausdrücklich festgestellte Abkehr von marxistischem Gedankengut, die als äußeres Merkmal den Wandel seiner Einstellung von plebiszitären zu repräsentativen Demokratieentwürfen markiert, auch Auswirkungen auf Fraenkels spezifisch soziologisches Verständnis der Grundlagen der Politischen Soziologie gehabt hat oder ob dieses Abschwören vom Marxismus für Fraenkel nicht sogar eine wesentliche Voraussetzung zum Durchbruch dieses Verständnisses dargestellt hat.

⁴Vgl. hierzu das Veröffentlichungsverzeichnis Steffanis in: Hartmann, Jürgen; Thaysen, Uwe (Hrsg.): *Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis. Winfried Steffani zum 65. Geburtstag*, Opladen 1992, S. 405 ff. sowie das Verzeichnis der von Steffani betreuten Dissertationen in: Hartmann, Jürgen; Thaysen, Uwe, ebd., S. 399.

⁵Kremendahl, Hans: *Pluralismustheorie in Deutschland*, Leverkusen 1977.

⁶Blau, Joachim: *Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik*, Marburg 1980.

⁷Fraenkels Werk wird in jüngster Zeit wieder mehr beachtet: Vgl. hierzu z.B. Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer Olaf (Hrsg.): *Politische Theorien*, München 1995 sowie Schmidt, Manfred G.: *Demokratiethorien*, Opladen 1995 und Ooyen, Robert Chr. van/Möllers, Martin H.W. (Hrsg.): (Doppel-) *Staat und Gruppeninteressen. Pluralismus - Parlamentarismus – Schmitt-Kritik bei Ernst Fraenkel*, Baden-Baden 2009. Siehe auch die Hinweise bei: Schneider, Hans-Peter: *Das parlamentarische System*, in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.): *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2. Auflage 1994, S. 581, 583 und die Fraenkel-Biographie von Ladwig-Winters, Simone: *Ernst Fraenkel – Ein politisches Leben*, Frankfurt-New York 2008.

I. Teil: Das politik- und verfassungssoziologische Denken Ernst Fraenkels

Im ersten Teil des Beitrags wird der Versuch unternommen, die Formung des politiksoziologischen Denkens von Ernst Fraenkel nachzuzeichnen und die Struktur seines Denkens aufzuzeigen. Ausgangspunkt sind markante Zusammenhänge der Entwicklungen und Wandlungen seines Denkens mit entscheidenden Stationen seines Lebensweges. Anhand dieser Zusammenhänge lässt sich die Fraenkel prägende Bedeutung des Erlebnisses aufzeigen. Es wird deutlich, dass Fraenkel qualitative Veränderungen der Inhalte seines wissenschaftlichen Werks und seines politischen Denkens nicht bestreitet, sondern als dynamischen Prozess deutet, der in einer lebendigen Entwicklung notwendig ist. Als These wird herausgearbeitet, dass Fraenkel das Erlebnis als Anstoß zur Neuausrichtung des wissenschaftlichen Denkens und zur Überprüfung der eigenen Position nutzt. Damit findet er seine Rolle als ein Wissenschaftler, der nicht logisch-konsequente Theoriegebäude errichtet, sondern Hypothesen formuliert, die er zur Überprüfung mit der Realität konfrontiert. Fraenkel erkennt, dass die Politikwissenschaft nicht wertfrei arbeiten kann. Dabei ist es Fraenkel eigen, dass er selbst die Kontinuität seines Verfassungsdenkens (insbesondere das Vorhandensein eines "konsensualen unstreitigen Sektors", dessen Vorhandensein die Voraussetzung dafür bildet, dass konkurrierende gesellschaftliche Kräfte zu einem einheitlichen Staatsgebilde zusammengefasst werden können) unterstreicht, hingegen die Wandlungen seines Denkens gelegentlich nicht mit derselben Deutlichkeit beschreibt. Diese erschließen sich aber aus einer Gesamtschau seines Werkes.

1. Erlebnis

Soziologisches und politiksoziologisches Denken Ernst Fraenkels sind maßgeblich durch das Erlebnis beeinflusst. Es kann daher nicht überraschen, dass auch Veränderungen und Wandlungen im Denken Fraenkels aufgetreten sind. Allerdings trifft man das Werk Fraenkels nicht, wenn man ihm deshalb einen wankelmütigen Standpunkt unterschieben will oder die Auffassung vertritt, Fraenkel sei mit dem Bezug opportunistischer Positionen in Verbindung zu bringen⁸.

Die Funktion des Erlebnisses ist für das Werk Fraenkels eine andere: Es dient nicht nur als Anstoß zur Neuausrichtung des Denkens, sondern als Korrektur, zur ständigen Überprüfung der angelegten eigenen Konzeption; das Erlebnis erscheint bei Fraenkel nicht als etwas Passives, vielmehr als Bestätigung der Richtigkeit seiner Hypothesen oder als Anstoß zur Einbringung neuer Überlegungen in sein Werk.

Deutlich wird dies vor allem durch die großen Spannungen, die die Entwicklung des politiksoziologischen Denkens Fraenkels jeweils begleiten. Man wird Fraenkel den Vorwurf des Opportunismus schon deshalb nicht gut machen dürfen, weil zum einen nachempfunden werden kann, wie schwer er sich mit der Enthüllung alter Prinzipien tut, die er vorher für unverrückbar gehalten hat; vor allem aber, weil die sorgfältige wissenschaftliche Arbeit aufgezeigt werden kann, die einem Abschwören gehaltener Positionen jeweils vorausgeht.

Es gibt auch nicht nur Veränderungen im Denken Fraenkels: So lassen sich Positionen aufzeigen, die bereits im Verfassungsdenken des frühen Fraenkel angelegt sind und die sich drei oder vier Jahrzehnte später voll entfalten werden.

Fraenkel hätte sich selbst wohl nicht als Dogmatiker im wissenschaftstheoretischen Sinn gesehen. Er liefert kein konsequentes und logisch in sich geschlossenes Theoriegebäude, das durch methodische Eindeutigkeit und systematische Reinheit hervorsticht. Sein wissenschaftliches Denken hat sich nach der Rückkehr aus der Emigration gewandelt. Fraenkel stellt Hypothesen auf, die er zur Überprüfung mit der

⁸Dabei gibt es Stimmen, die Fraenkels Theorien eben dies unterstellen: Der Wandel in seinem Denken vollziehe sich von "gebrochen reformistischen" Vorstellungen zunächst zu "revolutionären Konsequenzen" und wieder zurück zu Positionen "fast auf dem rechten Flügel der Sozialdemokratie". So z.B. Luthard, Wolfgang: Rezension zu: Ernst Fraenkel, Reformismus und Pluralismus, in: Kritische Justiz 3/1975, S. 331, und Blanke, Bernhard.: Der deutsche Faschismus als Doppelstaat, in: Kritische Justiz 3/1975, S. 225, 241. Dazu auch Blau, Joachim, Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 216.

Realität konfrontiert; und er nimmt diese Überprüfung zugleich selbst vor, indem er seine Entwürfe am eigenen Erleben misst⁹.

Aber er ist Wissenschaftler und kein politischer Schriftsteller: Er ist sich allerdings voll und ganz bewusst, dass die von ihm vertretene Disziplin der Politischen Soziologie nicht ausschließlich auf sachbezogener Objektivität gründen kann¹⁰ und damit nicht ganz von Wertungen und äußeren Bestimmungsmomenten frei ist; auf einer anderen Ebene hinterfragt er damit zugleich grundsätzlich ein neutral-aufgeklärtes Wissenschaftsideal: Für den Bereich der Politischen Soziologie gilt nach Fraenkel ein Hauptmerkmal der Wissenschaft, die Wertfreiheit, nicht. Anders verhält es sich aber bei den Grundlagen der Politischen Soziologie, insbesondere bei der Soziologie, die er zumindest nach seiner Emigration als wertfreie empirische Wissenschaft verwendet.

Ausgangspunkt des Versuchs einer Darstellung des verfassungstheoretischen Denkens von Ernst Fraenkel sollen hier wesentliche prägende Erlebnisse sein: Einmal, weil sich aus ihrer historischen Abfolge Kontinuität und Wandel im Werk Fraenkels vielleicht am besten entwickeln lassen; und dann, weil sie zugleich als eine Einführung in sein Werk dienen können. Einzelne Problemkreise werden hier einleitend angesprochen und dann in den entsprechenden Kapiteln der Arbeit weiter erläutert, so dass diese Einführung gleichsam den Rahmen der Arbeit umspannt.

Aus der großen Anzahl der Schriften Fraenkels sowie aus der Gegenüberstellung seiner Biographie mit dem Geschehen seiner Zeit lassen sich einzelne prägende Ereignisse herausarbeiten; aus beiden zieht Fraenkel Konsequenzen für seine wissenschaftliche Tätigkeit. Dabei sind vor allem die persönlichen Hinweise, die er rückblickend an unterschiedlichen Stellen seines Werkes selbst über sein Leben gibt, hilfreich, um die sein Denken beeinflussenden Erlebnisse und Eindrücke herauszuarbeiten: Sie bilden die Grundlage des Versuches, die Linien des politischen Denkens von Ernst Fraenkel nachzuzeichnen¹¹.

⁹Fraenkel hat keine in sich geschlossenen Theorien geschaffen, sondern vielmehr mehrfach "einen weit vorangetriebenen Entwurf" vorgelegt; diese Einschätzung seiner neopluralistischen Demokratietheorie ist kennzeichnend für das gesamte Werk Fraenkels nach seiner Emigration in die USA: Steffani, Winfried: Pluralismus - Neopluralismus. In: Oberreuter, Heinrich (Hrsg.): Pluralismus, München 1979, S. 50.

¹⁰Nach Aristoteles hat auch die sachbezogene Objektivität selbst ihre Grenzen: In jedem Gebiet wird nur so viel Präzision verlangt, als es die Natur des zu untersuchenden Gegenstandes zulässt. Aristoteles, Nikomachische Ethik, 1094 b, 23 ff.

¹¹Diese hier gewählte Schilderung orientiert sich auch an der Einteilung, die Esche/Grube dargelegt haben: "Start in der Arbeiterbewegung", "Gewerkschaftssyndikus und Anwalt im Dritten Reich", "In der Emigration - Pläne für ein neues Deutschland" und "Politologie und Pluralistische Demokratie". Aus: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Fraenkel, Ernst: Reformismus und Pluralismus, Hamburg 1973, S. 7 f.

Eindrücke der Jugend

Erste Berührungspunkte mit der gewerkschaftlichen und politischen Bildungsarbeit, aber auch mit der Sozialdemokratie, erlebt der 1898 im damals preußischen Köln geborene Jude Ernst Fraenkel bereits in der Familie. Über einen Onkel wird er mit der Entwicklung der englischen gewerkschaftlich organisierten Arbeiterschaft und mit der reformistischen Politik der deutschen Sozialdemokratie vertraut. Darüber fügt sich der Eindruck des Lebensbildes seines Großvaters *Max Epstein*, der in recht enger Beziehung zu *Wilhelm Liebknecht* stand und 1865 gemeinsam mit diesem und *August Bebel* zu den Gründern und Vorstandsmitgliedern des "Leipziger Arbeiterbildungsvereins", eines Vorläufers der sozialdemokratischen Arbeiterpartei, gehörte.

Wichtig werden die in der Frankfurter Zeitung erscheinenden Aufsätze *Max Webers* über "Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland": Über dieser Lektüre empfindet Fraenkel *Max Weber* zunehmend als "geistigen Mentor"¹². Diese Selbsteinschätzung ist sicherlich zutreffend, doch lässt Fraenkel den Einfluss *Max Webers* nicht durchgehend auf sein gesamtes Werk ausstrahlen, wie noch aufzuzeigen ist.

Die Nachkriegsjahre in Deutschland von 1918-1920

Den Versuch einer deutschen Revolution nennt Fraenkel im Rückblick das "historisch folgenschwerste Ereignis meines Lebens". Die russische Oktoberrevolution habe er, neunzehnjährig, "völlig missverstanden und sie als radikal-pazifistische, antimilitaristische Revolte" interpretiert, was allerdings seinem damaligen pazifistischen Standpunkt durchaus entgegenkam¹³.

¹²Fraenkel berichtet, im Herbst 1918 an einem Vortrag Max Webers teilgenommen zu haben, in dem Weber unter der Kritik der Mehrzahl der Diskussionsteilnehmer die Beendigung des Krieges auch unter Inkaufnahme von Gebietsverlusten anmahnte. Fraenkel, Ernst: Anstatt einer Vorrede. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 21.

¹³Fraenkel, Ernst: Anstatt einer Vorrede. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 23.

Erst fünfzig Jahre später wird er die Revolution anders charakterisieren. Fraenkel sieht im Rückblick neben der "Soldatenratsrevolution" auch noch eine "Arbeiterratsrevolution", die, der ersten zeitlich versetzt nachfolgend, aus soziologischer Sicht nicht ausschließlich klassen- und klassenkampfgebunden, sondern zu einem ganz wesentlichen Teil in Überwindung des Klasseninteresses integrativ orientiert war¹⁴. Sichtbarer Ausdruck des integrativen Teils dieser Arbeiterratsrevolution waren zunächst die Arbeitsgemeinschaften, die im November 1918 zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitgebern geschlossen wurden. Dem folgte allerdings innerhalb "der Arbeiterbewegung", das heißt vornehmlich innerhalb der Gewerkschaften und der SPD, ein erbittert geführter Kampf über den einzuschlagenden Weg zwischen den Alternativen eines mit marxistischer Theorie unterlegten reinen Rätessystems und der reformistisch-integrativen Vorstellung der sozialen Selbstbestimmung. In der Weimarer Verfassung sieht Fraenkel dann mit dem Rätessystem des Art. 165 WRV letztlich die Idee dieser Arbeitsgemeinschaft verankert¹⁵ und damit zunächst den Erfolg der Politik der Arbeiterbewegung und der Sozialdemokratie.

Studium und Tätigkeit in der Arbeiterbildung

Nach Kriegsende nimmt Fraenkel an der Frankfurter Universität das Studium der Rechtswissenschaft im Hauptfach und der Geschichte im Nebenfach auf¹⁶.

Die Abneigung gegen die "ultra-nationalistischen, extrem reaktionären Tendenzen" an den Hochschulen lässt den politisch stark interessierten Fraenkel "zunächst liberal-demokratischen Studentengruppen und dann dem sozialistischen Studentenbund" beitreten. Im Jahr 1921 tritt er in die SPD ein, der er "ohne Unterbrechung bis zu deren Auflösung" im Jahr 1933 angehört¹⁷. "Im allgemeinen", so schreibt er später, habe er

¹⁴Fraenkel, Ernst: Rätemythos und soziale Selbstbestimmung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 69.

¹⁵Er beruft sich dabei später auch auf eine Aussage von Karl Korsch: Fraenkel, Ernst: Rätemythos und soziale Selbstbestimmung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 99.

¹⁶Fraenkel, Ernst: Anstatt einer Vorrede. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 25.

¹⁷Biographische Notiz Ernst Fraenkel. In: Esche, Falk, Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 469.

"mit der Politik des linken Flügels der Partei sympathisiert", aber "niemals einer Splittergruppe angehört und die nicht abreißen Versuche, die Partei zu spalten, stets nachdrücklich abgelehnt"¹⁸.

Die eigene Standortbeschreibung Fraenkels lässt einen ersten Versuch der Zuordnung seiner politischen Position in der Zeit der Weimarer Republik zu: Nachdem der rechte Flügel der marxistischen USPD, der sich den Kommunisten nicht angeschlossen hatte, im Jahr 1922 wieder der SPD eingegliedert wurde, durfte Fraenkel als Bekenner zu den Zielen des linken Flügels seiner Partei fest auf der Position des Heidelberger Programms von 1925 gestanden haben, das sich marxistisch in der Theorie und reformistisch in der Praxis gab; besonders der "linke Flügel" der SPD hatte unter Verwendung extremer Lösungsmöglichkeiten die Verbindung evolutionärer und revolutionärer Elemente angestrebt¹⁹. Die theoretische Problematik der Vermischung beider Ansätze des Heidelberger Programms wird ihm - wie vielen - damals offenbar nicht bewusst oder aber schweigend übergangen.

Fraenkels wissenschaftliche Formung steht ganz im Zeichen seines akademischen Lehrers und Doktorvaters, des Arbeitsrechtlers *Hugo Sinzheimer*²⁰. *Sinzheimer* steht in einer entscheidenden Position auf dem Weg der Entwicklung des Arbeitsrechts von zunächst langsamen Anfängen seit dem späten 19. Jahrhundert zu der Ausbildung umfassender Gesetzeswerke in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg²¹. Die Tarifvertragsordnung vom 23. Dezember 1918 ist mit durch den Einfluss eines Gesetzesentwurfs *Sinzheimers* geprägt worden²². In den Jahren 1918-1928 waren es insbesondere die Gedanken *Sinzheimers*, die dem Tarifrecht im Besonderen und dem deutschen Arbeitsrecht im allgemeinen Form und Inhalt gaben. Die Überwindung des Gegensatzes von öffentlichen und privatrechtlichen Rechtsnormen und ihre Vermengung im Tarifvertrag sowie die Verknüpfung mit dem wachsenden Sozialrecht als drittes Rechtsgebiet des die Gesellschaft organisierenden Normgedankens der Autonomie im Arbeitsrecht sind mit auf *Sinzheimer* zurückzuführen. Die Formulierung

¹⁸Fraenkel, Ernst: Vorwort zum Neudruck. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, Darmstadt 1968, S. VII.

¹⁹Diesen Weg hat die Politik der linken SPD bereits in der Revolutionszeit verfolgt: Fraenkel, Ernst: Räte-mythos und soziale Selbstbestimmung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 83.

²⁰Fraenkel promoviert im Jahr 1923 zum Dr. jur. über das Thema: Der nichtige Arbeitsvertrag. Der Hinweis auf Fraenkels Dissertation ist entnommen aus: Biographische Notiz Ernst Fraenkel. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.) Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 469.

²¹Fraenkel selbst nennt Sinzheimer nach seinem Tod den "Vater des deutschen Arbeitsrechts", wobei er dieses Wort aus der Aussage eines LAG-Präsidenten übernimmt: Fraenkel, Ernst: Hugo Sinzheimer. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 131.

²²Fraenkel, Ernst: Hugo Sinzheimer. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 136.

des Verhältnisses zwischen Staat und den autonomen Tarifpartnern, die dem Staat den Vorrang im normativen Bereich und den Tarifpartnern den Vorrang im gesetzgebungspolitischen Sinn zuschreibt, ist wesentlich durch *Sinzheimer* geprägt worden²³. Zudem hat *Sinzheimer* die Rechtspolitik als letztes Ziel der Rechtswissenschaft herausgestellt und die Unentbehrlichkeit des soziologischen Denkens neben der Rechtsdogmatik herausgestellt. Nach *Sinzheimer* geht die soziologische Methode davon aus, dass das Recht nicht nur aus den Rechtssätzen, sondern aus den konkreten Rechtsformen des sozialen Lebens gewonnen werden muss²⁴.

Über *Sinzheimer* wird Fraenkel zunächst mit der auf *Eugen Ehrlich* zurückgehenden Freirechtsschule vertraut, aus der sich später die soziologische Methode der Rechtswissenschaft, die Interessenjurisprudenz, herausbildet. Unter Zugrundelegung des damals in weiten Kreisen verfeimten rechtssoziologischen Denkens erkennt Fraenkel die "politische Bedeutung des Arbeitsrechts"²⁵; daneben erschließt sich ihm das Verständnis für das Gewerkschaftswesen, die Sozialpolitik, die politische Arbeiterbewegung und das kollektive Arbeitsrecht. Das persönliche Beispiel *Sinzheimers* mag für Fraenkel ein zusätzlicher Grund gewesen sein, sich auch in praktischer Tätigkeit in der SPD aktiv für die Ziele der Arbeiterbewegung einzusetzen²⁶.

Anders als im wissenschaftlichen Bereich weicht Fraenkel in seinem politischen Denken zunehmend von der auf dem Boden des praktischen Reformismus der SPD verlaufenden Linie des "Pluralisten" und "Nicht-Marxisten" *Sinzheimer* ab²⁷. *Sinzheimer* gehörte dem reformistischen Flügel der Arbeiterbewegung an und ist daher im Gegensatz zu Fraenkels Selbsteinschätzung der bürgerlichen, politisch integrativen Ausrichtung der SPD zuzurechnen.

Fraenkel erlebt die Zeit der Weimarer Demokratie anders als *Sinzheimer* und der "reine" Reformismus der SPD aus einer Position, in der sich zwei unterschiedliche gedankliche Ansätze miteinander vermischen: Seine wissenschaftliche Prägung durch die von einer Minderheit vertretene soziologische Rechtsauffassung und die fortschreitende

²³Kahn-Freund, Otto: Hugo Sinzheimer. In: Kahn-Freund, Otto/Ramm, Thilo (Hrsg.): Hugo Sinzheimer, Arbeitsrecht und Rechtssoziologie, Frankfurt u.a. 1976, Bd. 1, S. 1-31.

²⁴Sinzheimer, Hugo: Über soziologische und dogmatische Methode in der Arbeitsrechtswissenschaft. In: Kahn-Freund, Otto/Ramm, Thilo (Hrsg.): Hugo Sinzheimer, Arbeitsrecht und Rechtssoziologie, Frankfurt u.a. 1976, Bd. 2, S. 33.

²⁵So der Titel eines Aufsatzes Fraenkels aus dem Jahr 1932.

²⁶Fraenkel, Ernst: Vorwort zum Neudruck. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. X.

²⁷Fraenkel, Ernst: Rätemythos und soziale Selbstbestimmung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 95, 97.

Ausbildung des Arbeitsrechts, die auf der verfassungstheoretischen Ebene in einen eindeutig integrationistischen Standpunkt mündet²⁸ sowie die politischen Ziele der linken, sich in der Theorie marxistisch gebenden und damit dem reformistischen Ansatz widersprechenden Sozialdemokratie. Wohl auch infolge dieser politischen Denkrichtung unterfüttert Fraenkel seine wissenschaftlichen Theorien zunehmend mit marxistischen Ansätzen. Der innere Widerspruch, der zwischen der Theorie und der Praxis einer solchen Position besteht, bleibt ihm offenbar verborgen, zumal er, wie noch aufzuzeigen sein wird, seine eigene theoretische Position damals als für die Politik der Sozialdemokratie absolut repräsentativ hält²⁹.

Fraenkels Standpunkt führt ihn, ausgehend von den Gedankengängen *Sinzheimers* zum "kollektiven Arbeitsrecht", zu den verfassungstheoretischen Konzeptionen³⁰ der "dialektischen" und dann der "kollektiven Demokratie", durch die die "politische Demokratie" auf der Grundlage der Räteartikel der Weimarer Reichsverfassung ergänzt werden soll. Fraenkels Überlegungen finden Ausdruck in einer Vielzahl von Aufsätzen, die in Partei- und Fachorganen publiziert werden.

Die praktische Erfahrung in der gewerkschaftlichen Bildungsarbeit und die zunehmend als bedroht empfundene Lage der Arbeiterschaft und der Demokratie der Weimarer Republik lassen Fraenkel politisch immer weiter an die Lehre des Marxismus heranrücken³¹.

Das Scheitern seines verfassungstheoretischen Konzepts der kollektiven Demokratie sieht Fraenkel zugleich mit dem "Versagen der Demokratie"³² und mit der Krise der Arbeiterbewegung: Die angebliche "Absage an die soziale und wirtschaftliche Parität durch das Unternehmertum"³³ wertet Fraenkel als Zeichen, dass "die von der reformistischen Arbeiterbewegung angestrebten Ziele mit den traditionellen Mitteln nicht erreicht werden konnten" und lässt zu Ende der demokratischen Phase der

²⁸So die Bewertung der Konzeption Sinzheimers bei Blau, Joachim: Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 322.

²⁹Offen erläutert Fraenkel dies am Beispiel des "Phänomens Klassenjustiz". "Um Klassenjustiz soziologisch begreifen zu können, schien es meinen Gesprächspartnern und mir unerlässlich, ja geradezu selbstverständlich, uns marxistischer Denkmethoden oder besser wohl einer Denkmethode zu bedienen, die damals noch als orthodox marxistisch angesehen wurde." Fraenkel, Ernst: Vorwort zum Neudruck. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. XI.

³⁰Zum Verständnis Fraenkels als Theoretiker: Blau, Joachim: Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 216 ff.

³¹Fraenkel, Ernst: Anstatt einer Vorrede. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. XII.

³²Fraenkel, Ernst: Die Staatskrise und der Kampf um den Staat. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 180.

³³Fraenkel, Ernst: Abschied von Weimar. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 72.

Weimarer Republik immer stärker seine "Bereitschaft" wachsen, "den Marxismus als System zu akzeptieren"³⁴.

Erst später wird Fraenkel zu erkennen geben, dass entgegen seiner damaligen Darstellung nicht die Unternehmerseite allein das Scheitern der Arbeitsgemeinschaft zu vertreten hatte und dass der entscheidende Bruch von dem Positionskampf innerhalb der Arbeiterbewegung ausging³⁵.

Arbeit in der Verfolgung durch die nationalsozialistische Diktatur

Als Rechtsanwalt in Berlin verteidigt Fraenkel schon bald nach der Machtergreifung der Nationalsozialisten Opfer und Verfolgte des Nationalsozialismus. Dadurch erlebt er die einsetzende Willkürherrschaft und die Aussetzung fundamentaler rechtsstaatlicher Prinzipien aus direkter praktischer Erfahrung. Er begreift die Grundlagen des faschistischen Rechtssystems und setzt diese Eindrücke in theoretische Analysen um: So beschreibt er, wie der Rechtsstaat der Weimarer Republik, dem die "unverbrüchliche Geltung der Rechtsordnung" zugrundelegen hat, von der unter dem Vorbehalt des Politischen geltenden "nationalsozialistischen Rechts- und Staatstheorie" abgelöst wird³⁶. Diese Analyse erweitert er zu der Theorie des "Doppelstaates": In dem Dualismus eines nebeneinanderstehenden Normen- und Maßnahmenstaates, die innerhalb des nationalsozialistischen Einheitsstaates mit jeweils eigenen Gesetzen bestehen, sieht er die Struktur des NS-Regimes. Er erkennt den "revolutionären Ursprung" des Nationalsozialismus und muss erfahren, dass die NSDAP den Rechtsstaat der Weimarer Republik mehr und mehr durch ihre eigene Ideologie ersetzt. Das erlebte Geschehen setzt er in eine historische Deutung um: So sieht er von den Notverordnungen unter *Brüning* und *von Papen* über die Notverordnungen *Hitlers* nach dem Reichstagsbrand und die Verbote der Oppositionsparteien zur "Gleichschaltung" im Jahr 1933 einzelne Schritte von der "Demokratie" der Weimarer Republik über die

³⁴Fraenkel, Ernst: Anstatt einer Vorrede. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 25.

³⁵Fraenkel, Ernst: Rätemythos und soziale Selbstbestimmung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 100.

³⁶Fraenkel, Ernst: Auflösung und Verfall des Rechts im III. Reich. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 200 f.

"kommissarische" zur "souveränen Diktatur" und schließlich zum "ewigen Belagerungszustand"³⁷.

Dabei geht seine Beurteilung des Totalitarismus nicht mehr wie bis dahin weithin üblich von einem identischen "roten" und "braunen Bolschewismus", sondern von zwei unterschiedlichen totalitären Staatstypen aus: Der erste Typus wird, zurückgehend auf *Bluntschli*, als "Ideokratie" bezeichnet, und versucht, "außerhalb seiner eigenen Sphäre ein Ideal zu verwirklichen"; er steht damit notwendig "in einem grundsätzlichen Widerspruch zur Demokratie wie auch zur Rechtsstaatlichkeit". Hier ordnet Fraenkel den Bolschewismus ein. Die zweite Spielart des Totalitarismus bezeichnet Fraenkel als den anpassungsfähigen "solipsistischen Staat", der den Staat als "Wert an sich und als den einzigen Wert" ansieht: "Religion, Recht und Kultur sind lediglich Werkzeuge des Staates". Damit stellen "Erwägungen der politischen Zweckmäßigkeit ... den höchsten Maßstab dar"³⁸. Die Systeme unterscheiden sich nicht in ihrer Struktur und auch nicht in den Methoden, mit denen dieser Legitimationsanspruch durchgesetzt wird.

Unter zunehmender Selbstgefährdung übt Fraenkel seine Anwaltstätigkeit bis 1938 aus. Er bekennt später, auch in "den ersten Jahren des Hitler-Regimes", in denen er sich für die "sozialistische Untergrundbewegung ... literarisch eingesetzt" hat, "nicht stets der Versuchung widerstanden" zu haben, sich "unkritisch einer monoman anti-monopolkapitalistischen Theorie des Anti-Faschismus zu verschreiben". Einen wesentlichen Grund für dieses einseitige, seiner späteren pluralistischen Grundhaltung diametral entgegengesetzte Verhalten gibt er rückblickend selbst an: "Dies geschah unter völliger Vernachlässigung der fundamentalen Veränderungen, die sich in der UdSSR unter dem Regime Stalin und in den USA im Zeichen des New Deal vollzogen"³⁹.

Das Näheverhältnis Fraenkels zum Marxismus ist das wohl einprägsamste Beispiel für die oben bereits angesprochenen großen Spannungen im Denken Fraenkels: Trotz seines "formalen Beharrens" auf marxistischen oder vulgärmarxistischen Positionen ist nämlich bereits zu Ende der Weimarer Zeit unverkennbar, dass Fraenkel radikalplebiszitären Gedanken immer reservierter gegenübersteht; sein persönlicher weiter sich verfestigenden Erkenntnis ergibt, den einstmals so hoch angesehenen

³⁷Fraenkel, Ernst: Das Dritte Reich als Doppelstaat. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 229 f.

³⁸Fraenkel, Ernst: "Rule of Law" in einer sich wandelnden Welt. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 272 f.

³⁹Fraenkel, Ernst: Anstatt einer Vorrede. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 26.

"marxistisch-wissenschaftlichen Weg zur Verwirklichung der prinzipiellen Ziele der Arbeiterbewegung" enthüllen zu müssen. Bereits in dieser Zeit stellt Fraenkel nämlich mit der Analyse des Nationalsozialismus auch die wesentlichen strukturellen Elemente des Totalitarismus heraus; später wird insbesondere die deutsche Totalitarismusforschung, der neben Fraenkel insbesondere *Otto Stammer, Carl J. Friedrich, Karl Wittfogel, Walter Gurian* und *Hannah Arendt* zuzurechnen sind, als ein wesentliches Ergebnis die Gemeinsamkeiten der nationalsozialistischen und der kommunistischen Diktatur hervorheben. Es fehlt bei Fraenkel vor der Emigration demnach nicht die Darstellung des Totalitarismus an sich, wohl aber die Erkenntnis, dass auch der Kommunismus, dessen dogmatisch-monistische Weltanschauung durch den dialektischen Materialismus marxistischer Prägung gebildet wird⁴⁰, ebenfalls ein im Gefolge des ersten Weltkrieges entstandenes totalitaristisches System darstellt⁴¹. Damit verbunden ist die überragende Bedeutung, die Fraenkel auch wissenschaftlich-theoretisch dem Kampf für die Ideale der Arbeiterbewegung beimaß und die ihn deshalb kompromisslos die marxistische Theorie als "wissenschaftliche Soziologie" übernehmen ließ, ohne ihren wirklichen geschichtsphilosophischen Charakter zu erkennen. Dies allerdings hat er, wie angeführt, später selbstkritisch eingeräumt.

Emigration und Erlebnis des demokratischen Wandels in den USA

Als Jude und Sozialdemokrat wird Fraenkel schließlich 1938 zur Emigration über England in die USA gezwungen⁴². Zwischen 1939 und 1942 studiert Fraenkel an der "Law School" der Universität Chicago angelsächsisches Recht, das er mit dem Grad des J.D. beendet. Im Auftrag einer Stiftung kann Fraenkel aufgrund seiner Kenntnisse der deutschen Rechts- und Verfassungsgeschichte Überlegungen hinsichtlich einer Besetzung Deutschlands durch amerikanische Truppen ausarbeiten. Fraenkel bekommt damit Gelegenheit, die seiner Überzeugung nach notwendigen Bedingungen einer Wiedererrichtung der demokratischen Ordnung in einem zerschlagenen post-totalitären

⁴⁰Flechtheim, Ossip K.: Kommunismus. In: Fraenkel, Ernst und Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, Frankfurt am Main 1957, S. 160.

⁴¹Der Totalitarismus als Herrschaftssystem ist ein Phänomen des 20. Jahrhunderts, das über frühere absolutistische oder diktatorische Formen weit hinausgeht: Bracher, Karl Dietrich: Totalitarismus. In: Fraenkel, Ernst und Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.), Staat und Politik, a.a.O., S. 295.

⁴²Esche, Falk/ Grube, Frank: Einführung in die Texte. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 37.

Staat darzustellen und auf mögliche Folgen etwaiger Versäumnisse hinzuweisen. Oberste Maxime ist für Fraenkel in diesen Überlegungen der Versuch, "autonomen Kräften in Deutschland eine Chance zu geben, ihre eigenen Organisationen wieder aufzubauen, von denen schließlich auch der demokratische Wiederaufbau ausgehen kann"⁴³. Das Schwergewicht legt Fraenkel hierbei auf die Bedeutung der Tradition der Arbeiterbewegung, die Rekonstruktion der Gewerkschaften und die dem Betriebsrätewesen zukommende Bedeutung.

Als "Augenzeuge" der stärker reformistischen zweiten Phase der *Roosevelt*-Revolution des New Deal, die mit dem sogenannten "Ruck nach Links" ab 1935 insbesondere durch Maßnahmen zur Disziplinierung der Großunternehmer und einer arbeiterfreundlichen Sozialgesetzgebung gekennzeichnet war, erlebt Fraenkel die "Regenerations- und Innovationsfähigkeit der westlichen Demokratie USA"⁴⁴. Dieses "Miterlebnis der Roosevelt-Revolution" wertet Fraenkel im Rückblick als ausschlaggebend für die Begründung seiner "Bereitschaft, an der Errichtung und Entwicklung eines pluralistischen Demokratie-Modells mitzuarbeiten, wie es mir für das Nach-Hitler-Deutschland vorschwebte"⁴⁵.

In Amerika wird Fraenkel mit einer für sein theoretisches politisches Verständnis grundlegend neuen Erfahrung konfrontiert: Er erkennt durch das Studium des anglo-amerikanischen Verfassungsrechts, dass die amerikanische Verfassung weniger an einem idealen gesellschaftlichen Leitbild als an der soziologischen Realität ausgerichtet ist. Damit eröffnet sich ihm zunächst der soziologische Charakter der amerikanischen Demokratie; die historischen Hintergründe lassen ihn die unterschiedlichen Wege nachvollziehen, die die Entwicklungen im anglo-amerikanischen Bereich einerseits und im kontinentaleuropäischen Bereich andererseits genommen haben.

In Amerika beteiligt sich Fraenkel intensiv an den Diskussionen der in die USA emigrierten deutschen Sozialdemokraten. Dabei verwirft Fraenkel einerseits konservative Positionen⁴⁶; andererseits beurteilt er auch die Aussichten einer Renaissance der Revolution der deutschen Arbeiterbewegung negativ.

⁴³Fraenkel, Ernst: Die Rheinlandbesetzung 1918-23 - Ein Modellfall für das besiegte Deutschland? In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 256.

⁴⁴Steffani, Winfried: Pluralismus - Neopluralismus; Konzeptionen, Positionen und Kritik. In: Oberreuther, Heinrich (Hrsg.): Pluralismus, München 1979, S. 47.

⁴⁵Fraenkel, Ernst: Anstatt einer Vorrede In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 26.

⁴⁶Hierzu Esche, Falk/Grube, Frank: Einführung in die Texte. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 39 m.w.N.

In Konsequenz seiner Theorie des faschistischen Doppelstaates, an dessen Untergang er lange vor Kriegsende keine Zweifel hat⁴⁷, sieht Fraenkel die Notwendigkeit, für das Nachkriegsdeutschland neben der Institutionalisierung demokratischer Organisationen auch die Rekonstruktion rechtsstaatlicher Prinzipien einzuleiten. Fraenkel zeigt jetzt offen eine integrierende Perspektive und legt großen Wert auf die grundlegende Bedeutung des Natur- und des darauf aufbauenden Völkerrechts. Rechtsstaatliches Denken versteht er als eine kulturelle Leistung, die sich nach einer ähnlichen Grundidee in unterschiedlicher Weise in den verschiedenen Staaten Europas und in Amerika ausgeprägt hat. Zugleich wird jetzt in seinem Werk die Problematik einer Transformation des Rechtssystems eines Staates in einen anderen Nationen- und Kulturkreis deutlich.⁴⁸ Dies führt ihn zur Anlehnung an die Auffassung des Soziologen *Karl Mannheim*, nicht in der Übertragung eines Rechts- und Verfassungssystems, sondern in der bewussten demokratischen Planung der Gesellschaft "eine Voraussetzung für das Wiederentstehen eines Rechtsstaates" als einzige Alternative zum Totalitarismus zu sehen⁴⁹.

Die nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches den Überlegungen Fraenkels zur Rekonstruktion autonomer Gewerkschafts- und Betriebsräteorganisationen offenkundig entgegengesetzte Haltung der amerikanischen Regierungs- und Besatzungsbehörden, die zu der Überzeugung neigen, dem besiegten deutschen Staat das eigene Schema "aufpfropfen" zu wollen und auch zu können, lässt Fraenkel das Scheitern der Bemühungen um die Revitalisierung der autonomen gesellschaftlichen Kräfte im besiegten Deutschland erkennen. Sie sind Grund für ihn, der inzwischen Berater einer amerikanischen Kriegsbehörde ist, ein Angebot, die amerikanische Militärregierung im besetzten Deutschland zu beraten, abzulehnen⁵⁰.

⁴⁷ 1943 schreibt Fraenkel: "Wir streiten nicht darüber, wie das Dritte Reich zusammenbrechen wird. Dass es zusammenbrechen wird, steht außer Frage." Fraenkel, Ernst: *Aussichten einer deutschen Revolution*. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): *Reformismus und Pluralismus*, a.a.O., S. 276.

⁴⁸ Fraenkel, Ernst: *Rule of Law in einer sich wandelnden Welt*. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): *Reformismus und Pluralismus*, S. a.a.O., 258 ff.

⁴⁹ Fraenkel, Ernst: *Rule of Law in einer sich wandelnden Welt*. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): *Reformismus und Pluralismus*, a.a.O., S. 273 f.

⁵⁰ Esche, Falk/Grube, Frank: *Einführung in die Texte*. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): *Reformismus und Pluralismus*, a.a.O. S. 39.

Die Beratertätigkeit von Ernst Fraenkel in Korea

Aufgrund seiner ausgewiesenen Kenntnisse der bei einer Besatzung auftretenden rechtlichen Probleme wird Fraenkel 1946 als amerikanischer Regierungsbeamter nach Korea entsandt, das seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges auch im asiatischen Teil der Welt unter einer teilweise sowjetischen, teilweise amerikanischen Besatzung steht. Hier erlebt er in aufreibenden Verhandlungen um den Fortbestand der sowjetisch-amerikanischen "Joint Commission" aus erster Hand die Arbeitsweise des Kommunismus und verliert auch letzte möglicherweise noch vorhandene Zweifel an dessen totalitären Charakter: "Der Einblick, den ich in Korea in die Denkweise und Arbeitsmethoden des Russland des "kalten Krieges" gewonnen habe, hat maßgeblich dazu beigetragen, meine Vorstellungen über den Kommunismus der Gegenwart zu formen"⁵¹. Das Erlebnis Korea zeigt Fraenkel die gleichartigen Strukturen der nationalsozialistischen Diktatur und der sowjetischen Parteiherrschaft. Fraenkels gegen jede Form des Totalitarismus gerichtetes Denken wird zusätzlich gestärkt durch die von der Sowjetunion verhängte Blockade Berlins 1948/49, die durch die Luftbrücke der Amerikaner überwunden wird. Bis zum Ausbruch des Korea-Krieges im Jahr 1950 bleibt Fraenkel in Korea, zuletzt in der Funktion eines Rechtsberaters der Marshallplan-Mission in Seoul. Seine Erfahrungen schildert er eingehend in einer Schrift, die aus einem im Jahr 1951 an der deutschen Hochschule für Politik gehaltenen Vortrag hervorgeht⁵².

Die Politische Soziologie als Bindestrich-Soziologie

1951 erfolgt Fraenkels Rückkehr nach Deutschland. *Otto Suhr*, den Fraenkel aus der gemeinsamen Tätigkeit in der Arbeiterbildung der Weimarer Zeit kennt, beruft Fraenkel an die wiederbegründete Hochschule für Politik in Berlin. Hier, und später an der Freien Universität, "findet Ernst Fraenkel jenes Betätigungsfeld, das seinem Verständnis von Politikwissenschaft entspricht: Die Verbindung von theoretischer Analyse und praktischer Bildungsarbeit"⁵³.

⁵¹ebda.

⁵²Fraenkel, Ernst: *Korea - Ein Wendepunkt im Völkerrecht*. Berlin 1951.

⁵³Esche, Falk/Grube, Frank: Einführung in die Texte. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): *Reformismus und Pluralismus*, a.a.O. S. 41.

Fraenkel entwickelt unter dem Eindruck des Aufbaus der jungen Bundesrepublik Grundprinzipien der pluralistischen Demokratie. Die Erfahrungen, die er aus seiner praktischen Arbeit in Korea gewonnen hat, bestätigen sich auch in Deutschland: Die Besatzungszonen sind zunächst wirtschaftlich und seit 1949 auch politisch gespalten. So erlebt Fraenkel den zweiten Brennpunkt des "Kalten Krieges", in dem die großen von der USA und der UdSSR geführten Machtblöcke jeweils versuchen, eine Stärkung ihrer eigenen Position und eine Schwächung des Gegners⁵⁴.

Fraenkel baut das Konzept der pluralistischen Demokratie auf dem als Realität erfahrenen pluralistischen Gesellschaftsbild auf und grenzt sich somit von Staatstheorien ab, denen ein monistisches Gesellschaftsbild zugrundeliegt. Die modellhafte Ausprägung dieser Konzepte mündet in die idealtypische Gegenüberstellung des "autonom-heterogen-pluralistischen Rechts- und Sozialstaates" und der "heteronom-homogen-totalitären Diktatur"⁵⁵. Fraenkel entwirft eine "neopluralistische Demokratietheorie", die einen "weit vorangetriebenen Entwurf" darstellt, aber gleichwohl "fragmentarisch" bleibt⁵⁶. Zugleich widmet sich Fraenkel mit starkem Interesse der Ausbildung einer von einem historischen Ansatz aus operierenden "vergleichenden Demokratielehre"⁵⁷, in der er die konkreten Entwicklungen der einzelnen Verfassungen eingehend analysiert und gegeneinander laufen lässt. Ausgehend von der Idee des Rechtsstaates, die in den Staaten Europas und Amerikas unterschiedliche Ausprägungen erfahren hat, versucht Fraenkel, die gegenseitigen Beeinflussungen im Entstehungsprozess der westlichen Demokratien aufzuzeigen; er bemüht sich aber auch darum, insbesondere diejenigen Brüche in den Verfassungsentwicklungen zu veranschaulichen, die sich aus der unzulässigen Übertragung von miteinander nicht austauschbaren Grundvoraussetzungen ergeben haben.

Fraenkel leistet wesentliche Beiträge zum Ausbau der Politischen Soziologie als akademischer Disziplin. Die Politische Soziologie ist wohl als Bindestrich-Soziologie anzusehen, da eine wechselseitige Verschränkung zweier Teilbereiche der

⁵⁴Fraenkel, Ernst: Vorwort zur sechsten Auflage. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 7.

⁵⁵Fraenkel, Ernst: Strukturanalyse der modernen Demokratie. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 404 ff; die zusammenfassenden Begriffe sind übernommen von Steffani, Winfried: Pluralismus-Neopluralismus, Konzeptionen, Positionen und Kritik. In: Oberreuther, Heinrich (Hrsg.): Pluralismus, a.a.O., S. 49.

⁵⁶So die Einschätzung von Steffani, Winfried: Pluralismus-Neopluralismus, Konzeptionen, Positionen und Kritik, in: Oberreuther, Heinrich: Pluralismus, a.a.O., S. 50.

⁵⁷Diese Bezeichnung verwendet Fraenkel selbst im "Vorwort zur sechsten Auflage": Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 7.

Sozialwissenschaften, der Soziologie und der Politikwissenschaft, im Sinne einer Vermittlung ihrer Problemstellungen gegeben ist. Politikwissenschaft und Soziologie können demnach als "Komplementärwissenschaften" aufgefasst werden, für die die Politische Soziologie ein "Verbindungsglied" darstellt⁵⁸. Aus soziologischer Sicht geht es zunächst um die in einem System wirkenden Kräfte und die Methoden ihrer Einflussnahme. Dabei findet die Soziologie ihre Ergänzung in den politischen Wissenschaften, die soziologische Ansätze mit politischer Theorie und der Lehre von den politischen Systemen weiterführen. Die politische Soziologie befasst sich vor allem mit dem demokratiethoretischen Aspekt, um die demokratischen Komponenten in den Verfassungen und Gesellschaftsordnungen zu untersuchen. Sie versteht sich daher als Demokratieforschung⁵⁹.

Gegen Ende seiner Tätigkeit als Hochschullehrer wird Fraenkel mit dem Versuch der "Neuen Linken" konfrontiert, die "Herrschaft wirtschaftlicher Interessen" durch die "Herrschaft der Massen" zu ersetzen; dies soll auf dem Wege über die "Herrschaft der Aufgeklärten" erfolgen⁶⁰. Fraenkel legt dagegen eine Positionsbestimmung der Universität in der pluralistischen Demokratie vor und unterstreicht bei allen Forderungen nach Austragung von Kontroversen die Notwendigkeit, ein Minimum regulativer Prinzipien als verbindlich zu akzeptieren.

Aus der intensiven Beschäftigung Fraenkels mit dem Regierungssystem der Vereinigten Staaten heraus entsteht das Amerika-Institut an der Freien Universität Berlin, deren geschäftsführender Direktor Fraenkel von 1964 bis zu seiner Emeritierung im Jahr 1967 war. 1969 wird Fraenkel zum Honorarprofessor an den Universitäten Salzburg und Freiburg i.Br. ernannt. 1971 folgt die Verleihung des Dr. phil. h.c. durch die Philosophische Fakultät der Universität Bern.

Ernst Fraenkel ist am 28. März 1975 im Alter von 76 Jahren verstorben. Zur Abfassung einer umfangreichen Studie zur theoretischen Begründung des Neopluralismus, die er beabsichtigt hatte, kam es nicht mehr⁶¹.

⁵⁸Stammer, Otto und Weingart, Peter: Politische Soziologie, München 1972, S. 18.

⁵⁹Stammer, Otto und Weingart, Peter: Politische Soziologie, a.a.O., S. 10.

⁶⁰Fraenkel, Ernst: Strukturanalyse der modernen Demokratie. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 418.

⁶¹Steffani, Winfried: Pluralismus-Neopluralismus, Konzeptionen, Positionen und Kritik, in: Oberreuther, Heinrich (Hrsg.): Pluralismus, a.a.O., S. 50.

2. Die Wandlungen im Denken Fraenkels

Im Denken Fraenkels sind Anpassungen und Änderungen, aber auch Wandlungen aufzeigbar. Dabei werden von der Literatur über Fraenkel unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt. Während beispielsweise eine den Fraenkelschen Hypothesen inhaltlich nahekommende vorwiegend geistesgeschichtliche Linie der Politischen Soziologie vor allem die "Kontinuität hinsichtlich grundlegender Demokratievorstellungen" in seinem Werk hervorhebt, ohne aber dabei die "Elemente eines Wandels in der gesellschaftspolitischen Auffassung"⁶² zurückzustellen, legt insbesondere eine politisch "links" beeinflusste Kritik ihr Augenmerk auf eine vermeintlich "revolutionäre Wende" in der politischen Auffassung Fraenkels zu Beginn der dreißiger Jahre und die sich angeblich daran anschließende Rückkehr zu Positionen "am rechten Rand der Sozialdemokratie"; damit wird offenbar darauf abgezielt, Diskontinuität und wissenschaftliche Inkonsequenz des Fraenkelschen Oeuvres unter Beweis zu stellen.

Fraenkel selbst hat qualitative Veränderungen der Inhalte seines wissenschaftlichen und politischen Denkens nicht bestritten, sondern ihr Vorhandensein als Prozess gedeutet, der in einer lebendigen Entwicklung notwendig ist⁶³. Auf die Auswirkungen, die der grundlegende Wandel auf seine Verfassungstheorie hatte, hat Fraenkel selbst allerdings nur mit einer gewissen Zurückhaltung hingewiesen, während er demgegenüber die gelegentlich auch angezweifelte Kontinuität in seinem Werk sehr deutlich hervorgehoben hat; der Wandel erschließt sich erst aus der Beschäftigung mit seinem Werk.

Die Wandlungen im Denken Fraenkels beruhen auf einer Erkenntnis Fraenkels, die fundamental⁶⁴ bedeutsam für sein weiteres politiksoziologisches Schaffen geworden ist. Von der in der vorliegenden Arbeit gewählten soziologischen Ausgangsposition her betrachtet betrifft der Wandel zunächst das Bild von der Gesellschaft, das Fraenkel seinen verfassungstheoretischen und politischen Überlegungen zugrundelegt. Diesem Wandel des Gesellschaftsbildes folgen aber auch komplette Standortwechsel in der politischen und politiksoziologischen Theorie Fraenkels nach. Hieraus ergeben sich

⁶²Kremendahl, Hans: Von der dialektischen Demokratie zum Pluralismus. In: Doeker, Günther/Steffani, Winfried (Hrsg.): Klassenjustiz und Pluralismus, a.a.O., S. 381 f.

⁶³Fraenkel, Ernst: Anstatt einer Vorrede. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 12.

⁶⁴Kremendahl, Hans: Von der dialektischen Demokratie zum Pluralismus, in: Doeker, Günther/Steffani, Winfried (Hrsg.): Klassenjustiz und Pluralismus, a.a.O., S. 389.

weitgreifende Auswirkungen auf seine wissenschaftstheoretische Auffassung und letztlich auch auf seine Weltanschauung. Es ist damit mehr als nur eine Veränderung auszumachen: Auf unterschiedlichsten Ebenen wird konsequent eine vollständige Auswechslung der Sichtweise vorgenommen; damit sind echte Wandlungen gegeben.

Die soziologischen Gesichtspunkte bilden den Schwerpunkt dieses Wandels: Nicht mehr die Ideologie, sondern die soziologische Realität steht nach diesem Wandel im Zentrum der Aufmerksamkeit Fraenkels. Dieser Wandel erklärt sich hauptsächlich aus der Erkenntnis Fraenkels, dass das amerikanische Verfassungsdenken sich dadurch vom kontinentaleuropäischen Verfassungsdenken wesentlich unterscheidet, dass es seinen Ansatz nicht in einer systematisch-konsequenten Theorie, sondern in der durch die Soziologie vermittelten sozialen Realität sieht.

Zugleich steht dieser Wandel damit für den Zeitpunkt, in dem der Begriff der "Verfassungssoziologie" im Denken Fraenkels erstmals eine eigenständige, von den der Verfassungstheorie Fraenkels bis dahin zugrundeliegenden ideologischen Vorstellungen des Gesellschaftsbildes abgeordnete Bedeutung erhält: Die Struktur der Gesellschaft wird nicht mehr theoretisch oder politisch-ideologisch zurecht gedacht, sondern in ihrer Realität als Ausgangsbestand des politischen Systems Demokratie genommen.

Die Wandlung erweist sich als von *Kremendahl* zu Recht mit der Kennzeichnung "fundamental" versehen, weil von hier aus eine vollständig neue Anlage der Theorie der Demokratie im Denken Fraenkels erfolgt: Der Ansatzpunkt der Demokratietheorie verändert sich, die Blickrichtung wird von der primär theoretisch-logischen Perspektive der Weimarer Zeit auf eine primär empirisch-realtätsbezogene Perspektive hin verlagert. Damit erscheinen auch die einzelnen Bestandteile der Demokratietheorie, die als Kontinuität im Denken Fraenkels aufzuweisen sind, in einem anderen Licht, so dass sich das gesamte Bild nachhaltig verändert: Was bei Fraenkel früher Voraussetzung der politischen Lehre war, die Gespaltenheit der Gesellschaft in zwei antagonistische Klassen, wird jetzt mit der Auffächerung der Gesellschaft in divergierende Interessengruppen zur Grundlage der ganzen Demokratietheorie; was früher Ausgangspunkt war, die mehr oder weniger konsequent marxistisch unterlegte "wahre Lehre" der Theorie der organisierten Arbeiterbewegung, die es unter Verwendung des demokratischen Regierungssystems gegenüber der "besitzenden Klasse" durchzusetzen galt, tritt jetzt zurück in die Reihe der totalitären Ideologien und in den Rang von Interessen.

Erst aufgrund dieses Wandels wird es Fraenkel möglich, sein breites historisches, philosophisches und politiksoziologisches Wissen so zu ordnen, dass die "Theorie der

westlichen Demokratien" mit ihren großen Vergleichen daraus entstehen und den totalitaristischen und diktatorischen Systemen gegenübergestellt werden kann. Auch seine vorhergehende Auseinandersetzung mit dem Totalitarismus der Nationalsozialisten hatte dies noch nicht vermocht, weil sie zwar das Bild des totalitaristischen Doppelstaates enthüllen konnte, aber die Blickrichtung einer an der Realität der Gesellschaft orientierten Verfassungskonzeption noch nicht sah; erst die "amerikanische Erfahrung" hat dies ermöglicht.

Das Bild der Gesellschaft

Fraenkels Werk weist in der Weimarer Zeit Widersprüche auf, die sich auf die von ihm zugrundegelegte gesellschaftliche Situation beziehen. Solche Unklarheiten haben ihren Grund darin, dass die Verfassungstheorie Fraenkels in der Weimarer Zeit mit seinen damaligen politischen Zielvorstellungen eng verwoben ist; für eine wissenschaftliche Analyse sollen beide Felder gleichwohl voneinander getrennt betrachtet werden.

Die soziologische Gegebenheit der Weimarer Republik ist nach der Ansicht Fraenkels die antagonistische klassengespaltene Gesellschaft. Die Klassenspaltung wird jedoch als soziologische Erkenntnis übernommen und als soziologisches Axiom unkritisch vorausgesetzt. Die Klassen sieht Fraenkel als das Ergebnis der gegenläufigen Interessenlagen in der Gesellschaft. Sie unterscheiden damit die gegebene Gesellschaft von homogenen soziologischen Gebilden; die einzelnen Klassen selbst sind allerdings durch die einheitliche Interessenlage ihrer Mitglieder eindeutig bestimmt⁶⁵.

Dieser Klassenbegriff könnte soziologisch auf eine Vielzahl gesellschaftlicher Gruppen angewendet werden und damit pluralistischen Ansätzen nahekommen. Bei Fraenkel erscheint er aber - insoweit in Übernahme der marxistischen Klassentheorie - als Ausprägung des als unversöhnlich-antagonistisch angesehenen Gegensatzes der Besitzenden und der abhängig Beschäftigten auf nur zwei gesellschaftliche Klassen beschränkt. Der "Klassencharakter des Staates"⁶⁶ ist von diesem fundamentalen bipolaren gesellschaftlichen Gegensatz bestimmt; die "Macht- und Klassenverhältnisse

⁶⁵Fraenkel, Ernst: Um die Verfassung. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 76.

⁶⁶Fraenkel, Ernst: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 10.

im republikanischen Deutschland"⁶⁷ gehen von der Unvereinbarkeit der Interessen von Bürgertum und Arbeiterbewegung aus. Andere gesellschaftliche Interessen stehen, und damit zeigt sich der Unterschied zu pluralistischen Konzeptionen, demgegenüber nicht im gleichberechtigten Rang einer "Klasse", sondern sind jeweils einer der Klassen zu- und damit auch unterzuordnen. Diese Zuordnung erfolgt über das "Bewusstsein" des einzelnen, entweder der einen oder der anderen Klasse zuzugehören. Eine dritte Möglichkeit darf es nach der Theorie nicht geben; in der Praxis sind dies die "Entwurzelten", die notwendigerweise einer der beiden Klassen zugeführt werden müssen, indem ihr entsprechendes "Klassenbewusstsein" geweckt wird.

Dennoch gibt es in Fraenkels Gesellschaftsbild bereits in der Weimarer Zeit trotz der fundamentalen Unterschiede der antagonistischen Klasseninteressen und in Abweichung zur marxistischen Klassentheorie eine "Basis" gemeinschaftlicher Anschauungen, die gewissermaßen das querliegende Fundament der beiden Klassen bildet. Diese Basis, die als eine Art "integrative Idee" wirkt, ist nach der Auffassung Fraenkels notwendig, da eine Gesellschaft ohne ein Mindestmaß an Konsens auseinanderbrechen müsste⁶⁸. Die soziologische Realität der Weimarer Republik besteht nach Fraenkels These also aus einer aufgrund unvereinbarer Interessengegensätze in zwei gegeneinander operierende Klassen gespaltenen Gesellschaft, die allerdings durch ein Mindestmaß an gemeinsamen Anschauungen zusammengehalten wird.

Dieser "gegebenen gesellschaftlichen Realität" steht die eigentliche gesellschaftliche Zielvorstellung des verfassungstheoretischen und politischen Denkens Fraenkels gegenüber: Die antagonistische Gesellschaftsstruktur soll Zug um Zug aufgehoben und durch den klassenlosen, homogenen Sozialismus ersetzt werden⁶⁹. Diese von Fraenkel als Fernziel angestrebte gesellschaftliche Homogenität soll eindeutig auf den politischen Zielsetzungen der Arbeiterschaft aufbauen und diese als den gesamtgesellschaftlichen Konsens übernehmen.

Der Grund, weshalb sich Fraenkel nicht auf die - angeblich - gegebene Spaltung der Gesellschaft in zwei antagonistische Klassen beschränkt, sondern die Überwindung dieser Gegensätze und die Verwirklichung der klassenlosen Gesellschaft anstrebt, liegt maßgeblich in seiner Vorstellung von "echter" Demokratie verwurzelt; hier zeigt sich der stark theoretisierende Ansatzpunkt Fraenkels: Das "Substrat der echten Demokratie", so Fraenkel, ist die "klassenlose Gesellschaft"; diese These stützt er mit

⁶⁷Fraenkel, Ernst: Die Krise des Rechtsstaats und die Justiz. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 43.

⁶⁸Fraenkel, Ernst: Um die Verfassung. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 82 ff.

⁶⁹Hierzu auch Blau, Joachim: Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 278.

der Behauptung, dass in der klassengespaltenen Gesellschaft nachweisbar "Funktionsstörungen der Demokratie" auftreten; das politische System Demokratie läuft in der Realität der Weimarer Republik nicht reibungslos⁷⁰. "Echte" Demokratie erfordert für Fraenkel demgegenüber "der Idee nach Identität von Regierenden und Regierten"⁷¹. Wenn, so der hier nachvollzogene Gedankengang Fraenkels, die homogene Gesellschaft verwirklicht ist und damit keine gegenläufigen Interessenlagen innerhalb der Gesellschaft mehr bestehen, können dann auch keine Funktionsstörungen im demokratischen Prozess mehr auftreten.

Die parlamentarische Demokratie der Weimarer Republik ist aber nicht durch die "echte" Demokratie bestimmt, da ihr Substrat, die Gesellschaft, nach der Sichtweise Fraenkels antagonistisch in zwei Klassen gespalten ist. Fraenkel operiert also in der Weimarer Zeit nicht nur mit unterschiedlichen Gesellschaftsbildern; er entwirft für diese Bilder jeweils auch unterschiedliche Demokratietheorien. Diese verschiedenen Ebenen sollten bei einer Analyse der Theorien Fraenkels und seiner Kritik an anderen Verfassungstheorien auseinandergehalten werden: Die von ihm angestrebte "echte" Demokratie ist eine andere als diejenige, mit der die Weimarer Republik seiner Auffassung nach arbeitet.

Diese Gegenüberstellung "existierender" und "angestrebter" Gesellschaftsbilder innerhalb seiner eigenen Konzeption hat Fraenkel während seiner Emigration aufgegeben. Nachdem er trotz "formalen" Festhaltens an seiner Theorie an der Zielvorstellung der homogenen Gesellschaft bereits zu Ende der Weimarer Zeit inhaltliche Zweifel aufscheinen, verwirft er aufgrund seiner Erfahrung in der amerikanischen Emigration endgültig die klassengebundenen Vorstellungen seiner Demokratietheorie: Das Gesellschaftsbild, das er danach seiner Demokratietheorie zugrundelegt, ist jetzt nicht mehr das angenommene einer in zwei notwendigerweise antagonistische Klassen gespaltenen Gesellschaft oder das erstrebte einer klassenlos homogenen Gesellschaft, sondern das der Realität der in eine Vielzahl unterschiedlicher Interessengegensätze aufgefächerten pluralistischen Gesellschaft. Die soziologisch ermittelte Realität der heterogenen Gesellschaft wird jetzt zum "Substrat" seiner Theorie der neopluralistischen Demokratie. Demgegenüber wird das früher als Endziel angestrebte homogene Gesellschaftsbild als künstlich geschaffenes Werk eines zumindest tendenziell diktatorischen politischen Systems entlarvt.

⁷⁰Fraenkel, Ernst: Die Staatskrise und der Kampf um den Staat. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 184.

⁷¹Blau, Joachim: Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 219.

Die Demokratietheorie

Fraenkel entwickelt in der Weimarer Zeit zunächst das Konzept der dialektischen und dann das der kollektiven Demokratie, das auf dem ersten aufbaut.

Die Grundbestandteile der dialektischen Demokratie als Staatstheorie bilden zum einen das Gleichgewicht der Klassenkräfte, zum anderen eine Basis gemeinschaftlicher Anschauungen. Hier interessieren zunächst die Auswirkungen des Gesellschaftsbildes, das dem Konzept Fraenkels zugrundeliegt: Die dialektische Demokratie basiert auf einem Gleichgewicht der Klassenkräfte. Klassen sind für Fraenkel entsprechend der marxistischen Theorie die beiden gesellschaftlich dominierenden Hauptkontrahenten. Dabei wird in seiner dialektischen Demokratie das Gleichgewicht der Klassenkräfte nicht soziologisch, sondern theoretisch-politisch bestimmt: Es handelt sich nämlich nicht um eine empirisch ermittelte numerische Gleichheit der beiden Klassen, sondern um eine politische Machtgleichheit. Eine Konstellation sowohl objektiv als auch subjektiv antagonistischer gesellschaftlicher Kräfte, die wissen, dass der Versuch, ihren politischen Gegenspieler zu dominieren, zum Scheitern verurteilt wäre, die aber auch wissen, dass sie stark genug sind, ihn ebenfalls an der vollständigen Durchsetzung seiner Interessen zu hindern⁷². Als "soziologisch"⁷³ versteht Fraenkel die Klassengebundenheit: "Die Zugehörigkeit zu einer Partei beruht im System der dialektischen Demokratie nicht mehr auf der freien Wahl des einzelnen, sich einer der in Einzelheiten verschiedenen, im Grundsätzlichen gleichartigen Parteien anzuschließen; Zugehörigkeit und Stimmabgabe einer Partei ist durch die Klassenlage des Wählers vorbestimmt. Die dialektische Demokratie berücksichtigt die Verschiedenheit in der Klassenlage der Staatsangehörigen"⁷⁴. Im Unterschied zur marxistischen Theorie, die die Diktatur des Proletariats postuliert, soll allerdings nach der Theorie Fraenkels zunächst keine der beiden gesellschaftlichen Hauptgruppen dominieren. Vielmehr sollen sie sich gegenseitig im Gleichgewicht halten; daher erklärt sich auch die Bezeichnung "Dialektische Demokratie". Die Konturen der dialektischen Demokratie Fraenkels setzten sich zusammen aus der Anerkennung der "vorhandenen Klassengegensätze", der chancengleichen Partizipation aller Interessen an der

⁷²Dazu Adler, M.: Eine Philosophie der Koalition, in: Der Klassenkampf 1928, S. 134 ff.

⁷³Nach heutigem Verständnis "marxistisch".

⁷⁴Fraenkel, Ernst: Um die Verfassung. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 79.

politischen Willensbildung, dem proportionalen Wahlrecht, das die Beteiligung von Minderheitsgruppen fördert und zuletzt auf der Kompromissbereitschaft aller Beteiligten auf jeder Ebene, auch auf der des Kabinetts⁷⁵.

Dieses theoretisch vorausgesetzte politische Klassengleichgewicht beschränkt sich allerdings nicht auf die Funktion einer politischen Fiktion: Fraenkels Denken unterstellt seine Annahme vielmehr als Realität; die Weimarer Verfassung geht nach seiner Vorstellung tatsächlich von diesen Prinzipien aus, und damit wird der theoretische Begriff des Klassengleichgewichts, wie *Blau* zu Recht vermerkt, "schillernd"⁷⁶. Das politische Klassengleichgewicht ist nämlich, so die Behauptung der dialektischen Demokratie, zur Grundlage der Weimarer Reichsverfassung geworden⁷⁷: "Die dialektische Demokratie ist die Staatsform des aufgeklärten Hochkapitalismus"⁷⁸. Die Weimarer Verfassung habe dieses Gleichgewicht auf der institutionellen Ebene als Parität der gesellschaftlichen Kräfte fixiert⁷⁹. Ziel des organisatorischen Teils der Weimarer Reichsverfassung war demnach angeblich, "durch Errichtung der *dialektischen* Demokratie den politischen Kräften die Möglichkeit zum offenen Austragen ihrer Gegensätzlichkeiten" zu eröffnen⁸⁰. Fraenkel sieht damit nicht nur die demokratische Auseinandersetzung der Parteien, sondern auch die von ihm "soziologisch" verstandene dialektisch-unversöhnliche Klassegebundenheit ihrer Wähler als Grundlage der Verfassung an. Gemeinsamkeiten vermag er in der "großen Auseinandersetzung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen, zwischen individualistischer und sozialistischer Lebensauffassung" nicht zu erkennen; vielmehr tritt er ihm insbesondere bei seiner gewerkschaftlichen Bildungsarbeit für die "Erweckung einer Kampfesbildung" ein, durch die der "soziale Prozess" gefördert werden soll⁸¹.

Fraenkels Theorie behauptet seine dialektische Hypothese als Grundlage der ganzen Konzeption der Weimarer Republik, die ihrerseits angeblich das Werk und die Verwirklichung der Ziele der Arbeiterbewegung verkörpert. Die Arbeiterbewegung habe auf dem Weg der Entwicklung des Arbeitsrechts ihre klassengebundenen Zielsetzungen faktisch in die Verfassungsstruktur der Weimarer Republik übersetzt.

⁷⁵ebda.

⁷⁶Blau, Joachim: Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 228.

⁷⁷Fraenkel, Ernst: Um die Verfassung. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 79.

⁷⁸ebda.

⁷⁹Fraenkel, Ernst: Abschied von Weimar. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 58 f.

⁸⁰Fraenkel, Ernst: Um die Verfassung. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 84; Hervorhebung durch den Verfasser.

⁸¹Fraenkel, Ernst: Gewerkschaftlicher Rechtsunterricht. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 51.

Damit erhielt das Arbeitsrecht eine dynamische Qualität, die die vor der Gründung der Weimarer Republik gegebene gesellschaftlich-wirtschaftliche Macht der Arbeiterbewegung angeblich in eine politische umgesetzt hat. Der arbeitsrechtliche Fortschritt sollte somit, anders als noch im Kaiserreich, nicht mehr jenseits der staatlichen Sphäre erfochten werden⁸²; die Spanne zwischen rechtlicher Konstruktion und sozialer Wirklichkeit wurde, so die Behauptung, durch die neue Sichtweise der Arbeitsordnung aufgehoben⁸³. Fraenkel sieht somit im Arbeitsrecht der Weimarer Republik eine "Kette der durch sozialistische Rechtsgedanken beeinflussten Rechtsentwicklung"⁸⁴.

Die dialektische Demokratietheorie Fraenkels ist mit der reformistischen Politik der Sozialdemokratie eng verbunden. Sie erweist sich in ihrem ureigensten Gehalt weniger als abstrakte wissenschaftliche denn als ganz konkret politische Theorie, da sie in weiten Zügen der theoretischen Erklärung und der Rechtfertigung der sozialpatriotischen Koalitionspolitik der Sozialdemokratie dient⁸⁵.

In ihrer Eigenart kann Fraenkels Theorie nur im Zusammenhang mit der Theorie des "Reformismus" begriffen werden⁸⁶, ohne dass zwischen Reformismus als praktischer sozialpatriotischer Politik und Revisionismus als der grundlegenden Änderung sozialdemokratischer Theorie bei Fraenkel immer zu unterscheiden wäre⁸⁷: *Otto Bauer* hatte mit der These, dass unter den Bedingungen eines Klassengleichgewichts der Staat seinen Klassencharakter verlieren könne, geglaubt, auch der marxistisch orientierten Theorie der Sozialdemokratie die Möglichkeit zu eröffnen, sich an Koalitionsregierungen in der bürgerlichen Republik zu beteiligen⁸⁸. Diese These wurde in weiten Teilen der Sozialdemokratie Österreichs und Deutschlands übernommen; sie spielt auch in der Theorie Fraenkels eine Rolle.

⁸²Fraenkel, Ernst: Die politische Bedeutung des Arbeitsrechts. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 62.

⁸³Fraenkel, Ernst: Die politische Bedeutung des Arbeitsrechts. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 65.

⁸⁴ebda.

⁸⁵Die Koalitionspolitik der Weimarer SPD wird dargestellt bei Kluge, Hans Dieter: Verhältnis von SPD und Parlamentarismus: Koalition, Tolerierung, Opposition. In: Luthard, Wolfgang (Hrsg.), Sozialdemokratische Arbeiterbewegung und Weimarer Republik, a.a.O., S. 9 ff

⁸⁶Blau, Joachim: Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 296.

⁸⁷Zu den Unterschieden von Reformismus und Revisionismus: Schmidt, Giselher, Weizen unter der Spreu. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 12 vom 15.01.1996, S. 11.

⁸⁸Bauer, Otto: Bolschewismus und Sozialdemokratie, 3. Auflage Wien 1921, S. 114; ders.: Die österreichische Revolution, Wien 1923, S. 196.

Fraenkels Konzeption scheidet in ähnlicher Weise wie der Austromarxismus an dem "Theorie-Praxis-Verhältnis"⁸⁹: Einer der aufzeigbaren Widersprüche in den Schriften Fraenkels erhellt sich daher, dass sein Konzept der dialektischen Demokratie die praktische Funktion hat, die integrative Koalitionspolitik der SPD zu stützen, Fraenkel allerdings in der Theorie den "eindeutig"⁹⁰ integrativen Ansatz der Koalitionspolitik *Bauers* nicht teilt und stattdessen in unterschiedlich starker Anlehnung an die marxistische Theorie letztlich doch auf die sukzessive Verwirklichung der klassenlosen Gesellschaft und der echten Demokratie auf der Grundlage der Ziele der Arbeiterbewegung setzt⁹¹. Hier zeigt sich deutlich das bereits früher erwähnte Auseinanderfallen der gesellschaftlichen Vorstellungen Fraenkels. Demgegenüber bestimmte die Koalitionspolitik des überwiegenden Teils der SPD "in ihrer Fixierung auf den Kompromiss das Maximum der für die Arbeiterbewegung zu verwirklichenden Ziele nach dem Ausmaß der Konzessionsbereitschaft der Gegenseite"; durch ihre Behauptung, dass alle gesellschaftlichen Konflikte durch Kompromiss lösbar seien, versuchte sie, "den Bruch relevanter Teile der Arbeiterbewegung mit dem politischen und ökonomischen System zu verhindern"⁹². In ihrer Praxis war die Koalitionspolitik der SPD damit anti-marxistisch.

Endziel der Theorie der dialektischen Demokratie Fraenkels ist aber nicht die Integration der Arbeiter in die als "kapitalistisch" betrachtete Gesellschaft, sondern die Aufhebung der antagonistischen Gesellschaftsstruktur und die Verwirklichung des Sozialismus. Die soziologisch und politisch als Klasse begriffene Arbeiterschaft soll von ihrem ureigensten Interesse, der Aufhebung des Privateigentums an den Produktionsmitteln, keine Abstriche machen müssen, vielmehr diese Interessen "in einem langwierigen Prozess zum Interesse aller Gesellschaftsmitglieder" erheben und damit "die gesellschaftliche Homogenität" verwirklichen⁹³. Seine dialektische Methodik der Demokratietheorie macht dies deutlich: Die "Idee der kollektiven Demokratie" basiert darauf, dass man "wie man Massen nur durch Massen zwingen kann, man einen bürokratischen Apparat nur durch einen anderen bürokratischen Apparat zu

⁸⁹Knoll, Reinhard u.a.: *Der österreichische Beitrag zur Soziologie von der Jahrhundertwende bis 1938*. In: Lepsius, M. Rainer (Hrsg.): *Soziologie in Deutschland und Österreich 1918-1945*, Opladen 1981, S. 73.

⁹⁰Blau, Joachim: *Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik*, a.a.O., S. 234.

⁹¹Fraenkel, Ernst: *Die Staatskrise und der Kampf um den Staat*. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): *Reformismus und Pluralismus*, a.a.O., S. 184.

⁹²Blau, Joachim: *Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik*, a.a.O., S. 232.

⁹³Blau, Joachim: *Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik*, a.a.O., S. 278.

durchdringen vermag"⁹⁴. Fraenkels Theorie erweist sich demnach nicht als aus dem Willen oder nach dem Zweck, sondern als auf den Endzustand hin legitimiert; sie ist das notwendige "Durchgangsstadium vom Obrigkeitsstaat zur sozialistischen Gemeinschaft"⁹⁵. Wann dieser Endzustand eintreten soll, bleibt jedoch offen.

Verständlich wird Fraenkels Theorie demnach nur, wenn seine Überzeugung akzeptiert wird, dass durch die Theorie der dialektischen Demokratie und die Praxis der Koalitionspolitik die klassenlose sozialistische Gesellschaft doch noch verwirklicht werden kann. Fraenkel vertraut sowohl auf die Möglichkeit, den Sozialismus auf dem Wege schrittweiser Reformen zu erreichen als auch darauf, dass die "offizielle" Politik der SPD genau diesen Weg tatsächlich verfolgt⁹⁶. In der Weimarer Zeit zweifelt seine Theorie jedenfalls "niemals ernsthaft an einer möglichen Versöhnung von Demokratie und antagonistischer Gesellschaft"⁹⁷.

Erst das Auftauchen des Nationalsozialismus gefährdet das theoretisch angelegte Gleichgewicht der dialektischen Demokratie. Die Begründung, die Fraenkel für diese Gefährdung gibt, liefert wiederum einen bemerkenswerten Einblick in die Bedeutung, die Fraenkel auch damals noch der unbedingten Aufrechterhaltung seiner systematischen Theorie beimisst: Nicht aus der inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem Nationalsozialismus ergibt sich die Bedrohung, sondern seine nächste Sorge gilt der Zerstörung seines theoretisch angelegten, aber für die Wirklichkeit genommenen Konzepts der dialektischen Demokratie⁹⁸.

Die dialektische Demokratie erweist sich damit als eine in sich geschlossene, systematisch-logisch aufgebaute Theorie, die allerdings den Selbstanspruch erhebt, der Realität nicht nur zu entsprechen, sondern sie zu verkörpern. Dieser Anspruch Fraenkels ging weitgehend ins Leere: Spätestens mit der 1929/1930 einsetzenden Wirtschaftskrise war eine Politik, die auf der Grundlage der dialektischen Demokratie eine schrittweise Verbesserung der materiellen und sozialen Lage der abhängig Beschäftigten durchzusetzen, wenn nicht gar ihren politischen Einfluss zu erhöhen und die klassenlose Gesellschaft zu errichten suchte, "zum Scheitern verurteilt"⁹⁹. *Blau* hat zudem herausgestellt, dass das von Fraenkel vorausgesetzte politische Gleichgewicht der

⁹⁴Fraenkel, Ernst: Kollektive Demokratie. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 86.

⁹⁵Fraenkel, Ernst: 1919-1929. Betrachtungen zum Verfassungstag. In: Jungsozialistische Blätter 1929, a.a.O., S. 231.

⁹⁶Ebenso Blau, Joachim: Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 247.

⁹⁷Blau, Joachim: Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 249.

⁹⁸Fraenkel, Ernst: Um die Verfassung. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 81.

⁹⁹Blau, Joachim: Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 237.

Klassenkräfte vor und während der ganzen Weimarer Republik schon deshalb nie bestanden hat, weil die SPD nicht konsequent als Klassenpartei aufgetreten ist: Weite Teile der SPD und der Gewerkschaften waren nicht dazu bereit, den gesellschaftlichen Antagonismus so, wie Fraenkels Theorie es suggerierte, in der Form einer unerbittlichen Gegnerschaft zum Bürgertum auszutragen, sondern betrachteten vielmehr die Stabilisierung der Republik als prinzipielle Aufgabe und verhinderten gerade dadurch das Entstehen einer Gleichgewichtslage. Damit hat Fraenkel aber der SPD eine Politik unterstellt, die sie zumindest in der vorherrschend verfolgten Linie ihrer praktischen Politik nicht betrieben hat.

Das Fazit über diesen Teil der dialektischen Demokratie kann damit eindeutig ausfallen: Begnügte Fraenkel sich damit, wäre seine Theorie der dialektischen Demokratie zwar historisch aufschlussreich, wissenschaftlich aber relativ wertlos¹⁰⁰: Fraenkel liefert nämlich erstens keine abstrakte wissenschaftliche Theorie, sondern nimmt trotz mancher verbaler Unklarheiten inhaltlich eindeutig Partei, ist also primär politisch, wobei er allerdings vorgibt und zeitweise vielleicht sogar selbst davon überzeugt ist, den Königsweg tatsächlich auf dem Wege neutral-wissenschaftlichen Arbeitens gefunden zu haben; zweitens ist er nicht von der selbsteinschätzenden Behauptung frei, gerade mit seiner Theorie die echte Realität der Weimarer Republik genau und vollständig getroffen zu haben, was de facto aber nicht zutraf; drittens geht er zusätzlich davon aus, dass die gesamte herrschende Linie der Arbeiterbewegung sich entsprechend seiner Theorie tatsächlich auch verhält und dass somit seine dialektische Demokratie tatsächlich die Grundlage sozialdemokratischer Politik bildet, wobei er das schwierige Theorie-Praxis-Verhältnis der dialektischen Demokratie entweder nicht sieht oder aber verschweigt.

Ihre eigentliche, für die spätere demokratietheoretische Arbeit Fraenkels so wichtige Bedeutung erlangt die Theorie der dialektischen Demokratie erst durch ihre weitere Funktionsvoraussetzung, die ihr von Fraenkel beigegeben wird. Sie hängt nämlich neben der Existenz des Klassengleichgewichts zusätzlich ab von der Existenz eines konsensualen unstreitigen Sektors, dessen Vorhandensein die Voraussetzung dafür bildet, dass die gegnerischen Kräfte überhaupt zu einem einheitlichen Staatsgebilde zusammengefasst werden können¹⁰¹. In diesem wichtigen Bestandteil, der in der

¹⁰⁰ebda.

¹⁰¹Fraenkel, Ernst: Um die Verfassung. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 83.

Funktion einer integrativen Idee steht, wird zu Recht die tragende Kontinuität in der Demokratietheorie Fraenkels erblickt¹⁰².

Während die Weimarer Reichsverfassung in ihrem organisatorischen Teil angeblich die dialektische Demokratie fixiert hat, bezieht sich nach der Theorie Fraenkels der Grundrechtsteil dieser Verfassung auf eine Basis gemeinschaftlicher Anschauungen, die "dem politischen Kampf ... entrückt ist"¹⁰³. Gerade das Nebeneinander beider Komponenten ist für Fraenkel die notwendige Voraussetzung der dialektischen Demokratie, die sich demnach nicht unvereinbar gegenüber stehen, wie aber *Carl Schmitt* behauptet¹⁰⁴.

Der Inhalt der von Fraenkel gesehenen gemeinsamen Basis bezieht sich "auf den Grundrechtsteil der Weimarer Reichsverfassung"¹⁰⁵ und auf die "grundsätzliche Anerkennung des parlamentarischen Verfassungstypus"¹⁰⁶. Auch bei der Formulierung der "gemeinsamen Basis" zeigt sich abermals die zumindest unterschwellig vorhandene Tendenz des Fraenkelschen Denkens vor der Emigration, die Wirklichkeit vorwiegend nach der Theorie auszurichten: Die Grundrechte waren nämlich weder in der Verfassungstheorie der Weimarer Zeit noch im öffentlichen Bewusstsein als "unstreitig" anerkannt; vielmehr wurde der "Kompromisscharakter" der Grundrechte laufend betont. Beispielsweise nannte *Carl Schmitt* die Grundrechte einen "dilatorischen Formelkompromiss"¹⁰⁷; *Otto Kirchheimer* sah in den Grundrechten "eine in der Verfassungsgeschichte bisher unbekannte, einzigartige Nebeneinanderordnung und Anerkennung der verschiedensten Wertsysteme"¹⁰⁸: Demnach konnte der Grundrechtsteil von Fraenkel zumindest mit *wissenschaftlichem* Anspruch nicht ohne weitere Diskussion als allgemein anerkannte, in Folge eines echten Kompromisses entstandene und dann von der Allgemeinheit akzeptierte Übereinstimmung gewertet werden, auch wenn dies in Fraenkels *politischer* Theorie einen wesentlichen Bestandteil ausmachte. Zudem stellte Fraenkel an anderer Stelle selbst im Widerspruch zu seiner These heraus, dass die von der Arbeiterschaft in den Grundrechtsteil inkorporierte Wirtschaftsverfassung von der besitzenden Klasse beständig unterlaufen wurde: Der mit

¹⁰²Kremendahl, Hans: Von der dialektischen Demokratie zum Pluralismus. In: Klassenjustiz und Pluralismus, a.a.O., S. 385; Steffani, Winfried: Einleitung, in: Steffani, Winfried/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Pluralismus. Konzeptionen und Kontroversen, München 1972, S. 9 ff.

¹⁰³Fraenkel, Ernst: Um die Verfassung. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 258.

¹⁰⁴Schmitt, Carl: Legalität und Legitimität, a.a.O., S. 293 ff.

¹⁰⁵Fraenkel, Ernst: Um die Verfassung. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 84.

¹⁰⁶Fraenkel, Ernst: 1919-1929. Betrachtungen zum Verfassungstag, In: Jungsozialistische Blätter 1929, a.a.O., S. 229.

¹⁰⁷Schmitt, Carl: Verfassungslehre, a.a.O., S. 32.

¹⁰⁸Kirchheimer, Otto: Weimar - und was dann? In: Politik und Verfassung, Frankfurt a. M. 1964, S. 32.

Art 165 WRV unternommene Versuch, die "Allmacht des politischen Parlaments" abzuschwächen und durch die Zielvorgabe der Arbeiterbewegung zu ersetzen, war "nicht gelungen", wie Fraenkel aus "historischer Ehrlichkeit" heraus feststellt¹⁰⁹.

Blau hat herausgestellt, dass Fraenkel gerade mit dieser inhaltlichen Bestimmung des "unstreitigen Sektors" eine "der Zentralfragen für die reformistische Strategie der Arbeiterbewegung auf staatstheoretischem Gebiet" aufgenommen hat. Das Ziel des Reformismus kann damit umschrieben werden, dass unter Verwendung der gegebenen Verfassungsinstitutionen Stück für Stück der bestehenden politischen und sozialen Ordnung herausgebrochen und durch Elemente einer sozialistischen Ordnung ersetzt werden soll. Ein offenes Bekennen zu diesen Zielen hätte dem politischen Gegner, der kapitalistischen Klasse, aber den Kampf erleichtert.

Die auf den Erfahrungen der Emigration aufbauende pluralistische Demokratietheorie hat auf die Klassenbindung vollständig verzichtet. Der eigentlich entscheidende Wandel im politiksoziologischen Denken Fraenkels betrifft die Abkehr von der dialektisch begriffenen Demokratie und der ihr implizierten Aufhebung der antagonistischen Gesellschaftsstruktur. Er ersetzt die "dialektische" durch die "pluralistische" Demokratie. Damit verbunden ist allerdings auch die Veränderung des sein Denken bestimmenden Leitbildes der Arbeiterbewegung, das in und nach der Emigration weitgehend verlorengeht und durch die Idee des "Gemeinwohls" abgelöst wird.

Marxismus

"Meine Einstellung zum Marxismus", so schreibt Fraenkel im Jahr 1973, "reflektiert meine gesamtpolitische Entwicklung"¹¹⁰. Die Beurteilung von Fraenkels Einstellung zum Marxismus in der Weimarer Zeit muss seine spätere, stark ablehnende Haltung berücksichtigen: So eindeutig Fraenkel den Marxismus nach der Emigration ablehnt, so widersprüchlich und spannungsreich ist sein Verhältnis zum Marxismus während der Weimarer Zeit. Fraenkels verschiedene Thesen dieser Epoche können einerseits staatsbewahrend-demokratisch, andererseits klassenkämpferisch-revolutionär wirken, je nachdem, in welchen Kontext Fraenkel sie gerade setzt und wie er sie betont. Fraenkel

¹⁰⁹Fraenkel, Ernst: Kollektive Demokratie. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 79.

¹¹⁰Fraenkel, Ernst: Anstatt einer Vorrede. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 25.

selbst lässt jedenfalls vor der Emigration keine Bemühungen erkennen, diese Unklarheiten zu beseitigen; vielleicht deshalb, weil er den in ihnen liegenden Widerspruch damals nicht als solchen empfunden hat und weil ihm, dem bürgerlichen Intellektuellen, die marxistische Denkweise als "wissenschaftlich" und als "natürlich" erscheint. Diese Deutungsmöglichkeit hat er später jedenfalls selbst beispielsweise anlässlich der Beschreibung des Phänomens der "Klassenjustiz" angesprochen¹¹¹.

Nach der Beschäftigung mit dem Werk Fraenkels hält es der Verfasser jedoch auch für nicht ganz unwahrscheinlich, dass Fraenkel diesen Widerspruch damals zumindest geahnt haben könnte, ihn aber nicht aufdecken *wollte*; es wird nämlich nicht ganz deutlich, ob Fraenkel von der monistischen Ausrichtung des Marxismus tatsächlich *wissenschaftlich überzeugt* war oder ob er nicht vielmehr jenseits wissenschaftlichen Denkens an die Funktion des dialektischen Materialismus wirklich *geglaubt* hat. Die von Fraenkel selbst geäußerte "Bereitschaft, den Marxismus als System zu akzeptieren"¹¹² kann ja unterschiedliche Ursachen haben, und so wird wohl bei Fraenkels pro-marxistischer Entscheidung letztlich auch eine Gemengelage aus verschiedenen Motiven vorgelegen haben; trotzdem wird hier der Auffassung zugeneigt, Fraenkel habe in seinem persönlichen Rückblick die Bedeutung, die die Komponente eines "messianischen Glaubens" in seiner Entscheidung für den Marxismus gespielt hat, überdeckt und stattdessen vorwiegend eine manchmal etwas vorgeschoben erscheinende, primär wissenschaftliche Argumentation als angeblich alleinige Grundlage seiner Entscheidung angegeben.

Ein Anknüpfungspunkt für diese Interpretation findet sich in einer Äußerung aus dem Jahr 1927. Fraenkel sieht, dass die Ausgestaltung des "Sozialismus" als "ökonomisch-historische Notwendigkeit" noch nicht durchgesetzt ist und dass der "Sozialismus" lediglich "als ethisch-rechtliches Postulat" aufgefasst wird: "Noch ist - trotz mehr als 50 Jahren Marxismus - der Weg von der Utopie zur Wissenschaft nicht zu Ende gegangen"¹¹³.

Fraenkels wissenschaftliches Denken ist in der Weimarer Zeit durch die Konfrontation mit der soziologischen Methode des Rechts gegenüber der damals in den Wissenschaften vorherrschenden positivistischen Einstellung zunächst enorm geweitet worden. Dieser weite, über die damalige Rechtswissenschaft hinausgehende Ansatz ist durch historische und politische Bezüge noch zusätzlich gestützt worden. Fraenkel

¹¹¹Fraenkel, Ernst: Vorwort zum Neudruck. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. XI.

¹¹²Fraenkel, Ernst: Anstatt einer Vorrede. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 25.

¹¹³Fraenkel, Ernst: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 28.

bemüht sich in seinem Werk fast durchgehend darum, diesen auf hoher interdisziplinärer Ebene erreichten wissenschaftlichen Ansatz kompromisslos aufrecht zu halten und zu verteidigen. Dabei muss in Rechnung gestellt werden, dass zumindest in der Weimarer Zeit eine Methode des interdisziplinären und die Ergebnisse verschiedener Forschungen aufeinander abstimmen Denkens gegen die Vorherrschaft isoliert und positivistisch denkender, konsequent abstrakt-systematisch angelegter Fachwissenschaften ankämpfen musste.

Diese Methode des zunächst offenen wissenschaftlichen Denkens aus dem interdisziplinären Ansatz heraus konfrontiert Fraenkel jedoch zunehmend mit einem politischen Denken, das sich mit steigender Intensität am Marxismus orientiert. Vornehmlich in denjenigen Passagen der Schriften Fraenkels, die einen erkennbar auf die Verwirklichung von Fraenkel als richtig oder erstrebenswert angesehener politischer Ziele ausgerichteten Unterton haben, wird sein ursprünglich weiter wissenschaftlicher Denkansatz zunehmend durch die Berufung auf die "marxistische Methode" verdrängt; der Marxismus wird dabei von Fraenkel nicht als eine politische Aktionslehre gesehen, sondern als eine wissenschaftliche Disziplin behandelt.

Dadurch tritt in Fraenkels Arbeiten eine Verengung des Blickfeldes und eine starke Vereinseitigung ein: Die aus marxistischem Gedankengut übernommenen Postulate seines politischen Denkens werden mit dem wissenschaftlichen Denken konfrontiert, das sich demgegenüber zumeist, aber nicht durchgehend bemüht, auf der einmal erreichten hohen Abstraktionsebene zu verbleiben. Die Überzeugung in die Richtigkeit der marxistischen Analyse des Faschismus trägt wesentlich zu dieser Entwicklung bei. Die wissenschaftliche Analyse wird mehr und mehr von dem politischen Standpunkt Fraenkels überlagert. Das Zusammenspiel beider Komponenten verdichtet sich, lässt aber immer häufiger allein der politischen Motivation den Vortritt, dem das wissenschaftliche Denken deutlich untergeordnet wird.

Fraenkel neigt in der Weimarer Zeit dazu, diese Spannung, die sich im Kampf um die Einheit der Arbeiterbewegung innerhalb der Sozialdemokratie sowie der SPD gegen die Kommunisten erneut zeigt, durch den Glauben an die Ideologie der Arbeiterbewegung zu überdecken oder ganz zu verdrängen. Dabei ist Fraenkel sicherlich zuzuschreiben, dass er selbst kein ursprünglich orthodoxer Marxist ist; über sich selbst schreibt er: "Im Gegensatz zu den meisten sozialistischen Intellektuellen bin ich zur Arbeiterbewegung nicht durch die sozialistische Theorie, vielmehr zur sozialistischen Theorie durch meine

Betätigung in der gewerkschaftlichen Arbeiterbewegung auf den Gebieten des Arbeitsrechts und der Sozialpolitik gelangt"¹¹⁴.

Fraenkel ist, soweit eine persönliche Einstellung in einer rückschauenden Betrachtung überhaupt mit hinreichender Stimmigkeit beurteilt werden kann, wohl nie mit echter Überzeugung ein fundamentalistisch-orthodoxer Marxist gewesen; er hat sich allerdings, und das macht seine Zuordnung so schwierig, zeitweise durchaus als solcher geriert und seine starken Sympathien auch für ur-marxistische Klassenkampfparolen keineswegs zurückgehalten. Jedenfalls ist er, derartig ausgewiesen, in der Lage, sich gefühlsmäßig fest in den Reihen des "linken Flügels" der Sozialdemokratie zu verankern, was seinen politischen Sympathien sehr nahekommt. Dies gilt, obwohl er tatsächlich die Linie der reformistischen "Mehrheitssozialdemokratie" stützt.

Die pro-marxistischen Stellungnahmen Fraenkels sind zahlreich; er selbst hat im Rückblick solche Passagen mit dem etwas abschwächend wirkenden Adjektiv "vulgärmarxistisch" belegt. Viele seiner Schriften sind von einer Art marxistischen Grundmotivs getragen, das sich gegen Ende der zwanziger Jahre, insbesondere unter dem Eindruck des aufkommenden Erfolges der Nationalsozialisten, noch stark steigert. Allerdings fällt auf, dass der sonst so sorgfältig um eine wissenschaftliche Arbeitsweise bemühte Fraenkel, sobald er sich mit dem Marxismus beschäftigt, zuweilen inhaltlich unkritisch wird und argumentativ abflacht: So soll beispielsweise der Kampf gegen den Nationalsozialismus, der den Marxismus "vernichten" will, "mit den Mitteln des Marxismus" geführt werden¹¹⁵; der Nationalsozialismus muss den Menschen "unter Anwendung der marxistischen Methode" erklärt werden. Was sich hinter den Mitteln oder der Methode des Marxismus verbirgt, führt Fraenkel jedoch nicht aus.

Auch bei Fraenkel tritt eine für die Haltung von Teilen der politischen Linken der Weimarer Zeit nicht untypische, eigenartige Vermengung soziologischen und marxistischen Denkens auf. Fraenkel verweist auf die "sozialistische Wissenschaft", die "eine eigene marxistische Soziologie ... hervorgebracht hat"¹¹⁶. In einer solchen gemischt soziologisch-marxistischen Analyse erkennt Fraenkel beispielsweise, dass der Aufstieg *Hitlers* maßgeblich durch Wähler aus "Zwischenschichten" erfolgt ist, die zum einen der bürgerlichen Schicht entwurzelt, in der Arbeiterbewegung aber noch nicht

¹¹⁴Fraenkel, Ernst: Anstatt einer Vorrede, in: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 25.

¹¹⁵Fraenkel, Ernst: Antifaschistische Aufklärungsarbeit. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 185.

¹¹⁶Fraenkel, Ernst: Die politische Bedeutung des Arbeitsrechts. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 63.

verwurzelt sind. Diese Zwischenschichten haben "noch nicht die Verwurzelung in derjenigen Klasse gefunden ..., der zuzugehören ihr gesellschaftliches Schicksal ist"¹¹⁷. Der Nationalsozialismus, der die Verelendung nicht in der Gesellschaft, sondern in äußeren Ursachen, vor allem in dem Versailler "Friedensvertrag" und in "internationalen Abkommen" sucht, verweigert den Massen der Zwischenschichten die Erkenntnis, "dass sie proletarisiert werden müssen, weil das ökonomische Gesetz sie zur Proletarisierung zwingt, er gaukelt ihnen vor, dass ihre Proletarisierung nur das zufällige Ergebnis außenpolitischer Konstellationen sei, die abzuändern in ihre Hand gegeben sei". Dass bei den Reichstagswahlen am 14. September 1930 "nicht unbeträchtliche Arbeiterstimmen *Adolf Hitler* zugute gekommen sind", sieht Fraenkel nicht als "typische", sondern als "mehr zufällige" Vorgänge: "In Gemeinden, in denen die Arbeiterschaft durch den jahrelangen erbitterten Kampf zwischen SPD und KPD aufgerieben ist, konnte auch der Nationalsozialismus in Arbeiterkreisen Eingang finden". Deshalb muss der Kampf gegen das NS-Regime "auch indirekt gegen die KPD geführt werden"¹¹⁸.

Fraenkel hält aber zugleich entschieden am Staat der Weimarer Republik fest: Der Staat ist, wie vieles bei *Marx*, nur ein historischer Begriff, also veränderbar; *Marx* steht damit ganz im Gegensatz zu der Auffassung *Lassalles*, der von unwandelbaren naturrechtlichen Grundlagen ausgegangen war¹¹⁹. Der Marxismus in seiner unverwässerten Form sieht den Staat grundsätzlich als das Machtinstrument der herrschenden Klassen; die Aufgabe des Proletariats ist es, den bestehenden Staatsapparat zu zerschlagen und den bürgerlichen Klassenstaat durch den proletarischen Staat zu ersetzen, der seinerseits als Staat der großen Mehrheit nicht mehr Staat im alten Sinne, d. h. Herrschaftsinstitution einer Minderheit, ist. Hier scheint dem Marxismus nach seiner eigenen Überzeugung also die Erkenntnis dessen gelungen zu sein, was er aufgrund seiner streng methodischen Analyse als Aufdeckung der "Gesetze des realen Prozesses der gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Entwicklung" bezeichnet, die die "zwangsläufige Auflösung der sozialen Gegensätze in einer klassenlosen Gesellschaft der Zukunft" als notwendige und unvermeidliche

¹¹⁷Fraenkel, Ernst: Antifaschistische Aufklärungsarbeit. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 188.

¹¹⁸Zitatenfolge aus Fraenkel, Ernst: Antifaschistische Aufklärungsarbeit. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 185 f.

¹¹⁹Hierzu Raddatz, Fritz J.: Karl Marx. Hamburg 1975, S. 265.

Entwicklung vorhersagen¹²⁰. Der Marxismus prophezeit die Beendigung der Dialektik in einer Endphase der Geschichte und damit auch einen staatslosen Zustand.

Das sieht Fraenkel differenzierter. Er versteht den Staat nicht mehr als die Form der Aufrechterhaltung sozioökonomischer Klassenstrukturen und notwendigerweise als Herrschaft einer gesellschaftlichen Minderheit. Vielmehr ist der Staat "ein Produkt der jeweiligen historischen Kräftekonstellation innerhalb der politischen Sphäre der Gesellschaft". Die demokratische Organisationsform des Staates, die nach Fraenkels Auffassung sehr stark durch die organisierte sozialistische Arbeiterbewegung beeinflusst ist, enthält daher "zumindest eine Tendenz zur Aufhebung staatlicher Klassenherrschaft"¹²¹. Der bürgerlich-demokratische Staat erscheint bei Fraenkel als "strukturell neutral und autonom gegenüber den gesellschaftlichen Klassen"¹²².

Fraenkel hält demnach trotz seiner verbalen Berufungen auf den marxistischen Klassenkampf tatsächlich eine reformistische Position, die den demokratisch-dialektischen Staat als ein neutrales Instrument ansieht, das durch das "politische Kräfteparallelogramm" mit den unterschiedlichsten Inhalten gefüllt werden kann. Seine Politik verfolgt damit eine schrittweise Verbesserung der materiellen und sozialen Lage der Arbeiterschaft und eine Erhöhung ihres politischen Einflusses im bestehenden Staat. "Revolutionäre Konsequenzen" in Richtung eines radikalen Marxismus hat Fraenkel demnach nicht gezogen; es ist ihm aber gleichwohl unterstellt worden¹²³, und einzelne Passagen seines Werks sind geeignet, zum Entstehen solcher Fehlinterpretationen beizutragen.

Weiter oben war bereits thesenhaft angesprochen worden, dass Fraenkels Denken eher eine gewisse Nähe zu austromarxistischen Haltungen aufweist; dies soll nunmehr ausgeführt werden: Dabei geht es nicht so sehr um die Identität der Inhalte konkreter politischer Aussagen oder Positionen; die Anfänge des Austromarxismus liegen bereits in der frühen Kindheit Fraenkels, und die politischen und sozioökonomischen Umstände der Habsburger - Monarchie, auf die der Austromarxismus direkt reagierte¹²⁴, waren von denen der Weimarer Demokratie doch zu sehr verschieden, als das behauptet werden könnte, Fraenkel habe *diesen* Austromarxismus auf Deutschland übertragen.

¹²⁰Flechtheim, Ossip K.: Marxismus. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, a.a.O., S. 185, 188.

¹²¹Blau, Joachim: Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 224.

¹²²Blau, Joachim: Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 226.

¹²³Luthard, Wolfgang: Rezension zu: Ernst Fraenkel: Reformismus und Pluralismus. In: Kritische Justiz 3/1975, S. 331.

¹²⁴Knoll, Reinhold u.a.: Der österreichische Beitrag zur Soziologie von der Jahrhundertwende bis 1938. In: Lepsius, M. Rainer (Hrsg.): Soziologie in Deutschland und Österreich 1918-1945, a.a.O., S. 73.

Zudem hat Fraenkel Äußerungen von Austromarxisten, wie z.B. den positivistischen Ansatz *Hans Kelsens*¹²⁵, auch kontrovers diskutiert. Inhaltlich scheint Fraenkel somit eher auf den Vorgaben des Austromarxismus auf- und diese ausbauen zu wollen; bei Fraenkel fehlt, wie im Austromarxismus, zunächst das Postulat der Dominanz der Arbeiterklasse¹²⁶; die endgültige Durchsetzung des Sozialismus unter Benutzung der Mittel, die der bestehende Staat bietet, wird vielmehr auf einen in der Zukunft liegenden Zeitraum herausgeschoben.

Allerdings scheint die *Person* des bürgerlichen Intellektuellen Fraenkel in die austromarxistische Geisteshaltung und insbesondere in deren Einstellung zum "Ur-Marxismus" eher zu passen als in die Rolle des "echten" marxistischen Klassenkämpfers. Vor 1914 hatte der Austromarxismus die Bedeutung einer "Geistesgemeinschaft"; eine Gruppe "jüngerer, wissenschaftlich tätiger Genossen" repräsentierte einen vollständig "neuen Typus des Marxisten, nämlich den des akademischen Marxisten", des "Intellektuellen": "Diese Menschen waren keine Revolutionäre"; vielmehr hatten sie "im Fin-de-siècle - Wien in einer Atmosphäre äußerster intellektueller Fruchtbarkeit, getragen von bürgerlich-liberalem Neuerungs willen bei international berühmten Universitätslehrern studiert und diskutiert, ihren Geist geschult und geschärft. Das disponierte zum Wissenschaftler, zum Gelehrten und zum Philosophen - nicht zum Aktivisten und Revolutionär"¹²⁷.

Diese geistige Atmosphäre des Austromarxismus ist derjenigen vergleichbar, in der sich auch Fraenkel während der Zeit Weimarer Republik aufhält. Zahlreich sind in Fraenkels persönlichen Rückblicken die Passagen, in denen er sein wissenschaftliches Umfeld schildert und deutlich hervorhebt, das dieses an der Spitze sowohl des arbeitsrechtlichen wie des gesellschaftswissenschaftlichen Fortschritts seiner Zeit gestanden habe; typisch hierfür ist die posthume Würdigung *Sinzheimers* durch Fraenkel. Aber nicht nur im wissenschaftlichen, auch im politischen Bereich sieht sich Fraenkel jeweils in der Spitzengruppe der fortschrittlichsten theoretischen Denker verwurzelt. Fraenkel ist damit zweifellos in engstem geistigen Austausch zu Gruppen, die den Marxismus bewusst intellektuell-theoretisierend verarbeiteten und ausbauen wollen und dabei auch

¹²⁵Zur Position Kelsens im Austromarxismus vgl. Knoll, Reinhold u.a.: Der österreichische Beitrag zur Soziologie von der Jahrhundertwende bis 1938. In: Lepsius, M. Rainer (Hrsg.): Soziologie in Deutschland und Österreich 1918-1945, a.a.O., S. 77.

¹²⁶Fraenkel beruft sich hinsichtlich der Behauptung eines Gleichgewichts der Klassenkräfte auf Otto Bauer: Fraenkel, Ernst: Die Krise des Rechtsstaats und die Justiz. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 44.

¹²⁷Knoll, Reinhold u.a.: Der österreichische Beitrag zur Soziologie von der Jahrhundertwende bis 1938. In: Lepsius, M. Rainer (Hrsg.): Soziologie in Deutschland und Österreich 1918-1945, a.a.O., S. 74.

Forschungsergebnisse anderer Wissenschaften nicht außer Acht lassen; dabei konnten sich solche Gruppen im Vergleich zur vorherrschenden, die einzelnen Fachgebiete streng eingrenzenden Wissenschaftstheorie durchaus als "modern" fühlen. Diesen akademisch-theoretischen Umgang mit dem Marxismus auf der Basis einer "sozialistischen Gefühlsstimmung" hatte allerdings der Austromarxismus als erster vorgelebt, insoweit baut Fraenkel auf dem Austromarxismus auf.

Schon die frühen Austromarxisten hatten die Absicht, "den Marxismus von seinen metaphysischen Elementen (zu) befreien, vor allem vom philosophischen Materialismus"; damit wollten sie "den sachlichen Zusammenhang des Marxismus als soziale Theorie mit irgend einer Weltanschauung ablehnen"¹²⁸. Dieser Grundgedanke galt ungeachtet der Flügelkämpfe zwischen "Rechts" und "Links" fort, die später¹²⁹ auch im Austromarxismus auftraten und seine "Geistesgemeinschaft" zunehmend zerfallen ließen¹³⁰. Demgegenüber stellt Fraenkel seine Hypothesen zwar als "reine", von jenseits logisch-systematischer Argumentation stehenden Komponenten unbeeinflusste Theorien vor; tatsächlich erweisen sie sich aber durchweg als einseitig durch das Leitbild der organisierten sozialistischen Arbeiterbewegung geprägt und damit auch weltanschaulich gebunden. Auch hier bilden Anspruch und Wirklichkeit des Fraenkel der Weimarer Zeit somit nicht unbedingt eine Einheit: Er gibt sich als über den Dingen stehender akademischer Intellektueller, will aber eigentlich die "Sache der Arbeiterbewegung" wissenschaftlich untermauern und rechtfertigen.

Fraenkel kann in der Weimarer Zeit als eines der Beispiele für den letztlich gescheiterten Versuch gesehen werden, eine Synthese von sozialistischen und demokratischen Konzeptionen im bestehenden Staat der Weimarer Republik zu erreichen. Er steht in der Reihe sozialistischer Staatstheoretiker und teilt mit vielen von ihnen das Scheitern ihrer Konzeptionen.

Erst mit der Aufnahme wissenschaftlicher Analyse auch im politischen Bereich, die wesentlich durch die Beschäftigung mit der Struktur des Totalitarismus der Nationalsozialisten erfolgt, entstehen auch Zweifel am Marxismus, da sich die

¹²⁸Knoll, Reinhold u.a.: Der österreichische Beitrag zur Soziologie von der Jahrhundertwende bis 1938. In: Lepsius, M. Rainer (Hrsg.): Soziologie in Deutschland und Österreich 1918-1945, a.a.O., S. 75 f.

¹²⁹Etwa ab 1918 wurde das Theorie-Praxis-Verhältnis auch für den Austromarxismus zur Entscheidenden Frage: Hierzu Leser, N.: Zwischen Reformismus und Bolschewismus. Der Austromarxismus als Theorie und Praxis, Wien 1968.

¹³⁰Den rechten Flügel des Austromarxismus vertraten beispielsweise Karl Renner und Hans Kelsen, den linken Max Adler; zwischen beiden stand Otto Bauer auf einer mittleren Position. Diese Sichtweise ist entnommen aus: Knoll, Reinhold u.a.: Der österreichische Beitrag zur Soziologie von der Jahrhundertwende bis 1938. In: Lepsius, M. Rainer (Hrsg.): Soziologie in Deutschland und Österreich 1918-1945, S. 77 f, insbesondere S. 79 ff.

Ähnlichkeit des Aufbaus faschistischer und bolschewistischer Systeme nicht mehr leugnen lässt. Aus diesen Zweifeln folgt dann die eingehende wissenschaftliche Beschäftigung Fraenkels mit der gesellschaftsphilosophisch-anthropologischen Grundlage totalitaristischer Systeme und zugleich die Gegenüberstellung mit der politischen Fortentwicklung der Demokratie in Amerika; eingestellt wird diese Arbeit in die historische Analyse Fraenkels, durch die die Ursprünge monistischen und pluralistischen Denkens aufgedeckt werden. Während seiner Emigration hat Fraenkel dann endgültig mit dem Marxismus gebrochen. Den Abstand zum Marxismus gewinnt Fraenkel über zwei unterschiedliche Wege: Zum einen über seine persönlichen Erfahrung des totalitären Charakters des Kommunismus, zum anderen über die theoretische Erkenntnis der Aufdeckung der Ideologie als konkret überprüfbares Vorurteil, in dem einzelne oder Gruppen befangen sind.

Das enge Näheverhältnis Fraenkels zum Marxismus verliert sich über die Erlebnisse des Totalitarismus der Nationalsozialisten in der Weimarer Republik sowie im Dritten Reich und der Kommunisten in Korea. Es ist kein plötzlicher Bruch, sondern ein Abschied in Etappen, der sich über mehrere Jahre hinzieht; keine einmal gefällte Entscheidung, sondern aufgrund der Erlebnisse eine stetige Wegentwicklung von marxistischen Vorstellungen, die auf verschiedenen Stufen überprüft wird und dabei immer wieder Stützung erfährt; genauso wie sich Fraenkel in der Weimarer Zeit nicht abrupt, sondern langsam immer mehr in die Nähe des Marxismus manövriert hat, wird er jetzt auch in seiner zunächst zurückhaltenden und zögerlichen Ablehnung immer sicherer, bis er nach seiner Rückkehr aus Korea für marxistische Positionen schließlich gar nichts mehr übrig hat und sie leidenschaftlich bekämpft.

Ein ganz wesentlicher praktischer Auslöser der Zerstörung seiner gleichwohl vorhandenen großen Sympathie für den Marxismus ist der Stalin-Hitler-Pakt. Dieser kurz vor Ausbruch des Zweiten Weltkriegs geschlossene Nichtangriffspakt mit der UdSSR, in dessen geheimen Zusatzprotokoll die Aufteilung ganz Ostmitteleuropas in deutsche und sowjetische Interessensphären und eine Demarkationslinie mitten durch Polen vorgesehen waren, demontierte "die Illusion, dass eine Voll-Sozialisierung zu einer - weil klassenfreien - "wahren" Demokratie zu führen vorbestimmt sei"¹³¹. Er zeigte, dass auch die UdSSR zu einer offensiven und expansionistischen Politik übergegangen war¹³².

¹³¹Fraenkel, Ernst: Anstatt einer Vorrede. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 26.

¹³²Fraenkel, Ernst: Aussichten einer deutschen Revolution. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 279.

Doch steht der Stalin-Hitler-Pakt nur als ein Glied einer Kette von Eindrücken und Erlebnissen, durch die die Wandlung im Denken Fraenkels hervorgerufen wird. Vor dem Kriegsausbruch 1939 war Fraenkels Analyse des nationalsozialistischen Systems, die Theorie des Doppelstaates, die in ihren Grundthesen bereits in Deutschland festgestanden hatte, im amerikanischen Exil weitgehend zusammengefasst worden¹³³. Über den Pakt *Stalins* mit *Hitler* dürfte Fraenkel erstmals eingehend die strukturelle Ähnlichkeit der totalitären Systeme vor Augen getreten sein, wengleich er schon früher dem Bolschewismus ablehnend gegenübergestanden hat.

Fraenkel enthüllt die Selbsteinschätzung des Marxismus, er sei eine wissenschaftliche Theorie, und erkennt in ihm demgegenüber eine Bewegung, die später als "revolutionäre Aktionslehre" bezeichnet werden wird, deren ursprünglicher Sinn darin besteht, der Rechtfertigung seiner politischen Zielsetzung" zu dienen.

Das Wissen um die historisch-kulturellen Ursprünge des Marxismus lässt Fraenkel zudem die marxistische Lehre nicht mehr als neuartige originäre Form einer Synthese politischen und wissenschaftlichen Denkens, sondern als nur eine Entwicklung in einer Reihe historischer Folgen erkennen, die im Gegensatz zu den geistigen Grundlagen stehen, die Fraenkel in den westlichen Demokratien ausmacht. Der Marxismus wird demnach nicht isoliert für sich gesehen abgelehnt, sondern zusammen mit einer gesamten, letztlich utopiegeleiteten Entwicklung, die insgesamt mit den Idealen der westlichen Demokratie für Fraenkel methodisch unvereinbar ist.

Dem schließt sich das politiksoziologische Denken des späteren Fraenkel an, das sich um die Vermeidung jeder Utopie bemüht, wengleich es die Politische Soziologie durchaus als wertende Wissenschaft versteht¹³⁴.

¹³³Fraenkel, Ernst: Vorwort zur deutschen Ausgabe 1974. In: *Der Doppelstaat*, Frankfurt/Main u.a. 1974, S. 11.

¹³⁴Fraenkel, Ernst: *Die Wissenschaft von der Politik und die Gesellschaft*. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): *Reformismus und Pluralismus*, a.a.O., S. 339.

Die Reaktion Fraenkels auf das Scheitern der Weimarer Demokratie

Fraenkel durfte spätestens mit der Einsetzung der Regierung v. *Papen* geahnt haben, dass sein Konzept der dialektischen Demokratie nicht mehr hergestellt werden konnte¹³⁵. Zugleich konnte er aber eine Alternative nicht anbieten. Er unterstützte demnach auch weiterhin die "offizielle" Politik seiner Partei, die nach dem von ihm heftig kritisierten Ausscheren der SPD aus der Regierungsverantwortung Anfang 1930¹³⁶ in die abwartende Tolerierungspolitik übergang und vollzog die Spaltung nicht mit, die Teile der Parteilinken nach 1930 mit dem Austritt bzw. Ausschluss aus der SPD und der Gründung der Sozialistischen Arbeiterpartei Deutschlands (SAPD) eingeleitet hatten. Stattdessen bezeichnete er die Präsidialdiktatur als kommissarisch und unterstellte ihr, auf die Wiederbelebung des Parlamentarismus zu zielen¹³⁷. Auch die Parteiführung der SPD propagierte die strikte Einhaltung der Verfassung als wirksamstes Mittel gegen den zunehmenden Abbau der Demokratie¹³⁸.

Seine Vorschläge zur Verfassungsreform - Einführung eines konstruktiven Misstrauensvotums, Einführung eines Rechts des Reichspräsidenten, über die Aufrechterhaltung von Notverordnungen einen Volksentscheid herbeiführen zu können sowie die Einschränkung des reichspräsidentiellen Rechts zur Parlamentsauflösung¹³⁹ - haben allesamt das Ziel, die zersplitterte parlamentarische Opposition zusammenzuführen. *Otto Kirchheimer*, der anders als Fraenkel in Theorie und Praxis ursprünglich marxistische Positionen vertritt, wirft ihm deshalb vor, für die Zeit einer uneinigen Opposition eine Legalisierung bürokratischer Herrschaftsmethoden zu stützen, da das Parlament keinen bestimmenden Einfluss mehr ausüben könne¹⁴⁰. Doch sieht Fraenkel anders als *Kirchheimer* das Motiv in der Rettung des Staates und der Verfassung; hierzu müssten äußerstenfalls auch demokratische Prinzipien preisgegeben werden; damit zeigt Fraenkel eindeutig integrative Tendenzen.

¹³⁵Blau, Joachim: Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 246.

¹³⁶Es mag eine gewisse Sympathie für die Sozialdemokratie in der Arbeit Blaus mitschwingen, wenn er diese deutliche Kritik Fraenkels nicht erwähnt und zugleich die Darstellung liefert, dass die SPD aus der Regierungsverantwortlichkeit deshalb ausscheiden "musste", weil sie nur bis zu einer gewissen Grenze den Abbau von Löhnen, Gehältern und Sozialleistungen "mittragen konnte": Hierzu Blau, Joachim: Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 237.

¹³⁷Blau, Joachim: Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 243.

¹³⁸Bracher, Karl Dietrich: Die Auflösung der Weimarer Republik. 5. Auflage Villingen 1971, S. 519.

¹³⁹Fraenkel, Ernst: Verfassungsreform und Sozialdemokratie. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 89 ff.

¹⁴⁰Vgl. Kirchheimer, Otto: Verfassungsreform und Sozialdemokratie. In: Funktionen des Staats und der Verfassung - Zehn Analysen, Frankfurt/Main 1972, S. 88.

Fraenkels Demokratietheorie der Weimarer Zeit vermengte zwei unterschiedliche Komponenten miteinander: Eine auf Integration hin angelegte wissenschaftlich-theoretische Position und eine davon abgesetzte, vom Leitbild des Klassenkampfes her bestimmte, dogmatisierte politische Haltung. Es ist nicht zuletzt das Verdienst Fraenkels, nach dem Wandel seines Denkens die Unterschiedlichkeit dieser Komponenten so aufgezeigt zu haben, dass sie heute deutlich trennbar sind; damals, so liest sich jedenfalls Fraenkel im Rückblick, habe er dies noch nicht vermocht und deshalb mag er wohl auch den darin liegenden Widerspruch nicht als solchen empfunden haben, vielleicht, weil ihm aufgrund der großen Sympathien, die er für die Arbeiterbewegung empfand, die erdrückende Übermacht der Ideologien damals nicht bewusst geworden ist. Damit zeigt sich auf einer anderen Ebene bei Fraenkel in typischer Weise das Ringen mit und schließlich die Abkehr von dem insbesondere für das 19. und den ersten Teil des 20. Jahrhunderts vorherrschenden Denken in Utopien und Ideologien.

Das Werk Fraenkels aus der Weimarer Zeit kann als ein Beispiel für die Bedeutung angeführt werden, die die sozialistische Utopie mit ihrem Bild einer idealen Gemeinschaft als ideelle Grundlage der deutschen politischen und gewerkschaftlichen Arbeiterbewegung¹⁴¹ innehatte. Die Kombination dieses idealen Gesellschaftsbildes mit der Behauptung der marxistischen Theorie, die Verwirklichung dieses Bildes in wissenschaftlich-nachvollziehbarer Weise als Notwendigkeit vorhersagen zu können, führte eine Verabsolutierung dieser Vorstellungen herbei; damit wurde die sozialistische Utopie zur Ideologie¹⁴². Abstriche an dieser Ideologie wurden in weiten Kreisen der organisierten Arbeiterbewegung als "Verrat an der Lehre" gewertet und leidenschaftlich bekämpft. Auch Fraenkel ist schließlich zu Beginn der dreißiger Jahre durch den geradezu als Notwendigkeit erachteten Anspruch geprägt, die Ideologie der Arbeiterbewegung als Grundlage seiner Verfassungstheorie zu nehmen und damit die Theorie wissenschaftlich systematisieren und rechtfertigen zu wollen.

¹⁴¹Zur engen Verbindung der aufkommenden deutschen Arbeiterbewegung insbesondere mit den Gewerkschaften und der SPD und damit auch mit deren Programmen vgl. Ritter, Gerhard A.: Arbeiterbewegung. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik., S. 23 f.

¹⁴²Zur Unterscheidung von Ideologie und Utopie vgl. Mannheim, Karl: Ideologie und Utopie, Frankfurt 1969. "Für Mannheim bezeichnet Ideologie das Denken der Herrschenden, die ihre Interessen so sehr mit einer Situation verbinden, dass sie die Fähigkeit verlieren, bestimmte Tatsachen zu sehen, die sie in ihrem Herrschaftsbereich beeinträchtigen könnten. Dagegen ist utopisches Denken unterdrückten Gruppen eigen." Allerdings vertritt Mannheim die "oft kritisierte Ansicht, dass es den Intellektuellen gelingen könne, durch 'Synthese' der verschiedenen ideologischen Standpunkte das 'falsche Bewusstsein' zu überwinden." Hierzu Euchner, Walter: Ideologie. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Politische Theorien, a.a.O., S. 193.

Allerdings zeigt sich, dass Fraenkel trotz der Übernahme eindeutiger Kampfparolen offenbar davor zurückscheut, die "reine" marxistische Lehre vollständig in seine Theorie zu übernehmen, zumindest aber seine wissenschaftliche Arbeit ganz konsequent ausschließlich auf Methode und Ziele des Marxismus auszurichten. Vielmehr kann der Eindruck entstehen, dass Fraenkel auch aus dem Gedankengebäude des Marxismus diejenigen Passagen entnimmt, die ihm zur Verwirklichung seiner persönlich als durchsetzungswert erkannten Ziele opportun erscheinen, auf die Übernahme des kompletten marxistischen Theoriegebäudes aber verzichtet.

Je intensiver Fraenkel die marxistische Materie übernimmt, und das ist zu Beginn der dreißiger Jahre zunehmend der Fall, desto plastischer tritt das Bild des Staates von Weimar als eigentliches Werk der Arbeiterbewegung und Verkörperung ihrer Ziele nicht nur als politische Deutung, sondern als gefestigte wissenschaftliche Überzeugung hervor. Mit dieser Unsicherheit im Umgang mit einem "wissenschaftlichen Marxismus" steht Fraenkel keineswegs isoliert alleine. Die Überlagerung der ursprünglich reformistischen Arbeiterbewegung durch marxistisches Gedankengut wird vielmehr allgemein zum Problem der SPD wie im konkreten Fall für Fraenkel. Auch Fraenkel steht in der Weimarer Zeit vor der Schwierigkeit, einen Weg zwischen dem von den linken Parteikreisen zumindest theoretisch angestrebten, oft aber auch praktisch verfochtenen Endziel einer klassenlosen Gesellschaft auf dem Weg einer revolutionären Umwälzung und der vor allem von der Parteiführung eingeschlagenen Richtung der reformistischen Politik zu finden.

Fraenkel hat seinen Bezug zum Marxismus nicht wie andere Intellektuelle auf dem "normalen" und üblichen Weg über die theoretische Schulung, sondern über seine praktische Tätigkeit in der Arbeiter- und Gewerkschafterbildung gefunden. Dass sich Fraenkel für den Marxismus entscheidet, hat jenseits der wissenschaftlichen Beschäftigung Fraenkels offenbar auch mit seinem leidenschaftlich-emotionalen Einsatz für die Arbeiterbewegung zu tun; der marxistischen Zusammenführung einer Revolutionsstrategie zur Verbesserung der Lage des Proletariats und des Selbstanspruchs, den utopischen Sozialismus in eine wissenschaftliche zwingende Gesetzmäßigkeit übertragen zu haben, kann sich der bürgerliche Intellektuelle Fraenkel mit seiner Begeisterung für die Arbeiterbewegung wohl nicht entziehen, zumal nachdem er erkannt hat, dass die Ziele der reformistischen Arbeiterbewegung mit traditionellen Mitteln nicht zu erreichen sind.

Die Abkehr von der Überzeugung in die wissenschaftliche Theorie des Marxismus betrifft demnach bei Fraenkel weniger den wissenschaftlichen Bereich; hier hat er

"Marxismus pur" nie vollständig übernommen, wenngleich verbale Tendenzen in diese Richtung durchaus auftreten; diese Äußerungen müssen aber in ihrem "Kontext"¹⁴³ gesehen und aus ihrem konkreten historischen Umfeld heraus beurteilt werden. Fraenkel hat aber in seiner geschichtlichen Vorstellung sein Verständnis einer originären historischen Entwicklung nicht durch die "marxistische Gesetzlichkeit" ersetzt; er hat in der Rechtstheorie naturrechtliche Überlegungen nicht durch klassenfixierte Ansätze vollständig verdrängt; und er hat trotz einer starken Hinwendung nicht die repräsentative parlamentarisch-demokratische Willensbildung durch die plebiszitäre Radikaldemokratie ersetzen wollen.

Die pluralistische Demokratie

In Diskussionen der Exil-SPD über die Wiedererrichtung des demokratischen Deutschland bezieht Fraenkel die deutliche Gegenposition zu *Friedrich Stampfer*, dem ehemaligen Chefredakteur des Vorwärts und Mitglied des Vorstands der Exil-SPD in Prag: Dieser fordert auf der "Landeskonferenz deutschsprachiger Sozialdemokraten und Gewerkschafter" 1943 in New York die Revolution der Arbeiterbewegung. Fraenkel und andere widersprechen dem energisch; Fraenkel argumentiert mit dem fehlenden Interesse, das die Alliierten den Aussichten einer Revolution im besiegten Deutschland entgegenbrächten sowie mit dem desolaten inneren Zustand der Arbeiterbewegung. Damit vollzieht er auch offen den Bruch mit der Revolution und zeigt seine Verbundenheit mit dem reformistischen Flügel der Arbeiterschaft.¹⁴⁴

Trotzdem stellt er sich auch jetzt noch in die Reihe derer innerhalb der Exil-SPD, die die Wiederauferstehung der deutschen Arbeiterbewegung "ersehnen" und "erhoffen"; er will einen "freien Volksstaat des sozialen Rechts" verwirklicht sehen. Doch kann eine Revolution wegen der zu erwartenden ablehnenden Haltung der Siegermächte und wegen der "Desorganisation" der Arbeiterschaft keinen Erfolg haben. Die Organisation der Arbeiterschaft ist durch die Nationalsozialisten aufgebrochen worden, so dass nunmehr die Trennungslinie mitten durch das Proletariat hindurchgeht".

Doch noch in seiner Zeit in Amerika hat er den Glauben an die Arbeiterbewegung keineswegs aufgegeben. Fraenkel erkennt richtig die amerikanische Strategie und sieht

¹⁴³Hierzu Blau, Joachim: Sozialdemokratische Staatstheorie in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 240 sowie 241 ff.

¹⁴⁴Esche, Falk/Grube, Frank: Einführung in die Texte. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 40.

die Gefahr der schon in der Rheinlandbesetzung ab dem Jahr 1918 vorherrschenden amerikanischen Überzeugung, dass "ein ungestörter demokratischer Entwicklungsprozess notwendig friedliche Resultate hervorbringen müsse"¹⁴⁵; er warnt dementsprechend vor einer Übertragung der amerikanischen politischen Philosophie auf den deutschen Herrschaftsbereich und fordert die "Respektierung der politischen Tradition des besetzten Landes"¹⁴⁶. Während *Carl Joachim Friedrich*, der das Fraenkelsche Theorem des Doppelstaates übernimmt, davon ausgeht, dass mit dem Wegfall des Nazi-Regimes der Sektor des Normenstaates "automatisch" wiederbelebt und das Vakuum des Nazistaates ausfüllen wird¹⁴⁷, beurteilt Fraenkel die Situation differenzierter und hebt die Schwierigkeit hervor, den verbliebenen Kern des Normenstaates von den Überresten der Nazizeit zu säubern und dergestalt eine "ans Recht gebundene Regierung" wieder herzustellen.¹⁴⁸

Da mit dem Sieg der Alliierten zunächst "ein Ausnahmezustand den anderen" ersetzt, muss dies zur Beseitigung deutscher Institutionen führen. Diese Beseitigung muss jedoch, so Fraenkel, durch "positive Maßnahmen ergänzt werden", um damit den Deutschen innerliche Klarheit darüber zu verschaffen, dass es bei der Anpassung des neuen Regimes an die Ideale der Rechtsstaatlichkeit, dem "Grundprinzip der westlichen Welt", wesentlich auf ihre Mitwirkung ankommt. Er fordert daher zunächst ganz allgemein, ohne die Arbeiterbewegung ausdrücklich zu nennen, den "autonomen Kräften in Deutschland eine Chance zu geben, ihre eigenen Organisationen wieder aufzubauen, von denen schließlich auch der demokratische Wiederaufbau ausgehen kann"¹⁴⁹.

Dass er die Arbeiterbewegung aber als wesentliche autonome Gruppe in Deutschland ansieht und sie für ihn ein maßgebendes "Element der spezifisch deutschen politischen Tradition"¹⁵⁰ darstellt, lässt er außer Zweifel¹⁵¹. Dabei zeichnet er ein Bild der Arbeiterschaft, das der gegebenen Realität nicht, jedenfalls nicht mehr, entspricht: Die

¹⁴⁵Fraenkel, Ernst: Die Rheinlandbesetzung 1918-23 - Ein Modellfall für das besiegte Deutschland? In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 251.

¹⁴⁶Esche, Falk/ Grube Frank: Einführung in die Texte. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O. S. 38.

¹⁴⁷Friedrich, Carl Joachim, Military Government as a Step Toward Self-Rule, a.a.O.

¹⁴⁸Fraenkel, Ernst: Die Rheinlandbesetzung 1918-23 - Ein Modellfall für das besiegte Deutschland? In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 254.

¹⁴⁹Fraenkel, Ernst: Die Rheinlandbesetzung 1918-23 - Ein Modellfall für das besiegte Deutschland? In: Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 256 f.

¹⁵⁰Esche, Falk/Grube, Frank: Einführung in die Texte. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 38.

¹⁵¹Fraenkel, Ernst: Aussichten einer deutschen Revolution. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 285.

"Arbeiterschaft" repräsentiere die Mehrheit der deutschen Bevölkerung; sie weise eine "stolze Tradition selbständiger Organisationen" auf; sie sei "der Erzfeind des Nationalsozialismus"; die "Masse der Widerstandskämpfer" setze sich aus Arbeitern zusammen; die "Arbeiterschaft" sei "die einzige Gruppe in Deutschland, die internationalistisch denkt"; die weltweite "Solidarität der Arbeiterklasse" gehöre zu den "grundlegenden Dogmen der Weltanschauung der deutschen Arbeiterschaft"¹⁵². Das alles, obwohl Fraenkel erst kurze Zeit vorher erklärt hatte, dass "die Arbeiterschaft" als "Leitstern unseres politischen Denkens" eine "Erinnerung" und eine "Hoffnung" sei, aber "keine politische Realität" mehr darstelle¹⁵³. Und dann folgt ein zweifelnder Satz, der das Verhältnis zum Bolschewismus betrifft: "Die Arbeiterschaft ist empfänglicher für die kommunistische Propaganda als andere Teile der Bevölkerung, weil die Bolschewisten sich in erster Linie an die Arbeiter wenden; der Kommunismus hat unter den deutschen Arbeitern immer wieder einen beträchtlichen Einfluss gehabt. Man wird die deutschen Arbeiter nur dann davon abhalten, der kommunistischen Propaganda zu folgen, wenn dieser durch die aktive Beteiligung der Arbeiterschaft an den Aufgaben des Wiederaufbaues entgegengewirkt wird"¹⁵⁴. Die Einheit der "Arbeiterschaft" soll gleichwohl "zur Säuberung der Nazi-Administration", zur "Sicherung von Ruhe und Ordnung", zur "Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit", zur "Sicherung der Beschäftigung für die deutschen Arbeiter" und zur "Schaffung der Grundlagen für ein neues Deutschland des Wiederaufbaus und der Reform innerhalb einer europäischen Gemeinschaft" herangezogen werden, weil von ihr "Zusammenarbeit erwartet" werden kann, "zumal die Arbeiterschaft die einzige Gruppe in Deutschland ist, die voll hinter der Weimarer Verfassung stand"¹⁵⁵. Hier treten sachliche Brüche in der Beurteilung der Arbeiterbewegung durch Fraenkel auf.

Andererseits bleibt über die Bedeutung, die er der Arbeiterschaft zuspricht, das Bemühen Fraenkels um die Verbesserung der Lage der Arbeiter nach dem Ende des III. Reichs unverkennbar: Er will auf jeden Fall erreichen, dass das Arbeitsrecht der NS-Zeit mit seiner ausschließlichen Regelungsbefugnis für staatliche Vertreter und Unternehmer abgeschafft und die Lage der Arbeiterschaft dadurch verbessert wird. Er geht davon aus, dass sich "das Klassenbewusstsein der deutschen Arbeiterschaft" im

¹⁵²Fraenkel, Ernst: Die künftige Organisation der deutschen Arbeiterbewegung. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 285 f.

¹⁵³Fraenkel, Ernst: Aussichten einer deutschen Revolution. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 278.

¹⁵⁴Fraenkel, Ernst: Die künftige Organisation der deutschen Arbeiterbewegung. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 286.

¹⁵⁵Fraenkel, Ernst: Die künftige Organisation der deutschen Arbeiterbewegung. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 294.

Falle, dass diese keine Gelegenheit bekommt, im arbeitsrechtlichen Bereich, "den sie als ihre eigene Domäne betrachtet", mitzuwirken, "hauptsächlich gegen die fremden Streitkräfte richten" würde. Die "Beteiligung" der Arbeiterschaft am Wiederaufbau erlangt somit eine essentielle Notwendigkeit, um zu vermeiden, dass nach dem Zusammenbruch "zahlreiche Arbeiter zum ersten Mal einer nationalsozialistischen Ideologie zum Opfer fallen", die widrigenfalls "in anderer Erscheinungsform in Enttäuschung und Hoffnungslosigkeit fruchtbaren Boden finden wird"; so wird für Fraenkel "die Verminderung eines neuen Nationalsozialismus" zu einer "Frage der vernünftigen Sozialpolitik"¹⁵⁶. Damit verbindet er zugleich politische Forderungen: "Die Doppelforderung, nicht nur Vollbeschäftigung zu garantieren, sondern das Beschäftigungsverhältnis unter die Regeln eines sozialen Rechtes zu stellen, sollte als das vornehmste Mittel zur Überwindung des Nationalsozialismus und damit der Sicherung des Weltfriedens erkannt werden", schreibt Fraenkel an der Jahreswende 1943/44¹⁵⁷. Obwohl abgeschwächt, ist in seinem Denken das Leitbild der Arbeiterbewegung demnach noch von Bedeutung.

Weitere zehn Jahre später ist in der Beurteilung Fraenkels die Verabschiedung des bestimmenden Leitbildes der Arbeiterbewegung vollendet¹⁵⁸. Der Gedanke der Arbeiterbewegung ist als eine autonome Gruppe innerhalb des Staates gegenwärtig, deren Interessen sich Fraenkel auch weiterhin verbunden weiß; die ausschließliche und bestimmende Rolle "der Arbeiterschaft" bei der Interessenvertretung hat sich jedoch verloren. Fraenkel erkennt, dass "alle politischen Werte als diesseitige Werte nur eine relative Gültigkeit beanspruchen können". Der antitotalitäre moderne Verfassungsstaat der westlichen Welt ist "seiner Natur nach ... ein pluralistischer Staat". Damit stellt Innenpolitik "den Konkurrenzkampf autonomer gesellschaftlicher Gruppen um die Gestaltung des Staatswillens" dar. In ihm tritt das Politische "an der Nahtstelle zwischen Staat und Gesellschaft in Erscheinung". Die Politik hat die Funktion der Transformation: "... Gesellschaftlich gebildetes Denken und Wollen ..." soll "in staatliches Handeln" transponiert und "gleichzeitig staatliches Handeln im gesellschaftlichen Bewusstsein" lebendig gemacht und erhalten werden. Während der "totalitäre Staat ... die Gesellschaft in den Staat absorbiert", "integriert" der antitotalitäre Staat "den Staat in die Gesellschaft und die Gesellschaft in den Staat". Nunmehr

¹⁵⁶Fraenkel, Ernst: Die künftige Organisation der deutschen Arbeiterbewegung. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 295.

¹⁵⁷Fraenkel, Ernst: Zehn Jahre ohne Betriebsrätegesetz. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 304.

¹⁵⁸Hierzu Fraenkel, Ernst: Akademische Erziehung und politische Berufe. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 315 ff.

jenseitig aller klassengebundenen Vorstellungen erhebt Fraenkel den pluralistischen fairen Wettbewerb zu der Grundlage, die die um die Macht im Staat ringenden autonomen Gruppen respektieren müssen; davon hängt der Bestand des parlamentarisch-demokratischen Rechtsstaates ab. In Gefahr sieht Fraenkel diese Demokratie durch die drohende totalitaristische Unterwanderung¹⁵⁹.

Fraenkels Abkehr vom theoretischen Marxismus hat viel mit der Zurückführung des radikalen Demokratieverständnisses auf "heteronom legitimierte"¹⁶⁰ Demokratievorstellungen zu tun. Fraenkel kommt in seinem Denken nach der Erfahrung des Totalitarismus zunehmend dahin, solche Thesen, nach denen etwas wie ein vorgegebenes objektiv erkennbares gesellschaftliches Gemeingut existiert, abzulehnen. Der Marxismus stellt jedoch nicht die erste Erscheinungsform eines derartigen Denkens dar; er ist vielmehr nur ein Beispiel, dem andere sowohl vorausgegangen als auch nachgefolgt sind¹⁶¹.

Strukturelles Kennzeichen einer heteronom legitimierten Demokratie ist eine monopolitische Massenorganisation¹⁶². Gleichzeitig verwendet die heteronom legitimierte Demokratie eine apriorische Gemeinwohlkonzeption. Der Ursprung der Lehre von der heteronom legitimierten Demokratie im modernen politischen Denken geht nach Fraenkel auf *Rousseau* zurück. Im Denken *Rousseaus* deckt Fraenkel Verspannungen auf, aus denen sich einander widersprechende Aussagen ergeben. Vielleicht die bedeutsamste dieser Verspannungen ist die Aporie in der Souveränitätslehre *Rousseaus*: Das Volk ist zwar so souverän, dass es alle Gesetze erlassen, ändern und auch rückgängig machen kann, es ist aber nicht in der Lage, sein eigenes "Grundgesetz" zu formulieren. Die Souveränität ist somit in den Augen *Rousseaus* unfähig, ihren entscheidenden Inhalt selbst zu gestalten; damit ist jedoch auch die Gefahr gegeben, dass sie selbst zum bloßen Formalismus gerät. Genau das sieht *Rousseau* jedoch nicht, wenn er den göttlich inspirierten Gesetzgeber die Redaktion des "Grundgesetzes" übernehmen und damit dem Volk den Weg weisen lässt: Der Staat erhält aufgrund dieser radikalen Volkssouveränität eine Machtfülle und

¹⁵⁹Fraenkel, Ernst: Akademische Erziehung und politische Berufe. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 331.

¹⁶⁰Fraenkel, Ernst: Strukturanalyse der modernen Demokratie. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 414.

¹⁶¹Schultze, Rainer-Olaf: Gemeinwohl. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Politische Theorien, a.a.O., S. 139

¹⁶²Fraenkel, Ernst: Strukturelemente der modernen Demokratie. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 417 f.

Verfügungsgewalt, die sich für die Freiheit des Individuums bedrohlich auswirken kann, wie sich ja auch in der Erfahrung des Totalitarismus gezeigt hat¹⁶³.

Fraenkel hat aufgedeckt, dass das Grundmotiv des von außen eingesetzten "Wissenden" in totalitaristischen Systemen in der gleichen strukturellen Bedeutung, aber mit variierender Begründung wiederholt wird. Er verweist zunächst auf *Robespierre*, der sich selbst als "frei von selbstsüchtigen Motiven und Zielen" erachtete und damit in der Lage glaubte, "aus den Maximen der Vernunft die Regeln eines allgemein gültigen 'richtigen' Zusammenlebens der Menschen ableiten zu können"; ihm folgte der von der Vorsehung begnadete charismatische Führer: Dann verweist Fraenkel auf den Marxismus, der von dem "wissenschaftlich gebildeten Gelehrten" ausgeht, der "befähigt ist, durch Aufdeckung der Bewegungsgesetze der Gesellschaft zu erkennen, was notwendig ist, um den historisch notwendigen Sprung aus dem Reich der Notwendigkeit in das Reich der Freiheit zu vollziehen¹⁶⁴". Als weitere Ausprägung der heteronom legitimierten Diktatur nennt Fraenkel den Nationalsozialismus, der mit Hilfe manipulierter Plebiszite "den Willen des Diktators als Ausdruck einer heteronom legitimierten demokratischen Entscheidung" zu rechtfertigen suchte.

Vielleicht am treffendsten hat Fraenkel selbst den Wandel in seinem politischen Denken an einer Stelle geschildert, an der er die Anforderungen an das Selbstverständnis beschreibt, das sich die Deutschen Parteien im Umgang mit der modernen parlamentarischen Demokratie zulegen müssen: Fraenkel fordert insbesondere ein konsequentes Bekenntnis der Parteien zu ihren unmittelbaren politischen Zielen ohne eine allzu große ideologische Überhebung; dann fügt er eine Bemerkung an, mit denen die Parteien gemahnt werden sollen, nicht zu inhaltsleeren Politmaschinen zu werden, die aber zwischen den Zeilen auch den Wandel in seiner Einstellung deutlich hervortreten lässt: "Wir benötigen", so schreibt er im Jahr 1959, "aber auch Parteien, die trotz aller Bekenntnisse zu der Notwendigkeit einer pragmatischen Haltung zur Politik mit einem letzten Rest wehmütiger Romantik sich der Träume ihrer Jugend nicht schämen, als es noch so schön war in der Politik, weil wir wirklich geglaubt haben, dass Prinzipien die Welt regieren"¹⁶⁵.

¹⁶³Hierzu Fraenkel, Ernst: Strukturelemente der modernen Demokratie. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 415.

¹⁶⁴Fraenkel, Ernst: Strukturanalyse der modernen Demokratie. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 417.

¹⁶⁵Fraenkel, Ernst: Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 31.

3. Orientierung an Leitbildern

Zur Bedeutung des Leitbildes im Denken Fraenkels

Bevor das konkrete Leitbild Fraenkels näher beleuchtet werden soll, ist zunächst die Funktion aufzuzeigen, die das Leitbild als eine idealhafte, richtungsweisende Vorstellung über die äußere Wirklichkeit im Denken Fraenkels einnimmt: Fraenkel zeigt die nach seiner Überzeugung bestehende notwendige Verbundenheit des politischen Denkens mit derartigen Leitbildern auf: "Einem jeden politischen Denken und Handeln, einer jeden politischen Norm und einem jeden politischen System" sind "Wertvorstellungen" unbedingt "inhärent". Dabei weiß Fraenkel sehr wohl um die auf die jeweils einzelne Person zugeschnittene Anerkennung des Leitbildes: "Gewiss bleibt es dem einzelnen unbenommen", diese "Wertvorstellungen - einschließlich der Idee des Gemeinwohls - damit abzutun, dass er sie als Ideologien zu enthüllen, wenn nicht gar als wertlose Selbsttäuschung zu deklarieren versucht". Fraenkel ist sich demnach ganz darüber im Klaren, dass seine neopluralistische Konzeption nicht kritiklos sein kann; diesen Anspruch erhebt er auch nicht. Mit Blick auf seine eigene wissenschaftliche Disziplin gesteht er jedem das Recht zu, von einem solchen Standpunkt her "die Möglichkeit einer eigenständigen Politikwissenschaft in Frage zu stellen. Wer seinen höchsten Ehrgeiz daran setzt, der Politik Vorschub zu leisten, muss jeden Versuch, Politik sinnvoll zu begreifen, als sinnlos zurückweisen."

Allerdings ist für Fraenkel eine solche ausschließlich auf die Vernunft gegründete und nicht auf die Empirie gestützte Sozialforschung, die "die Ideologieenthüllung um ihrer selbst Willen betreibt", das Produkt verabsolutierenden Denkens, das im Falle der politiksoziologischen Forschung "entweder zu einem militanten politischen Messianismus oder zu einem defätistischen politischen Agnostizismus zu führen" vermag¹⁶⁶.

Die nach der Emigration erfolgte Auswechslung des Leitbildes in seinem Denken tritt erkennbar hervor: "Wenn alle Ideen nichts anderes als Ideologien darstellen, wenn alles Denken in einer klassengespaltenen Gesellschaft klassengebunden ist, kann es notwendigerweise auch nicht das Minimum eines an der Idee des Gemeinwohls ausgerichteten Gemeinschaftsdenkens geben, das unerlässlich ist, um einen pluralistisch strukturierten Staat lebensfähig zu erhalten."

¹⁶⁶Fraenkel, Ernst: *Die Wissenschaft von der Politik und die Gesellschaft*. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): *Reformismus und Pluralismus*, a.a.O., S. 346.

Dem steht die von der in antagonistische Klassen gespaltenen Gesellschaft ausgehende Position unversöhnlich gegenüber: Ein pluralistischer Staat wird dann zum "Widerspruch in sich selbst", wenn man ihn "unter Zugrundelegung der Prämissen eines extremen Soziologismus der Politik" betrachtet. Innerhalb der Theoreme vom Kampf der Klassen, die die politische Gewalt als "organisierte Gewalt einer Klasse zur Unterdrückung einer anderen" definieren, kann ein "genuines Gemeinschaftsdenken und damit die Vorstellung eines generell verpflichtenden Gemeinwohls erst hervorgebracht werden, "wenn die Regierung über Personen durch die Verwaltung von Sachen abgelöst und der Staat neben dem Spinnrad und der steinernen Axt in das Museum der Altertümer versetzt ist". Akzeptiert man ein solches Theorem vom Kampf der Klassen, "ist eine jede Politikwissenschaft, die etwas anderes als Enthüllungsideologie zu sein beansprucht, Selbstbetrug"¹⁶⁷.

Die Zeit der Weimarer Republik: Das soziale Leitbild der einheitlichen Arbeiterbewegung

Hinter den politischen Konzeptionen Fraenkels in der Zeit der Weimarer Republik steht das Leitbild der organisierten sozialistischen Arbeiterbewegung. Auch der Marxismus erweist sich von diesem Leitbild aus gesehen letztlich als ein Mittel, das Fraenkel benutzen will, um der "einheitlichen Arbeiterbewegung" zur Verwirklichung ihrer Ziele zu verhelfen. Trotz der oben dargestellten und anderer ähnlicher "vulgärmarxistischer" Passagen gibt es wesentliche Anzeichen dafür, dass Fraenkel in Widerspruch zu seinen erklärten Sympathien dem als Revolutionstheorie verstandenen "orthodoxen" Marxismus tatsächlich nicht mit ganzer Konsequenz folgen will und dass es ihm primär um die Durchsetzung der Ziele der als Klasse begriffenen Arbeiterschaft auf *reformistischem* Weg geht.

Andere Leitbilder, die sein Denken hätten prägen können, treten dahinter zurück: Zur jüdischen Religion hat der junge Fraenkel offenbar keine besondere innere Fühlung¹⁶⁸. Auch dem allgemein vorherrschenden "rasanten Nationalismus" der Zeit vor und während des Ersten Weltkrieges kann Fraenkel ebenso wenig abgewinnen wie der

¹⁶⁷ebda.

¹⁶⁸Fraenkel, Ernst: Anstatt einer Vorrede. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 15.

"Glorifizierung des Frontsoldatentums"¹⁶⁹, das ihn aus persönlicher Erfahrung abstößt,¹⁷⁰.

Der bürgerliche Intellektuelle Fraenkel fühlt mit der Mehrheit der Arbeiter, und er sieht darüber hinaus sich selbst ins Zentrum der Staatstheorie hinein. Dabei irrt er wohl nicht über die innere Stimmigkeit der Theorie, die er in Weiterentwicklung der Ideen des Vorbilds *Sinzheimer* dessen Konzeption der Weimarer Republik nachgeschoben und sie dann erweitert hat; hatte doch schon *Sinzheimer* einmal die Verfassungsordnung als "großen Tarifvertrag" gekennzeichnet. Genauso wenig soll hier an der Bedeutung dieser Theorie als einer notwendigen Entwicklung für die später folgende Ausbildung eines demokratisch-parlamentarischen Verfassungsverständnisses gezweifelt werden. Aber Fraenkel überschätzt wohl die Akzeptanz dieser Ideen in der politischen und gesellschaftlichen Wirklichkeit der Weimarer Republik, und das geht eigentlich nur dadurch, dass er die Wirklichkeit nicht analysiert, sondern sie so beschreibt, wie sie nach seiner sozialdemokratisch-gewerkschaftlichen Überzeugung eigentlich sein sollte.

In der Weimarer Zeit sieht Fraenkel die Arbeiterbewegung vornehmlich politisch und sozialistisch. Die deutsche Arbeiterbewegung als organisierte Form der Ansätze der Arbeiterschaft zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen sieht Fraenkel als Einheit. Obwohl ihm die historische Entwicklung der politischen Arbeiterbewegung bekannt ist, lässt er die in ihren ursprünglichen Wurzeln liegende Trennung zwischen der vorwiegend in der Tradition *Lassalles* stehenden reformistischen Ausrichtung und dem dem internationalen Klassenkampf verpflichteten marxistischen Flügel nicht deutlich hervortreten. Er hebt stattdessen die "Einheit der Arbeiterbewegung" aus den drei organisatorischen Hauptformen der Arbeiterparteien, der Gewerkschaften und der Genossenschaftsbewegungen und das der Bewegung entsprechende Bewusstsein in der Gruppe oder Klasse der Arbeiter in den Vordergrund.

Damit verkürzt Fraenkel allerdings die tatsächliche Bandbreite des Begriffs der Arbeiterbewegung, der ganz allgemein "alle Formen der organisierten Bestrebungen der Arbeiterschaft zu Verbesserung ihrer Lebensbedingungen"¹⁷¹ umfasst. Bereits seit der Säkularisation gab es erste Vorläufer organisatorischer Bestrebungen der Arbeiterschaft. Auch die aus dem Gedanken der aktiven Selbsthilfe heraus entstandenen überregionalen

¹⁶⁹Fraenkel, Ernst: Anstatt einer Vorrede. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): *Reformismus und Pluralismus*, a.a.O., S. 20.

¹⁷⁰Fraenkel, Ernst: Anstatt einer Vorrede. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): *Reformismus und Pluralismus*, a.a.O., S. 15.

¹⁷¹Ritter, Gerhard A.: Arbeiterbewegung. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): *Staat und Politik*, a.a.O., S. 21.

Genossenschaftsinstitutionen *Wilhelm Raiffeisens* und *Hermann Schulze-Delitzschs* spielen bei Fraenkel keine Rolle als ein Teil der Arbeiterbewegung¹⁷². Demgegenüber neigt Fraenkel dazu, den Ursprung der Arbeiterbewegung ganz allgemein in das England der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, mit der Ausbildung einer auf Berufsbasis organisierten Gewerkschaftsbewegung, zu verlegen und den Anfang der deutschen organisierten Arbeiterbewegung auf die Gründung des Allgemeinen Deutschen Arbeitervereins durch *Lassalle* 1863 zurückzuführen. Als Haupt-Organisationsformen und Träger der Arbeiterbewegung sieht Fraenkel die Arbeiterpartei und die sozialistischen Gewerkschaften an.

Damit übernimmt Fraenkel zugleich auch das Selbstverständnis dieses sich politisch und gewerkschaftlich verstehenden Teils der deutschen Arbeiterbewegung, die sich "zunächst in radikaler Opposition zur herrschenden Gesellschaftsstruktur als isolierter Fremdkörper im Staate" herausgebildet hatte¹⁷³. Diese primär politische Arbeiterbewegung sah sich ungeachtet anderer Bestrebungen der Organisation und Institutionalisierung der Arbeiterschaft als *die* einheitliche Arbeiterbewegung insgesamt. Ihre gesellschaftliche Idee entnahm diese politisch-gewerkschaftlich motivierte Arbeiterbewegung den frühsozialistischen Utopien: Als Ausdruck des Sehens nach einer besseren Welt und gelegentlich auch als Form eines konkreten Protestes hatten die "großen Utopisten"¹⁷⁴ in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts umfassende Systeme aufgestellt, in denen "allgemeine Ideale der Weltverbesserung und Menschheitsbeglückung" im Vordergrund standen. Allerdings hatten die Utopisten durchweg "den Sozialismus nicht als die Sache der Arbeiterbewegung", sondern ganz allgemein als die "der guten Menschen" angesehen¹⁷⁵. Demgegenüber verstand die politische Arbeiterbewegung von Beginn an ausschließlich die Arbeiterklasse als den Vorkämpfer des proletarischen Sozialismus.

Erst zu Beginn der siebziger Jahre des 19. Jahrhunderts war der Marxismus als "wissenschaftlicher Sozialismus" in die Massenparteien und Gewerkschaften in West- und Mitteleuropa und damit auch in die deutsche politische Arbeiterbewegung

¹⁷²Zur Rolle der Genossenschaften: Koch, Walter: Ursachen für das Auftreten Raiffeisens im vorigen Jahrhundert. In: *Die Zukunft der Genossenschaften im 21. Jahrhundert*, Würzburg 1989, S. 100 ff, insb. S. 105.

¹⁷³Ritter, Gerhard A.: Arbeiterbewegung. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): *Staat und Politik*, a.a.O., S. 22.

¹⁷⁴So z. B. Saint Simon, Fourier, Proudhon (Frankreich), Robert Owen (England) und Wilhelm Weitling (Deutschland).

¹⁷⁵Flechtheim, Ossip K.: Sozialismus. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): *Staat und Politik*, a.a.O., S. 265.

eingedrungen¹⁷⁶. Mit der marxistischen Dogmatik erhielt die Theorie der politischen Arbeiterbewegung ihre inhaltliche Substanz, die den "dialektischen Materialismus" aus dem radikal-atheistischen Humanismus *Feuerbachs* und der historisch-idealistischen Dialektik *Hegels* kombinierte; damit verwarf sie zugleich die Vorstellung einer absoluten Ethik, an der die bestehende Gesellschaft zu messen sei und ersetzte sie fortschrittsgläubig durch die chiliastische Erwartung der klassenfreien Gesellschaft¹⁷⁷. In ihren Vorstellungen von der klassenfreien Gesellschaft hatte sich der "wissenschaftliche Sozialismus" von *Marx* und *Engels* maßgeblich von den utopischen Frühsozialisten beeinflussen lassen¹⁷⁸; beide sahen das Proletariat als letzte Klasse im Lauf der Geschichte, die eine Geschichte von Klassenkämpfen darstellte. Nach dem endgültigen Sieg des Proletariats sei dann "nur noch eine klassenlose Gesellschaft möglich"¹⁷⁹.

Obwohl sich bald zeigte, dass diese marxistisch-theoretische Grundlage der politischen Arbeiterbewegung in der praktisch verfolgten Politik nicht durchzuhalten war - im Austromarxismus noch mit dem Versuch, die praktisch-reformistische Politik ideologisch zu verhüllen, im Revisionismus *Bernsteins* mit dem offenen Auseinanderfallen von Theorie und Praxis - hielt sich in weiten Kreisen innerhalb und außerhalb der politischen Arbeiterbewegung Deutschlands bis zum Ende der Weimarer Demokratie und auch darüber hinaus unverrückbar fest die Vorstellung, der Marxismus stelle die herrschende Theorie der Arbeiterbewegung dar. Die meisten der Parteien, die in der 2. Internationalen zusammengefasst waren, verstanden sich als marxistisch, betrieben jedoch eine weitgehend reformerisch und evolutionär ausgerichtete Tagespolitik.

Besondere Bedeutung hatte für Fraenkel das einheitliche Klassenbewusstsein gewonnen, durch das erst die Bewegung der politischen Arbeiterschaft "organisatorischen Ausdruck" erhielt und "die gemeinschaftliche Vertretung der Interessen gegenüber dem Arbeitgeber als Notwendigkeit erkannt" wurde¹⁸⁰. Das Klassenbewusstsein stellt die von jeder Klasse aus ihren gesellschaftlichen

¹⁷⁶Flechtheim, Ossip K.: Marxismus. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, a.a.O., S. 188.

¹⁷⁷Flechtheim, Ossip K.: Marxismus. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, a.a.O., S. 186.

¹⁷⁸Flechtheim, Ossip K.: Marxismus. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, a.a.O., S. 187.

¹⁷⁹v. d. Gablentz, Otto Heinrich: Klassen. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, a.a.O., S. 150.

¹⁸⁰Ritter, Gerhard A.: Arbeiterbewegung. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, a.a.O., S. 23.

Verhältnissen heraus geschaffene Sicht ihrer eigenen Rolle dar; nach der marxistischen Theorie spiegelt allein das Klassenbewusstsein des Proletariats die gesellschaftliche Wirklichkeit objektiv wider, während das der Bourgeoisie illusionäre Aussagen trifft.

Das Klassenbewusstsein ist für Fraenkel "keine notwendige Folge der Klassenzugehörigkeit - weder in der herrschenden noch in der beherrschten Schicht"¹⁸¹. Im einzelnen Menschen muss demnach das Klassenbewusstsein erst erweckt werden; er muss innerlich davon überzeugt werden, dass er einer Klasse angehört, objektiv kann er sich gegen seine Klassenzugehörigkeit nicht wehren¹⁸². Inhaltlich ist das Klassenbewusstsein aber jeweils für die einzelnen Klassen vorgegeben: Die "Einigkeit der Klassen" ist nach Fraenkel auch der Hintergrund für das Proportionalwahlrecht der Weimarer Demokratie, das -angeblich- von "festen klassegebundenen Parteien"¹⁸³ ausgeht.

Fraenkel sieht es bereits früh als seine Aufgabe, dazu beizutragen, die "Klassenlage" der Arbeiterschaft wissenschaftlich zu klären und das "Klassengefühl, vielfach verschwommen, ... zum Klassenbewusstsein" zu erarbeiten. In diese Aufgabe, die "vornehmlich soziologischer Natur" sein soll, will er auch die Rechtswissenschaft einfließen lassen¹⁸⁴.

Die dogmatisch verstandene Einheit der Arbeiterbewegung verdeckte allerdings die unterschiedlichen Wurzeln, die auch der gewerkschaftlich und politisch ausgerichtete Teil der Arbeiterbewegung durchaus aufwies: Der auf *Lassalle* zurückgehenden reformistischen Ausrichtung hatte der dem internationalen Klassenkampf verpflichtete marxistische Flügel von Beginn an in Widerspruch gegenübergestanden. Dabei stand die Gründung des Allgemeinen deutschen Arbeitervereins 1863 auch unter dem Eindruck des theoretischen Vorbilds, das *Karl Marx* mit dem Kommunistischen Manifest" schon 1848 vorgelegt hatte; doch während *Marx* in "rein internationalen Kategorien dachte" und mit dem Proletariat eine "gewaltige internationale Macht" zu seiner Verfügung glaubte sowie nur auf den die Revolution auslösenden Moment, den Krieg zwischen den großen Mächten, wartete, schätzte *Lassalle* die zeitpolitische Situation in Deutschland anfangs der sechziger Jahre des 19. Jahrhunderts sehr viel realistischer ein¹⁸⁵.

¹⁸¹Fraenkel, Ernst: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 19.

¹⁸²Fraenkel, Ernst: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 37.

¹⁸³Fraenkel, Ernst: Um die Verfassung. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 79.

¹⁸⁴Fraenkel, Ernst: Gewerkschaftlicher Rechtsunterricht. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 52.

¹⁸⁵Friedenthal, Richard: Lassalle. In: Karl Marx - Sein Leben und seine Zeit, München 1981, S. 461.

Der Gedanke einer internationalen Arbeiterbewegung blieb dann auch aufgrund der nationalen Individualität in der Praxis immer wieder zum Scheitern verurteilt¹⁸⁶. Trotz dieser tatsächlich fehlenden Einigkeit der Arbeiterbewegung versucht Fraenkel, die Einigkeit der Arbeiterbewegung wenigstens für den Bereich Deutschlands herauszustellen.

Damit ist das Leitbild Fraenkels inhaltlich umrissen. Aufgrund dieses Leitbildes ist er in der Lage, sowohl seine gesellschaftswissenschaftlichen Theorien wie auch seine politischen Konzepte aufzubauen; so sind beispielsweise weder die "Soziologie der Klassenjustiz" noch die "dialektische Demokratie" ohne das hinter ihnen stehende Leitbild der Arbeiterbewegung voll verständlich.

In ähnlicher Weise, wie es bereits bei dem Verhältnis Fraenkels zum Marxismus angesprochen wurde, stellt sich auch bei der Diskussion des Leitbildes Fraenkels die Frage, ob Fraenkel Unzulänglichkeiten und Brüche des Bildes, das er von der Arbeiterbewegung zeichnet, unbewusst nicht sieht oder absichtlich überzeichnet.

Dies führt dazu, die hintergründige Motivation des aus heutiger Sicht manchmal "blind" wirkenden Einsatzes Fraenkels für die Arbeiterbewegung zu suchen. Fraenkel ist ja auch in der Weimarer Zeit nicht sturer Machtpolitiker; er entspricht vielmehr dem Typus des fundiert arbeitenden Intellektuellen, der auf einer breiten Bildung aufbauen kann, die in der damaligen positivistischen Zeit vielleicht seltener gewesen sein mag. Sollte dieser umfassend gebildete und wissenschaftlich streng geschulte Fraenkel aber tatsächlich Brüche in der marxistischen Theorie der Arbeiterbewegung zumindest geahnt haben, müssten besondere Gründe vorliegen, durch die das Überdecken dieser Brüche auch in seinen Augen gerechtfertigt werden konnte.

Die Bedeutung des sozialen Leitbildes der Arbeiterbewegung für das Denken von Ernst Fraenkel

Mehr verständlich wird das emotionale Eingenommensein Fraenkels für die Arbeiterbewegung dann, wenn der Versuch unternommen wird, diejenigen Empfindungen nachzuzeichnen, die insgesamt die sozialistische Arbeiterbewegung trugen und die für Fraenkel auch deren Kerngehalt ausgemacht haben. Die eigentliche

¹⁸⁶Ritter, Gerhard A.: Arbeiterbewegung. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, a.a.O., S. 22.

Bedeutung dieser vornehmlich in Partei und Gewerkschaft organisierten, im engeren Sinn als sozialistisch verstandenen Arbeiterbewegung sieht Fraenkel in der Möglichkeit, durch ihre Existenz der Entfremdung des Proletariats in der kapitalistischen Gesellschaft zu begegnen.

Fraenkel erklärt diese Sichtweise mit der Darstellung eines Redakteurs der Frankfurter Zeitung. Dieser Bezug auf den bürgerlichen Redakteur *Arthur Feiler* bezweckt deutlich die Abgrenzung der inneren Haltung der Arbeiterbewegung von ausschließlich marxistisch beeinflussten Gedankengängen; Fraenkel weist nämlich darauf hin, dass einige der Schriften *Feilers* zu einer Zeit entstanden waren, in der die Frühschriften von Marx "zum großen Teil noch nicht veröffentlicht waren"¹⁸⁷.

Feiler hatte im März 1919 die Räterevolution als "Führerrevolution" charakterisiert. Diese Führerevolution stellte nach *Feiler* jenseits des politischen Zieles "die Revolte des Menschen gegen die Mechanisierung des Lebens" dar, eine Krise, die in ihrer Intensität das Kriegs- und Revolutionserlebnis sogar noch überlagerte: "Die Revolution ist in Wahrheit auch eine Revolte des Menschen gegen die inneren Zwangsformen des Staates und der Wirtschaft, eine Revolte des Menschen gegen die Entpersönlichung, der Versachlichung seiner Selbst"¹⁸⁸. *Feiler* hatte bereits 1914 in einem Artikel, den er 1919 nochmals abdrucken ließ, die eigentliche Tragik der Proletariat "in der seelischen Vereinsamung und Eintönigkeit ihres Daseins" erblickt. Die übergroße Mehrzahl der Menschen "finden sich in eine Isolierung gesetzt, die ihnen, den nummerierten Teilchen in einem unpersönlichen Organismus, beinahe jede menschliche Beziehung zu menschlichen Wesen nimmt - eine ungeheure Verarmung an inneren Werten und an inneren Freuden ist für sie das Ergebnis des wirtschaftlichen Aufschwungs"¹⁸⁹.

An dieser Stelle knüpft Fraenkel sein Verständnis des eigentlichen Hintergrundes der organisierten Arbeiterbewegung an. "Sprach hier nicht trotz alledem doch der 'bürgerliche' Arthur Feiler, der die Bedeutung unterschätzte, die für den Vorkriegsproletariat Partei und Gewerkschaft gehabt haben? Und drohte dem Proletariat der Nachkriegszeit nicht die zusätzliche (nicht minder erschütternde) Tragödie, dass die Organisationen, die er mit unendlicher Liebe und Selbstaufopferung

¹⁸⁷Fraenkel, Ernst: Räterevolution und soziale Selbstbestimmung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 79.

¹⁸⁸Feiler, Arthur: Der Ruf nach den Räten. Broschüre mit einzelnen Aufsätzen aus der Frankfurter Zeitung, Frankfurt 1919, S. 19 ff, 30 ff.

¹⁸⁹Feiler, Arthur: Der Ruf nach den Räten. Broschüre mit einzelnen Aufsätzen aus der Frankfurter Zeitung, a.a.O., S. 30.

zwecks Aufhebung dieser Entfremdung aufgebaut hatte, ihm zunehmend entfremdet werden?"¹⁹⁰

Hier liegt für Fraenkel der Kerngehalt der Idee der Arbeiterbewegung. Sie sollte dem einzelnen entwurzelten Proletarier inneren Halt bieten sowie zugleich Richtmaß und seelische Heimstatt sein. Sie wollte dem Proletarier ein menschenwürdigeres Leben ermöglichen. An diese Idee der Arbeiterbewegung sollte der Proletarier glauben können und glauben dürfen. Unter Berücksichtigung dieser Gedankenzüge lässt sich der geradezu messianisch anmutende Eifer besser verstehen, mit dem nicht nur Fraenkel, sondern große Teile der Gewerkschaften und der Sozialdemokratie lange Zeit den Versuch unternommen haben, die Bedeutung der Arbeiterbewegung auch dann noch hochzuhalten, als das Objekt ihres vehement betriebenen Einsatzes nicht mehr existierte und die Chancen einer Revitalisierung der Arbeiterbewegung gegen Null gingen¹⁹¹.

Das idealistische Motiv der Arbeiterbewegung war demnach die Verbesserung der Lage der Arbeiterschaft. Ihr soziologisches Motiv und zugleich der tiefere Sinn mancher Überhebung ins quasi-Religiöse war die Heranführung der Arbeiter an die bestehende Gesellschaft. Über die Sozialdemokratie, vor allem aber über die Gewerkschaften und die aus der Not geborenen Genossenschaften, die Vereine und die Kirchen hatten die Arbeiter noch vor der Jahrhundertwende Festigung untereinander, aber auch leidliche Bindungen zur Wilhelminischen Gesellschaft gefunden, wenngleich diese lediglich zu einer "negativen Integration"¹⁹² führten und ein großer Teil der Arbeiterklasse dem Staat aus nachvollziehbaren Gründen entfremdet blieb.

Doch war die Praxis sozialdemokratischer Politik reformistisch geworden und suchte den demokratischen Sozialismus auf evolutionärem Wege, innerhalb des bestehenden Gefüges, zu verwirklichen. Das Arbeitsrecht sollte nach der Konzeption, die insbesondere *Sinzheimer* ihm gegeben hatte, die Verbesserung der Lage des Proletariats herbeiführen, die der außerhalb der Gesellschaft stehenden Arbeiterbewegung des Kaiserreiches versagt geblieben war.

Dem widersprach aber die dogmatische Haltung der Arbeiterbewegung, insbesondere der SPD, in ihrer Theorie. Nach dem Zweiten Weltkrieg äußerte der Sozialdemokrat *Julius Leber*, die SPD der Weimarer Zeit hätte sich von einer "absoluten und

¹⁹⁰Fraenkel, Ernst: *Räte-mythos und soziale Selbstbestimmung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 79.

¹⁹¹Bericht Hugo Sinzheimers an den Verfassungsausschuss der Nationalversammlung vom 02.06.1919, Aktenstück 391, S. 50.

¹⁹²Roth, Günther: *Social Democrats*, a.a.O., S. 159 ff, 315.

intoleranten Ideologie" gefangen halten lassen¹⁹³. Die SPD der Weimarer Zeit, gut zwanzig Jahre reformistischer Praxis hinter sich, hielt an der über siebzig Jahre alten Sichtweise der Revolution als geschichtliche Notwendigkeit unverrückbar fest und verwendete unverändert Rhetorik und Vokabular des revolutionären Marxismus; wohl, weil sie befürchtete, von der KPD angeschuldigt zu werden, die Arbeiterklasse verraten zu haben¹⁹⁴.

Golo Mann hat über die deutschen Arbeiter der Weimarer Republik geschrieben, die "ihre Republik" hatten, "die eine soziale sein sollte" und die sich nun "häufig durch Männer ihrer Wahl vertreten" fanden: "Ob der Staat nun der ihre sei, wussten sie trotzdem nicht recht. Die Mehrzahl wollte es glauben, jene Mehrzahl, die sich unbeirrbar zur Sozialdemokratischen Partei hielt. Eine Minderheit, schwankend, manchmal gering, manchmal beinahe die Mehrheit, glaubte es nicht; sie folgte den Unabhängigen und nach deren Auflösung den Kommunisten. Der Weimarer Staat war seiner Form nach demokratisch, aber nicht seiner Wirklichkeit nach sozialistisch; dieses große, vage Versprechen blieb uneingelöst"¹⁹⁵. Auch *Fraenkel* fand hier keinen Ausweg.

Aber auch der eigentliche Hintergrund der Rätebewegung der deutschen Revolution ist für *Fraenkel* eines innerlich fühlenden Ursprungs, wie er nach der Emigration aufzeigt: "In ihrem Kern ist die Rätebewegung ein Protest gegen den Prozess der Bürokratisierung des gesamten staatlichen und gesellschaftlichen Lebens, wie ihn *Max Weber* so eindrucksvoll analysiert hat"¹⁹⁶. Damit wird die Revolutionsbewegung bei *Fraenkel* von ihrer Grundstimmung her jenseits einer parteipolitischen Zielsetzung zum Ausdruck eines unbestimmten Sehns der Menschen, das die ganze, auch zu Beginn der Weimarer Republik noch vorherrschende, fortschrittliche Zeitstimmung in Frage stellt. Deren gemütsleere Theorie des Rationalismus, die im Wissen und im Verstand das Elementare sieht und Angelegenheiten des Gefühls und des Herzens sogar bewusst unterdrückt, kann diesem Sehnen nichts bieten. Maßgebender Ausfluss dieser Kritik an der Gegenwart, die die Revolutionsbewegung übte, war die radikale Ablehnung der Repräsentation, die sich in dem leidenschaftlichen Verfechten des Rätegedankens äußerte; hiermit kommt soziologisch das Motiv des Verlangens nach genossenschaftlicher Selbstverwaltung zum Ausdruck, das als Tendenz der als herrschaftlich empfundenen bestehenden bürokratischen Verwaltung entgegengesetzt

¹⁹³*Leber, Julius: Ein Mann geht seinen Weg, a.a.O., S. 213.*

¹⁹⁴Hierzu die Betrachtung von *Mann, Golo: Deutsche Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, 20. Aufl. München 1989, S. 796 ff, insb. S. 805 f.*

¹⁹⁵*Mann, Golo: Deutsche Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, a.a.O., S. 684.*

¹⁹⁶*Fraenkel, Ernst: Räte-mythos und soziale Selbstbestimmung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 73 f.*

wird. In der revolutionären Bewegung wird dieses soziologische Verlangen in die These umgesetzt, dass die wahre Demokratie in der Identität von Regierenden und Regierten besteht und das Prinzip der Repräsentation daher die "Negation der wahren Demokratie"¹⁹⁷ darstellt.

Dieses Leitbild verblasst nach der Emigration. Die tiefere Bedeutung liegt wohl in der Erkenntnis Fraenkels, dass die Ideologie, an die er geglaubt hat und für die zu kämpfen er bereit war, sich für ihn in der Konfrontation mit der Realität als Irrweg herausstellt, den es leidenschaftlich zu bekämpfen gilt.

Im Rückblick gibt er die Gründe an, die seiner Einschätzung nach die entscheidende Bedeutung beim Scheitern der "Deutschen Revolution" hatten: Der innere Streit der Arbeiterbewegung über den einzuschlagenden Weg gegenüber der Weimarer Republik hatte nach Fraenkel die ausschlaggebende Rolle¹⁹⁸.

Dazu ist zunächst die besondere Situation zu beleuchten, in der sich die deutsche Arbeiterbewegung nach dem Ende des Ersten Weltkrieges der Auffassung Fraenkels nach soziologisch befand: Das Scheitern der reinen Räterevolution führte dazu, dass die Revolution von 1918 im Ergebnis eine "bürgerliche Revolution"¹⁹⁹ war. In den ersten Jahren der Weimarer Republik waren "die führenden Schichten in Staat und Gesellschaft nicht identisch": Der maßgebende Einfluss wurde zeitweise im Staat durch "das Proletariat" und in der Gesellschaft durch "die Vertreter des Industrie- und Handelskapitals" ausgeübt²⁰⁰.

Diese Sichtweise Fraenkels findet durchaus ihre Entsprechung innerhalb der von Fraenkel dargestellten gefühlsmäßigen Stimmungslage der organisierten Arbeiterbewegung, die sich wesentlich in zwei große, sich untereinander heftigst bekämpfende Gruppen aufspaltet: In Anhänger und Gegner des politischen reinen Rätessystems nach sowjetischem Vorbild. Die Kriegs- und Revolutionspolitik der Führer der Arbeiterschaft, insbesondere also der SPD und der Gewerkschaften, hatte dazu geführt, dass innerhalb der Arbeiterbewegung "das Vertrauensverhältnis zwischen der Mitgliedschaft und ihren Repräsentanten ... erschüttert war"²⁰¹. Die von Fraenkel geschilderte früher vorhandene innere Einheit der sozialistischen Arbeiterbewegung, die

¹⁹⁷Fraenkel, Ernst: Räte-mythos und soziale Selbstbestimmung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 74.

¹⁹⁸Fraenkel, Ernst: Räte-mythos und soziale Selbstbestimmung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 70.

¹⁹⁹Fraenkel, Ernst: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 24.

²⁰⁰Fraenkel, Ernst: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 27.

²⁰¹Fraenkel, Ernst: Räte-mythos und soziale Selbstbestimmung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 77.

"bis 1914" "Institutionen und Ideologien" besaß, die "sakrosankt" waren, war damit endgültig weggebrochen²⁰².

Fraenkel hat eine ganze Reihe von Ursachen dafür angegeben, dass "die Antagonisten dieses säkular bedeutsamen Disputs unentwegt aneinander vorbeiredeten"²⁰³. Die wohl ausschlaggebende Ursache hierfür dürfte in einer Mentalität der Anhänger der Räterevolution liegen, die Fraenkel in Übernahme der Argumentation des Soziologen *Paul Szende* als einen eigentümlichen mystischen Zug gekennzeichnet hat. Deren gesamtes Denken, so übernimmt Fraenkel die Darstellung *Szendes*, sei "von ihrer in Schwung geratenen Phantasietätigkeit beherrscht" worden, was dazu geführt habe, dass "die realen Tatsachen aus ihrem Bewusstsein" ausgeschaltet wurden, "soweit diese nicht im Einklang mit den Vorstellungskomplexen standen, die den Erfolg ihrer Umsturzpläne zu verbürgen versprochen." *Szende* habe deshalb in einer soziologischen Typisierung die Angehörigen dieses Menschentypus "sowohl vom psychologischen als auch vom erkenntnistheoretischen Standpunkt aus als Idealisten bezeichnet"²⁰⁴, die "ihre eigenen Vorstellungen, Gefühle und Begehren in die Welt hinaus projizierten und als Tatsachen wieder zu erkennen wähnten"²⁰⁵. So konnte das sowjetische Vorbild der reinen Räteredemokratie kritiklos übernommen werden. Die Sowjetunion blieb ... der Maßstab, an dem das deutsche politische Geschehen von diesem Teil der Arbeiterbewegung "gemessen wurde"²⁰⁶.

Dem steht die Politik der Mehrheitssozialdemokratie gegenüber, die "die bürgerliche Demokratie, die Parlamentarisierung und Einberufung einer Nationalversammlung in den Mittelpunkt stellte und jede Art von Diktatur, auch die Diktatur der Räte, ablehnte", weil sie sah, dass das, "was unter russischen Verhältnissen vielleicht noch Sinn hatte, unter deutschen Bedingungen sinnlos werden musste"²⁰⁷. Den Beginn dieser Richtung markiert noch vor dem Ausbruch der Revolution die Person *Friedrich Eberts*, der bereits Ende September 1918 "unter Berufung auf die Erfahrungen der russischen Revolution" die "Einschlagung eines antirevolutionären Koalitionskurses" empfohlen

²⁰²Fraenkel, Ernst: Räte-mythos und soziale Selbstbestimmung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 75.

²⁰³ebda.

²⁰⁴Fraenkel, Ernst: Räte-mythos und soziale Selbstbestimmung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 76 f.

²⁰⁵Szende, Paul: Die Krise der mitteleuropäischen Revolution. In: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Bd. 47, S. 358.

²⁰⁶Fraenkel, Ernst: Räte-mythos und soziale Selbstbestimmung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 73; hierzu auch die Schilderung Fraenkels, in der er sein persönliches Erlebnis heimkehrender Soldaten eindrucksvoll beschreibt, in: Fraenkel, Ernst: Anstatt einer Vorrede. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O. S. 22.

²⁰⁷Lösche, Peter: Der Bolschewismus im Urteil der deutschen Sozialdemokratie, a.a.O., S. 169.

hatte²⁰⁸. Damit gewannen staatsbejahende Zielsetzungen die Oberhand: Erstrebt wurde eine demokratische Republik, die für die Emanzipation der Arbeiterklasse instrumentalisiert und als Sozialstaat ausgebaut werden sollte²⁰⁹.

Das letzte Zitat lässt zumindest zwischen den Zeilen trotz des späten Entstehungszeitpunktes seiner Darlegung, dem Jahr 1971, immer noch Sympathie für den integrierenden Gedanken, der hinter der Arbeiterbewegung steht, erkennen. Wenn Fraenkel von der "Einstellung der deutschen Revolution" spricht, betont er trotz der offenen Gegensätze, zu deren Enthüllung er selbst beigetragen hat, eine angeblich darüber stehende Einheit in der Einstellung zur Revolution; ob es diese Einheit "der deutschen Revolution" aber tatsächlich gegeben hat, erscheint aufgrund der historischen Fakten zumindest anzweifelbar. Mehr drängt sich die Vermutung auf, als solle diese Formulierung nochmals der späten Rechtfertigung des Gedankens der Einheit "der Arbeiterbewegung" dienen, die auch schon 1914 tatsächlich nicht mehr bestanden hat.

Aus dieser geschilderten Position Fraenkels heraus ergibt sich, dass er zur Weimarer Zeit wohl nur dann mit dem Verlauf der Dinge wirklich zufrieden gewesen wäre, wenn sich die "arbeitsrechtliche Dynamik", also der "soziale Gedanke" nach 1919 zum von allen gesellschaftlichen Gruppen anerkannten und auch innerlich akzeptierten Allgemeingut entwickelt hätte. Dies hätte aber bedeutet, dass sich der behauptete "Sieg der Arbeiterbewegung" auch wirklich als auch im Denken umgesetzte Realität hätte herausstellen müssen und man tatsächlich davon ausgehen könnte, dass sich der Kampf um die Ziele der 1919 stehengebliebenen Revolution in dem unklaren Gemisch eines revolutionär-revisionistischen Gemenges in der Entwicklung des Arbeitsrechts fortgesetzt hätte; Fraenkel ist aber wohl nicht ganz von dem Vorwurf freizusprechen, dass er einzelne Ansätze in der Verbesserung der Lage der Arbeiter in ihrer gesamtgesellschaftlichen Bedeutung überschätzte und sie in den behaupteten Sieg der Arbeiterbewegung ummünzte, der danach, anstatt die Position auf dem erreichten Fundament weiter ausbauen zu können, von den bürgerlich-liberalen Kräften wieder demontiert wurde; er hat zudem versucht, einzelne Entwicklungen mittels einer programmatischen Systematik in eine innere Geschlossenheit zu zwingen.

²⁰⁸Fraenkel, Ernst: Räte-mythos und soziale Selbstbestimmung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 73.

²⁰⁹ebda.

Der Verlust des Leitbildes der Arbeiterbewegung im Denken Fraenkels geschieht nicht abrupt; er vollzieht sich vielmehr allmählich und erscheint als das Ergebnis des Ringens Fraenkels mit den Erlebnissen, im dessen Verlauf er erkennen muss, dass der kompromisslose Anspruch eines Sieges der Arbeiterbewegung als Bestimmung politischer Zielsetzung nicht weiter aufrechterhalten werden kann. In diesem Erkennen Fraenkels zeigen sich aber zugleich auch die soziologischen Erfahrungen, dass die sozialen Klassen im Gegensatz zu früher nicht mehr unmittelbar auch ein machtvolleres soziales Leitbild darstellen und dass der Verlust des sozialen Leitbildes durch Idole kompensiert wird, die sowohl innerhalb als auch außerhalb der eigenen sozialen Gruppierung stehen können²¹⁰.

²¹⁰Hierzu Eisermann, Gottfried: Die Struktur der sozialen Klassen in Deutschland. In: Politologie und Soziologie. Festschrift für Otto Stammer, a.a.O., S. 178.

4. Methode des Denkens: Synthese / Synopse

Die Wandlungen im politiksoziologischen Denken Fraenkels werden im Folgenden anhand der von ihm verwendeten Methode aufgezeigt. Auch hier zeigt sich, dass Fraenkel die großen Umwälzungen in der wissenschaftlichen Methodik seiner Zeit mit vollzogen hat.

Die Methoden des politischen Denkens in Deutschland bis Ernst Fraenkel

Das Verständnis der Wandlungen im Denken Fraenkels kann durch den Versuch eines kurzen wissenschaftshistorischen Rückblicks vielleicht vertieft werden. Die Problematik der "Staatslehre" im 19. und 20. Jahrhundert lässt sich ohne Berücksichtigung des fundamentalen Wandlungsprozesses nicht nachvollziehen, dem das Leben des Menschen in allen Dimensionen im Lauf des 19. Jahrhunderts unterworfen war: Die Umwälzungen waren dabei nicht auf den Fortschritt der Wissenschaften, die industrielle Revolution und das Aufkommen der sozialen Frage begrenzt; auch in den Denkstrukturen fand ein radikaler Umbruch statt.

Dies zeigt sich auch in der Auswechslung der wissenschaftlichen Methoden: Ganz allgemein waren die "großen Disziplinen" bis etwa zur Mitte des 19. Jahrhunderts durch das Bestreben bestimmt gewesen, eine "Gesamtschau" vorzunehmen. Die "Einheit" als eine das Mannigfaltige organisch zusammenfassende Idee war ihnen ein höchstes Anliegen gewesen. Hier spiegelte sich die Philosophie des deutschen Idealismus auf dem Hintergrund der Aufklärung; sie verband sich zugleich mit einem geschärften Sinn für das Geschichtliche.

Auch die wissenschaftliche Beschäftigung mit Staat und Verfassung fand in Deutschland bis etwa zur Mitte des 19. Jahrhunderts im Rahmen einer sich umfassend und übergreifend verstehenden Staatswissenschaft statt. Hinter diesem Konzept der "einheitlichen Staatswissenschaft" stand die Ansicht, dass der mit dem Staat zusammenhängende Problemkreis nicht isoliert, sondern von mehreren wissenschaftlichen Disziplinen aus untersucht werden sollte. Diese "Staatswissenschaft"

unternahm somit den Versuch, verschiedene Ansätze unter dem Oberbegriff eines einheitlichen Forschungsgegenstandes, des Staates, zusammenzufassen; sie war vorwiegend enzyklopädisch angelegt und entsprach damit der wissenschaftlichen Vorstellung des Aufklärungszeitalters.

In dieser Staatswissenschaft waren rein rechtswissenschaftliche Überlegungen zunächst von nachgeordneter Wichtigkeit; im Vordergrund stand demgegenüber die kameralistische Lehre von der Staatsverwaltung, angereichert um die Statistik und um eine vergleichende Verfassungslehre. Aufgrund des als umfassend verstandenen wissenschaftlichen Selbstverständnisses war aber der Bereich der Staatsrechtswissenschaft ebenso in die Staatswissenschaft eingebettet wie eine frühe allgemeine Staatslehre. So bestimmte in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine Gemengelage von politischen Grundideen das deutsche staatswissenschaftliche Denken, die aber als Gemeinsamkeit einen mehr oder weniger stark ausgeprägten Bezug zu einem ihnen jeweils zugrundeliegenden bestimmten Menschen- oder Gesellschaftsbild aufwiesen. Der Höhepunkt dieser umfassenden Staatswissenschaft könnte mit dem Zeitpunkt des Erscheinens des "Systems der Staatswissenschaften" von *Lorenz v. Stein* um 1852/56 angesetzt werden.

Diese ganzheitlichen Bilder der Wissenschaften verschwanden infolge der wachsenden Bedeutung der Einzelwissenschaften. Die Zeit nach der Revolution von 1848 ist durch Aufkommen und Auseinanderdriften der Einzeldisziplinen gekennzeichnet. Auch die vorherrschende Denkweise nahm damit eine Umorientierung vom organisch geeinten Ganzen in Richtung auf das Interesse am isolierten Einzelnen vor. Hieraus konnte sich die wissenschaftstheoretische Position des Positivismus ausbilden, nach der die menschliche Erkenntnis grundsätzlich auf das, was erfahrungsgemäß gegeben und durch Erfahrung beweisbar ist, beschränkt ist; die Nähe des Positivismus zum auf Beobachtungen und Experimenten beruhenden Empirismus der Naturwissenschaften ist unverkennbar.

Auch für die "Staatswissenschaft" bedeutete dies den Endpunkt eines Denkens, das in universeller Weise juristische, ökonomische, geschichtliche und soziologische Überlegungen als integrierende Einheitswissenschaft zu erfassen versuchte. Die "allgemeine Staatslehre" fiel auseinander: Die frühere Vielfalt der einigenden Staatslehre verlor sich in eine zunehmend positivistische Betrachtungsweise bei der Staatsrechtslehre einerseits und in eine Verkümmern der Gesellschaftslehre in fortschrittlich-positivistisch beeinflusste Gesellschaftslehren und ideologisch-politisch geprägte Weltanschauungen andererseits.

Dem Werk v. *Steins* zeitlich nur kurz nachfolgend, schlug *Robert v. Mohl* in "Geschichte und Literatur der Staatswissenschaft" die Aufspaltung der Staatswissenschaften und die Absonderung gesellschaftswissenschaftlicher und wirtschaftswissenschaftlicher Bereiche vor. *Georg Jellinek* entwarf dann eine Dreigliederung der Staatswissenschaft in einen deskriptiven, einen theoretischen und einen praktischen Bereich. Die frühere "allgemeine Staatslehre" trat zurück zugunsten der historisch-positivistischen Staatsrechtswissenschaft. Eine Verfassungsbetrachtung, die neben rechtlichen Bezügen zugleich auch historische und gesellschaftliche, kulturelle und philosophische oder politische Ansätze untersuchte, war in einer Atmosphäre, in der sich die herrschende Lehre mit der ausschließlichen Betonung rechtlicher Aspekte einseitig und verengend ausgerichtet hatte, nicht mehr möglich²¹¹.

Kennzeichnend für die vorherrschende positivistische Prägung der Staatsrechtslehre ist das Werk *Paul Labands*, des führenden Staatsrechtlers im Kaiserreich: Nach der Gründung des Deutschen Reichs 1871 verblieb ein staatsrechtlicher Positivismus, der für das Recht keine weitere Legitimationsgrundlage kannte als das Faktum, Staatsprodukt zu sein. Rechtsphilosophische und naturrechtliche Überlegungen wurden von der "herrschenden Lehre" nicht mehr weitergeführt. *Laband* vertrat diesen staatsrechtlichen Positivismus mit seiner Lehre von der Sanktion der Gesetze durch den Monarchen: Der Befehl des Gesetzes ging danach nicht von der Volksvertretung, sondern vom Monarchen aus, der durch seine Unterschrift das Gesetz unverrückbar manifestierte.

In der Nachfolge des Staatsdenkens Labandscher Ausprägung hatte *Hans Kelsen* die methodische Position des Positivismus in der Staatsrechtslehre noch weiter in Richtung einer Formalisierung verstärkt. Die von ihm begründete "Reine Rechtslehre" schrieb die Gegensätzlichkeit und Unvereinbarkeit von "Sein" und "Sollen" für die Rechtswissenschaft fest; die Rechtswissenschaft sah er als eine reine Sollenswissenschaft, die zur Aufgabe habe, eine methodisch einwandfreie Betrachtung des positiven Rechts gewährleisten zu können. Als Grundlage der anzustrebenden normativ angelegten Mathematisierung der Rechtswissenschaft solle das streng positivistische Begriffsdenken der Logik dienen; darauf sollte eine rein juristische Auslegungs- und Anwendungsmethode des Verfassungsrechts aufbauen, die keinesfalls durch politische oder soziologische Erwägungen aufgelöst werden dürfe.

Recht und Politik waren damit nach der vorherrschenden positivistischen Methode der Staatsrechtslehre streng voneinander zu trennen. Die Beurteilung des Staates von der

²¹¹Vgl. hierzu *Badura, Peter, Staatsrecht, a.a.O., S. 11.*

Verfassungswirklichkeit her verbot sich diesem Ansatz; damit war aber auch verbunden, dass die Verfassung eines Staates mit jedem vom Gesetzgeber vorgegebenen politischen Inhalt ausgefüllt werden konnte: Als "Recht" galt nach der positivistischen Auffassung das, was vom jeweiligen Gesetzgeber als Recht eingesetzt wurde; über dem Gesetzgeber standen keine "höheren" oder "überzeitlichen Werte" mehr.

Dieser staatsrechtliche Positivismus in seiner streng formalistischen Ausprägung, die *Kelsen* ihm gegeben hatte, konnte den Schritt vom Kaiserreich zur Republik ohne Veränderung seiner wissenschaftstheoretischen Vorgaben vollziehen: Daraus ergab sich aber auch, dass der staatsrechtliche Positivismus den "Mächten der Zeit" wehrlos ausgeliefert war und zur Rechtfertigung bestehender Gesellschafts- und Herrschaftsformen sowie ihrer entsprechenden Sozialstrukturen benutzt werden konnte. So musste es sich der Rechtspositivismus gefallen lassen, als "Staatslehre ohne Staat" und als "Rechtslehre ohne Recht"²¹² bezeichnet zu werden und mit der Kritik konfrontiert zu sein, die Reduktion von "Recht" auf bloße gesetzte Fakten vorzunehmen. Diese Erkenntnis stellte das einigende Band der ansonsten inhaltlich recht unterschiedlichen "Antipositivisten" in der Staatsrechtslehre der Weimarer Republik dar, zu denen letztlich auch Ernst Fraenkel zu rechnen ist.

Aber schon vor dem Ende der Monarchien war versucht worden, die positivistische Staatsrechtslehre faktisch von zwei Richtungen her einzugrenzen: Von oben, von einer staatsphilosophischen Richtung her, mit dem Bestreben, die staatliche Existenz nicht nur positivistisch zu sehen, sondern auch inhaltlich zu rechtfertigen, ihr wieder eine Idee zugrundezulegen; und von unten her, vornehmlich aus der Richtung der Soziologie, mit dem Anliegen, die Verfassungswirklichkeit in das Denken über die geschriebene Verfassung mit einzubeziehen²¹³: Beispielsweise legte *Eugen Ehrlich* seiner Rechtslehre eine soziologische Auffassung zugrunde und ging entgegen dem Ansatz von *Kelsen* davon aus, dass die Jurisprudenz induktiv-beobachtend vorgehen müsse, da das Recht sich entsprechend der gesellschaftlichen und ökonomischen Veränderungen wandle. Konsequenterweise sah *Ehrlich* die Rechtswissenschaft als ein Teilgebiet der Soziologie an.

²¹²Kurt Sontheimer, *Anti-demokratisches Denken in der Weimarer Republik*, München 1962, S. 83.

²¹³Dieser Gedankengang wurde eingebracht von Kurt Sontheimer, *Anti-demokratisches Denken in der Weimarer Republik*, a.a.O., S. 84.

Der Wandel in der verfassungssoziologischen Methodik Fraenkels

Vor dem Hintergrund des Aufbegehrens gegen den Positivismus ist zumindest vom Grundverständnis her auch der methodische Ansatz Fraenkels zu sehen, wenngleich Fraenkel zumindest in der Weimarer Zeit an Methodenfragen nicht übermäßig interessiert war und deshalb auch nicht ohne weiteres eindeutig als "Positivist" oder "Antipositivist" gekennzeichnet werden kann²¹⁴; dies ergibt sich schon aus den inhaltlich weit auseinanderliegenden Positionen, die Fraenkel in seinen Arbeiten zu beziehen in der Lage ist.

Fraenkel erweist sich in der Weimarer Zeit, was die Methodik anbelangt, eher als ein Suchender: Er verwendet ein Gemenge induktiver und deduktiver methodischer Ansätze, hebt aber die Bedeutung der induktiven Sichtweise stark hervor. Dies geschieht wohl als bewusste Reaktion auf die Überziehung des vornehmlich deduktiven Denkens im Positivismus. Fraenkel betrachtet die mit der Verfassung zusammenhängenden Fragen breit auf theoretischer, vergleichender und historischer Basis.

Ebenso kennzeichnend für sein Werk sind aber auch schon in der Weimarer Zeit "summarische Bemerkungen", von denen Fraenkel später deutlich bekennt, dass sie "ihrer Natur nach nicht frei von Werturteilen sein können"²¹⁵. Fraenkel ist allerdings weit davon entfernt, sein politisches Denken quasi als Gegenreaktion zum Positivismus extrem oder gar ausschließlich induktiv auszurichten²¹⁶.

Die Methode steht demnach für Fraenkel bis zu seiner Emigration nicht im Vordergrund: In sich geschlossen erscheinen seine Theorien nur dann, wenn man sie als unterschiedlichste Ansätze versteht, die Positionen der Arbeiterbewegung und der Sozialdemokratie in der Weimarer Republik zu verbessern. Bei der Analyse der angewendeten Methoden zeigt sich wiederum Fraenkels Bereitschaft, diesem obersten Ziel alles andere unterzuordnen.

Erst nach der Emigration fasst Fraenkel aus dieser Gemengelage heraus eine eigene politiksoziologische Methodik zusammen. Fraenkel versteht die Politologie als eine

²¹⁴So jedenfalls Blau, Joachim: Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 60.

²¹⁵Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 149.

²¹⁶Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 119.

"Integration verschiedenartiger Betrachtungsweisen"²¹⁷, in der konsequenterweise auch verschiedene methodische Ansätze zusammengefasst werden müssen. Fraenkel hat sich damit gegen die überkommene Dogmatik des nur formell angelegten positivistischen Denkens gewehrt und eine materielle Ausfüllung sowohl staatsrechtlichen wie auch politischen Denkens gefordert.

Fraenkel erkennt für die Politische Soziologie die Notwendigkeit synthetischen Denkens, das die gesicherten Erkenntnisse unterschiedlicher wissenschaftlicher Forschungsrichtungen zusammenfasst und dabei auch bereit ist, sich verschiedener methodischer Betrachtungsweisen zu verschreiben, die durchaus auch wertend sein können. Die Politische Soziologie hat für Fraenkel den doppelten Charakter einer Sozial- und Moralwissenschaft; beide Sichtweisen sollen gleichwertig miteinander verbunden werden, keine dauerhaft die Oberhand gewinnen²¹⁸.

Damit ist auch die politiksoziologische Methode gekennzeichnet: "Indem der Politikwissenschaftler unser Staatswesen als pluralistisch-sozialen Rechtsstaat zu begreifen versucht, integriert er im Einklang mit der seiner Wissenschaft adäquaten Methode die empirische Betrachtungsweise bei der Analyse der pluralistischen mit der normativen Betrachtungsweise bei der Analyse der sozialen Elemente unserer autonom rechtsstaatlichen Demokratie." So widmet sich die Politische Soziologie "der Aufgabe, unter Verwertung der Forschungsergebnisse der Verfassungsrechtswissenschaft den politischen Gehalt, die politische Relevanz und den politischen Effekt der Verfassungsordnung klarzustellen. Sie lässt sich hierbei von der Erwartung leiten, dass die synoptische Betrachtung von Verfassungsnorm und Verfassungssubstrat sich nicht nur als geeignet erweisen wird, das Studium des Verfassungsrechts zu vertiefen und zu bereichern, sondern durch Ausrichtung des gesellschaftlichen Denkens auf die Strukturprobleme der staatlichen Ordnung auch auf die soziologische Forschung anregend wirken zu können. Vor allem aber fühlt sich die Politikwissenschaft aber federführend verantwortlich für die wissenschaftliche Behandlung einer jeglichen Verfassungskritik und Verfassungsreform. Ein wissenschaftliches Vordenken von konkreten Verfassungsreformen ist nur möglich, wenn ihm ein wissenschaftliches Nachdenken über abstrakte Verfassungsprinzipien vorausgegangen ist. Mutatis mutandis gilt dies für jede Rechtspolitik, deren wissenschaftliche Behandlung jene

²¹⁷Fraenkel, Ernst: Die Wissenschaft von der Politik und die Gesellschaft. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 337.

²¹⁸Fraenkel, Ernst: Die Wissenschaft von der Politik und die Gesellschaft. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 340.

Integration normativen und empirischen Denkens voraussetzt, die hier als kennzeichnendes Merkmal der Politikwissenschaft bezeichnet worden ist"²¹⁹.

Fraenkels Verhältnis zur Methode des Marxismus

Mit der Formulierung einer eigenen politikwissenschaftlichen Methode ist Fraenkel für die deutsche Politikwissenschaft mit wegweisend geworden. Zweifellos hat die Erfahrung der Emigration, die Konfrontation mit dem amerikanischen Verfassungsdenken, die Einstellung Fraenkels zur synthetischen Betrachtungsweise positiv beeinflusst; doch erscheint es nach dem vorstehenden als unzutreffend, dem Fraenkel aus der Zeit vor der Emigration eine dieser empirisch-normativen Betrachtungsweise entgegengesetzte ausschließlich "monistische" Methode zu unterstellen.

Der "Wandel Fraenkels" soll gleichwohl auch in diesem Zusammenhang der Klarstellung halber nicht unerwähnt bleiben: Fraenkel ist in der Weimarer Zeit kein ausschließlich monistisch denkender Wissenschaftler; er integriert in sein Denken aber den "wissenschaftlichen Marxismus", der in sich sehr wohl monistisch angelegt ist. Da Fraenkel in der Weimarer Zeit allerdings davon ausgeht, dass der wissenschaftliche Marxismus mit der Soziologie identisch sei, verwendet er diese "Soziologie" innerhalb seines synthetischen Denkens nicht primär empirisch, sondern primär in marxistischem Sinn monistisch.

Aufgrund dieser Interpretation der Soziologie trifft Fraenkel aus seinem ursprünglich gesamtschauenden Denken heraus monistische Aussagen. Nach der Emigration braucht Fraenkel deshalb an der Methode seines Denkens nicht mehr allzu viel zu verändern; er lässt lediglich den monistischen Ansatz des Marxismus weg und wechselt allerdings komplett die Soziologie aus, die er in sein Denken einbezieht: Fraenkels Wandel in der Methodik, so die hier vertretene These, hängt wesentlich mit der Absage an die marxistische Soziologie zusammen, die er zunächst seinem Denken zugrundelegt hat.

Vor der Emigration hat Fraenkel dem marxistischen Totalitätsanspruch nicht widerstanden²²⁰. Diese spezifische materielle Ausfüllung des Denkens lässt sich nur

²¹⁹Fraenkel, Ernst: *Die Wissenschaft von der Politik und die Gesellschaft*. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): *Reformismus und Pluralismus*, a.a.O., S. 342 f.

dann nachvollziehen, wenn die marxistische Lehre als soziologische Darstellung der Realität übernommen wird. Die marxistische Sichtweise der Einteilung der Gesellschaft in Klassen, die aufgrund ihrer Klassenlage notwendig ein einheitliches Bewusstsein entwickeln, muss zum vollen Verständnis dieses Denkens ebenso akzeptiert werden wie die Lehre vom Kampf der Klassen, der aufgrund einer soziologischen Gesetzmäßigkeit notwendig zunächst zum Sieg der zahlenmäßig größeren Klasse und dann zur klassenlosen Gesellschaft führen muss.

Der soziologische Teil seiner politischen Zielvorstellung liegt in der Schaffung der klassenlosen Gesellschaft. Dieser Zielvorstellung steht die soziologische, oder besser: die marxistische Sichtweise der Realität gegenüber: "Die bürgerlichen Parteien hingegen wollen an der klassengespaltenen Gesellschaft nichts ändern. Innerhalb jeder klassengespaltenen Gesellschaft wird es aber immer und stets Klassenkämpfe geben ... Für das Proletariat ist es das Kernstück seiner Emanzipation, die Unwahrhaftigkeit der Phrase des möglichen Klassenfriedens innerhalb der klassengespaltenen Gesellschaft aufzudecken ... Klassenkampf ist das bewusste Streben nach Gerechtigkeit, Verzicht auf den Klassenkampf die bewusste oder unbewusste Mitwirkung an der Stabilisierung des Unrechts"²²¹.

Weiter oben wurde versucht, den jenseits des wissenschaftlichen Denkens liegenden Aspekt, der Fraenkels Eintreten für den Marxismus befürwortet, mit der Leitbildfunktion der Arbeiterbewegung darzustellen, der sich alles andere unterzuordnen hat. Demgegenüber erscheint die pro-marxistische wissenschaftliche Argumentation Fraenkels merklich unvollendet: Sie baut scheinbar auf feste Fundamente, bleibt aber schnell auf einer mittleren Argumentationsebene stehen und wechselt dann in nur noch behauptende Selbstrechtfertigungen. Das könnte aber für eine gewisse Unsicherheit sprechen, zumal Fraenkel bereits in diesem Stadium gewohnt ist, in anderen Bereichen auch argumentativ bis ins äußerste zu gehen.

So hebt Fraenkel bei der Darstellung der Funktion einer arbeitsrechtlichen Ordnung für die Arbeiterbewegung zunächst die Analyse von *Marx* hervor: "Dass der Arbeitsvertrag nur der Form nach Kontrakt, dem Inhalt nach Diktat des wirtschaftlich stärkeren Arbeitgebers über den wirtschaftlich schwachen Arbeitnehmer sei, hat *Marx* schon zu einer Zeit gesehen, als die deutsche Gewerbeordnung noch von dem liberalen Grundsatz ausgehen konnte, dass die Festsetzung der Rechtsbeziehungen zwischen Arbeitgeber

²²⁰Fraenkel, Ernst: Gewerkschaftlicher Rechtsunterricht. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 51.

²²¹Fraenkel, Ernst: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 40.

und Arbeitnehmer - vorbehaltlich der durch Reichsgesetz begründeten Beschränkung - Gegenstand freier Vereinbarung sei ...". Die Arbeiterschaft musste nun die "Fiktion des freien Arbeitsvertrages" zerstören, wenn sie "zu einer sozial befriedigenden Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen gelangen" wollte. Das neu gebildete Arbeitsrecht konnte somit "den formalen Charakter der Vertragsfreiheit" enthüllen und das dem Liberalismus widersprechende "Eindringen sozialer und staatlicher Eingriffe" in die Rechtsordnung vorbereiten²²². Damit war die Unzulänglichkeit des doktrinären Liberalismus erkannt.

In der weiteren Argumentation Fraenkels überlagern sich dann marxistische Analyse und Theorie: "Zwei Wege" seien möglich gewesen, "den als untauglich enthüllten Arbeitsvertrag zu verdrängen: Der staatliche und der gesellschaftliche Weg." Beide Wege seien von der Arbeiterbewegung vor dem Ersten Weltkrieg beschritten worden, doch sei es für die Entwicklung des neuen Rechtsgebietes charakteristisch gewesen, dass "die gesellschaftliche Macht der Arbeiterschaft schneller wuchs, als der politische Einfluss stieg"²²³. Die soziale Schöpfung war damit im Bewusstsein der Arbeiterbewegung bedeutungsvoller als das Erkennen der Notwendigkeit, das Erlangte auch rechtlich auszubilden.

In der Gegenüberstellung von "sozialistischer und juristischer Betrachtungsweise" wird dann die Unvereinbarkeit der jeweiligen Dogmatik deutlich. Dass die sozialistische Wissenschaft "auf juristischem Gebiet relativ fruchtlos geblieben" ist, erklärt Fraenkel aus der marxistischen Theorie heraus. Die Begriffe der bürgerlich-kapitalistischen Rechtsordnung müssen deshalb der marxistischen Sichtweise diametral entgegenstehen. Vom marxistisch geschulten Juristen wird daher die "geistige Askese" verlangt, "bei Handhabung seiner Spezialwissenschaft im weiten Umfange auf die Anwendung seiner marxistischen Erkenntnisse zu verzichten"²²⁴. Es gibt demnach für Fraenkel keine juristisch "neutrale", sondern immer nur eine klassengebundene Rechtsauffassung.

Begründungen, warum der Marxismus diese allein richtige Position darstellt, liefert Fraenkel nicht. Er beschränkt sich darauf, Missstände aufzudecken und den verschiedenen Verdrängungsideologien, die über die soziale Gegenwart

²²²Fraenkel, Ernst: Die politische Bedeutung des Arbeitsrechts. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 61.

²²³Fraenkel, Ernst: Die politische Bedeutung des Arbeitsrechts. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 62.

²²⁴Fraenkel, Ernst: Die politische Bedeutung des Arbeitsrechts. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 64.

hinwegtäuschen, die "marxistische Enthüllungsideologie"²²⁵ gegenüberzustellen. Auf dieser Ebene bleibt er argumentativ stehen; was darüber hinausgeht, verliert sich im Phrasenhaften²²⁶. Jenseits der enthüllenden Analyse, wenn eigentlich die Ausformung und Überprüfung einer eigenen Position anstünde, wird das wissenschaftliche Terrain verlassen und der Schritt in den Glauben hinein vollzogen. Fraenkel enthüllte scharfsinnig und treffend, oft mit beißender Deutlichkeit; aber er zog seine Folgerungen als Gefangener einer polemischen, sich bewusst revolutionär gebenden politischen Aktionslehre, die für sich den Anspruch erhob, die Wahrheit erkannt zu haben.

Fraenkels Denken geht davon aus, dass der marxistischen Geschichtsphilosophie der Anspruch absoluter Wahrheit zukommt und dass infolgedessen das geschichtlich-soziale Missionsbewusstsein der Arbeiterbewegung aufgrund dieser wissenschaftlichen Legitimation kritisch nicht mehr hinterfragbar ist. *Vilfredo Pareto* erklärte in theoretischer Konsequenz dieser Position sogar alles Geistige schlechthin zur Ideologie, die jetzt nur noch ein zweckdienliches Mittel "der Verhüllung und Rechtfertigung von Gruppeninteressen im sozialen Machtkampf" bedeutet²²⁷. Fraenkel diskutiert dieses Thema weder an noch aus und wirkt damit in dieser Beziehung unkritisch, allerdings zugunsten der konsequenten Verfolgung der Ziele der Arbeiterbewegung.

Die weiter oben geschilderten Erlebnisse, die den bereits beschriebenen Wandel hervorrufen, bewirken zugleich die Änderung im Denken. Darin vollzieht sich auch die Abkehr vom Marxismus: Als ersten Schritt überspringt die scharfe wissenschaftliche Analyse Fraenkels das selbstgesetzte Tabu und macht auch vor dem Marxismus nicht mehr halt. Fraenkel ist jetzt in der Lage, als zweiten Schritt Linien zu ziehen und den Marxismus nicht mehr isoliert und absolut, sondern als Größe eingebettet in die historisch-kulturelle Entwicklung insgesamt zu sehen; das relativiert die Bedeutung des Marxismus. Dem folgen als dritter Schritt die Konfrontation des Marxismus mit der inzwischen gewonnenen soziologischen Erkenntnis, dass aufgrund der pluralistischen Realität die Vorstellungen der gesellschaftlichen Homogenität eine Utopie darstellen und als vierter Schritt die Einsicht, dass das eigene Aufsitzen auf dem jetzt bloßgestellten marxistisch-absoluten Trugbild ein Irrweg war. Doch erschöpft sich die Änderung des Denkens Fraenkels nicht in der Abkehr vom Marxismus; diese ist

²²⁵Fraenkel, Ernst: Antifaschistische Aufklärungsarbeit. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 191.

²²⁶Vgl. die Darstellung bei Fraenkel, Ernst: Antifaschistische Aufklärungsarbeit. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 190 f.

²²⁷Lieber, Hans Joachim: Ideologie. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, a.a.O., S. 124.

allerdings unverzichtbar, weil sich darin die endgültige Absage an monistische Erklärungsversuche dokumentiert.

Fraenkels Denken nach der Emigration

In der Emigration wird Fraenkel mit einer ganz anderen Art des Denkens konfrontiert als derjenigen, die ihm bisher vertraut gewesen ist. Er weiß schon vor der Emigration, dass in den angelsächsischen Ländern juristisch anders gedacht wird als auf dem alten Kontinent; doch was das tatsächlich bedeutet, erfährt er erst jetzt in einem Prozess, der mehrere Jahre in Anspruch nimmt.

Ausgehen wird er wieder von dem Weg, den er bereits zu Beginn der Weimarer Republik in Deutschland eingeschlagen hatte: Er studiert das Recht unter ständiger Berücksichtigung der Geschichte und der Soziologie und erarbeitet von den auf diese Weise erlangten Erkenntnissen aus seine politiksoziologischen Hypothesen und Theorien.

Fraenkel ist in der Lage, darzustellen, dass es sich bei der Ausbildung des Rechtsstaates in Europa und der Rule of Law in Amerika "letzten Endes um Variationen über ein und dasselbe Thema handelt"²²⁸. Dafür ist allerdings Voraussetzung, dass man sich von einer einseitig rechtlichen Betrachtungsweise löst und die Gemeinsamkeit von "Rechtsstaat" und "Rule of Law" darin erkennt, dass es sich primär um "politische Begriffe" handelt, die "erst nachträglich den Charakter von Rechtsbegriffen erhalten haben"²²⁹. Damit müssen diese Begriffe aus ihrer konkreten Entstehungssituation heraus verstanden werden und dürfen nicht nur unter der Voraussetzung angegangen werden, dass sie abstrakt-generelle Regelungen enthielten: "Politische Begriffe sind nur als Ausdruck aktueller politischer Kämpfe voll verständlich. Auch wenn sie zu Rechtsbegriffen werden, bewahren sie in sich die Besonderheiten der Situation, in der sie entstanden sind"²³⁰.

Das Gemeinsame beider Begriffe und damit die Idee der als Oberbegriff betrachteten "Rule of Law" liegt nach Fraenkel im Kampf gegen den Absolutismus. So konnte sich

²²⁸Fraenkel, Ernst: Das amerikanische Regierungssystem, a.a.O., S. 196.

²²⁹ebda.

²³⁰Fraenkel, Ernst: "Rule of Law" in einer sich wandelnden Welt. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 261.

das Motiv der Rule of Law in den jeweiligen historischen Konstellationen der Regierungssysteme unterschiedlich entwickeln: "In dem im 17. Jahrhundert geprägten Begriff "Rule of Law" schwingt das revolutionäre Pathos des erfolgreichen Widerstandes gegen den Versuch der Errichtung eines absoluten Regimes durch die Stuartkönige mit; in dem im 19. Jahrhundert geprägten Begriff des Rechtsstaates tritt das evolutionäre Reformstreben zutage, den auf dem Kontinent im 17. und 18. Jahrhundert errichteten absoluten Staat Rechtsschranken zu unterwerfen. Rule of Law steht in Kampfstellung gegen die Errichtung einer zentralisierten hierarchischen Staatsgewalt; Rechtsstaat setzt deren Existenz voraus"²³¹.

Dass derartige Erkenntnisse, wie sie hier am Beispiel des Rechtsstaatsgedankens aufgezeigt wurden, nur mit einem synthetischen Denken erfasst werden können, dürfte spätestens dann deutlich werden, wenn die Bausteine zusammengetragen werden, die hierfür Voraussetzung sind: Die historischen Kenntnisse über die rechtlichen und soziologischen Hintergründe müssen ebenso vorhanden sein wie das Verständnis für die Struktur und das Funktionieren des jeweiligen Regierungssystems; die Aufdeckung der hinter den Phänomenen Rechtsstaat oder Rule of Law eigentlich stehenden Bedeutung setzt zudem die Kenntnis der philosophischen Grundeinstellung voraus, aus der sich dann die jeweilige Staatsphilosophie entwickelt hat; um diese philosophische Grundeinstellung herausarbeiten zu können, sind weiter Gedanken über die spezifische Kultur und das der kulturellen Entwicklung zugrundeliegende Menschenbild notwendig. Aufgrund der Verbindung dieser unterschiedlichen Ansätze ist Fraenkel auch in der Lage, die unterschiedlichen Entwicklungen von Rule of Law und Rechtsstaat zu erklären und ihnen zugleich mit dem Hinweis auf ihre gemeinsame Ursprungsidee die Spitzen zu nehmen und das Einigende hervorzuheben.

Diskussion der Position Fraenkels

Die Position, die Fraenkel in der Weimarer Zeit bezogen und verteidigt hat, ist ganz unterschiedlich beurteilt worden: Dabei lassen sich zwei Grundpositionen herausfiltern, die jeweils mit einer dahinter stehenden politischen Einstellung verknüpft sind: Die marxistischen "Hardliner" hoffen aufgrund linksextremistischer Äußerungen Fraenkels, die allerdings gegen Ende der demokratischen Phase der Weimarer Republik zunehmen,

²³¹Fraenkel, Ernst: *Das amerikanische Regierungssystem*, a.a.O., S. 197.

ihn endgültig "auf ihre Seite gezogen" zu haben, müssen aber feststellen, dass sein Denken trotzdem "staatstragend", oder besser: staatserhaltend bleibt; demgegenüber verfolgt der reformistische Flügel der Arbeiterbewegung die marxistischen Äußerungen Fraenkels mit Misstrauen. Beide Ansichten finden ihre Berechtigung und lassen sich mit dem von Fraenkel vorgelegten Textmaterial auch belegen; doch bedeutet das nicht notwendig auch die Übernahme der Ansichten, Fraenkel sei inkonsequent und sein Denken von Brüchen gezeichnet gewesen: Wenngleich hier letzten Endes nur Vermutungen ausgesprochen werden können, lässt sich dieser vermeintliche Widerspruch doch auflösen, sobald die Bedeutung des Leitbildes herausgestellt wird. Fraenkels ganzer Einsatz gehört der Umsetzung der Ziele der Arbeiterbewegung; ihr hat er seine Arbeit gewidmet, ihre Interessen will er verwirklichen. Jedes Mittel, das ihm zur Durchsetzung dieser selbstgewählten Aufgabe als erfolgversprechend geeignet erscheint, wird ungeachtet seiner theoretischen Herkunft in sein Konzept integriert. Deshalb können einzelne Positionen direkt nebeneinander bezogen werden, die von ihrer Dogmatik her eigentlich als miteinander unvereinbar gelten müssten; der aufrichtige Wunsch, der "Sache der Arbeiterbewegung" angesichts der vielfach auf sie einwirkenden Bedrohungen auf jede nur mögliche Weise zu dienen, bildet hier das einigende Band. Die einzelnen theoretischen Positionen werden von Fraenkel demnach auch nicht in sich geschlossen dargestellt; sie werden nur "angerissen" und insoweit dargestellt, dass sich innerhalb des vorgelegten Konzeptes kein allzu deutlicher offener dogmatischer Bruch bildet.

Das "System" der "dialektischen Demokratie", in dem die Zugehörigkeit und Stimmabgabe für eine Partei nicht mehr auf der freien Wahl des einzelnen beruht, sondern "durch die Klassenlage des Wählers vorbestimmt" ist, liegt wie selbstverständlich "der Weimarer Verfassung zugrunde"²³². Über der gesamten Weimarer Reichsverfassung schwebt wie ein unsichtbarer Geist die Idee der Arbeitsgemeinschaft zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern vom 15. November 1918²³³. "Geschichtlich gesehen" beruht die Weimarer Ordnung auf der "Idee der Parität", durch die die Hegemonie von Protestanten, Preußen und Industriellen während der Kaiserzeit in eine Parität mit den Nichtprotestanten, Richtpreisen und Nichtunternehmern umgewandelt werden sollte²³⁴. Fraenkel schreibt das, wohlgermerkt, noch nach 1930.

²³²Fraenkel, Ernst: Um die Verfassung. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 79.

²³³Fraenkel, Ernst: Abschied von Weimar? In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 61.

²³⁴Fraenkel, Ernst: Abschied von Weimar? In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 58.

War das die Wirklichkeit? Die Verfassung von 1919 setzte ein Verlangen nach Demokratie und ein Verständnis der mit ihr verbundenen Verantwortung voraus, das in Deutschland noch lange nicht so verbreitet und verwurzelt war, wie ihre Schöpfer es zu glauben schienen. Sie wurde bei ihrer Entstehung gepriesen als in sich folgerichtige und gründliche Verkörperung des Gedankens der Volkssouveränität und ging dabei so weit, wie in der Paulskirche "nur die extremsten Unitarier" gegangen waren. Doch verlangte diese Verfassung unausgesprochen, dass sich die Deutschen "über die Grundbegriffe ihres Zusammenlebens einig wären"; die Nation musste "in leidlichem Frieden mit sich selber und der Außenwelt sein"²³⁵. Die Arbeitsgemeinschaften zerfielen spätestens in der Inflation 1923.

Fraenkel beschrieb nicht die Realität, sondern die Sichtweise dessen, was er für die geistige Linie der politischen Arbeiterbewegung hielt, also den Blick der Sozialdemokratie und der Gewerkschaften. Nach der Rückkehr aus der Emigration grenzt sich die Pluralismustheorie Fraenkels von verschiedenen konkurrierenden Strömungen ab. Die vorausgesetzte Vielgliedrigkeit von Staat und Gesellschaft sowie der intermediären Institutionen steht im Gegensatz zu einer klassisch-liberalen Entgegensetzung von Staat und Gesellschaft aus atomisierten Individuen. In schärfsten Gegensatz steht die Pluralismustheorie aber zu allen Spielarten monistischer Ordnungen, sei es der Souveränitätsanspruch eines nichtdemokratischen Staates, seien es autoritäre oder totalitäre Machtansprüche kommunistischer oder nationalsozialistischer Provenienz. Stattdessen will die pluralistische Demokratietheorie sowohl dem Staat als auch der Gesellschaft Zügel anlegen. Von daher ergibt sich die Frontstellung zu solchen Demokratielehren, die auf die Bildung und Durchsetzung des Mehrheits- oder Volkswillens besonderen Wert legen. Als Beispiele sind hier die Elitedemokratie, die Volkssouveränitätslehre Rousseaus sowie die hierauf gegründete radikalisierte Demokratie-, Partei und Staatstheorie des Marxismus zu nennen, die Fraenkel leidenschaftlich bekämpft²³⁶.

Zudem verfiicht Fraenkel nach seiner Emigration entschieden die repräsentative gegenüber der plebiszitären Demokratie. Die Demokratie erweist sich demnach als verantwortliche Parlaments- und Regierungsherrschaft, nicht als direkte Volksherrschaft oder als auf dem Führerprinzip beruhende Macht. In Abweichung von seinem früheren Leitbild bezieht er zudem Stellung gegen klassengebundene Vorstellungen, insbesondere gegen die Vorstellung, dass die Arbeiterbewegung die eigentliche

²³⁵Mann, Golo: *Deutsche Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts*, a.a.O., S. 679, 681.

²³⁶Schmidt, Manfred G.: *Demokratietheorien*, a.a.O., S. 151.

Demokratiegarantie darstelle. Dessen ungeachtet besteht seine Sympathie für die Idee der Arbeiterbewegung fort.

Eine der Stärken der Pluralismustheorie Fraenkels liegt zweifellos in der Erkenntnis der stabilisierenden Funktion von Interessensorganisationen und des Staates. Als Schwäche der Theorie Fraenkels ist die gelegentlich einseitig wirkende Auseinandersetzung mit dem Totalitarismus ausgemacht worden, die von der persönlichen Erfahrung Fraenkels mit Nationalsozialismus und Kommunismus stark geprägt ist. Daran ist richtig, dass in dem weit gefächerten Werk Fraenkels nicht immer alle Argumente jeweils an der vermuteten Stelle in entsprechender Form enthalten sind. So wird vermerkt, dass in Fraenkels vielbeachtetem Vergleich Bundesrepublik-DDR insbesondere die Eigenarten totalitärer Systeme anhand des Beispiels der DDR realanalytisch beschrieben werden, während die politische Struktur der westlichen Demokratien eher idealtypisch skizziert wird²³⁷. Unter Verweis auf derartige Beispiele wird gelegentlich eine eigentümliche Zurückhaltung Fraenkels gegenüber bestimmten Defiziten der Demokratie vermutet, die sich erst vor dem Hintergrund einer Gesamtbetrachtung des Fraenkelschen Oeuvres, in dem auch Strukturdefekte der Demokratie durchaus aufgedeckt werden, zurückweisen lässt. Ferner wird angesprochen, dass eine eingehende empirische Ausgestaltung der Begriffsbildung Fraenkels fehlt und dass ein in sich geschlossenes Theoriegebäude nicht vorhanden ist²³⁸.

Der Pluralismustheorie ist zuzugestehen, dass sie eine erfahrungswissenschaftliche Revision im Prinzip zulässt und diese nicht scheut. Sie hat weiter als Ausgangspunkt für tiefgehende Analysen der Vielgliedrigkeit von Gesellschaftsstrukturen gedient. Pluralistische Strukturen haben sich zudem durchweg als offener erwiesen, als es die Kritik vermutete. So kann anhand des Beispiels der ökologischen Streitfragen aufgezeigt werden, dass nicht nur Sonderinteressen, sondern auch allgemeine Interessen in der pluralistischen Demokratie durchgesetzt werden können.

Als wichtiges Argument ist zudem die Praxistauglichkeit der pluralistischen Demokratietheorie anzuführen: Wenn von der Erfahrungstatsache ausgegangen werden kann, dass mit einem höherem Demokratisierungsgrad auch die Wahrscheinlichkeit steigt, dass Menschenrechte eingehalten werden, lohnt der Hinweis, dass die pluralistische Demokratietheorie in Vergleichen mit anderen Demokratietheorien regelmäßig gut abschneiden und ihre Praxistauglichkeit gerühmt wird, während

²³⁷Schmidt, Manfred G.: *Demokratietheorien*, a.a.O., S. 157.

²³⁸In diesem Sinne bereits Steffani, Winfried: *Pluralismus - Neopluralismus*. In: Oberreuther, Heinrich: *Pluralismus*, a.a.O., S. 50.

beispielsweise elitäre Modelle oder solche mit klassengebundenen Ausgangspunkten negativer beurteilt werden²³⁹. Für Fraenkels vergleichende Demokratietheorien, die im Folgenden diskutiert werden, ist zudem hervorzuheben, dass sie insgesamt zu den "leistungsstärksten Demokratietheorien"²⁴⁰ zu rechnen sind.

²³⁹Vgl. z.B. Schmidt, Manfred G.: *Demokratietheorien*, a.a.O., S. 362.

²⁴⁰Schmidt, Manfred G.: *Demokratietheorien*, a.a.O., S. 367.

5. Bausteine des Denkens

Das politiksoziologische Konzept Ernst Fraenkels steht auf mehreren Säulen. Wurzeln der Politischen Soziologie sind die Soziologie, die Geschichte und die Rechtswissenschaft.

Im Folgenden werden wesentliche Forschungsergebnisse aufgezeigt, die Fraenkel der Soziologie, der Geschichte und der Rechtswissenschaft entnimmt und als Basis in sein Konzept der Politischen Soziologie einfügt. Der Schwerpunkt liegt, dem Thema der Arbeit entsprechend, im soziologischen Bereich. Als Abschluss des ersten Hauptteiles wird das politiksoziologische Denken Fraenkels zusammengefasst dargestellt.

Soziologie

Das Gesellschaftsbild Fraenkels in der Weimarer Zeit

Fraenkel lässt in seinem Werk der Weimarer Zeit keinen Zweifel daran, dass er von der Spaltung der Gesellschaft in zwei antagonistische Klassen ausgeht. Hier kann auch nicht behauptet werden, Fraenkel habe lediglich entsprechende Lippenbekenntnisse abgegeben, nur um sich in marxistisch orientierten Kreisen bewegen zu können, tatsächlich aber in seinen Arbeiten ein davon abweichendes Bild der Gesellschaft verwendet: Dieser Vorstellung widerspricht zum einen der starke, seine Persönlichkeit voll ergreifende Einsatz Fraenkels für die "Klasse der Arbeiter", der sich in den beruflichen Engagement für die SPD und die Gewerkschaftsbewegung zeigt; vor allem aber spricht dagegen die Anlage seiner staatstheoretischen Konzeptionen der "antagonistischen" und der "kollektiven Demokratie", die eindeutig auf dem Gegensatz der Klassen aufgebaut sind und diesen als für den eigenen Bestand notwendig herausstellen.

Die Sichtweise einer Klassenspaltung der Gesellschaft ist vom soziologischen Standpunkt her zu untersuchen. Insbesondere wird die Verbindung zum Marxismus aufgezeigt.

Die Vorstellung von der klassengespaltenen Gesellschaft und der Klassenbegriff bei Marx

In der Proudhon-Kritik von 1846/47 hat *Marx* Aussagen über die Entwicklung von Bourgeoisie und Proletariat als Klassen gemacht. Grundsätzlich, so *Marx*, hätten alle Produktionsverhältnisse einen antagonistischen Charakter; bereits im Feudalismus habe es ein Proletariat gegeben, das die Keimzelle des späteren Bürgertums war. Die Befreiung des Bürgertums habe die Abschaffung der Stände bewirkt. Je mehr sich die Bourgeoisie entwickelte, desto antagonistischer wurde sie selbst und bildete aus sich heraus das moderne Proletariat.

Die Herrschaft des Kapitals habe für das Proletariat eine gemeinsame Situation und gemeinsame Interessen geschaffen. Im Kampf gegen das Kapital und die Bourgeoisie habe sich dann das Proletariat auch als "Klasse" konstituiert. Die Befreiung des Proletariats könne nur unter Abschaffung aller Klassen als Grundvoraussetzung geschehen, so wie die Befreiung des Bürgertums auch das Ende der Stände bedeutete.

Der Klassenbegriff bei *Marx* ist nicht eindimensional, sondern spielt sich gleichzeitig auf mehreren Ebenen ab: Zunächst ist der Klassenbegriff Ausdruck der Beziehung von Unterdrückern und Unterdrückten; dann ist er ein historischer Begriff und schließlich enthält er sowohl eine an der durch die Produktionsverhältnisse bedingten objektiven Klassenlage ausgerichtete kategoriale als auch eine subjektiv-aktionalistische Dimension, weil sich die Klasse erst im Kampf gegen den Gegner findet. Diese einzelnen Elemente lassen sich zwar theoretisch herausarbeiten; für *Marx* aber ergibt der Klassenbegriff eine in sich geschlossene Einheit.

Die Lehre vom Kampf zwischen zwei Klassen innerhalb der Gesellschaft ist nicht ursprünglich im Marxismus entwickelt worden: Erstmals hat sie vielmehr *Lorenz v. Stein* im Jahr 1842 konzipiert; bereits bei *v. Stein* wird diese Lehre, dem vorherrschenden wissenschaftlichen Anspruch der Zeit entsprechend, jedoch als "allgemein soziologisch" konstruiert, obwohl sie sich tatsächlich nur auf einen konkreten historischen Einzelfall, den Klassengegensatz zwischen Bourgeoisie und Proletariat, bezieht. Auch der Staatsrechtler und Nationalökonom *v. Stein* war als ein "Sozialdenker" wohl kein echter Soziologe in heutigem Verständnis und mehr ein Sozialkritiker in sozialreformerischer Absicht. Er steht nicht in der westeuropäischen Entwicklungslinie der "Einzelwissenschaft Soziologie", sondern ist mehr der spezifisch deutschen Einzelentwicklung zuzurechnen, in der in Abweichung zu den abstrakt-generellen Aussagen beispielsweise bei *Comte* und *Spencer* eine stark von der Geschichte beeinflusste Wissenschaftsauffassung vorherrschte. "Soziologie" wurde von

dieser deutschen Ausrichtung "vielmehr weitgehend abgelehnt"²⁴¹. Nach der Lehre *v. Steins* ist die Erringung der Bildung als Voraussetzung für den wirtschaftlichen Aufstieg so eng an den Kapitalbesitz gebunden, dass die Arbeiterklasse unter den gegebenen Voraussetzungen überhaupt keine Aufstiegsmöglichkeit mehr hat; damit wird zugleich die Zugehörigkeit zur einen oder zur anderen Klasse fixiert. Die sich daraus ergebende Klassenspaltung wurde von *v. Stein* als unvermeidlich und von innen nicht überwindbar angesehen.

Verändert werden kann dieser Missstand nach der Lehre *v. Steins* deshalb nur durch den Staat, der in der Form des "sozialen Königtums" reformierend eingreifen soll; oder aber durch eine soziale Revolution. *V. Stein* favorisiert das soziale Königtum und sieht die Gesellschaft als "sozialen Organismus", der sich von biologischen Gesellschaftsbildern abhebt²⁴². Die Gesellschaft, so *v. Stein*, ist durch Eigentum und Besitz bestimmt; die Besitzlosen finden ihre Form der Teilhabe an der Gesellschaft über die Arbeit. Das Prinzip der Gesellschaft ist das auf Erwerb, Besitz und Abhängigkeit gerichtete Interesse des einzelnen. Damit kann der Staat sein eigentliches Prinzip der Verfassung und Verwaltung real gar nicht verwirklichen, weil die Gesellschaft als Insgesamt der Beziehungen der einzelnen durch das Streben jedes einzelnen bestimmt ist, Mittel zu erwerben, die die anderen von ihm abhängig machen. Zwischen den Prinzipien des Staates und der Gesellschaft besteht deshalb ein direkter Widerspruch. Das eigentümliche und versöhnliche Fazit der Lehre *v. Steins* ist jedoch, dass gerade aus dieser widersprüchlichen Beziehung von Staat und Gesellschaft heraus der eigentliche dynamische Inhalt des Lebens menschlicher Gemeinschaft entsteht; *v. Stein* sieht diese Dialektik damit letztlich positiv²⁴³.

Anders *Marx*: Aus den im Grundsatz selben Erfahrungen wie sie *v. Stein* gemacht hatte zieht *Marx* den entgegengesetzten Schluss: Der Staat löst sich bei *Marx* selbst in ein Instrument der herrschenden Klasse auf. Die ganze Weltgeschichte wird von *Marx* nach den einseitig gesehenen Erfahrungen seiner Gegenwart konstruiert, in denen die Wirtschaft entscheidend in alle nichtwirtschaftlichen Bereiche eingreift. Alle gesellschaftlichen Funktionen werden als von der Wirtschaft abhängig erklärt. Dabei kommt es *Marx* konkret auf das Schicksal der Arbeiterklasse an: Die Dialektik von Staat und Gesellschaft ist für *Marx* schon in absehbarer Zeit beendet. Zwar habe die ganze Geschichte der Gesellschaft nur aus Klassenkämpfen bestanden; hier zeigt sich

²⁴¹Mikl-Horke, Gertraude: *Soziologie*, München 1992, S. 79.

²⁴²*v. Stein, Lorenz: Zur preußischen Verfassungsfrage*, Darmstadt 1961.

²⁴³*v. Stein, Lorenz: Geschichte der sozialen Bewegung. Bd. 1: Der Begriff der Gesellschaft*, S. 24 ff (München 1921, ursprgl. 1850).

bei *Marx* dieselbe Verallgemeinerung des historischen Gegensatzes Bourgeoisie-Proletariat wie bei *v. Stein*. Doch sei, so *Marx*, das Proletariat im Wesentlichen aus zwei Gründen heraus als die letzte Klasse im geschichtlichen Verlauf überhaupt anzusehen: Es habe jede Bindung an die bestehende Gesellschaftsordnung verloren und es werde in absehbarer Zeit die weit überwiegende Mehrheit der gesamten Bevölkerung umfassen. Deshalb werde das ständig wachsende Proletariat für eine Übergangszeit eine Diktatur verfestigen, bis dann über den Sozialismus der Endzustand des Kommunismus erreicht und damit - soziologisch gesehen - die klassenlose Gesellschaft verwirklicht werde.

Das Proletariat muss aber nach *Marx* auch deshalb siegen, weil es im Gegensatz zur noch herrschenden Oberschicht allein in der Lage ist, das sich mit der Analyse der Situation deckende wahre Bewusstsein auszubilden: Die herrschende Klasse ist zwar ebenfalls von der Selbstentfremdung betroffen, hält aber die Ideologie der Ständegesellschaft aufrecht, weil sie damit ihre Macht verteidigen will. Sie verschleiert damit "ihren" Klassenkampf und führt ihn in einem "falschen Bewusstsein". Demgegenüber bezieht sich das "wahre" Bewusstsein im Marxismus nicht auf eine geistige Wahrheit an sich, wohl aber auf den historisch-dialektischen Prozess, der durch das Klassenhandeln der geschichtlich relevanten Klassen bestimmt wird: Das Denken der jeweils den Lauf der Geschichte bestimmenden Klasse ist demnach nach *Marx* "wahres" Denken. In dem Masse, in dem das Proletariat zum Subjekt der Geschichte wird, bestimmt sein Denken auch deren Verlauf; das Denken der Bourgeoisie steht demgegenüber nicht mehr im Einklang mit der geschichtlichen Entwicklung, sondern bezieht sich nur noch auf die Ideologie, die die Bourgeoisie zur Förderung ihrer Klasseninteressen einsetzt.

Das Verhältnis von Karl Marx und dem Marxismus zur Soziologie

Karl Marx bezog mit dem historischen Materialismus gerade die Gegenposition zur bürgerlichen Soziologie *Comtescher* Prägung; er selbst hatte wohl nur ironisch von Soziologen gesprochen, die bourgeoise Interessen und bürgerliches Bewusstsein vertraten. Das Denken von *Marx* steht dennoch in einem ambivalenten Verhältnis zur Einzelwissenschaft Soziologie: Mit ihr gemein hat es die Wurzel der Aufklärung; weder die Soziologie als einzelne Disziplin noch der Marxismus wären ohne die Ideen der Aufklärung möglich gewesen.

Am Anfang des marxischen Verständnisses der Gesellschaft steht *Hegels* Rechtsphilosophie, die den Rahmen für seine Gesellschaftslehre bildet. Dabei benutzte *Hegel* die typologische Betrachtung nur als Stütze seiner geschichtsphilosophischen Lehre und konstruierte die Ideen zu den eigentlichen Akteuren der Geschichte; er nahm also keine funktionale Analyse der Gesellschaft vor, sondern eine kausale: Nicht die gegenseitige Verflechtung aller gesellschaftlichen Funktionen, sondern die Abhängigkeit aller Funktionen von den Ideen bestimmten dieses Bild. Dabei steht das konkrete Schicksal des preußischen Staates im Vordergrund.

Ab dem Ende des 19. Jahrhunderts wurde von einem Teil der Marxisten der historische Materialismus als auf bestimmten historischen und gesellschaftlichen Bedingungen beruhend aufgefasst; diese Richtung versuchte nun, die marxistische Lehre zu den neuen gesellschaftlichen Bedingungen in Beziehung zu setzen. Hierzu können beispielsweise die revisionistischen Überlegungen *Eduard Bernsteins* gerechnet werden, die ausdrücklich von der Möglichkeit der Revolution abrückten und demgegenüber einer evolutionären Entwicklung den Vorzug gaben; damit forderten die Revisionisten eine grundlegende Änderung der sozialdemokratischen Theorie als Vorbedingung für politische Reformarbeit²⁴⁴. Andere verwarfen den Gedanken der Revolution nicht, führten aber unter Verwendung des marxistischen Gesellschaftsbildes eine Neuanalyse des historischen Materialismus durch.

Insbesondere nach dem Ende der Zweiten Internationale 1914, die als das goldene Zeitalter des Marxismus gegolten hatte, gab es eine Reihe von Marxisten, die die Lehre von *Marx* explizit als Soziologie verstanden: Sie wollten die moderne Gesellschaft erklären und analysieren und sahen den Marxismus als geeignetes Mittel dafür an. Grund für die Annahme, dass der Marxismus die richtige soziologische Erklärung zu liefern in der Lage sei, war ihnen die Überlegung, dass die Lehre des Marxismus ihre Richtigkeit zweimal unter Beweis gestellt habe: Mit dem Erfolg der russischen Revolution und der Etablierung des Sowjetregimes einerseits und mit dem Scheitern der Revolution insbesondere der deutschen Arbeiterklasse, die in die bürgerliche Massengesellschaft aufgesogen wurde, andererseits²⁴⁵.

Diese marxistische Soziologie verstand sich als echter Gegenentwurf zur "bürgerlichen Soziologie", wie sie zuerst bei *Comte* und dann bei *Spencer* aufgestellt worden war. Vor allem *Max Adler* und *Karl Korsch* fassten den Marxismus als die echte

²⁴⁴Schmidt, Giselher: Weizen unter der Spreu. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 12 vom 15.01.1996, S. 11.

²⁴⁵ Knoll, Reinhold u.a.: Der österreichische Beitrag zur Soziologie von der Jahrhundertwende bis 1938. In: Lepsius, M. Rainer (Hrsg.): Soziologie in Deutschland und Österreich 1918-1945, a.a.O., S. 73 f.

Sozialwissenschaft der Gegenwart auf. *Adler* kennzeichnete alle außermarxistische Soziologie als "bürgerlich" und "undynamisch"²⁴⁶; *Korsch* verstand den Historischen Materialismus als kritische Gesellschaftswissenschaft, die nicht an die Comte-Spencer-Schule, sondern an die Philosophie und an die Politische Ökonomie Großbritanniens und Frankreichs im 18. Jahrhundert anknüpfte²⁴⁷.

Für sich hätte dieser Gegensatz zwischen revisionistischen und orthodoxen Marxisten als eine Entwicklung des marxistischen Denkens auf sich beruhen können. Ihre enorm gesteigerte Bedeutung erlangte diese Auseinandersetzung aber durch den Umstand, dass der Marxismus in der Zeit der "Zweiten Internationale" die offizielle Lehre der damals größten sozialistischen Parteien und damit insbesondere auch der SPD geworden war. Damit trug der Marxismus in erheblicher Weise dazu bei, "der proletarischen Bewegung ein Missionsbewusstsein" zu geben, "ein Gefühl von Würde und Sendung, das zu deren Konsolidierung wesentlich beigetragen hat"²⁴⁸. Die Kehrseite dieser Entwicklung lag allerdings im Doktrinären, im marxistischen Determinismus, der oben herein noch fatalistisch gedeutet wurde. Dies führte dazu, dass auch solche sozialistischen Denker, deren Konzeptionen außerhalb der Marxschen Kategorien gelegen hatten, sich letztlich nie vor der Inanspruchnahme durch die marxistische Solidaritätseinforderung bewahren konnten. Offenbar kam man in sogenannten "linken Kreisen" gar nicht mehr darum herum, ausschließlich "marxistisch" zu denken - oder zumindest so zu tun, als ob man es täte²⁴⁹.

Dass in der Zeit der Weimarer Republik auch Ernst Fraenkel in diesem Zwiespalt gestanden hat, ist bereits anhand mehrerer Beispiele eingehend erläutert worden; dass bei Fraenkel nicht immer ganz deutlich wird, ob er sich nur als Marxist geriert oder tatsächlich vom Marxismus überzeugt ist, wurde ebenfalls angesprochen. Man muss in diese Vorstellungen Fraenkels vielleicht auch die Atmosphäre einbeziehen, in der die Rechtssoziologie mit aufgekomen war. Die Wiener Soziologie nach der Jahrhundertwende bildete sich ganz allgemein "aus einer sehr engen Beziehung zur sozialen und politischen Wirklichkeit" heraus, was, anders als anderswo, im damaligen Wien "selbstverständlich" war²⁵⁰. Damit bestanden aber auch engste Beziehungen der

²⁴⁶vgl. von Wiese, Leopold: *Soziologie*, a.a.O., S. 118.

²⁴⁷Korsch, Karl: *Karl Marx*, Frankfurt 1967 (ursprl. englisch 1938).

²⁴⁸Flechtheim, Ossip K.: *Marxismus*. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): *Staat und Politik*, a.a.O., S. 189.

²⁴⁹ So zumindest die Ansicht von Fraenkel: Fraenkel, Ernst: *Rätemythos und soziale Selbstbestimmung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 95 ff.

²⁵⁰Knoll, Reinhold u.a.: *Der österreichische Beitrag zur Soziologie von der Jahrhundertwende bis 1938*. In: Lepsius, M. Rainer (Hrsg.): *Soziologie in Deutschland und Österreich 1918-1945*, a.a.O., S. 59.

wissenschaftlichen Soziologie zu politischen Kreisen; dies gilt in besonderem Masse für den Marxismus, zumal der "Erneuerungsversuch des Marxschen Gedankensystems" von seinen Vertretern selbst als "Soziologie" begriffen wurde. Doch erschöpfte sich der Austromarxismus keineswegs in der Theorie, sondern sah "die Praxis als theoriebedingtes und theoriebedingendes politisches Handeln" als "sein dominierendes Moment": Der Austromarxismus "wollte von Anfang an auch Richtschnur für politisches Handeln sein"²⁵¹: Die soziale Revolution und die Errichtung der Diktatur des Proletariats sollte mit dem Prinzip der Mehrheitsherrschaft im Rahmen parlamentarisch-demokratischer Institutionen verbunden werden.

Anfangs bildete der Austromarxismus die "Geistesgemeinschaft" einer Gruppe "jüngerer, wissenschaftlich tätiger österreichischer Genossen": *Max Adler, Karl Renner, Rudolf Hilferding, Gustav Eckstein, Otto Bauer, Friedrich Adler* waren die bekanntesten von ihnen²⁵². Als die österreichische Sozialdemokratie dann zum Ende des ersten Jahrzehnts die stärkste politische Kraft geworden war, schien sich der "kämpferische Reformismus" der Partei, dessen Vordenker diese "akademischen Marxisten" waren, "voll zu bewähren"²⁵³. Damit war eine Vermischung von Methode und Inhalt der Rechtssoziologie und Gedanken, die der "marxistischen Soziologie" nahestanden, nach der Zeit des Ersten Weltkrieges - *Renner* war österreichischer Staatskanzler, in Deutschland wurde die Republik maßgeblich von Sozialdemokraten getragen - keineswegs ungewöhnlich. Nimmt man hinzu, dass der "eigentliche Vater des Austromarxismus", *C. Grünberg*, ab 1924 die Leitung des Frankfurter Instituts für Sozialforschung übernahm²⁵⁴, kann die typische Verknüpfung und Vermengung modern-rechtswissenschaftlichen und politischen Denkens bei einem bürgerlichen Intellektuellen wie Fraenkel, der sich zudem der Arbeiterbewegung aufgrund "familiärer Tradition" verbunden weiß, vielleicht leichter verständlich werden. Fraenkel dürfte in der Weimarer Zeit den Eindruck gehabt haben, mit an der Spitze des kommenden wissenschaftlich gestaltenden politischen und gesellschaftlichen Fortschritts zu stehen und seine ersten Vorboten mit zu formen.

²⁵¹Knoll, Reinhold u.a.: Der österreichische Beitrag zur Soziologie von der Jahrhundertwende bis 1938. In: Lepsius, M. Rainer (Hrsg.): Soziologie in Deutschland und Österreich 1918-1945, a.a.O., S. 73 f.

²⁵²Bauer, Otto: Austromarxismus. In: Sandkühler, Hans Jörg/de la Vega, Rafael (Hrsg.): Austromarxismus. Texte zu Ideologie und Klassenkampf, Frankfurt/Main 1970, S. 49 (erstmal erschienen in: Arbeiter-Zeitung, Wien 3.11.1927, S. 1 f.

²⁵³Knoll, Reinhold u.a.: Der österreichische Beitrag zur Soziologie von der Jahrhundertwende bis 1938. In: Lepsius, M. Rainer (Hrsg.): Soziologie in Deutschland und Österreich 1918-1945, a.a.O., S. 74.

²⁵⁴Knoll, Reinhold u.a.: Der österreichische Beitrag zur Soziologie von der Jahrhundertwende bis 1938. In: Lepsius, M. Rainer (Hrsg.): Soziologie in Deutschland und Österreich 1918-1945, a.a.O., S. 76.

Der soziologische Klassenbegriff im Vergleich zum marxistischen Klassenbegriff

Dabei hat eine ganze Reihe von Untersuchungen ergeben, dass die behauptete Notwendigkeit der Gleichsetzung von Marxismus und Soziologie überhaupt nicht besteht. Demzufolge wurde dort die These aufgestellt, dass nach der Überprüfung dieser Beziehung der Marxismus vielmehr in einer alternativen Position am Rande der Wissenschaft Soziologie aufzufinden sei. Das nach der orthodox-marxistischen Sichtweise so enge "Näheverhältnis des Dialektischen Materialismus zur Soziologie" soll deshalb aus der Sicht der Soziologie überprüft werden.

Dabei kommt der "Klasse" eine zentrale Bedeutung bei: Der dialektische Materialismus sieht in der Geschichte der Gesellschaft vor allem eine Geschichte von Klassenkämpfen. Mit der strukturellen Aufspaltung der Gesellschaft in zwei antagonistische Klassen soll demnach offenbar die soziologische Natur des Marxismus unter Beweis gestellt werden; in der Tat liegt hier nach der Studie *Schumpeters* über "Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie" der wesentliche Bezugspunkt, den die marxistische Lehre zur Soziologie aufweist. Die entsprechende Passage dieser Studie soll deshalb nochmals erwähnt werden: "Die ökonomische Theorie soll zeigen, wie die soziologischen Daten, - verkörpert in Begriffen wie Klassen, Klasseninteresse, Klassenverhalten, Austausch zwischen den Klassen, - sich durch das Medium ökonomischer Werte, Profite, Löhne, Investitionen und so weiter auswirken, und wie sie genau den Wirtschaftsprozess erzeugen, der letzten Endes seinen eigenen institutionellen Rahmen sprengen und gleichzeitig die Bedingungen für die Entstehung einer anderen sozialen Welt schaffen wird"²⁵⁵.

Marx hat sich damit fraglos mit speziellen Gegenständen des soziologischen Forschungsinteresses beschäftigt. Zweifel ergeben sich aber aus der Sicht der Soziologie vor allem wegen der Bedeutung, die dem verwendeten Begriff der "Klasse" im Marxismus und in der Soziologie jeweils beigegeben wird. Dabei kann zum Inhalt des marxistischen Klassenbegriffs auf die bereits gegebene Darstellung verwiesen werden.

Der "soziologische Klassenbegriff" kann zweigeteilt dargestellt werden: Im weiteren Sinn deckt sich die "Klasse" mit der sozialen Schicht. Dieser Klassenbegriff, auf den die hergebrachte Einteilung in Ober-, Mittel- und Unterschicht zurückzuführen ist, wird in der Soziologie vorwiegend für statistische Untersuchungen verwendet, die meist von

²⁵⁵Schumpeter, Josef A.: *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, o.J., S. 26.

der Einkommensschichtung ausgehen; für Deutschland hat solche Untersuchungen vornehmlich *Theodor Geiger* entwickelt. Der so verstandenen "Klasse" fühlen sich die Menschen zugehörig, ohne jedoch ein Bewusstsein von der "Zusammengehörigkeit als Klasse" zu zeigen; ganz exemplarisch wird dies bei der Klassenlage des Mittelstandes, dem sich prozentual die meisten Menschen zugehörig fühlen, ohne jedoch ein entsprechendes "Klassenbewusstsein" zu entwickeln.

Demgegenüber knüpft der engere soziologische Klassenbegriff an ein die Klasse einigendes Bewusstsein und ein gemeinsames Klasseninteresse an. *Max Weber* hat in diesem Sinn die Klassenlage als "die gleiche typische Chance der Güterversorgung, der äußeren Lebensstellung und des inneren Lebensschicksals" definiert. *Karl Marx* hat für die von ihm gesehenen Klassen die jeweiligen Beziehungen zu den Produktionsverhältnissen als ausschlaggebend angesehen. Dieses Klassenbewusstsein erstreckt sich aber lediglich auf ökonomische Klassen, "deren Verhalten geistig oder politisch relevant sein kann", aber eben nicht sein muss; diese Klassen können aber keine entscheidende politische Rolle spielen, "solange das Klassenbewusstsein sich im wesentlichen auf die eigenen Interessen erstreckt". Wenn mehr als zwei Klassen gesehen werden, sind durchaus auch verschiedenen Kombinationen der Interessen möglich und die Zugehörigkeit zu einer Klasse ist nicht ausschließliches mehr²⁵⁶. Erst in einem dritten, dem historischen Klassenbegriff, werden die beiden soziologischen Elemente "Klassenlage" und "Klassenbewusstsein" mit dem geschichtlichen Element "Klassenkampf" kombiniert. Dieser Klassenbegriff beschreibt nicht nur; ihm ist als wertendes Moment die permanente Ablehnung der "gegebenen gesellschaftlichen Gesamtordnung" immanent. Hier werden aber die Grenzen der empirischen Soziologie überschritten, der Begriff wird "politisch".

Damit soll der wesentliche Unterschied des marxistischen zum soziologischen Klassenbegriff aufgezeigt werden: Der Marxismus gibt der "Klasse" einen ganz anderen begrifflichen Inhalt als die Soziologie. Marx hat mit dem "Klassenkampf" nicht die "Klasse" als soziologischen Typus, beispielsweise in Abgrenzung zum "Stand" oder zur "Gruppe", behandelt, sondern vor allem den Unterschied zwischen der ständischen Gesellschaft und der Klassengesellschaft in der historischen Folge angesprochen. Während in der Ständegesellschaft jede Gruppe ihren ganz bestimmten Platz hatte, der ganz wesentlich durch das eigene Standesbewusstsein geprägt war, liegt in der Klassengesellschaft das Schwergewicht der gesellschaftlichen Entwicklung auf dem

²⁵⁶v. d. Gablentz, Otto Heinrich: Klassen. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, a.a.O., S. 149 f.

Gegensatz der Klassen. Innerhalb der Ständegesellschaft konnte auch eine Klassenlage bestehen, die aber wegen des starken Standesdenkens nicht weiter in das Bewusstsein trat; in der Klassengesellschaft mögen ständische Bindungen noch bestehen, doch sind sie nicht mehr maßgebend. Die Behauptung des dialektischen Materialismus, dass die ganze Geschichte der Gesellschaft als eine Geschichte von Klassenkämpfen darzustellen sei, stellt die Klassen allerdings als, wenn nur erst einmal ausgeformt, dann beständige historische Größen in unveränderlichen Positionen dar; damit wird der soziologische Begriff der Klasse denaturiert, mit dem dynamische Strukturbegriffe in ganz verschiedenen Ausprägungen gemeint sind, die eine soziologische Analyse immer aufs Neue herausfordern, da soziale Klassen und gesamtgesellschaftliche Konstellationsfelder zu den variablen Größen industriegesellschaftlicher Dynamik zu rechnen sind. Der Klassenbegriff des Marxismus stimmt demnach mit dem soziologischen Verständnis nicht überein.

Der Entwicklungsweg der Soziologie als Einzelwissenschaft im Vergleich zum Marxismus

Oben war dargestellt worden, dass der Marxismus innerhalb des Spektrums der Wissenschaft Soziologie keine zentrale Position einnimmt, sondern an einem alternativen Randpunkt anzusiedeln ist. Nachdem zunächst am Beispiel des zentral wichtigen Klassenbegriffs die entsprechenden unterschiedlichen Auffassungen von Marxismus und Soziologie dargestellt wurden, soll nun aufgezeigt werden, dass die Soziologie seit ihrer Ausbildung als Einzelwissenschaft eine sehr dynamische Entwicklung nahm, während im Vergleich hierzu der Marxismus in seiner Gesetzmäßigkeit statisch blieb.

Schon lange vor der Aufklärung, im Grunde seit der Entwicklung der abendländischen Kultur, hatte soziologisches Denken vornehmlich innerhalb eines erst von den Philosophen, dann von der Theologie gespannten Rahmens stattgefunden; für sich gesehen war das nichts ungewöhnliches, vielmehr eine Entwicklung, welche die Soziologie mit allen anderen Wissenschaften teilte.

Dies gilt auch für die Theorien des sozialen Wandels der Gesellschaft: Das antike Geschichtsbild, ausgehend von *Plato* und *Aristoteles*, war von der Vorstellung des Verfalls ursprünglich vorhandener Tugenden und des Glücks beherrscht; alle Gesellschaften durchliefen nach diesem Bild Phasen des Wachstums und der Reife bis zu ihrem Untergang. Im christlichen Mittelalter stand die Wiederkunft *Christi* im

Mittelpunkt des Denkens: Eine Wiederholung der Geschichte war damit ausgeschlossen; der Ablauf der Geschichte folgte einem göttlich vorgegebenen Heilsplan, dessen Anfang und Ende feststehen. *Augustinus* prägte wesentlich diese Vorstellung. Die Aufklärung legte dann den Gedanken vor, dass sich die Menschheit im Lauf ihrer Geschichte in der linearen Entwicklung eines kontinuierlichen Fortschrittsprozesses befinde; die in steigendem Maß zunehmende Naturbeherrschung des Menschen sowie seine wachsende Selbstbestimmung sollten diesen Schluss zulassen.

Dennoch wollen viele die Soziologie erst mit der Aufklärung beginnen lassen. Das wird beispielsweise damit begründet, dass die Idee der Soziologie als einer einzelnen wissenschaftlichen Disziplin ohne die konkreten Bedingungen, die in Frankreich um den Wechsel des 18. zum 19. Jahrhundert gegeben waren, nicht hätte umgesetzt werden können²⁵⁷. Dessen ungeachtet soll hier nur angedeutet werden, dass ein soziologiegeschichtlicher Rückblick sehr viel weiter zu greifen vermag als lediglich in die Periode der Aufklärung hinein; zur Abgrenzung wird deshalb die Soziologie seit der Aufklärung im folgenden Abschnitt als "Einzelwissenschaft Soziologie" bezeichnet. Dabei waren die ersten Vorstellungen dieser Einzelwissenschaft letztlich Diener philosophischer Geschichtsdarstellungen und basierten auf enzyklopädischen Systemen, wie sie im 19. Jahrhundert zunächst von *Hegel* und von *Comte* erstellt wurden. Die Einzelwissenschaft Soziologie des 18. und 19. Jahrhunderts brachte Evolutionstheorien hervor, die analog dem in den Naturwissenschaften sich durchsetzenden Evolutionsgedanken die Entwicklungsmöglichkeiten der Gesellschaft als unilinear aufsteigende Entwicklungsprozesse darstellten.

Vielleicht sollte aber auch ganz allgemein der Anspruch herausgestellt werden, der die Bezeichnung "Einzelwissenschaft" im Unterschied zu den vor der Aufklärung betriebenen Wissenschaften so bedeutend macht. Hier spielt vielleicht das mit herein, was beispielsweise bei *Max Weber* später als "Wertfreiheit" postuliert werden sollte: Unvoreingenommen soll die Einzelwissenschaft sein, ohne Beeinflussung durch philosophische, theologische oder andere geistige Vorstellungen nur um die Aufdeckung der natürlichen Bewegungsgesetze der Gesellschaft besorgt. Der Anspruch der Neutralität der Wissenschaften bildete sich aus und machte auch vor soziologischem Denken nicht halt.

²⁵⁷So die Darstellung der Argumentation bei Miki-Horke, Gertraude: *Soziologie*, a.a.O., S. 11. Miki-Horke selbst teilt diese Einschätzung allerdings nicht.

Die dem Anspruch nach freie "Soziologie als Einzelwissenschaft" entstand aus dem Geist der Aufklärung und aus der Reaktion auf die Französische Revolution: Als "positive Wissenschaft Soziologie" in der Form, die sie von *Auguste Comte* erhielt, erhob sie den Anspruch, allgemein gültige "natürliche" Gesetze der Gesellschaft in der Art einer "sozialen Physik" aufzudecken. So entwickelte *Comte*, der der Soziologie den Namen gab und schon allein deshalb gar nicht so selten als der "Vater der Soziologie" bezeichnet wird, das Drei-Stadien-Gesetz, nachdem jeder Zweig unseres Wissens notwendigerweise drei verschiedene Entwicklungs-Stadien durchlaufen muss. Dieser geistigen Entwicklung entsprechend zeigt sich auch ein unumkehrbarer Wandel der gesellschaftlichen Systeme von der priesterlich-militärischen Gesellschaft über die Revolutionen zur modernen Industriegesellschaft. *Auguste Comte* krönte mit der "sozialen Physik" die positive Wissenschaft, die geschichtliche Gesetze ebenso deutlich hervortreten ließ wie vorher die Naturgesetze. Er leitete aus diesen Gesetzen die Forderung ab, dass die Menschheit von einer Bruderschaft wahrhaft wissenschaftlich Gebildeter gelenkt werden müsse. Dass sich auch diese "soziale Physik" trotz des erhobenen Anspruchs der Allgemeingültigkeit in ihrer Realität als Produkt einer bestimmten Zeit und Gesellschaft darstellte, wurde freilich zunächst nicht gesehen. Sie war an die positivistische Wissenschaftsgläubigkeit gebunden. Hinter ihr steht der in der abendländischen Geschichte niemals zuvor in ähnlicher Weise formulierte Anspruch, unbeeindruckt von sogenannten "äußeren" Einflüssen allein auf dem Wege mathematisch-logischen Vorgehens die Bewegungsgesetze der menschlichen Gesellschaft erkennen zu können. Die soziale Physik geht davon aus, dass die menschliche Geschichte durch stetige Fortschritte auf den Gebieten der Wissenschaft, der moralischen Aufklärung und der vernunftgemäßen Planung gesellschaftlicher Verhältnisse gekennzeichnet ist. Diese soziologische Theorie, die in der wissenschaftlichen Organisation von Arbeit und Wirtschaft die Dynamik politischer Veränderung sieht, kam dem auf die größtmögliche politische, ökonomische und kulturelle Freiheit des Individuums abstellenden Liberalismus in hohem Masse entgegen²⁵⁸.

In dieser Wissenschaftsgläubigkeit war aber auch der Marxismus verhaftet. Auch *Karl Marx* hat ein derartiges Entwicklungsgesetz formuliert, wenngleich unter anderen Bedingungen. Er verknüpfte gleichsam das Wissenschaftsideal der Aufklärung mit einem utopischen Gesellschaftsbild und einer einseitigen, politischen Aktionslehre. Im Marxismus sind zwei ursprünglich entgegengesetzte geistige Strömungen aufzeigbar:

²⁵⁸Zur sozialen Physik insbesondere bei *Auguste Comte* eingehend: *Aron, Raymond: Hauptströmungen des klassischen soziologischen Denkens, Reinbeck 1979, S. 78-86.*

Die positivistisch-naturalistische Tendenz des 19. Jahrhunderts, die aus Frankreich und England übernommen wurde, und der deutsche Hegelianismus mit dem dialektischen Denken. Mit von daher erklärt sich die Überzeugung des Marxismus, dass sich der "soziologische" Fortschritt der Geschichte aus dem Dreischritt These-Antithese-Synthese heraus entwickeln *müsse*. Sein fatalistisch gedeuteter Determinismus, der sich immer wieder als "Hemmschuh schöpferischer sozialistischer Aktion"²⁵⁹ erwies, ist auch von der Verbindung dieser geistigen Strömungen her zu verstehen. Den von *Karl Marx* selbst doktrinär verfochtenen Anspruch, den Weg von der gesellschaftlichen Utopie zum wissenschaftlichen Sozialismus zugleich erfolgreich gegangen zu sein und endgültig vollendet zu haben, unterstützte eine aggressive und kämpferische Grundstimmung seines Werkes, die vielleicht auch der Überdeckung der Schwächen, die seine Thesen aufwiesen, dienen sollte: Marx' Thesen waren weder vollständig noch widerspruchsfrei. Auch ihre erkenntnistheoretische Notwendigkeit war nicht zwingend. Das änderte freilich nichts daran, dass viele Anhänger des orthodoxen Marxismus die sogenannte reine Lehre des Marxismus unverändert hochhielten und somit vielleicht in einer Fortschrittsmystik eine Ersatzreligion fanden.

Innerhalb der Soziologie sind demgegenüber rasch Zweifel an der aufklärerischen Fortschrittsmystik aufgetaucht. Zunächst wurden allerdings die Vorstellungen von der Gesellschaft noch weiter mit dem Versuch erklärt, naturwissenschaftliche Forschungsergebnisse zu übertragen: Im angelsächsischen Raum entwickelte *Herbert Spencer* zum Ende des 19. Jahrhunderts hin eine Theorie der sozialen Entwicklung analog zu biologischen Prozessen, ein "evolutionäres Entwicklungsgesetz"²⁶⁰. Er sah bereits im freien Spiel der Kräfte auf dem friedlichen Markt die endgültige Ordnung, wobei er mit organischen Analogien arbeitete. *Spencer* hatte eine tiefgehende naturwissenschaftliche Definition gewählt, die die Idee der natürlichen Evolution zum Kerngehalt hatte: Gleich einem Organismus entwickle sich die Gesellschaft in ständiger Wechselwirkung mit der Umwelt. Die in dieser Auseinandersetzung notwendige soziale Kontrolle lockere sich im Lauf der Entwicklung, so dass sich die Struktur der Gesellschaft von der unbestimmten instabilen Homogenität der militärischen Gesellschaft in die bestimmte stabile Heterogenität der Industriegesellschaft wandle. Ähnlich wie schon *Comte* hatte sich damit auch *Spencer* im Gegensatz zu *Marx* die Gesellschaft weitgehend ohne eine alles bestimmende

²⁵⁹Flechtheim, Ossip K.: *Marxismus*. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): *Staat und Politik*, a.a.O., S. 189.

²⁶⁰Riegel, Klaus-Georg: *Evolutionstheorien*. In: Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Politische Theorien*, a.a.O., S. 81.

Ökonomie vorgestellt. Schon von daher war demnach zu Beginn des 19. Jahrhunderts die Behauptung zumindest wissenschaftlich unglaubwürdig gewesen, allein der Marxismus repräsentiere die Soziologie.

Interessanterweise kam *Spencer* ausgehend von seiner Sichtweise, dass die Gesellschaft Naturgesetzen folge, auch zu der Ansicht, dass der einzelne Handelnde gegen diese Naturgesetze nicht viel ausrichten könne. *Spencer* konnte damit gar nicht anders, als im Gegensatz zu *Marx* eine Wertentscheidung für das Gegebene vorwegzunehmen, weil jeder Eingriff in den natürlichen Zusammenhang sich als störend auswirken müsse, solange er nicht höherer naturgesetzlicher Vernunft entspräche; diese Haltung findet sich in nicht unähnlicher Weise auch in der deutschen historischen Rechtsschule, in deren Denken nur historisch-gesetzliches Walten das aus dem Volksgeist erwachsene Recht beeinflussen konnte. *Spencer* schuf keine Philosophie, während *Comte* mit seiner positiven Wissenschaft Soziologie eigentlich eine Philosophie aufgestellt hatte. An diesem Beispiel zeigt sich nochmals die Schwierigkeit, die Geschichte der Soziologie mit einer bestimmten Zäsur beginnen zu lassen: Der deutsche Soziologe *Leopold v. Wiese* hat mit einiger Berechtigung jedenfalls nicht in *Auguste Comte*, sondern in *Herbert Spencer* "den Soziologen des Anfangs schlechthin" gesehen.

Im folgenden soll nun aufgezeigt werden, dass die Entwicklung des soziologischen Klassenbegriffs erst zu einer Zeit erfolgte, als der marxistische Klassenbegriff in seiner stabilen Unverrückbarkeit schon längst ausgebildet war: Das Zusammendenken soziologischer Kategorien und politischer Überlegungen hat demnach auch nicht schon mit der historisch angelegten Klassentheorie *v. Steins* begonnen; *Kurt Lenk* hat vielmehr herausgearbeitet, dass "die Analyse der Träger politischer Herrschaft ... am Beginn der politischen Soziologie" steht; eine der ersten Schriften, die sich in diesem Verständnis der politischen Soziologie mit der Problematik der "herrschenden Klasse" beschäftigte, ist allerdings *Gaetano Mosca*s im Jahr 1896 erschienenes Werk über die "Grundlagen der politischen Wissenschaft" gewesen, das den Beginn der "Soziologie der Eliten" als eigenständiger Forschungsrichtung markiert²⁶¹. Die Soziologie der Eliten unternahm den Versuch, in den krisenhaften Umwälzungen - von der organisch-feudalen zur Industriegesellschaft, von der monarchischen zur parlamentarisch-demokratischen Herrschaftsordnung - die sich herausbildenden soziologischen Machtverhältnisse begrifflich zu erfassen. Zugleich stand hinter ihr aber auch die Absicht, "dem seinerzeit vorherrschenden Evolutionismus ... ein neues, realistischeres Paradigma in Form einer

²⁶¹Lenk, Kurt: Politische Soziologie, Stuttgart u.a. 1982, S. 52.

zyklischen Theorie" entgegensustellen²⁶². Auch bei *Mosca* wurden zwar die herrschende Klasse und die beherrschte Masse als die zwei Teile des Volkes angesehen; allerdings wandelt sich die "politische Klasse" ständig, beziehungsweise wird sie laufend durch eine anders konstituierte ersetzt, "weil andere Bedingungen andere Fähigkeiten erfordern"²⁶³. *Mosca* war demnach aufgefallen, dass nicht, wie *Marx* angenommen hatte, eine wirtschaftliche Klasse der Kapitalisten, sondern eine 'politische Klasse' regiert, die alle Einflusspositionen besetzt und die Macht monopolisiert, zugleich aber jeweils an Einfluss verliert, wenn sich neue Anforderungen an die Staatsführung ergeben und neue Kräfte erheben, die sich ihrerseits wieder zu einer politischen Führungsklasse ausbilden.

Mit der in ihr liegenden Veränderbarkeit ist demnach bei *Mosca* die Klasse als dynamischer Strukturbegriff verwendet, was in klarem Gegensatz zu dem statischen Verständnis der marxistischen Klassen als historische Größe in unveränderlichen Positionen steht, die nur deshalb auch in eine Strategie des Klassenkampfes einfügbar sind. Wird auch das Werk des Elitetheoretikers *Mosca* gelegentlich nicht insgesamt als "systematische soziologische Theorie" aufgefasst²⁶⁴, kann dennoch nicht bestritten werden, dass *Moscas* These von der auswechselbaren herrschenden politischen Klasse ein echtes Beispiel systematischer Analysen soziologischer Kategorien darstellt²⁶⁵.

Vilfredo Pareto stellte dann mit der Hypothese von der Zirkulation der Eliten die Hypothese auf, das gesamte soziale System sei ständig im Umbau begriffen, weil laufend alte Eliten verfallen und neue Eliten der Erfolgreichen entstehen; die ganze Geschichte sei daher ein "Friedhof von Eliten"²⁶⁶. Auch eine Revolution stellt danach eine Zirkulation von Eliten dar, da der herrschenden Klasse immer nur eine neue Elite, nicht aber das Volk gegenüberstehe. *Pareto* hatte seine sarkastische Kritik des Sozialismus bereits 1902 mit den "Systèmes Socialistes" vorgelegt; seine großen soziologischen Werke waren zwischen 1916 und 1921 aufgelegt worden²⁶⁷. *Paretos* Abhandlung "Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie" erschien im Jahr 1911. *Robert Michels*, der ebenfalls als einer der Begründer der Politischen Soziologie gewertet wird, stellte in den Parteien ein "ehernes Gesetz der Oligarchie"

²⁶²Herzog, Dietrich: Politische Elite/Politische Klasse. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer Olaf (Hrsg.): Politische Theorien, a.a.O., S. 467.

²⁶³Mikl-Horke, Gertraude: Soziologie, a.a.O., S. 57.

²⁶⁴Mikl-Horke, Gertraude: Soziologie, a.a.O., S. 57.

²⁶⁵Lenk, Kurt: Politische Soziologie, a.a.O., S. 53.

²⁶⁶Pareto, Vilfredo: Allgemeine Soziologie, Tübingen 1955, § 2053.

²⁶⁷Pareto, Vilfredo: Trattato di sociologia generale, 1916. Ders., Fatti e teorie, 1920. Ders., Trasformazione della democrazia, 1921.

fest, nach dem in den demokratischen Parteien, vor allem aber "in der Arbeiterparteien, insbesondere der deutschen Sozialdemokratie" tatsächlich Oligarchien mit oftmals lebenslanger Mandatierung die Macht ausübten²⁶⁸. Diese Oligarchiethese hat sich "in zahlreichen Untersuchungen über Parteien, Gewerkschaften und andere Großverbände als fruchtbar erwiesen"²⁶⁹.

Die vorstehende Aufzählung hat hier nun zunächst keinen anderen Zweck, als den Nachweis zu erbringen, dass die marxistische Klassenkampftheorie von der Soziologie als Wissenschaft her gesehen zu Beginn der Weimarer Republik, als Fraenkel mit seinen theoretischen Arbeiten begann, keineswegs als die einzige "unumstrittene soziologische Erkenntnis" gelten konnte, als die sie Fraenkel allerdings oftmals hingestellt hat. Vielmehr war von den "Elitesoziologen" im Gegensatz zur Lehre von *Marx* spätestens zu Beginn der zwanziger Jahre gerade der dynamisch-wechselnde Charakter der herrschenden "Klassen" oder "Eliten" herausgearbeitet worden.

Dabei könnte vielleicht noch als Argument vorgeschoben werden, dass aufgrund der besonders Deutschland eigenen engen nationalstaatlichen Denkweise die Erkenntnisse der im Ausland vorgenommenen Untersuchungen in Deutschland nicht wahrzunehmen gewesen wären: *Pareto* und *Mosca* waren Italiener, *Robert Michels* war zwar Deutscher und stand als SPD-Mitglied in persönlichem Kontakt zu *Georges Sorel*, *Rosa Luxemburg* und *Karl Kautsky*, siedelte aber bereits 1907 nach Italien über, wo er sich habilitierte, die italienische Staatsbürgerschaft erwarb und später Lehrstühle in Turin und Perugia übernahm.

Auch in Deutschland selbst nahm die wissenschaftliche Soziologie aber einen Verlauf, der gerade in die dem Marxismus entgegengesetzte Richtung wies. Zunächst war aber das im Marxismus aufgezeigte Bild der Einteilung der Gesellschaft in nur zwei Klassen, auch ganz isoliert für sich genommen und ohne den Klassenkampf gesehen, keineswegs unwidersprochen geblieben. Einen ersten Zugang bildet der Hinweis auf die frühen Pluralisten zu Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts, insbesondere auf die Genossenschaftslehre, die von *Otto v. Guericke* ausgeformt worden war: Hier wirkte der Begriff *v. Steins* vom sozialen Organismus nach²⁷⁰. Die Genossenschaftstheorie beschrieb die germanisch-deutsche Vorstellung der Genossenschaft im Gegensatz zu

²⁶⁸Mikl-Horke, Gertraude: *Soziologie*, a.a.O., S. 57.

²⁶⁹Herzog, Dietrich: *Politische Elite/Politische Klasse*. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer Olaf (Hrsg.): *Politische Theorien*, a.a.O., S. 468.

²⁷⁰v. d. Gablentz, Otto Heinrich: *Gesellschaftslehre*. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): *Staat und Politik*, a.a.O., S. 92.

der romanischen Idee von Herrschaft und Gesellschaft²⁷¹. *V. Gierke* hatte damit "für den Bereich des Rechts das Grundphänomen des Pluralismus" entdeckt, indem er "die Existenz und wachsende Bedeutung einer Vielzahl sozialer Verbände aller Art" auch in rechtlicher Form berücksichtigte und im Jahr 1902 als juristische Konsequenz aus seiner Lehre vom Wesen der menschlichen Verbände die Forderung nach einem speziellen Verbandsrecht erhob. Diese realen Verbandspersönlichkeiten sollten nach der Idee *v. Gierkes* "als Ganzes über spezifische Rechte und Pflichten verfügen"; diese engeren Gemeinwesen hätten dann die Aufgabe, die "große und umfassende Staatseinheit mit einer tätigen, bürgerlichen Freiheit, mit der Selbstverwaltung" zu verknüpfen²⁷². Demnach bestand für *v. Gierke* an der "realen gesellschaftlichen Heterogenität" überhaupt kein Zweifel²⁷³. Dass sich auch die rechtlichen Gedanken *v. Gierkes* in Deutschland nicht durchsetzen konnten und zunächst in England durch die Übersetzung *F. W. Maitlands* von *Ernest Barker* und *Harold Laski* weitergeführt wurden, muss allerdings ebenfalls erwähnt werden.

Die entscheidenden theoretischen Anstöße, die gleichsam nebenbei auch zur Enthüllung des Marxismus führten, wurden allerdings über diejenige Ausrichtung der Soziologie vorgenommen, die sich mit dem Verhältnis von Denken und Wirklichkeit befasste: Der Umschwung von der enzyklopädischen zur analytischen Soziologie vollzog sich in Deutschland auf dem Weg der Erkenntniskritik, indem der Charakter des sozialen Handelns als menschlicher Willensentscheidung herausgestellt wurde. Die Möglichkeit, allgemeingültige Bewegungs- und Entwicklungsgesetze der Gesellschaft analog der in den Naturwissenschaften erfassten Gesetzmäßigkeiten aufzustellen, wurde besonders von der deutschen Soziologie her bald angezweifelt. Bereits 1887 hatte *Ferdinand Tönnies* in seinem Werk "Gemeinschaft und Gesellschaft" aus soziologischer Sicht Zweifel an der materialistischen "Realität" und an der "Natürlichkeit" der Gesellschaft überhaupt angemeldet und damit zugleich den grundlegenden soziologischen Begriffsapparat zusammengestellt: Unter Gemeinschaft verstand er reales und organisches Zusammenleben; Gesellschaft war für ihn "eine mechanisch-zweckrationale Konstruktion von isolierten Interessenssubjekten", ein abstrakter Begriff²⁷⁴. Gesellschaft

²⁷¹Leggewie, Claus: Herrschaft. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer Olaf (Hrsg.): Politische Theorien, a.a.O., S. 188.

²⁷²Schubert, Klaus: Pluralismus versus Korporatismus. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer Olaf (Hrsg.): Politische Theorien, a.a.O., S. 409.

²⁷³Kremendahl, Hans: Pluralismustheorie in Deutschland, a.a.O., S. 84 f.

²⁷⁴Röhrich, Wilfried: Theorien der Vergesellschaftung. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer Olaf (Hrsg.): Politische Theorien, a.a.O., S. 661.

bedeutete ihm ein "historisch-ideologisch abgrenzbares gedankliches Konstrukt", das eine ideelle und mechanische Bildung bezeichnete.

Die Gemeinschaft beruhte für *Tönnies* auf der Gemeinsamkeit des Sinns, auf gemeinsamem Brauchtum und Glauben, auf der Wechselbezüglichkeit von Besitz und Genuss. Von ihrem Ursprung her war die Gemeinschaft auf Blutsgemeinschaft gegründet. Demgegenüber setzt die Gesellschaft keine Einheit und Gemeinsamkeit a priori voraus. Die Individuen bleiben in der Gesellschaft voneinander getrennt, auch wenn sie Verbindungen miteinander eingehen. Die auf den Kürwillen gegründete Gesellschaft erscheint sowohl als eine Angelegenheit der Ökonomie als auch des Naturrechts und letztlich der abstrakten Vernunft, eben ein gedankliches Konstrukt, das auf bestimmten realen Gegebenheiten beruht. "Gesellschaft" bezog sich nach der Darstellung *Tönnies* damit auf eine konkrete Vorstellung, die in den Sitten und Anschauungen des Bürgertums begründet war. Rational begründete Willensentscheidungen bilden nach dem Theorem von *Tönnies* den Grund des Zusammenschlusses zur Erreichung bestimmter Ziele. Diese auf dem "Kürwillen" beruhende Gesellschaft unterscheidet sich von der auf dem "Wesenswillen" beruhenden Gemeinschaft, die Verbindungen beispielsweise aus Tradition und Verwandtschaft meint. Damit hatte *Tönnies* herausgestellt, dass die Gesellschaft keine organische, an der biologischen Vorstellung orientierte Gestalt hat, sondern eine eigene soziale Gestalt besitzt, die durch bewusste oder unbewusste Entscheidungen ihrer Mitglieder erst konstituiert wird. In Fortführung der *Tönniesschen* Gegenüberstellung von Gemeinschaft und Gesellschaft sind zunächst bestimmte Grundfunktionen der Gesellschaft in ihrer jeweiligen Eigenart zu untersuchen; so bildet sich dann ein funktionales System von "Leistungsgruppen" heraus, in dem beispielsweise die Funktion der Versorgung von der Wirtschaft, die der Bildung von Lehre und Pflege, die der Sicherung und Ordnung von der Politik, die des Spieles von der Kunst und die der Integration von der Religion wahrgenommen werden. Diese "Leistungsgruppen" stehen neben den "Lebensgruppen", die auf verschiedenen Ebenen beispielsweise durch Familie, Sippe und Nachbarschaft beziehungsweise Stand, Klasse und Kaste oder Volk, Staat, Kirche und Kulturkreis gebildet werden. Das Verhältnis von Leistungsgruppen zu Lebensgruppen variiert nach Kulturkreisen und Geschichtsepochen, so dass nur eine kultursoziologische Betrachtungsweise im Sinne *Alfred Webers* die gesellschaftliche Wirklichkeit "abschließend erfassen" kann²⁷⁵. Anders als *Marx* stellte *Ferdinand*

²⁷⁵v. d. Gablentz, Otto Heinrich: Gesellschaft. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, a.a.O., S. 90.

Tönnies mit der Unterscheidung von Gemeinschaft und Gesellschaft nicht eine Klassifizierung, sondern eine Typisierung auf.

Georg Simmel hatte dann mit seiner "formalen Soziologie", die die Soziologie auf der Trennung von Form und Inhalt des Sozialen aufbaute, nicht eigentlich einen speziellen theoretisch-methodischen Ansatz der Soziologie begründet, sondern einen Grundgedanken der modernen Wissenschaft überhaupt in die Soziologie umgesetzt: Im 20. Jahrhundert ist ganz allgemein in den verschiedenen Wissenschaften ein immer stärkeres Abgehen von der Betrachtung der Gegenstände als Dinge, Einheiten und Substanzen feststellbar; stattdessen gewinnt die Analyse von Beziehungen und Funktionen immer mehr an Bedeutung. *Georg Simmel* wandte die auf *Tönnies* zurückgehende analytische Methode auf die Untersuchung kleiner bestimmter Gruppen an.

In das Werk *Simmels* spielen auch die Philosophie, die Sozialpsychologie und die Kulturgeschichte der Zeit mit hinein. *Simmel* beschäftigte sich unter dem Einfluss der geisteswissenschaftlichen Methode und des neukantianischen Begriffs der Kulturwissenschaften mit der Methode des Verstehens. Er bezeichnete "Verstehen" als ein Urphänomen des menschlichen Geistes, wie Hören, Sehen, Denken usw.; dabei unterschied er zwischen dem Verstehen des Sachgehaltes als dem zeitraumunabhängigen Begreifen des Inhalts und dem historischen Verstehen, das eigentlich kein inhaltliches Verstehen ist, sondern die Einbettung von Ereignissen, Personen, Sachverhalten usw. in den aktiven Fluss des Lebens. *Simmel* bezog das Verstehen auf "Leben", und wie das Leben vielschichtig und dynamisch ist, so ist es bei *Simmel* auch der vitalistische Verstehensbegriff, den er von dem mechanischen Verstehensbegriff, der die Einheit des Lebens in seine Bestandteile zu zerlegen sucht, abgrenzen will: "Das Leben kann eben nur durch das Leben verstanden werden"²⁷⁶.

Damit machte sich bei *Simmel* insbesondere der Einfluss des deutschen Philosophen *Wilhelm Dilthey* bemerkbar, der sich kritisch mit *Hegels* Ansicht von der "historischen Vernunft" auseinandergesetzt hatte: *Hegel* hatte ähnlich wie *Kant* die Geschichte als einen linear fortschreitenden Prozess gesehen, aber, bedingt durch den Widerspruch zwischen der Vernunft, die der Natur des Menschen entsprach und der, die sich in der Geschichte verwirklichte, die Machbarkeit der Geschichte aus dem Bereich der Gestaltung des einzelnen Menschen weggenommen und den Staat, den "objektiven Geist", als Objektivierung des individuellen Willens zum Vollzugsorgan der

²⁷⁶Simmel, Georg: Vom Wesen des historischen Verstehens. In: *Das Individuum und die Freiheit*, Berlin 1984, S. 81.

historischen Vernunft gemacht. *Marx* hatte dann nicht mehr die Idee des Staates, sondern die ökonomischen Bewegungsgesetze der Gesellschaft als dieses Vollzugsorgan der Geschichte gesehen und zugleich die Geschichte als durch tätige Aneignung "machbar" betrachtet. *Dilthey* ging demgegenüber nun von der Grundannahme der Geschichtlichkeit des Menschen, der gesellschaftlichen Ordnungen und des geistigen Lebens aus. *Dilthey* hat die systematische Grundlegung der Geisteswissenschaften vorgelegt und deren Selbständigkeit gegenüber den Naturwissenschaften abgesichert: Dem Rationalismus der naturwissenschaftlichen Erkenntnis stellte er "das Leben" als die Wirklichkeit der Geschichte entgegen; damit begründete er die historische Erfahrung selbst als Wissenschaft. Als spezifische Methode der Geisteswissenschaften beschrieb *Dilthey* das auf das "Erleben" zurückgehende "Verstehen".

Trotz dieses von *Dilthey* beeinflussten Verstehensbegriffs hielt *Simmel* auch die Soziologie als eine exakte Wissenschaft für möglich; er sah keinen Widerspruch darin, dass die wissenschaftliche Behandlung gesellschaftlicher Probleme zugleich kausal und teleologisch sein müsse; der Grund für diese zweifache Betrachtungsweise liegt nach *Simmel* in der Tatsache der Vergesellschaftung, die das Individuum in eine Doppelstellung bringt. In der Vergesellschaftung ist das Individuum "ein Glied ihres Organismus und zugleich selbst ein geschlossenes Ganzes, ein Sein für sie und ein Sein für sich"²⁷⁷.

In Vergleich zu den positivistischen Aussagen der Wissenschaften des 19. Jahrhunderts ist dann die aus dem Verstehensbegriff entwickelte "pragmatische Theorie der Wahrheit" zu sehen: *Simmel* hat dies am Beispiel der Mathematik erläutert: Er hielt einzelne mathematische Sätze insoweit für wahr, als sie auf andere Wahrheiten zurückzuführen sind; mathematische Wahrheit besteht damit nur zwischen den einzelnen Sätzen der Mathematik, die Wissenschaft als Ganzes aber ist nicht in demselben Sinne wahr, weil sie ihrerseits auf nicht beweisbaren und daher weder wahren noch falschen Axiomen beruht. Diese Erkenntnis verallgemeinert *Simmel* in der These, dass sich in jeder Wissenschaft beweisbare Wahrheiten immer nur zwischen einzelnen Erkenntniselementen und nach Annahme gewisser erster Tatsachen und Prinzipien finden.

Die Wissenschaft "Soziologie" sei, so befand *Georg Simmel* in der "formalen Soziologie", nur dann möglich, wenn die Formen der Vergesellschaftung von ihren sozialen Inhalten getrennt würden. Die Abstraktion vom Inhalt ermögliche es, "die

²⁷⁷*Simmel, Georg: Soziologie, 5. Auflage, Berlin 1968, S. 288.*

Tatsachen, die wir als die gesellschaftlich-historische Realität bezeichnen, wirklich auf die Ebene des bloß Gesellschaftlichen" zu projizieren. Die Inhalte werden erst durch die Formen der Wechselwirkung oder Vergesellschaftung zu gesellschaftlichen Inhalten; erst auf diese Weise ist zu erfassen, "was an der Gesellschaft wirklich 'Gesellschaft' ist, wie erst die Geometrie bestimmt, was an den räumlichen Dingen wirklich ihre Räumlichkeit ist"²⁷⁸. *Simmels* Arbeiten wurden von *Alfred Vierkandt* und von *Leopold v. Wiese* fortgeführt.

Damit konnte sich die morphologische Soziologie entwickeln, deren wohl größter Vertreter *Max Weber* geblieben ist. *Max Weber* erweiterte den Ansatz von *Tönnies* zur idealtypischen Methode, durch die sich die Sozialwissenschaften von den Naturwissenschaften unterscheiden. *Max Weber* hatte in seiner Studie "die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus", die 1904 und 1905 erschienen war, sein zentrales Anliegen auf die Erkenntnis der Kulturbedeutung des modernen Kapitalismus gerichtet. Er verstand den Kapitalismus anders als *Marx* nicht als ökonomisches System oder als Ausfluss des klassengebundenen Interesses der Bourgeoisie, sondern als Alltagspraxis und als methodisch-rationale Form der Lebensführung. Als das typische Merkmal des modernen Kapitalismus arbeitete er die rationale Organisation der Arbeit heraus, die ihrerseits sowohl auf rationalem Recht und rationaler Verwaltung, aber auch auf einer Internalisierung von Prinzipien des methodisch-rationalen Handelns im Rahmen der praktischen Lebensführung der Menschen beruhte. Der Kapitalismus erschien damit als eine fest in den Wertvorstellungen und Handlungsmotiven und in der ganzen Lebenspraxis der Menschen seiner Epoche verankerte Kultur, ein sozioökonomisches System, das in der allgemeinen Lebensführung der Menschen wurzelt, und nicht nur im wirtschaftlichen Handeln bestimmter Einzelpersonlichkeiten, Unternehmer oder Politiker, oder einzelner Gruppen oder einer Klasse. Methodisch hat *Max Weber* die entscheidende theoretische Vorarbeit für die Methodik der morphologischen Soziologie geleistet, indem er die kausale Betrachtungsweise über die Beziehungen der einzelnen gesellschaftlichen Funktionen durch eine funktionale ersetzte; damit wurden materialistische wie spiritualistische Geschichtsauffassungen ausgeschieden. Wesentliche Ergänzungen erfuhr die morphologische Soziologie durch die Kultursoziologie *Alfred Webers*, die den rational eindeutigen Zivilisationsprozess von der rational nicht mehr eindeutig erfassbaren Kulturbewegung unterschied. Die morphologische Soziologie konnte damit

²⁷⁸Simmel, Georg: *Soziologie*, a.a.O., S. 6, 9.

wertvolle Beiträge dazu leisten, die Unvereinbarkeit totalitärer Staatsordnungen mit dem Wesen menschlichen Zusammenlebens nachzuweisen²⁷⁹.

Aber auch direkt in den Marxismus hinein spielten die Auswirkungen des Denkens, das *Simmel* und *Max Weber* vorgelegt hatten: Es gab nämlich durchaus auch Beispiele, in denen der Versuch einer Zusammenfügung von marxistischer Theorie und modernem soziologischen Denken erfolgte: Der Ungar *Georg Lukács*, einer der bedeutendsten Marxismus-Theoretiker des zwanzigsten Jahrhunderts, hatte in seiner Schriftsammlung "Geschichte und Klassenbewusstsein" über die Verarbeitung des Werks *Wilhelm Diltheys* auch die historisch-geisteswissenschaftliche Methode aufgenommen. Wesentlich über *Georg Lukács* wurde 1923 die Entwicklung des "westlichen Marxismus" eingeleitet, der für die Einführung idealistischer Elemente in die materialistische marxistische Theorie steht. *Marx* selbst hatte *Hegels* dialektische Methode "vom Kopf auf die Füße" gestellt, indem er die Wirklichkeit nicht wie *Hegel* als etwas Geistiges, sondern als "materiell" auffasste und alles Geistige wie die Ideen, den Geist selbst, das Bewusstsein und die Sitten als bloße Reflexe der ökonomischen Ordnung verstand. *Friedrich Engels* hatte dann in positivistisch-naturalistischer Steigerung dieses Denkens die Dialektik sogar noch als "Bewegungsgesetze der Natur und der Geschichte" interpretiert, aus denen erst "die Gesetzmäßigkeiten der Erkenntnis abgeleitet werden können"²⁸⁰.

Dieser Darstellung widersprach *Georg Lukács*. Der historische Materialismus wurde bei *Lukács* nicht mehr "im marxistisch-orthodoxen Sinn" als auf den sozioökonomischen Prozess bezogene gesetzesnotwendige dialektische Bewegung interpretiert, sondern als "Kampfmittel des Proletariats" gegen die Bourgeoisie dargestellt; *Lukács* hatte damit dem Marxismus seine Selbsteinschätzung, er erkläre den Ablauf der geschichtlichen Notwendigkeit, genommen und ihn als "Instrument und Waffe in der Hand des Proletariats" dargestellt. *Lukács* sah den dialektischen Materialismus und seine Einteilung der Gesellschaft in die beiden antagonistischen Klassen als ein Produkt des 19. Jahrhunderts. Nach der "Zerstörung" der Klassengesellschaft, so *Lukács*, schwinde auch das Klassenbewusstsein des Proletariats²⁸¹. So war nach der Vorlage des Werkes von *Georg Lukács* der dialektische Materialismus nur dann noch in der Theorie zu rechtfertigen, wenn das marxistisch-klassengeteilte Bild der Gesellschaft konsequent aufrechterhalten wurde; sobald aber die Klassengesellschaft "zerstört" war, musste die

²⁷⁹Zum Ganzen: v. d. Gablentz, Otto Heinrich: Gesellschaft. Gesellschaftslehre. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, a.a.O., S. 88 ff, 90 ff.

²⁸⁰Mikl-Horke, Gertraude: Soziologie, a.a.O., S. 33.

²⁸¹Mikl-Horke, Gertraude: Soziologie, a.a.O., S. 136.

Argumentationsgrundlage des Marxismus entfallen. Damit stellten die Arbeiten von *Lukács* einen Versuch dar, "eine Theorie des Klassenbewusstseins oder eine Philosophie des Proletariats vorzulegen"²⁸². *Lukács* blieb gleichwohl "bis an sein Lebensende" im Glauben an den "reinen Marxismus" verhaftet und zweifelte nur einmal, bei dem Einmarsch der Sowjets in Prag 1968, für einen kurzen Augenblick an dem Erfolg des 1917 begonnenen Versuchs.

Die aufgezeigte Ausrichtung der Soziologie fand demgegenüber ihre Fortsetzung nach dem ersten Weltkrieg in der Wissenssoziologie *Karl Mannheims*. *Mannheim* hatte bereits in den zwanziger Jahren Untersuchungen zu Erkenntnistheorie vorgenommen. Ausgangspunkt *Mannheims* soziologischer Forschungen war *Alfred Webers* Kultursoziologie, die den Versuch bezeichnet, die gesellschaftlichen und sozialen Tatbestände aus ihrer Verankerung in der historischen Dimension zu lösen, die Kultur als geistige Ebene zu verstehen und von den realen Verhältnissen abzulösen. Denken, Wissen und Wissenschaft gehören in den Bereich der Kultur; daher konnte *Mannheim* von der Kultursoziologie zur Selbsterkenntnis des Geistigen, der Wissenssoziologie gelangen. *Mannheim* verstand die Kultursoziologie als die Wissenschaft, die Kultur von der soziologischen Begriffsebene aus betrachtet. Die Kultursoziologie sah er selbst als ein Produkt der Zeit und der Kultur.

Die Wissenssoziologie entstand aus einem Misstrauen gegenüber dem Denken heraus. Das Verhältnis von Denken und Wirklichkeit war immer problematisch gewesen; allerdings wurden in der Wissenschaft fast ausnahmslos absolute Lösungen angestrebt. Je unsicherer in der Weimarer Zeit die Bedingungen des Existierens und des Handelns wurden, desto mehr relativierten sich auch Wissen und Glauben. Durch die Wissenschaftstheorie wurden die Vorstellungen einer Möglichkeit der Wahrheitserkenntnis und der Existenz der Wahrheit zerpfückt; die Wahrheit wissenschaftlicher Aussagen wurde auf die logische Konsistenz ihrer Sätze reduziert.

Ansatzpunkt der Wissenssoziologie war die Feststellung, dass die zu beobachtenden Klassenkämpfe der Tendenz nach die gegnerische geistige Position als Ideologie entlarvten, den eigenen Standpunkt hingegen absolut setzten. *Karl Mannheim* hatte 1929 in seinem Werk "Ideologie und Utopie" aufgezeigt, dass auch wissenschaftlich-methodologische Strömungen eng mit politischen Zielen und Ideologien verbunden sind. Die Wissenssoziologie erkennt damit die Seinsverbundenheit allen Denkens: Denken und Wissen erscheinen sozial begründet, wie sich zunächst aus der

²⁸²Göhler, Gerhard/Roth, Klaus: *Marxismus*. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer Olaf (Hrsg.): *Politische Theorien*, a.a.O., S. 325.

Ideologiekritik *Mannheims* herausstellt: Aufbauend auf einen partikularen Ideologiebegriff, der die Aussagen des Gegners als interessen geleitete Aussage entlarven will, erkennt *Mannheim* einen totalen Ideologiebegriff, der alle Weltanschauungen und politischen Ideen, demnach auch das eigene Denken, als sozial bedingt erkennt. Ideologie bezeichnet das Denken der Herrschenden, während utopisches Denken unterdrückten Gruppen eigen ist²⁸³. Damit ist auch die Funktion beider Denkrichtungen aufzeigbar: Während ideologisches Denken die bestehenden Machtverhältnisse legitimiert, versucht utopisches Denken, die vorhandenen Strukturen zu sprengen²⁸⁴.

Vor allem *Karl Mannheim* hat in seiner ersten Schaffensperiode bis zu seiner Emigration nach England im Jahr 1933 mit der Forderung nach "synthetischem Denken" auch das Postulat aufgestellt, die "Partikularität" der eigenen ideologischen Denk- und Erlebnisstrukturen zu erkennen und von daher die entsprechenden Bewusstseinspositionen zu überwinden. Ziel ist nach *Mannheim* die Gewinnung einer erweiterten Denkbasis, "die zwar auch noch 'relational', auf eine eigengesetzliche und somit jedes Wirklichkeitsdenken verpflichtende 'objektive Wirklichkeit' bezogen bleibt, die aber - da dieses ihr Korrelat ja nun die Totalität des 'Wirklichen' ist - notwendig transideologisch, 'synthetisch' sein und jenseits der Klassenkämpfe liegen wird"²⁸⁵. Die Wissenssoziologie stützt sich auf einer geistigen Ebene auf soziologische Eliten, in deren verschiedenen Lagern nach der Auffassung *Mannheims* Elemente relativ "freischwebender Intelligenz" vorhanden sind, die in der Lage sind, ihre eigene Position innerhalb des sozialen Kampfes zu relativieren und sich gegenüber der historisch-sozialen Seinslage als zumindest potentiell autonom erweisen. *Mannheim* zeigt damit in der ersten Phase der Wissenssoziologie einen rationalistischen Materialismus, der einen ausschließlichen diagnostischen und therapeutischen Ansatz in der Bewusstseinsdimension aufweist²⁸⁶.

Diese soziale Bedingtheit des Denkens wurde dann zur Grundlage des eigenen wissenssoziologischen Forschungsgebietes. Die Aufdeckung der notwendig standortabhängigen Gebundenheit der Bewusstseinslage ist die grundlegende wissenssoziologische Erkenntnis.

²⁸³Euchner, Walter: Ideologie. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer Olaf (Hrsg.): Politische Theorien, a.a.O., S. 193.

²⁸⁴Hierzu Saage, Richard: Politische Utopie. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 480.

²⁸⁵Klages, Helmut: Mannheim. In: Staatslexikon, Band 4, a.a.O., Sp. 994.

²⁸⁶ebda.

Mannheim baute das Konzept der Sozialwissenschaften als politische Wissenschaften auf; diese politischen Wissenschaften gründen auf einer eigenen Methode, die nicht mehr an dem Prinzip der Einheit der wissenschaftlichen Methode festhielt, sondern auf der Analyse des Denkens im öffentlichen Leben und in der Politik beruhte. Die Wissenssoziologie wird bei *Mannheim* ihrerseits zur Grundlage der Sozialwissenschaften, indem sie insgesamt das Denken des Menschen in seinem Bezug auf die gesellschaftlichen Wurzeln des Menschen versteht und zugleich anerkennt, dass das Denken sich nicht von den Handlungen der Menschen und ihren sozialen Situationen lösen kann; Denken entwickelt sich aus dem konkreten Zusammenhang einer historisch-gesellschaftlichen Situation heraus. "Es sind also nicht die Menschen als solche, die denken, oder isolierte Individuen, die das Denken besorgen, sondern Menschen in bestimmten Gruppen, die einen spezifischen Denkstil in einer endlosen Reihe von Reaktionen auf gewisse typische, für ihre gemeinsame Position charakteristische Situationen entwickelt haben"²⁸⁷. Die sozialwissenschaftliche Erkenntnis selbst ist standortgebunden, also sozial bedingt; ihre Objektivität besteht in der Herstellung der Beziehung zwischen Erkenntnis und sozialstruktureller Seinslage. Nach *Mannheim* existiert demnach aufgrund dieser Standortgebundenheit des Wissens keine autonome Erkenntnistheorie. Damit erscheinen für den Wissenssoziologen alle Aussagen als sozial generiert, eine Wahrheit in einem sozial unabhängigen Sinn gibt es nur in der selbstgeschaffenen Welt der Wissenschaftstheorie und der Philosophie. Die Erkenntnis, dass Weltanschauungen und politische Ideen lediglich einzelne Ausschnitte aus der politischen Wirklichkeit darstellen, ist als Erkenntnis beschränkt auf diejenige relativ klassenlose Schicht, die *Alfred Weber* als "sozial freischwebende Intelligenz" gekennzeichnet hat; diese Schicht kann zum Träger einer politischen Wissenschaft werden, die alle Perspektiven zusammenschaut²⁸⁸.

Mannheim formulierte damit das für seine Zeit neue Thema der pluralen Gesellschaft und ihrer pluralen Wirklichkeitskonstitution. Die parteipolitischen Ideologien wurden in der repräsentativen Massendemokratie der Weimarer Republik zu den wesentlichen Sinnlieferanten. In dieser Situation kam der Wissenssoziologie eine eminent wichtige Rolle zu: Sie steht gewissermaßen am Ende einer Entwicklung, die als sich stetig entwickelnder Prozess des Verlustes der geistigen Gewissheit bezeichnet worden ist²⁸⁹.

Der sich zunächst in der Soziologie ausbildende Pluralismus analysierte die Struktur moderner Gesellschaften. Als Basis des Pluralismus können aus soziologischer Sicht die

²⁸⁷Mannheim, Karl: *Ideologie und Utopie*, a.a.O., S. 4 f.

²⁸⁸Mannheim, Karl: *Ideologie und Utopie*, a.a.O., S. 135.

²⁸⁹Remmling, Günther W.: *Der Weg in den Zweifel*, Stuttgart 1975, S. 12.

hochgradige soziale Differenzierung, die zahlreichen Konflikte sowie die vielfältigen Lebensstile angesehen werden. Die darauf aufbauende Weiterführung des Pluralismus in der Politischen Soziologie ging dann von der Erkenntnis aus, dass die Theorie des souveränen Staates infolge des Anwachsens der Macht "der wirtschaftlichen, sozialen und der unabhängigen religiös-kirchlichen Organisationen ... in der politischen Realität zusammengebrochen" ist. Aus der Bekämpfung einer "Überspannung des Souveränitätsprinzips" heraus sollte später die Nachkriegs-Demokratietheorie der Pluralisten fordern, die Konsequenzen aus dem Zusammenbruch der Theorie des souveränen Staates sowohl für die politische Theorie als auch für den Aufbau der politischen und gesellschaftlichen Ordnung zu ziehen²⁹⁰.

Das Verhältnis von Fraenkel zur Soziologie vor der Emigration

Alle diese wissenschaftlichen Ansätze der Soziologie, die aus unterschiedlichsten Gründen die gemeinsame Folge hatten, den Marxismus zum Teil auch mit fundamentaler Kritik in Frage zu stellen, sind von dem wissenschaftlichen sozialistischen Theoretiker Ernst Fraenkel in der Weimarer Zeit nicht berücksichtigt worden. Dabei hätte die Auseinandersetzung mit solchen Anknüpfungspunkten eine Fülle von zu verarbeitenden Fragen aufwerfen müssen, die bei einer wissenschaftlichen Betrachtung des Marxismus zumindest zu diskutieren gewesen wären; dem hat sich Fraenkel damals jedoch entzogen.

Damit ist aber auch aufzeigbar, welche Bedeutung Fraenkel der Soziologie zumaß: Die "marxistische Soziologie" war für ihn eine "Handlungswissenschaft", die "in ihren Methoden das Ziel der Aktion vor die Suche nach der wahrheitsbezogenen Erkenntnis" stellte und damit vom Rang einer Wissenschaft zur Ideologie herabgewürdigt wurde. Fraenkel überlagerte diesen Charakter der Soziologie als Handlungswissenschaft aber zusätzlich mit seiner Überzeugung, selbst aufgrund wissenschaftlicher Forschungsergebnisse im Besitz der Wahrheit zu sein und alle anderen Sichtweisen deshalb als Ideologien bloßlegen zu können: Der "Ideologie", die "der Klassenlage der Unternehmer" entspricht, stellte er die bloße "Weltanschauung, die der Position der Proletarier" zugrundeliegt, gegenüber²⁹¹.

Die soziologischen Überlegungen, die Fraenkel seinem Denken in der Zeit der Weimarer Republik integriert, sind primär ideologisch geprägt. Die Gleichsetzung von

²⁹⁰Fraenkel, Ernst: Pluralismus. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, a.a.O., S. 234.

²⁹¹Fraenkel, Ernst: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 34.

Soziologie und Marxismus entsprach dem Bedürfnis, die politische Religion des doktrinären Sozialismus auch wissenschaftlich zu rechtfertigen. Gerade die marxistische Theorie stellt das Beispiel einer Aktionslehre dar. "Karl Marx hatte entgegen der bis dahin geltenden gesamten Tradition, die den Vorrang der Theorie vor der Praxis als selbstverständlich ansah, die Praxis - und damit die Arbeit und insbesondere die revolutionäre Tat - zum Ziel der Theorie erhoben."²⁹² Das Werk von *Marx* ist ein revolutionärer Mythos, wie *Georges Sorel* meinte. Seine Antriebskraft ist eine Emotion, keine rationale Erkenntnis - und dies ungeachtet des ebenfalls unberechtigt erhobenen Anspruchs, eine rationale Wissenschaft im Verständnis der Aufklärung zu sein. Fraenkel steht damit in der Folge eines Denkens, das den Sozialwissenschaften eine Art säkularisierter Heilsbringerfunktion zugewiesen hatte.

Die Ideologie der Arbeiterbewegung sollte durch die feststehenden Gesetze der "marxistischen Soziologie" eine wissenschaftliche Systematik erhalten; so etwa könnte die politische Absicht Fraenkels gekennzeichnet werden. Jedenfalls erlangte die Vorstellung, die soziale Wirklichkeit durch feststehende Gesetze umfassend erklären zu können, gerade in der marxistischen Theorie ihre maßgebliche Bedeutung. Umso bemerkenswerter ist es, dass die Überlagerung der verschiedenen, mitunter auch höchst pragmatischen Orientierungen des Sozialismus durch die marxistische Theorie so nachhaltig erfolgen konnte. Das der Zeit entsprechende positivistisch-materialistische Bedürfnis, alles in wissenschaftliche Gesetze fassen zu müssen, die ineinander eine geschlossene Systematik zu bilden haben, hatte sich damit auch in die Theorie der Arbeiterbewegung untilgbar eingenistet.

Fraenkel scheint sich der Erkenntnis dieses Hintergrundes in der demokratischen Zeit der Weimarer Republik weitgehend verschlossen zu haben und benutzt die Soziologie als Aktionslehre. Er steht damit nicht alleine; anders ist seine rückblickend-entschuldigende Bemerkung nicht verständlich, beim soziologischen Begreifen des Phänomens Klassenjustiz sei es seinen Gesprächspartnern und ihm als "unerlässlich, ja geradezu selbstverständlich" erschienen, sich "marxistischer Denkmethode oder besser wohl einer Denkmethode zu bedienen, die damals noch als orthodox marxistisch angesehen wurde"²⁹³. Bezeichnend für die bewusste Unterdrückung oder die fahrlässige Missachtung eines jeglichen außermarxistischen Einflusses in seinem Denken ist jedenfalls die wenige Zeilen später von Fraenkel angeführte Rechtfertigung, der "ein wenig 'vulgär-marxistisch' " erscheinende Charakter der "Soziologie der Klassenjustiz"

²⁹²Siebel, Wigand: Einführung in die systematische Soziologie, München 1974, S. 285.

²⁹³Fraenkel, Ernst: Anstatt einer Vorrede. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. XI.

hänge "nicht zuletzt" damit zusammen, dass der Stand "der damals gängigen Marxismusforschung ... von den Arbeiten von *Georg Lukács* und *Karl Korsch* noch kaum berührt wurde"²⁹⁴.

Bei diesem Fraenkel-Zitat fällt die Einschränkung auf, die durch die nicht festzumachende Beschreibung "damals gängig" und "noch kaum" erfolgt; immerhin erscheint es unwahrscheinlich, dass der aus echter innerer Begeisterung heraus im sozialistischen Milieu schwimmende Fraenkel bei Veröffentlichung der "Soziologie der Klassenjustiz" im Jahr 1927 keine Kenntnis davon gehabt haben sollte, dass und weshalb *Georg Lukács* aus dem Zentralkomitee der KP Ungarns ausgeschlossen worden war, nachdem er im Jahr 1923 seine den dogmatisch-marxistischen Vorstellungen die Grundlage nehmende Aufsatzsammlung "Geschichte und Klassenbewusstsein" herausgegeben hatte. Auch *Karl Korsch* hatte die philosophische Dimension im Marxismus wieder belebt und zugleich der "bürgerlichen Soziologie" vorgeworfen, das Soziale als eine autonome Sphäre zu behandeln, während die "marxistische Soziologie" vom Primat der ökonomischen Struktur in der Gesellschaftsanalyse ausgehe und die Historizität in der Interpretation sozialer Phänomene betone. Rückblickend ist somit festzuhalten, dass Diskussionsmaterial wohl schon in ausreichender Menge verfügbar gewesen wäre. Man hätte es nur aufnehmen müssen; das jedoch, und das ist letztlich der hier zu machende Vorwurf, tat "man" in den engeren Gesprächskreisen, in denen sich Fraenkels Sympathien für die Arbeiterbewegung zu verwirklichen schienen, offenbar nicht.

Damit muss aus soziologischer Sicht die Beziehung Fraenkels zur Soziologie in der Weimarer Zeit als distanziert beurteilt werden: Fraenkel setzt sich mit eigentlich soziologischer Grundlagenforschung und der soziologischen Diskussion dieser Zeit schlicht nicht auseinander, sondern beschränkt sich auf die "marxistische Soziologie". Wenn er "soziologische Einzeluntersuchungen", wie in der "Soziologie der Klassenjustiz", anstellt, sind diese eindeutig in einen marxistischen Rahmen gestellt und nicht einmal dem Versuch nach offen für eine jenseits marxistischer Aussagen liegende soziologische Diskussion²⁹⁵. Gleichwohl behauptet Fraenkel aber zugleich, die marxistische Soziologie sei der wissenschaftliche Nachweis der Richtigkeit der Thesen von *Marx*. Vom Standort wissenschaftlicher Redlichkeit her gesehen muss der

²⁹⁴ebda.

²⁹⁵Die Behauptung Fraenkels, seine "Soziologie der Klassenjustiz" sei der "Versuch einer Wissenssoziologie des Phänomens Klassenjustiz" gewesen, ist dem Autor nicht deutlich geworden: Hierzu: Fraenkel, Ernst: Anstatt einer Vorrede. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. XI.

"soziologische Denker" Fraenkel in der Weimarer Zeit daher mit einer gewissen Vorsicht angesehen werden.

Fraenkels Einstellung zur Soziologie nach der Emigration

Es ist sicherlich richtig, dass die Frage "Was ist Soziologie?" auch in der Gegenwart nicht durch den Hinweis auf eine "wahre" Theorie zu beantworten ist²⁹⁶. Die griffige Theorie, die die gesellschaftliche Realität ganz umfassend und allgemeingültig darstellt, existiert trotz aller Verfeinerungsversuche immer noch nicht; demgegenüber sind allgemeine Aussagen über den pluralistischen Charakter der Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft nicht von der Hand zu weisen. Doch stellt sich in Erweiterung dieser Ausgangsfrage auch das Problem der Zielsetzung soziologischer Forschung. Der gesellschaftswissenschaftliche Denkansatz könnte entweder von der Wissbegierde nach Neuem oder von dem Drang nach Verbesserung des Bestehenden ausgehen. In der Tat wird unter dem Namen der Soziologie beides betrieben. Soziologie wird im Sinn der ersten Überlegung als eine Erkenntniswissenschaft und im Sinn der zweiten Argumentation als eine Handlungswissenschaft begriffen. Nun könnte sich vielleicht die Vermutung einstellen, dass die Soziologie als Handlungswissenschaft gegenüber der Erkenntniswissenschaft die Steigerungsform darstellt. Dies schon deshalb, weil die Erleichterungen des sozialen Handelns, die durch die so begriffene Soziologie gegeben werden können, ja ihrerseits auf den Untersuchungen sozialen Handelns aufbauen. Die Soziologie als Handlungswissenschaft entspräche damit auch einer Denkhaltung, die die Idee des Fortschritts ernst nimmt: Es gelingt dieser Soziologie demnach, das Zusammenleben zunehmend zu verbessern, indem man den Menschen zu verstehen gibt, wie sie sich verhalten sollen; das dürfte grob skizziert etwa die Argumentationslinie der Vertreter der Handlungswissenschaft Soziologie sein.

Es ist wahrscheinlich eines der wichtigsten Anliegen der als Wissenschaft begriffenen Soziologie, demgegenüber immer wieder darauf hinzuweisen, dass das Verständnis der Soziologie als Handlungswissenschaft tatsächlich eine Verkürzung der Soziologie als Erkenntniswissenschaft darstellt. Dies vornehmlich deshalb, weil "die Soziologie zur Ideologie entwürdigt wird, wenn in ihren Methoden das Ziel der Aktion vor die Suche nach der wahrheitsbezogenen Erkenntnis gestellt wird". Darin liegt nämlich die große Gefahr der "Handlungswissenschaft": Originäres Ziel und damit der eigentliche

²⁹⁶Mikl-Horke, Gertraude: *Soziologie*, a.a.O., S. XIII (wörtl. Zitat).

Endzweck nicht nur der Soziologie, sondern einer jeden Wissenschaft bleibt demgegenüber, einer Erweiterung der Erkenntnis zu dienen. Damit zeigt sich eine vor allem in der angloamerikanischen Tradition vorhandene Skepsis gegenüber der Versuchung, die Ebene der Analyse zu schnell zugunsten der Ebene der Theorie zu verlassen²⁹⁷. Die hier vertretene Soziologie erhebt den Selbstanspruch, eine ideologiefreie und abgerundete Einzelwissenschaft zu sein. Sie will in dem ernstgemeinten Versuch, der Überheblichkeit nicht zu erliegen, die Bereitschaft zeigen, zur Diagnose und Therapie unserer Zeit beizutragen. In der Geschichte der Soziologie haben sich dessen ungeachtet Handlungs- und Erkenntnissoziologen gegeneinander abgelöst. Und, was vielleicht noch schwerer wiegt: Der Unterschied zwischen beiden möglichen methodischen Wegen ist zu oft nicht berücksichtigt oder sogar überhaupt nicht gesehen worden.

Fraenkels Abkehr von der "marxistischen Handlungswissenschaft Soziologie" vollzieht sich nach seinem Wandel deutlich. 1932 hatte Fraenkel als Resümée einer sozialdemokratischen "Kursusdisposition" noch festgehalten, dass "in der klassengespaltenen Demokratie" der "Kampf für Demokratie" zur "Erhaltung des Kampfbodens der Arbeiterschaft" benötigt werde, dass aber die "klassenlose Gesellschaft" das "Substrat der echten Demokratie" darstellt²⁹⁸. Nach seinem Wandel stellt er fest, dass jedenfalls die "in der Gleichschaltung der Gruppen in Erscheinung tretende gewaltsame Unterdrückung des pluralistischen Charakters der Gesellschaft das soziale Substrat einer jeden freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie" unterminiert²⁹⁹; somit ergibt sich für ihn sich als "Gretchenfrage" der Politikwissenschaft die Erörterung, "wie die Verwirklichung des einheitlichen Gemeinwohls in einer differenzierten Gesellschaft ermöglicht werden kann".

Die Soziologie, die Ernst Fraenkel der politischen Wissenschaft nach seinem Wandel zugrundelegt, stellt "das klare Bild vom Aufbau der Gesellschaft"³⁰⁰ vor, das sich wesentlich aus den Gesellschaftslehren der morphologischen Soziologie heraus ergibt. Die Gesellschaft ist dabei als eine besondere Form der Vergesellschaftung zu verstehen, in der wechselseitige funktionale Beziehungen bestehen. Die Ausbildung des

²⁹⁷Hierzu Lazarsfeld, Paul F.: *Soziologie: Hauptströmungen der sozialwissenschaftlichen Forschung*, Frankfurt/Main 1973, S. 64.

²⁹⁸Fraenkel, Ernst: *Die Staatskrise und der Kampf um den Staat*. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): *Reformismus und Pluralismus*, a.a.O., S. 184.

²⁹⁹Fraenkel, Ernst: *Die Wissenschaft von der Politik und die Gesellschaft*. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): *Reformismus und Pluralismus*, a.a.O., S. 343.

³⁰⁰v. d. Gablentz, Otto Heinrich: *Gesellschaft*. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): *Staat und Politik*, a.a.O., S. 89.

Gesellschaftsbegriffs Fraenkels geht jetzt wesentlich auf das Theorem von *Tönnies* zurück. Diese Soziologie unterscheidet sich, wie oben bereits dargestellt, grundlegend von denjenigen geschichtsphilosophischen Gesellschaftslehren, die seit der Ausprägung einer speziellen wissenschaftlichen soziologischen Disziplin zu Beginn des technischen Zeitalters aufgetreten waren.

Fraenkel hat zunächst das soziologische Theorem *Ferdinand Tönnies* in sein Konzept der Politikwissenschaft übertragen. Damit ergab sich für ihn die Notwendigkeit, sowohl den Staat als auch die ihn tragenden Organisationen als auf dem Kürwillen beruhende gesellschaftliche Institutionen anzuerkennen³⁰¹. Zugleich hat er aber die Nichtumkehrbarkeit der Entwicklung von der Gemeinschaft zur Gesellschaft, beide im Sinn *Tönnies* verstanden, hervorgehoben und den Versuch, diese Umkehrung trotzdem vorzunehmen, als eine "Verhüllungsideologie der Diktatur" gekennzeichnet. Damit berücksichtigt er die Erkenntnis *Tönnies*, dass in der Gesellschaft Einheit und Gemeinsamkeit nicht vorausgesetzt werden und die Individuen auch dann getrennt bleiben, wenn sie Verbindungen miteinander eingehen. Dieses abstrakte Verständnis der Gesellschaft als ideeller und mechanischer Begriff entspricht nicht mehr der auf dem Wesenwillen gegründeten, natürlichen Gemeinschaft, und es ist bei dieser Wesensverschiedenheit nicht möglich, die Gesellschaft als eine Art vergrößerter Gemeinschaft zu sehen: "Jede erzwungene Gemeinschaft bedeutet in der politischen Realität blutiges Eisen und in der politischen Theorie hölzernes Blech." Das gilt auch für die Überlegung, die Gesellschaft mit gemeinschaftlichen Maßstäben zu messen: "Der Versuch, die gesamte Sozialordnung aus der Gemeinschaft abzuleiten, ist kennzeichnend für die Überwucherung des Rechtsdenkens durch die Normativität des Faktischen." Sein und Sein-Sollendes sind demnach voneinander zu trennen.

Dem Denken der morphologischen Soziologie entnimmt Fraenkel die pluralistische Struktur der Gesellschaft. "Es bedarf neben der Soziologie keiner besonderen Politikwissenschaft, um sich des pluralistischen Charakters der modernen Gesellschaft bewusst zu werden und dieses Phänomen empirisch zu erforschen und theoretisch zu deuten"³⁰². Die morphologische Soziologie baut auf der *Tönniesschen* Unterscheidung von Gemeinschaft und Gesellschaft auf, indem sie die sozialen Gebilde als durch die Entscheidung ihrer Mitglieder bewusst oder unbewusst konstituiert versteht und sie damit von der biologischen oder organischen Gestalt abhebt.

³⁰¹Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 42.

³⁰²Fraenkel, Ernst: *Die Wissenschaft von der Politik und die Gesellschaft*. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): *Reformismus und Pluralismus*, a.a.O., S. 338.

Die Soziologie wird von Fraenkel jetzt als Wissenschaft vom sozialen Handeln verstanden, die auf dem Grundanspruch *Max Webers* von der "Wertfreiheit" basiert. Fraenkel sieht sich nach der Emigration in einer pluralistischen und zugleich "offenen Gesellschaft"; deren Regierungssystem hat ihr "vielleicht kennzeichnendstes Merkmal" darin, dass "es die autonome Entwicklung partieller, an der Förderung von Individualinteressen ausgerichteter Gruppen nicht nur gestattet, sondern geradezu fördert, andererseits jedoch den Anspruch erhebt, die einzige Staatsform zu sein, die bestrebt ist, ein einheitlich verbindliches Gemeinwohl im Einklang mit der öffentlichen Meinung und unter Beachtung rechtlicher Verfahrensvorschriften zu fördern". Damit hat die ursprünglich allgemein westeuropäische Soziologietradition, die vornehmlich im anglo-amerikanischen Bereich weitergeführt worden ist, ihren Einfluss auf insbesondere empirisch-analytische politische Theorien ausgebaut, während vor allem Teile der deutschen Tradition der Soziologie mehr auf die dialektisch-kritischen Theorien Einfluss behielten³⁰³.

Aufbauend auf der Soziologie wird in der Politischen Soziologie "Pluralismus" vorrangig als empirischer und normativer Begriff verstanden, mit dem vielgliedrig organisierte, pluralistische Willensbildungsformen und politische Ordnungen gekennzeichnet werden. Damit grenzt sich der Pluralismus auf das Schärfste von monistisch gefügten Ordnungen, wie autoritären oder totalitären Systemen oder dualistischen Klassengesellschaften, ab. Der Pluralismus bekämpft aber auch die den monistischen Ordnungen zugrundeliegenden Philosophien.

³⁰³Hierzu Pelinka, Anton: Soziologische Theorien der Politik. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer Olaf (Hrsg.): Politische Theorien, a.a.O., S. 586.

Die polyarchische Demokratietheorie

Nach Fraenkels Überzeugung hat *Robert A. Dahl* zu Beginn der fünfziger Jahre eine Demokratietheorie entwickelt, die "der sozialen Realität Rechnung"³⁰⁴ trägt; Der amerikanische Politikwissenschaftler *Dahl* hat mit der Theorie der polyarchischen Demokratie den Versuch unternommen, eine empirische Demokratietheorie aufzustellen, die nach den eigenen Worten *Dahls* ein "inadäquates, unvollständiges, vereinfachendes Darstellen des Allgemeinwissens über Demokratie" darstellt³⁰⁵. Dabei konzentriert sich die Theorie "nicht auf die verfassungsrechtlichen, sondern auf die gesellschaftlichen Voraussetzungen einer demokratischen Ordnung". *Dahl* leitet aus seiner Analyse der amerikanischen Demokratietheorien die Forderung ab, dass die "ersten und entscheidenden Variablen, denen Politikwissenschaftler ihre Aufmerksamkeit zuwenden müssen, gesellschaftlicher und nicht verfassungsrechtlicher Natur sind"³⁰⁶. Auf die Bedeutung der durch soziale Machtaufteilung gesetzten Schranken ist demnach mindestens ebenso stark zu achten wie auf die Effizienz der verfassungsmäßigen Gewaltenteilung.

Demgegenüber neigt die rationale Demokratietheorie dazu, diese empirische Theorie "mit dem bequemen Schlagwort erledigen zu können, dass sie das Parlament zum Marktplatz für Kuhhandel degradiere". Doch begründet die rationale Demokratietheorie "eine Parlamentslegende", die, "wen sie geglaubt wird, notwendigerweise zu dem führt, was hier als 'Parlamentsverdrossenheit' bezeichnet wird"³⁰⁷.

Die unterschiedlichen Konzepte der Diktaturen und der westlichen Demokratien

Der Totalitarismus ist bestrebt, der sozialen Differenzierung "dadurch zu begegnen, dass er unter Verwendung diktatorischer Methoden" versucht, "entweder den differenzierten Charakter der Gesellschaft 'aufzuheben' oder das Zustandekommen eines unreflektierten consensus durch einen nicht abreißen emotionalen Appell an irrationale Vor-Urteile zu erzwingen"³⁰⁸. Der Nationalsozialismus versuchte ohne

³⁰⁴Fraenkel, Ernst: Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 103.

³⁰⁵Dahl, Robert A.: *Die polyarchische Demokratie*. In: *Vorstufen zur Demokratie-Theorie*, Tübingen 1976, S. 78.

³⁰⁶Dahl, Robert A.: *Die polyarchische Demokratie*. In: *Vorstufen zur Demokratie-Theorie*, a.a.O., S. 77 f.

³⁰⁷Fraenkel, Ernst: Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 103 f.

³⁰⁸Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 42.

Gesellschaftskonzept in der vorher nie dagewesenen Form der Volksgemeinschaft das menschliche Zusammenleben zu organisieren, während der Sozialismus die klassenlose Gesellschaft durchsetzen wollte.

Dem steht die Gesellschaftslehre der westlichen Demokratien gegenüber: Sie ist von der Zuversicht gekennzeichnet, "dass es möglich ist, in einer pluralistischen Gesellschaft autonom einen Staatswillen zu bilden, der den Geboten des Gemeinwohls Rechnung trägt". Hier soll "im Rahmen der bestehenden differenzierten Gesellschaft zwischen den organisierten Gruppeninteressen" ein Ausgleich geschaffen werden. Dieses Ziel des Ausgleichs setzt aber zweierlei voraus: Einerseits autonome Interessenverbände, die "ausreichend stark organisiert und genügend machtvoll" sein müssen, um "das Denken und Handeln ihrer Mitglieder und Mitläufer maßgeblich zu bestimmen"; andererseits "das Minimum einer Übereinstimmung über die verpflichtende Kraft eines als gültig anerkannten Wertkodex", das seinerseits "unerlässlich ist, um als tragfähige Basis für den Abschluss der allfälligen Kompromisse zu dienen"³⁰⁹. Die autonom-pluralistische Demokratie baut auf "die Überzeugungskraft ihrer regulativen Idee" und auf "die Selbstdisziplin ihrer Bürger"; sie "glaubt" deshalb daran, "darauf verzichten zu können, die Entstehung eines Gemeinschaftsbewusstseins forcieren zu müssen": Ökonomische und soziale Differenzierungen werden von ihr nicht "mit diktatorischen Mitteln" beseitigt, weil sich diese Demokratie zu "dem pluralistischen Charakter von Staat und Gesellschaft" bekennt und darin "einen Ansporn zur Begründung und Entfaltung eines den sozialen Gegebenheiten Rechnung tragenden Gemeinschaftsbewusstseins erblickt"; zugleich lehnt es die autonom-pluralistische Demokratie aber ab, mit Gewalt "die freie Assoziation ihrer Bürger in eine verschworene Gemeinschaft" zu verwandeln, die durch künstlich geschaffene Feinde "zusammengehalten werden muss, um zu verhüten, dass sie mangels ausreichender Kohärenz und Homogenität auseinanderfällt".

Fraenkel hat aufgezeigt, dass eine radikaldemokratische Vorstellung, die "an dem Leitbild der 'nation une et indivisible' " ausgerichtet ist, "in der Aufdeckung des pluralistischen Charakters der Gesellschaft eine Herausforderung und in der kollektiven Geltendmachung von Partikularinteressen ein Attentat auf ihren Bestand" erblicken muss". Das radikaldemokratische Bewusstsein versucht demgegenüber, "die Existenz der ökonomisch-soziologischen Differenzierungen, die in einer jeden Massengesellschaft in Erscheinung treten, zu verdrängen"; zugleich wurde "die Vorstellung, dass diesen Differenzierungen eine politische Relevanz zugesprochen werden könne", perhorresziert. Damit hat dieses Denken "die Aversionen begründet, die

³⁰⁹ebda.

bis zur Stunde im demokratischen Denken gegenüber der Vorstellung eines pluralistischen Staates bestehen" und zugleich "die ideologisch-moralische Basis für die Hemmungen gelegt, die auch heute noch die landläufige demokratische Haltung gegenüber einer jeden politischen Aktivität von Interessengruppen bestimmt"³¹⁰.

Der Pluralismusbegriff bei Fraenkel ist ein Beispiel für den fließenden Übergang vom soziologischen in das politiksoziologische Denken: Unter Pluralismus versteht er "nicht" lediglich "das Nebeneinander einer Vielzahl bürokratisierter Apparate, sondern das Mit- und Gegeneinander von autonomen Gruppen mit einem lebendigen Gruppeninteresse, einem ausgeprägten Gruppenbewusstsein und einem hoch entwickelten Stolz der Gruppenmitglieder"³¹¹. Wenn "Gruppen und Parteien" zu einer Fassade erstarren, hinter der sich nicht anderes verbirgt als "das Machtstreben der Bürokratien der Partei- und Gruppenapparate", dann "verwandelt sich die pluralistisch-demokratische Gesellschaft in eine Masse isolierter Individuen, deren politisches Denken durch die Massenkommunikationsmittel uniform gebildet wird und deren politische Reaktionen unschwer mit Hilfe demoskopischer Untersuchungen ermittelt werden können. Die innere Aushöhlung der autonomen Gruppen und Parteien muss dazu führen, dass der Massenwille mechanisch dirigiert und die Reaktion auf diese Direktiven mechanisch registriert werden kann"³¹².

Weiter hat Fraenkel hierzu ausgeführt: "Als Politikwissenschaftler vom Pluralismus sprechen, heißt die hic et nunc politisch denkbaren Alternativen zum Pluralismus aufzuzeigen. Ein Volk, das einmal vom Baum der pluralistischen Erkenntnis gekostet hat, lässt sich zwar zur formlosen Masse unter einer totalitären Herrschaft reduzieren; es lässt sich aber nicht zu Untertanen eines ständisch gegliederten Obrigkeitsstaates zurücktransformieren, in dem ein Stand als 'allgemeiner Stand' das Monopol der politischen Herrschaft und Entscheidung ausübt: die Bürokratie"³¹³. "Pluralistisch ist nicht ein Staat, der nur pluralistisch ist, pluralistisch ist ein Staat, der auch pluralistisch ist. Pluralismus ist ein dialektischer Begriff. Um es noch einmal zu sagen: Pluralismus bedeutet Übereinstimmung und Differenzierung. Das Gegenteil des Pluralismus ist heute nicht der autoritäre Beamten-, sondern der autokratische Massenstaat." "Manch einem, der auch heute noch an einem antipluralistischen Komplex leidet, mag die

³¹⁰Fraenkel, Ernst: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 60.

³¹¹Fraenkel, Ernst: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 67.

³¹²ebda.

³¹³Fraenkel, Ernst: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 68.

Prognose der uniformen Massengesellschaft erträglich, wenn nicht gar erstrebenswert erscheinen. Nur sollte er sich darüber im Klaren sein, dass ihre Verwirklichung nicht nur das Ende aller Politik, sondern auch das Ende der Demokratie bedeutet"³¹⁴.

Damit wird in den pluralistischen Verfassungsstaat der soziologische Ansatz der "Theorien der mittleren Reichweite" übernommen. Weniger auf theoretische Aussagen zur Politik schlechthin wird auf Aussagen über bestimmte Strukturelemente und Funktionen Wert gelegt. Das soziologische Verständnis von Politik hat auf die Gegenwart insbesondere methodologischen Einfluss; die soziologischen Theorien der Politik neigen stärker dazu, Politik nicht auf konkrete Machtverhältnisse, sondern vielmehr "auf Funktionen und Strukturen" zurückzuführen³¹⁵.

Die anthropologische Grundlegung

Im Jahr 1964 hat Fraenkel herausgestellt, dass die unterschiedlichen Ansätze des pluralistischen und des antipluralistischen Denkens auf einen unvereinbaren Gegensatz zurückzuführen sind: Danach entwickeln beide Denkweisen ihre Vorstellungen aus einer grundsätzlich verschiedenen Anthropologie heraus.

Übernimmt man Fraenkels Sichtweise, dass pluralistisches Denken ein strukturelles Merkmal der westlichen Demokratien ist, antipluralistisches oder monistisches Denken aber einen Wesenszug totalitärer Systeme darstellt, so kann die unterschiedliche anthropologische Vorstellung herausgearbeitet werden, die demokratischen und totalitären Systemen zugrundeliegt.

Doch zunächst zum unterschiedlichen anthropologischen Ausgangspunkt: Pluralistisches Denken geht davon aus, dass die Verfolgung von Eigeninteressen zur menschlichen Natur gehört; es ist an dem Bild des Menschen orientiert, wie er sich in der Realität darstellt. Antipluralistisches Denken geht demgegenüber von der Idee eines abstrakten Menschen aus, der in der Lage ist, seine Partikularinteressen restlos aufzugeben; es ist an der Vorstellung eines Menschen orientiert, wie er hätte sein sollen oder wie er werden sollte. Daraus ergibt sich für Fraenkel, dass "der von seiner gesellschaftlichen Bedingtheit losgelöste Bürger" für die Pluralisten "eine gefährliche Utopie", für die Antipluralisten aber "ein anzustrebendes Ideal" darstellt.

³¹⁴ebda.

³¹⁵Pelinka, Anton: Soziologische Theorien der Politik. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer Olaf (Hrsg.): Politische Theorien, a.a.O., S. 588.

Diese unterschiedlichen anthropologischen Vorstellungen wurzeln nach Fraenkel in verschiedenen Denkweisen, die die abendländische kulturelle Tradition hervorgebracht hat. Während die aus jüdisch-christlicher religiöser Tradition erwachsene Ethik ein Menschenbild zugrundelegt, das von der Unvollkommenheit und Endlichkeit des Menschen geprägt ist, ist aus der heidnisch-antiken politischen Tradition die Vorstellung der Perfektibilität des Menschen entstanden. Fraenkel übernimmt die Überzeugung *Werner Jaegers*, "dass dieser Zwiespalt nicht zu überwinden sei"³¹⁶.

Das angelsächsische Verfassungsdenken geht von einer politischen Anthropologie aus, die der soziologischen Wirklichkeit moderner Staaten nahekommte. Fraenkel hat in einer Analyse des Werkes *Edmund Burkes* festgehalten, dass in den Vorstellungen *Burkes* "der Mensch sich von Motiven leiten lasse, die nicht auf metaphysische Spekulation aufgebaut, sondern primär mit der Wahrnehmung und Förderung seiner Interessen verbunden sind"³¹⁷. Demgegenüber sind insbesondere im deutschen Verfassungsdenken der Volksbegriff "derart mythologisiert" und der Staatsbegriff "derart mystifiziert" worden, dass der Zugang zur anthropologischen Grundhaltung der Engländer und Amerikaner verstellt und durch das für die modernen Flächenstaaten soziologisch unzutreffende Bild von der homogenen Gemeinschaft ersetzt worden ist.

Zusätzlich ist aber noch die Bedeutung der Ideologie zu beachten, die dem jeweiligen demokratischen Denken zugrundeliegt. Eine Parlamentsideologie, die an dem Bild einer "einheitlichen und unteilbaren Nation" ausgerichtet ist und das "einmütig beschließende Parlament als Symbol der einmütigen Volksgemeinschaft glorifiziert, ist zwar mit den Vorstellungen einer plebiszitären Demokratie vereinbar, jedoch mit der Realität einer repräsentativen Demokratie nicht in Einklang zu bringen"³¹⁸.

Dies gilt auch für die sozialistische Klassenkampfideologie: "Weil die Parlamente dazu berufen sind, zwischen den divergierenden Gruppen Kompromisse zustande zu bringen, stehen sie dem Gedanken eines kompromisslos zu führenden Klassenkampfes hinderlich im Wege und müssen kompromisslos bekämpft werden"³¹⁹. "Das Repräsentativsystem vermag seinen historischen Ursprung aus dem Ständewesen niemals restlos zu verleugnen. Seine ideologische Basis ist die Einsicht in die Differenzierung des Staatsvolks. Soziologisch stellt es den politischen Überbau einer

³¹⁶Fraenkel, Ernst: *Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 212.

³¹⁷Fraenkel, Ernst: *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 27. m.w. N.

³¹⁸Fraenkel, Ernst: *Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 108.

³¹⁹ebda.

Gesellschaft dar, die sich ihres pluralistischen Charakters bewusst ist"³²⁰. "Bis Ende des 18. Jahrhunderts repräsentierte ein Parlament privilegierte Interessen, die zwecks Geltendmachung ihres privilegierten Status das Recht auf Repräsentation beanspruchten". Damit war die "Redewendung 'ein demokratisches Parlament' " ein "Paradoxon", dass sich daraus ergab, dass Demokratie und Parlamentarismus als miteinander unvereinbar galten; dies hat sich seit zwei Jahrhunderten "in einen Pleonasmus" verwandelt, wodurch der fundamentale Wandel deutlich wird, dem die Begriffe des Parlamentarismus und der Demokratie unterzogen worden sind³²¹. "Das repräsentative und das plebiszitäre Regierungssystem beruhen somit auf verschiedenen Legitimitätsprinzipien"³²².

Geschichte

Die Anfänge im Geschichtsdenken von Ernst Fraenkel

Der Fraenkel der Weimarer Zeit mit seiner überaus starken Sympathie für die Belange der sozialistischen Arbeiterbewegung und seiner wachsenden Akzeptanz der marxistischen Lehre kann sich auch dem Einfluss der materialistischen Geschichtsauffassung nicht entziehen.

Fraenkel ist zwar darum bemüht, den Charakter der materialistischen Geschichtsauffassung nicht überborden zu lassen und demgegenüber die Bedeutung des Marxismus als einer "Weltanschauung" hervorzuheben: Fraenkel stellt der bloßen "Ideologie, die der Klassenlage der Unternehmer" entspricht, die gefestigte "Weltanschauung, die der Position der Proletarier" zugrundeliegt, gegenüber³²³. Aber auch hier bleibt letztlich wieder, wie so oft bei Fraenkel in der Weimarer Zeit, offen, ob er es mit dem "wissenschaftlichen Marxismus" nicht doch ernster meint: Das gesamte Rechtliche und Staatliche der "deutschen Demokratie" zeigt nach Fraenkel "ideologischen Charakter", dem die durch "marxistische Betrachtungsweise" ermittelten "wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Grundlagen des gegenwärtigen gespannten

³²⁰Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 113.

³²¹Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 114.

³²²Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 115.

³²³Fraenkel, Ernst: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 34.

Zustandes" gegenüberstehen³²⁴. Demnach ist der Marxismus also nach Ansicht Fraenkels doch in der Lage, die Realität der Gesellschaft darzustellen?

Im späteren Rückblick wird Fraenkel seinen damaligen unklaren Standpunkt abschwächend als lediglich "ein wenig 'vulgär-marxistisch' " erscheinend beschreiben und damit wohl auch in gewisser Weise den Versuch einer Selbstrechtfertigung unternehmen. Fraenkel hat sich 1967 darauf berufen, dass in geistig höher stehenden sozialistischen Gesprächskreisen angeblich unter "Marxismus" nur das verstanden wurde, "was Iring Fetscher 'proletarische Weltanschauung' im Gegensatz zur 'Philosophie des Proletariats' genannt hat"³²⁵. Zur Unterstützung hat Fraenkel angefügt, dass "Karl Marx Pariser Manuskript von 1844 über 'Nationalökonomie und Philosophie' noch unentdeckt im Parteiarchiv der SPD ruhte" und dass die Arbeiten der "damals gängigen Marxismusforschung ... von den Arbeiten von Georg Lukács und Karl Korsch noch kaum berührt" waren³²⁶.

Diese Behauptung Fraenkels, der die "geschichtliche Wahrheit" in Anspruch nehmende geschichtsphilosophische Charakter des dialektischen Materialismus sei in der Gegenwart der Weimarer Republik noch nicht recht zu fassen gewesen, kommt in gewisser Weise der oben angestellten Überlegung nahe, Fraenkel habe sich mehr vom Glauben an die Arbeiterbewegung leiten als von der Marxistischen Theorie wissenschaftlich überzeugen lassen. Damit treten auch bei der Diskussion des Geschichtsbildes Fraenkels in der Weimarer Zeit Brüche auf, die wieder auf das nicht zu harmonisierende Spannungsverhältnis zwischen seinem grundsätzlich integrierenden Denken und dem Marxismus hinweisen.

Die Behauptung der Einheit von Natur und Gesellschaft ist eine der Grundthesen des dialektischen Materialismus. Die Geschichte wird als "Naturvorgang" gedeutet; die Gesellschaft bildet nichts anderes als ein Naturphänomen, der Prozess der Geschichte wird als Entwicklungsprozess von der urkommunistischen Gemeinschaft zur klassenlosen Gesellschaft aufgefasst. Auf dieser hypothetischen Interpretation baut die Lehre vom Primat der ökonomischen Verhältnisse auf, die den Mensch als von der Gesellschaft her bestimmt sieht und derjenigen gesellschaftlichen Klasse, die sich im Besitz der Produktionsmittel befindet, die entscheidende Bedeutung zuerkennt. In der marxistischen Geschichtsbetrachtung ergibt sich somit ein mit Notwendigkeit

³²⁴Fraenkel, Ernst: Die Staatskrise und der Kampf um den Staat. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 180.

³²⁵Fraenkel, Ernst: Vorwort zum Neudruck. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. XI. Hierzu auch Fetscher, Iring: Karl Marx und der Marxismus, München 1967, S. 123 ff.

³²⁶Fraenkel, Ernst: Vorwort zum Neudruck. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. XI.

vorgezeichneter Weg von Klassenkämpfen: Von der Sklavenhaltergesellschaft des Altertums über die auf Grundbesitz beruhenden mittelalterliche Feudalgesellschaft zur kapitalistischen bürgerlichen Gesellschaft. Diese Entwicklung läuft nach der Theorie des Marxismus mit der Notwendigkeit des dialektischen Fortschritts weiter über den Sozialismus zum Kommunismus, der das Ende aller geschichtlichen Entwicklung darstellt, da sich hier der Entwicklungsprozess von der urkommunistischen Gesellschaft zur klassenlosen Gesellschaft vollendet.

Fraenkel legt seinem Geschichtsbild zunächst die Aufteilung der Gesellschaft in zwei antagonistische Klassen zugrunde³²⁷. Nun stellt die Einteilung der Gesellschaft in zwei Klassen für sich allein noch keine Sichtweise dar, die ausschließlich dem historischen Materialismus marxistischer Prägung eigen wäre. Doch bleibt Fraenkel in seinem historischen Verständnis auch nicht bei der bloßen "Klassenspaltung" stehen. Gelegentlich greift er nämlich auch historisch über die Kaiserzeit hinaus, und dann erscheint das der Geschichtsvorstellung des dialektischen Materialismus entsprechende, vom Primat der ökonomischen Verhältnisse geprägte Bild: Mit dem Kapitalismus kam demnach auch die Klassenspaltung in die Geschichte. Die klasseneinheitliche Gesellschaft der "Urgemeinde" war nur in "der vorkapitalistischen Periode" auch "demokratisch" organisiert; seither existiert die "klassengespaltene Gesellschaft", die sich dann "nach Abkehr vom Feudalismus *scheinbar* demokratisch organisiert" hat, indem sie das "Wahlrecht auf die Angehörigen der herrschenden Klassen beschränkt" und ausschließlich "den wahlberechtigten Bürgern ... demokratische Mitwirkung einräumt". Seitdem ist die Klasse des Proletariats unterdrückt. Wenn aber das Proletariat sowohl "ausreichend stark" als auch "klassenbewusst" und "politisch aktiv" ist, wird "das Funktionieren des (scheinbar) demokratischen Staates" beeinträchtigt³²⁸.

So erklärt Fraenkel die unterschiedlichen Entstehungsweisen der Demokratie aus der jeweiligen historischen gesellschaftlichen Klassenkonstellation: Ein demokratischer Staat entwickelt sich danach "evolutionär aus den Ständen der mittelalterlichen Feudalperiode in Ländern, in denen" eine "absolutistische Beamtenmonarchie nicht restlos vordringt"; oder, durch den "Dritten Stand" erzwungen, "revolutionär durch Abkehr von der absolutistischen Beamtenmonarchie, die sich politisch" auf den "Adel stützt", den "Großgrundbesitz wirtschaftlich bevorzugt" und die "kapitalistische Wirtschaft einschränkt", auch "national-kriegerisch durch Loslösung der zum Kapitalismus vordringenden Kolonien von den feudalistisch-monarchistischen

³²⁷Fraenkel, Ernst: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 9.

³²⁸Fraenkel, Ernst: Die Staatskrise und der Kampf um den Staat. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 182.

Mutterstaaten"³²⁹. Mit dieser Argumentation kommt Fraenkel ganz eng an den dialektischen Materialismus heran.

Mit dieser Theorie der gesellschaftlichen Klassenspaltung bleibt er damit in gewisser Weise sogar vor *Marx* stehen³³⁰, weil bei Fraenkel die Vorstellung vom kommunistischen Endzustand der Welt zwar im Raum steht, aber nicht unverändert von *Marx* übernommen wird. Es fehlt nämlich die "marxistische" Schlussfolgerung, dass die gesamte Entwicklung im Sinn eines ständigen, wenn auch dialektischen Fortschritts zu einem Zustand der Vollendung hinläuft, der nicht mehr beseitigt werden kann. Hier weicht Fraenkel vom Bild des orthodoxen dialektischen Materialismus ab, und dieses Abweichen erweist sich als bezeichnend für die "marxistische Einstufung" der Geschichtsauffassung Fraenkels: Er sieht keine zwingende Entwicklung der Geschichte, sondern beschränkt entsprechende Aussagen auf einen ungewiss in der Zukunft liegenden Zeitpunkt. Für die nächste Entwicklung zeigt er aber echte Alternativen auf: Sobald das Proletariat nämlich klassenbewusst, zahlenmäßig stark und politisch aktiv ist, gibt es nach Fraenkel im scheinbar demokratischen Staat nicht nur einen Weg, sondern vielmehr drei Möglichkeiten: Das Bürgertum kann versuchen, "durch Beseitigung der Demokratie das Proletariat politisch auszuschalten"; die "proletarische Ungeduld" kann die "Arbeitermassen zu Diktaturexperimenten verleiten"; schließlich kann "der Versuch des Paktierens auf der Grundlage des Gleichgewichts der Klassen vorgenommen werden".

Die letzte, von Fraenkel bevorzugte Alternative ist diejenige, die nach seiner Behauptung und nach der theoretischen Vorstellung reformistischer Kreise der Arbeiterbewegung angeblich der Konzeption der Weimarer Verfassung zugrundegelegen hat, die den Versuch unternahm, die "organisierten Klassenkräfte im Staatsaufbau" zu integrieren³³¹. Damit zeigt sich auch in der Rolle der Geschichte abermals die Tendenz Fraenkels, seine wissenschaftliche Arbeit auf die reformistische Linie der Politik der SPD auszurichten.

³²⁹Fraenkel, Ernst: Die Staatskrise und der Kampf um den Staat. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 181.

³³⁰Dass die Sichtweise der gesellschaftlichen Klassenspaltung ursprünglich nicht auf Marx zurückgeht, wird unten im Abschnitt "Soziologie" dargestellt.

³³¹Fraenkel, Ernst: Die Staatskrise und der Kampf um den Staat. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 182 f.

Und doch bleibt Fraenkel trotz der geschilderten Abweichungen von den Aussagen des "orthodoxen Marxismus" der materialistischen Geschichtstheorie auch wieder in eigentümlicher Weise verhaftet. Es geht dabei nicht so sehr um den nach marxistischer Theorie mit wissenschaftlicher Sicherheit vorherzusagenden Endzustand der Gesellschaft, der bei Fraenkel einer irgendwann im undurchdringlichen Nebel der Zeiten auftauchenden Zukunft vorbehalten bleibt und damit letztlich wieder in die Nähe der Kategorien der Heilslehren und Utopien zurückfällt; vielmehr übernimmt Fraenkel die marxistische Hypothese von der charakteristischen Vergesellschaftung der Menschheit: Der Mensch ist angeblich völlig in der Gesellschaft und damit in der antagonistischen Klassenspaltung aufgegangen; nicht sein persönliches Gefühl, seine Verantwortung oder seine Entscheidung bestimmen nach dieser Vorstellung den Menschen, sondern ausschließlich die gesellschaftliche Wirklichkeit, die notwendig durch die Klassenlage vorgegeben ist: "Die entwurzelten Zwischenschichten zum proletarischen Bewusstsein zu erziehen, das ist der soziale Hintergrund des Kampfes zwischen den Sozialdemokratien und den Nationalsozialisten"³³²; so spitzt sich das dann in der soziologischen Vorstellung Fraenkels zu.

Diese "soziologische" Vorstellung der klassengespaltenen Gesellschaft verzerrt aber auch das historische Denken Fraenkels. Es erschwert ihm ungemein die Erkenntnis der Vielheit der Geschichte und verneint die Akzeptanz des Faktums, dass es auch Rückschritte in der historischen Entwicklung geben kann; zugleich verführt es ihn dazu, erste Ansätze einer Fortschrittsentwicklung in ihrer Bedeutung und in ihren Auswirkungen gewaltig zu überschätzen, so wie er es mit den arbeitsrechtlichen Neuerungen in der Weimarer Republik tut³³³. Die Entscheidung des einzelnen wird demgegenüber belanglos; er steht den Zeitläuften mehr oder weniger machtlos gegenüber.

Auf dieser Grundlage kann Fraenkel allerdings eine in sich geschlossene Demokratietheorie historisch entwickeln: Fraenkel sieht "im 19. Jahrhundert" die "relativistische Demokratie", deren Basis der "Konkurrenzkapitalismus" bildete und deren liberalstaatliche Wirklichkeit durch "Nichtintervention auf sozialem und wirtschaftlichem Gebiet" gekennzeichnet war. Hier, "im Zeitalter des Zensuswahlrechts", waren Parteien, die "im politischen Konkurrenzkampf um die Macht im Staate" gerungen haben, "sozial im wesentlichen gleichartig zusammengesetzt". Für diese relativistische Demokratie war es kennzeichnend, "dass

³³²Fraenkel, Ernst: Antifaschistische Aufklärungsarbeit. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 191.

³³³Dazu unten im Abschnitt "Recht".

dem einzelnen die Wahl zwischen den verschiedenen politischen Vorstellungen offensteht. Wie sich der einzelne politisch entscheidet, beruht nach der Theorie der relativistischen Demokratie auf seinem freien Entschluss, nicht aber auf vorgegebenen sozialen Tatbeständen"³³⁴.

Diese relativistische Demokratie funktioniert nach der Theorie Fraenkels nur dann, wenn "der Unterschied der beiden ringenden Parteien sozial und wirtschaftlich unerheblich ist, beide Parteien über die Grundlagen des Aufbaus der Gesellschaft einig sind". Sobald aber "die Parteien, die um die Macht im Staate kämpfen, ihrer sozialen Zusammensetzung nach ebenso differenziert sind wie in ihrem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ziel", kann die "relativistische Demokratie" nicht mehr das Maß der Dinge sein und die "dialektische Demokratie", die angeblich "der Weimarer Verfassung zugrunde liegt", tritt an ihre Stelle. Damit zeigt Fraenkel auf, dass die relativistische Demokratie faktisch auf eine Klassenherrschaft hinausläuft, in der sich die relevanten politischen Unterschiede innerhalb des Rahmens der herrschenden Klasse befanden; sie konnte sich im 19. Jahrhundert nach Fraenkels These nur deshalb halten, weil die Klassengesellschaft zwar existierte, das Proletariat aber keinen politischen Einfluss hatte: "Demokraten" und "Republikaner", die sich, so Fraenkel, "in der Beherrschung des Staatsapparates abwechselten", waren sich "grundsätzlich ... in der Bejahung des kapitalistischen Systems einig"; ihre "Differenzen" bezogen sich aber "nur auf Nuancen"³³⁵.

Soziologisch wird diese These an anderer Stelle besprochen; unter dem Blickwinkel der Rolle der Geschichte im Werk Fraenkels interessiert hier die Rolle, die Fraenkel der historischen Analyse gibt. Setzt man Fraenkels Theorie für die Realität, was er selbst tut, hätte "im 19. Jahrhundert" die "relativistische Demokratie" historisch tatsächlich so funktionieren müssen, wie Fraenkel das vorgibt: Es hätte ein Nebeneinander von bestimmenden Parlamentsparteien geben müssen, die sich in den wesentlichen politischen und gesellschaftlichen Grundzügen einig waren und diese Überzeugungen auch in ihren bestimmenden Einfluss auf den Staat umsetzen konnten.

Das vorgegebene Bild Fraenkels ist demnach an der tatsächlichen Parteientwicklung zu messen. Hier ergeben sich jedoch Unterschiede zu seiner Darstellung: Die deutsche Parteienbildung hat später als allgemein in Westeuropa eingesetzt. Dort waren bereits nach 1815 in zahlreichen Staaten Vielparteiensysteme entstanden. Demgegenüber zeichnete sich in Deutschland vor 1848 eine liberale und als Reaktion darauf auch eine

³³⁴Fraenkel, Ernst: Um die Verfassung. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 77.

³³⁵Fraenkel, Ernst: Um die Verfassung. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 78.

konservative Richtung ab. Während der Revolution von 1848 bildeten sich dann die ersten gesamtdeutschen Parteien heraus. Die liberalen Parteien spalteten sich während des preußischen Verfassungskonfliktes, nachdem die Niederlage in der Revolution schon ihre Schwächen aufgezeigt hatte. Das katholische Zentrum ging je nach konkreter Sachlage entweder mit der aus Deutschkonservativen, Freikonservativen und Nationalliberalen bestehenden Rechten oder mit der Linken, die durch die Fortschrittspartei und die Sozialdemokratie gebildet wurde³³⁶.

Schon dieses Vielparteiensystem an sich lässt sich nur schwer mit der Darstellung Fraenkels vereinen, die großen Blöcke der "Demokraten" und der "Republikaner" hätten sich in "der Beherrschung des Staatsapparates abgewechselt"³³⁷. Auch wenn zugunsten Fraenkels davon auszugehen ist, dass er mit den Bezeichnungen "Demokraten" und "Republikaner" eher zwei sich abwechselnde grundsätzlich staatstragende Grundhaltungen gemeint hat als dass er konkret einzelne Parteibenennungen vornehmen wollte, war demgegenüber die Realität der politischen Stimmungen und damit auch der deutschen Parteienlandschaft doch viel differenzierter aufgefächert. Zudem erscheint Fraenkels theoretische Vorstellung, alle Parteien außer der Sozialdemokratie seien "der herrschenden Klasse" und nur die Sozialdemokratie ausschließlich "dem Proletariat" zuzurechnen, nicht ohne Willkür getroffen.

Fraenkels Konstruktion der relativistischen Demokratie hinkt aber noch aus einem anderen Grund: Entgegen seiner Darstellung hatten die politischen Parteien in Deutschland nämlich keineswegs den entscheidenden lenkenden und bestimmenden Einfluss auf den Staatsapparat. Die Parteien blieben vielmehr nicht nur in Preußen, sondern "auch im Reich von der Regierungsverantwortung ausgeschlossen". Der Reichsrat und vor allem die Person *Bismarcks* waren weit mächtiger als die Reichstagsparteien. Gerade aus der fehlenden tatsächlichen Einflussmöglichkeit heraus erklärt sich ja der für Deutschland charakteristische Typus der "Weltanschauungsparteien", der nach der Unterscheidung von *Max Weber* im Gegensatz zur "Patronagepartei" und zur "Klassenpartei" steht: Diese typisch deutsche Spielart der Parteien vereinte "eine sehr weitgespannte Weltanschauung mit sehr massiver Interessenvertretung von oft engen Gruppen oder Schichten ... , während ihnen

³³⁶Flechtheim, Ossip K.: Parteien. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, a.a.O., S. 231 f.

³³⁷Fraenkel, Ernst: Abschied von Weimar? In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 61.

die Kunst parlamentarischer Kompromisspolitik fremd blieb", ja fremd bleiben musste³³⁸.

Damit kann der Eindruck nicht von der Hand gewiesen werden, Fraenkel schildere nicht den tatsächlichen historischen Zustand der Kaiserzeit, sondern stelle ihn so dar, dass die Geschichte zugleich eine Stützung seiner Theorie der Entwicklung der Demokratie bildet. Diese Vermutung gilt noch in gesteigertem Maß für Fraenkels historische Darstellung der "dialektischen Demokratie" der Weimarer Republik: Folgt man hier der Schilderung Fraenkels, dann ist die "Tatsache der Spaltung der Gesellschaft in gegnerische Klassen" zu einem Grundgedanken der Verfassung geworden. "Trotz Vorhandenseins so tiefer Gegensätze" soll die Bildung eines "einheitlichen Staatswillens" möglich sein, der "nur zur Entstehung gelangen" kann "durch einen dialektischen Prozess, der unter Berücksichtigung der notwendigerweise antithetischen Parteimeinung zu einem synthetischen Staatswillen durchdringt" - so die Theorie³³⁹.

Tatsächlich war jedoch in Deutschland schon zu Ende des 19. Jahrhunderts deutlich geworden, dass die marxsche Prognose einer zunehmenden Aufspaltung der Gesellschaft in zwei sich in ihren Interessen unvereinbar gegenüberstehenden Klassen nicht, jedenfalls nicht mehr, zutraf. Vielmehr waren sowohl durch Veränderungen innerhalb des Mittelstandes als auch durch Aufstiegs- und Abstiegsprozesse in Arbeiterschaft und Bürgertum strukturelle Veränderungen eingetreten, die im Gegensatz zur Prognose von *Marx* einerseits mehr als auf eine Klassenspaltung auf eine Nivellierung der gesellschaftlichen Unterschiede hinausliefen und damit den von *Marx* behaupteten notwendigen Antagonismus in der Gesellschaft in Frage stellten, andererseits aber deutlich erkennen ließen, dass bei der Vielheit der unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen die von *Marx* behauptete Spaltung in nur zwei Blöcke keinesfalls als ausreichend angesehen werden konnte. Fraenkels Beharrung auf dem Bild der Klassenspaltung der deutschen Gesellschaft nicht nur zu Beginn des 20. Jahrhunderts, sondern auch noch während der Weimarer Republik war demnach historisch nicht gerechtfertigt; es diente aber in konsequenter Weise der Unterstützung seiner politischen Theorie.

Soweit es Fraenkel zulässt, dass die Geschichtsauffassung des historischen Materialismus sein gleichwohl vorhandenes historisches Denken als absolut gesetzte Ideologie durchbricht und beiseiteschiebt, verletzt das von ihm gegebene Geschichtsbild

³³⁸Flechtheim, Ossip K.: Parteien. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, a.a.O., S. 232.

³³⁹Fraenkel, Ernst: Um die Verfassung. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 80.

vom wissenschaftlichen Standpunkt her gesehen den Grundsatz der größtmöglichen Objektivität, den vor allem *Leopold von Ranke* als Postulat der historischen Darstellung aufgestellt hat: Wenn auch eine absolute Objektivität nicht erreichbar ist, besteht doch ein erheblicher Unterschied zwischen einer standortgebundenen Schilderung und einer die Fakten verzerrenden Darstellung: Der Fraenkel der Weimarer Zeit muss sich vorhalten lassen, dass seine Darstellung der Geschichte der Gesellschaft in Klassen, an der historischen Realität gemessen, schief ist. Damit kann aber auch die relativistische Demokratie die "Aufdeckung" der gesellschaftlichen "Klassengegensätze" nicht ermöglicht, die "dialektische Demokratie ihr Vorhandensein" nicht "maßgebend berücksichtigt" und dann die insbesondere durch *Carl Schmitt* repräsentierte "autoritäre Demokratie" sie nicht "unterdrückt" haben³⁴⁰.

Fraenkel benutzt in der Weimarer Zeit seine geschichtliche Darstellung zur Stütze seiner politischen Theorien; dies wäre vom wissenschaftlichen Standpunkt aus gesehen dann unbedenklich, wenn er entsprechende Hinweise geben würde: Seine Theorien, und insoweit ist Fraenkel in die Nähe auch des historischen Materialismus marxistischer Prägung zu rücken, waren wie die geschichtlichen "Wahrheiten" von *Marx* bei aller vielleicht auch absichtsvoll verklausulierten Kompliziertheit letztlich auf klare, ganz einfache Strukturen angewiesen, damit die Dialektik als vorwärtstreibende Fortschrittskraft im notwendigen Dreischritt These-Antithese-Synthese methodisch überzeugend angewendet werden konnte. Auch Fraenkels Theorien waren dabei nicht wissenschaftlich objektiv oder "frei", sondern ideologisch mit der Verwirklichung der Ziele der Arbeiterbewegung untrennbar vermennt: Die dialektische Methode diente tatsächlich nicht der Geschichtsdarstellung, sondern der Beweisführung der "wissenschaftlichen Richtigkeit" des - bei *Marx* mehr revolutionären, bei Fraenkel mehr reformistischen - politischen Kampfes der Arbeiterbewegung. Diesen Zusammenhang offenlegende Erklärungen gibt Fraenkel aber nicht und beruft sich demgegenüber nicht nur einmal darauf, dass die von ihm geschilderte Sichtweise keine Hypothese, sondern "die Wahrheit" darstellt. Zusammengefasst ist das der Vorwurf, den man Fraenkels historischer Perspektive in der Weimarer Zeit aus wissenschaftlicher Sicht machen kann.

³⁴⁰So aber bei: Fraenkel, Ernst: Um die Verfassung. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 86.

Die Revision im Geschichtsdenken von Ernst Fraenkel

Diese vorwiegend seine eigenen Theorien stützende Funktion der Geschichte gibt der nach den Erfahrungen der Emigration gewandelte Fraenkel völlig auf. Ganz deutlich hebt er bei aller Überzeugung, dass ein "vertieftes Verständnis" der Politikwissenschaft nicht nur eine empirisch-deskriptive Sozialwissenschaft, sondern auch ein normatives Element zutage fördern muss³⁴¹, hervor, dass die "Vulgär-Marxisten" tatsächlich eine "Reduzierung komplizierter politischer Erscheinungen auf eine isolierte Komponente" vorgenommen haben³⁴². Damit gibt er auch seine Geschichtsauffassung auf, die diesem Bild entsprochen hat.

Fraenkel hat erkannt, dass die Versteifung auf eine ideologisierte geschichtliche Darstellung eine aus wissenschaftlicher Sicht unzulässige Vereinfachung darstellt, weil sie methodisch einen Versuch darstellt, politische Phänomene monistisch zu erklären. Demgegenüber dient Fraenkel nach seinem Wandel die mit Offenheit angesehene Geschichtswissenschaft als unverzichtbare Grundlage, durch die man "anhand historischer Einzelstudien in die Problematik politischen Denkens und Handelns" eindringen kann³⁴³.

Fraenkel sieht ganz offenbar die durch die Geschichtswissenschaft gegebene einzigartige Möglichkeit, aus konkreten Beispielen politiksoziologische Präzedenzfälle abzuleiten; daneben dient ihm sein großes geschichtliches Wissen dazu, Geschehnisse in den historischen Kontext einzuordnen und von daher zu verstehen. Fraenkel hat damit für sich erkannt, dass der historisch denkende Mensch der geschichtlichen Situation gerechter werden kann als der abstrakte Dogmatiker. Und er zieht aus dieser Form historischer Betrachtung heraus große Linien. Die historische Entwicklung bietet sicherlich nicht den einzigen Schlüssel, aber vielleicht den geeigneten Einstieg in das Staats- und Verfassungsdenken Denken Ernst Fraenkels. Dabei ist es unerlässlich, die historischen Linien zumindest in groben Zügen nachzuzeichnen; anders bleiben die Gedankengänge Fraenkels allzu oft nur schwer verständlich.

Fraenkel stellt nach den Wandlungen ohne ideologische Verbrämung den Sonderweg heraus, den die Entwicklung des deutschen Staatsdenkens im 19. Jahrhundert seiner Auffassung nach genommen hat. Er ortet diesen Sonderweg zum guten Teil "in der Überwucherung des politischen durch ausschließlich rechtswissenschaftlich orientiertes

³⁴¹Fraenkel, Ernst: *Die Wissenschaft von der Politik und die Gesellschaft*. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): *Reformismus und Pluralismus*, a.a.O., S. 337.

³⁴²Fraenkel, Ernst: *Akademische Erziehung und politische Berufe*. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): *Reformismus und Pluralismus*, a.a.O., S. 331.

³⁴³ebda.

Denken", das ja ganz überwiegend positivistisch war. Durch Romantik und Historismus hat sich Deutschland sowohl auf dem Gebiet der Politik als auch auf dem der Philosophie und der Kultur von der den westlichen Demokratien zugrundeliegenden Tradition "des Naturrechts, der Humanität und des Fortschritts" und damit auch von einer "Komponente seiner eigenen geistesgeschichtlichen Entwicklung" abgekoppelt; zugleich hat es sich in einer Haltung isoliert, die "durch eine seltsame Mischung romantisch-sublimen Geistigkeit und zynischer Gleichgültigkeit gegen allen Geist und alle Moral gekennzeichnet" war. Fraenkel legt seinem Verständnis das Bild zugrunde, das *Ernst Troeltsch* in seiner Rede "Naturrecht und Humanität in der Weltpolitik" zeichnete und in der er die dringende Forderung aufstellte, dass sich Deutschland wieder "der gemein-europäischen Wurzeln des Staatsdenkens der westlichen Demokratien bewusst werde"; sonst laufe es Gefahr, die Romantik zu brutalisieren und den Zynismus zu romantisieren³⁴⁴.

Fraenkel unterscheidet demnach in seinem historischen Verständnis die allgemein-europäische und die deutsche Entwicklung des Staats- und Verfassungsdenkens. Er sieht nicht nur die Unterscheidung zwischen anglo-amerikanischem und französischem Staatsdenken, die er deutlich aufzeigt. Diese beiden Sichtweisen, an Verfassungswesen und Verfassungsrecht heranzugehen, waren in sich vielmehr "fundamental voneinander verschieden und wurden als unüberbrückbare Gegensätze empfunden". Doch sind diese Sichtweisen "im Laufe des Prozesses ihrer Übernahme im Bewusstsein des übernehmenden Landes weitgehend zu einer Einheit verschmolzen". Denn Deutschland hat das englische Verfassungsmodell "nicht unmittelbar", sondern "auf dem Umweg über Frankreich und teilweise auch über Belgien importiert"³⁴⁵.

Doch ist die partielle Übernahme des nur aus dieser deutschen Perspektive als eine Einheit verstandenen "anglo-französischen Verfassungsrechts" zusätzlich einer eigenen deutschen Geisthaltung gegenübergestellt worden, die dieser angeblichen Einheit des anglo-französischen Verfassungswesens polemisch entgegengestellt wurde. So konnte die polemische Gegenüberstellung von "westlichen Demokratien" und "deutschem Staat" erfolgen. Auch hierbei übernimmt Fraenkel die Darstellung von *Troeltsch*. Fraenkel hebt deutlich hervor, dass *Troeltsch* nicht den Ansatz der Entwicklung eines eigenen deutschen Staatstyps verworfen hat, der dem noch nicht voll entfaltenen Typ der "westlichen Demokratien" gegenübergestellt wurde; doch er verweist darauf, dass

³⁴⁴Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 36.

³⁴⁵Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 37.

Troeltsch aufgezeigt hat, dass diese Ansätze nicht auszureifen vermochten. Damit habe *Troeltsch* die "Unhaltbarkeit" dieser "dialektischen Gegenüberstellung" aufgezeigt³⁴⁶.

Recht

Unterschiedliche Methoden der Rechtswissenschaft

Ab der Mitte des 19. Jahrhunderts trat unter dem Eindruck des Aufschwungs der Naturwissenschaften und des philosophischen Positivismus auch in den Methodendiskussionen der Rechtswissenschaften eine einseitige Verstärkung der logisch-begrifflichen Methode ein, die letztlich im Kaiserreich zur Ausbildung des Rechtspositivismus führte: "Als nun durch die Bismarcksche Reichsgründung der nationale Staat geschaffen wurde, jene von Savigny und Hegel ausgehenden Linien zusammengelaufen zu sein schienen, bedurfte das vom Staat gesetzte Recht keiner weiteren Rechtfertigung, als eben Staatsprodukt zu sein. Fremd und ablehnend stand man allem Rechte gegenüber, das vorgab, anderen als staatlichen Ursprungs zu sein, dem Völkerrecht, dem Gewohnheitsrecht, - dem Tarifvertrag"³⁴⁷.

Die Methodik der in der ausgehenden Kaiserzeit das wissenschaftliche deutsche Staatsdenken weitgehend okkupierenden Jurisprudenz ist positivistisch. Das bedeutet zunächst, dass allein aus dem gesetzten Recht, allenfalls noch unter Verwendung bestehenden Gewohnheitsrechts, ausschließlich mit gedanklichen Mitteln die Lösung von Rechtsfragen gewonnen wird, ohne dass der Rechtsanwender eine eigene Wertung in seine Entscheidung mit einbringen darf. Der Rechtspositivismus zeichnet sich durch zwei charakteristische Eigenschaften aus: Nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung schließt er die richterliche Rechtsfortbildung aus und überlässt die Rechtsschöpfung ausschließlich dem Gesetzgeber; außerdem erkennt der Rechtspositivismus kein Recht an, das außerhalb des Staatsrechts steht³⁴⁸. In seiner Wertneutralität ist er "trocken, karg

³⁴⁶Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 36.

³⁴⁷Fraenkel, Ernst: *Zur Soziologie der Klassenjustiz*, a.a.O. S. 6.

³⁴⁸Creifelds, Carl (Hrsg.): *Rechtspositivismus*. In: *Rechtswörterbuch*, 4. Aufl., München 1976.

und anti-emotional"³⁴⁹; die Rechtswissenschaft erscheint abgeschnürt und endet notwendigerweise "in blutleerem Formalismus"³⁵⁰.

Die Methode der Rechtsanwendung des Rechtspositivismus ist die Begriffsjurisprudenz: Danach besteht die Rechtsordnung aus einem geschlossenen System von Begriffen, das mit den Mitteln der logischen Deduktion ausgelegt wird. Die Grundlagen der Begriffsjurisprudenz sind von *Laband* aufgestellt worden. Darauf aufbauend entwickelte *Hans Kelsen* die "Reine Rechtslehre", die die Methode der Rechtsanwendung auf der Grundlage mathematischen Denkens nach der systematisch-deduktiven formalen Methode ausrichtete und damit "notwendigerweise" die These vertrat, "dass jedes Rechtssystem lückenlos sei"³⁵¹. Neue Entscheidungssätze lassen sich damit mühelos mit den Mitteln der formalen Logik ableiten. Sowohl die Methode der Begriffsjurisprudenz wie auch die der "Reinen Rechtslehre" begegnen den Kritiken, die bereits gegenüber dem Rechtspositivismus geäußert wurden.

Dieser vorherrschende Rechtspositivismus wird mit dem Beginn des 20. Jahrhunderts zögerlich von der Rechtssoziologie her kritisiert. Die Rechtssoziologie bleibt nicht in der abstrakt-systematischen Dogmatik des Rechtspositivismus stehen, sondern befasst sich mit der Wechselwirkung von Rechtsordnung und sozialer Wirklichkeit. Die Rechtsordnung wird nicht mehr als die alleinige Ordnung sozialer Gebilde angesehen: Vielmehr sieht sie außerhalb der Rechtsdogmatik ein soziales Gefüge, das in seiner tatsächlichen Existenz von der Rechtsordnung unabhängig ist, dessen Normen und Wertungen aber auf die Rechtsordnung ausstrahlen. Damit ist die Rechtssoziologie dazu bereit, den sozialen Gegebenheiten Einfluss auf die Rechtsanwendung einzuräumen, der auch entscheidend sein kann. Zudem hält sie die Anwendung mancher durch die Rechtslehre geprägter Begriffe als von der Beachtung sozialer Gegebenheiten abhängig.

Zunächst besteht ein strikter Dualismus "zwischen Soziologie und Jurisprudenz, Sein und Sollen, Wirklichkeit und Wert"³⁵². *Eugen Ehrlich* hatte in der Darstellung der Rechtssoziologie aufgezeigt, dass Rechtspraxis und Rechtswissenschaft "getrennte Bereiche" sind³⁵³. Mit auf *Ehrlich* geht die "Freirechtslehre" als die finalistische

³⁴⁹Knoll, Reinhold u.a.: *Der österreichische Beitrag zur Soziologie von der Jahrhundertwende bis 1938*. In: Lepsius, M. Rainer (Hrsg.): *Soziologie in Deutschland und Österreich 1918-1945*, a.a.O., S. 72.

³⁵⁰Fraenkel, Ernst: *Hugo Sinzheimer*. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): *Reformismus und Pluralismus*, a.a.O., S. 132.

³⁵¹Fraenkel, Ernst: *Zur Soziologie der Klassenjustiz*, a.a.O., S. 17.

³⁵²Knoll, Reinhold u.a.: *Der österreichische Beitrag zur Soziologie von der Jahrhundertwende bis 1938*. In: Lepsius, M. Rainer (Hrsg.): *Soziologie in Deutschland und Österreich 1918-1945*, a.a. O., S. 72.

³⁵³Knoll, Reinhold u.a.: *Der österreichische Beitrag zur Soziologie von der Jahrhundertwende bis 1938*. In: Lepsius, M. Rainer (Hrsg.): *Soziologie in Deutschland und Österreich 1918-1945*, a.a.O., S. 73.

Methode der Rechtsanwendung zurück, die die Rechtsordnung als ein System von Bewertungsregeln für wirtschaftliche und soziale Konflikte verstand: Finalistisch ist jene Theorie der Rechtsfindung, "die weniger nach dem Ursprung als nach dem Zweck des Gesetzes fragt". Diese Schule hielt den Richter für berechtigt, im Wege der autonomen Fallentscheidung den Einzelfall frei von der Bindung an generelle Vorschriften nach seinen Besonderheiten zu würdigen und zu entscheiden. "Erlöst aus einer unfruchtbaren Isolation vermag der 'königliche' Richter der Freirechtsschule dem Rechte jene Schmiegsamkeit zu geben, deren die Rechtsordnung bedarf, um jeweils das gesamte gesellschaftliche Leben zu regeln"³⁵⁴. Der Nachteil dieser Methode lag und liegt in der Gefahr einer willkürlichen Rechtsanwendung; dennoch wurde die Rechtssoziologie häufig mit der finalistischen Methode verknüpft.

Über die Beschäftigung mit dem Werk *Eugen Ehrlichs* und angeregt durch *Karl Renners* Buch "Die soziale Funktion der Rechtsinstitute, insbesondere des Eigentums", einem der "Klassiker der Rechtssoziologie"³⁵⁵, schloss sich Fraenkels Lehrer *Hugo Sinzheimer* "in jungen Jahren der damals verfemten rechtssoziologischen Schule" an³⁵⁶. *Sinzheimer* wirkte an der Ausarbeitung der methodischen Grundlegung der rechtssoziologischen Jurisprudenz mit³⁵⁷. Er ging den Weg "von der Fachjurisprudenz über die Rechtstatsachenforschung und die Rechtssoziologie zur Rechtspolitik"³⁵⁸.

Obwohl Fraenkel bereits früh in der Weimarer Zeit der Soziologie - oder besser dem, was er aufgrund der Beschäftigung mit der marxistischen Lehre darunter versteht - eine breite Bedeutung in seinen Darlegungen einräumt, steht er doch methodisch nicht konsequent in der Linie *Sinzheimers* und der anderen Rechtssoziologen. Dies zeigt exemplarisch Fraenkels Darstellung "Zur Soziologie der Klassenjustiz" aus dem Jahr 1927, in der er im Gegensatz zu der von Rechtssoziologen propagierten "finalistischen Methode" für das Proletariat das, wie er schreibt, "zeit- und situationsgebundene politische Postulat" der Hinwendung zur "formalistischen Methode der Rechtsfindung" erhebt; dies Haltung trägt ihm auch die Kritik der "Anhänger der Freirechtsschule" ein³⁵⁹.

³⁵⁴Fraenkel, Ernst: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 17.

³⁵⁵Knoll, Reinhold u.a.: Der Österreichische Beitrag zur Soziologie von der Jahrhundertwende bis 1938. In: Lepsius, M. Rainer (Hrsg.): Soziologie in Deutschland und Österreich 1918-1945, a.a.O., S. 75.

³⁵⁶Fraenkel, Ernst: Hugo Sinzheimer. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 134.

³⁵⁷Vgl. hierzu: Sinzheimer, Hugo: Die soziologische Methode in der Privatrechtswissenschaft. Schriften des Vereins für Sozialwissenschaft, München 1909.

³⁵⁸Fraenkel, Ernst: Hugo Sinzheimer. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 135.

³⁵⁹Fraenkel, Ernst: Anstatt einer Vorrede. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. XII.

Nun könnte vermutet werden, Fraenkel habe damit die Nachteile sowohl der formalistischen als auch der finalistischen Methode überwinden wollen und sei damit eigentlich ein früher Vertreter der sich später stärker durchsetzenden Interessenjurisprudenz gewesen. Doch argumentiert Fraenkel mit einer anderen Vorstellung und mit einem anderen Ziel. Sein "Versuch einer Wissenssoziologie des Phänomens Klassenjustiz", der "die von den Justizorganen verwandten Methoden der Rechtsfindung und Rechtsprechung im Zusammenhang mit dem sozialen Standort der Richter und der Arbeiterschaft verständlich ... machen" will³⁶⁰, ist politisch geprägt.

Verständlich wird seine Schrift "Zur Soziologie der Klassenjustiz", wie der ganze Fraenkel der Weimarer Zeit, nur dann, wenn man seinen Überlegungen die Klassenspaltung der Gesellschaft zugrundelegt. Marxistisch beeinflusst ist seine Darstellung deshalb, weil Fraenkel es als unmöglich ansah, dass ein Richter, dessen "Sittlichkeitsbegriff" durch seine "Klassenlage" bestimmt ist und dessen "ganze Einstellung zu Gesetz und Recht von den Klassenverhältnissen", in denen er sich befindet, abhängig ist³⁶¹, in einem Rechtsstreit einen "Proletarier", zu dessen Stellung angeblich "keine soziale, gesellschaftliche oder geistige Brücke" schlägt, dem er vielmehr mit "Hass" begegnet, aufgrund seines persönlichen Empfindens nicht gerecht be- und verurteilen kann³⁶². Aus dieser Überlegung leitete Fraenkel die These ab, dass es für das Proletariat günstiger sei, den Richter strikt an das gesetzte Recht zu binden und somit die Billigkeitserwägungen der Freirechtsschule zugunsten einer streng formalen Rechtsanwendung zurückzudrängen.

Außerdem konstatiert Fraenkel eine "Neigung des Proletariats zu formalistischem Rechtsdenken"³⁶³; dieser angebliche "Glaube an das Naturrecht proletarischer Prägung" lässt den einzelnen Arbeiter in unterschiedlicher Intensität "an die Existenz einer unwandelbaren Gerechtigkeit" glauben und deshalb ein Urteil, das diesem "Naturrechtsglauben seiner Klasse" widerspricht, als "Ausfluss der Klassenjustiz" empfinden³⁶⁴. Abwägungsentscheidungen werden demgegenüber nach der Erfahrung Fraenkels von der Arbeiterschaft nicht akzeptiert³⁶⁵.

³⁶⁰Fraenkel, Ernst: Anstatt einer Vorrede. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O. ,S. XI.

³⁶¹Fraenkel, Ernst: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 23.

³⁶²Fraenkel, Ernst: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 13 f.

³⁶³Fraenkel, Ernst: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 35.

³⁶⁴Fraenkel, Ernst: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 31 f.

³⁶⁵So schreibt Fraenkel: "Ich fordere jedermann auf, vor Arbeiterkreisen das von mir dutzendfach unternommene Experiment zu wiederholen, Arbeitern mit Engelszungen die Bedeutung der §§ 242, 138, 157 BGB klarzumachen. Er wird kein Verständnis finden, als Echo nur das eine Wort hören: Kautschuk!" Fraenkel, Ernst: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 33.

Weiter hat Fraenkel, und hier zeigt sich plötzlich ganz unbelastet von "vulgärmarxistischen Theorien" ein erster Vorbote seiner späteren großen vergleichenden Arbeiten, bereits vor seiner Emigration hervorgehoben, dass das deutsche "Richterrecht" nur "scheinbar das Produkt der Freirechtsschule" ist und dass sich vielmehr "der deutsche Rechtszustand dem der angelsächsischen Länder, dem Nebeneinander von Gesetzesrecht und Common-Law" annähert. Die Idee der Freirechtsschule sieht er darin, die "möglichst abstrakten Rechtsregeln der Vorkriegsgesetze durch eine individualisierende Methode der Rechtsfindung" abzulösen, also in der Überwindung des Positivismus. Dieser Gedanke der Freirechtsschule werde jedoch durch die Praxis der Revisionsgerichte, die zur Ermittlung von Tatsachen überhaupt nicht befugt sind und nur nach Aktenlage entscheiden, pervertiert: Da ein Revisionsgericht nur die Akten kennt, kann es, so Fraenkel, "die Einzelheiten des Rechtsstreits nach den allgemeinen Regeln von Treu und Glauben und den guten Sitten" nicht "so beurteilen, wie dies die Freirechtsschule fordert". Die Praxis der Revisionsgerichte, einer unter Anwendung der Freirechtsmethode gefällten Entscheidung "grundsätzliche Bedeutung über den Einzelfall hinaus zuzusprechen", an die sich die Instanzgerichte halten, führt dazu, dass "allgemeine Grundsätze entwickelt" werden, die "die von der Freirechtsschule beabsichtigte Abstellung auf den Einzelfall" gerade nicht eintreten lassen. Zudem wird der durch die abstrakten Rechtsregeln geschaffene breitere Spielraum der Instanzgerichte durch die Praxis der Urteilsfindung, nach einer typisierenden Bestimmung des Richterrechts zu suchen und in Übereinstimmung mit dieser den Rechtsstreit zu entscheiden, zusätzlich eingeschränkt. All das führt zu einem "Common Law, das gegenüber dem von der Legislative geschaffenen Gesetz immer stärker die Überhand gewinnt"³⁶⁶. So Fraenkel im Jahr 1931.

Die Sympathien, die der Freirechtsschule von ihren Anhängern entgegengebracht worden ist, hat Fraenkel knapp 15 Jahre später in das eingestellt, was er als die Tragödie des deutschen Liberalismus bezeichnet hat: Die Entwicklung zu "Billigkeitserwägungen" hin, so schreibt er, sei von liberalen Denkern "als eine Erfüllung ihres lange gehegten Wunsches" begrüßt worden, "die Stellung des deutschen Richters derjenigen des englischen Richters anzugleichen". Diese liberalen Juristen hätten dabei jedoch völlig übersehen, "dass ein englischer Richter ohne common law nur mit Richtern der Sternkammer verglichen werden könnte, die vor der englischen

³⁶⁶Fraenkel, Ernst: *Die Krise des Rechtsstaats und die Justiz*. In: *Zur Soziologie der Klassenjustiz*, a.a.O., S. 46 f.

Revolution den Widerspruch der unsterblichen Vertreter der 'Rule of Law' hervorgerufen hatten"³⁶⁷.

Nach der Emigration hat sich Fraenkel politiksoziologisch beschäftigt; soweit er rechtliche Aussagen macht, geht er von der soziologischen Methode des Rechts, der Interessenjurisprudenz, aus.

Die politische Bedeutung des Rechts: Von der Entwicklung des deutschen Arbeitsrechts zum nationalsozialistischen Doppelstaat

Die Entwicklung des politsoziologischen Denkens von Ernst Fraenkel muss vor dem Hintergrund der Entwicklung des Arbeitsrechts in Deutschland gesehen werden. Die Ausgestaltung des Arbeitsrechts und die maßgebende Rolle, die dabei Fraenkels Lehrer *Hugo Sinzheimer* zuzumessen ist, haben für Fraenkel ausschlaggebende Bedeutung gewonnen.

Unter *Bismarck* war in einer ersten Phase der Entwicklung des deutschen Arbeitsrechts die Arbeiterversicherung ausgestaltet worden. *Bismarck* verstand die Arbeiterfrage vor allem als ein Problem der landesväterlichen Fürsorge, wie sie dem Gedankengut des altpreußischen Staates entsprach. Zudem sollten die Arbeiter durch die Rentenversicherung für die bestehende Staats- und Wirtschaftsordnung gewonnen werden. Die Ansätze eines Arbeitsschutzrechts waren durch die preußische Gesetzgebung auf dem Gebiet des Jugendschutzes und mit der Barzahlungspflicht für die Leistungen der Fabrikarbeiter in der Mitte des 19. Jahrhunderts geschaffen worden. Durch die Gewerbeordnung von 1869 wurden diese Bestimmungen Recht des Deutschen Bundes und später Reichsrecht. Die Novelle der Gewerbeordnung 1878 brachte eine Erweiterung des Schutzbereiches und die Einführung der Gewerbeaufsicht als Durchführungsorgan der gesetzlichen Schutzvorschriften. Demgegenüber hielt sich die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Arbeiterschutzes weitestgehend zurück. Der Staat versuchte insbesondere durch die Sozialistengesetze, die Forderungen der organisierten Arbeiterschaft zurückzudrängen. Der Bergarbeiterstreit von 1899 machte das Scheitern dieser Bemühungen und weiten gesellschaftlichen Kreisen erstmals die Stoßkraft der organisierten Arbeiterschaft deutlich.

³⁶⁷Fraenkel, Ernst: "Rule of Law" in einer sich wandelnden Welt. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 269.

Ab 1890 wurden Verbesserungen der Arbeitsbedingungen erreicht und die Anfänge einer eigenständigen Arbeitsgerichtsbarkeit ausgebildet. Die angestrebte politische Versöhnung mit der Sozialdemokratie konnte durch diese Gesetzgebung jedoch nicht herbeigeführt werden. Die Weiterbildung des Arbeitsrechts erfolgte nicht durch staatliche Sozialpolitik, sondern durch Gewerkschaften und den 1872 gegründeten Verein für Sozialpolitik. Erst ab der Jahrhundertwende wurde durch Verordnungen zur Durchführung des Betriebs- und Arbeitsschutzes sowie durch die Zusammenführung der gesamten Sozialversicherungsvorschriften in der Reichsversicherungsordnung die staatliche Sozialpolitik wieder aufgenommen.

Der Ausbruch des ersten Weltkrieges bedeutete für das Arbeitsrecht einen Rückschritt, da alle verfügbaren Kräfte für militärische Zwecke freigemacht wurden. Erst das Hilfsdienstgesetz vom 5. Dezember 1916 erkannte die bislang staatlich bekämpften Gewerkschaften erstmals gesetzlich an und beteiligte sie bei der Durchführung des Gesetzes. Im Rahmen der einsetzenden Neuorientierung wurde zunächst eine Sicherung des Koalitionsrechts vorgenommen. Hierin lag der Wendepunkt zu der in Selbstverwaltung geschaffenen und vom Staat anerkannten Ordnung aus Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Nach 1918 entstand in einer Fülle von Gesetzen und Verordnungen ein völlig neues Arbeitsrecht. Neue Rechtsbereiche wie die Arbeitsverfassung, das Tarifrecht, die Arbeitsbeschaffung und die Arbeitsvermittlung, die Erwerbslosenfürsorge und das Landarbeiterrecht wurden in das Arbeitsrecht einbezogen³⁶⁸.

Zunehmend wurde erkannt dass das individualistisch orientierte allgemeine Privatrecht bei der Ausbildung des kollektiven Arbeitsrechts vielfach ein Hemmnis bildete und den gewandelten arbeitsrechtlichen Verhältnissen nicht in vollem Umfang gerecht wurde. Die Tarifvertragsordnung vom 23. Dezember 1918, unter maßgeblichem Einfluss von *Hugo Sinzheimer* entstanden, bildete hier einen entscheidenden Fortschritt. Durch sie wurde eine materielle Gleichberechtigung der Arbeitnehmer erreicht und die Umwandlung der auf den Arbeitgeber zugeschnittenen Betriebsverfassung in eine konstitutionelle Betriebsverfassung erreicht³⁶⁹.

Art. 157 der Weimarer Reichsverfassung legte fest: "Das Reich schafft ein einheitliches Arbeitsrecht". Ein zur Ausarbeitung dieses Gesetzes eingesetzter Arbeitsrechtsausschuss trat am 2. Mai 1919 zusammen, stellte ein Programm auf und

³⁶⁸vgl. Kaskel, Walter: *Arbeitsrecht*, Berlin 1925, S. 5-9; Schnorr von Carolsfeld, Ludwig: *Arbeitsrecht*, 2. Aufl. Göttingen 1954, S. 42 f.

³⁶⁹Hueck, Alfred: *Deutsches Arbeitsrecht*, Berlin 1938, S. 26 f.

arbeitete mehrere Teilentwürfe aus. Dieser Arbeitsrechtsausschuss musste seine Tätigkeit alsbald, auch aus finanziellen Gründen, einstellen. Es hatte sich gezeigt, dass die Fertigstellung eines einheitlichen Reichsarbeitsgesetzes längere Zeit in Anspruch nehmen würde und dass die junge Weimarer Republik in ihrer politischen Zerklüftung nicht die Kraft zu einem umfassenden Gesetzgebungswerk besaß³⁷⁰.

Diese historische Entwicklung beeinflusst Fraenkels politiksoziologisches Denken in starker Weise: Die Möglichkeit, das Recht nicht nur als abstrakte systematische Ordnung zu verstehen, sondern bewusst zur Verwirklichung politischer Ziele einzusetzen, sieht Fraenkel zuerst im Arbeitsrecht.

Das Arbeitsrecht als eigene Rechtsquelle ist entstanden, als man von der "abstrahierenden" zur "typisierenden" Rechtsschöpfung übergegangen war und das Arbeitsrecht aus den abstrakten Regeln des Schuldrechts gelöst hatte. Damit war aber zugleich das Arbeitsrecht nicht mehr das "Diktat des wirtschaftlich stärkeren Arbeitgebers über den wirtschaftlich schwächeren Arbeitnehmer". Die dem Schuldrecht zugrundeliegende Fiktion, der einzelne Arbeitnehmer habe den Inhalt seines Arbeitsvertrages freiwillig vereinbart, wurde zerstört; damit wurde zugleich der formale Charakter des Arbeitsrechts enthüllt und das Eindringen sozialer und staatlicher Eingriffe auch in ähnliche Dauerschuldverhältnisse vorbereitet³⁷¹.

Der "freie" individuelle Arbeitsvertrag wird von Fraenkel als untaugliches liberales Rechtsinstitut gekennzeichnet. Die Verdrängung dieses Instituts sieht er als eine der Hauptaufgaben in der Geschichte der organisierten politischen Arbeiterbewegung. Der von *Lassalle* eingeschlagene Weg der Appelle an die Staatshilfe habe "zwar einige nicht unbeachtliche sozialpolitische Schutzvorschriften zuwege gebracht", konnte aber trotzdem "im Ergebnis" nicht befriedigen. Daher musste der "entscheidende arbeitsrechtliche Fortschritt ... jenseits der staatlichen Sphäre" erfochten werden. Die "wirtschaftliche" und die "gesellschaftliche Macht" der Arbeiterbewegung hätten der Staatsgewalt des Kaiserreichs gegen ihren Willen mit dem Tarifvertrag, den Arbeiterausschüssen und der Errichtung paritätischer Arbeitsnachweise die "Grundlage zu dem Arbeitsrecht der Gegenwart abgetrotzt": "Das kollektive Arbeitsrecht der Vorkriegszeit ist soziologisch gesprochen das Resultat des Vorstoßes einer stärker gesellschaftlich-wirtschaftlich als politisch vorgedrungenen Arbeiterschaft ...". So sei es zu erklären, dass die Institutionen der Kollektivverträge, der Arbeiterausschüsse und der

³⁷⁰ebda.

³⁷¹Fraenkel, Ernst: Die politische Bedeutung des Arbeitsrechts. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 61. Fraenkel beruft sich in der Analyse des schuldrechtlichen Charakters des Tarifvertrages ausdrücklich auf Karl Marx.

Arbeitsnachweise "ursprünglich sehr viel weniger als Rechtsinstitute juristisch normativ, als vielmehr sozialpolitisch deskriptiv erfasst" wurden. Das Arbeitsrecht als solches habe in dem Bewusstsein der Vorkriegsarbeiterbewegung keine Rolle gespielt; dies "hängt nicht zuletzt mit der Problematik zusammen, die durch die Gegenüberstellung sozialistischer und juristischer Betrachtungsweise gekennzeichnet ist"³⁷².

Der ihn formende Einfluss *Sinzheimers* lässt Fraenkel eine besondere "politische Bedeutung des Arbeitsrechts" erkennen, die zugleich die gedankliche Vorstellung von einem Gegensatz von Staat und Gesellschaft aufhebt. Fraenkel kommt über *Sinzheimer* mit einem Rechtsdenken in Verbindung, das entdeckt, "dass die Träger sozialer Macht durch ihre autonomen Organisationen, und nicht nur der Staat durch seine Organe, Normen zu setzen, Recht zu schaffen" in der Lage sind³⁷³. Die Grundidee *Sinzheimers* beschäftigt sich mit der Konzeption der sozialen Selbstbestimmung im Recht. *Sinzheimer* entwickelt auf dieser Grundlage eine "eindeutig integrationistische"³⁷⁴ rechtspolitische Konzeption. Diese widersprach zwar den vorherrschenden rechtspositivistischen Vorstellungen fundamental, erhob aber nicht zugleich den Anspruch, auch die Strukturen des bestehenden politischen und ökonomischen Gesellschaftssystems eibnen zu müssen: Politisch gesehen war der Sozialist *Sinzheimer* ein "Nicht-Marxist"³⁷⁵.

Rechtlicher Ausgangspunkt der politiksoziologischen Überlegungen Fraenkels ist die arbeitsrechtliche Konzeption *Sinzheimers*: Danach soll neben den staatsrechtlichen Ordnungsfaktor zusätzlich ein autonomer sozialrechtlicher Ordnungsfaktor treten; parallel zum staatlichen Willensbildungsprozess soll auch eine "arbeitsrechtliche Willensbildung" in autonomen Institutionen vorgenommen werden. In der Konzeption *Sinzheimers* werden damit die Verbände als integraler Bestandteil der Wirtschafts- und Sozialordnung anerkannt. Anders als die von den Prinzipien des römischen Rechts beeinflusste Lehre von *Philipp Lotmar*³⁷⁶ ging *Sinzheimer* bei der Anlage der Autonomie im Arbeitsrecht von dem deutschrechtlich beeinflussten Gedanken aus, dass

³⁷²Fraenkel, Ernst: Die politische Bedeutung des Arbeitsrechts. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 62 f.

³⁷³Fraenkel, Ernst: Hugo Sinzheimer. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 135.

³⁷⁴Blau, Joachim: Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 324.

³⁷⁵Fraenkel, Ernst: Räte-mythos und soziale Selbstbestimmung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 97.

³⁷⁶Sinzheimer, Hugo: Phillip Lotmar und die deutsche Arbeitsrechtswissenschaft. In: Kahn-Freund, Otto/Ramm, Thilo (Hrsg.): Hugo Sinzheimer, Arbeitsrecht und Rechtssoziologie, Frankfurt u.a. 1976, Bd. 1, S. 408.

die Funktionen einer autonom geschaffenen Norm von den vertraglichen Wirkungen des die autonome Satzung begründenden Rechtsgeschäfts klar geschieden werden müsse³⁷⁷.

In der demokratischen Periode der Weimarer Republik werden diese Gedanken *Sinzheimers* nach Fraenkels Sicht konsequent weiterverfolgt. Zunächst gewinnt Sinzheimer bestimmenden Einfluss auf die Gestaltung der Art 156 und 165 der Weimarer Reichsverfassung: "Die Verankerung der Räte in der Wirtschafts- und Sozialverfassung geht weitgehend auf seine Pläne und Entwürfe zurück ..." ³⁷⁸. Gleichzeitig tritt *Sinzheimer* aber Bestrebungen einer umfassenden politischen Räte Demokratie nach dem Muster der revolutionären Sowjets entschieden entgegen: Das innerhalb eines Teils der SPD unter Führung von *Ernst Däumling* angestrebte "reine Räte system" wird von ihm ebenso wie ein von *Max Cohen-Reuss* präsentiertes Rätekonzept zweier Kammern "mit ständestaatlichen Tendenzen" leidenschaftlich bekämpft³⁷⁹. *Sinzheimer* hat sich damit eindeutig auf den Boden der reformistischen Politik der SPD gestellt. Seinen "Gegensatz" zu dem "auf dem integralen Klassenkampf beruhenden "reinen" Räte system" marxistischer Prägung hat er damit begründet, dass jenseits des "Gegensatzes zwischen Arbeit und Kapital" auch eine "Gemeinschaft" zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer existiert, die durch "das Produktionsinteresse" begründet wird. *Sinzheimer* "war bereit, von *Marx* die Lehre von der Einheit der Arbeiterbewegung und ihres Befreiungskampfes zu übernehmen", wollte sie aber "mit neuem idealistischen Geist erfüllen"³⁸⁰. Diese Wertungen Fraenkel sind allerdings erst rückblickend erfolgt. Aus der Distanz erkennt er in der Übernahme einer Feststellung

³⁷⁷Kahn-Freund, Otto: Hugo Sinzheimer. In: Kahn-Freund, Otto/Ramm, Thilo (Hrsg.): Hugo Sinzheimer, Arbeitsrecht und Rechtssoziologie, Frankfurt u.a. 1976, Bd. 1, S. 1-31.

³⁷⁸Fraenkel, Ernst: Hugo Sinzheimer. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 140.

³⁷⁹Dem Konzept von Cohen-Reuss schreibt Fraenkel einen "übermäßig komplizierten Charakter" zu, der seine Durchsetzung verhindert habe. Ein Grundgedanke Cohen-Reuss sei die "organische Demokratie" gewesen, in der die Bevölkerung nicht nur nach Kopffzahlen, sondern zusätzlich "auf Grund ihrer Arbeitstätigkeit" an der politischen Willensbildung beteiligt werden muss (Max Cohen-Reuss, Resolution Nr. 199, in: Protokoll über die Verhandlungen des Parteitags der sozialdemokratischen Partei Deutschlands, abgehalten in Weimar vom 10.-15. Juni 1919, S. 106); hierzu: Fraenkel, Ernst: Räte mythos und soziale Selbstbestimmung, in: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 89 ff. Wenn Fraenkel darüber hinaus feststellt, dass die Konzeption von Cohen-Reuss in der *deutschen* Verfassungsgeschichte "keinerlei Spuren" hinterlassen hat, muss dieser grundsätzlich richtige Hinweis ergänzt werden um eine Erwähnung des bayerischen Senats, in dem der Gedanke einer Körperschaft verwirklicht ist, die "das bayerische Volk in seiner nichtpolitischen natürlichen Gliederung repräsentiert" und in dem Vertreter der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gemeindlichen Einzelkörperschaften vertreten sind. Hierzu Art 34-42 BV sowie Hoffmann, Helmut: Bayern, a.a.O., S. 85 ff. Weiter als über einen gemeinsamen ständischen Grundzug hinaus reichen die Gemeinsamkeiten der Idee Cohen-Reuss und des Bayerischen Senats aber wohl nicht.

³⁸⁰Fraenkel, Ernst: Räte mythos und soziale Selbstbestimmung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 97.

von *Karl Korsch*, dass in den Art. 156 und 165 WRV eigentlich nicht der Gedanke des Rätessystems, sondern vielmehr die Idee der "Arbeitsgemeinschaft" "verankert" worden ist³⁸¹.

Fraenkels rechtspolitische Fernziele, die er in seiner "dialektischen Demokratie" und dann in der "kollektiven Demokratie" darlegt, sind andere: In der Zeit der Weimarer Republik sieht Fraenkel den Schwerpunkt im Rätegedanken³⁸². Er beschreibt in seinen Theorien die erfolgte Integration, mit der *Sinzheimer* sich als Faktum begnügen würde, nur als ein Etappenziel und will sie als Durchgangsstadium zur Veränderung in Richtung einer marxistisch orientierten sozialistischen Gesellschaftsordnung nutzen³⁸³. Wie konsequent Fraenkel dieses Ziel tatsächlich verfolgt, bleibt aber im Dunkeln.

Die Erkenntnis der politischen Bedeutung des Arbeitsrechts hat sich erst nach dem Ende des Ersten Weltkrieges konsequent geformt. Voraussetzung hierfür war die Analyse der kapitalistischen Rechtsordnung, die, wie Fraenkel am Beispiel der Betriebsvereinbarung erläutert, ausgehend von den Gedankengängen von *Karl Marx* durch *Karl Renner* und *Gustav Radbruch* und letztlich durch ihre Weiterentwicklung von *Georg Flatow* vorangetrieben worden ist. Auf dem Gebiet der Betriebsvereinbarung ist damit nach der Auffassung Fraenkels bereits "die Kette der durch sozialistische Rechtsgedanken beeinflussten Rechtsentwicklung geschlossen" worden. Damit ist die dynamische Funktion des Arbeitsrechts dargestellt: Nachdem es der Arbeiterschaft nicht gelungen war, die vorhandene klassengebundene Wirtschafts- und Gesellschaftsverfassung "durch den Vorstoß der Revolution" zu verändern, konnte sie doch "gewisse Ansätze einer Umbildung" der bestehenden Ordnung "in das sozialpolitisch-arbeitsrechtliche Fahrwasser" ablenken. Im Denken Fraenkels kommt dem Arbeitsrecht faktisch die Rolle zu, die Ziele der gescheiterten Revolution auf einer anderen Ebene evolutionär weiterzuführen: "Das Arbeitsrecht wurde in den Zeiten der abflauenden Revolution das Sammelbecken, in das sich die revolutionären Kräfte ablagerten, um zu neuen Rechtsgebilden umgeformt zu werden". Dabei standen die sozialistischen Umformungstendenzen des Kollektivrechts gegen das weiterhin bestehende liberal-kapitalistische Arbeitsvertragsrecht, das lediglich um das Arbeiterschutzrecht ergänzt war. Erst nachdem sich die Verhältnisse "konsolidiert" hatten, konnte die politische Bedeutung des neugeschaffenen Arbeitsrechts für die Arbeiterbewegung deutlich

³⁸¹Fraenkel, Ernst: Räte-mythos und soziale Selbstbestimmung. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 99.

³⁸²Fraenkel, Ernst: Gewerkschaftlicher Rechtsunterricht. In: *Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus*, a.a.O., S. 51.

³⁸³Zu dieser Intention Fraenkels: *Blau, Joachim: Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik*, a.a.O., S. 324.

werden: "Das Arbeitsrecht war das Prunkstück der Republik geworden. Das Arbeitsrecht stellte das Bindeglied zwischen Republik und Arbeiterschaft dar. Durch Schlichtung und Arbeitsverwaltung war eine Verknüpfung zwischen den wirtschaftlichen Organisationen der Arbeiterschaft und der Staatsgewalt eingetreten"³⁸⁴.

Es stellt sich die Frage, ob diese Sichtweise Fraenkels nicht doch den politischen Erfolg des Arbeitsrechts gewollt etwas überhebt und die tatsächliche Bedeutung des Rechtsformalismus für die Arbeiterbewegung auch überschätzt³⁸⁵. Zweifel an der Richtigkeit seiner Sichtweise zeigt Fraenkel selbst hingegen nicht. Er schildert das "soziologische" Motiv, das angeblich auch hinter der Ausbildung des Arbeitsgerichtsgesetzes steht: Der einzelne Arbeiter soll demnach letztlich gar nicht anders können, als sich der organisierten Arbeiterbewegung anzuschließen, also in die Gewerkschaft einzutreten. Die Freiheit der Entscheidung des einzelnen für einen Eintritt in die Gewerkschaft soll für Fraenkel nicht gegeben sein: Dass der organisierte Arbeiter gegenüber dem Unorganisierten mit Rechtsvorteilen bedacht ist, ist einer "der Grundgedanken des modernen Arbeitsrechts"; Fraenkel gibt dafür die Begründung, dass "die moderne Arbeitsrechtsordnung in dem organisierten Arbeitnehmer den Normaltyp des Arbeiters überhaupt erblickt". Entsprechendes gilt auch für die Arbeitgeber; der "organisierte Arbeitgeber" wird von der Rechtsordnung als "Normaltyp" angesehen³⁸⁶. Das dem widersprechende Faktum, dass die Mehrzahl der deutschen Arbeiter unorganisiert ist, dürfe den Gesetzgeber demgegenüber nicht beeinflussen: Das Recht, das vom Sein Sollenden und nicht vom Seienden auszugehen habe, mache es "dem Gesetzgeber zur Pflicht, die Bestimmungen und Vorschriften des Rechtssystems auf denjenigen Typus abzustellen, der seinen sozialen und wirtschaftlichen Zielen entspricht". Fraenkel verschweigt aber, dass die angeblichen "sozialen und wirtschaftlichen Ziele" des Gesetzgebers eigentlich diejenigen der Ideologie der Arbeiterbewegung sind.

Fraenkel erweitert diese Konzeption im Jahr 1929 zur "kollektiven Demokratie". Die "Räteartikel" der WRV bilden für ihn "die Grundlage der kollektiven Demokratie"³⁸⁷. Der Ausbau der kollektiven Demokratie soll mit dem unmittelbaren Einfluss der

³⁸⁴Fraenkel, Ernst: Die politische Bedeutung des Arbeitsrechts. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 66.

³⁸⁵Fraenkel selbst äußert ganz deutlich Befürchtungen in diese Richtung: Fraenkel, Ernst: Der arbeitsrechtliche Unterricht an der Heimvolkshochschule Tinz. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 126.

³⁸⁶Fraenkel, Ernst: Die Gewerkschaften und das Arbeitsgerichtsgesetz. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 57 ff.

³⁸⁷Esche, Falk/Grube, Frank: Einführung in die Texte. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 28.

Organisationen auf die Bildung des Staatswillens die "politische Aktivität des einzelnen Bürgers" steigern und "über das Moment der Stimmabgabe hinaus die Teilnahme der Bevölkerung an der Bildung eben dieses Staatswillens" erweitern³⁸⁸. Fraenkel verknüpft seine Konzeption der "kollektiven Demokratie" mit der politischen Bedeutung des Arbeitsrechts. Er erklärt dieses Konzept der kollektiven Demokratie wesentlich aus dem Arbeitsrecht heraus. Das kollektive Arbeitsrecht als selbständige Rechtsquelle wird dem Tarifvertrag als schuldrechtliches Gebilde gegenübergestellt; es wird damit aber auch zum Vehikel der Umsetzung der Ziele der Arbeiterbewegung. Die kollektive Demokratie bedeutet, "dass bei der Bildung des Staatswillens nicht mehr die einzelnen, nicht mehr nur als Individuen, sondern auch die Verbände als solche selbständig beteiligt sind"³⁸⁹. Zwar sieht Fraenkel, dass die staatliche Gesetzgebung auch weiterhin "auf dem Grundgedanken der individualistischen Demokratie aufgebaut" bleibt, er hebt aber die auf dem Gebiet der Verwaltung geforderte Mitwirkung der Bürger "mit Hilfe der kollektiven Demokratie" hervor. Dieser "kollektivistische Gedanke" hat sich nach Fraenkel "am klarsten und folgerichtigsten" auf dem Gebiet des Arbeitsrechts durchgesetzt. Träger der kollektiven Demokratie auf dem Gebiet der Sozialpolitik sind die Gewerkschaften.

Damit tritt auch im Rechtsdenken wieder die Bedeutung des Leitbildes der Arbeiterbewegung für Fraenkel auf: Fraenkel stellt seine Theorie der kollektiven Demokratie in den Dienst dieser Bewegung; die behauptete Unvereinbarkeit von individualistischer und sozialistischer Lebensauffassung wird auch hier deutlich: Die "sozialistische Wissenschaft" habe zwar eine "eigene marxistische Soziologie und marxistische Ökonomie" hervorgebracht, sei aber "auf juristischem Gebiet relativ fruchtlos geblieben". Das geringe Interesse der marxistischen Theoretiker am Recht sei verständlich, wenn man unter der Jurisprudenz die Lehre von der Rechtsauslegung und Rechtsanwendung verstehe: Juristisches Denken sieht Fraenkel als Denken innerhalb eines bestimmten Rechtssystems; die Rechtsbegriffe innerhalb eines Systems seien "gegebene Axiome", die bei der Anwendung und Auslegung übernommen werden müssten. "Da die Rechtsordnung als solche Produkt der herrschenden Klasse ist, werden die Begriffe der Rechtsordnung durch die rechtlichen, d.h. die klassenmäßig gebundenen wirtschaftlichen und politischen Vorstellungen der herrschenden Klasse bestimmt." So ist das aus sozialistischer Sicht gestörte Verhältnis von Recht und

³⁸⁸Fraenkel, Ernst: Kollektive Demokratie. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 85.

³⁸⁹Fraenkel, Ernst: Die Gewerkschaften und das Arbeitsgerichtsgesetz. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 56.

Sozialismus erklärlich: "Der sozialistische Jurist wird als Rechtssoziologe die klassenmäßige Gebundenheit eines Rechtsbegriffs erkennen, den er als dogmatischer Jurist anwenden muss, trotzdem er die politisch-soziale Bedingtheit der juristischen Begriffschöpfung als Marxist erkannt hat." Als Beispiel führt er die seiner Auffassung nach klassengebundene Unterscheidungskriterien von privatem und öffentlichem Recht an, die nur die "Verhüllung politischer Betrachtungsweisen" darstellen: "Wird etwa öffentliches Recht als die Regelung der Rechtsbeziehungen, die sich mit dem Interesse der Gesamtheit, privates Recht als die Regelung der Rechtsbeziehungen, die sich mit den Interessen der einzelnen beschäftigen, dargestellt, so bedeutet dies eine Unterscheidung, die die bürgerlich-kapitalistische Vorstellung, dass Wirtschaft Privatsache sei, in der juristischen Verkleidung zum Ausdruck bringt, dass Wirtschaften grundsätzlich Privatrechtsmaterie ist. Wenn andererseits öffentliches Recht als die Regelung der Rechtsbeziehungen Übergeordneter, Privatrecht als die Regelung der Rechtsbeziehungen gleichgeordneter hingestellt wird, zeigt das Beispiel des Arbeitsvertrages, dass durch die Kennzeichnung der Parteien des Arbeitsverhältnisses als rechtlich Gleichgeordneter über die Tatsache der sozialen Ungleichwertigkeit hinweggetäuscht werden soll." Und weiter: "Es ist nicht möglich, einen marxistischen Kommentar zur Grundbuchordnung zu schreiben, weil die Rechtsbegriffe der Grundbuchordnung nicht von Marxisten, sondern eben von bürgerlich-kapitalistischen Vorstellungen geprägt sind und die Auslegung eines Gesetzes nur unter Verwendung der Vorstellungen möglich ist, die das System und die Einzelnorm des Gesetzes bestimmt haben"³⁹⁰. Sobald die Rechtsordnung nicht mehr ausschließlich von den Rechtsvorstellungen bürgerlich-kapitalistischer Kreise geformt wird und sozialistische Vorstellungen in die Rechtsordnung eingedrungen sind, hat der sozialistische Jurist die vom Ziel der Revolution abweichende, eigentlich reformistische "Aufgabe, die Bresche, die in die Rechtsordnung geschlagen ist, zu erweitern". Damit sei für den "sozialistischen Juristen" die verpflichtende Aufgabe entstanden, das "Eindringen marxistischer Rechtsvorstellungen in die bürgerlich-kapitalistische Rechtsordnung" auszuweiten³⁹¹. Das Arbeitsrecht wird somit für Fraenkel zum "Prunkstück der Republik", das "das Bindeglied zwischen Republik und Arbeiterschaft" darstellt³⁹². Grenzlinien, bis zu denen "sozialistische Vorstellungen" in die Rechtsordnung einfließen sollen, gibt Fraenkel dabei allerdings nicht an. Dass diese Haltung

³⁹⁰Fraenkel, Ernst: Die politische Bedeutung des Arbeitsrechts. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 64.

³⁹¹ebda.

³⁹²Fraenkel, Ernst: Die politische Bedeutung des Arbeitsrechts. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 66.

konsequent zu Ende gedacht bedeuten muss, dass eine bestehende Rechtsordnung lediglich durch eine andere abgelöst wird und damit anstelle der "Kapitalisten" die "Sozialisten" oder "Marxisten" am Zuge sind, sieht Fraenkel offenbar zu dieser Zeit nicht; zumindest spricht er dies nicht aus.

Die Gefahr, die für die Arbeiterbewegung durch eine einseitige Betonung des Arbeitsrechts entstanden ist, erkennt Fraenkel aus seiner Tätigkeit in der Arbeiterbildung heraus allerdings deutlich. Die "Überschätzung des Arbeitsrechts", namentlich seit dem Erlass des Arbeitsgerichtsgesetzes und erster höchstrichterlicher Entscheidungen 1927/28, "erzeugte die dringende Gefahr, dass das Arbeitsrecht die übrigen Wissenszweige der Arbeiterbildung völlig überschattete". In einer wissenschaftlichen Ausbildung, die "das Recht zu stark in den Mittelpunkt rückt", sieht er die Bedrohung durch eine "Formalisierung des Denkens": "Die soziale und wirtschaftliche Buntheit des Lebens in formalen Rechtsbegriffen zu sehen, ist trotz allem wesentlich einfacher als die soziale Wirklichkeit vom ökonomischen und soziologischen Standpunkt aus zu durchleuchten. Fraenkel zieht vom politischen Arbeitsrecht aus die Traditionslinie zu "den grandiosen rechtssoziologischen Reden *Ferdinand Lassalles*, in denen er die ökonomischen und soziologischen Bedingtheiten des Rechtes betont hat"³⁹³.

Fraenkel erkennt jedenfalls, dass schnell eine "bürgerliche Gegenoffensive" gegen dieses Eindringen sozialistischer Vorstellungen in das Arbeitsrecht entsteht. Die "bürgerliche Rechtswissenschaft" versucht, das Arbeitsrecht, dem nach der Vorstellung seines geistigen Konstrukteurs *Sinzheimer* mit dem "sozialen Gedanken"³⁹⁴ von Fraenkel "etwas Dynamisches" zugesprochen wird, "dogmatisch und systematisch" im Rahmen des gegebenen Rechtssystems zu erfassen: Die Überantwortung der Entwicklung des Arbeitsrechts auf die "arbeitsrechtlichen Justizorgane" sowie die "Angliederung der Arbeitsgerichte an die ordentlichen Gerichte" haben für die Arbeiterbewegung eine "Gewöhnung an juristisches Denken" und in einer Gesamtsicht eine "Versteinerung der arbeitsrechtlichen Dynamik" zur Folge. Fraenkel sieht darin den Versuch, den eingeschlagenen sozialistischen Weg wieder umzukehren: es ist "die den gewandelten Zeitverhältnissen angepasste Gegenoffensive der bürgerlichen Rechtswissenschaft gegen den Einbruch sozialistischen Rechtsdenkens in die Rechtsordnung". In der "Feststellung, dass sich das Arbeitsrecht in Einzelfragen aufzulösen" droht, sieht Fraenkel einen "Abstieg", weil "der Verlust der großen Linie

³⁹³Fraenkel, Ernst: Der arbeitsrechtliche Unterricht in der Heimvolkshochschule Tinz. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 127 f.

³⁹⁴Sinzheimer, Hugo: Grundzüge des Arbeitsrechts, 1. Auflage, a.a.O., S. 10.

zugleich die Aufgabe der Hoffnung bedeutet, mit Hilfe des Arbeitsrechts zu einer Umgestaltung der Wirtschafts- und Sozialverfassung zu gelangen"³⁹⁵.

Erst in den Zeiten der Konjunktur 1926-1928 gelingt es, diese bürgerliche Gegenoffensive mit Hilfe der politischen Macht der Arbeiterschaft aufzuhalten, indem "eine Reihe neuer bedeutsamer Gesetze" durchgedrückt werden können; vor allem ist hier der Erlass des Arbeitsgerichtsgesetzes zu nennen. Doch fühlt sich Fraenkel auch hier in seinem Einsatz für die Arbeiterbewegung von den bürgerlichen Kapitalisten betrogen. Auch dieser Prozess wird in seinen Augen wieder aufgehalten: Nicht alle der Ziele der Arbeiterschaft, die von der Partei und den Gewerkschaften formuliert werden, können verwirklicht werden; die Schaffung geforderter "einheitlicher Arbeitsbehörden" scheitert. Dann sieht Fraenkel den Zeitpunkt gekommen, "dass die Entwicklung des Arbeitsrechts weitgehend den arbeitsrechtlichen Justizorganen überantwortet" wird. Durch die Judikatur der Arbeitsgerichte wird die von der bürgerlichen Rechtswissenschaft angestrebte "Versteinerung der arbeitsrechtlichen Dynamik" noch weiter vorangetrieben. Sowohl die "konservative Tendenz einer jeden Rechtsordnung" als auch die "Angliederung der Gerichte an die ordentlichen Gerichte" verstärkten diese Entwicklung: Liberale privatkapitalistische Rechtsgedanken wurden durch konservativ-patriarchalische Vorstellungen ersetzt, die mehr einem "christlichen Solidarismus" als einem "proletarischen Sozialismus" entsprachen³⁹⁶. Dieser Übergang auf die Rechtsprechung hat aber auch eine Aufspaltung des Arbeitsrechts in eine Vielzahl von Einzelfragen und damit einen "Abstieg" zur Folge, die die Funktionäre der Arbeiterbewegung dazu zwingt, die sich ergebenden Probleme mit den Mitteln des "typisch juristischen Denkens" anzugehen. Damit sieht Fraenkel die bestehende Diskrepanz zwischen "marxistischem Denken" und "juristischer Tagesarbeit" als ungelöstes Problem.

³⁹⁵Fraenkel, Ernst: Die politische Bedeutung des Arbeitsrechts. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 67 ff.

³⁹⁶Fraenkel, Ernst: Die politische Bedeutung des Arbeitsrechts. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 68.

1932 sieht er die Staatskrise der Weimarer Republik in rechtlicher Sicht durch eine Verschiebung der "Staatstätigkeit von Parlament" auf die "Bürokratie". Diese "Tendenz zum Verwaltungsstaat" wird hervorgerufen durch den Drang des Monopolkapitalismus zum starken Staat, die "vom Proletariat erzwungene soziale Betätigung des Staates" und durch das "Einspringen des Staates für den nicht mehr funktionierenden kapitalistischen Apparat". Die parlamentarische Kontrolle wird durch das "Überwuchern" der "Verwaltungstätigkeit" immer schwieriger: Die "Abhängigkeit der Bürokratie" vom "parlamentarischen Einfluss" verwandelt sich in die "Einflussnahme der Bürokratie" auf die "parlamentarischen Parteien". Dadurch entsteht die Gefahr des "Bürokratieabsolutismus", der mit der "Unfähigkeit des Parlaments, positive Mehrheiten zu bilden", notwendig verbunden ist. Dieser "Bürokratieabsolutismus" findet seinen "ideologischen Niederschlag" in der Lehre vom autoritären Staat, in der Hoffnung der Monarchisten auf eine Restauration und in "bürgerlich-kleinbürgerlichen Tendenzen zum Faschismus"³⁹⁷.

Die Erkenntnis der politischen Bedeutung des Rechts führt Fraenkel zur Theorie des Doppelstaates, den er innerhalb des nationalsozialistischen Einheitsstaates aufzeigt. Das entscheidende Wesensmerkmal des Doppelstaates besteht in dem "Nebeneinander eines an keine Rechtsnormen gebundenen Maßnahmestaates und eines im Einklang mit den Gesetzen und dem Recht funktionierenden Normenstaates"³⁹⁸. Im nationalsozialistischen Doppelstaat steht dieser Dualismus von politischer Gewalt und technischem Staatsapparat unter dem "Primat, das der politischen Gewalt über den technischen Apparat eingeräumt ist"³⁹⁹. Dabei lässt der Doppelstaat keine Kompromisse zu, sondern setzt das Vorliegen einer fingierten allgemeinen Vereinbarung voraus. Der Nationalsozialismus lässt den technischen Staatsapparat zunächst unverändert: Hauptkennzeichen des Maßnahmestaates ist jedoch ein eigenwertloses Recht, die "Beseitigung der Unverbrüchlichkeit des Rechts"⁴⁰⁰ und damit die "Absage an das Naturrecht"⁴⁰¹. Die Hauptaufgabe der Rechtswissenschaft im nationalsozialistischen Staat besteht demnach in erster Linie nicht in der Analyse der rechtlichen und sozialen Phänomene, sondern in einer den politischen Zielen des Nationalsozialismus dienenden Funktion. Erst nach der Eroberung der höchsten politischen Ämter wird die Wandlung der NSDAP zum neuen politischen Staat vollzogen. Für Fraenkel wiederholt sich damit

³⁹⁷Fraenkel, Ernst: Die Staatskrise und der Kampf um den Staat. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 183 f.

³⁹⁸Fraenkel, Ernst: Der Doppelstaat, a.a.O., S. 206.

³⁹⁹Fraenkel, Ernst: Der Doppelstaat, a.a.O., S. 229.

⁴⁰⁰Fraenkel, Ernst: Der Doppelstaat, a.a.O., S. 136.

⁴⁰¹Fraenkel, Ernst: Der Doppelstaat, a.a.O., S. 141.

in gewisser Weise die verfassungsrechtliche Krisensituation des 17. Jahrhunderts, als die monarchische Gewalt das politische Rückgrat der Stände gebrochen hatte und das überlieferte Recht durch eine ausschließlich an politischen Zielen ausgerichtet absolutistische Herrschaftsordnung ergänzte⁴⁰².

Naturrecht

Der Rechtspositivismus als eine Überbetonung des gesetzten, positiven Rechts steht wohl im Gegensatz zum Naturrecht, das als Recht die aus der menschlichen Natur abzuleitenden und demgemäß vernunftmäßig erkennbaren Rechtssätze ansieht, die dem positiven Recht vorgelagert sind und dieses legitimieren. Rechtsphilosophisch ergab sich aus dem Naturrecht zunächst die Vorstellung eines für alle Zeiten gültigen, von Raum und Zeit unabhängigen Rechts. Erst aufgrund modifizierter Auffassungen bedurfte auch das Naturrecht eines auf der jeweiligen Volksüberzeugung beruhenden Rechtssetzungsaktes; damit wurde es auch inhaltlich wandelbar.

Das Naturrecht in der antiken Form bei *Plato* und *Aristoteles* und später in seiner christlichen Form bei *Thomas von Aquin* hatte entweder eine metaphysische oder eine theologische Ausprägung. Die Vorstellung des Naturrechts an sich ist weder notwendig theonom noch an der Bibel ausgerichtet, wie aus der Geschichte des Naturrechts, die vor Augustinus liegt, hervorgeht⁴⁰³. Diese transzendente Ausrichtung verlor sich erst in der spanischen Spätscholastik und bei *Grotius*. Zusätzlich wurde das Naturrecht in der Aufklärung vom Einzelindividuum her angelegt und nicht mehr vom Mensch als gesellschaftliches Wesen her aufgefasst. Durch die Entdeckungen bedingt entstanden neue Natur- und Völkerrechtssysteme, die allerdings nicht nur die Unveränderlichkeit einiger formaler Rechtsprinzipien postulierten, sondern Verhaltensregeln bis in alle Einzelheiten festschrieben. Juristen wie *Samuel Pufendorf* und *Christian Wolf* legten ihre Naturrechtssysteme nicht mehr nach dem geoffenbarten Willen Gottes, sondern nach allgemeinen Vernunftüberlegungen an.

Ab dem Beginn des 19. Jahrhunderts wurde das dann säkularisierte Naturrecht in Deutschland durch die historische Rechtsschule *Savignys* weitgehend verdrängt, die nicht mehr allgemein geltende abstrakte Rechtssätze, sondern das gewordene und gewachsene Recht als die Quelle eines jeden Rechtssystems ansah. *Savigny* stand in einer geistigen Linie, die den absoluten Aussagen der Aufklärung nicht zuletzt aufgrund

⁴⁰²vgl. Fraenkel, Ernst: *Der Doppelstaat*, a.a.O., S. 188.

⁴⁰³Das Naturrecht ist vielmehr eine "alte Konzeption der abendländischen Kultur": Euchner, Walter: *Aufklärung*. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer Olaf (Hrsg.): *Politische Theorien*, a.a.O., S. 24.

der Erfahrungen der französischen Revolution mit Kritik entgegentrat und ihnen gegenüber wieder an Tradition und Geschichte anknüpfte. Die Aufklärung wird bei *Savigny* als ein unerleuchteter Bildungstrieb dargestellt, der auf dem Gebiet des Rechts zu der Ausbildung der Kodifikationen geführt habe, die durch ihre Vollständigkeit der Rechtspflege eine mechanische Sicherheit gewähren sollte, indem sie den Richter eines eigenen Urteils enthoben, bloß auf die buchstäbliche Anwendung beschränkt wäre ...⁴⁰⁴. Dem stellte *Savigny* die Überlegung entgegen, dass die Sicherheit des Bürgers und die ruhige Fortentwicklung des Rechts nicht in Gesetzen, sondern in hervorragend ausgebildeten Juristen am besten gewahrt bliebe; die Vorstellung, dass jedes Recht der Niederschlag der Volksseele sei, die es erzeugt habe, wurde zur leitenden Vorstellung⁴⁰⁵.

Der beherrschende Einfluss dieser Gedanken *Savignys* ergab sich auch aus der Tatsache heraus, dass seine Überlegungen mit dem Glauben der klassischen Epoche der Romantik an die tiefe menschliche Wirkung der Bildung übereinstimmte; die Grundideen dieser Generation wurden damit auf die Rechtswissenschaft übertragen, was einen enormen Aufschwung der historischen und systematischen Rechtsstudien zufolge hatte. Die deutsche Pandektenwissenschaft gewann in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine in Europa führende Stellung.

Nach der Ansicht von Fraenkel trat dieser Strömung die Philosophie *Hegels* zur Seite, durch die "die Vernunft ihres absoluten Charakters entkleidet" wurde; *Hegel* erkannte "in dem Seienden das Vernünftige"⁴⁰⁶. Diese Einstellung musste in Abkehr von der Geistesrichtung des Naturrechts die von *Hegels* Philosophie beeinflusste "Generation von Gelehrten und Dienern des Rechts zu einer völlig neuen Grundeinstellung des Verhältnisses von Staat und Recht bringen", weil *Hegel* gerade den Staat "als die höchste Erscheinungsform dieses Seienden" ansah⁴⁰⁷.

Dem Naturrecht, so bedauert Fraenkel bereits in der Weimarer Zeit, trat man "mit jener unsympathischen Selbstgefälligkeit" gegenüber, die "für das Deutschland der letzten Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts charakteristisch" gewesen ist. Die Idee des vorhandenen Staates wurde "mit der Idee des Staates überhaupt" identifiziert. Als Symbol des derart "verabsolutierten Staates" empfand man den "König von Gottes Gnaden". Das Fazit von Fraenkel über die deutsche Abkoppelung vom Naturrecht fällt deutlich aus: "In mehr als

⁴⁰⁴ So die Interpretation Fraenkels: Fraenkel, Ernst: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O. S. 6 f.

⁴⁰⁵ Fraenkel, Ernst: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 6.

⁴⁰⁶ Die Zitate stammen aus einer Stellungnahme von Fraenkel über Hegel: Fraenkel, Ernst: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 6.

⁴⁰⁷ ebd.

hundert Jahren hatte sich die Entwicklung vollendet: Der Staat, der seine Rechtfertigung aus der Idee des Rechtes gezogen hatte, war zu der Rechtfertigung des Rechtes selbst geworden. Von hier aus ist nur ein Schritt zu der Lehre *Hans Kelsens*, von der Einheit von Recht und Staat. Das Recht, einst die *ratio scripta*, endet damit, die *res publica scripta* zu sein⁴⁰⁸.

Fraenkel hat demgegenüber zu der Abkehr vom Naturrecht niemals, auch nicht zu Zeiten seines Überzeugtseins vom Marxismus, eine positive Einstellung gewonnen: Vielleicht nicht zuletzt aufgrund seines frühen staatsphilosophischen Interesses im Wissen um die Notwendigkeit einigender Fundamente hat er vielmehr bereits in der Weimarer Zeit das Naturrecht als selbstverständlichen und unverzichtbaren Bestandteil seines Rechtsdenkens verwendet.

Entsprechend seiner damaligen Ausrichtung hat er allerdings auch konsequent den Versuch unternommen, naturrechtliches Denken in seine politische Überzeugung mit einzustellen: Aufgrund der gesellschaftlichen Klassenspaltung, die bei Fraenkel infolge der marxistischen Prägung als für die jeweiligen Klassenangehörigen bestimmend erscheint, ist für ihn auch "das Rechtsdenken des Proletariats durch seine Klassenlage bestimmt". Das Proletariat, so Fraenkel, "glaubt an das Recht. So scharf es das geltende Recht als den Ausfluss der gegenwärtigen Machtverhältnisse erfasst, so stark empfindet es im geschriebenen Gesetz eine Entweihung der reinen Rechtsidee, so intensiv strebt es nach der Verwirklichung des wahren Rechtes in der klassenlosen Gesellschaft". Damit treten Unklarheiten auf, was mit dem Recht, an das das Proletariat glaubt, eigentlich gemeint ist: "Die logisch notwendige Unterscheidungslinie zwischen dem Recht als geltender Herrschaftsordnung und dem Recht als angestrebtem Idealzustand ist im Bewusstsein des Proletariats verschwommen". Die Rechtsvorstellung des Proletariats bezieht sich nicht so sehr auf das geltende Recht wie auf "die Möglichkeit der Verwirklichung einer absoluten Rechtsordnung"⁴⁰⁹.

Die herrschende und die unterdrückte Klasse haben nach der Konzeption Fraenkels jeweils eigene Naturrechtsvorstellungen, die notwendigerweise klassengebunden sind: "Das Naturrecht des 18. Jahrhunderts" war "in der Methode des Denkens" und in "dem Inhalt seiner Forderungen ... durch die Klassenlage des Bürgertums bestimmt, das sich der aus der Idee der Vernunft abgeleiteten Freiheitspostulate bediente, um die hochkapitalistische Entwicklung zu erleichtern"⁴¹⁰. Dem steht das "Naturrecht

⁴⁰⁸Fraenkel, Ernst: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 7 f.

⁴⁰⁹Fraenkel, Ernst: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 28 f.

⁴¹⁰Fraenkel, Ernst: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 29.

proletarischer Prägung" gegenüber: "Eine marxistisch orientierte Rechtsgeschichte - die uns fehlt - müsste die Entwicklung des Rechtes als die Geschichte des Kampfes zwischen geltendem und Naturrecht auffassen, um derart die Geschichte des Rechtes als Teilausschnitt aus der Geschichte von Klassenkämpfen zu begreifen. Wenn das ökonomisch kräftige Bürgertum in seinem Naturrecht eine Zurückdrängung des Staates angestrebt hat, so verlangt das wirtschaftlich schwache Proletariat in dem seinen nach Staatshilfe". "Wenn das geschriebene Recht ein Machtmittel der herrschenden Klasse ist, ist das Naturrecht ein Rechtfertigungsgrund der unterdrückten revolutionären Schicht". So erscheint "das Rechtsdenken des Proletariats ... erfüllt von naturrechtlichem Denken proletarischer Prägung; das proletarische Naturrecht entwickelt mit historisch-soziologischer (teils auch noch rationalistischer) Methode sozialistischen Inhalt"⁴¹¹.

Gerade mit der zuletzt gegebenen Definition stellt sich aber die Frage, ob Fraenkel damit den tatsächlichen Gehalt des Naturrechts nicht überzieht: Er scheint unter dem "proletarischen Naturrecht" einen methodisch festgelegten, ins einzelne gehenden Entwurf "sozialistischen Inhalts" zu verstehen, der aus der Sicht des Proletariats an jedem Ort und zu jeder Zeit in jeder Gesellschaft Geltung finden soll; damit gerät sein "proletarisches Naturrecht" doch mehr in die Nähe einer detaillierten Soziallehre. Demgegenüber erscheint es zumindest als zweifelhaft, ob eine bestimmte Gruppe (oder eine "Klasse", wie bei Fraenkel) in einer konkreten historischen Situation überhaupt allgemein geltende naturrechtliche Grundsätze aufzustellen in der Lage ist, die diesen Anspruch auch wirklich rechtfertigen können oder ob unter "Naturrecht" nicht vielmehr nur einige wenige oberste Naturrechtssätze verstanden werden sollten, gegen die das positive Recht nicht verstoßen darf⁴¹². Damit hätte das Naturrecht den Charakter einer Zusammenstellung von Grund- oder Mindestanforderungen in zivilisierten Kulturbereichen, nicht aber den eines methodisch feststehenden, inhaltlich dezidiert festgelegten "sozialistischen" gesellschaftlich-politischen Programmentwurfs wie bei Fraenkel.

So ist auch hier die Vermutung auszusprechen, dass Fraenkel den Gedanken des Naturrechts bemüht, um die These vom angeblich sozialistischem Rechtsbewusstsein des angeblich notwendig klassengebundenen Proletariats argumentativ zu unterfüttern und damit letztlich "der Arbeiterklasse" das stärkende Bewusstsein geben will, sich "im

⁴¹¹Fraenkel, Ernst: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 30 f.

⁴¹²So wie beispielsweise die Scholastik das "jus divinum naturale" verstand.

Kampf" mit ihren Forderungen auch auf so etwas wie ein "proletarisches Naturrecht" berufen zu können.

Demgegenüber gewinnt Fraenkel in der Emigration eine Auffassung, die sich an dem oben geschilderten, an wenigen Grundanforderungen orientierten Naturrechtsverständnis ausrichtet. So hat er nach seiner Emigration abermals den Abbruch der "Naturrechtstradition der Aufklärung" in Deutschland durch die Herrschaft der "historischen Schule" beklagt⁴¹³ und die Bedeutung des Naturrechts "als Legitimitätsgrundlage eines jeden positiven Rechts" hervorgehoben⁴¹⁴. Die Vorstellung eines klassengebundenen Naturrechts hat sich demgegenüber vollständig verloren.

Die Bedeutung des Naturrechts für den Bestand der "westlichen Demokratien" wird jetzt deutlich. Fraenkel hat herausgestellt, dass sowohl das idealtypische repräsentative als auch das idealtypische plebiszitäre Regierungssystem die Gemeinsamkeit aufweisen, grundsätzlich naturrechtlich legitimiert zu sein; allerdings sind die naturrechtlichen Vorstellungen des repräsentativen und des plebiszitären Systems durchaus unterschiedlich ausgeprägt. Diese Unterschiede beziehen sich aber nicht mehr auf verschiedene Klassen innerhalb einer Nation, sondern sind Ausflüsse prägender kultureller Strömungen: "Das Repräsentativsystem geht von dem Axiom eines naturrechtlich basierten, (weder aus einem Kollektivwillen noch gar aus individuellen ableitbaren) und deshalb originären Gesamtinteresses aus, das sich auf den Gegenstand obrigkeitlicher Hoheitstätigkeit erstreckt, ohne dogmatisch an ein bestimmtes Organisationsprinzip gebunden zu sein. Unter der Herrschaft des Repräsentationsprinzips wird die Entscheidung über die Modalitäten der Bildung des Staatswillens primär unter der Berücksichtigung der Erwägung getroffen, dem Gesamtinteresse eine tunlichst große und ungehinderte Chance der Entfaltung zu geben. *Salus rei publica suprema lex*"⁴¹⁵.

Dabei handelt es sich in der Anlage der parlamentarischen Demokratie nicht nur um einen Zusatz, sondern um einen "essentiellen Bestandteil" dieses Typus. Fraenkel erklärt die Notwendigkeit des Naturrechts politiksoziologisch aus dem Integrationsbedürfnis der pluralistischen Gesellschaft heraus. Die Auswirkungen des Naturrechts auf die verschiedenen Gruppen der pluralistischen Gesellschaft, insbesondere auf die Interessenorganisationen, zeigen sich in der Notwendigkeit, bei allen "in den Interessenorganisationen in Erscheinung tretenden differenzierten

⁴¹³Fraenkel, Ernst: *Das amerikanische Regierungssystem*, a.a.O., S. 28.

⁴¹⁴Fraenkel, Ernst: *Das amerikanische Regierungssystem*, a.a.O., S. 345.

⁴¹⁵Fraenkel, Ernst: *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 115

Kollektivinteressen" auch eine allen Überlegungen und Äußerungen gemeinsame Basis anerkennen zu müssen. Obwohl es in dem Typ der westlichen Demokratien "unentbehrlich, ja geradezu kennzeichnend" ist, den verschiedenen Gruppeninteressen "freien Spielraum zu gewähren, ist es zugleich "unerlässlich", darauf hinzuweisen, dass "die Ergebnisse dieser Auseinandersetzungen nur dann als verbindlich anerkannt werden können, wenn die Auseinandersetzungen unter Einhaltung der Regeln eines fair play geführt werden und die Ergebnisse der Auseinandersetzungen sich im Rahmen der Mindestanforderungen der sozialen Gerechtigkeit bewegen". Beide Bestandteile, die "Existenz von Interessengruppen und die Geltung eines Naturrechts", sind für "eine funktionierende westliche Demokratie gleich unentbehrlich". Dagegen fügt Fraenkel an, dass derjenige, der "die Geltung eines jeden Naturrechts verneint" und "die motivierende Kraft naturrechtlicher Vorstellungen radikal bezweifelt", aus dieser Ablehnung des Naturrechts heraus "durch den Hinweis, dass wir in einer pluralistischen Gesellschaft leben, verängstigt und durch das Bekenntnis zum pluralistischen Staat schockiert" wird⁴¹⁶.

Die naturrechtliche Basis des plebiszitären Systems ist eine andere: "Das plebiszitäre System geht von dem doppelten Axiom des individuellen Wahl- und Mitbestimmungsrechts als eines Menschenrechts und der Volkssouveränität als einer prinzipiell uneingeschränkten und unantastbaren Kollektivbefugnis aus. Aus diesen beiden Axiomen wird ein allgemeine Gültigkeit beanspruchendes, naturrechtlich basiertes Regierungsprinzip entwickelt, das die Methoden der Bildung des Staatswillens unverbrüchlich festlegt, jedoch dem unter Beachtung dieser Methoden gebildeten Staatswillen keine anderen Schranken auferlegt als die Verpflichtung, die kraft Naturrecht geltenden Voraussetzungen plebiszitärer Herrschaftsausübung zu respektieren. Es bedarf der Erschütterung der naturrechtlichen Grundlagen des plebiszitären Prinzips, damit die immanenten Schranken, die seiner Geltung gesetzt sind, die Bewusstseinschwelle zu überschreiten in der Lage sind. Unter der Herrschaft des plebiszitären Systems wird das Vorliegen eines Gesamtinteresses aus der freien Entscheidung des Volkes abgeleitet, jedwedes Interesse, d. h. auch ein, vom objektiven Blickpunkt aus betrachtet, beliebiges Interesse zum Gesamtinteresse zu erklären. Das Bekenntnis zum plebiszitären Prinzip schließt die Anerkennung eines originären präexistenten Gemeinschaftswohls aus und die Erkenntnis des derivativen Charakters des jeweils als verbindlich erklärten Gemeinwohls ein. Stat pro ratione voluntas"⁴¹⁷.

⁴¹⁶Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 46.

⁴¹⁷Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 115.

Von *Ernst Troeltsch* übernimmt Fraenkel den Gedanken, dass die in Widerspruch zu dieser Erkenntnis stehende Ablehnung der Idee des Naturrechts einen wesentlichen Teil der spezifisch deutschen politischen Entwicklung im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts ausgemacht hat. Die Weimarer Verfassung wurde auf einer positivistischen Grundlage errichtet. Die damals von Deutschland abfällig betrachteten "westlichen Demokratien" haben demgegenüber an ihrer Berufung auf das Naturrecht nichts geändert. Fraenkel versteht das Naturrecht als eine regulative Idee, die für die Entwicklung des demokratischen Parlamentarismus eine ausschlaggebende Bedeutung besitzt: So schreibt er mit Bezug auf die erwähnte Rede *Troeltschs*: "Manches schwerwiegende Missverständnis hätte vermieden werden können, wenn diesen Darlegungen größere Beachtung geschenkt worden wäre. Hat man es doch nur allzu häufig unterlassen zu prüfen, ob sich hinter der Opposition gegen die 'westlichen Demokratie' nicht die grundlegende Ablehnung der regulativen Idee verbirgt, durch die die Gestalt der 'westlichen Demokratie' ihr spezifisches politisches Gepräge erhält. Regulative Ideen verlieren nicht schon allein deshalb den Charakter eines Politikums, weil sie berufen sind, primär im Bereich des Sein-Sollenden wirksam zu werden"⁴¹⁸. Naturrechtliche Überlegungen sind somit im Denken Fraenkels ein Baustein für den voluntaristischen Basiskonsens, der die integrierende Grundlage der gesellschaftlichen Konzeption Fraenkels bildet.

Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland wurde auf eine ausdrückliche Bezugnahme auf das Naturrecht als eine heteronome Bindung verzichtet. Deutlich wird dies insbesondere bei der Betrachtung der im Grundgesetz enthaltenen materiellen Änderungsschranke (Art 79 Abs. 3 GG). Im Parlamentarischen Rat ist die naturrechtliche Verankerung zentraler Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere der Grundrechte, zwar erörtert worden. Die Rechtsprechung des BVerfG hält demgegenüber den Verfassungsgesetzgeber an elementare Gerechtigkeitsprinzipien gebunden (BVerfGE 2, 1 [12]; 34, 269 [287]; 42, 64; 48, 127 [199]), hat aber im Übrigen der Berufung auf das Naturrecht eine deutliche Absage erteilt (BVerfGE 10, 59 [81]). Demnach muss wohl angenommen werden, dass der Versuch einer Verankerung des Art 79 Abs. 3 GG im Naturrecht schon deswegen scheitert, weil für die Rechtsordnung einer pluralistischen Gesellschaft nicht ein letztlich immer nur ideologisch begründbares Naturrecht als vorausgesetzt gedacht werden kann. Die Änderungsschranke des Art 79 Abs. 3 GG stellt zudem auch Verfassungsbestandteile unter die Ewigkeitsgarantie (z.B. die Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung), die

⁴¹⁸Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 33. Der Vortrag von Ernst Troeltsch wurde im Jahr 1923 gehalten.

in einem wie auch immer gearteten Naturrecht keine Entsprechung finden⁴¹⁹. Auch dem Grundrechtskatalog der Bonner Verfassung liegen vorzugsweise Ideen des staatspolitischen Liberalismus, nicht aber solche des christlichen Naturrechts, zugrunde. Lediglich in den Artikeln 1 (Menschenwürde, Rechtsverbindlichkeit der Grundrechte), 6 (Schutz von Ehe und Familie; nichteheliche Kinder) und 7 (Schulwesen) sollen Gedanken christlich-naturrechtlichen Gehalts aufzeigbar sein, wie andererseits auch auf Gedanken sozialistischer Herkunft in den Artikeln 9 (Vereins- und Koalitionsfreiheit) und 12 (Berufsfreiheit) verwiesen wird. Insbesondere das personhafte Grundrecht der Menschenwürde, das in Kontrast zu dem sonst betont individualistischen Katalog des Grundgesetzes steht, ist wahrscheinlich dem Gedankengut des christlichen Naturrechts entnommen worden⁴²⁰. Die Gründung des Grundgesetzes auf naturrechtlichen Grundlagen kann demnach im Gegensatz zu Fraenkels Überzeugung wohl nicht angenommen werden.

Übertragbarkeit fremder Rechtssysteme

Fraenkel hat einen der Gründe für die in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erfolgte Abkoppelung Deutschlands von der Idee des christlichen Naturrechts und die dann folgende rechtspositivistische Ausprägung in der Eigenart des Rezeptionsprozesses einer fremden Rechtsordnung gesehen.

Nach der Ansicht Fraenkels hat Deutschland "zweimal in seiner Geschichte ... die Übernahme eines fremden Rechtssystems" vorgenommen: Einmal in Form der Totalübernahme des römischen Rechts, das andere Mal in Form der partiellen Übernahme des anglo-französischen Verfassungsrechts. Beide Male, so Fraenkel, seien die Rechtssysteme in Deutschland in erheblichem Maß gegenüber dem Original dogmatisiert und abstrahiert worden. Aus dieser Erfahrung hat Fraenkel die These abgeleitet, dass "die Tendenz zur Abstrahierung, Dogmatisierung und Systematisierung ... vermutlich eine notwendige Erscheinungsform eines jeden solchen Übernahmeprozesses" darstellt, "weil die Nuancen, die den konkreten Gehalt einer jeden Rechtsordnung und Rechtsübung kennzeichnen, so eng mit den besonderen Verhältnissen des Ursprungslands verknüpft sind, dass sie dem rezipierenden Land nichts oder wenig bedeuten".

⁴¹⁹Evers, Hans-Ulrich: Art 79 Abs. 3 GG, Rn. 139, in: Dolzer, Rudolf/Vogel, Klaus: Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Heidelberg 1999.

⁴²⁰ Zu den naturrechtlichen Grundlagen im Grundgesetz vgl. die Hinweise bei: Maunz, Theodor: Deutsches Staatsrecht, § 13 II 1, § 14 II 1.

Fraenkel belegt diese These empirisch: Das römische Recht in seiner klassischen Form hat sich, durchaus "entgegen den landläufigen Vorstellungen", ... weder durch übermäßige dogmatische Schärfe noch durch seinen systematischen und abstrakten Charakter" ausgezeichnet. Fraenkel verweist auf die Darlegungen von *Fritz Schultz*⁴²¹, der die Stärke des klassischen römischen Rechts "in seiner konkreten, die Besonderheiten des Einzelfalls in Rechnung stellenden, flexiblen Natur" gesehen hat; er hat weiter hinzugefügt, dass "nicht das römische Recht in seiner vor-byzantinischen Form, sondern das in Deutschland rezipierte römische Recht ... abstrakt, dogmatisch und systematisch" geworden ist⁴²². Aber auch die große Rechtssammlung der Spätantike, das Gesetzgebungswerk des Kaisers *Justinian*, ist nicht eigentlich eine Kodifikation im heutigen Sinne gewesen, vielmehr eine zusammenfassende Sammlung von Texten aus der gesamten römischen Rechtsgeschichte. Selbst der von der mittelalterlichen Universität gelehrte *Corpus Juris Civilis* war nicht frei von inneren Widersprüchen; demgegenüber bestand der große Wert, den der *Corpus Juris* als die gegenüber dem existierenden lückenhaften örtlichen Gewohnheitsrecht subsidiär geltende Rechtsordnung hatte, gerade in der reichen Kasuistik der römischen Quellen. Den Vorgang der eigentlichen Rezeption bildete erst eine Rechtsprechung, die ausgehend von der europäischen Wissenschaft des römischen Rechts und den materiellen Rechtssätzen der römischen Rechtssammlungen, diese Rechtssätze mit dem tatsächlichen Wirtschafts- und Sozialleben der Zeit in Verbindung setzte und anpasste. Was sich allerdings grundlegend wandelte, war die Auffassung in der Legitimation: Hatte noch das Hochmittelalter im Recht etwas unabänderlich Vorgegebenes gesehen, trat jetzt die dem römischen Recht eigene Interpretation des Rechts als Herrscherwillen in den Vordergrund. damit wurde die Tendenz zur Systematisierung verstärkt.

Ähnliches zeigt Fraenkel auch im Falle der teilweisen Übernahme anglo-amerikanischen Verfassungsrechts auf: "Die Übernahme englischer Staats- und Verfassungsinstitutionen in Kontinentaleuropa" habe zur "weitgehenden Abstrahierung" dieser Institutionen gegenüber den Ursprungsländern geführt. Als Beispiele führt Fraenkel Geschäftsordnungswesen, Gewaltenteilungslehre und Budgetwesen an. Das im anglo-amerikanischen Verfassungswesen so bedeutende Geschäftsordnungswesen sieht Fraenkel in Deutschland als stark vernachlässigtes Gebiet⁴²³; für den Bereich des Budgetwesens hat Fraenkel selbst aufgezeigt, dass auch noch in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1952 das Verfassungsgericht vor einer Einschränkung des freien

⁴²¹Schultz, Fritz: Grundprinzipien des römischen Rechts, 1934, Kapitel 4, S. 27 ff.

⁴²²Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 36.

⁴²³Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 38.

Initiativrechts einer Bundestagsfraktion zurückschreckte, das die Geschäftsordnung des Bundestages mit einem Vorschlag zur Deckung der Mehrausgaben notwendig verknüpfen wollte. Fraenkel hat aus diesem letzten Beispiel gefolgert, dass in Deutschland eine Regelung als mit grundlegenden Prinzipien des parlamentarischen Regierungssystems "unvereinbar" gilt, die in ähnlicher Weise in England mit unerheblichen Modifikationen "seit einer Zeitperiode in Kraft ist, zu der sich das Fraktionswesen erst in seinen Anfängen bemerkbar gemacht hatte und in der die typischen Erscheinungsformen des parlamentarischen Regierungssystems sich noch in einem embryonalen Entwicklungszustand befanden"⁴²⁴.

Zusätzlich weist Fraenkel, seine These auch mit modernen Beispielen unterfütternd, noch darauf hin, dass sich in denjenigen Ländern, die weite Teile des deutschen Rechts übernommen haben - genannt werden Japan und Korea - "Parallelerscheinungen" aufzeigen lassen: "Bei deren Handhabung" zeige sich eine "so starre, die rein dogmatisch-systematisch-abstrakten Aspekte der deutschen Rechtsordnung betonende Methode", dass diese Teile vom deutschen Original weitgehend abwichen⁴²⁵.

Diese These nochmals auf Deutschland angewendet, könnte mit als eine Erklärung für das Phänomen dienen, dass deutschem Denken nachgesagt wird, es sei stark an Prinzipien ausgerichtet. Doch sollte der im Kern sicherlich stimmige Grundgedanke Fraenkels auch nicht überhoben werden, zumal dieser Ansatz in keiner Weise erklärt, warum andere Länder, die ebenfalls eine Rezeption fremden Rechts vornahmen, nicht dem deutschen Beispiel entsprochen haben und den "Sonderweg" einschlugen: Mit der einzigen, allerdings bedeutenden Ausnahme Englands haben alle west- und mitteleuropäischen Länder diesen Vorgang mit vollzogen.

In seiner Darstellung des Phänomens des Rechtsstaates als einem Beispiel kann die Leistungsfähigkeit des vergleichenden Denkens Fraenkels aufgezeigt werden. Da er in der Emigration auch das anglo-amerikanische Rechtsdenken bis in die Einzelheiten studiert hat, ist er in der Lage, dieses dem europäischen Rechtssystemdenken gegenüber zu stellen und große Linien anzugeben: Der deutsche Begriff "Rechtsstaat" sei nichts anderes als eine mehrerer unterschiedlicher Erscheinungsformen, in denen sich eine im Grundsatz gleiche Grundidee verkörpert habe; Entsprechungen seien in England die "Rule of Law", in Amerika die "Supremacy of Law" und in Frankreich das "Droit

⁴²⁴Fraenkel, Ernst: *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 17.

⁴²⁵Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 38.

Administrativ". Diese Erscheinungen fasst Fraenkel unter der Bezeichnung "Rule of Law" zusammen, weil England das Ursprungsland dieser Idee ist⁴²⁶.

Zumindest bei rechtlicher Betrachtung muss diese Behauptung zunächst überraschen. Fraenkel selbst stellt an anderer Stelle die Unterschiede zwischen "Rechtsstaat" und "Rule of Law" deutlich heraus und weist auf "grundverschiedene Einzelheiten" beider Erscheinungen hin: In einer Gegenüberstellung zeigt Fraenkel auf, dass noch vor dem Ersten Weltkrieg die jeweiligen kennzeichnenden Merkmale des deutschen Rechtsstaates und der amerikanischen Rule of Law in direktem Widerspruch zueinander standen. Hier sei beispielsweise nur darauf hingewiesen, dass die kontinentaleuropäischen Vorstellungen des Verwaltungsrechts und einer eigenen Verwaltungsgerichtsbarkeit dem angloamerikanischen Rechtsempfinden, das durch die Formel "The King can do no wrong" gekennzeichnet war, lange vollständig unbekannt blieb und in fundamentalem Widerspruch zu den dortigen Traditionen und Gebräuchen stand; erst nach dem Zweiten Weltkrieg trat hier ein Wandel ein⁴²⁷.

Politische Soziologie

Die pluralistische Gesellschaft als soziologische Grundlage der Politischen Soziologie im Verständnis Fraenkels

"Im Gegensatz zu dem aus einer Interessenvertretung erwachsenen und daher am Leitbild der Gesellschaft ausgerichteten Repräsentativsystem ist das aus der Versammlung aller Aktivbürger erwachsene plebiszitäre Regierungssystem am Leitbild der Gemeinschaft orientiert"⁴²⁸.

Diese an dem *Tönniesschen* Theorem von Gemeinschaft und Gesellschaft orientierte Gegenübersetzung von Plebiszit und Repräsentation kann als die Brücke zwischen der Soziologie und dem politiksoziologischen Verständnis Fraenkels angesehen werden. Soziologischer Ausgangspunkt ist das Verständnis des *Tönniesschen* Theorems: "Gesellschaft und Gemeinschaft sind nicht beziehungsweise wissenschaftliche Kategorien, sondern soziologische Strukturen, deren Entstehung, Entwicklung und Untergang an

⁴²⁶Fraenkel, Ernst: "Rule of Law" in einer sich wandelnden Welt. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 265.

⁴²⁷Fraenkel, Ernst: Das amerikanische Regierungssystem, a.a.O., S. 198 f. Fraenkel zitiert den einflussreichen angloamerikanischen Verfassungsrechtler Dicey.

⁴²⁸Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 114.

exakt nachweisbare Prämissen gebunden sind⁴²⁹". Wenn der begrenzte soziale Rahmen berücksichtigt wird, der nach dem *Tönniesschen* Theorem der realen, organischen, auf dauerndes echtes Zusammenleben gegründeten Gemeinschaft eigen ist, wird die Überzeugung Fraenkels verdeutlicht, dass das der Gemeinschaft entsprechende plebiszitäre Regierungssystem für die aus getrennten, weitgehend selbständigen und isolierten Individuen bestehende Gesellschaft nicht mehr passend ist. Zugleich erklärt sich aufgrund des ideellen, mechanischen Charakters, den die Gesellschaft nach *Tönnies* hat, die Konsequenz, dass auch das der Gesellschaft zukommende politische System auf dem "Kürwillen" beruhen muss und demnach nicht ausschließlich aus einem organischen Verständnis heraus entsteht, sondern ein gedankliches Konstrukt darstellt, das auf Konvention und naturrechtlichen Grundlagen beruht. Von dieser Anlehnung an die Vorgaben von *Tönnies* erklärt sich dann in Fortführung der Gedanken Fraenkels letztlich auch der Begriffsapparat einer modernen soziologisch orientierten Politikwissenschaft, die nicht mehr die auch von Fraenkel zeitweise gewählte Unterscheidung zwischen dem "klassischen" und dem "Konkurrenzmodell" der Demokratie zugrundelegt, sondern grundlegend zwischen plebiszitären und repräsentativen Komponenten in der Strukturanalyse der Demokratie differenziert.

Das Denken Ernst Fraenkels erscheint deshalb so stark soziologisch orientiert, weil es die Realität der modernen Industrie- oder Dienstleistungsgesellschaft mit ihrer pluralistischen Aufspaltung und nicht ein optimiertes, aber irreales Gesellschaftsbild zum Ausgangspunkt der wissenschaftlichen Betrachtung demokratischer parlamentarischer Politik macht. Die mit empirischer soziologischer Forschung belegte Realität bildet für Fraenkel das Fundament seines politikwissenschaftlichen Denkens.

Fraenkel entnimmt der soziologischen Forschung, dass der pluralistische Gesellschaftsaufbau nicht im liberalistischen Sinn individuell, sondern eben kollektiv, in Gruppen und Verbänden, erfolgt. Allerdings vermag die Terminologie zu verwirren: Es wäre eine grobe Fehlinterpretation des Denkens Fraenkels, darunter zentral gelenkte Kollektive nach dem Muster der Einheitsparteistaaten zu verstehen; nichts läge den gesellschaftspolitischen Absichten Fraenkels jedoch ferner. Der bestimmende Wesenszug der Fraenkelschen "Kollektive" ist vielmehr deren Autonomie. Fraenkel hat die Bedeutung der Lobbys und der Pressure Groups für die Staaten des Typs westliche Demokratien hervorgehoben und dabei beklagt, dass die Problematik der "Eingliederung der Interessenverbände in den Prozess demokratischer Willensbildung"

⁴²⁹Freyer, Hans: *Soziologie als Wirklichkeitswissenschaft*, a.a.O., S. 189 ff.

nicht nur in Deutschland, sondern insgesamt in den westlichen Demokratien "nicht gelöst, ja weitgehend noch nicht in seiner vollen Bedeutung erkannt" worden ist⁴³⁰.

Insbesondere den Gewerkschaften hat Fraenkel bescheinigt, "die pluralistischen - und was dasselbe bedeutet - die anti-totalitären Sozialgebilde par excellence" zu sein. Dabei hat er aber deutlich aufgezeigt, dass dies nur für "echte" Gewerkschaften gilt, und das sind nach seinem Verständnis solche, die "in der Theorie das Prinzip erfassen und in der Praxis betätigen, dass ihrer Betätigung immanente Schranken gesetzt sind, die sich aus der Notwendigkeit ergeben, die Gebote des Gemeinwohls zu beobachten". Fraenkel hat die Folgen vorhergesehen, die sich aus einer Missachtung dieses Postulats ergeben: "Versagen sie hier, so werden sie über kurz oder lang durch Einführung der Zwangsschlichtung zu Hilfsorganen eines Staates degradiert, der aufgehört hat, die Merkmale eines pluralistischen Staates zu tragen und zumindest potentiell die Merkmale eines totalitären Staates besitzt"⁴³¹.

Die Einteilung der politischen Systeme bei Ernst Fraenkel

Fraenkel war einer der ersten Wissenschaftler, die auf der Grundlage soziologischer Erkenntnisse die deutsche Politische Soziologie angelegt und ausgebaut haben. Dabei ist Fraenkels Orientierung an dem Theorem "Gemeinschaft und Gesellschaft", das seit seiner Aufstellung durch *Ferdinand Tönnies* ein Grundproblem soziologischer Forschung bildet, unverkennbar. Zugleich hat Fraenkel die Einteilung politischer Systeme aus dem Gegensatz von Demokratien und Diktaturen heraus vorgenommen. Fraenkel hat die Bedingungen zusammengestellt, die "erfüllt sein müssen, damit von einer normalen, einer gesunden demokratischen Verfassungsordnung gesprochen werden kann".

Dabei ist, so Fraenkel, offensichtlich, dass "die Antwort ... verschieden ausfallen" wird, "je, nachdem, ob man sich im Prinzip zu der klassischen oder zu der Konkurrenztheorie der Demokratie bekennt oder beide verwirft und eine dritte Demokratietheorie akzeptiert." Sowohl die "klassische" als auch "eine jede vertiefte Konkurrenztheorie ... operieren übereinstimmend mit dem Begriff des consensus omnium". Doch wird unter diesem Begriff fundamental Unterschiedliches verstanden: Während die klassische Theorie mehr dazu neigt, dass "der consensus automatisch aus dem Bewusstsein der Zugehörigkeit zu einer existenziell homogenen demokratischen strukturierten

⁴³⁰Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*. a.a.O., S. 44.

⁴³¹ebda.

Gemeinschaft erwächst", tendiert die Konkurrenztheorie dazu, dass "der consensus aus der übereinstimmenden Anerkennung eines Minimums allgemein gültiger Verfahrens- und Verhaltensregeln entsteht, deren Respektierung in der Option für eine demokratisch strukturierte Gesellschaft notwendig eingeschlossen ist". Damit ist auch erklärbar, warum die klassische Theorie von der "Existenz eines vorgegebenen Volkswillens" ausgeht, während die Konkurrenztheorie die "Geltung einer vorgegebenen Wertordnung" voraussetzt⁴³².

Fraenkel hat die klassische Demokratietheorie abgelehnt, weil sie nach seiner Auffassung zwar von ihrer theoretischen Anlage her in sich logisch konsequent ist, tatsächlich aber von Voraussetzungen ausgeht, die auf die moderne Gesellschaft nicht zutreffen: Die Vorstellung eines "alle Bereiche des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens erfassenden Gemeinwillens" ist nach Fraenkel "unrealistisch" und die zusätzliche Vorstellung, dass dieser "universale Gemeinwille notwendigerweise das bonum commune zu verwirklichen in der Lage sei", gehört für ihn "in den Bereich der Utopien".

Auch die von *Gerhard Leibholz* entwickelte modifizierte Form der klassischen Demokratietheorie hat Fraenkel abgelehnt. Sie enthalte das Vertrauen auf mehrere, dem "Volksg Geist" korrespondierende "Parteigeister" und versuche, durch "Abhaltung von internen Parteiplebisziten" und durch "Verwendung demoskopischer Untersuchungen" den Willen der Mehrheit der Parteimitglieder "als für Parlament und Regime bindende Richtschnur bei der Entscheidung konkreter politischer Fragen zu verwenden". Dadurch, so Fraenkel, kann jedoch das "für das Funktionieren des Parteienstaats unentbehrliche geschlossene Handeln der Parteien" nicht erreicht werden; dieses Handeln wird vielmehr nur dann erzielt, "wenn es dort verbürgt ist, wo es in Erscheinung zu treten hat: Im Parlament."⁴³³

Andererseits hat Fraenkel auch die von ihm favorisierte Konkurrenztheorie kritisch hinterfragt und sie dahin untersucht, ob sie nicht "übersieht", dass "auf die Dauer kein Staat bestehen kann, wenn in ihm nicht ein genuiner Gemeinwille seiner Bürger lebendig ist". Fraenkel hat aber hervorgehoben, dass eine Bedeutsamkeit der Konkurrenztheorie darin liegt, dass sie "die Unentbehrlichkeit eines solchen nichtkontroversen Sektors von Staat und Gesellschaft" nicht bestreitet, die "Wirksamkeit des Gemeinwillens" aber nicht dadurch zu gefährden sucht, dass "sie ihm

⁴³²Fraenkel, Ernst: *Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 63.

⁴³³Fraenkel, Ernst: *Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 64.

eine universale Bedeutung beimisst". Der richtige Umgang mit der Vorstellung des Gemeinwillens, der verhindern soll, dass "die Vorstellung des Gemeinwillens zu einer Utopie verblasst", erfordert somit innerhalb der Gesellschaft auch das Bewusstsein, dass "es weite Gebiete der Sozialordnung gibt, über die man abstimmen muss, weil sich die Bürger über ihre Ausgestaltung nicht einig sind." So wird in der pluralistischen Demokratie die Tatsache offen anerkannt, dass "es neben dem nicht-kontroversen Sektor einen weiteren Sektor des Gemeinschaftslebens gibt, einen Sozialbereich, in dem ein consensus omnium nicht besteht, ja nicht einmal bestehen soll: Der Bereich der Politik"⁴³⁴.

Von dieser Grundhypothese ausgehend hat Fraenkel die Anlage seines politiksoziologischen Konzeptes entwickelt. Er hat sich nicht auf einen engen, abstrakt-politischen Bereich beschränkt, sondern hat die Politische Soziologie in das gesellschaftliche Umfeld eingestellt: Nach der politiksoziologischen Theorie Fraenkels ist es notwendig, demokratische Elemente nicht nur auf die politische Gleichberechtigung zu beschränken, sondern sie auch auf die soziale Ebenbürtigkeit zu erstrecken. Andernfalls entsteht die Gefahr, dass eine demokratische Institution aufgrund der andersartigen gesellschaftlichen Struktur von den Mitgliedern der Gesellschaft abgelehnt wird. Dies trifft beispielsweise dann zu, wenn ein Staat, der in sich die Merkmale eines Kastenstaates trägt, demokratische Wahlen einführt: "In einem Kastenstaat ist für die herrschende Schicht ein demokratisch gewähltes Parlament ein Stein des Anstoßes, weil sie sich allein schon durch die Gewährung des gleichen Wahlrechts an alle Bevölkerungsschichten herausgefordert und gedemütigt fühlt; bei Geltung des gleichen Wahlrechts wird seitens der beherrschten Schicht der Fortbestand des Kastenstaats als eine Herausforderung angesehen, weil sie sich durch die Diskrepanz zwischen staatlicher und Sozialverfassung provoziert und betrogen fühlt"⁴³⁵.

Fraenkel hat in seiner Demokratietheorie aber auch aufgezeigt, dass sowohl dem repräsentativen als auch dem plebiszitären Regierungssystem in reiner Form "die Gefahr der Selbstaufhebung" droht: Das repräsentative Regierungssystem trägt in sich die Gefahr, das "Herrschaftsinstrument einer politischen Klasse" zu werden und den repräsentativen Charakter seiner souveränen Repräsentationsorgane zu verlieren, weil diese in "Isolation, Kooptation und Korruption zu einer Clique" erstarren; das Risiko dieses Systems liegt in der Oligarchie. Demgegenüber neigen die Anhänger des plebiszitären Regierungssystems dazu, eine jede repräsentative Institution mit

⁴³⁴ebda.

⁴³⁵Fraenkel, Ernst: *Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 107.*

Misstrauen zu betrachten, weil das Regieren als Vollzug des einheitlichen Volkswillens verstanden wird. Daher wird eine "plebiszitär organisierte politische Gemeinschaft" eher als eine repräsentative Gemeinschaft dazu neigen, "sich mit einer den Gesamtwillen symbolisierenden Repräsentation durch eine Einzelperson abzufinden als eine die gesellschaftliche Differenzierung reflektierende Repräsentation durch ein Parlament hinzunehmen". Damit sind die Gefahren der "reinen Demokratiemodelle" aufgezeigt: Ein absolutes repräsentatives System tendiert zur Oligarchie, ein absolutes plebiszitäres System tendiert zur cäsaristischen Diktatur"⁴³⁶. Aus der Erkenntnis dieser Tendenz heraus plädiert Fraenkel für eine "gemischte Verfassung", in der Elemente der beiden Typen enthalten sind. Die historische Parallele ist der Gedanke einer gemischten Verfassung bei *Aristoteles*.

Fraenkels Darstellung der Politischen Soziologie

Die Auswirkungen der soziologischen Prägung sind auf wesentlichen einzelnen Gebieten der politiksoziologischen Konzeption Fraenkels aufzeigbar. Auch wenn einzelne Einblicke in das gelegentlich unübersichtliche und manchmal auf den ersten Ansatz nicht ganz leicht verständliche politiksoziologische Werk Fraenkels einen aufzählenden Charakter nicht vermeiden können, wird in den folgenden ausgewählten Beispielen als Schwerpunkt jedes Mal der Versuch unternommen, die entsprechende soziologische Fundierung herauszuarbeiten: Hierin, und nicht in dem Anspruch einer vollständigen Darstellung des politikwissenschaftlichen Werkes von Ernst Fraenkel, liegt das Ziel des folgenden Abschnitts.

Fraenkel hat in tiefgreifenden historischen Betrachtungen herausgestellt, dass politische Denker Europas und der USA in ganz unterschiedlicher Weise mit der soziologischen Realität umgegangen sind. Fraenkel belegt seine These anhand von ihm gewählter Beispiele, die aufzeigen, dass sich das europäische Verfassungsdenken mehr an der Idee gesellschaftlicher Homogenität orientiert hat, während das angloamerikanische Verfassungsdenken stärker an der gesellschaftlichen Realität orientiert war.

Mit den Revolutionen beseitigte der "alte Kontinent" die ständische Gliederung der Gesellschaft, die sich über Jahrhunderte als "ein Verfassungselement von äußerster Stabilität" erwies und damit "die soziale Voraussetzung der früheren

⁴³⁶Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 117.

Verfassungskontinuität" gebildet hatte⁴³⁷. Auslöser der Revolutionen war der Konflikt der starren ständischen Ordnung mit den dynamischen sozialen Kräften, die unter der Privilegienordnung des Absolutismus in recht willkürlich bestimmten sozialen Monopolen gebunden wurden, dann aber als "Kapitalismus" und "Proletariat" in der ständischen Gesellschaft "überhaupt keinen Platz hatten". Der alte Ständestaat wurde zwischen Absolutismus und Liberalismus zerrieben: "Die Durchsetzung der Rechtsgleichheit im privaten und öffentlichen Recht schuf ohne Rücksicht auf den Stand gleiche Chancen und den Raum für Wettbewerb in Wirtschaft, Gesellschaft und öffentlicher Ordnung"⁴³⁸.

Seither wurde in der Sozialtheorie die gesellschaftliche Realität immer wieder an Modellen und Entwürfen gemessen, denen die Vorstellung einer idealen, homogenen Gesellschaft zugrundelag. Der Hintergrund für diese Betonung der Homogenität liegt nicht zuletzt auch in einem starken Hang zur abstrakt-systematischen Methodik, den vor allem das 19. Jahrhundert infolge des technischen und naturwissenschaftlichen Fortschritts aufwies. Die Vorstellung, der Mensch sei uneingeschränkt sozial erziehbar und zu einem optimalen Gesellschaftswesen formbar, wurde zum bestimmenden Moment; vor allem über die "Bildung" sollte dies erreicht werden.

Dabei sind diese Denkströmungen gelegentlich auch von dem Vorwurf nicht ganz freizusprechen, die Methode logisch-systematischen Denkens zum Selbstzweck erhoben und damit den eigentlichen Charakter der Logik als Hilfsmittel missachtet oder gar verkannt zu haben: Die Logik als eine hohe Leistung des Denkens wurde als absolut höchste Leistung des Menschen überhaupt betrachtet und in Konsequenz hierzu die Konzeption in sich reiner, logisch aufgebauter gesellschaftlicher Systeme als die vollendete Lösung der gesellschaftlichen Probleme angesehen. Dabei musste sich die gewünschte innere Geschlossenheit eines solchen Systems im theoretischen und praktischen Vergleich mit anderen Modellen allzu oft als ein Extrem erweisen: Je pluralistischer sich die gesellschaftliche Realität erwies, desto krasser mussten die Ansprüche dieser an der Homogenität ausgerichteten Denkrichtungen und die Wirklichkeit auseinanderfallen.

In der Praxis bestand für ein vorwiegend auf die geschlossene Systematik zielendes politisches Denken damit im Regelfall die Gefahr, dass die behauptete oder postulierte gesellschaftliche Homogenität mit gerade denjenigen politischen Zielen unterlegt

⁴³⁷Pikart, Eberhard: Ständestaat. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, S. 291.

⁴³⁸Pikart, Eberhard: Ständestaat. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, S. 292.

wurde, die die Ansichten der gesellschaftlichen Gruppe bildeten, von der die Homogenitätsauffassung vertreten wurde. Dies führte dazu, dass von den einzelnen politischen Standpunkten aus betrachtet eine befriedigende gesellschaftliche Ordnung nur dann als erreicht angesehen wurde, wenn die politischen Ziele der jeweiligen Gruppe konsequent ohne Abstriche verwirklicht worden waren. Das sich diese Konzepte damit von der pluralistischen gesellschaftlichen Realität entfernen mussten, liegt auf der Hand. Gleichzeitig wurden aber an der objektivierten "Wissenschaftlichkeit" der einzelnen Theorien keinerlei Abstriche gemacht. Daraus ergaben sich gesellschaftspolitische Konflikte, die von miteinander unvereinbaren, aber zum Dogma erhobenen Positionen ausgingen und mit der Intensität von Glaubenssätzen verfochten wurden.

Fraenkel weist auf die Bedeutung hin, die diese "Glaubenssätze" in der politischen Theorie erhalten haben und zeigt dies an historischen Beispielen auf: Die "Vorstellungen über die Defekte einer wahren Demokratie", die die Initiatoren der jakobinischen Verfassung von 1793 begründet haben, haben sich als weit dauerhafter erwiesen als "die Struktur" dieser Verfassungsordnung; während somit die Verfassungsordnung allzu häufig "mit Entschiedenheit" abgelehnt worden ist, wurden die ihr zugrundeliegenden Vorstellungen und Ideen allzu oft "unkritisch" übernommen⁴³⁹. Fraenkel hat dargestellt, dass die rationale Demokratietheorie "indirekt auf Rousseau" zurückgeht; in England werden die mit ihr verbundenen Vorstellungen als "radical" bezeichnet⁴⁴⁰.

Im Gegensatz hierzu steht das englische und amerikanische Verfassungsdenken, das sich nicht an idealen Gesellschaftsmodellen orientierte und deshalb sehr viel bereitwilliger auf reale gesellschaftliche Bedingungen reagiert hat. Hier konnte sich ein politisches Denken entwickeln, das an die gesellschaftliche Realität angelehnt war und sich ihr nicht, bewusst oder unbewusst, widersetzt hat. Hinzu kam, dass aufgrund der historischen Entwicklung religiöse Konflikte in England und Amerika nicht mehr so unmittelbar mit der gesellschaftlichen Realität verbunden waren, wie dies für Europa der Fall war, und dass dort deshalb auch die Neigung fehlte, politische und gesellschaftliche Konflikte in dem Maß mit quasi-religiöser Inbrunst zu verfechten, wie dies die europäische Entwicklung kennzeichnete.

⁴³⁹Fraenkel, Ernst: *Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 61.

⁴⁴⁰Fraenkel, Ernst: *Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 104.

Einzelne Inhalte der Politischen Soziologie als Demokratielehre

Was Demokratie ist, lässt sich nicht in einer einfachen Definitionsformel verdichten. Im Werk Fraenkels wird die Beschreibung der Demokratie auch durch die Darstellung einzelner Inhalte vorgenommen. Von daher ergibt sich die Ausbildung der Demokratietheorie Fraenkels, in der er den Schwerpunkt auf das Zustandekommen verantwortlicher und zurechenbarer Entscheidungen legt.

- ***Integration***

Die Bedeutung der Integration für politische Systeme ist bereits in den ersten Jahren der Weimarer Republik hervorgehoben worden. *Rudolf Smend* hat unter Integration die "Herstellung oder Entstehung einer Einheit oder Ganzheit aus einzelnen Elementen verstanden, so dass die gewonnene Einheit mehr als die Summe ihrer vereinigten Teile ist"⁴⁴¹. Im Jahr 1923 hat er aufgezeigt, dass die Systeme des Parlamentarismus und der Demokratie auf unterschiedlichen Integrationsfaktoren beruhen: Die Demokratie integriert sich "durch die Existenz vorgefundener Werte und Wahrheiten", während im Parlamentarismus "die Resultante der allgemeinen staatlichen Richtung in einem Vorgang der Auseinandersetzung von Gegensätzen immer wieder neu gewonnen werden" muss⁴⁴². Damit ist die Integration als Bestandteil der Demokratielehre schon vor der Ausbildung spezieller Integrationstheorien, die eine Blütezeit von Mitte der 40er Jahre bis in die 70er Jahre hinein erlebten, erkannt worden⁴⁴³.

Dieses integrierende Korrektiv, das über der Gewährung des freien Spielraums der Kollektivinteressen steht, hat Fraenkel als einen "essentiellen Bestandteil der westlichen Demokratie" bezeichnet. Von ihm ist damit insbesondere die "generelle Anerkennung" der bindenden Regeln des Naturrechts gemeint: Diese Anerkennung "eines Minimums allgemeingültiger Prinzipien ist unerlässlich, damit die öffentliche Meinung die Grundlagen der Existenz der Interessenverbände und diese selber die Grenzen ihrer Betätigungsmöglichkeiten zu erkennen vermögen". Die durch den Rahmen des Naturrechts begrenzte Tätigkeit bewirkt zugleich, dass die westlichen Demokratien es ablehnen, "die Träger kollektiver Interessen gleichzuschalten oder auszuschalten, weil

⁴⁴¹Smend, Rudolf: *Integration*. In: *Evangelisches Staatslexikon*, Stuttgart 1987, S. 1354-1357.

⁴⁴²Smend, Rudolf: *Die politische Gewalt im Verfassungsstaat*. In: *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlin 1955, S. 85 (zuerst 1923).

⁴⁴³Hierzu Bergmann, Kristin: *Integrationstheorien*. In: *Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Politische Theorien*, S. 214.

sie darauf vertrauen, dass das Gemeinwohl nicht trotz der Betätigung, sondern geradezu dank der Mitwirkung von Interessenverbänden zustande zu kommen vermag. Dieses Vertrauen ist auf die Annahme gestützt, dass auch in der Gegenwart die regulative Idee des Gemeinwohls genügend Überzeugungskraft besitzt, um eine Atomisierung der pluralistischen Gesellschaft zu verhindern". So bilden "die Existenz von Interessengruppen" und "die Geltung eines Naturrechts" einander "korrespondierende Bestandteile einer jeden modernen Staats- und Gesellschaftsordnung, die nicht vom totalitären Bazillus infiziert ist". Der pluralistische Staat stellt damit "ein moralisches Experiment" dar, das "jeden Tag von neuem gewagt werden muss"⁴⁴⁴.

Die naturrechtliche Basis des plebiszitären Systems geht davon aus, dass das Volk zwar die Souveränität besitzt, aber trotzdem an "allgemeingültige Maximen" gebunden ist. Diese "Quadratur des politischen Zirkels" ist nur dann aufzulösen, wenn "man an das Dogma der Unfehlbarkeit des Volkes glaubt und sich dieser Glaube in der politischen Realität bewährt". Verwirklicht sich dieser Glaube in der Realität nicht, "bleibt nur übrig, das Misslingen des Experiments entweder auf die Irrtümlichkeit der Prämissen oder auf die Ungunst der äußeren Verhältnisse zurückzuführen. Aus dem Drang, diese Spannung zu überwinden, erwächst der Ruf nach der Erziehungsdiktatur, die dazu berufen ist, die sozialökonomischen und moralisch-intellektuellen Voraussetzungen für die Verwirklichung der plebiszitär-legitimierten, eschatologisch orientierten 'herrschaftslosen' Volksherrschaft zu legen. ... Die Suspension der unvollkommenen gegenwärtigen zwecks Verwirklichung einer vollkommenen künftigen plebiszitären Demokratie stellt für das aufklärerische Denken einen vermeidbaren Notstand, für das dialektische Denken eine unvermeidliche Notwendigkeit dar"⁴⁴⁵.

Als mindestens ebenso wesentlich wie den kontroversen Sektor, in dem die politische Auseinandersetzung stattfindet, wertet Fraenkel den "nicht-kontroversen Sektor", der die für die Gesellschaft fundamental wichtigen Prinzipien enthält. Fraenkel ortet diesen Bereich, "der sich unschwer empirisch nachweisen lässt", im kollektiven Bewusstsein, "vor allem" aber "im kollektiven Unterbewusstsein": Hier ist eine "Tradition" vorhanden, die bewirkt, "dass zahlreiche Fakten, Verhaltensweisen, Beurteilungsmaßstäbe Institutionen und soziale Gebilde als selbstverständlich hingenommen werden", obwohl sie früher im eigenen Gebiet und auch in der Gegenwart noch in anderen Ländern umstritten sind. Fraenkel zählt beispielsweise zu ihnen das Prinzip der Mehrheitsentscheidung sowie die "Gleichheit vor dem Gesetz",

⁴⁴⁴Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 46.

⁴⁴⁵Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 116.

die Grundsätze des demokratischen Wahlrechts, das Prinzip der Sozialversicherung, die religiöse Neutralität des Staates, die "Unzulässigkeit der Folter", das öffentliche Gerichtsverfahren, "die Schulpflicht", die vom Staat gewährleistete Freiheit des Unterrichts, die "Zivilehe" und anderes mehr⁴⁴⁶

Fraenkel plädiert für eine Position des politischen Denkens, die nicht an einem Extrem ausgerichtet ist. Als eine wesentliche Aufgabe muss untersucht werden, ob und wie sich die Umsetzung des in der Verfassung vorgegebenen Modells der politischen Ordnung realisieren lässt. Ausgehend vom Modell des pluralistisch-sozialen Rechtsstaats fügen sich dabei im Denken Fraenkels zwei eigentlich unterschiedliche Ansätze zusammen. Ein der "offenen Gesellschaft" entsprechendes "pluralistisches Gemeinwesen" muss, um den "formalen Voraussetzungen" des Pluralismus Genüge zu leisten, ein "Rechtsstaat" sein⁴⁴⁷. Hinter der Idee des Rechtsstaats steht jedoch, wie Fraenkel an anderer Stelle ausgeführt hat, nicht nur die Ablehnung jeder Form des Totalitarismus, sondern mit dem Bekenntnis zum Prinzip der "vorbehaltlosen Unverletzlichkeit des Rechts" auch ein Eintreten für den "toleranten Staat", der sich in Fragen der Religion und der Weltanschauung neutral verhält⁴⁴⁸. Andererseits muss ein der offenen Gesellschaft entsprechendes pluralistisches Gemeinwesen, um den "materialen Erfordernissen" des Gemeinwesens Genüge zu leisten, ein Staat sein, der "keinen agnostischen Charakter trägt, der sich vielmehr in seinem Grundrechtskatalog zu einem Wertsystem bekennt, dessen wirksame Geltung er durch die Verfassungsgerichtsbarkeit institutionell garantiert"⁴⁴⁹. Damit wird für die Politische Soziologie "jene Integration normativen und empirischen Denkens" kennzeichnend, die "ein wissenschaftliches Vordenken von konkreten Verfassungsreformen" nur dann ermöglicht, wenn ihm "eine wissenschaftliches Nachdenken über abstrakte Verfassungsprinzipien vorausgegangen ist"⁴⁵⁰.

⁴⁴⁶Fraenkel, Ernst: Strukturanalyse der modernen Demokratie. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 429.

⁴⁴⁷Fraenkel, Ernst: Die Wissenschaft von der Politik und die Gesellschaft. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 342.

⁴⁴⁸Zur Bedeutung einer "agnostischen" Haltung des Rechtsstaats vgl.: Fraenkel, Ernst: "Rule of Law" in einer sich wandelnden Welt. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 273 f.

⁴⁴⁹Fraenkel, Ernst: Die Wissenschaft von der Politik und die Gesellschaft. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 342.

⁴⁵⁰Fraenkel, Ernst: Die Wissenschaft von der Politik und die Gesellschaft. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 343.

- ***Gemeinwohl***

Unter dem Begriff "Gemeinwohl" kann nur ganz allgemein das Wohl einer in gegenseitiger Verflechtung ihrer Daseinsgestaltung und Bedürfnisbefriedigung lebenden Vielheit von Menschen verstanden werden. Der "zwischen politischer Philosophie und praktischer Politik" stehende Begriff des Gemeinwohls "wird verwandt zur Benennung eines allgemeinen Zweckes oder gemeinsamer Ziele bzw. Werte, zu deren Verwirklichung Menschen in einer Gemeinschaft zusammengeschlossen sind"⁴⁵¹. Für die Gesellschaftstheorie stellt sich die Problematik, dass mit zunehmender sozialer Differenzierung die Gewähr, auf dem Weg des Gemeinwillens dem Postulat der Verwirklichung des Gemeinwohls Rechnung zu tragen, immer geringer wird. Aus dieser Spannung heraus resultiert eine der großen Auseinandersetzungen in der Gesellschaftslehre, die von dort aus in die Politik und in die Staatswissenschaften hinein ausstrahlt.

In der Theorie wird zwischen normativ-apriorischen Gemeinwohlbegriffen und aposteriorischen Begriffen, die dynamisch-historisch und stärker individualistisch am Interesse und Wohlergehen des einzelnen orientiert" sind und " auf das empirisch her- und feststellbare Wohl aller zielen", unterschieden⁴⁵².

Im Abendland hat seit dem Ursprung des Christentums eine Spannung zwischen Person und Gesellschaft bestanden. Das Gemeinwohl als "guter Zustand aller Menschen" wurde als ein anzustrebender, aber nicht gegebener Zustand empfunden, in der Terminologie Fraenkels als eine "regulative Idee"⁴⁵³. Den klassisch-philosophischen Konzeptionen bei *Aristoteles* und *Plato* kommen Vertreter der westdeutschen Nachkriegspolitikwissenschaft nahe, die sich beispielsweise wie *Wilhelm Hennis* von den Ideen des guten, tugendhaften Lebens und des Rechts leiten lassen. Diese Spannung ist durch die Gesellschaftslehre *Rousseaus* aufgehoben worden, der die Religion nicht mehr als eine "Sache des Glaubens", sondern "nur noch des Gefühls" angesehen hat. Damit ging für *Rousseau* der Mensch völlig im Gemeinwillen auf und die Erfüllung des gesellschaftlichen Willens wurde "identisch mit der Freiheit"⁴⁵⁴. *Rousseau* erkannte damit der Volkssouveränität die einzige und zugleich höchste Kompetenz zu und setzte

⁴⁵¹Schultze, Rainer-Olaf: *Gemeinwohl*. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Politische Theorien*, a.a.O., S. 137.

⁴⁵²ebda.

⁴⁵³Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 42.

⁴⁵⁴v. d. Gablentz, Otto Heinrich: *Gesellschaftslehre*, in: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl-Dietrich (Hrsg.): *Staat und Politik*, a.a.O., S. 91.

ihr keine Grenzen, weder naturrechtlicher noch religiöser Art⁴⁵⁵. Wenn aber die Volkssouveränität die unbeschränkte, höchste Instanz darstellt, ist der Gemeinwille die alleinige Grundlage des Gemeinwohls: Das Gemeinwohl wird damit von der "regulativen Idee" zu einer empirisch nachprüfbaren "sozialen Realität"⁴⁵⁶.

Wenn das Gemeinwohl tatsächlich eine soziale Realität darstellt, muss alles ausgeschlossen werden, was die Bildung des Gemeinwohls zu beeinträchtigen in der Lage ist. Die Gesellschaft muss daher monistisch aufgebaut sein, um die Bildung eines möglichst einheitlichen Gemeinwillens zu erreichen und nicht in eine Diktatur der Mehrheit abzugleiten. Dies ist der Hintergrund der Vorstellung, "die Verwirklichung des Gemeinwohls setze die gewaltsame Begründung eines homogenen Gemeinwillens durch Umformung der pluralistischen in eine monistische Gesellschaft voraus"⁴⁵⁷. *Rousseaus* Lehre, die mit seiner "widersprüchlichen Gemeinwohlkonzeption" eine "Sonderstellung unter den apriorischen Konzeptionen von Gemeinwohl" eingenommen hat, hat gleichwohl ausschlaggebende Bedeutung erlangt⁴⁵⁸. Diese gewaltsame Umformung erfolgt auf dem Weg der Erziehungsdiktatur: "Der Ruf nach der Erziehungsdiktatur basiert auf der These, dass in einer pluralistischen Gesellschaft die desintegrierenden Kräfte zu stark sind, um die autonome Bildung eines Staatswillens zu ermöglichen, der den Anforderungen des Gemeinwohls Genüge tut. Daher sei es", so die Überzeugung der Verfechter dieser Richtung "mindestens bis zur Etablierung einer monistischen Gesellschaftsordnung unumgänglich, die Formung des Staatswillens heteronomen Kräften zu übertragen." Fraenkel unterscheidet demgegenüber zwischen dem Charakter des Gemeinwillens, den er ideologisch analysiert, und dem "bindenden Charakter der Gebote des Gemeinwohls", das er als Grundvoraussetzung der Gesellschaft anerkennt: "Die Idee eines demokratischen pluralistischen Rechtsstaats hört auf, ein Paradox zu sein, wenn wir uns von der fixen Idee lösen, dass das Gemeinwohl nur als Reflex, als Überbau eines uniformierten und reglementierten Gemeinwillens denkbar sei"⁴⁵⁹.

Fraenkel erkennt, dass eine "allseits befriedigende Definition des Gemeinwohls" bisher nicht hervorgebracht worden ist. Er versteht darunter "eine in ihrem Kern auf einem als allgemein gültig postulierten Wertkodex basierende, in ihren Einzelheiten den sich

⁴⁵⁵Verdross, Alfred: Staat. In: Bracher, Karl Dietrich/Fraenkel, Ernst (Hrsg.): Internationale Beziehungen, a.a.O., S. 270.

⁴⁵⁶Begriff bei: Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 41.

⁴⁵⁷ebda.

⁴⁵⁸Schultze, Rainer-Olaf: Gemeinwohl. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Politische Theorien, a.a.O., S. 138f.

⁴⁵⁹Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 42.

ständig wandelnden ökonomisch-sozialen Zweckmäßigkeitserwägungen Rechnung tragende regulative Idee ... , die berufen und geeignet ist, bei der Gestaltung politisch nicht kontroverser Angelegenheiten als Modell und bei der ausgleichenden Regelung politisch kontroverser Angelegenheiten als bindende Richtschnur zu dienen". Dieses Gemeinwohl soll innerhalb der "offenen Gesellschaft" der Modifikation und Korrektur des ansonsten freien Spiels der Kräfte dienen, die keine Gewähr dafür bieten, dass aus dem "ökonomischen und sozialen Kräfteparallelogramm automatisch eine Resultante hervorgeht, die für die öffentliche Meinung tragbar und vom Blickpunkt der sozialen Gerechtigkeit aus erträglich ist"⁴⁶⁰.

Für Fraenkel ist das Gemeinwohl keine Angelegenheit der "Kategorien der Macht", sondern eine der "Kategorien des Rechts und der Gerechtigkeit"; der Begriff des Gemeinwohls ist nicht dem Bereich des Seienden, sondern des Sein-Sollenden zuzuordnen. Das Gemeinwohl ist demnach "keine soziale Realität, sondern eine regulative Idee"⁴⁶¹. Das Bekenntnis zur 'rationalen' und die Ablehnung der 'empirischen' Demokratietheorie schließen demgegenüber die Gefahr ein, aus der Vorstellung des 'consensus omnium' und des 'bonum commune' einen Fetisch zu machen. Die empirische Demokratietheorie "wendet sich jedoch dagegen", das Postulat der Demokratie nach "Übereinstimmung ihrer Bürger" in "Grundprinzipien des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens ... zu verabsolutieren": "In einer pluralistischen Demokratie ist das bonum commune zwar eine regulative Idee, aber kein realisierbares Aktionsprogramm"⁴⁶².

Fraenkel geht von der These aus, dass "kein politisches Gemeinwesen lebensfähig ist, dessen Normensystem nicht auf einem generell als gültig anerkannten, mehr oder weniger abstrakten Wertkodex beruht, dessen Konkretisierung stets und von neuem durch Anpassung an die einem ständigen Wandel unterzogenen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Gegebenheiten zu erfolgen hat"⁴⁶³.

Den Prozess der Konkretisierung dieses vorgegebenen Gemeinwillens in einer pluralistischen Demokratie sieht Fraenkel "teils automatisch, teils unter maßgeblicher Berücksichtigung der divergierenden Meinungen der Parteien, Interessengruppen und

⁴⁶⁰Fraenkel, Ernst: Die Wissenschaft von der Politik und die Gesellschaft. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 339.

⁴⁶¹Fraenkel, Ernst: Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 21.

⁴⁶²Fraenkel, Ernst: Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 105.

⁴⁶³Fraenkel, Ernst: Demokratie und öffentliche Meinung, In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 184.

Massenkommunikationsmittel als Träger und Organe der Partikularwillen" letztlich "vornehmlich (aber keineswegs ausschließlich) auf dem Weg der Gesetzgebung und der Gesetzesanwendung vonstatten" gehen. Damit gibt es nach Fraenkel in jeder "freien und deshalb pluralistischen Demokratie ... einen Sektor des Gemeinwesens, dessen Existenz weder durch Verwendung vager Gemeinschaftsideologien verhüllt noch durch Verwendung nicht minder vager Gemeinschaftsphraseologien wegdisputiert werden sollte"⁴⁶⁴.

Dieser "Sektor des Gemeinwesens" stellt den Schauplatz dar, auf dem die unterschiedlichen Partikularwillen "um die bestmögliche Regelung einer künftigen Staats- und Gesellschaftsordnung" ringen. Die Ausgestaltung dieser Ordnung steht somit zur Disposition der Gruppenwillen, "denen aufgegeben ist, in einem kontradiktorischen Verfahren (im Einklang mit den Normen der Verfassung und den der Verfassung zugrunde liegenden Fundamentalprinzipien) politische Entscheidungen über alle diese strittigen Fragenkomplexe in der nur allzu häufig utopischen Erwartung herbeizuführen, dass diese stets den consensus omnium finden werden"⁴⁶⁵.

"Die für jede pluralistische Demokratie kennzeichnende ausdrückliche Anerkennung der Existenz solcher, dem Streit der Parteimeinungen und Gruppeninteressen ausgelieferten und die politisch aktive Öffentlichkeit primär interessierenden Bereiche des Gemeinwesens sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass in jeder funktionierenden pluralistischen Demokratie der weitaus größere Teil obrigkeitlicher und gesellschaftlicher Betätigung sich in einem Bereich abspielt, in dem sowohl die staatlich als auch vor allem die gesellschaftlich erzeugten und sanktionierten Normen so generell anerkannt sind, dass die breite Öffentlichkeit sich mit ihnen bestenfalls in Ausnahmefällen beschäftigt und zumeist von der Entstehung, Abänderung und Handhabung dieser Normen und ihrer Anwendungsbereiche keine Kenntnis nimmt"⁴⁶⁶.

Diese Bereiche des kontroversen und nicht-kontroversen Sektoren des Gemeinwesens "sind durch eine Demarkationslinie voneinander getrennt, die nicht ein für allemal festliegt", sondern "vielmehr ständigen Verschiebungen unterworfen" ist, "in denen sich jeweils politisch hochbedeutsame Wandlungen des Gemeinschaftsbewusstseins reflektieren"⁴⁶⁷.

⁴⁶⁴Fraenkel, Ernst: Demokratie und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 186.

⁴⁶⁵ebda.

⁴⁶⁶ebda.

⁴⁶⁷Fraenkel, Ernst: Demokratie und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 187.

Es ist Fraenkel bewusst, dass das Gemeinwohl innerhalb seines Pluralismuskonzeptes in den Einzelheiten nicht greifbar ist. Dies gilt aber für das gesamte demokratische System: "Die westlichen Demokratien sind nicht nur äußerst komplizierte, sondern auch äußerst labile Gebilde. ... Weil sie ihren Ehrgeiz daran setzen, ohne die Stütze einer heteronom legitimierten Ideologie und ohne die Krücken einer diktatorisch erzwungenen Homogenität auszukommen, stellen sie ein geradezu atemberaubend kühnes Experiment dar. ... Die westlichen Demokratien nehmen organisatorische Schwierigkeiten und ideologische Risiken in Kauf, weil sie in der Eigenverantwortung ihrer Bürger in Staat und Gesellschaft die Wurzeln ihrer Kraft und die Garantie ihrer Stärke erblicken"⁴⁶⁸. Die pluralistische Demokratie ist "die schwerst zu verstehende und schwerst zu handhabende aller Staatsformen"⁴⁶⁹. Und: "Sie ist gegen keine Todesursache anfälliger als gegen den Selbstmord"⁴⁷⁰.

Mehr als diese allgemeinen Begriffe kann das Konzept Fraenkels nicht leisten. Deshalb ist auch hier die Bewertung von *Steffani* als zutreffend zu übernehmen: "Fraenkels neopluralistische Demokratietheorie ist fragmentarisch geblieben. Die mannigfachen grundlegenden Beiträge Fraenkels zu diesem Themenkreis haben insgesamt zu einem weit vorangetriebenen Entwurf, jedoch nicht zu einer systematisch und in allen entscheidenden Problembereichen eingehend und erschöpfend begründeten Pluralismustheorie geführt"⁴⁷¹.

Fraenkels Konzeption steht damit am vorläufigen Ende der mit *John Locke* beginnenden liberalen Vertragstheorie, die "analog den Marktannahmen der klassischen Nationalökonomie" argumentiert. Das Gemeinwohl stellt sich in vergleichbarer Weise wie das Marktgleichgewicht "eher naturwüchsig als nicht intendiertes Ergebnis der individuellen oder organisierten Interessenkonflikte" her, "sofern die Wettbewerbsbedingungen dies unversehrt erlauben und alle Beteiligten damit am Fortbestand des Gleichgewichte interessiert sind"⁴⁷².

Diese Konzeption muss den Widerspruch der Kritiker hervorrufen, die einen harmonistischen und interessenausgleichenden Ausgleich in der Gesellschaft nicht

⁴⁶⁸Fraenkel, Ernst: *Die Wissenschaft von der Politik und die Gesellschaft*. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): *Reformismus und Pluralismus*, a.a.O., S. 351 f.

⁴⁶⁹Fraenkel, Ernst: *Universitas litterarum und pluralistische Demokratie*. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): *Reformismus und Pluralismus*, a.a.O., S. 355.

⁴⁷⁰Fraenkel, Ernst: *Universitas litterarum und pluralistische Demokratie*. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): *Reformismus und Pluralismus*, a.a.O., S. 362.

⁴⁷¹Steffani, Winfried: *Pluralismus - Neopluralismus*. In: Oberreuther, Heinrich (Hrsg.): *Pluralismus*, a.a.O., S. 50.

⁴⁷²Schultze, Rainer-Olaf: *Gemeinwohl*. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Politische Theorien*, a.a.O., S. 139.

sehen. Sie erheben den Vorwurf, dass die Existenz grundsätzlicher Interessenkonflikte in der Gesellschaft geleugnet wird. Der Hauptvorwurf bezieht sich dabei auf die Verschleierung des Herrschaftsanspruches eines Teils der Gesellschaft, indem dessen Sonderinteresse zum Gemeinwohl erklärt wird. Hieran knüpfen sowohl die Ideologiekritik als auch der Marxismus und die Pluralismuskritik an⁴⁷³.

- ***Parteien***

Für die Theorie des Parteiwesens der modernen parlamentarischen Demokratie hat Fraenkel das "Postulat der gemischten Parteiverfassung" mit aufgestellt⁴⁷⁴. Diese Forderung orientiert sich wiederum an dem Gedanken der "gemischten Staatsverfassung" des *Aristoteles* und überträgt ihn auch auf die strukturelle Verfassung der Parteien. Fraenkel macht als wesentliche Strukturelemente der modernen Parteien "das personalpolitische, das wirtschaftliche und das ideologische Moment" aus. Die geschichtliche Erfahrung der Entwicklung der westlichen Demokratie hat mehrfach bewiesen, dass ein zu großes Ungleichgewicht unter diesen einzelnen Elementen Folgen nach sich ziehen kann, die in den Monismus führen; Fraenkel formuliert das mit dem Satz, dass "die Hypertrophie eines jeden Strukturelements des Parteiwesens zur totalitären Diktatur zu führen vermag". Die beiden von Fraenkel angeführten konkreten Beispiele sind Italien, wo "das ideologische Element des Parteiwesens jahrzehntelang unterentwickelt und der Patronagecharakter der Parteien überbetont war", so dass jene zynisch-vernichtende Kritik am Parlamentarismus entstehen konnte, "die Pareto, Mosca, Michels und Sorel an ihm geübt haben", und Deutschland, wo die "Überbetonung des ideologischen Elements des Parteiwesens" wesentlich dazu beigetragen hat, dass "die Parteien zu starr wurden, um das parlamentarische Regime handhaben zu können". Beide Erscheinungen sind aus der Vorgeschichte des Faschismus und des Nationalsozialismus nicht wegzudenken.

Die Parteien haben vornehmlich die Aufgabe, "die Interessengruppen in den Prozess der politischen Willensbildung einzugliedern". Dabei sind die Parteien weder Institutionen, die "den Volkswillen mediatisieren" - dies entspräche einem Verständnis, das "von der Prämisse eines einheitlichen Gesamtwillens" ausgeht, noch lediglich gleichgewichtige Organisationen neben den Interessengruppen, die "unmittelbar in den

⁴⁷³Schultze, Rainer-Olaf: Gemeinwohl. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Politische Theorien, a.a.O., S. 140f.

⁴⁷⁴Zum Folgenden eingehend: Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 130.

Prozess staatlicher Willensbildung" eingegliedert sind - das würde "notwendigerweise beim Ständestaat" enden; die Parteien sind vielmehr Institutionen, die genügend "qualifiziert sind, den unerlässlichen Transformationsprozess vorzunehmen, der die wegen ihrer Zersplitterung politisch aktionsunfähigen Gruppenwillen in politisch aktionsfähige Organisationswillen umzuwandeln hat". Die Parteien betätigen sich in ihrem Bemühen, "die widerstreitenden Interessen der Gruppen auszugleichen und zwischen ihnen einen Kompromiss zustande zu bringen", als "soziale und politische Katalysatoren". Diese Funktion können sie aber in der parlamentarischen Demokratie nur dann wirksam erfüllen, wenn sie nicht nur den Interessengruppen einen weiten Spielraum geben, sondern wenn in ihnen zugleich "eine regulative Idee" wirksam ist, die Grenzen ihres Handelns aufzeigt: "Die Parteien mediatisieren nicht einen fiktiven Gemeinwillen, sondern sie integrieren die gestreuten Gruppenwillen, sie wirken dadurch bei der Bildung des Volks- und Staatswillens mit, dass sie sich in den Dienst der Aufgabe stellen, das Gemeinwohl im Wege eines dialektischen Prozesses zu verwirklichen". Die Rolle der regulativen Idee übernimmt in Fraenkels Parteientheorie wiederum das Naturrecht⁴⁷⁵.

Die politische Bedeutung der Parteien für die repräsentative Demokratie hat Fraenkel herausgestellt: Die Parteien tragen dafür Sorge, dass "das Volk lediglich zur Entscheidung solcher Fragen aufgerufen wird, die vom Blickpunkt des Staatsinteresses aus als politisch relevant erscheinen". Zur Umsetzung dieses Zieles bedienen sie sich als Parlamentsparteien sowohl der Fraktionsdisziplin als auch des Aufbaus einer Parteitreu. Die Regierung wird durch das Parlament kontrolliert, aber nicht dirigiert. Damit wird gewährleistet, dass Regierung und Parlament "repräsentative Organe des Staates" bleiben, auch wenn die Wahl für sich gesehen zunehmend einen plebiszitären Charakter annimmt⁴⁷⁶. Das Verhältnis von Parteidisziplin und Plebiszit hat Fraenkel wie folgt gekennzeichnet: "Parteien, die auf dem Prinzip der Fraktionsdisziplin aufgebaut sind, können nicht darauf verzichten, dass ihre Mitglieder und Funktionäre - ganz zu schweigen von ihren Abgeordneten - eine strikte Plebiszitdisziplin befolgen. Unter einem parlamentarischen Regierungssystem kann in weltanschaulichen Fragen ein Fraktionsführer die parlamentarische Abstimmung zwar gelegentlich, ein Parteiführer die plebiszitäre Abstimmung jedoch niemals freigeben". Das parlamentarische Regierungssystem ist dadurch gekennzeichnet, dass der politische Willensbildungsprozess über die Parteien stattfindet: "Bestenfalls bedeutet unter einem

⁴⁷⁵Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 47.

⁴⁷⁶Fraenkel, Ernst: *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 121.

parlamentarischen Regierungssystem ein Plebiszit das Abhalten eines außerparlamentarischen Partei-Exerzierens, durch das das Zusammen- und Widerspiel der Parlamentsfraktionen erschwert wird, weil es die Austragung politischer Gegensätze mit Methoden gestattet, die den parlamentarischen Spielregeln nicht adäquat sind. Die Entscheidung politischer Gegensätze durch Direktgesetzgebung resultiert in der Verlagerung des politischen Schwergewichts von den parlamentarischen Fraktionen auf die außerparlamentarischen Parteieninstanzen. Es hat somit einen politischen Strukturwandel zur Folge"⁴⁷⁷.

Fraenkel hat nach eigener Aussage, "von Grenzfällen abgesehen ..." die Problematik, "... ob unter Herrschaft einer parlamentarischen Verfassung ein Ausgleich zwischen den plebiszitären und repräsentativen Komponenten jeweils möglich ist", primär nicht als "ein Problem der Staatsverfassung, sondern der Parteiverfassung" angesehen: "Der Ruf nach plebiszitären Verfassungsinstitutionen wird sich in politisch erträglichen Grenzen halten, solange die Wähler die Überzeugung besitzen, dass sie in ihren Parteien Gebilde besitzen, die ihre Wünsche und Ansichten ausreichend vertreten". Damit ist zugleich verbunden, dass "wichtiger als der Erlass eines Parteiengesetzes ... die Entfaltung einer Parteienautonomie" zu sehen ist, "durch die ein Vertrauensverhältnis zwischen den politisch aktiven Wählern und den Gewählten begründet wird, ohne das ein primär repräsentativ orientiertes Regierungssystem heute sich auf die Dauer nicht zu halten vermag. Von ausschlaggebender Bedeutung wird es sein, ob es gelingt, den Wähler nicht nur in seiner abstrakten Eigenschaft als Staatsbürger, sondern auch in seiner konkreten Eigenschaft als Mitglied seines Interessenverbandes davon zu überzeugen, dass seine Stimme gehört und berücksichtigt wird"⁴⁷⁸. Voraussetzung ist auch hier die Garantie der pluralistischen Gesellschaft: "Eine Diskriminierung der Interessenverbände schließt die Gefahr der Entfremdung zwischen Wählern und Gewählten ein und gefährdet die Existenz einer Repräsentativverfassung nicht weniger als die Beherrschung der Parteien durch die Verbände, die es dem Parlament unmöglich macht, Träger des Gemeinwohls zu sein"⁴⁷⁹.

Fraenkel verweist darauf, dass bereits *David Hume* die Gefahren von weltanschaulich orientierten Parteien erkannt habe; er habe derartige Parteien als "die außergewöhnlichsten und unverantwortlichsten Erscheinungsformen des öffentlichen

⁴⁷⁷Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 130.

⁴⁷⁸Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 150.

⁴⁷⁹ebda.

Lebens" gekennzeichnet. Diejenigen Parteien, "denen als Siegespreis die Macht im Staate winkt, werben um den letzten Grenzwähler", den sie nicht über dogmatische Parteiprogramme, sondern durch "Anpassung an die *communis opinio*" gewinnen wollen; Parteien, "die keine Aussicht haben, die Macht im Staate zu gewinnen, kämpfen um die Macht über den Staat oder beschränken sich darauf, allgemeine Prinzipien zu vertreten, deren Anerkennung durch die Gesetzgebung die Stammwähler befriedigen soll"⁴⁸⁰.

Fraenkel hat die Bedeutung der Grundhaltungen in den Parteien weiter ausgeführt. "In ihrer extremen Gestalt vermögen Weltanschauungsparteien das Substrat, Patronageparteien die Substanz der staatlichen Gemeinschaft zu zersetzen. In einer konstruktiven Partei sind - worauf *David Hume* ebenfalls hingewiesen hat - Elemente der Prinzipienverwirklichung, Interessenwahrnehmung und Personalpolitik unlösbar miteinander verwoben. Ob und wie diese Elemente in den einzelnen Parteien verlagert sind, entscheidet maßgeblich über die Erfolgchance eines parlamentarischen Regimes. Liegt es doch den Parteien ob, das Zusammenspiel von öffentlicher Meinung, Interessengruppen, Parlament und Regierung herzustellen und aufrechtzuerhalten"⁴⁸¹: "Der politische Charakter eines Regierungssystems wird heute nicht primär durch die Struktur des staatlichen Apparates, sondern durch die Struktur seines Parteiwesens bestimmt."

Hinsichtlich der Parteiensoziologie hat Fraenkel hervorgehoben, dass die Ansicht *Max Webers*, "dass die Bürokratisierung der Parteien den Trend von dem repräsentativen zum plebiszitären Regierungssystem verstärke, weil es den Abgeordneten aus einem Herrn der Wähler zum Diener des Führers der Parteimaschine mache" dann nicht gilt, "solange eine Partei nicht von dem Führer einer Maschine, sondern von dem Chef des Kabinetts oder des Schattenkabinetts geleitet wird"⁴⁸².

⁴⁸⁰Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 162.

⁴⁸¹Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 163.

⁴⁸²Fraenkel, Ernst: *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 121.

- ***Parlamentarismus***

Das Parlament hat nach der empirischen Demokratietheorie die Aufgabe, "die Minoritätswillen dergestalt zu dirigieren und zu koordinieren, dass regiert werden kann"; nicht aber ist es die Rolle des Parlaments, "einen geschlossenen Mehrheitswillen mit einem kompakten Minderheitswillen zu konfrontieren": "Wahre Demokratie erfordert, dass die Intensitätsgrade der Gruppeninteressen ausreichend berücksichtigt werden, um zu verhindern, dass eine Minoritätsgruppe sich auf einem ihr lebenswichtig erscheinenden Gebiet vergewaltigt fühlt". Fraenkel verschweigt nicht, dass es "relativ einfach gelagerte Grenzfälle" gibt, "in denen sich ausnahmsweise die Existenz eines kompakten Mehrheitswillens und eines kompakten Minderheitswillens nachweisen lassen mag, wie etwa bei der Frage der Todesstrafe". Doch tritt, worauf Fraenkel ausdrücklich hinweist, "die Richtigkeit" der Theorie *Robert Dahls* "bei der empirischen Analyse typischer und politisch weit bedeutsamerer Entscheidungen, wie z. B. Steuer-, Budget-, Zoll-, Subventionsfragen usw. in Erscheinung"⁴⁸³.

Fraenkels untersucht für Deutschland eingehend die Frage, warum es diesem Land "in der Vergangenheit so schwer geworden ist, das parlamentarische Regierungssystem zu verstehen, sich mit ihm zu befreunden und es erfolgreich zu handhaben"⁴⁸⁴. Diese politiksoziologische Analyse setzt vor allem eine eingehende Beschäftigung mit dem Denken und den Vorstellungen, aber auch mit der Soziologie der einzelnen Völker voraus. So kann Fraenkel ganz allgemein für das parlamentarische Regierungssystem festhalten, dass "in der Naivität, mit der dieses - fast möchte man sagen - Zufallsprodukt der englischen Geschichte als eine Selbstverständlichkeit, als ein sich aus der 'Natur der Sache' notwendigerweise ergebender Verfassungsmechanismus hingestellt wird, eine der Hauptquellen für sein häufiges Versagen" darstellt.

Die "spezifische Form des kontinentalen Parlamentarismus" ist grundsätzlich französischen Ursprungs und wurde in nachnapoleonischer Zeit während der Restauration und der Periode des Bürgerkönigtums ausgebildet. Der angelsächsische Parlamentarismus ist älter als die kontinentaleuropäische Volkssouveränitätslehre, die indirekt auf *Rousseau* zurückgeht. Dieser Parlamentarismus hat sich "ohne das Zwischenspiel des Absolutismus organisch aus dem Ständewesen entwickelt, das seinerseits nicht auf der Hypothese eines einheitlichen Nationalwillens, sondern auf der

⁴⁸³Fraenkel, Ernst: *Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 103.

⁴⁸⁴Fraenkel, Ernst: *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 13.

Empirie differenzierter Gruppenwillen beruhte ..."485. Demgegenüber haben sich "die Parlamente der kontinentaleuropäischen Großflächenstaaten" von Ausnahmen wie "Ungarn und Schweden", "Württemberg und Mecklenburg" abgesehen, "nicht organisch aus den Ständen entwickelt". Diese Parlamente konnten sich "gegenüber dem Anspruch der Inhaber der Krone, die alleinigen Repräsentanten des Gemeinwohls zu sein, als politische Potenzen nur durchsetzen und behaupten, wenn sie sich nicht in die Rolle hineindrängen ließen, lediglich Vertreter von Partikularinteressen zu sein"486.

Die Ausbildung des kontinentaleuropäischen Parlamentarismus basiert auf einer geistigen Konzeption, die dem einzelnen Abgeordneten die Verpflichtung auferlegt, Exponent und Repräsentant des Gemeinwohls zu sein. Fraenkel sieht den kontinentaleuropäischen Parlamentarismus mit diesem Grundgedanken soziologisch "losgelöst von einer gesellschaftlichen Grundlage, die notwendigerweise eine pluralistische sein muss"; aufgrund dieser fehlenden Verbindung zur Wirklichkeit ist das Parlament "in eine Geisterwelt transportiert, in der es entweder zur Unfruchtbarkeit verurteilt oder zum Ausbruch in die gesellschaftliche Realität gezwungen ist". Dem einzelnen Abgeordneten wird durch diesen Denkansatz die Vertretung der "in jeder pluralistischen Gesellschaft notwendigerweise entstehenden kollektiven Interessengegensätze" ungemein erschwert, weil er gezwungen ist, "die Wahrnehmung eines jeden Sonderinteresses mit der Gloriele des Schutzes von Gemeinschaftswerten" zu umkleiden; ganz im Gegensatz zum englischen 'Vorbild', das geradezu seine vornehmste Aufgabe in der Interessenvertretung gesehen hat. Fraenkel sieht diese geistige Grundhaltung, die ambivalente Haltung der deutschen Parlamente "gegenüber der sozialen Basis", als ein wesentliches Motiv der "traditionellen deutschen Parlamentsverdrossenheit"487.

"Englisches Verfassungsgut" ist auf dem Kontinent "mit den Grundprinzipien französischen Verfassungsdenkens"488 verschmolzen worden. Darauf hat bereits *Georg Jellinek* hingewiesen489. Zwar wurde das englische Vorbild in Frankreich häufig

485Fraenkel, Ernst: Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 104.

486Fraenkel, Ernst: Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 105.

487Fraenkel, Ernst: Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 20 f.

488Fraenkel geht deutlich von dieser Unterscheidung aus: Fraenkel, Ernst: Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 19.

489Jellinek hat die modernen Parlamente außerhalb Englands als "geschichtslose Institutionen" gekennzeichnet und von ihnen gesagt, dass "in der ganzen Vergangenheit kaum ein zweites Beispiel derartiger unvermittelter Schöpfung einer Organisation zu finden sei, die den Staat von Grund aus zu ändern bestimmt war": Jellinek, Georg: Ausgewählte Schriften und Reden, Berlin 1911, S. 181. Zit. n.

herangezogen⁴⁹⁰, doch mit einem fundamental anderen Verständnis unterlegt: Während das englische parlamentarische Denken auf dem Gedanken der Zustimmung beruht, stützt sich das kontinentaleuropäische Verständnis auf die Delegation⁴⁹¹. Von *L. S. Amery* hat Fraenkel die Erkenntnis übernommen, dass das englische parlamentarische Regierungssystem eine Volksregierung darstellt, die nicht vom Volk selbst ausgeübt wird. Dies widerspricht den kontinentaleuropäischen Vorstellungen, denen die zweifache Delegation der Machtbefugnisse vom Volk an die gewählten Repräsentanten und von den Repräsentanten an die Regierung zugrundeliegt. Damit wird dem kontinentalen Regierungssystem faktisch die Identität von Regierenden und Regierten zugrundegelegt, die lediglich aus technischen Gründen, die eine Fassung von Kollektivbeschlüssen in Flächenstaaten nicht zulassen, ein Parlament erfordert. Wesentlich ist an dem Unterschied aber, dass im kontinentaleuropäischen Denken das Parlament einen Eigenwert nicht hat⁴⁹².

Es war bereits die Erkenntnis Fraenkels hervorgehoben worden, dass sich dieses kontinentaleuropäische Parlamentarismusdenken an der soziologisch erfassten pluralistischen Realität reibt. Diese aus mangelnder Entsprechung resultierende Unstimmigkeit setzt sich aber auch auf einer geistigen Ebene weiter fort. Fraenkel hat das Phänomen der "traditionellen deutschen Parlamentsverdrossenheit" auch mit dadurch erklärt, dass in Deutschland wohl weniger "an dem Faktum der parlamentarischen Vertretung von Sonderinteressen" an sich Anstoß genommen wird als vielmehr an der "ideologischen Verbrämung" dieser Interessen. Auch die häufige Verbindung der Parlamentsverdrossenheit "mit dem Ruf nach einer Wiederbelebung des Ständestaates ..., deren Befürworter gleichzeitig autoritären Tendenzen zugeneigt zu sein pflegen", führt zu einem "inneren Widerstand gegen das Parlament", der nach Ansicht Fraenkels solange nicht überwunden sein wird, wie die Interpretation des Charakters des Gemeinwohls nicht geändert wird⁴⁹³.

Fraenkel, Ernst: *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 20.

⁴⁹⁰Fraenkel erwähnt, dass es gerade "während der Periode des Bürgerkönigtums" zum "guten politischen Ton" gehörte, sich auf das Vorbild der englischen Verfassung zu berufen: Fraenkel, Ernst: *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 15.

⁴⁹¹Amery, L.S.: *Thoughts on the Constitution*, 2. Auflage, London 1956, S. 20. Zit. nach: Fraenkel, Ernst: *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 19.

⁴⁹²Fraenkel, Ernst: *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 20.

⁴⁹³Fraenkel, Ernst: *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 21.

Rudolf Smend hat den Parlamentarismus als "die typische Staatsform der bürgerlich-liberalen Kultur des 19. Jahrhunderts⁴⁹⁴" bezeichnet. Fraenkel hat diesen Gedanken *Smends* nicht nur auf die "besondere Situation der früh-viktorianischen Periode" beschränken wollen. Fraenkel hat dabei insbesondere die Ähnlichkeit des Parlamentarismus der Gegenwart mit dem der viktorianischen Zeit aufgezeigt, die trotz des Fehlens von Parteien modernen Stils besteht: Zwar seien in der viktorianischen Epoche die politischen Entscheidungen theoretisch "durch öffentliche Auseinandersetzungen fraktionsmäßig nicht gebundener Parlamentarier zustande gekommen"; doch habe dies eben mehr in der Theorie als in der Praxis gegolten, da die politischen Klubs "den parlamentarischen Betrieb weitgehend beherrschten"⁴⁹⁵.

Fraenkel hat den Unterschied zwischen den klassischen Perioden des englischen und französischen Parlamentarismus und dem Parlamentarismus der Gegenwart nicht darin gesehen, dass der klassische Parlamentarier "ausschließlich von dem Drang motiviert war, Ideen zu verwirklichen", während der heutige "ausschließlich von dem Wunsch beseelt ist, Interessen zu realisieren; er hat vielmehr klargestellt, dass sich "in beiden Perioden" die "Bereitschaft" nachweisen lässt, "sich von politischen Ideen leiten zu lassen". Doch hat sich, Fraenkel zufolge, "die Natur der Interessen, die der Parlamentarier zu verwirklichen sucht", gewandelt: "In stets zunehmendem Masse wurde die Verfolgung individueller und lokaler Interessen ersetzt durch das Bestreben, den Wünschen der in zentralen Mammutorganisationen verkörperten Kollektivinteressen Rechnung zu tragen"⁴⁹⁶. Damit ist die Bedeutung der Interessenorganisationen gestiegen, die an den politischen Entscheidungen, die "zumeist durch die Resultante im Parallelogramm von Kräften" gebildet wird, "maßgeblich teilhaben"⁴⁹⁷.

Die parlamentarische Entwicklung auf dem Kontinent hat einen eigenen Verlauf genommen: "Die Frontstellung der früh-konstitutionellen Parlamente gegen den monopolistischen Herrschaftsanspruch des 'allgemeinen Standes' der Bürokratie erklärt das Bestreben der Parlamente, nicht als Exponenten gesellschaftlicher Mächte, sondern - vergleichbar dem Monarchen - als eines der höchsten 'Staatsorgane' anerkannt zu werden. Der Kampf der primär weltanschaulich orientierten Parteien ging letzten Endes darum, ausfindig zu machen, welche politische Philosophie am besten geeignet sei, einem a priori vorgegebenen, eindeutig und konkret bestimmbar bonum commune

⁴⁹⁴Zitiert nach: Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 45.

⁴⁹⁵Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 45.

⁴⁹⁶ebda.

⁴⁹⁷ebda.

zum Durchbruch zu verhelfen. Als Gefangene ihrer eigenen Ideologie mussten die Parlamente in jeder empirischen Deskription der parlamentarischen Realitäten eine böswillige Kritik, wenn nicht gar ein Attentat auf ihre Würde und ihre politische Existenz erblicken"⁴⁹⁸.

Die aus der Vorstellung einer homogenen Gesellschaft erwachsende Forderung nach dem imperativen Mandat der Parlamentarier ist mit einem Repräsentativsystem unvereinbar, weil durch das imperative Mandat der einzelne Abgeordnete "sich als Delegierter seiner Wähler gebunden fühlt, deren Sonderinteressen wahrzunehmen" und ihm daher die Möglichkeit verstellt wird, "im Zusammenwirken mit gleichgesinnten Mitgliedern des Parlaments ... in politisch wirksamer Weise das Gesamtwohl zu fördern". Damit erfordert "der doppelte Monopolanspruch des Parlaments, Träger der Souveränität und authentischer Interpret des Gemeinwohls zu sein", in gleicher Weise "die Verwerfung des imperativen Mandats und die Anerkennung der Notwendigkeit parlamentarischer Parteienbildung"⁴⁹⁹. Es wäre allerdings nach der Konzeption Fraenkels fehlerhaft, die Verwerfung des imperativen Mandats mit einer völlig ungebundenen Freiheit des einzelnen Abgeordneten gleichzusetzen. Vielmehr muss der einzelne Abgeordnete "sich durch den kategorischen Imperativ gebunden" fühlen, "der Gerechtigkeit zu dienen und das Gemeinwohl zu fördern". Demgegenüber handelt ein Parlamentsmitglied "gewissenlos", wenn es seiner Gewissensentscheidung "subjektive Empfindungen" zugrundelegt, die "auf individuellen Erlebnissen beruhen, und nicht objektive Erkenntnisse, die auch anderen Menschen zugänglich sind"⁵⁰⁰.

Fraenkel hat herausgestellt, dass "das parlamentarische Regierungssystem entscheidend dazu beigetragen hat, das Parlament politisch zu entmachten". Die Entwicklung des Parlamentarismus hat gezeigt, dass "in einem funktionierenden parlamentarischen Regierungssystem ... nicht das Parlament das Kabinett, sondern das Kabinett das Parlament" kontrolliert⁵⁰¹. Damit lässt sich die Funktion der direkten Gesetzgebung in den westlichen Demokratien als "Substitut einer intern-demokratischen Parteiverfassung" umschreiben: "In einem modernen demokratischen Verfassungsstaat sind plebiszitäre Verfassungsinstitutionen als Ausdrucksmittel des empirischen

⁴⁹⁸Fraenkel, Ernst: Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 106.

⁴⁹⁹Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 118.

⁵⁰⁰Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 119.

⁵⁰¹Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 127.

Volkswillens stets nur dann unentbehrlich, wenn der empirische Volkswille daran gehindert ist, in angemessener und ausreichender Weise die Parteiinstanzen unmittelbar zu dirigieren und dergestalt mittelbar die Staatsinstanzen zu kontrollieren"⁵⁰².

Der Kampf zwischen dem repräsentativen und dem plebiszitären Element in der parlamentarischen Verfassung kumuliert in dem Problem der Parlamentsauflösung: Die Befürworter eines Auflösungsrechts der Exekutive gehen dabei "von der Erwägung aus, dass das Parlament primär ein Sprachrohr des empirischen Volkswillens, wenn nicht gar der öffentlichen Meinung, sein sollte"; sie bemühen sich darum, "den repräsentativen Charakter des Parlaments auf ein Minimum zu reduzieren" und "ermöglichen" es dem Haupt der Exekutive, "gleichzeitig als Hüter des Gemeinwohls und als Exponent des vom Parlament möglicherweise missverstandenen Gemeinwillen in Erscheinung zu treten". Demgegenüber gehen die Gegner eines Auflösungsrechts davon aus, dass "das Parlament primär dem hypothetischen Volkswillen Ausdruck verleihen" soll und sich daher "erforderlichenfalls von den Regungen des empirischen Volkswillens ... emanzipieren" soll; sie bemühen sich darum, "den repräsentativen Charakter des Parlaments auf ein Maximum zu erhöhen" und "wollen das Haupt der Exekutive daran hindern, sich als Interpret eines vom repräsentierten Volkswillen abweichenden empirischen Volkswillens aufzuspielen und das Volk gegen das Parlament auszuspielen"⁵⁰³. Nach der extrem repräsentativen Auffassung ist eine Parlamentsauflösung, die mit dem Ziel angestrebt wird, "dem Volk in einem Konflikt zwischen Exekutive und Legislative die Entscheidung zu übertragen", "ein Unding, weil das nicht-repräsentierte Volk keinen Willen besitzt"⁵⁰⁴.

⁵⁰²Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 129.

⁵⁰³Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 135.

⁵⁰⁴Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 132.

- *Staatsbegriff*

Der Staatsbegriff Fraenkels ist dem vorherrschenden rationalistisch-rechtsdogmatischen Staatsbegriff des Staatsdenkens der Kaiserzeit und der Weimarer Republik entgegengesetzt, auch wenn dieser "alte" Staatsbegriff in ein umfassendes politikwissenschaftliches Verständnis mit integriert wird; trotz dieser Einbeziehung kann aber nicht davon ausgegangen werden, dass Fraenkel nur die Zusammenstellung verschiedener Staatsbegriffe vorgenommen hat: Die Besonderheit des politiksoziologischen Ansatzes liegt vielmehr in einem synthetischen Staatsbegriff, der versucht, die verschiedenen Aspekte des Staates untereinander in Beziehung zu setzen und nicht bei den einzelnen Begriffen stehen zu bleiben.

In dem Staatsbegriff Fraenkels wird versucht, das Wesen des Staates so zu erfassen, wie es sich aus den Erkenntnissen von Soziologie, Rechtswissenschaft, Geschichte und Staatsphilosophie heraus in der Politischen Soziologie ergibt: Die Politische Soziologie hat es demnach "nicht nur mit dem Staat als gesellschaftlichen Gebilde, sondern auch mit dem Staat als Rechtsordnung und nicht zuletzt mit dem Staat als einer Idee zu tun". Gerade die Ausklammerung der Idee des Staates aus der Politischen Soziologie hat Fraenkel als ein Unding erkannt: "Jede Politikwissenschaft, die übersieht, dass ihr Anliegen gleicherweise die Beschäftigung mit dem bestehenden und mit dem 'guten' Staat einschließt, hat ihren Beruf verkannt; sie läuft Gefahr, entweder in einem soziologischen Empirismus oder im juristischen Dogmatismus zu erstarren⁵⁰⁵. Damit ist aber zugleich auch herausgestellt, dass die Politische Soziologie insgesamt "nicht nur neutrale Empirie und unbeteiligtes Zutagefördern von 'Wirklichkeitsbefunden' zu sein vermag"⁵⁰⁶; Fraenkel hat sich hier der Auffassung *Hans Maiers* angeschlossen und die Politische Soziologie als eine wertende Wissenschaft bezeichnet, die "nicht nur Sozial-, sondern auch eine Moralwissenschaft" ist⁵⁰⁷. Nur durch die "Erforschung sozialer Fakten" und die "Analyse rechtlicher Normen" allein wird es deshalb dem Politikwissenschaftler wohl nicht gelingen, "eine völlig befriedigende Antwort auf die Frage nach dem Kerngehalt dessen zu erlangen, was gemeinhin unter 'westlichen Demokratien' verstanden wird"⁵⁰⁸.

⁵⁰⁵Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 32.

⁵⁰⁶Fraenkel, Ernst: *Die Wissenschaft von der Politik und die Gesellschaft*. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): *Reformismus und Pluralismus*, a.a.O., S. 345.

⁵⁰⁷Fraenkel, Ernst: *Die Wissenschaft von der Politik und die Gesellschaft*. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): *Reformismus und Pluralismus*, a.a.O., S. 340.

⁵⁰⁸Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*. a.a.O., S. 32 f.

- ***Öffentliche Meinung***

"Gegenüber der potestas festgefügtter Bürokratien vermag sich ein Parlament nur dann zu behaupten, wenn es sich auf die auctoritas der öffentlichen Meinung zu stützen vermag"⁵⁰⁹. In der "Wechselwirkung von Parlament und öffentlicher Meinung" hat Fraenkel damit ein Element gesehen, das "zu den kennzeichnendsten Merkmalen des modernen demokratischen parlamentarischen Regierungssystems" gehört⁵¹⁰.

Der Begriff der öffentlichen Meinung hat im Zusammenhang mit dem Aufkommen der "Modelle der präsidentiellen, parlamentarischen und volkssouveränen Staatsform" im letzten Drittel des 18. Jahrhunderts seinen Niederschlag in Literatur und politischem Bewusstsein gefunden⁵¹¹. "Wort und Begriff der öffentlichen Meinung stellten sich gleichzeitig mit der Vorstellung ein, dass ihr ein Eigenwert beizumessen sei. Dies erfolgte in der Zeit zwischen der glorreichen englischen Revolution des ausgehenden 17. und der großen Französischen Revolution des ausgehenden 18. Jahrhunderts, im Zeitalter der Aufklärung und des Rationalismus, in einer Epoche, während deren die Erschütterung des Glaubens an die überlieferten religiösen Dogmen ihren ersten Höhepunkt erreicht hatte und das Naturrecht durch *David Hume* einer radikalen Kritik unterzogen wurde"⁵¹².

In der Analyse der revolutionären Bewegungen seit der Mitte des 18. Jahrhunderts hat Fraenkel "eines der folgenschwersten Dogmen" darin erblickt, dass "deren Wegbereiter von der optimistisch-utopischen Prämisse ausgingen, der 'wahre' Volkswille sei lediglich durch die undemokratischen Kräfte der Vergangenheit: Kirche, Monarchie, Feudalismus, Kapitalismus, Militarismus, Imperialismus an seiner freien Entfaltung gehindert. Repräsentativkörperschaften erschweren nach dieser Theorie lediglich den Durchbruch der 'wahren Demokratie'; diesen Weg zu ebnen ist vielmehr Aufgabe der Avantgarde des Fortschritts. So bekämpft denn die totalitäre Revolution unter der Maske einer radikalen Volksherrschaft und unter Berufung auf die öffentliche Meinung

⁵⁰⁹Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 165.

⁵¹⁰Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 153.

⁵¹¹Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 156.

⁵¹²Fraenkel, Ernst: *Demokratie und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 174.

das parlamentarische System, um nur allzu bald in einer Diktatur zu enden, in der für ein Parlament ebenso wenig Raum ist wie für die öffentliche Meinung"⁵¹³.

Barker, der "Altmeister der englischen Political Science", hat angesichts der Totalitarismen in der Politik den "Fortbestand der demokratischen politischen Diskussion" nur dann als gewährleistet angesehen, "wenn sie auf zum mindesten vier Ebenen vor sich geht: auf der Ebene der Wählerschaft, der Partei, des Parlaments und der Regierung, wobei es nicht ganz klar wird, warum *Barker*, dessen Name untrennbar mit der Theorie des politischen Pluralismus verbunden ist, die Interessengruppen ausgelassen hat. Damit hat *Barker*, so Fraenkel, eine "Analyse des freiheitlich demokratischen Regierungsprozesses" vorgestellt, die "auf eine politologische Gewaltenteilungslehre" hinausläuft, die "nicht dazu berufen ist, die staatsrechtliche Gewaltenteilungslehre Montesquieus zu ersetzen, sondern sie zu ergänzen". Diese politologische Gewaltenteilungslehre "wendet sich gegen die demokratische Vulgärpolitologie, die den so unendlich komplizierten Mechanismus des demokratischen Regierungsprozesses durch die simple Formel zu erklären versucht, dass Demokratie die Regierung der öffentlichen Meinung sei, dass das Parlament jeweils die herrschende öffentliche Meinung zu reflektieren habe und die Regierung direkt einen Exekutivausschuss des Parlaments und indirekt ein Ausführungsorgan der öffentlichen Meinung darstellen solle. Die Vorstellung, dass die öffentliche Meinung zum Regieren berufen sei, ist der Ausfluss einer Mischung utopischen und ideologischen Denkens, bestenfalls dazu geeignet, die Herrschaft einer sich mit der öffentlichen Meinung identifizierenden Staatspartei zu kaschieren oder die Institution des Parlaments zu diskreditieren"⁵¹⁴.

Fraenkel hat das parlamentarisch-demokratische Regierungssystem nicht nur "als das am schwersten zu begreifende, sondern auch das empfindlichste aller Regierungssysteme" bezeichnet und darauf hingewiesen, dass "dessen Fortexistenz davon abhängt, dass keine seiner Komponenten - Regierung, Parlament, Parteien, Interessengruppen und öffentliche Meinung - eine andere Komponente absorbiert oder zu einem Schattendasein reduziert. In dieses System der checks and balances muss sich auch die öffentliche Meinung einzuordnen verstehen, deren Anspruch auf Ausübung

⁵¹³Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 158.

⁵¹⁴Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 159.

von Herrschaftsbefugnissen niemals bestritten und deren Anspruch auf Ausübung von Regierungsrechten stets zurückgewiesen werden sollte"⁵¹⁵.

"Ein parlamentarisches Regierungssystem kann ... auf die Dauer nur funktionieren, wenn der zum Regierungschef ernannte Parlamentarier ausreichenden Einfluss ... im Parlament besitzt, um auf eine kompakte Mehrheit mit einiger Gewissheit zählen zu können. Im 18. und 19. Jahrhundert war 'influence' beinahe synonym mit Korruption, seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ist 'Einfluss' gleichbedeutend mit der Kontrolle über den Fraktionsapparat"⁵¹⁶. Eine Regierung muss demnach "ständig über ihre eigenen Schultern sehen, um festzustellen, ob ihr noch gefolgt wird. Hieraus folgt, dass auch eine Regierung mit einer ungeheuren Mehrheit die Stimmung des Parlaments nicht vernachlässigen darf. Die in der Partei vorherrschende 'Temperatur' ist zum erheblichen Umfang die 'Temperatur' der Wählerschaft"⁵¹⁷.

Fraenkel hat den Gedanken zurückgewiesen, dass die öffentliche Meinung regieren solle: "Würde wirklich die öffentliche Meinung regieren oder nicht sehr viel mehr diejenigen politischen Interessenverbände, die die öffentliche Meinung zu beeinflussen in der Lage sind? Kann die öffentliche Meinung regieren ohne Kenntnis des Tatsachenmaterials, das zur Fällung verantwortlicher politischer Entscheidungen unentbehrlich ist? Soll die von Stimmungen des Augenblicks abhängige öffentliche Meinung regieren und damit die Herrschaft der Ration durch die Herrschaft der emotio ersetzen?" Die Antwort hat Fraenkel selbst deutlich gegeben: "Die Fragen stellen heißt sie zu verneinen"⁵¹⁸.

In diesem Zusammenhang hat Fraenkel auch den absoluten Wert der Meinungsumfragen angezweifelt und die Grenzen der Demoskopie aufgezeigt. Fraenkel hat die "weitverbreitete Auffassung", dass "Demokratie die "Herrschaft der öffentlichen Meinung" bedeute, als "eine jeder schrecklichen Vereinfachungen" bezeichnet, "die nur allzu geeignet sind, das Verständnis für die öffentliche Meinung zu erschweren und die Missverständnisse über die Demokratie zu vertiefen"⁵¹⁹.

⁵¹⁵Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 159.

⁵¹⁶Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 169.

⁵¹⁷Jennings, Ivor: *Cabinet Government*, Cambridge 1951, S. 443.

⁵¹⁸Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 172.

⁵¹⁹Fraenkel, Ernst: *Demokratie und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 173.

Fraenkel hat den absoluten Wert der öffentlichen Meinung verneint⁵²⁰. Doch wollte Fraenkel mit dieser "Feststellung" der öffentlichen Meinung nicht auch einen "relativen Wert" absprechen. Nicht in der "Meinung als solcher, sondern lediglich in der öffentlichen Meinung" wurde in der Vergangenheit die "Legitimitätsgrundlage für eine staatliche und gesellschaftliche Ordnung erblickt", die von ihren Verfechtern "als gut" anerkannt war, weil sie "für die einzige" gehalten wurde, "die sich vor dem Forum der Vernunft rechtfertigen lasse". Allerdings sieht Fraenkel "in der Gegenwart wohl kaum noch ernst zu nehmende Denker ..., die die Überzeugung teilen, durch 'Aufklären' alles Geheimnisvollen, durch Beseitigung aller Tabus und durch Überwindung eines jeden Aberglaubens sei mittels einer freien Diskussion eine öffentliche Meinung zu begründen, die notwendigerweise die Koinzidenz von Gemeinwille und Gemeinwohl ...herbeiführt"⁵²¹.

Fraenkel hat die beiden Elemente der öffentlichen Meinung herausgestellt. Während die Bedeutung des Begriffs "Meinung" noch relativ eindeutig herausgearbeitet werden können, sind in dem Adjektiv "öffentlich" zwei unterschiedliche Assoziationen verbunden: Öffentlich-geheim und öffentlich-privat. Damit ist dieses Wort ein "affektgeladenes Wort - ein mit positiven Affekten geladenes Wort, wenn wir fordern, dass alle Angelegenheiten, die die Gesamtheit angehen, die die res publica betreffen, öffentlich behandelt werden; ein mit negativen Affekten geladenes Wort, wenn wir fordern, dass alle Angelegenheiten, die unsere Intimsphäre berühren, die ausschließlich und allein unsere Privatangelegenheiten sind, nicht an die große Glocke gehängt werden"⁵²².

Die "Anerkennung" des Prinzips, dass "alle staatlichen Betätigungen ... sich in voller Öffentlichkeit abspielen" sollen, hat trotz der Erkenntnis, dass dieser Grundsatz "nicht ausnahmslos durchgeführt werden kann", "den Ausgangspunkt der modernen rechtsstaatlichen Demokratie" dargestellt. "Kontrolle und öffentliche Kritik staatlicher Hoheitstätigkeit" bilden den Ursprung rechtsstaatlichen Denkens⁵²³. Diese "Öffentlichkeit der Betätigung der staatlichen Hoheitsorgane auf dem Gebiet der Justiz, der Verwaltung und der Gesetzgebung" ist jedoch nur dann "eine wirksame Garantie gegen den Missbrauch der Macht", wenn "den Machtunterworfenen die uneingeschränkte Möglichkeit eröffnet ist, sich als Publikum zu konstituieren, wenn sie

⁵²⁰Fraenkel, Ernst: Demokratie und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 176.

⁵²¹ebda.

⁵²²ebda.

⁵²³ebda.

ein Forum zu bilden imstande sind, vor dessen Richterspruch tunlichst jeder Akt der Obrigkeit gezogen werden kann". Damit erklärt sich "das uneingeschränkte optimistische Vertrauen in die segensreiche Wirkung der Macht der Öffentlichkeit" nicht zuletzt aus "dem Abscheu, aus der bleiern Angst vor dem im Dunkel operierenden - dem nur allzu begründeten Verdacht der Willkür ausgesetzten - Behörden eines Staates, der sich bewusst zu dem Prinzip der arcana imperii bekannte"⁵²⁴.

Die öffentliche Meinung wird in Terrorregimen mit Füßen getreten, indem die "militanteste Exekutivbehörde dem Auge der Öffentlichkeit" entzogen und "der Kritik und Kontrolle der öffentlichen Meinung" nicht unterworfen wird. "Nicht minder verständlich ist es aber auch", so hat Fraenkel herausgestrichen, "dass die Vorkämpfer im Streit gegen Dunkelmänner, Obskurantismus, Günstlingswirtschaft, Korruption, Finanzschwindel, Ämterkauf, Rechtsbeugung und Patronage im Vollgefühl des ewig Dienstes, den sie durch Verwirklichung des Prinzips der Publizität der Sache der Freiheit geleistet haben, dazu neigten, die segensreiche Wirkung zu überschätzen, die die öffentliche Meinung auszuüben vermag"⁵²⁵.

Die "Früh- und Vorgeschichte" einer Politologie der öffentlichen Meinung ist nach Fraenkel zwar für das Studium der Theorie der öffentlichen Meinung "unentbehrlich", aber für das Verständnis der Praxis derjenigen Regierungssysteme "unfruchtbar", dessen Träger der öffentlichen Meinung "eine maßgebliche - wenn nicht gar eine dominierende - Rolle im Prozess der politischen Willensbildung einräumen". Die "klassische Periode" der öffentlichen Meinung ist nach Fraenkel nicht die Zeit der "vor-revolutionären französischen Theoretiker", sondern "das bürgerliche Zeitalter des laissez faire-Liberalismus"⁵²⁶. "Der Gedanke, dass die öffentliche Meinung die Königin der Welt sein solle, entstammt nicht demokratischen, sondern liberalen Vorstellungen. Der Liberalismus geht von der Annahme aus, dass dem Gemeinwohl am besten gedient sei, wenn die Wahrnehmung öffentlicher Funktionen tunlichst nicht bei Organen der staatlich organisierten öffentlichen Gewalt liegt, sondern gesellschaftlichen und privaten Kräften anvertraut wird, die sich außerhalb des staatlichen Herrschaftsbereichs betätigen"⁵²⁷.

⁵²⁴Fraenkel, Ernst: Demokratie und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 177.

⁵²⁵ebda.

⁵²⁶Fraenkel, Ernst: Demokratie und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 179.

⁵²⁷Fraenkel, Ernst: Demokratie und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 180.

"Die Berufung auf die öffentliche Meinung gab einer 'Besitz und Bildung' repräsentierenden politischen Elite das gute Gewissen, die breiten Kreise der Bevölkerung von der Ausübung jeglichen politischen Einflusses mit der Begründung auszuschließen, dass der Wille der Nation sehr viel besser im Wege des autonomen Prozesses der Bildung der öffentlichen Meinung realisiert werden könne, als dies durch Einführung demokratischer Verfassungsinstitutionen und insbesondere durch Erweiterung des Wahlrechts möglich sei. Wenn damals die öffentliche Meinung mit der Meinung des Bürgertums identifiziert wurde, war dies schon allein deshalb zutreffend, weil die bürgerlichen Kapitaleigner und die bürgerlichen Schriftleiter der überaus einflussreichen Presseorgane den schlechthin entscheidenden Einfluss auf die Bildung der öffentlichen Meinung ausübten"⁵²⁸.

"Die Lehre von der Notwendigkeit, Möglichkeit und Wünschbarkeit der Herrschaft der öffentlichen Meinung bildet einen essentiellen Bestandteil der Ideologie des bürgerlichen Liberalismus des 19. Jahrhunderts und war für sie gleich denotwendig wie es die Lehre der Diktatur des Proletariats für die kommunistische Ideologie des 20. Jahrhunderts geworden ist. Sie entsprach insofern der Denkweise des an der Macht befindlichen bzw. zur Macht strebenden progressiven liberalen Bürgertums, als sie die Vorstellung von der automatischen Bildung eines gerechten Preises auf dem Warenmarkt in die politische Sphäre transponierte und sich - zumeist unausgesprochen - zu der Ansicht bekannte, dass die beste Gewähr, die Wahrheit zu finden, darin bestehe, auf das Funktionieren der freien Konkurrenz auf dem Meinungsmarkt zu vertrauen"⁵²⁹.

Dieser "aus sozialdarwinistischen Quellen gespeiste, extrem pragmatische Liberalismus" musste "auf den leidenschaftlichen Widerstand der Anhänger der verschiedenen Naturrechtslehren, vor allem aber der katholischen Staatstheoretiker" stoßen". Doch Fraenkel hat darüber hinaus auch erkannt, dass die eigentlichen Gefahren der Gegenwart nicht mit den bereits getrennten Gewalten aufgehalten werden können, sondern dass neue Gefahren entstehen⁵³⁰.

"Einst", so Fraenkel weiter, "hatte die öffentliche Meinung ihren Herrschaftsanspruch mit der Begründung gerechtfertigt, dass sie allein in der Lage sei, die Macht einer im Geheimen operierenden Staatsmaschine zu brechen. Heute sieht sich die öffentliche Meinung dem Vorwurf ausgesetzt, dass sie das Instrument im Geheimen operierender

⁵²⁸Fraenkel, Ernst: Demokratie und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 182.

⁵²⁹ebda.

⁵³⁰Fraenkel, Ernst: Demokratie und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 183.

gesellschaftlicher Kräfte sei. Nachdem der Staat unter dem Druck der öffentlichen Meinung weitgehend darauf verzichtet hat, seine Herrschaft unter Ausschluss der Öffentlichkeit auszuüben, und nachdem er es aufgegeben hat, die Ausschließung einer jeden Kritik und Kontrolle seitens der Herrschaftsunterworfenen unter Berufung auf die Lehre von der Unentbehrlichkeit der *arcana imperii* zu rechtfertigen, sieht sich dieser reformierte Staat genötigt, die Träger ökonomischer und gesellschaftlicher Macht einer weitgehenden Publizitätspflicht zu unterwerfen, die zivil- und verwaltungsrechtlich normiert und strafrechtlich sanktioniert ist. ... Angesichts der Gefahr, dass sich in zunehmenden Masse gesellschaftliche und wirtschaftliche Machttträger bilden, die aus ihrem privatrechtlichen Charakter den Anspruch auf den Schutz dessen ableiten, was sie als ihre Betriebsgeheimnisse ansehen, gleichzeitig jedoch die öffentliche Meinung maßgeblich zu beeinflussen vermögen, wird der Staat zum Zwingherrn der Publizität"⁵³¹.

Damit kann die Bedeutung der öffentlichen Meinung im Denken Fraenkels herausgestellt werden: "Für eine Demokratie kann es sich ebenso wenig darum handeln, sich der Alleinherrschaft einer angeblich automatisch funktionierenden öffentlichen Meinung auszuliefern, wie es für sie angängig ist, sich dem kontrollierenden Einfluss einer autonomen öffentlichen Meinung zu entziehen. Die These, dass letzten Endes jede demokratische Herrschaft auf der öffentlichen Meinung beruht, enthält den richtigen Kern, dass die öffentliche Meinung einen unentbehrlichen und maßgeblichen Faktor in dem Prozess der politischen Willensbildung aller freiheitlichen Demokratien darstellt. Verdichtet sich diese These jedoch zu der Theorie, dass sich in der öffentlichen Meinung jeweils ein Gemeinwille manifestiere, dessen Realisierung den Wesensgehalt demokratischer Politik ausmache, dann muss diese Ansicht als unzutreffend zurückgewiesen werden, weil sie auf der irrigen Annahme beruht:

1. dass in einem Großflächenstaat ein vorgegebener Gemeinwille bestehe, der imstande sei, bei der Gestaltung aller auftauchenden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Probleme in Erscheinung zu treten;
2. dass, soweit sich im begrenzten Umfang die Existenz eines vorgegebenen Gemeinwillens nachweisen lässt, dieser notwendigerweise den Reflex eines Massenbewusstseins darstelle, in dem eine bewusst konzipierte Kollektivüberzeugung ihren Niederschlag gefunden hat"⁵³².

⁵³¹ebda.

⁵³²Fraenkel, Ernst: *Demokratie und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 184.

Fraenkel hat in einer theoretischen Aufspaltung verschiedene Arten der Gemeinwillen aufgezeigt und im Einzelnen den genuinen und den derivativen Gemeinwillen sowie die konsolidierte und die fluide öffentliche Meinung unterschieden. Der Hintergrund dieser Unterteilungen scheint vor allem der Gedanke zu sein, dass damit die Schwierigkeit einer unter allen Umständen eindeutigen Definition des Gemeinwohls dargestellt werden soll⁵³³.

Gerade die Bedeutung dieser konsolidierten öffentlichen Meinung, die sich mit einer Problemlösung allem "äußeren Anschein nach überwiegend" einverstanden erklärt, ohne dass "ein stabiler consensus omnium sich herauskristallisiert" hat, wird nach Fraenkel oft nicht richtig erfasst: "Ein in der konsolidierten öffentlichen Meinung in Erscheinung tretender labiler consensus omnium wird in der Regel zwar äußerlich respektiert; ihm fehlt jedoch nur allzu häufig die ausreichende Autorität, um auch innerlich als verpflichtend anerkannt zu werden. Es entspricht einem typisch liberalistischen Vorurteil, annehmen zu wollen, dass die auctoritas staatlicher Gesetze notwendigerweise auf ihrer Übereinstimmung mit der öffentlichen Meinung beruht. Ganz abgesehen davon, dass die öffentliche Meinung nur in Ausnahmefällen den Inhalt staatlich gesetzten Rechts überhaupt zur Kenntnis nimmt, gewinnt zumeist der Gehalt einer konsolidierten öffentlichen Meinung an Gewicht, wenn er im Einklang mit dem bestehenden Verfassungsrecht im Wege des demokratischen Gesetzgebungsprozesses institutionalisiert wird⁵³⁴.

Ausgehend von der Aufgliederung des Gemeinwillens und der öffentlichen Meinung hat Fraenkel den Hintergrund des Grundrechtsgedankens dargestellt: "Eine jede geschriebene Verfassung, die einen Grundrechtskatalog enthält, beruht auf der Theorie, dass gewisse Prinzipien so tief im Gemeinwillen verankert sind, dass sie nicht" lediglich "als Ausdruck einer auch noch so konsolidierten öffentlichen Meinung angesprochen und daher auch nicht zu deren Disposition gestellt werden können. Stellt diese Theorie" innerhalb des Verfassungslebens eines Staates "eine Fiktion dar und ist der Grundrechtskatalog nicht mehr als die Kopie einer klassischen 'Bill of Rights' oder der nicht minder klassischen 'Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen', dann bleibt er mangels Vorliegens eines Gemeinwillens in der Verfassungsrealität unwirksam. Je nachdem, ob nach Ansicht des Verfassungsgesetzgebers diese Prinzipien dem derivativen oder dem genuinen Gemeinwillen entsprechen, dürfen sie nur durch

⁵³³Fraenkel, Ernst: Demokratie und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 187 f.

⁵³⁴Fraenkel, Ernst: Demokratie und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 189.

verfassungsänderndes Gesetz oder überhaupt nicht modifiziert bzw. beseitigt werden"⁵³⁵. Mehr spezielle Grundrechtsbestimmungen stellen demgegenüber "zumeist Reaktionen auf einen gelegentlich Jahrhunderte zurückliegenden Machtmissbrauch staatlicher Hoheitsorgane dar, ... die in dem Rechts- und Freiheitsbewusstsein einer Nation ihre untilgbaren Spuren hinterlassen haben. In ihnen dokumentiert sich ein derivativer Gemeinwille"⁵³⁶.

Fraenkel hat weiterhin herausgestellt, dass sich der Gemeinwille im nicht-kontroversen Sektor des Gemeinwesens "in der Regel unterhalb der kollektiven Bewusstseinschwelle" betätigt, die er nur dann übertritt, "wenn er herausgefordert wird". Ist dies nicht der Fall, "bedient er sich feststehender administrativer Routinen und gesellschaftlicher Usancen, die dem breiten Publikum so selbstverständlich sind, dass es sich über sie und ihre Anwendung keine Gedanken macht und keine Meinung bildet. Wer sie in Zweifel zieht, muss damit rechnen, auf den Widerstand der öffentlichen Meinung zu stoßen". In dieser Situation haben "die an der Aufrechterhaltung des status quo interessierten Partikularwillen ... ein relativ leichte Spiel, für ihre Argument im Publikum breiten Widerhall zu finden". Erst dann, wenn sich "im nicht-kontroversen Sektor des Gemeinwesens eine Routine staatlichen oder gesellschaftlichen Verhaltens entwickelt" hat, "die angeblich - oder gar tatsächlich - mit den generell anerkannten Grundprinzipien der Gemeinschaftsordnung in Widerspruch steht, dann haben die Befürworter radikaler Reformen eine Chance, für ihre Argumente einen Widerhall im Publikum zu finden, der ebenfalls zur Mobilisierung der öffentlichen Meinung zu führen vermag. Gelingt ihnen dies, so resultiert hieraus ein Positionsverlust des nicht-kontroversen zugunsten des kontroversen Sektors des Gemeinwesens. Dank des Versagens des Gemeinwillens wird ein Vakuum begründet, das nur ausgefüllt werden kann, wenn es den Partikularwillen oder einem von ihnen gelingt, eine konsolidierte öffentliche Meinung zu begründen, die stark genug ist, um sich zu einem derivativen Gemeinwillen zu verfestigen"⁵³⁷.

Die Bedeutung der öffentlichen Meinung für die pluralistische Demokratie hat Fraenkel vor allem darin gesehen, dass sie den Gedanken des Gemeinwillens nicht überstrapaziert. Dies gilt sowohl für das Vorhandensein als auch für die Entstehung des Gemeinwillens: Demnach lehnt es die pluralistische Demokratie "nicht nur ab, die

⁵³⁵ebda.

⁵³⁶Fraenkel, Ernst: Demokratie und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 190.

⁵³⁷Fraenkel, Ernst: Demokratie und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 191.

Existenz eines consensus omnium auf Gebieten und in Fragen vorzutäuschen, wo er nicht existiert ..."; ebenso lehnt sie es ab, "die Formung eines Gemeinwillens zu forcieren". Damit sieht die pluralistische Demokratie "im Gegensatz zu den totalitären Diktaturen" in einer "universalen Herrschaft eines vorgegebenen Gemeinwillens kein anzustrebendes soziales Ideal, sondern eine Verfälschung der sozialen Realitäten". Damit verbunden ist die soziologische Einsicht, dass es "zwar jeweils eine bestmögliche, aber niemals eine vollkommene Lösung aller auftauchenden gesellschaftlichen Probleme gibt"⁵³⁸.

Den Wert der Demoskopie hat Fraenkel darin gesehen, dass sie sich "als Hilfsmittel zur Pflege, Beeinflussung, Lenkung und Gewinnung der fluiden öffentlichen Meinung zwecks Erzielung günstiger Wahlergebnisse ... eingebürgert und bewährt" habe - und dies bei aller Kritik, mit der "man auch sonst der Demoskopie gegenüberstehen mag". Dabei hat sich nach Fraenkel die Demoskopie darauf zu beschränken, die Resonanz der Meinungen über diejenigen Materien herauszufinden, "die den Gegenstand von im kontroversen Sektor des Gemeinwesens" in der Öffentlichkeit geführten Diskussionen bilden. Anderenfalls, also, wenn sie sich in dem nicht-kontroversen Sektor begibt, "läuft sie Gefahr, in die Interviewten improvisierte Ansichten hineinzufügen, wenn nicht gar, sie ihnen zu suggerieren. Die Ergebnisse solcher Interviews vermögen nur allzu leicht zu irrigem Schlüssen zu führen, weil sie entweder vortäuschen, das Ergebnis von Reflexionen über Probleme zu sein, über die die Befragten niemals reflektiert haben, oder weil sie den Anschein erwecken, den Ausdruck einer öffentlichen Meinung auf Gebieten darzustellen, auf denen in Wirklichkeit eine öffentliche Meinung gar nicht besteht"⁵³⁹.

Die westlichen Demokratien

Eine der grundlegenden Erkenntnisse der politischen Soziologie im Verständnis Fraenkels ist die Symbiose der Entwicklungstendenzen, aus der die westlichen Demokratien hervorgegangen sind.

Unter dem Begriff westliche Demokratien ist die Verfassungsform der freiheitlichen konstitutionellen Demokratie zu verstehen, die aus einer Verbindung westeuropäischer und nordamerikanischer Verfassungstraditionen hervorgeht. Die westlichen

⁵³⁸ebda.

⁵³⁹Fraenkel, Ernst: Demokratie und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 194.

Demokratien stehen somit im Unterschied zu Verfassungsformen, in denen absolute Herrschaft nicht oder lediglich scheinbar eingeschränkt wird: Sowohl zu Ausprägungen unfreiheitlicher Demokratien, die nicht auf dem Prinzip der Freiheit gründen als auch zu absoluten Demokratien der uneingeschränkten Mehrheitsherrschaft oder Minderheitsherrschaften im Einparteienstaat.⁵⁴⁰

Die "westlichen Demokratien" stellen keinen "unwandelbaren Begriff", sondern vielmehr einen "amorphen Begriff" dar, zu dessen Ausbildung Elemente aus den verschiedensten Nationen beigetragen haben und der weder mit konkreten Institutionen einer bestimmten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung noch mit bestimmten Ländern "westlich einer willkürlichen Demarkationslinie" verbunden ist: Das Lebenswerk des tschechischen Soziologen und Politikers *Thomas Masaryk*, des ersten Staatspräsidenten der Tschechoslowakei, sieht Fraenkel ebenso als Bestandteil der "westlichen Demokratien" wie die Freiheitskämpfe der Polen im 19. und der Ungarn im 20. Jahrhundert oder den "Gedanken der sozialen Geborgenheit", der, in den Räteartikeln der Weimarer Verfassung angelegt, mit der Ergänzung der regionalen durch eine funktionale Repräsentation den wesentlichen deutschen Betrag zu dieser "Symbiose der Entwicklungstendenzen" gebildet hat⁵⁴¹.

Den Beitrag Deutschlands zur Entwicklung der westlichen Demokratien nimmt Fraenkel als Beispiel für die Ablösung "tief verwurzelter, zu Unrecht als demokratisch" gepriesener individualistischer und liberalistischer Vorstellungen in den übernehmenden Ländern und die dadurch ausgelöste Veränderung. In den USA, in England und auch in Frankreich habe sich mit der Beschäftigung mit den Gedanken des Wohlfahrtsstaats eine Abkehr von "einstmals als sakrosankt angesehenen Grundprinzipien politischen Denkens und Handelns" vollzogen; interessant ist der Inhalt, den Fraenkel diesem aus Deutschland stammenden sozialstaatlichen Denken beigibt: "Das Postulat der Vollbeschäftigung, die Institutionalisierung der Vorsorge für den Fall von Krankheit, Unfällen und Individualität, der Schutz der Arbeitsstelle gegen willkürliche Entlassungen" sowie disziplinarrechtliche und finanzielle Sicherungen der Beamten sieht er als Ideen an, die weder "auf englischem, französischem, geschweige denn amerikanischem Boden erwachsen sind".

Der "amorphe Begriff" der westlichen Demokratien bezieht sich demnach auf einen bestimmten Staatentyp. Die Staats- und Gesellschaftsordnungen, die zu diesem

⁵⁴⁰ Maihofer, Werner: Prinzipien freiheitlicher Demokratie, in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen: Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Auflage Berlin-New York 1994, S. 429.

⁵⁴¹ Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 34.

Staatentyp gehören, sind "aus einer Symbiose der Entwicklungstendenzen" hervorgegangen, die "unabhängig voneinander, aber doch in einem ständigen Prozess der Anziehung und Abstoßung im Verlauf der Jahrhunderte in ihnen in Erscheinung getreten sind"⁵⁴². Kein Regierungssystem irgendeines Staates "der abendländischen Welt" stellt "ein autonomes Produkt" des speziellen Landes und seines Denkens dar, sondern ist vielmehr aus "einem ununterbrochenen Prozess der Vermischung von eigenständigen Entwicklungstendenzen und nie abreißenden äußeren Beeinflussungen entstanden". Seine spezifische Eigentümlichkeit erhält jedes System demnach "nicht in der Amalgamierung als solcher, sondern in der Art und Weise ..., wie dieser Verschmelzungsprozess vor sich gegangen ist und ständig weiter vor sich geht". Demgegenüber wäre es "ein sehr primitiver Irrtum, annehmen zu wollen, dass eine Nation sich eine politische Institution oder ein politisches Verfahren von einer anderen Nation ausborgen und sie in unveränderter Form in ihr eigenes Regierungssystem inkorporieren könnte." Vielmehr ist eine jede derartige Übernahme "ein Akt der Umformung und der Neubildung"⁵⁴³.

Allerdings lassen sich bei der Entwicklung der westlichen Demokratien deutliche Schwerpunkte herausarbeiten: Die "westliche Demokratie" entsteht "weitgehend durch eine Angleichung englischen und französischen Staatsdenkens und staatlicher Institutionen der beiden Länder". Wesentliche Züge beider Entwicklungen werden in den "westlichen Demokratien" zusammengefasst: "Das Bekenntnis zur 'westlichen Demokratie' erfordert gleicherweise die Anerkennung der Befugnisse der Bürger, ihre Interessen frei und ungehindert vertreten zu können, wie die Anerkennung der Befugnis der Gesamtheit, dem Primat des Gemeinwohls gegenüber allen Interessengruppen durchzusetzen". Zwischen den beiden Grundprinzipien, der englischen Interessenrepräsentation und der französischen *volonté générale* besteht eine "dialektische Spannung"; der Ausgleich zwischen diesen Prinzipien, "das niemals endende Bemühen", diesen "mittels freier und offener Auseinandersetzung herzustellen, bildet eines der kennzeichnenden Merkmale der 'westlichen Demokratien' "⁵⁴⁴.

Dabei muss zusätzlich ein umfassendes Verständnis des Begriffs der "Demokratie" zugrundegelegt werden: Die Beschränkung "auf die Analyse einer individuellen Staats- und Verfassungsordnung" reicht nicht aus, um Demokratie "in einer bestimmten Nation zu verstehen; um so mehr muss dieses weite Verständnis nach Fraenkel für politikwissenschaftliche Untersuchungen gelten, die Demokratie als einen "die Grenzen

⁵⁴²Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S.35.

⁵⁴³Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 37.

⁵⁴⁴Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 40.

individueller Staaten überschreitenden Sammelbegriff" analysieren wollen: "Nur wenn unter 'Demokratie' eine das gesamte Gemeinschaftsleben durchziehende Grundhaltung verstanden wird, erhält der Begriff 'westliche Demokratie' einen tieferen Sinn⁵⁴⁵.

Die Bestimmung des Begriffs der westlichen Demokratien, gezeigt am Beispiel des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, lässt sich somit auf einem zweifachen Weg erreichen: "Einmal dadurch, dass aus der Fülle verschiedener, oft gegensätzlicher Auffassungen, was Demokratie ist, die verfassungsrechtlich maßgebliche Bedeutung des Begriffs anhand der konkreten Ausformung der Demokratie durch die Verfassung gewonnen wird, sofern und soweit das Grundgesetz hierfür zureichende Anhaltspunkte hergibt. Zum andern dadurch, dass unter Festhalten dieses normativen Ausgangspunktes bei der Bestimmung der Prinzipien der Demokratie auch die historischen politischen und ideengeschichtlichen Zusammenhänge des demokratischen Prinzips in eine Gesamtinterpretation des Verfassungskontextes mit einbezogen werden, insofern und insoweit unser Grundgesetz erkennbar auf bestimmten theoretischen Voraussetzungen beruht, ohne deren Aufdeckung sich die Verdeutlichung der grundgesetzlichen Vorstellung nicht vornehmen lässt"⁵⁴⁶.

Die westlichen Demokraten erscheinen dem Typus der totalitären Diktatur gegenübergestellt. Hier sieht Fraenkel den grundlegenden Unterschied in den unterschiedlichen Gesellschaftslehren beider Systeme: Während sich die westlichen Demokratien "zutruhen, mit Hilfe regulativer Ideen eine pluralistische Gesellschaft zusammenzuhalten", sind die totalitären Diktaturen "von der Schwäche einer jedweden regulativen Idee so tief überzeugt ..., dass sie keinen anderen Weg sehen, als den pluralistischen Charakter der Gesellschaft aufzuheben"⁵⁴⁷. Die westlichen Demokratien beruhen demnach auf vier Grundprinzipien: Freiheit, Gleichheit, Rechtmäßigkeit und Gewaltenteilung⁵⁴⁸.

Innerhalb der westlichen Demokratien hat sich eine "historisch bedingte übermäßige Kompliziertheit" manifestiert. Daraus resultiert "die Gefahr", dass die "pluralistisch-rechtsstaatlichen Demokratien der Gegenwart ... von ihren Bürgern nicht mehr verstanden ... werden". Innere Spannungen in den Demokratien sind die Folge.

⁵⁴⁵Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 35.

⁵⁴⁶Maihofer, Werner: Prinzipien freiheitlicher Demokratie, in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen: Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Auflage Berlin-New York 1994, S. 431 m.w. N.

⁵⁴⁷Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 43.

⁵⁴⁸Maihofer, Werner: Prinzipien freiheitlicher Demokratie, in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen: Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Auflage Berlin-New York 1994, S. 432.

Zu dieser Kompliziertheit rechnet Fraenkel auch den Umgang mit Lobbys und Pressure Groups, die im landläufigen kontinentaleuropäischen Demokratieverständnis als demokratiezerstörend angesehen werden. Demgegenüber hat Fraenkel hervorgehoben, dass diese Gruppen "keine amerikanischen Importwaren" darstellen, die einen ansonsten "reibunglos funktionierenden Parlamentarismus europäischer Observanz zu ersetzen sich anschicken", sondern dass sich diese Pressure Groups "unabhängig voneinander in den verschiedenen westlichen Demokratien" entwickelt haben und dass gerade Deutschland einen wesentlichen Anteil an der Herausbildung der Pressure Groups hat⁵⁴⁹.

Nicht nur in Deutschland, sondern ganz allgemein in den westlichen Demokratien ist "das Problem der Eingliederung der Interessengruppen in den Prozess demokratischer Willensbildung nicht gelöst, ja weitgehend noch nicht in seiner vollen Bedeutung erkannt". Es fehlt demnach an einer realistischen Einstellung zu dem Problem der Interessenverbände, das "wenn nicht gar zu ignorieren oder zu bagatellisieren, so doch häufig zu ironisieren und, was gleich gefährlich ist, zu moralisieren" man sich angewöhnt hat: "Innerhalb und außerhalb Deutschlands ist man geneigt zu übersehen, dass in der Existenz und freien Betätigungsmöglichkeit der Interessengruppen einer der kennzeichnenden Unterschiede zwischen den westlichen Demokratien und ihren Widersachern zu suchen ist"⁵⁵⁰. So konnte Fraenkel herausstellen, dass die Erforschung der "inneren Haltung" der Interessengruppen "zu Fragen des Gemeinwohls" für ihr politikwissenschaftliches Verständnis "gleich bedeutsam" ist "wie eine Analyse ihrer äußeren Struktur"⁵⁵¹.

Mängel der westlichen Demokratien

In seine Analyse der Mängel der Demokratie hat Fraenkel als Untersuchungsgegenstand nicht nur die Verfassungsrechtsordnung gesehen, sondern auch die Verfassungsübungen und die Verfassungsideologie mit einbezogen. Damit ist zunächst der Unterschied zu einem Verständnis hervorzuheben, das die Analyse struktureller Mängel vornehmlich vom rechtlichen Standpunkt her beurteilt. Fraenkel ist dabei allerdings frei von der Gefahr der Unterschätzung der rechtlichen Aspekte und verfällt nicht in das genau gegenläufige Extrem "der gerade in politikwissenschaftlichen Kreisen so erschreckend weit verbreiteten Ansicht, ... dass bei der Analyse des demokratischen

⁵⁴⁹Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 43.

⁵⁵⁰Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 44.

⁵⁵¹ebda.

Regierungsprozesses das institutionelle Moment vernachlässigt werden dürfe - das genaue Gegenteil ist richtig"⁵⁵².

Die Diskussion solcher Strukturdefekte der Demokratie bedeutet für Fraenkel aber jenseits des Rechtlichen nach seiner Aussage auch, den Ursachen eines weit verbreiteten ungenuten Gefühls nachzugehen" sowie "die Frage aufzuwerfen, ob unser graduell steigendes politisches Unbehagen nicht eine Begleiterscheinung unseres ständig wachsenden ökonomischen Wohlbehagens ist" und "zu prüfen, ob das, was in unserer reibungslos funktionierenden Demokratie unstrittig so glänzend 'klappt', noch den Anspruch darauf erheben darf, als 'Demokratie' bezeichnet zu werden"⁵⁵³. Doch ist er der Überzeugung, dass "in dem Normensystem des Grundgesetzes die Strukturfehler der heutigen Demokratie noch am wenigsten in Erscheinung treten" und dass "rein rechtstechnisch gesehen ... die Bonner Verfassung ein ausgezeichnetes Gesetz" darstellt, "dessen gewiss nicht abzustreitende Einzelmängel es nicht rechtfertigen, sich über Strukturfehler der Demokratie ernsthafte Sorgen zu machen". Auch sieht Fraenkel in der aufzeigbaren "Diskrepanz zwischen den gültigen Verfassungsnormen und den geltenden Verfassungsgepflogenheiten" keinen "Grund zur Besorgnis"; er empfindet diese Diskrepanz zudem nicht als einen unvereinbaren Gegensatz, sondern sieht sie als "Spannungsverhältnis" einer verfassungssoziologischen Realität, das "schlechthin unvermeidlich" ist, "wenn das Verfassungsleben einer Nation nicht erstarren soll". Die Notwendigkeit dieser verfassungssoziologischen Spannung stellt er deutlich heraus: "Nur dann ist eine Verfassungsordnung lebensfähig, wenn die Verfassungsnormen ausreichend elastisch sind, um eine Fortentwicklung der 'lebenden Verfassung' in eine Richtung zu gestatten, von der die Verfassungsväter häufig nichts geahnt haben und die im Verfassungstext keinen Niederschlag gefunden hat"⁵⁵⁴.

So geht für ihn "das Unbehagen an der Demokratie" vornehmlich auf "das instinktmäßige Gefühl zurück, dass unser Verfassungswesen weitgehend nicht dem entspricht, was man sich unter der Herrschaft einer 'echten Demokratie' vorstellt". So geht Fraenkel bei der Analyse von Strukturdefekten der Demokratien vornehmlich von der Frage aus,

⁵⁵²Fraenkel, Ernst: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 52.

⁵⁵³Fraenkel, Ernst: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 51 f.

⁵⁵⁴Fraenkel, Ernst: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 51 f.

1. "ob die vorherrschende Verfassungsideologie auch nur einigermaßen mit der Verfassungssoziologie kongruent ist, wie sie bei Anwendung der von Rechts wegen geltenden Verfassungsnormen und bei Handhabung der praeter constitutionem wirksamen Verfassungsausancen in Erscheinung tritt" und
2. "ob diese Verfassungssoziologie den Anforderungen gerecht wird, die unter den obwaltenden Verhältnissen als die optimale Verwirklichung des Postulats einer freiheitlichen sozial-rechtsstaatlichen Demokratie angesehen werden kann"⁵⁵⁵.

Fraenkel erstreckt die politikwissenschaftliche Analyse der Strukturfehler der Demokratie der Gegenwart demnach sowohl auf die Umsetzung der demokratischen Grundsätze in die Realität als auch auf die Untersuchung der Vorstellung, die in der Allgemeinheit über das demokratische System bestehen.

"Die einem jeden radikaldemokratischen Denken immanente Vorstellung, dass die Regierung einen Bestandteil der 'Exekutive' bildet und dass die Aufgabe der 'Exekutive' sich in der Vollziehung der Gesetze erschöpfe, hat - wie die Geschichte immer von neuem erwiesen hat - einen der folgenschwersten Strukturfehler der französischen und aller anderen Demokratien bewirkt, die nach ihrem Vorbild errichtet worden sind"⁵⁵⁶.

"Der kontinentale Radikaldemokrat zeichnet sich durch den Mut zur Konsequenz aus; der insulare Repräsentativdemokrat hat - ohne übermütig zu werden - den Übermut zur Inkonsequenz besessen. So mag es sich erklären, dass während langer Jahrzehnte die Engländer sich als unfähig erwiesen haben, das Regierungssystem, das sie praktizierten, zu analysieren, während die Franzosen dieses Regierungssystem zwar zu analysieren, aber nicht zu praktizieren verstanden"⁵⁵⁷.

"Das ideologische Band, durch das die Radikalen der verschiedensten Schattierungen zusammengehalten werden, ist die Kritik an der parlamentarischen Repräsentativverfassung. ... Radikaler Demokrat sein, schließt im Grunde genommen auch heute noch das prinzipielle Bekenntnis zu Rousseaus Theorem ein, dass ein Volk, das sich repräsentieren lasse, nicht mehr frei sei; politischer Radikalismus bedeutet, in jeder Repräsentativversammlung, die mehr als ein (allein aus Opportunitätsabwägungen

⁵⁵⁵Fraenkel, Ernst: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 52 f.

⁵⁵⁶Fraenkel, Ernst: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 60.

⁵⁵⁷Fraenkel, Ernst: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 61.

zu rechtfertigendes) Substitut einer Volksversammlung zu sein beansprucht, eine Verfälschung des Gedankens der demokratischen Selbstregierung zu erblicken"⁵⁵⁸.

Die radikale Demokratietheorie sieht in jeder echten Repräsentation "einen Strukturfehler der Demokratie", weil sie "auf einem Akt der Entfremdung beruht". Diese Entfremdung stellt aber ein Wesensmerkmal der repräsentativen Demokratie dar: "Denn, was bedeutet die Begründung eines 'trust' anders als einen Akt der Entfremdung, eine Übertragung meiner Eigentumsrechte an einen Dritten in der Erwartung, dass er meine Interessen besser wahrzunehmen vermag, als ich selber hierzu in der Lage bin?" So bedeutet die "politische Entfremdung" je nach der zugrundeliegenden Theorie entweder ein Tabu oder einen notwendigen Wesenszug der Demokratie. Damit ist zugleich erklärt, warum "ein orthodoxer Anhänger" eines repräsentativen Regierungssystems "in der Abhaltung von Plebisziten, in der Durchführung von Meinungsbefragungen und in der Organisation von außerparlamentarischen Parteien, die einen unmittelbaren Einfluss auf die Entscheidungen des Regierungs- und Oppositionschefs auszuüben beanspruchen, Strukturfehler der Demokratie erblicken muss"⁵⁵⁹.

Für Fraenkel beruht "das Bekenntnis zur pluralistischen Demokratie auf der Erkenntnis, dass eine jede freiheitliche Demokratie sowohl Differenzierung als auch Übereinstimmung ... bedeutet". Damit liegt ein Strukturfehler in der westlichen Demokratie immer dann vor, wenn entweder

"a) mangels Vorliegens einer wirksamen generellen Anerkennung eines gültigen, die Grundprinzipien der staatlich-gesellschaftlichen Ordnung erfassenden Wertkodex der gesellschaftliche Pluralismus zur staatlichen Desintegration führt, oder wenn

b) mangels Vorliegens einer ausreichend intensiven und konkreten, d. h. aber in Einzelheiten notwendigerweise differenzierten politischen Willensbetätigung breiter Bevölkerungsschichten der gesellschaftliche Pluralismus in einer monokratisch organisierten, zwar präzise funktionierenden, aber leerlaufenden Staatsmaschine erstarrt."

Für das politische Denken der Bundesrepublik konstatiert Fraenkel eine Neigung, "die Gefahren zu übersehen ..., die aus einer Erschlaffung des am konkreten sozialen Erlebnis ausgerichteten politischen Bewusstseins und aus einer Erlahmung des auf die konkrete Gestaltung sozialer Aufgaben hinzielenden politischen Willens erwachsen

⁵⁵⁸Fraenkel, Ernst: *Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 62.

⁵⁵⁹eibda.

können". Dies resultiert insbesondere aus der Gewöhnung an die "im Pluralismus stets vorhandenen auflösenden Tendenzen". Fraenkel hält seine Auffassung nicht zurück, dass er "zur Stunde" die Gefahren, die aus der mangelnden Beschäftigung mit der Demokratie erwachsen, für "sehr viel akuter und drohender" hält als diejenigen, die "aus etwaigen auflösenden Tendenzen des Pluralismus zu entstehen vermögen"⁵⁶⁰.

Fraenkel hat es als einen Strukturfehler der Demokratie angesehen, wenn sich die Wahlen zum Parlament auf ein "Personalplebiszit" reduzieren: "Die richtig verstandenen Konkurrenztheorie der Demokratie besagt vielmehr, dass durch die Wahlen nicht nur der künftige Regierungschef bestimmt, sondern auch eine Entscheidung über Alternativlösungen getroffen werden soll". Und weiter: "Eine Parlamentswahl, die nicht zugleich eine Fortsetzung einer Parlamentsdebatte 'mit anderen Mitteln' ist, verfehlt ihren Zweck, die Repräsentationsverfassung mit jenem guten Schuss plebiszitären Öls zu salben, ohne die sie rostig wird"⁵⁶¹.

Die Parlamentsverdrossenheit hat Fraenkel als ein kontinental-europäisches Phänomen gekennzeichnet, "das - von Frankreich ausgehend - sich in all denjenigen festländischen Großstaaten Europas geltend macht, die das Modell des englischen Parlamentarismus übernommen haben". Fraenkel hebt hervor, dass dieses "Übel der Parlamentsverdrossenheit" in Kontinentaleuropa "chronisch" ist, während es in den "angelsächsischen Großstaaten nicht oder kaum in Erscheinung tritt"⁵⁶².

Fraenkel hat Parlamentsverdrossenheit als "unreflektierte Ideologiekritik an einem Parlament" gekennzeichnet, "das seinen realen Charakter durch Verwendung der 'rationalen' Demokratietheorie zu verhüllen bestrebt ist". Die Überwindung dieses Phänomens setzt nach Fraenkel voraus, dass "mittels der Verwendung der 'empirischen' Demokratietheorie die 'rationale' Demokratietheorie einer reflektierten Ideologiekritik unterworfen wird"⁵⁶³.

Fraenkel hat aus politiksoziologischer Sicht in dem plebiszitären Gesetzgebungsverfahren im Falle des parlamentarischen Regierungssystems "im Prinzip das Vorliegen einer Strukturwidrigkeit" bejaht. Er hat allerdings "Grenzfälle", die Probleme von "überragend großer gesamtpolitischer Bedeutung", die "das

⁵⁶⁰Fraenkel, Ernst: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 65.

⁵⁶¹Fraenkel, Ernst: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 66.

⁵⁶²Fraenkel, Ernst: Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 101 f.

⁵⁶³Fraenkel, Ernst: Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 110.

Strukturprinzip der bestehenden Verfassungsordnung" zurücktreten lassen, in die Entscheidung des handelnden Politikers gestellt. "Die Lebensfähigkeit eines parlamentarischen Regierungssystems" hat Fraenkel aber "nicht zuletzt davon" abhängig gesehen, "dass ein Volk sich durch seine Parteien so ausreichend vertreten fühlt, dass es das von diesen Parteien getragene Parlament trotz dessen repräsentativen Charakters als Exponenten seines politischen Willens anerkennt und das Fehlen einer Direktgesetzgebung nicht als Mangel empfindet. Das Kennzeichen einer parlamentarischen Demokratie liegt eben darin, dass ihre Parteien als Parlamentsfraktionen Träger eines repräsentativen und als Massenorganisationen Träger eines plebiszitären Regierungssystems sind". Die Überziehung der plebiszitären Komponente in einer Partei führt dazu, dass taktische Kompromisse aus weltanschaulichen Gründen unmöglich gemacht werden, so dass parlamentarisch nicht mehr regiert werden kann; umgekehrt droht bei einer Überziehung der repräsentativen Komponente die Gefahr der Verbonzung und der politischen Entfremdung⁵⁶⁴.

Den Grenzbereich der Systematik der westlichen Demokratien hat Fraenkel ausgelotet: "Die innere Dialektik der modernen Demokratie bewirkt, dass in seiner höchsten Steigerung als parlamentarisches Regierungssystem das Repräsentativsystem in ein plebiszitäres Regierungssystem umzuschlagen vermag. Wird die zur Aufrechterhaltung des parlamentarischen Regierungssystems unerlässlich notwendige Fraktionsdisziplin rücksichtslos gehandhabt, neigen die Fraktionschefs dazu, die Fraktionsmitglieder als Puppen zu behandeln, akkumulieren die Chiefs des Kabinetts und des Schattenkabinetts alle Macht in ihrer Person und konzentriert sich die politische Auseinandersetzung auf ein Rededuell zwischen den Fraktionsführern, dann besteht die Gefahr, dass die Wahl zum Parlament nur die Folie ist, hinter der die plebiszitäre Auswahl des "Führers erfolgt". Der Bestand der Demokratie im Staat hängt ab von der Pflege der Demokratie in den Parteien. Nur, wenn den plebiszitären Kräften innerhalb der Verbände und Parteien ausreichend Spielraum gewährt wird, kann eine Repräsentativverfassung sich entfalten"⁵⁶⁵.

⁵⁶⁴Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 131.

⁵⁶⁵Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 151.

II. Teil: Das politiksoziologische Denken Ernst Fraenkels im Vergleich demokratischer Verfassungen

Fraenkel hat den Begriff der Verfassungssoziologie an mehreren Stellen seines Werkes verwendet. Eindeutig definiert hat er ihn allerdings nicht. Aus der Verwendung lassen sich jedoch Inhalt und Bedeutung dieses Begriffes näher erschließen.

Dieser Begriff weist auf die aufbauende Beziehung der Soziologie und der Politischen Soziologie im Denken Fraenkels hin. Fraenkel verwendet ihn zur Darstellung des gesamten Phänomens einer Staatsverfassung, allerdings unter Ausgrenzung der ideologischen Vorstellungen über diese Verfassung.

Dieser Inhalt des Begriffs "Verfassungssoziologie" wird beispielsweise deutlich, wenn Fraenkel Strukturdefekte der Demokratie analysiert und dabei von der Frage ausgeht⁵⁶⁶,

1. "ob die vorherrschende Verfassungsideologie auch nur einigermaßen mit der Verfassungssoziologie kongruent ist, wie sie bei Anwendung der von Rechts wegen geltenden Verfassungsnormen und bei Handhabung der praeter constitutionem wirksamen Verfassungsusancen in Erscheinung tritt" und
2. "ob diese Verfassungssoziologie den Anforderungen gerecht wird, die unter den obwaltenden Verhältnissen als die optimale Verwirklichung des Postulats einer freiheitlichen sozial-rechtsstaatlichen Demokratie angesehen werden kann".

Damit geht für ihn "das Unbehagen an der Demokratie" vornehmlich auf "das instinktmäßige Gefühl zurück, dass unser Verfassungswesen weitgehend nicht dem entspricht, was man sich unter der Herrschaft einer 'echten Demokratie' vorstellt"⁵⁶⁷.

"Verfassungssoziologie" steht demnach bei Fraenkel als zusammenfassender Oberbegriff über der gesamten Breite der Realität der Verfassung, also sowohl über der in Normen gefassten Verfassungsrechtsordnung als auch über der Verfassungswirklichkeit im engeren Sinn, also der Realisierung der einzelnen Verfassungsgebote⁵⁶⁸. Der Begriff wird den nicht notwendig an der Realität orientierten Anschauungen, Einstellungen und Wertungen der von der Verfassung betroffenen Gesellschaft, der "Verfassungsideologie", direkt gegenübergestellt.

⁵⁶⁶Die folgende Fragestellung ist zitiert aus: Fraenkel, Ernst: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 52 f.

⁵⁶⁷Fraenkel, Ernst: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 52 f.

⁵⁶⁸ Reinhold, Gerd: Stichwort: Verfassungswirklichkeit, in: Soziologie-Lexikon, Hrsg. v. Gerd Reinhold.

Die verfassungssoziologischen Untersuchungen Fraenkels fußen auf breiten historischen und gesellschaftlichen Untersuchungen; deshalb sind nachfolgend entsprechende Darstellungen vorgeschaltet. Dabei lassen sich Kongruenz und Auseinanderfallen von Verfassungssoziologie und Verfassungsideologie für einzelne Staaten analysieren.

So hat Fraenkel beispielsweise für Deutschland festgestellt, dass Deutschland sich seine "Verfassungsordnung und weitgehend auch" seine "Verfassungssoziologie von den Engländern" und seine "Verfassungsideologie von den Franzosen ausgeborgt" hat⁵⁶⁹. Er beklagt an anderer Stelle die "Kluft, die sich zwischen Verfassungsideologie und Verfassungssoziologie aufgetan hat"⁵⁷⁰.

Die verfassungssoziologischen Darstellungen im Denken Fraenkels werden im folgenden an seinem Vergleich des angelsächsischen mit dem kontinentaleuropäischen Verfassungsdenken und der Verfassungsrealität mit den Beispielen England, Amerika, Frankreich und Deutschland vorgestellt.

Die existenten Demokratien können in Anwendung der Kategorien *Max Webers* als Realtypen begriffen werden. Die unterschiedlichsten Versuche, einen "Idealtypus" der Demokratie zu konstruieren, sind ganz offenbar fehlgeschlagen. Von diesem Ergebnis her gesehen scheint allein die vergleichende Demokratieforschung greifbare Erfolge versprechen zu können.

Fraenkel hat eine von einem historischen Ansatz aus operierende vergleichende Demokratietheorie ausgebildet. Die Idee des Rechtsstaats, die in den Staaten Europas und in den USA unterschiedliche Ausprägungen erfahren hat, nimmt Fraenkel als Ausgangspunkt für den Versuch, die wechselseitigen Beeinflussungen im Entstehungsprozess der westlichen Demokratien aufzuzeigen. Fraenkel zeigt zu diesem Zweck wesentliche Entwicklungslinien der Verfassungsgeschichte des zu untersuchenden Staates auf. Der vorliegende Beitrag geht daher insbesondere auf die Rechts- und staatsphilosophischen Grundlagen dieser Staaten sowie auf die historischen und soziologischen Entwicklungen ein. Es wird als These herausgearbeitet, dass nach Fraenkel Rechtssysteme nicht ohne Abstrahierungen übertragbar sind. Ein derartiger Übertragungsprozess enthält Tendenzen zur Dogmatisierung und Systematisierung, die sogar zu einem Wandel der übernommenen Rechtsordnung führen können. Die sich aus

⁵⁶⁹Fraenkel, Ernst: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 53.

⁵⁷⁰Fraenkel, Ernst: Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 201.

der Soziologie des einzelnen Staates ergebenden Nuancen, die den konkreten Gehalt einer Rechtsordnung kennzeichnen, sind so eng mit den besonderen Verhältnissen des Ursprungslands verknüpft, dass sie für das Land, welches das Rechtssystem übernimmt, nur wenig Bedeutung haben. Dessen ungeachtet ergeben sich aus diesen Nuancen oft die entscheidenden Charakteristika einer Rechts- und Verfassungsordnung.

6. Die angelsächsische Verfassungsentwicklung

Das englische Verfassungsdenken

Die ersten Ausbildungen der Souveränitätslehre wurden nach *Jean Botin* von *Thomas Hobbes* gefestigt. Hinter ihnen stand das Motiv, nach der Zerrissenheit durch Religions- und Bürgerkriege einen Friedens- und Rechtszustand herbeizuführen, ohne auf die unterschiedlichen Auffassungen hierüber Rücksicht nehmen zu müssen. Der Staat wurde von *Hobbes* als friedens- und überlebenssichernder "Leviathan" konzipiert⁵⁷¹. In Konsequenz der absoluten Souveränität erklärte *Hobbes* die Vorstellung für "absurd", es könne neben der Freiheit als Qualität des souveränen Herrschers auch einen freien Untertan geben. Freiheit sei vielmehr ein Status, in dem Anarchie und Krieg herrsche. Vom Ziel der Friedenssicherung her definiert sich bei *Hobbes* auch der Zweck des Gesellschaftsvertrages.

Mit dem Gesellschaftsvertrag, der Staat und Verfassung als Erzeugnisse menschlichen Willens erscheinen lässt, wird eine neue Methodik der Staatsbetrachtung begründet. *Hobbes* sieht den Menschen nicht mehr, wie in der aristotelischen Tradition, als ein in Familie und Staat eingebundenes gesellschaftliches Wesen, sondern als gemeinschaftsloses, egoistisches Individuum, das wegen der Unzulänglichkeiten seines Naturzustandes den Übergang in vertraglich begründete Gesellschaftsformen sucht, in denen eine souveräne staatliche Entscheidungsgewalt besteht⁵⁷².

Mit der englischen und der französischen Aufklärung begann die vertiefte materialistisch-sensualistische Skepsis an der metaphysischen-theologischen Gewissheit. Die Ideen wurden als ausschließlich durch die äußeren Umstände bestimmt angesehen; damit kam die Überzeugung auf, allein durch eine richtige Erziehung auch alles erreichen zu können. Dieses Denken wirkte sich besonders auch auf dem Gebiet der Staats- und Verfassungstheorie aus.

Dabei ist eine Zusammenfassung von englischem und französischem Verfassungsdenken nur dann vertretbar, wenn in Abhebung hiervon der Kontrast speziell zum deutschen Verfassungsdenken herausgestellt werden soll. In sich sind beide Strömungen sehr unterschiedlich, obwohl sich gegenseitige Beeinflussungen

⁵⁷¹Fetscher, Iring (Hrsg.): *Hobbes, Thomas: Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines bürgerlichen und kirchlichen Staates*, 1966.

⁵⁷²Hierzu Boldt, Hans: *Verfassungslehren*. In: *Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf: Politische Theorien*, a.a.O., S. 676.

durchaus ergeben. Fraenkel hat darauf wie folgt hingewiesen: "Es ist allerdings nicht unbedenklich, von anglo-französischem Verfassungswesen und Verfassungsrecht zu sprechen." Beide Ausprägungen waren vielmehr "fundamental verschieden und wurden als unüberbrückbare Gegensätze empfunden"⁵⁷³.

Dies gilt insbesondere deshalb, weil die Staatstheoretiker dieser Zeit zumeist nicht den Anspruch erhoben, ihre Entwürfe abgelöst von den Ereignissen ihrer Gegenwart anzulegen, sondern mit ihnen auch direkt auf politische Entwicklungen reagierten und damit ihre jeweiligen aktuellen Interessen offenlegten. In der Englischen Revolution erhob sich Widerstand gegen die Souveränitätsidee. So hat beispielsweise *John Locke* gesagt, dass er die Ergebnisse der Revolution von 1688 und die konstitutionelle Monarchie rechtfertigen und sichern wollte⁵⁷⁴. *Locke* erweist sich auch mit seiner Verbindung zum damals modernen Rationalismus und zum systematischen Denken als Mensch seiner Zeit: Er hat in seinen *Two Treatises of Civil Government* von 1690 "geradezu die Philosophie des Descartes ins Politische übersetzt"⁵⁷⁵.

Bereits in der Mitte des 17. Jahrhunderts wurde in England die Grundlage des spezifisch angelsächsischen rechtsstaatlichen Denkens vorbereitet: Im Anschluss an das Hauptwerk von *James Harrington* von 1656 ist das Prinzip der "Rule of Law" formuliert worden. Fraenkel hat dazu ausgeführt, dass dieses Prinzip sich durch zwei herausragende Merkmale ausgezeichnet hat: "Durch seine Aufgeschlossenheit gegenüber Gefahren, die aus einer rechtlich unzureichend beschränkten Herrschaft der politischen Träger öffentlicher Gewalten entstehen können" sowie "durch seine Blindheit gegenüber Gefahren, die in einer rechtlich fast unbeschränkten Herrschaft der sozial-ökonomischen Träger privater Macht eingeschlossen zu sein vermögen"⁵⁷⁶. Damit sind bereits Mitte des 17. Jahrhunderts entscheidende Weichen in die Richtung des liberalistischen Individualismus gestellt worden. Diese angelsächsische Vorstellung der "Rule of Law" bleibt zudem bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts hinein durch die rigorose Ablehnung eines speziellen Verwaltungsrechts und einer besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeit gekennzeichnet.

Mit *John Locke* kommt die Lehre von der Teilung der Gewalten als fester Bestandteil in das englische Verfassungsdenken hinein. Bei ihm findet sich die kennzeichnende

⁵⁷³Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 37.

⁵⁷⁴Vgl. den entsprechenden Hinweis bei: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): *Staat und Politik*, a.a.O., S. 285.

⁵⁷⁵Fraenkel, Ernst: *Staatstheorien*. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): *Staat und Politik*, a.a.O., S. 284.

⁵⁷⁶Fraenkel, Ernst: *Rechtsstaat*. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): *Staat und Politik*, a.a.O., S. 245.

Vorstellung, dass es "zur Sicherung der Freiheit des Individuums unerlässlich" ist, die unterschiedlichen "Hoheitsfunktionen des Staates an voneinander unabhängige Personen oder Personengruppen zu übertragen"⁵⁷⁷. Dabei unterscheidet er zwischen der gesetzgebenden, der exekutiven und der auswärtigen Gewalt; daneben erkennt er eine dem Staatsoberhaupt zustehende übergesetzliche Prärogative an, die auch gegen das Gesetz im Sinne des öffentlichen Wohls ausgeübt werden soll⁵⁷⁸. Hervorzuheben ist die Gesellschaftslehre *Lockes*, die nicht ein herrschaftliches, sondern ein genossenschaftliches Vertragsverhältnis annimmt und damit eine bedeutende soziologische Einzelerkenntnis aufweist, die allerdings bei *Locke* im Sinne der Sicherung des Eigentums steht, also einer politisch-juristischen Beweisführung dient⁵⁷⁹.

Mit dem englischen Empirismus, dem neben *Thomas Hobbes* vor allem *John Locke* und *David Hume* zuzurechnen sind, vollzog sich der radikale Bruch des Denkens mit der platonisch-aristotelischen Metaphysik. Metaphysik, Transzendenz und ewige Wahrheiten existierten in dieser Philosophie nicht mehr. Die Sinneserfahrung selbst wurde zur einzigen Grundlage von Wahrheit, aber auch von Recht und Religion; anders war dies noch im Rationalismus, der die Wahrheit im Geist vollzog und die Sinneserfahrung nur als Material ansah. Demgegenüber relativierte der Empirismus die Erkenntnis zunehmend auf das Räumliche, Zeitliche und Menschliche.

Locke sah den Staat nicht als von Natur gegeben, sondern als ausschließlich aus dem Willen der Individuen und ihrem freien persönlichen Gutdünken entspringend an. Damit jedoch zeigte er bereits die Richtung eines Staatsverständnisses auf, das für den Typus der westlichen Demokratien prägend werden sollte. Ähnlich wie *Hobbes* ging auch *Locke* von einem ursprünglichen "Naturzustand" aus, wobei allerdings nicht ganz deutlich wird, ob *Locke* den Naturzustand als Fiktion wertet oder tatsächlich historisch nimmt. *Locke* erkennt aber ausdrücklich ein allem menschlichen Tun vorgängiges Naturrecht an, das die für den Abschluss eines Vertrages, auch des Staatsvertrages, notwendige Moral festlegt. Das Naturgesetz, das *Locke* im Auge hat, erinnert damit wieder an die "lex naturalis" der Scholastik, deren Wurzeln zurückreichen auf *Augustinus*, *Aristoteles* und *Platon*. *Locke* unterscheidet sich damit von *Thomas Hobbes*, der in seiner Vorstellung des Naturzustandes die Moral aus dem Nichts begründete.

⁵⁷⁷Fraenkel, Ernst: Gewaltenteilung. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, a.a.O., S. 99.

⁵⁷⁸ebda.

⁵⁷⁹v. d. Gablentz, Otto Heinrich: Gesellschaftslehre. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, a.a.O., S. 91.

Die staatstheoretischen Gedanken *John Lockes* über die Naturrechte des Individuums, die als unveräußerliche Urrechte des Menschen auch nicht durch einen Staatsvertrag aufgehoben werden können, und die Forderung der Teilung der Staatsgewalt wurden durch *Montesquieu* und *Voltaire* auf das Festland übertragen; *Rousseau* übernahm aus der Philosophie *Lockes* die pädagogischen Ideen von der freien Entwicklung der Persönlichkeit ohne Zwang und Schema. Zum Teil auf dem Umweg über Europa greifen die Gedanken *Lockes* über nach Amerika, wo der Liberalismus *Lockesscher* Prägung am reinsten verkörpert werden wird. *Locke* ist damit zum wesentlichen Vorreiter des Freiheitsgedankens der Aufklärung geworden; der Freiheitsgedanke der Aufklärung und die Menschenrechte sind Ideen geworden, die in den Verfassungen der Neuzeit verankert wurden.

Auf *Locke* geht auch die das englische Verfassungsdenken prägende repräsentative Vorstellung von der Regierung zurück: "Die Vorstellung, dass die Ausübung jeglicher Regierungstätigkeit einen 'trust' darstellt, ist das Leitmotiv der Lockeschen Staatstheorie und der Schlüssel zum Verständnis des anglo-amerikanischen Staatsdenkens. Das Volk ist der Begründer und der Nutznießer dieses Trusts, die Regierung übt die Funktion des Treuhänders aus"⁵⁸⁰. Fraenkel hat den soziologischen Charakter der Staatstheorie *Lockes* herausgestellt: "Die auf *Locke* gestützte Trust-Lehre der Demokratie ist untrennbar verknüpft mit der Realität eines aus einer Vielzahl von Gruppen zusammengesetzten Staatsvolks. Das für das englische Parlament charakteristische Merkmal eines in der Öffentlichkeit sich abspielenden Zusammen- und Widerspiels von Regierung und Opposition ist in einer durch ihren Non-Konformismus gekennzeichneten pluralistischen Gesellschaftsordnung entstanden. ... Nach der Trust-Lehre herrscht das Volk, indem es seine Regierung kontrolliert"⁵⁸¹.

Im Verlauf des 18. Jahrhunderts gelangten aufgrund der frühen wirtschaftlichen Entwicklung die nationalökonomisch orientierten englischen Moralphilosophen zu der Auffassung, dass sich die Entwicklung der bürgerlichen Gesellschaft im Rahmen einer Naturgeschichte der Menschheit vollziehe; deren Fortschritt sei aber abhängig von dem jeweiligen Stand von Eigentumsordnung und Arbeitsteilung, die wiederum durch staatliche Eingriffe beeinflussbar seien. Die Eingriffe müssten dem Prinzip sozialer Nützlichkeit unterworfen werden, die nach dem Grad der Angleichung der Stände und der Gleichheit der Rechte aller Menschen zu bemessen sei.

⁵⁸⁰Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 170.

⁵⁸¹ebda.

"In England", so Fraenkel, "hat sich der Gedanke eines 'government by public opinion' im Kampf gegen das Gespenst einer Herrschaft der *volonté générale* durchgesetzt. Das Gemeinwohl sollte nicht durch Unterdrückung, sondern durch Förderung der Partikularinteressen verwirklicht werden"⁵⁸². England war mit dem Wiederaufleben der Parlamentsreformbewegung auf der Suche nach einem "spezifisch englischen Zugang zur Demokratie", nach einer "Philosophie", die es den Engländern ermöglichte, "sowohl radikal als auch respektabel zu sein", nach "einer Lehre", die sowohl das allgemeine Wahlrecht respektierte als die Möglichkeit bot, sich "über Rousseau lustig" zu machen, "vor allem aber die Philosophie der französischen Schule" zu "verdammern". Diesem Verlangen kam *Bentham's* Utilitarismus entgegen, der "die Naturrechtstheorie des 18. Jahrhunderts radikal ablehnte" und "das Prinzip der Nützlichkeit zum Prüfstein für alle Institutionen" machte. "Das Wort 'Utilitarismus' allein schon hatte eine Klang, der beruhigend und realistisch war. Es eröffnete jedermann die Möglichkeit, ein Demokrat zu sein, ohne dass er sich selber für einen Visionär halten musste - vor allem aber ohne sich den Vorwurf aussetzen zu müssen, pro-französisch und revolutionär zu sein"⁵⁸³. *Jeremy Bentham* vertrat mit seinem Utilitarismus eine reine Nützlichkeitsphilosophie und begründete die ethische Lehre, dass die sittliche Qualität menschlichen Handelns nur von ihrer Nützlichkeit oder Schädlichkeit abhänge. Grundlage seines Systems war das Prinzip des "größten Glücks der größten Zahl" von *F. Hutcheson*. Der einzelne habe zwar vornehmlich sein Eigeninteresse im Auge, müsse aber einsehen, dass er diesem am besten diene, wenn er es den Zielen der Allgemeinheit anpasse. *Bentham* vertraute "für die Kontrolle der Träger der Staatsgewalt ausschließlich auf das ..., was er 'The Tribunal of Public Opinion' nannte"; somit gab sich die "public opinion" damit zufrieden, die Regierungsgewalt "zu kontrollieren"⁵⁸⁴. In der Folge des Utilitarismus setzte sich im englischen Parlament eine Gemeinwohlbestimmung durch, die nicht mehr die künftigen und vergangenen Generationen mit einschloss, sondern sich lediglich auf die durch den empirischen Volkswillen unmittelbar festzustellenden Bedingungen beschränkte⁵⁸⁵. Der Utilitarismus *Benthams* wurde ab der Mitte des 19. Jahrhunderts insbesondere in der Liberalen Partei zur vorherrschenden Grundstimmung.

⁵⁸²Fraenkel, Ernst: *Demokratie und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 175.

⁵⁸³Becker, Carl L.: *Declaration of Independence*, New York 1958, S. 236 f.

⁵⁸⁴Fraenkel, Ernst: *Demokratie und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 175.

⁵⁸⁵Fraenkel, Ernst: *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 120.

Die schottische Schule der Moralphilosophie war im Naturrechtsdenken und in einem politischen Humanismus antiker Politiktradition verankert. *Adam Smith* stützte seine Auffassung von der Gesellschaft auf eine Sozialpsychologie, eine Rechtsphilosophie und eine ökonomische Theorie. Er sah als die treibende Kraft aller wirtschaftlichen Vorgänge das Selbstinteresse des Menschen, seine eigene Lage zu verbessern. Anders als der Utilitarismus *Benthams* wertete *Smith* aber nicht das Eigeninteresse, sondern die soziale Anerkennung als Motiv der wirtschaftlichen Betätigung. Der Hochschätzung des Geldes stellte *Smith* die Werte schaffender menschlicher Arbeit gegenüber und verwies darauf, dass die Arbeitsteilung die bewegende Kraft wirtschaftlichen Fortschritts sei. Die soziale Anerkennung und Billigung bewirkten, dass das Tun der Menschen durch die unsichtbare Hand zum allgemeinen Wohl hin gelenkt werde. Deshalb sei die freie, von keinem Eingriff des Staates gehemmte Gesellschaft für die Gesamtheit förderlicher als eine gebundene Wirtschaftsverfassung; der freie Wettbewerb führe zu einer natürlichen Harmonie des sozialen und wirtschaftlichen Lebens. Allerdings wies *Smith* im Unterschied zum späteren Manchestertum keineswegs alle wirtschaftspolitischen Eingriffe des Staates von vornherein ab. Der Staat müsse unterstützend insbesondere durch das Recht eingreifen und eine Reihe von Institutionen bereitstellen, die die Ordnung in der Gesellschaft aufrechterhalten. Der Staat wurde von *Smith* als ein insgesamt rechtlicher Institutionen angesehen.

Demgegenüber befürchtete *Adam Ferguson* die Untergrabung des politischen Humanismus durch den Primat ökonomischen Denkens. Das ökonomische Handeln führe nicht schon für sich gesehen zum höheren Wohl der Gesellschaft; es müsse vielmehr in einen praktisch-politischen Bezug eingeordnet werden, der durch die Liebe zum Gemeinwohl und den Respekt vor den Gesetzen bestimmt sei. Die Teilung der Arbeit sei im Gegensatz zur Auffassung *Smiths* neben der Verschiedenheit der natürlichen Talente und Neigungen und der ungleichen Verteilung des Eigentums eine Ursache sozialer und politischer Ungleichheit. Daraus nahm er seine These, dass eine Demokratie nur unter Schwierigkeiten aufrechtzuerhalten sei. *Ferguson* ließ bereits eine Unterscheidung von wesenhafter und absichtlicher Vergesellschaftung anklängen und beschrieb damit das später von *Ferdinand Tönnies* theoretisch fundierte Grundphänomen⁵⁸⁶.

John Millar untersuchte besonders die Strukturbedingungen sozialer Ungleichheit. Er verglich Ungleichheitsordnungen aus den verschiedensten Kulturen und Epochen, die

⁵⁸⁶v. d. Gablentz, Otto Heinrich: Gesellschaftslehre. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, a.a.O., S. 92.

familiären Strukturen, die dörflichen Ordnungen und Stammesordnungen, die Feudalordnung, die Sklaverei und Knechtschaft, die absolute Herrschaft und die Demokratie. Die weiteste Entwicklung in Richtung auf eine demokratische Staatsform sah *Millar* in Großbritannien seit der Glorious Revolution verwirklicht. Er sah die Demokratie als eine Folge soziokultureller Entwicklungen, die er primär durch die Entfaltung der ökonomischen Lebensumstände erklärte. Die Freiheit und Egalität primitiver Gesellschaften beruhe auf ihrer materiellen Dürftigkeit, die keine Abhängigkeiten entstehen lasse. Erst die Anhäufung und Verteilung von Eigentum bringe solche Abhängigkeiten hervor. Durch den Aufstieg von Handel und Gewerbe in seiner Zeit sah *Millar* eine Steigerung des Wohlstands hervorgerufen, die die egalitären Tendenzen erklärbar machten.

Die spezifisch britische parlamentarische Tradition war bereits vor der Formulierung der Volkssouveränitätslehre *Rousseaus* verfestigt. Fraenkel sah diese Tradition organisch aus dem Ständewesen hervorgehen, das seinerseits auf einer "Empirie differenzierter Gruppenwillen" beruhte; diese Form des Parlamentarismus habe auf die auf dem Kontinent vorherrschende Hypothese eines einheitlichen Nationalwillens verzichten können, weil sie nicht davon ausging, dass sich aus den verschiedenen gesellschaftlichen Einzelinteressen automatisch ein einheitlicher Majoritätswille ergeben müsse, der einem einheitlichen Minderheitswillen gegenüber stehe⁵⁸⁷.

Der eigene Charakter des sich kontinuierlich entwickelnden englischen Verfassungslebens ist zuerst wohl von *Edmund Burke* erkannt worden. Schon in der Zeit der französischen Revolution hatte er die Besorgnis ausgesprochen, dass die Merkmale der "häufig in sich widerspruchsvollen, ohne einheitlichen Plan konzipierten und auf der Legitimitätsgrundlage der Verjährung basierten englischen Verfassung" missachtet werden, wenn sie "mit den Denkmethode[n] am römischen Recht geschulter französischer Juristen rationalisiert, dogmatisiert und systematisiert werde"⁵⁸⁸. In Anlehnung an diese Entwicklung betonte *Burke* die Notwendigkeit der organischen Entwicklung eines Staatswesens gegenüber revolutionären Tendenzen; daraus ergab sich eine leidenschaftliche Kritik der französischen Revolution.

Burke erweist sich damit als kennzeichnend für die im ausgehenden 18. und zu Beginn des 19. Jahrhunderts in England vorherrschende "Old Whig" Theorie, die als Theorie der Repräsentation von Interessen "weder die Individuen noch das Volk als Ganzes,

⁵⁸⁷Fraenkel, Ernst: Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 104 f.

⁵⁸⁸Fraenkel, Ernst: Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 15.

sondern vielmehr funktionale Gruppen und lokale Gemeinschaften als Basen der Repräsentation angesehen" hat. Diese Theorie bezog sich allerdings noch auf die "vorgefundenen traditionellen, lokalen, kirchlichen und gerichtlichen Instanzen" und nicht auf "frei gebildete Vereinigungen" wie in der Gegenwart. *Burke* hat auch den "transpersonalistischen Charakter" der Repräsentation hervorgehoben und damit in seinen Nationenbegriff nicht nur die jeweils handlungsfähige Aktivbürgerschaft eingestellt, sondern auch die "vergangenen und künftigen Generationen" mit einbezogen⁵⁸⁹.

Zwar hat *Burke* das Phänomen des Parlamentarismus nicht nur geistesgeschichtlich, sondern auch sozialökonomisch erfasst; doch hat er niemals den Parlamentarismus nur sektoral "in einem ökonomisch-sozialen Vakuum" gesehen, sondern "vielmehr den Wert der geschichtlich gewachsenen englischen Verfassung gerade darin erblickt", dass durch sie "den verschiedenen Gruppeninteressen des Landes ... angemessene Vertretung und ausreichende Gelegenheit zum Ausgleich ihrer Interessen gegeben" worden ist⁵⁹⁰. Infolge dessen hat *Burke* in einer Rede im Jahr 1782 die individualistische Naturrechtslehre attackiert, weil sie "den Gedanken der persönlichen Repräsentation propagiere und die Vorstellung der Möglichkeit der Repräsentation durch korporierte Personeneinheiten verwerfe"⁵⁹¹.

In seiner parteipolitischen Opposition gegen die Absicht der englischen Parlamentsmehrheit, "die nordamerikanischen Kolonien der Steuerhoheit des Parlaments zu unterwerfen", hat *Burke* die absolute Repräsentationstheorie Englands in Frage gestellt. "Denn wenn Burkes Ansicht zutreffend war, dass das Parlament die amerikanischen Kolonien nicht besteuern konnte, weil in ihm die Kolonisten nicht vertreten waren, war nicht ersichtlich, warum nicht der gleiche Anspruch für alle Bezirke und Bewohner des Königreichs erhoben werden sollte". Damit war "die Herrschaft des traditionell legitimierten englischen Repräsentativsystems gefährdet"⁵⁹².

Burke hat mit seiner parlamentarischen Repräsentativtheorie den Willen des englischen Parlaments zur eigenständigen Souveränität gegenüber dem König theoretisch gerechtfertigt. Zugleich ist die Funktion des Parlaments, eine echte Vertretung des

⁵⁸⁹Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 119.

⁵⁹⁰Fraenkel, Ernst: Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 22.

⁵⁹¹Burke, Edmund: Rede vom 07.05.1782. Zitiert nach: Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 39.

⁵⁹²Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 118 f.

Volkes zu sein, theoretisch fundiert worden. Doch hat *Burke* nicht beabsichtigt, "das ungebundene Ermessen der Wähler durch das ungebundene Ermessen der Gewählten zu ersetzen". Vielmehr wollte er verhindern, dass "durch den Einfluss subjektiv-voluntaristischer Elemente eine objektive Wertordnung überwuchert und daher zersetzt werde"⁵⁹³. Dabei ist auch zugrundezulegen, dass die "party" des politischen Denkens *Burkes* keine Partei im gegenwärtigen Sinne darstellt, sondern "Zusammenschlüsse von Parlamentsmitgliedern" meint und eher mit dem heutigen Begriff der "Fraktion" gleichzusetzen ist: "Mangels Vorhandenseins außerparlamentarischer Parteiorganisationen bestand im Zeitalter *Burkes* keine Spannung zwischen dem Verbot des imperativen Mandats und dem Gebot der Fraktionsdisziplin"⁵⁹⁴.

Burke hatte das englische Repräsentativsystem mit der Überzeugung gerechtfertigt, dass "ein Abgeordneter, der seine eigenen Anschauungen und Überzeugungen denen seiner Wähler hintansetzt, einen Bruch des Vertrauens" begeht, "auf Grund dessen er in das Parlament delegiert worden ist". Er erkannte damit "in der Theorie den Herrschaftsanspruch des Volkes", beschränkte ihn aber darauf, "dass das Volk lediglich berechtigt sei, seine Wünsche in großen Linien anzudeuten"⁵⁹⁵: Fraenkel zitiert *Burke* mit dem Satz: "Kein Gesetzgeber hat bewusst den Sitz der tatsächlichen Macht in die Hände der Massen gelegt, weil er dadurch zugeben würde, dass weder eine Kontrolle noch eine Regulierung noch eine ständige Leitung möglich ist. Das Volk stellt die natürliche Kontrollfunktion für die Obrigkeit dar; es ist jedoch widerspruchsvoll und unmöglich, gleichzeitig Herrschaft auszuüben und zu kontrollieren". Fraenkel verweist darauf, dass *Amery* diesen Satz *Burkes* mit der Bemerkung kommentiert hat: "In dieser Hinsicht hat unsere Verfassung stets dem Prinzip des Ausgleichs zwischen Initiative und Kontrolle entsprochen, wie ihn *Burke* niedergelegt hat"⁵⁹⁶.

Samuel H. Beer hat aufgezeigt⁵⁹⁷, dass das aktuelle englische Prinzip der "kollektivistischen Repräsentation" dieser "Old Whig" Theorie ähnlicher sei "als den 'liberalen' und 'radikalen' Repräsentationstheorien der Zwischenzeit"; dies gilt allerdings nur mit dem wesentlichen Unterschied, dass die "Basen der Repräsentation" heute durch frei gebildete Gruppen gebildet werden und nicht mehr durch die vorgefundenen

⁵⁹³Ernst Fraenkel, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, in: Deutschland und die westlichen Demokratien, S. 118.

⁵⁹⁴ebda.

⁵⁹⁵Fraenkel, Ernst: Parlament und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 154.

⁵⁹⁶Fraenkel, Ernst: Parlament und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 170.

⁵⁹⁷Beer, Samuel H.: The Representation of Interests in British Government. In: Am. Pol. Sc. Rev., Bd. 51 (1957), S. 613 ff.

Instanzen. England hat die innere Spannung "bis auf den heutigen Tag" nicht überwunden, die auf die "Übernahme genuin demokratischer Ideen in das England der großen Reformen" zurückgeht⁵⁹⁸.

Dessen ungeachtet hat Fraenkel den Wandel nicht unbeachtet gelassen, den England seit dem 19. Jahrhundert in seiner Einstellung zur Repräsentation vorgenommen hat. Den "extremen Standpunkt" der "Old Whig" Theorie musste England aufgeben und "sich der Einsicht beugen, dass auf dem Gebiet der politischen Repräsentation eine industrielle Massengesellschaft nicht die Forderung nach Anerkennung der Rechtsgleichheit zurückweisen und sich gegen Idee und Realität des demokratischen Nationalstaats wenden könne". England hat diese Anpassung an diese "zuerst in der Französischen Revolution zum Durchbruch gebrachten Prinzipien" durch die erhebliche Ausweitung des Wahlrechts im 19. und 20. Jahrhundert vorgenommen und damit sein Verfassungsrecht geändert; es hat jedoch niemals, und darauf legt Fraenkel besonderes Gewicht, das französische Vorbild insoweit übernommen, als dort "durch Erlass gesetzlicher Verbote die Bildung von Interessenorganisationen" unterbunden und "dergestalt in der Verfassungswirklichkeit die Repräsentation von Interessen unmöglich" gemacht wurde.

Die theoretische Vorbereitung der Konzeption eines allgemeinen Wahlrechts findet sich vor allem bei *John Stuart Mill*. *Mill* war vom Utilitarismus *J. Bentham's* beeinflusst. Im Denken *Mills* erweist sich, dass der Liberalismus des 19. Jahrhunderts ebenso wie das Aufklärungdenken des 18. Jahrhunderts zu den ideellen Grundlagen des modernen Gesellschaftsbegriffs gehört: Die Unabhängigkeit der kapitalistischen Gesellschaft vom Staat basiert in diesem Gesellschaftsbegriff auf der Freiheit des einzelnen, die von selbst das Gemeinwohl herbeiführt. *Mill* nahm eine Verbindung von liberalistischem und sozialem Gedankengut vor, was seine Lösung vom frühliberalistischen Fortschrittsoptimismus unterstreicht. Die Freiheit des Individuums habe dort ihre Grenze, wo andere dadurch zu Schaden kämen und das größtmögliche Glück für die größtmögliche Zahl beeinträchtigt werde. *Mill* erkannte das Proletariat als potentiell revolutionäre Kraft und hielt deshalb ein umfassendes Reformprogramm für den bürgerlichen Staat und die kapitalistische Wirtschaft für erforderlich. Die Gefährdung des bürgerlichen Staates sah *Mill* in den sich organisierenden Arbeitermassen, die zahlenmäßig das Bürgertum bei weitem übertrafen: Die Freiheit des Bürgertums war nicht mehr nur von der Willkür der Obrigkeit, sondern auch von der Tyrannei einer die Gleichheit durchsetzenden Mehrheit bedroht. Das sich die liberale bürgerliche Freiheit

⁵⁹⁸Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 43.

ihre Stellung selbst mit dem Argument Rechtsgleichheit erkämpft hatte, erwies sich jetzt als Spannungsverhältnis.

Mills Konzeption geht von der politischen Bildung aus: Eine innerlich vorbereitete Gesellschaft ist Voraussetzung für die Ausübung einer repräsentativen Demokratie, die *Mill* als die einzig mögliche Regierungsform in größeren Staaten und für zivilisierte Staaten als die beste ansieht. In dieser Demokratie könne auch der Arbeiterschaft das Wahlrecht nicht vorenthalten werden. Allerdings müssen denjenigen, die gesellschaftlich höherwertige Positionen besetzten, auch mehrere Stimmen zustehen. Durch Erwerb von Besitz und Bildung sei es auch für die Arbeiter möglich, ins Bürgertum aufzusteigen und mehrere Stimmen zu erwerben. Damit wird auch eine Grundlage der Eliten in der Demokratie geschaffen. Aus dieser Gruppe sollen die Bürger die Auswahl für die obersten Staatsämter mitbestimmen. Das Volk übt faktisch die letzte Kontrollgewalt aus.

John St. Mill ist in Beziehung zu *Auguste Comte* zu sehen. Wie dieser sah er die Human- und Sozialwissenschaften als Voraussetzung für politische Entscheidungen an; er hielt diese aber auch als geeignete Möglichkeit für die Schaffung individueller Wahlentscheidungen und damit für die Ausübung individueller Freiheitsrechte an. Hier liegt der Unterschied zu *Comte*, der die Freiheit des einzelnen durchaus als gegenüber dem Wohl der Gesellschaft nachrangig sah. Mit *John St. Mill* begann die moderne Wissenschaftstheorie, die sich als Instanz für das Setzen von Regeln wissenschaftlichen Arbeitens auf der Grundlage der formalen Logik begreift. Als einzige Quelle der Erkenntnis gilt die Erfahrung, als einzige Methode die Induktion. Als einer der ersten unterschied *Mill* zwischen Natur- und Geisteswissenschaften.

Für das englische Verfassungsdenken kennzeichnend war die grundsätzlich positive Einstellung gegenüber Technik, Wirtschaft, Industrie und Handel. Während die liberalistisch-individualistische Soziologie *Herbert Spencers* eine tiefgehende naturwissenschaftliche Definition der Gesellschaft aufwies, deren Zentrum durch die Idee der natürlichen Evolution gebildet wurde und die auf eine ökonomische Deutung der Gesellschaftsordnung verzichtete, wies das britische Verfassungsdenken einen starken Bezug zu den wirtschaftlichen Veränderungen und Problemen auf, die sich auf die soziale Ordnung auswirkten. Den als willkürlich empfundenen Eingriffen der alten Autoritäten wurden neben dem Walten der Vernunft auch die unsichtbaren Gesetze des Marktes gegenübergestellt. Markt und Industrie wurde als Grundlagen der Idee einer auf Freiheit und Gleichheit gegründeten Gesellschaftsordnung angesehen. Markthandel und kommerziell genutztes Eigentum spielten in der britischen Gesellschaftsordnung eine

große Rolle. Die Autonomie der ökonomischen Gesellschaft vom Staat gründete hierbei auf der Freiheit des einzelnen, die aber quasi von selbst das Gemeinwohl herbeiführe. Die Moralphilosophie von *John St. Mill* wurde zur ethischen und in der Praxis angewendeten Grundlage der Wirtschaftsgesellschaft. So stellte sich neben das Aufklärungsdenken des 18. Jahrhunderts auch der Liberalismus des 19. Jahrhunderts als weiteres Fundament des modernen Gesellschaftsbegriffs.

Benjamin Disraeli hatte 1836 hervorgehoben, dass die englische Verfassung nicht beliebig in andere Länder übertragen werden könne und verknüpfte diese Aussage mit der unzutreffenden Annahme der kontinentaleuropäischen Länder, die englische Verfassung sei auf dem abstrakten Prinzip aufgebaut, dass das Parlament eine aus isolierten Individuen zusammengesetzte Nation vertrete; deshalb zögen die fremden Länder nicht in Erwägung, dass das englische Parlament auf dem Prinzip der Interessenvertretung und damit der Repräsentation beruhe⁵⁹⁹.

Auch die britische Soziologie nahm zu Beginn des 20. Jahrhunderts eine Ausrichtung, die in der Wissenschaft empirisch und in ihrer politischen Einstellung primär konservativ fundiert war. Dies wird im Zusammenhang mit der Stellung der Wissenschaftler gesehen, die häufig der Aristokratie eng verbunden blieben; zudem gab es in England keinen Marxismus wie vergleichsweise in Deutschland, zumal die nach England gehenden intellektuellen Emigranten aus Deutschland, Österreich und Polen vornehmlich konservativ orientiert waren⁶⁰⁰.

In einer soziologisch-politikwissenschaftlichen Betrachtung des englischen Verfassungsdenkens hat Ernst Fraenkel hervorgehoben, dass die radikale Demokratietheorie kontinentaleuropäischer Prägung trotz eingehender Diskussion in England und auch in Amerika nicht zum Zuge gekommen ist und dies auch mit der Entwicklung des englischen Parlamentarismus begründet. Die Bedeutung der inneren Struktur der Parteien für das parlamentarische System ist in England früher und eindeutiger erkannt worden als auf dem Kontinent. Allerdings ist die Funktion der in England lange vorherrschenden kulturellen Grundströmung, des *laissez-faire*-Liberalismus, dabei nicht zu unterschätzen. Fraenkel verweist auf den englischen Rechtshistoriker *Sir Henry Maine*, der im Jahr 1886, zum Ende der langen Regierungszeit der Königin *Viktoria* hin, als Gefahren der parlamentarischen Korruption im Zeitalter der Massenparteiorganisationen nicht nur "das

⁵⁹⁹Disraeli, Benjamin: *Vindications of the English Constitution*, 1836. Zitiert nach Amery, L.S.: *Thoughts on the Constitution*, 2. Aufl. London 1956, S. 17.

⁶⁰⁰Anderson, Perry: Großbritannien. Soziologische Gründe für das Ausbleiben der Soziologie. In: Lepenies, Wolfgang. (Hrsg.): *Geschichte der Soziologie*, a.a.O., Bd. 3, S. 413 ff.

Bestechungswesen des alten Regimes" über die mit Steuergeldern finanzierte Postenvergabe, sondern vor allem die Bestechung "auf dem Weg der Gesetzgebung" gesehen hat, indem "einer Klasse ihr Eigentum" weggenommen und "an eine andere Klasse übertragen"⁶⁰¹ wird. Fraenkel resümiert die Gedanken *Maines* in dem Satz: "Mit Sorge und Resignation glaubte er feststellen zu müssen, dass aller Wahrscheinlichkeit nach dies die Korruption der Zukunft sein werde"⁶⁰².

Die "Prophezeiung" *Maines* ist, so Fraenkel, insoweit eingetreten als in der modernen parlamentarischen Demokratie ganz allgemein "eins der bedeutsamsten Integrationsmittel ... in der Gewährung von Kollektivforderungen zu finden ist." Allerdings hebt Fraenkel den wesentlichen Unterschied zur Auffassung *Maines* hervor: Dasjenige, was der "in den Kategorien des laissez-faire-Liberalismus" aufgewachsene *Maine* als eine "Verletzung der als absolut gültig anerkannten Eigentumsrechts der besitzenden Klasse" ansah, wird in der Gegenwart der parlamentarischen Demokratie als Form der "aktiven Wirtschafts- und Sozialpolitik" beurteilt. Die Sichtweise hat sich demnach auch hier verändert⁶⁰³.

Das britische Verfassungsdenken des 20. Jahrhunderts ist sich der Eigenart seines organisch gewachsenen Regierungssystems offenbar in weit stärkerem Maß bewusst gewesen als diejenigen Völker, die sich daran anschließen wollen. Hier liegen die konkreten Erfahrungen, auf denen Fraenkel seine politikwissenschaftlichen Hypothesen erstellt, die sich mit der Übernahme des parlamentarischen Regierungssystems befassen⁶⁰⁴. So hat beispielsweise *Lord Arthur Balfour* 1927 davor gewarnt, "britische Institutionen zu kopieren, ohne die Besonderheiten des britischen Temperaments, das so stark zu einem erfolgreichen Funktionieren beigetragen hat, in Rechnung zu stellen" und deutlich vor der mangelnden Abstimmung von "geborgter Verfassung" auf das "heimische Temperament" gewarnt. Den Vorwurf des Mangels an Logik im politischen Denken hat *Balfour* demgegenüber als zweitrangig beachtet⁶⁰⁵. Zugleich hat *Balfour* auch die Bedeutung hervorgehoben, die die Einigkeit in fundamentalen Fragen als Voraussetzung für das Funktionieren des politischen Mechanismus durch Kompromisse

⁶⁰¹Maine, Sir Henry: *Popular Government*, London 1886, S. 106.

⁶⁰²Fraenkel, Ernst: *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 29.

⁶⁰³ebda.

⁶⁰⁴Hierzu Verweis auf I Teil, 5. Bausteine des Denkens, *Politische Soziologie*.

⁶⁰⁵Fraenkel, Ernst: *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 14.

hat und die Einigkeit in primär wichtigen Fragen geradezu als Korrelat der Divergenz in sekundär wichtigen Fragen angesehen⁶⁰⁶.

Der Politikwissenschaftler und Sozialist *Harold Laski* hielt in seiner pluralistischen Demokratietheorie die Monopolisierung der politischen Entscheidungsfindung durch eine einzelne gesellschaftliche Gruppe deshalb für unmöglich, weil durch ein System von Kräften und Gegenkräften der Entscheidungs- und Willensbildungsprozess stets auf einem mittleren Weg gehalten werde. *Laski* unterstellte somit ein Kräftegleichgewicht des Pluralismus. Seine Konzeption ging zunächst von einem sozialliberalen Standpunkt aus. *Laskis* Überlegungen endeten in der marxistischen Vision der klassenlosen Gesellschaft ohne Staat. Er knüpfte einerseits an *Gierkes* Verbandslehre an, entwickelte aber zusätzlich eine Theorie von der Pluralität der Souveränitäten, wonach der Staat in einer bürgerlichen Gesellschaft keinen höheren Loyalitätsanspruch an seine Bürger stellen dürfe als die "menschlichen Assoziationen", denen sich der Bürger zur Wahrnehmung seiner Interessen angeschlossen habe. Diese Lehre muss in letzter Konsequenz zur Aufhebung des Staates und zum Bürgerkrieg der Gruppen führen. Nach *Laski* findet der Pluralismus, der "in erster Linie eine individualistische Doktrin darstellt", sein Ziel im klassenlosen Sozialismus marxistischer Provenienz⁶⁰⁷.

Dabei konnte er in einer Zusammenstellung der Bedingungen, die das Auftreten des parlamentarischen Regierungssystems gerade in England begünstigten, neben anderen Ursachen insbesondere die "empirische Grundhaltung im Bereich des Politischen"⁶⁰⁸ herausstellen. Zu diesen Gründen rechnet *Barker* geopolitisch die Insellage, die er aber in ihrer Bedeutung auch nicht überschätzen will; wichtiger scheinen ihm die "relativ große Flexibilität der Struktur der englischen Gesellschaft", die lange kein starres Standes- oder Klassendenken mehr kannte und damit "verhindert hat, dass es jemals zu einer tiefen Kluft zwischen Adel und Bürgertum gekommen ist"; daneben hat *Barker* darauf hingewiesen, dass die religiösen Auseinandersetzungen in England überwiegend in einem "inner-protestantischen" Bereich geführt wurden und damit die verschiedenen Gruppen "ausreichend geeint waren, um im Grundsätzlichen übereinzustimmen und ausreichend voneinander verschieden waren, um über Einzelheiten miteinander diskutieren zu können". Über diese Erwägungen hat *Barker* aber noch als wesentliches Kriterium die "typisch englische Bereitschaft" gestellt, "sich mit Provisorien und

⁶⁰⁶Fraenkel, Ernst: *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 28.

⁶⁰⁷Hierzu Steffani, Winfried: *Pluralismus-Neopluralismus*. In: *Oberreuther, Heinrich (Hrsg.): Pluralismus*, a.a.O., S. 42 ff.

⁶⁰⁸Fraenkel, Ernst: *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 14.

Kompromissen abzufinden" und die im politischen Bereich "primär empirisch" ausgerichtete Haltung der Engländer hervorgehoben, die den "Drang zur Logik" auf die Studierstube beschränke⁶⁰⁹. Diese typisch englische Eigenschaft zur Abfindung mit Provisorien und Kompromissen hat nach *Barker* im parlamentarischen Bereich zu einer Haltung geführt, die im Misstrauen gegen eine allzu große Folgerichtigkeit der politischen Konzeption primär empirisch ausgerichtet war.

Die englische Verfassungstheorie hat nach der Auffassung Fraenkels den Parlamentarismus nicht dazu berufen gesehen, "dem Premier-Minister seine eigenen Lösungen aufzuzwingen, sondern die Möglichkeiten von Alternativlösungen aufzuzeigen". So besteht die verfassungsrechtliche Funktion des Parlaments darin, "die Entscheidungen des Premier-Ministers in Kraft zu setzen"; verfassungspolitisch obliegt ihm demgegenüber die Aufgabe, "dem Oppositionsführer eine Gelegenheit zu geben, sie in Frage zu stellen". Nach englischem Verfassungsverständnis bedeutet parlamentarisches Regieren, "den Willen des Parlaments dergestalt zu regieren, dass die vom Parlament zu sanktionierenden Entscheidungen der Regierung eine optimale Chance haben, sich gegenüber den vom Oppositionsführer unterbreiteten Gegenvorschlägen in der öffentlichen Meinung durchzusetzen". Dabei geht das englische Verfassungsdenken nicht von der Idee einer homogenen Gesellschaft, sondern von der Realität der pluralistischen Gesellschaft aus: "Parlamentarische Diskussionen bezwecken nicht, einen vorgegebenen Volkswillen ausfindig zu machen, um ihn alsdann in Gesetzesform festzulegen und der sogenannten Exekutive zur Vollziehung zu überantworten. Sie bedeuten vielmehr, durch die Gegenüberstellung der von der Regierung beschlossenen Lösungen mit den von der Opposition angeregten Alternativlösungen dem Volk Gelegenheit zur nachträglichen Bildung eines Volkswillens zu geben"⁶¹⁰.

Fraenkel hat auch für die Herleitung der öffentlichen Meinung die Entwicklung in England und auf dem Kontinent unterschieden: "In den Ländern des englischen Sprachbereichs" hat, so Fraenkel, "John Locke's Gegenüberstellung des 'law of opinion and reputation' mit dem göttlichen positiven Recht den Ausgangspunkt für das theoretische Verständnis der Bedeutung der Meinung (einschließlich der öffentlichen Meinung)" gebildet. Allerdings steht "bei Locke ... das 'law of opinion and reputation' noch gleichsam am Rande seines staatsphilosophischen Denkens und wird erst (wenn auch in abgewandelter Form) bei David Hume in den Mittelpunkt der politischen

⁶⁰⁹ebda.

⁶¹⁰Fraenkel, Ernst: *Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 57.*

Theorie gerückt. Indem Hume lehrte, dass jede Regierung auf 'opinion' beruhe ... und indem er sich gleichzeitig zu der Ansicht bekannte, dass ein 'Meinen' über das, was Recht ist, sich Kraft Gewöhnung zu einem schlechthin bindenden Recht zu konsolidieren vermöge ..., erwies er sich trotz seines radikalen Ausgangspunktes als ein extrem konservativer Staatsphilosoph. Es führt ein direkter Weg von Humes 'opinion'-Theorie zu Edmund Burkes Staatsdenken und nur ein höchst verschlungener Weg über Jeremy Benthams Utilitarismus zur englischen Demokratie des 19. Jahrhunderts"⁶¹¹.

Kennzeichnend für das englische Verfassungsdenken ist nach Fraenkel somit eine an der historischen Erfahrung orientierte Einschätzung des Volkes. Fraenkel zitiert eine Passage von *A. F. Pollard*, aus der die Unfähigkeit des Volkes hervorgeht, sich selbst zu regieren, soweit dies über die Auswahl von Führern oder Parteiprogrammen hinausgeht. Das Volk sei "zwar recht gut qualifiziert ..., sich ein Urteil über Gesetzgebungsakte zu bilden, nachdem es Gelegenheit hatte, deren Wirkungen zu beobachten", es versage jedoch völlig "bei der Beurteilung von Gesetzgebungsprogrammen". Dies liege an der Schwierigkeit der "Vorhersage der Wirkungen, die der Erlass von Gesetzen nach sich zu ziehen geeignet sei"; diese setze "ein Maß an politischer Einsicht" voraus, "das zu den am seltensten anzutreffenden politischen Gaben gehöre" und "eine Kombinationsgabe von natürlicher Phantasie und auf Erfahrung beruhender Intelligenz" voraussetze⁶¹².

Fraenkel gibt deutlich zu erkennen, dass sich seine Analyse des englischen Verfassungswesens in ihrem Verständnis an derjenigen Methode der Demokratie orientiert, die *Joseph A. Schumpeter* als die "Konkurrenztheorie der Demokratie" bezeichnet hat und die im Gegensatz zu der "klassischen Lehre der Demokratie" steht. Fraenkel hat darüber hinaus die strukturelle Unvereinbarkeit beider Modelle hervorgehoben: "Je nachdem, ob man sich der einen oder der anderen Theorie anschließt, wird man essentielle Bestandteile einer Verfassungsordnung als der Demokratie strukturgemäß oder als ihr strukturwidrig bezeichnen"⁶¹³.

Die "Konkurrenztheorie" der Demokratie, die dem englischen Verfassungs- und Regierungssystem zugrundeliegt, hat zu ihrer Rechtfertigung dabei "lediglich das praktische Argument" vorzubringen, "dass sie jahrzehntelang reibungslos funktioniert hat". Eine darüber hinaus gehende konsequent aufgebaute Rechtfertigung lässt sich für diese Methode nicht anführen: "Lässt man dieses pragmatische Argument nicht gelten,

⁶¹¹Fraenkel, Ernst: *Demokratie und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 174 f.

⁶¹²Fraenkel, Ernst: *Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 58.

⁶¹³ebda.

so bleibt den Anhängern der klassischen Demokratietheorie nur die resignierende Feststellung übrig, dass die demokratische Natur des englischen Regierungssystems jedem unverständlich sein muss, dem sie nicht selbstverständlich ist". Im Gegensatz hierzu hat "die klassische Demokratietheorie den Vorteil, so logisch zu sein, dass sie zum tragenden Bestandteil einer in sich geschlossenen Legitimitätstheorie gemacht werden kann"; hierzu korrespondiert aber nach Fraenkels Ansicht der "Nachteil", dass die klassische Theorie "so leicht verständlich" ist, "dass sie sich geradezu anbietet, den tragenden Bestandteil einer politischen Vulgärideologie zu bilden, deren Realisierung sich stets und von neuem als unmöglich erwiesen hat"⁶¹⁴.

Die in Verfolg der amerikanischen Revolution durchgeführte "graduelle Reform" der englischen Verfassung wurde "von deren Befürwortern" mit der Überlegung gerechtfertigt, dass die "tunlichst weitgehende Berücksichtigung der Interessen aller Bevölkerungsteile" auch "die sicherste Gewähr dafür biete, dass dem Gemeinwohl Rechnung getragen wird"; die Gefahr, "als Gemeininteresse zu proklamieren, was in Wirklichkeit das Sonderinteresse einiger mit einem Repräsentationsmonopol ausgestatteter privilegierter Gruppen darstelle, sei um so kleiner, "je weiter der Kreis der im Parlament vertretenen Bevölkerungsgruppen gezogen sei". Damit wurde "die naturrechtlich-ideologische Rechtfertigung des Repräsentativprinzips durch eine opportunistisch-soziologische" ersetzt. Die im 19. Jahrhundert für die englische Verfassungsentwicklung kennzeichnende "allmähliche Verbreiterung" des Wahlvolkes führte dazu, dass zunehmend "das Gesamtinteresse als die Resultante im Kräfteparallelogramm gruppenmäßig bestimmter Sonderinteressen" erfasst wurde, obwohl an dem Grundsatz festgehalten wurde, "dass das Parlament nicht Sprachrohr eines empirischen Volkswillens, sondern Vollzugsorgan des Nationalinteresses" sei. "Je mehr die Burkessche Metaphysik durch den Benthamschen Utilitarismus abgelöst wurde, desto weniger überzeugend musste die Rolle des Parlaments als Interpret eines sich aus der Natur der Sache ergebenden allgemein gültigen, objektiv bestimmbareren Gemeinwohls erscheinen und desto mehr musste sich die Ansicht durchsetzen, dass das Parlament dazu berufen sei, die Rolle des Erzeugers eines aus konkreten Bedingungen abzuleitenden, variablen Gemeinwohls zu übernehmen". Das Parlament Englands "betrachtete und gerierte sich als Interessenvertretung". Erst durch die mit der Wahlrechtsreform von 1884/85 begonnene und im 20. Jahrhundert voll durchgeführte "Fundamentaldemokratisierung der englischen Staats- und Gesellschaftsordnung" wurde auch die "Vermutung" begründet, "dass die Durchführung des empirisch zu

⁶¹⁴Fraenkel, Ernst: *Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 59.

ermittelnden Volkswillens mit der Realisierung des Gemeininteresses identisch sei - oder, was dasselbe bedeutet, dass die Wahrnehmung repräsentativer Funktionen durch das Parlament sich tunlichst im Rahmen des bei der Parlamentswahl ausgedrückten Volkswillens halten müsse". Damit wandelte sich die Parlamentswahl von "einem Personal- zu einem Realplebiszit"⁶¹⁵.

Für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg hat Fraenkel ein "Übergangsstadium" vom repräsentativen zum plebiszitären System ausgemacht. Dass der Umschlag nicht vollends erfolgt ist, liegt nach Fraenkel hauptsächlich in "der Struktur des englischen Parteiwesens" begründet. Die englischen Parteien sind aus "Hilfsorganen der Parlamentsfraktionen" hervorgegangen und bis in die Gegenwart wesentlich "von den Direktiven des parlamentarischen Regierungs- bzw. Oppositionschefs" abhängig. Damit wird der Volkswille auch in der Gegenwart "durch die primär an den parlamentarischen Vorgängen orientierten Parteien" mediatisiert. Damit stellen "die weitgehend hierarchisch strukturierten und parlamentarisch organisierten Parteien im englischen Regierungssystem der Gegenwart das stärkste Bollwerk des repräsentativen gegen das plebiszitäre Element dar"⁶¹⁶. Die Engländer bezeichnen ihre Regierung als "den Treuhänder des Volkes"; diese Vorstellung eines "trust" schließt jedoch die "Annahme" aus, "dass eine Identität zwischen Regierenden und Regierten besteht". Demnach bleibt trotz des zunehmend plebiszitären Charakters der Wahl "die englische Demokratie ihrem Wesen nach eine repräsentative Demokratie"⁶¹⁷. Das moderne politische Denken Englands hat sich in weitgehendem Gegensatz zum kontinentalen Verfassungsdenken von Vorstellungen verabschiedet, in denen "die außerrechtlichen Komponenten Partei und öffentliche Meinung nicht ausreichend in Rechnung" gestellt werden⁶¹⁸.

⁶¹⁵Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 120.

⁶¹⁶Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 121.

⁶¹⁷Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 122.

⁶¹⁸Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 166.

Die englische Verfassungsrealität

England ist einer der wenigen modernen Verfassungsstaaten, der keine geschriebene Verfassung besitzt. Dies ist umso bedeutsamer, als sowohl die englischen staatsrechtlichen Institutionen als auch die englischen Methoden der politischen Willensbildung die Ausbildung des geschriebenen Verfassungsrechts und die Entwicklung der Verfassungspolitik "zahlreicher europäischer und außereuropäischer Staaten ... seit fast zwei Jahrhunderten maßgebend beeinflusst haben"⁶¹⁹. Diese Beispielfunktion Englands gilt auch für Deutschland: Gerade die Weimarer Republik muss als "das klassische Beispiel für den misslungenen Versuch" angesehen werden, "unkritisch das englische parlamentarische Regierungssystem" übertragen zu haben, ohne vorher zu prüfen, ob "die Voraussetzungen für sein Funktionieren vorhanden sind"⁶²⁰. Aber auch die Geschichte des Parlamentarismus und der modernen Demokratie sind eng mit derjenigen Englands verbunden.

Die Verfassung Englands hat dabei nicht nur eine unterschiedliche Erscheinungsform, sondern einen grundlegend anderen Charakter als die Kontinentalverfassungen: Sie beruht auf Verfassungsbräuchen und auf der Überzeugung, dass einzelnen besonderen Gesetzen "eine verfassungspolitisch erhöhte Bedeutung zukommt"⁶²¹. Sie zeigt mit ihrer Zusammensetzung, die wesentlich aus "Konventionen, Parlamentsbräuchen und Verfahrensregeln, die insbesondere im Geschäftsordnungswesen des Unterhauses aufzufinden sind, besteht, eine Verwandtschaft zu dem klassischen, aus Gewohnheitsrecht und Präzedenzfällen aufgebauten englischen Privatrecht. Sie entspricht demnach einem Rechtsdenken, in dem nicht der Logik, sondern der Erfahrung der Kerngehalt innerhalb der Rechtsordnung zugesprochen wird"⁶²². Durch die Tatsache, dass eine geschriebene Verfassung nicht existiert, ist zudem die Entwicklungsfähigkeit der gewachsenen Verfassung gewährleistet.

Die Verfassungsentwicklung in England ist der kontinentaleuropäischen zeitlich weit vorausgeschritten. Bereits in der Magna Charta von 1215 war die Grundlage der

⁶¹⁹Fraenkel, Ernst: Verfassung. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, a.a.O., S. 301.

⁶²⁰Fraenkel, Ernst: Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 13.

⁶²¹Fraenkel, Ernst: Verfassung. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, a.a.O., S. 301.

⁶²²Fraenkel, Ernst: Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 15 f. Fraenkel verwendet hier eine Aussage des amerikanischen Rechtsgelehrten und Richters Oliver W. Holmes.

englischen Parlaments- und Verfassungsentwicklung gelegt worden. Noch heute gilt die vom Adel gegenüber dem König *Johann ohne Land*, der die meisten der französischen Besitztümer verloren hatte, erzwungene Magna Charta, ein Vertrag zur Regelung des Verhältnisses zwischen König und Vasallen, als das wichtigste englische Grundgesetz: Geistlichkeit und Adel betonten darin die Freiheit der englischen Kirche und die Rechte der Barone gegen Übergriffe der Krone. Die Idee des Mittelalters, dass das Recht über dem König stehe und daher Vasallen und Freie ein Widerstandsrecht gegen einen rechtsbeugenden Herrscher hätten, führte hier erstmals zu einer staatsrechtlichen Bestimmung.

Insbesondere die Erhebung von neuen staatlichen Ausgaben wurde von der Zustimmung des "Allgemeinen Rates" abhängig gemacht, dem zunächst die großen Lehensträger, später auch Vertreter des niederen Adels und der Städte angehörten und für den sich im weiteren Verlauf des 13. Jahrhunderts die Bezeichnung Parlament einbürgerte. Seit etwa 1340 wirkte das auf das Modellparlament von 1295 zurückgehende Parlament an der Gesetzgebung mit, zunächst in Form von an den König gerichteten Bitten, später mit eigenen Vorlagen, die vom König genehmigt wurden. Im 14. Jahrhundert entwickelte sich die Trennung von Unter- und Oberhaus.

Die Petition of Right von 1628, verfasst von *Sir E. Coke*, bestätigte vor allem das Steuerbewilligungsrecht des Parlaments. In ihr wurden aber auch die Rechte der Untertanen aufgezählt, deren Anerkennung vom König erreicht wurde. Obwohl sie eigentlich nur den bestehenden Zustand feststellen wollte, galt sie in der Folge als Bollwerk bürgerlicher Freiheit. Die Petition of Right entstand in einer Phase des Widerstands des Parlaments gegen die auf Ausweitung der Prärogativrechte und Versöhnung mit der katholischen Kirche absolutistische gerichtete Politik des Königs *Karl I.* Ihr folgten die Auflösung des Parlaments und die zwölfjährige parlamentslose Regierung unter *Lord Stafford* und Erzbischof *Laud* bis zur Wiedereinsetzung des Parlaments 1640.

Das englische Königtum hatte vergeblich versucht, den monarchischen Souveränitätsanspruch durchzusetzen. Die Auflösung der königlichen Prärogativgerichte 1641 bedeutete auch das Ende des Ausbaus einer der Exekutive unterstellten hierarchisch organisierten bürokratischen Gewalt, die nur dem König, nicht aber dem common law unterstellt war: Die Niederlage der Krone in der Revolution sicherte "durch Unterwerfung der Exekutivbehörden unter das traditionelle Recht und die Kontrolle der ordentlichen Gerichte den Schutz der individuellen Freiheitsrechte"; ebenso verhinderte sie aber durch die "Schwächung der staatlichen Exekutivgewalt"

zugleich eine "wirksame Kontrolle der sozialen Macht der wirtschaftlich und politisch führenden Gesellschaftsschichten"⁶²³.

Bis zur Restauration der *Stuarts* 1660, in der Phase der puritanischen Revolution, übte *Oliver Cromwell* in der Republik des Commonwealth eine absolute Militärherrschaft aus, die zu den umstrittensten Perioden der englischen Geschichte gehört; mit der Restauration der Stuarts unter *Karl II.* war jedoch die Regierung des Königs nur noch im Zusammenwirken mit dem Parlament gesichert und damit der Absolutismus beendet. Die Kontrolle des Parlaments über die Steuergesetzgebung war gewährleistet und das Rechtsdenken des "common law" hatte sich gegen die königlichen Prärogativen behauptet. Auch wenn der König in der Folge versuchte, das Übergewicht der Krone zu erneuern, erzwang das Parlament seine Rechte; diese bedeuteten keineswegs den Sieg demokratischer Prinzipien, festigten aber die Institutionalisierung von König und Parlament als den beiden bestimmenden Verfassungsorganen.

Die Habeas-Corpus-Akte von 1679 bildete ein weiteres grundlegendes Gesetz zum Schutz der persönlichen Freiheit, indem es gebot, dass niemand ohne richterliche Überprüfung und Anordnung in Haft genommen und gehalten werden durfte. Mit der Unterzeichnung der "Bill of Rights" und des "Toleration Act" im Jahr 1689 wurde die "Glorious Revolution" beendet. Die 13 Artikel der "Bill of Rights" richteten sich gegen den Absolutismus und Katholizismus des Stuartkönigs, erklärten die Aufhebung von Gesetzen, die Ausschreibung von Steuern und die Unterhaltung eines stehenden Heeres im Frieden ohne parlamentarische Zustimmung für ungesetzlich, schafften die geistlichen Gerichtshöfe ab, forderten regelmäßige Geschworenengerichte, gaben das Petitionsrecht frei und verbürgten die parlamentarische Redefreiheit. Ferner bestimmten sie, dass der König weder Katholik noch katholisch verheiratet sein dürfe. Die "Bill of Rights" schufen die endgültigen Voraussetzungen für die parlamentarische Regierungsform in Großbritannien, indem sie die Exekutive nach wie vor in den Händen des Königs beließen, ihn aber seines Gottesgnadentums und seiner überkommenen extensiven Prärogativrechte enthoben. Träger des parlamentarischen Regierungssystems wurden die großen politischen Parteien; der König musste sich auf die Partei stützen, die im Parlament die Mehrheit besaß und aus ihren Führern den Königlichen Rat, das Kabinett, bilden: Die Krone war ein Organ des Staates geworden. In der Folge wurden die Rechte des Oberhauses mehr und mehr zugunsten des Unterhauses zurückgedrängt. Zu den Verfassungsgesetzen Englands sind aber

⁶²³Fraenkel, Ernst: Rechtsstaat. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, a.a.O., S. 245.

gleichwohl noch der Act of Settlement von 1701 und der Parliament Act von 1911 zu rechnen.

Damit ist die Reihe der wesentlichen Verfassungsgesetze Englands bereits im 18. Jahrhundert fast geschlossen; diese Gesetze allein bedeuteten nach heutigen Gesichtspunkten aber noch keineswegs den Sieg auch der demokratischer Prinzipien: Die Demokratisierung Englands erfolgte vielmehr zu einem großen Teil jenseits der verfassungsrechtlichen Ebene. Eckpunkte der demokratischen Entwicklung Großbritanniens waren die Parlaments- und Wahlrechtsreformen, die Ausbildung eines modernen Parteiensystems, die Anfänge einer organisierten Arbeiterbewegung, die Reform der Selbstverwaltung in den Städten und Grafschaften und die nach wie vor ungelöste irische Frage.

Die wesentlichen gesetzlichen Änderungen im 19. Jahrhundert betrafen vor allem das Wahlrecht: Zunächst wurde die Arbeiterdemonstration von 1819, mit der eine Parlamentsreform durchgesetzt werden sollte, mit militärischer Gewalt und mit den als "Knebelgesetzen" empfundenen Six Acts, die den Ausnahmezustand regelten, niedergedrückt. Die Reform Bill von 1832 unter dem Premier *Lord Grey* führte zu einer Neuverteilung der Mandate und zu einer Berücksichtigung bisher nicht repräsentierter Städte; die Zahl der Wahlberechtigten wurde mit der Ausweitung des Wahlrechts auch auf die Hausbesitzer auf über 800.000 Berechtigte fast verdoppelt und integrierte damit den oberen Mittelstand. Die 2. Reform Bill von 1867, veranlasst von dem konservativen Premierminister *Disraeli*, führte zu einer weiteren Umverteilung der Mandate zugunsten der Industriestädte und der dort eine Wohnung besitzenden Arbeiterschaft. Die Zahl der Wahlberechtigten stieg auf mehr als zwei Millionen. *Disraeli* hat damit einen "entscheidenden Schritt zur Ausdehnung des Wahlrechts auf die besitzlosen Klassen" getan; allerdings war dieser Schritt weit geringer als der vergleichbare, den *Bismarck* in Deutschland im gleichen Jahr vorgenommen hat. Die Wahlrechtsänderung in England hatte die Auswirkung, dass sich "die englische konservative Partei, die bis dahin ein Parlamentsklub mit lokalen Büros zwecks Kontrolle der Wahlregister" gewesen war, "zu einer Massenorganisation" verwandelte. Diese Entwicklung ist nach Fraenkel auch darin begründet, dass "trotz aller Klassenunterschiede die ständische Abkapselung der verschiedenen Bevölkerungsschichten in England weniger ausgeprägt war als in Deutschland"⁶²⁴. Die 3. Reform Bill von 1884 dehnte das Wahlrecht auf über vier Millionen aus. Die 4. Reform Bill von 1918 gab allen männlichen Erwachsenen und den

⁶²⁴Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 161.*

weiblichen Einwohnern über 30 Jahren das volle Stimmrecht. Das allgemeine Stimmrecht auch für die weiblichen Erwachsenen wurde erst 1928 verwirklicht. Das Oberhaus verlor 1911 sein bisheriges Vetorecht in der Finanzgesetzgebung.

Weitere gesetzliche Regelungen betrafen wirtschaftliches Gebiet, auf dem England bereits seit 1823 die von merkantilistischem Geist geprägte Navigationsgesetzgebung von 1651 widerrufen und die Zollgesetzgebung im Sinne der Freihandelslehre revidiert hatte. Die Sklavenhaltung war für das Mutterland 1772 und für die Kolonien 1833 verboten worden. Durch Außerkraftsetzung der Testakte von 1673 erhielten die Katholiken 1829 die Gleichberechtigung; damit stellte England die allgemeine Glaubensfreiheit her. In den Fabrikgesetzen nahm sich das Parlament der Regelung der Arbeitsbedingungen und Arbeitszeiten an; der gesetzgeberische Durchbruch wurde durch vier "Factory Acts" zwischen 1833 und 1853 erzielt. Eine geregelte lokale Selbstverwaltung wurde eingeführt. Darüber hinaus hat Großbritannien dem Auftauchen neuer privatrechtlich organisierter Gewalten zusätzlich dadurch Rechnung getragen, dass es mit dem "Corrupt Practice Act" den Parteien die Verpflichtung auferlegt hat, ihre Finanzen - in begrenztem Umfang - offenzulegen⁶²⁵.

England hat neben diesen Gesetzesänderungen auch die Grundprinzipien des parlamentarischen Verfassungsrechts hervorgebracht. Der Prozess der Ausbildung des demokratischen Parlamentarismus erfolgte aber zunächst jenseits der rechtlichen Ebene.

Die politische Macht blieb auch im 18. Jahrhundert nach wie vor in den Händen des Hochadels und der Gentry. Fraenkel hat deutlich herausgestellt, dass es "weder historisch noch politisch zutreffend" ist, eine Identifikation von Demokratie und parlamentarischem Regierungssystem vorzunehmen⁶²⁶. Vielmehr wird gerade die undemokratische Periode zwischen 1724 - 1782 als "das klassische Zeitalter der Verfassung" bezeichnet. Nach Fraenkels Vermutung gilt dies "nicht zuletzt deshalb, weil damals die parlamentarische Rhetorik ihren Höhepunkt erreicht hatte". Hierbei muss aber auch erwähnt werden, dass in dieser Zeit das Phänomen des "influence" mit Korruption und Patronage auf einem ersten Höhepunkt angelangt war, so dass *David Hume* influence als bis zu einem gewissen Grad "untrennbar mit dem Wesen unserer Verfassung verbunden und zur Erhaltung eines Systems einer gemischten Verfassung unentbehrlich" erkannte; dies sah *Hume* durchaus im Licht der negativen Auswüchse dieses Phänomens: "... wir mögen auf diese Erscheinung den gehässigen Ausdruck

⁶²⁵Fraenkel, Ernst: Demokratie und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 183.

⁶²⁶Fraenkel, Ernst: Parlamentarisches Regierungssystem. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, a.a.O., S. 225.

Korruption oder Abhängigkeit anwenden"⁶²⁷. Das Phänomen "influence" trat aber nicht nur in England, sondern später auch in den USA, in Frankreich und in Italien auf.

Das politische System, das aus den Kämpfen des 17. Jahrhunderts hervorgegangen war, blieb im Großen und Ganzen bis zum Ende des 19. Jahrhunderts unverändert. Gegen Ende des 18. Jahrhunderts sah sich die britische Politik allerdings mit drei revolutionären Herausforderungen konfrontiert: Mit dem amerikanischen Unabhängigkeitskrieg, mit der französischen Revolution und mit der industriellen Revolution. Nach dem aus englischer Sicht aufgrund von Unentschlossenheit und Konzeptionslosigkeit äußerst unglücklich geführten Unabhängigkeitskrieg, mit dem die 13 britischen Kolonien in Nordamerika mit französischer Unterstützung ihre völkerrechtliche Unabhängigkeit vom britischen Mutterland unter Berufung auf Menschenrechte und das Widerstandsrecht erkämpften, begann die Epoche des auf merkantilistische Prinzipien gestützten britischen Weltreichs; der geographische Schwerpunkt britischer Weltreichspolitik verlagerte sich in den ostasiatischen Raum. Die französische Revolution und *Napoleon* bedrohten die äußere Machtposition und die innere Stabilität Englands. Reformbewegungen wurden radikalisiert und konnten nur durch neue Parlamentsgesetze und Strafprozesse unter Kontrolle gebracht werden. Erst auf dem Wiener Kongress gelang es England nach Kriegen gegen Frankreich und die USA, seine Machtposition zu festigen. Zusätzlich erlebte England als erstes Land der Welt seit Mitte des 18. Jahrhunderts die industrielle Revolution mit dem Übergang zur großkapitalistischen Industriewirtschaft aufgrund des technischen Fortschritts. Die mit der industriellen Revolution verknüpfte soziale Frage führte aber auch im 19. Jahrhundert zum Anwachsen der parlamentarischen Kontroversen zwischen den sozialreformerisch eingestellten Tories und den liberalen Whigs sowie zum Aufschwung liberal orientierter, später dann auch sozialistischer Arbeiterbewegungen.

Das englische Parlament des ausgehenden 18. Jahrhunderts hatte seinen eigentlichen Charakter in der Interessenvertretung der Privilegierten: "Solange das Wahlrecht nicht ein Bürger- oder Menschenrecht, sondern ein Konnexinstitut des Eigentumsrechts war, repräsentierte das Parlament privilegierte Interessen und nicht das Volk". Das englische Parlament stellte keine "Volksvertretung", sondern eine Institution dar, in der der soziale Wandel nicht in Erscheinung trat: Weder "die Entvölkerung der agrarischen Bezirke durch die 'enclosures' " noch "die Menschenzusammenballung in den Städten, die zu der Begründung der 'industriellen Reserve-Armee' geführt hatte, spiegelten sich

⁶²⁷Fraenkel, Ernst: *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 23. Hume, David: *Of the Independence of Parliament*. In: Hendel, Charles W. (Hrsg.): *David Hume's Political Essays*, New York 1953, S. 70.

im Parlament wieder: "Das Parlament war in seinem Handeln von der öffentlichen Meinung unabhängig und fast völlig autonom". Die Unabhängigkeit des Parlaments von der öffentlichen Meinung wurde "bis zum Vorabend der Französischen Revolution" durch die Geheimhaltung der Parlamentsverhandlungen gewährleistet; Verstöße wurden "als Bruch der Parlamentsprivilegien" bestraft. Um 1770 trat in England ein "politischer Radikalismus" in Erscheinung, der ein Parlament forderte, dessen "Mitglieder den Willen der Wählerschaft zum Ausdruck zu bringen in der Lage sind". Der Ausbruch der Französischen Revolution warf diese Reformbestrebungen "um Jahrzehnte zurück"⁶²⁸.

Vor 1867 hatte es auch in England "politische Parteien im modernen Sinne des Wortes nicht gegeben"; doch wäre es fehlerhaft, aus dieser Tatsache die Abwesenheit von Bindungen der Parlamentarier und die eigenverantwortliche und unabhängige Freiheit des einzelnen Abgeordneten der Zeit vor 1867 herleiten zu wollen. Fraenkel hat vielmehr darauf hingewiesen, dass "seit 1832 politische Klubs den parlamentarischen Betrieb weitgehend beherrschten, die ihrerseits die Nachfolger der Klüngel und Cliques des unreformed parliament gewesen sind"⁶²⁹. Bereits ab 1830 dominierten die Whigs im Parlament, die eine Reform des Wahlrechts zugunsten des städtischen und industriellen Bürgertums einleiteten. Gegen den Widerstand der Industriellen wurde eine Reihe von Schutzgesetzen für Arbeiter durchgesetzt, die aber kaum eine Verbesserung der tatsächlichen Lage brachten. Ihnen folgte 1834 eine Armengesetzgebung, die liberalistische Prinzipien mit der Lehre von *Robert Malthus* verband. Die staatliche Unterstützung durch Beihilfen wurde von der Einweisung ins Armenhaus abgelöst. 1837 begann mit dem Regierungsantritt der *Queen Victoria* das nach ihr benannte Zeitalter. Die Zeit zwischen 1832 und 1867 wird auch als klassisches Zeitalter des Parlamentarismus bezeichnet; in dieser Zeit hat allerdings, so Fraenkel, "der Parlamentarismus ... schlechter funktioniert als jemals vorher und später: Minderheitsregierungen und Kabinettskrisen waren an der Tagesordnung, die gesetzgeberische Tätigkeit des Parlaments war gering und relativ unbedeutend; es war die Zeit, in der es zwar Parlamentsfraktionen, aber noch keine außerparlamentarischen Parteiorganisationen gab"⁶³⁰. Der britische Parlamentarismus war auf einem Tiefpunkt seiner Entwicklung angelangt.

⁶²⁸Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 155.

⁶²⁹Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 45.

⁶³⁰Fraenkel, Ernst: *Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 55.

Die Konservative Partei war erstmals bei den Wahlen 1841 erfolgreich; ihre organisatorische und ideologische Konsolidierung verdankte sie dem späteren Premier *Benjamin Disraeli*. Zwischen 1841 und dem Beginn des 20. Jahrhunderts wechselten sich konservativ und liberal geführte Regierungen in loser Folge ab. Die parlamentarische Praxis gewöhnte sich immer mehr daran, die Rolle einer Interessenvertretung zu übernehmen. Die englische Verfassungsbestimmung, dass die Parteien berufen seien, "bei der Bildung des Volkswillens mitzuwirken", bezieht sich nicht primär "auf die Herstellung eines consensus omnium" in dem Bereich, den Fraenkel den "nicht-kontroversen Sektor" genannt hat, sondern "auf die Bildung eines einheitlichen Mehrheits- und Minderheitswillens im kontroversen Sektor des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens"⁶³¹.

"Dank der Entwicklung des englischen Parteiwesens" hat sich der Charakter der Parlamentsdebatten in England "grundlegend gewandelt". Seit nicht mehr "das Parlament das Kabinett, sondern das Kabinett das Parlament kontrolliert, hat die Regierung einen neuen Meister erhalten: die öffentliche Meinung, das Volk. Das durch die Einführung des parlamentarischen Regierungssystems obsolet gewordene Spannungsverhältnis zwischen Parlament und Regierung ist ersetzt worden durch das Wechselspiel zwischen Regierung und Opposition. Vom verfassungsrechtlichen Standpunkt aus gesehen ist die Stellung der Opposition außerordentlich schwach, schwächer als die Stellung einer deutschen Oppositionspartei. Sie kann die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen nicht erzwingen, sie kann keine Anträge einbringen, die Neuausgaben oder eine Erhöhung von Ausgaben mit sich bringen, und tatsächlich fehlt ihr auch ein selbständiges Initiativrecht. Was ihr übrig bleibt, ist, das Parlament als die Tribüne zu benutzen, von der aus sie an die öffentliche Meinung appellieren kann. Das schlechthin zentralwichtige belebende Element der englischen Verfassung besteht darin, dass die Regierung alles zu vermeiden sucht, was der Opposition eine Chance gewährt, durch wirksame Kritik die öffentliche Meinung für sich zu gewinnen, um dergestalt den Sturz der Regierung bei den nächsten Wahlen vorzubereiten. Die Angriffe der Opposition bezwecken schon lange nicht mehr, das Kabinett durch das Parlament zu stürzen, sie zielen darauf hin, das Kabinett durch die öffentliche Meinung zu stürzen"⁶³². Somit besteht "eines der Geheimnisse des modernen englischen Regierungssystems" darin, dass "die Diskussionen im englischen Parlament ihrer Wirkung nach darauf

⁶³¹Fraenkel, Ernst: Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 105.

⁶³²Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 167 f.

abzielen, Reden zum Fenster heraus zu sein und ihrer Form nach gerade das Gegenteil von Reden zum Fenster heraus darstellen", weil sich "die Verhandlungen dieses demokratischen Parlaments nach einem Ritus" abspielen, der sich "weitgehend in der aristokratischen Periode der englischen Geschichte für den exquisitesten Club des Landes herauskristallisiert hatte"⁶³³.

Fraenkel hat das englische Parlament als "eine politische Macht" bezeichnet, gerade weil es "eine moralische Anstalt" darstellt. "Bis zur Stunde ist es dem englischen Parlament gelungen, zu bewerkstelligen, dass die populären Diskussionen sich in parlamentarischen Formen und die parlamentarischen Diskussionen sich in populären Gedankengängen bewegen. Um der Gefahr vorzubeugen, dass trotz aller Tradition die antizipierte Wahldebatte sich in eine demagogische Wahlschlacht verwandelt, sind rigorose Geschäftsordnungsbestimmungen in Kraft, wie jene ... fundamental wichtige Standing order 76, durch die der Regierungsbank ein Monopol für alle Anträge eingeräumt ist, die finanzielle Ausgaben in sich schließen. In den Geheimnissen des Verfahrensrechts ist der Schlüssel für das Verständnis des Common Law zu suchen. Dank der Parlamentsdebatten herrscht in England die öffentliche Meinung; aber regieren tut das Kabinett"⁶³⁴. Auch die Fragestunde des englischen Parlaments dient der Selbstkontrolle der Regierung. Hinter dieser Idee steht die Erkenntnis, dass "eine Regierung, die das niemals abbrechende Examen vor dem Forum der öffentlichen Meinung nicht besteht, des 'Mandats' verlustig geht, mit dem das Volk sie betraut"⁶³⁵.

Darüber hinaus ist aber jenseits des Verfassungsrechts auch das "strikt gehandhabte Prinzip der Fraktionsdisziplin" englischen Ursprungs. Die Anwendung dieses Prinzips hat in England zu einer Machtballung "bei der Spitze der englischen Exekutivgewalt" geführt, die ursprünglich beim gesamten Kabinett bestand und in der Gegenwart mehr zum Regierungschef hin verschoben worden ist; dies hat zum "Prime Ministerial Government"⁶³⁶ geführt. Hier liegt eines der wesentlichen Beispiele der englischen Verfassungsrealität, die mit der von Fraenkel so genannten "vulgärdemokratischen Verfassungsideologie"⁶³⁷ nicht übereinstimmen, obwohl sie sich für die

⁶³³Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 168.

⁶³⁴ebda.

⁶³⁵Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 170.

⁶³⁶Begriff von Crossman, Richard: *Einführung zu Walter Bagehot, The English Constitution*, London 1963, S. 52 ff.

⁶³⁷Fraenkel, Ernst: *Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 59.

Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie als wesentliche Bestandteile erweisen.

Fraenkel hat darauf hingewiesen, dass die englische Exekutive mit dem starken Ministerpräsidenten an ihrer Spitze "in ihrem Kern eine Fortsetzung und Variante der königlichen Exekutive darstellt", obwohl diese Regierungsgewalt "demokratisch legitimiert ist". Dies gelte insbesondere deshalb, weil im Namen der Krone "ein Ministerpräsident regiert, der de jure von einer straff organisierten unkompakten Parlamentshoheit abhängt, deren Entscheidungen er jedoch de facto dirigiert". Der Prime Minister erlangt damit ein "faktisches Regierungsmonopol", das "nur so lange aufrechtzuerhalten" ist, wie "es nicht den Gegenstand einer politischen Kontroverse bildet". Dieses spezifische "Amtscharisma" kommt in analoger Weise auch dem "Leader of the Opposition" zu; beide sind sie "die wahren Repräsentanten der Nation"⁶³⁸.

Mit der starken Stellung des Prime Minister und des Oppositionsführers hat das englische Parlament "die notwendigerweise repräsentative Natur eines jeden funktionierenden Parlamentarismus" hervorgehoben: Es hat "seine Funktion, ein Spiegelbild einer differenzierten Gesellschaft zu sein, niemals aufgegeben" und ist dem "die englische Staatstheorie beherrschenden Theorem, dass der Staat in all seinen Erscheinungsformen ('The Government') ein 'trust' sei", treu geblieben. So konnte das englische Parlament sowohl "das Gemeinwohl stets im Auge" behalten als auch "Partikularinteressen ... vertreten"⁶³⁹. Ihre Aufgabe, "Hüter des Gemeinwohls" zu sein, können Ministerpräsident und Oppositionsführer nur nachkommen, "wenn jeder von ihnen in eigener Verantwortung zu bestimmen vermag, welchen Minimalbedingungen Rechnung getragen und welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um die Verwirklichung des Gemeinwohls sicherzustellen". Beide gehen davon aus, dass "ein englischer Fraktionschef der Führer und nicht der Funktionär seiner Partei ist"; beide können "sich ebenso wenig der Kontrolle" eigener Parteiinstanzen unterwerfen, wie sie es hinnehmen können, dass "der Gegner seine politische Unabhängigkeit einbüßt"⁶⁴⁰.

⁶³⁸Fraenkel, Ernst: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 56.

⁶³⁹Fraenkel, Ernst: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 55 f.

⁶⁴⁰Fraenkel, Ernst: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 56.

Diese starke Stellung des Regierungschefs und des Oppositionsführers geht aber zu Lasten des Parlaments. In dieser Richtung ist das Wort *Lloyd Georges* zu verstehen: "Parliament is a fiction"⁶⁴¹.

Die Realität der englischen Demokratie ist gegenwärtig durch einen starken Prime Minister und einen starken Oppositionsführer gekennzeichnet, die die Majorität und die Minorität des Parlaments kontrollieren. Die Abstimmungsergebnisse im Parlament stehen in der Regel von vornherein fest, wenn nicht über "politisch relativ belanglose Gewissensfragen" abgestimmt wird, wie beispielsweise "die Einführung eines neuen Gebetbuchs für die High Church oder das Problem der Todesstrafe". Auch die parlamentarischen Ausschüsse haben in England keine überragende Rolle. Das englische Parlament entspricht demnach "dem Idealtyp einer redenden Legislative"⁶⁴².

In der englischen Verfassungsrealität hat sich die Führerstellung des Prime Minister "nicht zu einer Diktatur ausgewachsen. Nach Fraenkel beruht dies "nicht zuletzt auf dem Druck, den die Fraktionsmitglieder, die nicht der Regierung angehören ... unter Berufung auf die öffentliche Meinung auf die Entscheidungen, ja sogar auf den Bestand der Regierung auszuüben vermögen"⁶⁴³.

Die englische Geschichtsforschung hat die besondere Bedeutung des Parlamentsauflösungsrechts für das englische parlamentarische Regierungssystem dargestellt; dieses Auflösungsrecht steht in Zusammenhang mit der "mandate theory". Die "mandate theory" betrifft diejenige Streitfrage, ob "ein Parlament über eine Lebensfrage der Nation" entscheiden kann, "die bei seiner Wahl nicht - oder nicht zutreffend - der Wählerschaft unterbreitet worden ist"⁶⁴⁴. Für diesen Fall kennt die englische Verfassung "das Ventil einer Parlamentsauflösung". Dabei sollte der Charakter der "mandate theory" als eine "ultima ratio" beachtet und ihre Bedeutung für die praktische Politik nicht übertrieben werden; allerdings schließt Fraenkel die Anwendung der "mandate theory" nicht vollständig aus: "Als ultima ratio dürfte die Möglichkeit einer Parlamentsauflösung auch ohne Vorliegen einer Regierungskrise politisch zweckmäßig, wenn nicht gar unentbehrlich sein und denkbarerweise davon

⁶⁴¹Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 127.

⁶⁴²Fraenkel, Ernst: Parlament und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 167.

⁶⁴³Fraenkel, Ernst: Parlament und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 169.

⁶⁴⁴Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 150

abhängig gemacht werden, das ein gesetzlich festgelegter Teil der Wähler sie im Weg der Petition billigt"⁶⁴⁵.

Die "mandate theory" bedeutet, dass außer im Falle eines Notstandes das Unterhaus "keine Gesetzgebung einzuleiten befugt ist, über die die Wähler nicht informiert worden sind, obgleich sie von ihr hätten informiert werden können und hinsichtlich derer es zweifelhaft sein kann, ob die Wählerschaft sie gebilligt hätte, wenn sie von ihr informiert gewesen wäre"⁶⁴⁶. Die "mandate theory" hat demnach die Auswirkung, dass "nicht der einzelne Abgeordnete an Instruktionen seiner Wähler" gebunden wird, sondern "das Parlament an die anlässlich seiner Wahl getroffene Entscheidung der öffentlichen Meinung".

Die Engländer haben aber auch "Vorsorge dagegen getroffen, dass die Anerkennung des plebiszitären Charakters der Parlamentswahlen nicht zur Begründung einer Regierung durch Akklamation führt". Daher setzt die "mandate theory" "die Existenz eines diskutierenden Parlaments voraus, dem der Primat der politischen Auseinandersetzungen zukommt. Wie ängstlich Parlament und Regierung darauf bedacht sind, den Schwerpunkt der politischen Diskussion nicht zu verschieben und die Funktion des Parlaments zu bewahren, Tribüne der politischen Willensbildung zu sein, geht vielleicht am klarsten aus der Anweisung an die britische Rundfunkgesellschaft hervor, akute politische Probleme nicht vor Ablauf einer Frist von zwei Wochen zu behandeln, es sei denn, dass das Parlament zu ihnen Stellung genommen hat"⁶⁴⁷. Doch auch in England sind gewisse Tendenzen erkennbar, dass "die öffentliche Meinung erneut den Anspruch auf Ausübung von Regierungsbefugnissen unter teilweiser Verdrängung des Parlaments erhebt, und zwar mittels der 'polls' "⁶⁴⁸.

Diese Vorsorge ist mit der Ausbildung der "mandate theory" erklärbar: Die Parlamentskrise des Jahres 1784 ist "nicht durch eine Art 'Volksentscheid' ausgelöst worden, weil die Krone in der Zeit des "unreformed parliament" über genügenden "Einfluss" verfügte, "um durch Korruption, Wahlbestechung und Wahlterror jede Wahl gewinnen zu können". Dies hat sich jedoch seit dem Beginn der Parlamentsreformen geändert: "Nach der Wahlreform von 1832 hat es aber außer dem undurchsichtigen

⁶⁴⁵Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 150.

⁶⁴⁶Lord Harrington (1868), Keith's Cabinet Government, 2. Ed., London 1948, S. 226.

⁶⁴⁷Fraenkel, Ernst: Parlament und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 171. Die "fortnight rule" ist untersucht bei Holzgräber, Rudolf: Die Rolle des Parlaments in der Politischen Meinungsbildung, Berlin 1956.

⁶⁴⁸Fraenkel, Ernst: Parlament und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 171.

Vorgang von 1834 keinen Fall gegeben, in dem der König mittels Abberufung einer Mehrheits- und Bildung einer Minderheitsregierung und daran anschließender Auflösung des Parlaments das Volk zum Schiedsrichter berufen hat, um einen politischen Konflikt zu entscheiden." Damit ist "die Ausbildung des parlamentarischen Regierungssystems in das Jahr 1834" zu legen, weil "seit diesem Jahr die Prämrogative des Königs obsolet geworden ist, über den Kopf von Kabinett und Parlament an das Volk zu appellieren", aber nicht deshalb, "weil damals ein Präzedenzfall für ein selbständiges Auflösungsrecht der Krone geschaffen worden ist"⁶⁴⁹. Als "während der Home Rule Krise im Jahr 1913 erneut "die Frage angeschnitten wurde, ob der König ein selbständiges Auflösungsrecht besitze", wurde vom damaligen Ministerpräsident *Asquith* die Vorstellung, man könne das Experiment *Wilhelms IV.* aus dem Konflikt Melbourne-Peel des Jahres 1834 wiederholen, als "eine Verfassungskatastrophe" bezeichnet, von der "jeder Staatsmann ... die Pflicht" hätte, alles "in seiner Macht" stehende "zu tun, um sie zu vermeiden"⁶⁵⁰.

Großbritannien ist heute eine parlamentarisch-demokratische Erbmonarchie. Seine Verfassung beruht auf den einzelnen Verfassungsgesetzen, Gerichtsentscheidungen über Verfassungsfragen, Gewohnheitsrecht und der Rechtsordnung, durch die jede eigenmächtige Gewaltanwendung durch Herrscher oder Beamte ausgeschlossen ist und die durch die seit 1700 geltende gesetzlich festgelegte Unabhängigkeit der Richter gesichert ist. Der König - oder die Königin - hat trotz seiner fast nur noch repräsentativen Funktionen das Recht, um Rat gefragt zu werden, zu ermutigen und zu warnen. Er ist nomineller Oberbefehlshaber der Streitkräfte. Seine konstitutionellen Hauptaufgaben sind die Ernennung des Premierministers und auf dessen Vorschlag der Minister, die Zustimmung zu den verabschiedeten Gesetzen und die Genehmigung der Parlamentsauflösung.

Zum Premierminister wird der Führer der Unterhausmehrheit ernannt. Er besitzt in Notlagen diktatorische Macht, solange ihn das Unterhaus stützt. Das Kabinett wird vom Premierminister aus Parlamentsmitgliedern gebildet und übt zusammen mit dem Premier die Exekutive im Namen des Königs aus; es ist dem Unterhaus verantwortlich. Das Parlament besteht aus dem Oberhaus - House of Lords - mit über 900 geistlichen und meist erblichen weltlichen Lords und dem Unterhaus - House of Commons - mit

⁶⁴⁹Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 148.

⁶⁵⁰ Asquith. In: Jennings, Cabinet Government, Cambridge 1951, S. 379. Zit. nach Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente des parlamentarischen Regierungssystems. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 148.

630 nach dem Mehrheitswahlrecht auf maximal 5 Jahre gewählten Abgeordneten. Die Gesetzgebung steht den beiden Häusern und der Krone zu. Der geheime Staatsrat tritt ohne verfassungsrechtliche Entscheidungsgewalt als Plenum nur bei Regierungsantritt und Tod des Monarchen zusammen.

Das amerikanische Verfassungsdenken

Die Signalwirkung der Verfassungen der amerikanischen Einzelstaaten sowie der Unionsverfassung von 1787 bestand weniger in der Formulierung der Ideen an sich. Die Ideen der Freiheit und Gleichheit, des Gedankens der Sozialverträge und einer vernunftmäßigen Begründung des Staates waren schon vorher in der europäischen Aufklärung diskutiert worden. Von hier übernahmen die amerikanischen Verfassungsdenker die Grundlagen der rational konzipierten Verfassungsordnung. Auch die Überlegung, Menschen- und Grundrechte in Katalogen zusammenzufassen, war nicht grundlegend neu. Der Einfluss der Ideen insbesondere der französischen Aufklärung, die an den Fortschritt der Kultur und das Vertrauen in eine automatische ständige Vervollkommnung der Gesellschaft glaubte, floss über maßgebliche Führer der amerikanischen Unabhängigkeitsbewegung auch in die amerikanische Revolution ein, die bis zum Abschluss des Unabhängigkeitskrieges dauerte. Dieses Verständnis äußerte sich insbesondere in der Überzeugung, dass es als Staatsaufgabe genüge, die Festlegung der Bedingungen für das mechanische Ablaufen des Sozialprozesses zu bestimmen und zu sichern, ohne weitere Regelungen oder Eingriffe vorzunehmen.

Zwischen der "american revolution" bis zum Ende des Unabhängigkeitskrieges und dem progressiven Europa des 18. Jahrhunderts bestand ein enger geistiger Zusammenhang. Auf amerikanischer Seite kann beispielhaft auf *Franklin* verwiesen werden. *Benjamin Franklin*, einer der geistigen Führer der Unabhängigkeitsbewegung, war lange Jahre Vertreter Pennsylvanias und anderer Kolonien in London und nach Verabschiedung der Unabhängigkeitserklärung Gesandter in Paris, wo er nach anfänglicher Skepsis die französische Kriegserklärung an Großbritannien erreichte und später wesentlichen Anteil am Zustandekommen des für Amerika günstigen Friedens von Paris hatte. Die Einigung auf die amerikanische Bundesverfassung ging wesentlich auf *Franklins* Mitarbeit zurück. *Franklin* übernahm als Grundüberzeugung eine Orientierung an der deistischen Einstellung innerhalb der Aufklärung, die, eine mittlere Position zwischen Theismus und Atheismus beziehend, das Wirken Gottes in der Welt mit dem Schöpfungsakt als beendet ansah, den Gedanken der Offenbarung verwarf und das Ablaufen des Sozialprozesses nach mechanischen Gesetzen vermutete. Auch *Thomas Paine*, dessen zahlreich aufgelegte Flugschriften dem Gedanken der Unabhängigkeit seit 1774 zum Durchbruch verhelfen, wirkte seit 1787 in England, wo er eine radikaldemokratische Streitschrift gegen die leidenschaftliche Diskriminierung der französischen Revolution durch *Edmund Burke* verfasste; wegen dieser Schrift verfolgt, floh er nach Frankreich und war zeitweise girondistischer Abgeordneter für Calais in

der Nationalversammlung. Er wurde 1793/94 inhaftiert und kehrte 1802 nach Amerika zurück.

Das Herausragende an der amerikanischen Entwicklung ist im Vergleich zur europäischen Entwicklung vielmehr, dass erstmals die Ideen von Demokratie und rationalem Staat, von Volkssouveränität und Bürgerrechten, verwirklicht und in die Praxis umgesetzt wurden. Zudem waren die soziologischen Ausgangsbedingungen des amerikanischen Bundesstaates von der europäischen Lage grundsätzlich verschieden: Ständegesellschaft und Absolutismus sind in Amerika nicht vorhanden gewesen; die soziale Startgleichheit und auch die Gleichheit der Ausgangschancen in der Ausbildung in Amerika, die von den Einzelstaaten übernommen wurden, sind eingehend dargestellt worden⁶⁵¹. Diese pragmatische Gleichheit der Ausgangsbedingungen war in den USA keine ideelle Angelegenheit, sondern eine gegebene soziale Realität. Bereits die Grundrechtserklärung von Massachusetts von 1780 und vorher schon die berühmte Virginia Bill of Rights von 1776 enthielten deshalb *in weitgehender Übereinstimmung mit den gegebenen soziologischen Verhältnissen* das Postulat, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht und von Organen des Volkes auszuüben sei. *Alexis de Tocqueville*, wohl auch heute noch *der* klassische soziologische Interpret Amerikas, konnte bereits 1835 feststellen, dass die Amerikaner "durch größere Gleichheit an Vermögen und Geist" als die anderen Völker der Erde gekennzeichnet sind⁶⁵². *Tocqueville* benutzte seine Beschreibung der demokratischen Gesellschaft in den USA als Rahmen für allgemeine Gedanken über die Demokratie, in der er die zukünftige Organisationsform zivilisierter Gemeinwesen erkannte. Demgegenüber versuchte er durch die Darstellung der Zustände vor und während der französischen Revolution den Nachweis zu führen, dass die zentralistische und nivellierende Tendenz des französischen Absolutismus dem Gleichheitsgedanken der Revolution den Weg bereitet hat. Gleichwohl konnte er auf eine Reihe von Erkenntnissen hinweisen, die heute im Range soziologischer Gesetzmäßigkeiten stehen.

Als weiterer wesentlicher Unterschied zur europäischen Verfassungsentwicklung ist die Koppelung der im Sinne der kontinentaleuropäischen Aufklärung rational konzipierten amerikanischen Bundesverfassung mit einem am englischen "common law" geschulten Rechtsdenken nicht zu unterschätzen: Dadurch wurde eine Beweglichkeit in der

⁶⁵¹Hierzu Fraenkel, Ernst: Die Bedeutung der demokratischen Komponente für den Prozess der politischen Willensbildung im staats-, partei- und verbandsfreien Raum. In: Das amerikanische Regierungssystem, a.a.O., S. 86 ff, insb. S. 90 ff, 94 ff.

⁶⁵²de Tocqueville, Alexis: Über die Demokratie in Amerika, München 1984, S. 61.

Fortentwicklung und Anpassung der amerikanischen Verfassung erreicht, die wesentlich zu ihrem langen Bestand beigetragen hat.

Mehr noch als die Verfassung von 1787 ist die Unabhängigkeitserklärung von 1776 durch die Gedanken der europäischen Aufklärung beeinflusst: Die Unabhängigkeitserklärung wurde von *Thomas Jefferson* verfasst, der später der dritte Präsident der USA werden sollte. Sein Staats- und Verfassungsdenken war am englischen Recht, am antiken Republikanismus und am Individualismus der Aufklärung orientiert. Ökonomisch war der umfassend gebildete *Jefferson*, der selbst reicher Pflanze und Sklavenhalter war, agrarisch-mittelständisch und konservativ ausgerichtet. Seine politische Einstellung erfuhr durch seine praktische politische Tätigkeit, unter anderem als Gesandter in Frankreich von 1785-1789, ihre volle Ausprägung. Die Unabhängigkeitserklärung ist als echtes Produkt der Aufklärung des ausgehenden 18. Jahrhunderts vom Geist des optimistisch-rationalen Naturrechts geprägt und basiert auf den Prinzipien *John Lockes*, der, wie Fraenkel es ausdrückt, "an der Wiege des amerikanischen Regierungssystems gestanden" hat⁶⁵³. Sie brachte aber auch den Primat der Gleichheit der Menschen vor dem Recht auf Leben, Freiheit und Glück zum Ausdruck. Demgegenüber ist der deutlichste Einfluss *Lockesscher* Staatsphilosophie aber wohl diejenige Formulierung der Unabhängigkeitserklärung, in der erklärt wird, dass Leben, Freiheit und Streben nach Glück nicht als Konzessionen vom Staat gewährt werden, sondern in naturrechtlichem Sinn vom Staat vorgefundene Rechte darstellen.

Die "offensichtliche Diskrepanz zwischen politischer Ideologie und ökonomischer Realität"⁶⁵⁴, die in der Sklavenhaltung zum Ausdruck kam, sollte jedenfalls nach Ansicht Fraenkels nicht zum überwiegenden Beurteilungskriterium der Unabhängigkeitserklärung gemacht werden, wenngleich ihre Bedeutung von Fraenkel nicht bestritten wird. Die Sklaverei, ein Phänomen, das sich in verschiedensten Gebieten und Kulturen der Erde selbständig ausgebildet hat, wurde im Norden und Nordwesten Amerikas, wo sie ohnehin nur geringe wirtschaftliche Bedeutung hatte, bald nach der amerikanischen Revolution beseitigt und die Einfuhr von Sklaven in die USA am 1.1.1808 verboten. Sie galt jedenfalls den aufgeklärten Vätern der Unabhängigkeitserklärung als "eine zum Absterben verurteilte Institution"⁶⁵⁵. Den Widerspruch zwischen der Sklavenhaltung und dem Text der Unabhängigkeitserklärung

⁶⁵³Fraenkel, Ernst: *Das amerikanische Regierungssystem*, a.a.O., S. 180.

⁶⁵⁴Fraenkel, Ernst: *Das amerikanische Regierungssystem*, a.a.O., S. 87.

⁶⁵⁵ebda.

hatte auch *Jefferson* selbst durchaus empfunden und sich massiv für die Emanzipation der schwarzen Bevölkerung eingesetzt⁶⁵⁶.

Die amerikanische Revolution stellte die Krise der absoluten Repräsentationstheorie dar, die dem englischen Verfassungssystem zugrunde lag⁶⁵⁷. Zugleich wurde der erste Versuch, "zwischen den Grundprinzipien eines repräsentativen und eines plebiszitären Regierungssystems einen politisch tragbaren Ausgleich zu schaffen", in Nordamerika unternommen. Die Kolonisten standen durch ihren Widerstand gegen die Besteuerung ohne gleichzeitige Repräsentation im englischen Parlament in fundamentaler Opposition zu der "virtuellen" Repräsentation, die als "Idee und Realität" der englischen Verfassung im ausgehenden 18. Jahrhundert zugrundelag⁶⁵⁸. "Die Frühgeschichte der USA" enthält deshalb eine Vielzahl von "geistigen Auseinandersetzungen und politischen Kämpfen zwischen radikalen Gruppen, die in konsequenter Fortführung des Unabhängigkeitskrieges gegen das Mutterland versuchten, das repräsentative durch ein plebiszitäres Regierungssystem zu ersetzen und konservativen Gruppen, die in Anlehnung an das Modell der englischen Verfassung bestrebt waren, ein den spezifisch amerikanischen Verhältnissen angepasstes repräsentatives Regierungssystem zu errichten". Demzufolge muss das "uneingeschränkte Bekenntnis" zum Repräsentativsystem, das in der Verfassung von 1787 enthalten ist, auch als eine "bewusste Reaktion gegen die radikal plebiszitären Ideen und Institutionen" verstanden werden, die sich in "einigen der emanzipierten Kolonien" durchgesetzt hatten⁶⁵⁹.

Die Väter der amerikanischen Bundesverfassung haben "ihre politische Mission" darin gesehen, ein "antiplebiszitäres Grundgesetz" zu errichten. Doch sind durch die Bundesverfassung die plebiszitären Elemente in den Einzelverfassungen nicht eliminiert worden. Damit hält Fraenkel als Kennzeichen der amerikanischen Entwicklung fest, dass "seit Erlass" der Bundesverfassung "die Amerikaner die Verteilung der repräsentativen und plebiszitären Komponente im Bund und in den Einzelstaaten verschiedenartig vorgenommen haben"⁶⁶⁰.

⁶⁵⁶Fraenkel weist darauf hin, dass Jefferson in seiner Selbstbiographie beklagt hat, dass die Öffentlichkeit noch nicht soweit fortgeschritten sei, die Emanzipation der Sklaven vorzunehmen. Fraenkel, Ernst: Das amerikanische Regierungssystem, a.a.O., S. 86 f.

⁶⁵⁷Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 119.

⁶⁵⁸Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 122.

⁶⁵⁹ebda.

⁶⁶⁰Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 123.

Die USA sind "als das Gegenteil eines zentralisierten nationalen Einheitsstaats mit uniformierter öffentlicher Meinung konzipiert worden"; vielmehr lag der Gründung der USA "das Bestreben" zugrunde, "den heterogenen Charakter des Volkes zu erhalten, die Bildung von Mehrheiten tunlichst zu erschweren und den Regierungsapparat so kompliziert wie möglich zu gestalten". Der Hintergrund dieser Ausrichtung war der Versuch, "die religiösen, nationalen und sozial-ökonomischen Minoritäten nicht mittels plebiszitär legitimierter Majoritätsbeschlüsse in ihrer Existenz" zu beeinträchtigen, wenn nicht gar zu gefährden: "Der Federalist ist das hohe Lied der Trias von Föderalismus, Pluralismus und Polykratie"⁶⁶¹.

Überragende Bedeutung für die Interpretation des ursprünglichen Charakters der Verfassung kommt den "Federalist Papers" von 1787/88 zu, die neben ihrer doppelten Eigenschaft als Verfassungsplädoyer und Verfassungskommentar auch eine Quelle für die Ursprünge der amerikanischen Philosophie bilden. In diesen Papieren fand die Staatslehre der Föderalisten, die eine starke zentralistische Bundesgewalt gegenüber dem föderativen "republikanischen" Partikularismus der Einzelstaaten vertrat, klassischen Ausdruck. *Alexander Hamilton, J. Jay* und *James Madison* veröffentlichten unter dem Pseudonym "Publius" eine Vielzahl von Artikeln im Kampf um die Ratifikation der Bundesverfassung. Dabei geht es als einigendes Motiv um die Integration von Freiheit und Gleichheit, des Einzelnen und des Ganzen. Durch die Federalist Papers wird aber auch der bestimmende Einfluss deutlich, den die Föderalisten gegenüber den Vorstellungen *Jeffersons* auf die Verfassung gewannen.

Die wohl bekanntesten Papers sind Federalist No. 10 und die No. 51, in denen eine geregelte Machtverteilung in konkurrierenden Bereichen und die gesetzgeberische Anlage von Sperrn und Gegengewichten sowie unabhängige Gerichte gefordert werden. Über allem aber steht das Postulat der No. 51, dass Machtstreben mit Machtstreben begegnet werden muss. Der Federalist No. 10, verfasst von *Madison*, dem bedeutendsten Theoretiker und Praktiker des Konvents von Philadelphia und späteren vierten Präsidenten der USA, ist in der Analyse Fraenkels deutlich herausgestellt und gewürdigt worden. Die Konzeption *Madisons*, die einen inneren Zusammenhang zwischen Minoritätenschutz und bundesstaatlicher Struktur erkennt, geht von einem "freien Spiel der Kräfte" aus, in dem "der Ausgleich der widerstrebenden Gruppeninteressen nicht durch die Bildung von Monopolen gestört" werden soll. Bereits hier wird eine pluralistische Sichtweise der Gesellschaftsstruktur deutlich. Nur in einem

⁶⁶¹Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 125.

ausreichend großen Staat mit möglichst heterogener Bevölkerung sieht *Madison* die notwendige und ausreichende Absicherung vor Diktaturen einer Gruppe oder der Mehrheit: "Der Rousseauschen Utopie einer in einem kleinen Kanton lebenden undifferenzierten *Gemeinschaft* isolierter Individuen stellt *Madison* die Vision einer differenzierten *Gesellschaft* der Bürger eines Staatswesens gegenüber, das sich zwecks Aufrechterhaltung seines pluralistischen Charakters nicht auf den Bereich eines "Kantons" beschränken darf"⁶⁶². In der gleichzeitigen Anerkennung der Volkssouveränität und der Ablehnung der unmittelbaren Volksherrschaft bezieht die amerikanische Verfassung die Gegenposition zu den Gedanken eines a priori gültigen Gemeinwohls und der Notwendigkeit einer Unterdrückung von privaten Sonderinteressen, wie sie in Folge der radikaldemokratischen Richtung der französischen Revolution entwickelt wurden.

Der überragende Einfluss *Lockes* auf die amerikanische Staatsphilosophie zeigt sich auch in der Bejahung der Repräsentation und in der Verneinung des Plebiszits, die durch die amerikanischen Staatsdenker deutlich zum Ausdruck gebracht worden sind. Der *Federalist* No. 48 nimmt eine klare Bewertung von "direkter" und "repräsentativer" Demokratie vor und stellt heraus, dass die direkte Demokratie die Gefahr in sich birgt, zum Objekt einer Exekutive zu werden, die sich eine Tyrannis errichtet, während die repräsentative Demokratie alles daran setzt, dass sich die Legislative nicht Rechte anmaßt, die ihr nicht zustehen. "Es muss betont werden und darf nie vergessen werden, dass Demokratie, wie sie traditionsgemäß in den Vereinigten Staaten aufgefasst und angewandt wird, keineswegs lediglich eine politische Methode darstellt, die besagt, dass das Volk die einzige Quelle der politischen Autorität ist und seinen Willen durch Mehrheitsentscheidungen kundtut. Diese Methode staatlicher Willensbildung unterliegt verfassungsmäßigen Schranken, die durch eine ganz bestimmte Theorie über die Natur des Menschen und die Beziehungen des Individuums zu Staat und Gesellschaft bestimmt ist - und diese Theorie ist von John Locke formuliert worden"⁶⁶³. Aus dieser Einstellung ist der für das Verständnis des amerikanischen Regierungssystems so entscheidende "trust"-Gedanke abzuleiten, der die Obrigkeit nur mit der

⁶⁶²Fraenkel, Ernst: *Das amerikanische Regierungssystem*, a.a.O., S. 108. Kennzeichnend für die soziologisch geprägte Denk- und Arbeitsweise Fraenkels sind die aus dem Original übernommenen Hervorhebungen des Zitats, die an das Theorem "Gemeinschaft und Gesellschaft" von Ferdinand Tönnies erinnern, auf das sich Fraenkel an anderer Stelle ausdrücklich bezieht: Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 42.

⁶⁶³Northrop, F.S.C.: *The Meeting of East and West*, New York 1946, S. 97; zit. nach Fraenkel, Ernst: *Das amerikanische Regierungssystem*, a.a.O., S. 184 f.

treuhänderischen Wahrnehmung von Rechten betraut, während die Substanz der Rechte unveräußerbar beim Volk verbleibt.

In Übereinstimmung mit dieser staatsphilosophischen Überzeugung war der verfassungsrechtlich normierte Prozess der politischen Willensbildung von Anfang an auf eine Vermeidung radikaldemokratischer Vorstellungen gegründet. Tatsächlich waren der Schutz der Minderheiten und die bewusste Formulierung der Eigeninteressen das vornehmliche Anliegen der Verfassung von 1787; dass demnach damit auch die realpolitischen Bestrebungen einer ökonomischen Elite verbunden waren, ihre in der Unabhängigkeitsbewegung erworbene soziale und politische Führungsstellung zu halten und insbesondere die Eigentumsrechte zu schützen, muss in eine Analyse der Verfassung mit einbezogen werden.

Die der amerikanischen Bundesverfassung zugrundeliegende Gewaltentrennung sollte das Prinzip der Volkssouveränität durchsetzen, zugleich aber eine Herrschaft der Demokratie verhindern. Bereits vor dem Erlass der Bundesverfassung war die Gewaltentrennung beispielsweise in der Verfassung von Massachusetts, die *John Adams*, der spätere zweite Präsident der USA, formuliert hatte, festgeschrieben worden. In der Bundesverfassung selbst ist die Gewaltenteilungslehre nicht ausdrücklich erwähnt; der Grundsatz der Vermeidung einer Machtkonzentration liegt ihr jedoch zugrunde. Insbesondere durch das Staatsdenken *Washingtons*, *Adams* und *Madisons* ist die Gewaltenteilungslehre *Montesquieus* in die amerikanische Bundesverfassung eingeflossen. Der von *Madison* formulierte *Federalist No. 47* enthält die maßgebende Interpretation der gegenüber den ursprünglichen Vorstellungen *Montesquieus* allerdings modifizierten amerikanischen Gewaltenteilungslehre, nach der die Ausübung einer Regierungsgewalt durch Personen, die die gesamte Machtbefugnis einer anderen Regierungsgewalt besitzen, den fundamentalen Prinzipien eines freien Regierungssystems widerspricht.

Dieses gewaltenteilende Postulat der Väter der amerikanischen Verfassung bezeichnete Ernst Fraenkel als von Beginn an "unlösbare Aufgabe". Der soziologische Ausgangspunkt der Gedankenführung *Montesquieus* war eine Gesellschaft, die von der amerikanischen Realität stark verschieden war: In England bestand ein Machtteilungssystem zwischen der politisch herrschenden Aristokratie und dem wirtschaftlich starken Bürgertum, eine Situation, in der "das monarchische und aristokratische Element Realitäten und das demokratische Element eine Fiktion waren". Demgegenüber bestand in der amerikanischen Gesellschaft eine Gleichheit der Ausgangsbedingungen, die weder durch feudalistische Barrieren oder aristokratische

Privilegien noch durch traditionalistische Werte eingeschränkt war, eine "ständelose Republik". In dieser soziologischen Ausgangslage musste der an der gemischten Verfassung *Montesquieus* orientierte Entwurf in der Verfassungswirklichkeit Amerikas zwangsläufig eine Verstärkung des demokratischen Elements der Verfassung hervorrufen. So fehlte der gemischten amerikanischen Bundesverfassung das soziologisch-politische Substrat, das *Montesquieu* seinem Konzept unterstellt hatte: In Amerika waren weder eine erbliche Monarchie, noch eine in einer eigenen parlamentarischen Kammer repräsentierte Erbaristokratie, noch die von *Montesquieu* "fälschlicherweise Volk genannte" nicht erbliche, mehr und mehr plutokratisierte Oligarchie vorhanden, die sich in England soziologisch ausmachen ließen. Die Väter der amerikanischen Verfassung schufen ein Verfassungssystem, in dem "der Präsident nicht monarchisch, dessen Senat nicht aristokratisch und dessen Repräsentantenhaus nicht genuin demokratisch waren". Die Ablehnung sämtlicher Legitimitätsprinzipien einer echt gemischten Verfassung führte zu einer Scheinlösung, in der die "grundlegende Frage der Legitimitätsgrundlage offengelassen war".

Die amerikanische Verfassungstheorie setzte in viel stärkerem Maß auf Institutionen und auf die durch Gewaltenteilung gewährleistete gegenseitige Kontrolle als auf das Vertrauen in souveräne Machthaber. Der Vorrang der Verfassung stand von vornherein gegenüber der staatlichen Gewalt fest und wurde durch die den Gesetzgeber kontrollierende Verfassungsgerichtsbarkeit gesichert⁶⁶⁴.

Die Verfasser des *Federalist* wollten vermeiden dass "in einem homogenen Staat vom Parteigeist beherrschte Majoritätsgruppen ... die Minoritätsgruppen einem solchen Druck unterwerfen, dass der Ruf nach dem Diktator unüberhörbar wird". Sie gingen von der Prämisse aus, dass nur dann, "wenn das Staatsvolk in eine möglichst große Zahl von Interessengruppen, Sekten und Parteien aufgegliedert ist", auch eine "Aussicht" besteht, "dass man sich auf einen Generalnenner einigt, der jeder Minderheitsgruppe Genüge tut". Nur "der föderalistisch organisierte Großstaat" ermöglicht es nach der Auffassung der Verfasser des *Federalist*, "einer pluralistischen Gesellschaft, mittels eines polykratischen Regierungssystems das Gespenst der Despotie zu bannen: Wenn sich schon in den Einzelstaaten die plebiszitäre Gemeinschaftsideologie austobt, soll im Bund zum mindesten durch Begründung einer differenzierten Gesellschafts- und einer repräsentativen Staatsordnung ein ausreichend starkes Gegengewicht geschaffen werden, um Freiheit und Gerechtigkeit vor der Herrschaft der Massen zu schützen.

⁶⁶⁴Hierzu Boldt, Hans: *Verfassungstheorien*. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Politische Theorien*, a.a.O., S. 676f.

Nach *Madison* führt die plebiszitäre Herrschaft einer homogen-monistischen Gemeinschaft unweigerlich in die Diktatur; nur die repräsentative Herrschaft einer heterogen-pluralistischen Gesellschaft vermag rechtsstaatlichen Charakter zu tragen"⁶⁶⁵. Gemeinschaft und Gesellschaft sind bei Fraenkel wieder im *Tönniesschen* Sinn zu verstehen.

Die Bundesverfassung von 1787 ist von Männern geschaffen worden, die umfassend historisch und philosophisch gebildet waren⁶⁶⁶. Die Verfassung ist von der politischen Grundkonzeption der Unabhängigkeitserklärung verschieden und weicht insbesondere von radikalegalitären Vorstellungen ab; in ihr spiegeln sich bereits die politischen, administrativen und juristischen Erfahrungen, die die Verfassungsväter im Umgang mit der neu gewonnenen Autonomie der früheren Kolonien gewonnen hatten. Mehr noch als auf einem ursprünglich demokratischen Charakter fußt sie insbesondere auf rechtsstaatlichen Grundsätzen und pluralistischen Überzeugungen.

Die 1823 vom damaligen fünften Präsidenten *James Monroe*, einem entschiedenen Antiföderalisten und Freund *Jeffersons* verkündete Doktrin hatte weniger eine unmittelbare Bedeutung für die Verfassung als für die zukünftige Gestaltung der amerikanischen Außenpolitik. Auch *Monroe* war von 1794-96 Gesandter in Frankreich und von 1803-1807 in London und später amerikanischer Außenminister gewesen. Allerdings kam in der nach ihm benannten Doktrin maßgeblich die amerikanische Isolationshaltung zum Ausdruck, die jede Einmischung europäischer Staaten in die Angelegenheiten unabhängiger amerikanischer Regierungen zurückwies.

Der durchgreifende Wandel Amerikas zu einem demokratischen Staat trat mit der "Jacksonian Revolution" zwischen 1828 und 1837 ein. Die gedanklichen Vorgaben für die Demokratisierung Amerikas wurden erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts wirksam und breiteten sich von Westen her aus. In den "frontier"- Gebieten - den heutigen Staaten des mittleren Westens - entstanden neue Lebensformen, die einen stark egalitären und individualistischen Menschentypus hervorbrachten. Als erste Ausprägung einer fortschreitenden Demokratisierung wurde hier die Bindung des Wahlrechts an das Eigentum beseitigt. Mit der "Jacksonian Revolution" gelangten diese Strömungen der Demokratisierung auch in den Bundesstaat, wobei sich die Präsidentschaft *Jacksons* in der gesamten staatlichen Struktur niederschlug. Der Demokrat *Andrew Jackson*, der siebte Präsident der USA, Anwalt und Richter,

⁶⁶⁵Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 126.

⁶⁶⁶So ein Ergebnis von Fraenkels Analyse. Fraenkel, Ernst: Das amerikanische Regierungssystem, a.a.O., S. 40.

Bodenspekulant und Pflanze in Tennessee, wurde 1828 als Exponent einer von agrarisch-kleinbürgerlichen Interessen getragenen radikal-egalitären und demokratisch-liberalen Bewegung zum Präsidenten gewählt und 1832 erneut ins Amt gerufen. Er stand in hohem Ansehen als demokratischer Führer und Gegner des Bank- und Industriekapitals, wenngleich er eine aggressive Indianerpolitik betrieb und einen eigenen, an ein Küchenkabinett erinnernden Regierungsstil pflegte. Bereits zu Ende des Krieges gegen Großbritannien hatte er sich 1815 als Verteidiger von New Orleans nationalen Ruhm erworben. Er galt zudem als Exponent einer Bewegung, die sich wesentlich gegen eine an den Theorien von Friedrich List orientierten Schutzzollpolitik der industriellen Nordstaaten wehrte und den Einfluss der am Freihandel interessierten Südstaaten und der "frontier" vergrößerte. Die mit seinem Namen verknüpfte Demokratisierung des öffentlichen Lebens war verbunden mit einer Steigerung der sozialen Mobilität und dem Ansteigen der wirtschaftlichen Interessengegensätze, die aber auch den auf der Frage einer Zulässigkeit des Arbeitssystems der Sklavenhaltung entzündeten Gegensatz zwischen Nord- und Südstaaten weiter verschärften. Die "Jacksonian Revolution" brachte aber nicht nur eine Demokratisierung des Wahlrechts, sondern führte mit der Ausdehnung des Patronageswesens gegenüber dem Berufsbeamtentum eine Umgestaltung der Beamtenschaft herbei; ferner wurden das Prinzip der direkten Wahl zahlreicher Exekutivbeamter und Richter durchgesetzt sowie die ersten modernen Massenparteien geschaffen. Die als Zentrum monopolistisch-plutokratischer Macht gesehene Bundesbank wurde von *Jackson* zerschlagen, die Gewerkschaften wurden durch eine gerichtliche Entscheidung anerkannt⁶⁶⁷.

Die angestrebte totale Entbürokratisierung Amerikas in der Jackson-Periode hatte spezifische Entwicklungen zu Folge: Patronageparteien, Korrumpierung der Verwaltung, Begünstigung von Verbrecherbanden, vor allem aber die Ausbildung des Typus des politischen Unternehmers, des Parteiboss", der die Wähler aufgrund des Fehlens eines staatlichen Sozialsystems durch Parteimaschinerien an die Parteien band, bildeten sich infolge dieser radikalen Wendung heraus. Damit wurden die demokratischen Mitwirkungsrechte auf die Entscheidung darüber reduziert, "ob die Mehrheit es vorzog, sich für die jeweilige Wahlperiode von einer sich autonom

⁶⁶⁷" 'Jacksonian Democracy' ist gleichermaßen durch ihre radikal demokratischen und radikal anti-monopolistischen Tendenzen gekennzeichnet. Sie strebte danach, mit demokratischen Mitteln die Macht und den Aufgabenkreis der öffentlichen Gewalt auf ein Minimum zu reduzieren und den politischen Einfluss der Träger wirtschaftlicher Macht zu eliminieren, vor allem die Macht der Elite zu brechen, die bei der Schaffung der Verfassung den Fortschritt der demokratischen Entwicklung aufzuhalten versucht hatte." Fraenkel, Ernst: Das amerikanische Regierungssystem, a.a.O., S. 45.

ergänzenden Clique regieren zu lassen, die das Warenzeichen "republikanisch" oder das Warenzeichen "demokratisch" führte⁶⁶⁸.

Der weitere Umwandlungsprozess in der amerikanischen Staats- und Gesellschaftsordnung, der mit der ersten Amtsperiode des Demokraten *Franklin D. Roosevelts* verbunden ist, stellte in mehrfacher Hinsicht die Überwindung der "Jacksonian Revolution" dar. Die Innenpolitik des ersten Teils des 20. Jahrhunderts war von den Problemen bestimmt, die aus der beispiellosen Prosperität der zwanziger Jahre erwachsen. Die Weltwirtschaftskrise wirkte sich als Katastrophe aus und forderte außerordentliche Maßnahmen. Die seit 1933 durchgeführte "Roosevelt-Revolution" ersetzte den Gedanken einer totalen Entbürokratisierung des amerikanischen Regierungssystems endgültig durch die Anerkennung fachlich geschulter Beamten; die Einführung einer Sozialversicherung, deren Grundprinzipien auch aus Deutschland übernommen wurden, trug dazu bei, die soziale Sicherung als Bestandteil der amerikanischen sozialen Ideologie und Realität zu verfestigen. Die Inkorporierung der Wirtschafts- und Sozialverfassung des *laissez-faire* in die Verfassungssystematik wurde aufgegeben; dieser Abschied vom Manchestertum führte zum Aufstieg von Gewerkschaften und Verbänden, die ihr Ziel in einer Einflussnahme auf die Bundespolitik sahen. In Folge der "Roosevelt-Revolution" wandten sich auch die Parteien mehr und mehr der Förderung gesamtpolitischer Ziele zu und gaben die Patronagegedanken auf. Eine Tendenz zur Ideologisierung der Parteien machte sich bemerkbar, obwohl strengere Verflechtungen beispielsweise zwischen Gewerkschaften und einer bestimmten Partei in Amerika nicht ausmachbar sind. Die Gesetzgebung des "New Deals" ist durch die Verkündung eines neuen Gemeinschaftsgeistes und einer gerechteren sozialen Ordnung gekennzeichnet. *Roosevelt* wurde 1932 mit dem Reformprogramm des "New Deal" gegen *Herbert Hoover* zum 32. Präsidenten gewählt. Durch dieses Programm gelang es *Roosevelt*, die stagnierende Gesellschaft Amerikas wieder in Gang zu bringen und die Umorientierung vom Prinzip des "Laissez-faire" zum Sozialstaatsprinzip einzuleiten. Seine Sozial- und Wirtschaftspolitik, die eine geplante Knappheit mit Ankurbelungen und Expansionen zu verbinden suchte, traf bald auf vielfachen Widerspruch. Deshalb unternahm *Roosevelt* seit 1935 einen starken "Ruck nach links", der seine Anziehungskraft für bisher benachteiligte Gruppen, insbesondere die Arbeiterschaft, die Immigranten, Farbige und Intellektuelle weiter erhöhte und ihm 1936 einen überwältigenden Wahlsieg, aber auch die Gegnerschaft der konservativen Kräfte einbrachte. *Roosevelt* wurde dessen ungeachtet mit dem durch

⁶⁶⁸ Fraenkel, Ernst: *Das amerikanische Regierungssystem*, a.a.O., S. 48.

seine Präsidentschaft einsetzenden Regenerationsprozess der Begründer des amerikanischen Sozialstaates. Eine weitgehende Wirtschaftslenkung zur Schaffung von Arbeitsplätzen und die Schaffung von Altersrenten waren weitere Marksteine des New Deal. Verfassungsänderungen nahmen den Einzelstaaten die Kompetenz zur Regelung bestimmter wirtschafts- und sozialpolitischer Fragen und übertrugen die Regelungsbefugnis dem Bund. Vor allem landwirtschaftliche Spitzenverbände und Gewerkschaften traten für eine Erweiterung der Bundeskompetenzen ein. In der Folge verband sich der Gedanke einer sozialen Geborgenheit, der dem ursprünglichen amerikanischen Denken vollständig fremd war, mit der amerikanischen Ideologie und breitete sich in der Realität aus. Die Auflösung des Manchestertums, das sich in den USA frühzeitig radikal durchgesetzt hatte, führte zur Durchorganisation des wirtschaftlichen und sozialpolitischen Sektors der Gesellschaft in Form von Verbänden und organisierten Gruppen.

Doch zeigte sich im Verlauf der "Roosevelt Revolution" auch eine große verfassungstheoretische Auseinandersetzung, die sich vor allem in einer verfassungsrechtlichen Diskussion äußerte und später dazu führte, dass der Oberste Gerichtshof die bedeutendsten Gesetze des New Deal für verfassungswidrig erklärte. Dahinter stand die Haltung des Obersten Gerichtshofs, die sozial- und wirtschaftspolitische Gesetzgebung des Bundes und der Einzelstaaten daran zu messen, ob sie mit den allgemeinen extrem wirtschaftsliberalen und politisch ultrakonservativen Vorstellungen übereinstimmten, die der Oberste Gerichtshof in die Verfassung hineininterpretierte und die dabei auch vor einer Gefährdung demokratischen Grundprinzipien nicht haltmachte.

Vor dem zweiten Weltkrieg trat unter den Präsidenten *Theodore Roosevelt* und vermehrt unter *Woodrow Wilson* mit der Postulation Amerikas als ausschlaggebende Macht der Erde und als Friedensstifter und Schiedsrichter der Welt eine Korrektur der Monroe-Doktrin auf. Doch konnte die auf Neutralität bedachte Politik *Wilsons* die tatsächliche Unterstützung der Alliierten nicht verbergen. Nach Ende des Krieges zogen sich die USA wieder auf die Politik des Isolationismus zurück.

Wilson erbrachte in "seinem klassischen Werk über Congressional Government" den Nachweis, "dass gerade unter einem präsidentiellen Regierungssystem das Parlament eine überragend großen Einfluss auszuüben vermag". Fraenkel hat dies als "die Großtat des Politikwissenschaftlers Wilson" bezeichnet⁶⁶⁹.

⁶⁶⁹Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 145.

Vor dem Eintritt in den zweiten Weltkrieg stellten die Amerikaner ihre gesamte Wirtschaftsmacht in den Dienst der Alliierten. Die Opposition der Isolationisten, die noch im Geiste der Monroe-Doktrin dachten, wurde endgültig durch den japanischen Angriff auf Pearl Harbour überwunden.

Nach dem Ende des Krieges übernahmen die Amerikaner mit der Atlantik-Charta und der Gründung der Vereinten Nationen die Führung in der Welt. Durch die Schwächung Europas einschließlich Großbritanniens, die wachsende Furcht vor dem Bolschewismus in weiten Teilen der Welt als Folge der Not wurde die einzigartige Führerstellung der USA noch verstärkt. 1947 war die Truman-Doktrin, die sich bewusst von dem Isolationismus der Monroe-Doktrin bewusst abhob, Ausdruck des gewandelten Denkens. Auf der Grundlage des amerikanischen Marshallplanes, der finanzielle Hilfe als Gegenleistung für europäische Zusammenarbeit nach einem gemeinsamen Wiederaufbau gewährte, fanden sich 18 europäische Staaten zu wirtschaftlicher Zusammenarbeit zusammen. Diese leitende Stellung Amerikas wurde zudem getragen von einem erhöhten Verantwortungsbewusstsein im amerikanischen Denken, das sich auch in der Bereitschaft zu Opfern äußerte, wie dies beispielsweise in Korea auftrat.

Die amerikanische Verfassungsrealität

Insbesondere die amerikanische Verfassungsrealität ist in der deutschen politischen Wissenschaft grundlegend erstmals durch Ernst Fraenkel dargestellt worden; an erster Stelle ist hier seine umfassende Arbeit über "Das amerikanische Regierungssystem - eine politologische Analyse" zu nennen, die zu Recht auch heute noch als Standardwert angesehen wird. Wie allgemein für die großen Themen innerhalb des umfangreichen Gesamtwerks Fraenkels kennzeichnend, finden sich aber sowohl an angekündigten als auch an unvermuteten, manchmal sogar etwas entlegen wirkenden Stellen weitere treffende Hinweise und Bezüge, die das Bild des amerikanischen Regierungssystems und seiner Hintergründe immer weiter vervollständigen. Dennoch sollen im Folgenden einige Grundlinien herausgearbeitet werden, die dem amerikanischen Verfassungsdenken als Basis gedient haben. Entsprechend der Überzeugung Fraenkels, dass die Grundwissenschaft der Integrationswissenschaft Politologie die Geschichte ist⁶⁷⁰, sind diese Grundlinien stark historisch unterlegt.

Bereits in der Unabhängigkeitserklärung von 1776 wurden verfassungsrechtlich relevante Grundsätze proklamiert. Diese Erklärung enthielt die Quintessenz der natur- und vernunftrechtlich motivierten Staatslehre *Lockes*, indem hier auf die Gleichheit der Menschen von Natur aus, die unveräußerlichen persönlichen Grundrechte, die Sicherung dieser Grundrechte als obersten Staatszweck, die Herleitung der Regierungsgewalt von den Regierten und das Widerstandsrecht gegenüber der Staatsgewalt bis zur Beseitigung einer den Staat und seine Bürger gefährdeten Regierung Bezug genommen wurde.

Die Verfassungen einiger amerikanischer Einzelstaaten ab 1776 enthielten ebenfalls Grundrechtskataloge; wo dies nicht der Fall war, wurden diese Erklärungen den Verfassungen in der Regel voraus- oder hintangestellt. Hervorzuheben ist insbesondere die "Virginia Bill of Rights", die mit besonderer Aufmerksamkeit die unveräußerlichen Menschenrechte aufführte. Der besondere Charakter dieser Grundrechte liegt darin, dass sie ihren Ursprung nicht vom Staat ableiten, sondern sich als Naturrecht ausgeben und damit die Grundlage des Staates und der gesellschaftlichen Ordnung darstellen wollen. Damit sind sie zugleich dem Zugriff der staatlichen Gesetzgebung entzogen. Dieses Grundverständnis ist in die amerikanische Bundesverfassung übernommen worden: "Nach der vom Geist des rationalen Naturrechts durchtränkten Bill of Rights der

⁶⁷⁰Diese grundsätzliche Auffassung äußert Fraenkel häufiger, beispielsweise in: Fraenkel, Ernst: Das amerikanische Regierungssystem, a.a.O., S. 14.

amerikanischen Verfassung stellen die fundamentalen Menschenrechte Bestandteile eines genuinen Gemeinwillens dar, wie eindeutig aus dem 9. Amendment von 1791 hervorgeht, das besagt, dass die Einzelbestimmungen der Bill of Rights keine erschöpfende Aufzählung der Grundrechte darstellen; es sei unzulässig, aus der Nichterwähnung eines Menschenrechtes zu folgern, dass es nicht gelten solle"⁶⁷¹.

Die Umsetzung der Grundrechtserklärungen in die Praxis erfolgte allerdings nur zögerlich. Insbesondere der Gleichheitsgrundsatz wurde nur unzureichend beachtet. Aktives und passives Wahlrecht blieben durchweg an Vermögens- und Besitzqualifikationen gebunden und waren überdies in den meisten Staaten noch an die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Religionsgemeinschaft geknüpft. Die Bundesverfassung von 1787 brachte hier keine grundlegende Änderung, da sie den Wahlmodus zu den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes den Einzelstaaten überließ. Das gleiche aktive Wahlrecht in der Union kam erst in den 90er Jahren mit einer Regelung, die es allen weißen Männern über 21 ohne Rücksicht auf Besitzverhältnisse oder Religionszugehörigkeit zuerkannte.

Die Vereinigten Staaten waren nach der Gründung 1781 zunächst ein Staatenbund. Jeder Einzelstaat behielt weitgehend seine Souveränität und seine Unabhängigkeit. Die Zentralregierung hatte keine Verbindung zu den Bürgern, sondern nur zu den einzelnen Staatsregierungen. Das wichtigste Organ der Konföderation war der Kongress, der scheinbar umfangreiche Vollmachten innehatte, sich aber aus Delegierten der Einzelstaaten zusammensetzte, die vor jedem Votum die Entscheidungen ihrer Parlamente einholen mussten. Dies führte in der Praxis dazu, dass ständig eine größere Zahl der Kongressabgeordneten abwesend war und wichtige Vorlagen nur zögerlich verhandelt werden konnten. Darüber hinaus hatte die Konföderation keinen Regierungschef, der die Tätigkeit der Exekutive hätte koordinieren können; der Posten des "President of United States in Congress assembled" war eine bloß dekorative Konstruktion, während die Exekutivbefugnisse auf vier dem Kongress verantwortliche Minister aufgeteilt war. Die amerikanische Konföderation kannte auch keine letztinstanzlich ausschlaggebende Bundesjustiz, die eine Garantie der Durchsetzung der Beschlüsse hätte bieten können. Schließlich besaß die Konföderation im Wesentlichen keine eigene Steuerhoheit und war von den Legislaturen der Gliedstaaten abhängig.

Da sich die nordamerikanische Konföderation von 1781 nicht auf Individuen, sondern auf die Regierungen der Einzelstaaten bezog, kann sie nicht eigentlich als moderner

⁶⁷¹Fraenkel, Ernst: *Demokratie und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 189.*

Staat bezeichnet werden. Ihre Struktur ähnelte vielmehr der Republik der Vereinigten Niederlande im 17. und 18. Jahrhundert. Bereits 1787 hatte *Hamilton* in den *Federalist Papers* darauf hingewiesen und hierin einen Strukturmangel gesehen. Die Umwandlung in einen Bundesstaat erfolgte allerdings vornehmlich wegen der Inflation und Depression der Periode nach dem Krieg mit England. Mit ihr waren soziale Unruhen verbunden, die den Ruf nach einer starken Nationalregierung immer lauter werden ließen. Der Verfassungskonvent in Philadelphia arbeitete eine bundesstaatliche Verfassung aus.

Die 1789 in Kraft getretene Verfassung bildete die USA zum Bundesstaat um. Die Machtausübung wurde durch Gewaltenteilung und Gewaltenverschränkung kontrolliert. Der Bundesstaat übernahm fast vollständig die Souveränität von den Einzelstaaten; der Zentralgewalt wird in der Verfassung absoluter Vorrang vor den einzelstaatlichen Gewalten eingeräumt. Die Münz- und Steuerhoheit und die Regelungen des zwischenstaatlichen und auswärtigen Handels gingen auf den Bund über. Die Repräsentation des Volks findet ausschließlich im Bund statt: Die Grundlage des Bundes war nicht mehr die Staaten-, sondern die Volkssouveränität.

Rechtlich gebundenes Grundeigentum wurde noch vor dem Ende des 18. Jahrhunderts beseitigt und damit der Ansatz einer feudalen Staats- und Gesellschaftsordnung bereits im Keim erstickt. Das Sklavenproblem konnte allerdings erst 90 Jahre nach der Unabhängigkeitserklärung im Sezessionskrieg gelöst werden. Die industrielle Revolution und die Ausdehnung des Baumwollanbaus im Süden machten die Sklaverei seit 1815 immer mehr zum Fundament des südstaatlichen Arbeits- und Wirtschaftssystems und zugleich zu einer Verschärfung der Formen der Ausbeutung und Unterdrückung; eine Entwicklung, die 1776 nicht vorhersehbar war und die später den maßgeblichen Grund für den Sezessionskrieg geliefert hat. Erst die Aufhebung der Sklaverei nach dem Sezessionskrieg 1865 ebnete den Weg der Anerkennung dieses Prinzips. Ein weiteres Amendment im Jahr 1868 ließ als Konzession an die Südstaaten eine Missachtung des Gleichheitsgrundsatzes durch die Einzelstaaten zu; ein Missverhältnis im Vergleich zur Verfassung, das erst im 20. Jahrhundert auf dem Wege der Rechtsprechung behoben wurde⁶⁷².

Die Verfassung der Vereinigten Staaten ist bis heute im Wesentlichen unverändert geblieben. Ernst Fraenkel hat diese Tatsache an den Anfang seiner Untersuchung über das amerikanische Regierungssystem gestellt und die Bedeutung, die der traditionellen

⁶⁷²Eingehend hierzu die Darstellung bei: Fraenkel, Ernst: *Das amerikanische Regierungssystem*, a.a.O., S. 96 ff.

Komponente in der amerikanischen Realität zukommt, deutlich hervorgehoben⁶⁷³. Struktur und Gehalt der heutigen Verfassung der USA stammen damit aus der Zeit vor der französischen Revolution⁶⁷⁴.

Allerdings sind mehrfach zum Teil bedeutsame Änderungen durch die amendments eingeführt worden. Bereits 1791 wurden 10 Zusatzartikel eingefügt, die einen Grundrechtskatalog zu Sicherung der individuellen Freiheit gegenüber der Staatsgewalt enthalten und zudem die Regelung umfassen, dass alle nicht ausdrücklich von der Verfassung auf die Vereinigten Staaten übertragenen Befugnisse bei den Einzelstaaten oder dem Volk verbleiben. In den USA gilt dieser Grundrechtskatalog als Bestandteil des ursprünglichen Verfassungstextes, weil diese Ergänzung bereits vor der Ratifizierung der Verfassung bindend zugesagt war. Das 1. Amendement sieht die rigorose Trennung von Staat und Religion vor. Zudem befindet sich die Verfassung in einem kontinuierlichen Umwandlungsprozess, der auf der Entwicklung der Verfassungsübung und der Rechtsprechung des Supreme Court beruht. Grundlegende Prinzipien waren jedoch nie der Gegenstand politischer Auseinandersetzungen.

Als die Südstaaten sich am 11.3.1861 eine eigene Verfassung gaben, übernahmen sie im wesentlichen den Wortlaut der Verfassung von 1787 und wichen nur insoweit ab, als es der Verfassungskonflikt, der zur Trennung geführt hatte, gebot. Damit erwies sich auch in der schwersten Bedrohung der amerikanischen Bundesverfassung die übergreifende Zustimmung zu prinzipiellen Grundsätzen. Mit der bedingungslosen Kapitulation der Südstaaten im Jahr 1865 waren die Festlegung der Abschaffung der Sklaverei durch ein amendment sowie die Sicherung der nationalen Einheit verbunden.

Erst 1876, nach einer Verfassungsänderung, die allen Schwarzen das Wahlrecht sicherte, wurden die Südstaaten wieder als gleichberechtigte Staaten in den Kongress aufgenommen. Die ursprüngliche Spaltung Amerikas zwischen Nord und Süd blieb auch nach dem Sezessionskrieg im Bewusstsein der Bevölkerung erhalten. Sie äußerte sich insbesondere in der weiteren Ausgestaltung des amerikanischen Parteiensystems. Die Republikaner beherrschten den Norden, die Demokraten blieben als Partei des Südens für lange Zeit in der Minderheit. Die aus der Jackson-Zeit stammenden Massenparteien führten zu Auswüchsen im Hinblick auf Patronage, Amtsmissbrauch

⁶⁷³Fraenkel, Ernst: Das amerikanische Regierungssystem, a.a.O., S. 19.

⁶⁷⁴"Eine Nation von 170 Millionen Menschen, deren Territorium sich vom atlantischen zum pazifischen Ozean erstreckt, bekennt sich voller Stolz zu einer Verfassung, die für knapp vier Millionen am Rande der damals erschlossenen Welt lebende Menschen bestimmt war; durch den Erlass dieser Verfassung gingen sie ein Wagnis ein, für das es kein Vorbild gab." Fraenkel, Ernst: Das amerikanische Regierungssystem, a.a.O., S. 20.

und Korruption. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts wurden die Mitwirkungsmöglichkeiten der Parteien bei der Kandidatenaufstellung durch die Vorwahlen partiell eingeschränkt.

Die weitere Demokratisierung Amerikas war vor allem von der aus der Verfassungsrealität erwachsenden Frage bestimmt, wie den innerparteilichen Oligarchien das politische Monopol entzogen werden könnte. Auf diesem Weg wurde zunächst 1883 der Pendleton Act erlassen, nach dem die Bestellung zu einem öffentlichen Amt von dem Nachweis einer Befähigung abhängig ist und eine Entlassung eines Beamten aus politischen Gründen untersagt wird; durch den Hatch Act 1939/40 wurde zudem die Tätigkeit eines Beamten für eine politische Partei bei allen nichtpolitischen Beamten als Grund zur fristlosen Entlassung gewertet; durch den Corrupt Practices Act wurde der Versuch unternommen, die Parteien zur Offenlegung ihrer Finanzen zu bewegen und Personengesamtheiten wie Aktiengesellschaften und Gewerkschaften die Verwendung ihrer Mittel für politische Betätigung zu untersagen - dieser Maßnahme blieb allerdings ein dauerhafter Erfolg versagt; ferner wurden einzelstaatliche Gesetze aufgestellt, die die Nominierung zu den Parteitag der Regie der Parteiorganisationen entzogen und die Auswahl nach den Gesetzen über die Vorwahlen bestimmte. Durch solche Maßnahmen wurden insbesondere die Möglichkeiten der Parteibosse und des Präsidenten, über moralisch zweifelhafte Methoden "influence" auf die Mitglieder des Kongresses und die Parteien zu gewinnen, seit Beginn des 20. Jahrhunderts zurückgedrängt.

Die Exekutive liegt in den Händen des Präsidenten, der als Staatsoberhaupt, Regierungschef und Oberbefehlshaber eine starke Position besitzt und weitreichende Befugnisse erhält. Mit der Bundesbürokratie verfügt er über eine starke integrierende Kraft im Inneren; nach außen hat er große politische Handlungsfreiheit und im Kriegsfall diktatorische Vollmachten. Die Wahl des Präsidenten vollzieht sich nach einem mehrstufigen Wahlvorgang. An der Wahl des amerikanischen Präsidenten hat Fraenkel das Phänomen des "praeter legem" durchgeführten amerikanischen Verfassungswandels aufgezeigt. Das Amt des Präsidenten ist "aus einer durch alle denkbaren Verfassungsklauseln geschützten repräsentativen zu einer plebiszitären Institution sans phrase geworden". Der aus der Verfassung sowie aus den im Rang von Verfassungskommentaren stehenden Federalist Papers zu analysierende Hintergedanke bei der Schaffung des Präsidentenamtes war, dass der Inhaber dieses Amtes "so weit wie irgend möglich vom realen Volkswillen distanziert werden" solle. Diese "mittelbare Wahl" des amerikanischen Präsidenten "stellt eine Wahlmethode dar, die einem Verfassungsdenken entspricht, das, vom Leitbild des Repräsentationsgedankens inspiriert, das Verbot des imperativen Mandats ernst nimmt". Die Kandidaten für die

Präsidentenwahl wurden ursprünglich von den beiden Fraktionen des Kongresses aufgestellt. Damit war das Volk in seiner Wahl auf die Auswahl unter zwei Kandidaten beschränkt, "deren Aufstellung durch innerparteiliche Erwägungen maßgeblich bestimmt war". Die Wahl des Präsidenten trug demnach "im Kern" einen "repräsentativen Charakter", wie dies gegenwärtig auch bei der Auswahl des englischen Premiers der Fall ist. Dieser repräsentative Charakter änderte sich, als "in Verfolg der Jacksonian-Revolution die ersten Massenparteien gegründet und die von Delegierten der lokalen Parteiorganisationen beschickten Parteiorganisationen ... erfunden wurden", denen "seit mehr als einem Jahrhundert die Nominierung der Präsidentschaftskandidaten obliegt". Die Mitglieder dieser National Conventions werden "ad hoc und größtenteils plebiszitär in primaries bestellt" und unterliegen damit "einem gewissen imperativen Mandat"⁶⁷⁵. Wenn aber, wie dies in der Gegenwart der USA der Fall ist, "die Wahlmänner nach Parteigesichtspunkten gewählt werden", unterliegen diese Wahlmänner selbst einem imperativen Mandat und "die Mittelbarkeit der Wahl wird zu einer Farce". Damit hat das Parteiwesen durch "Sprengung des mittelbaren Wahlrechtssystems ... der plebiszitären Demokratie als Schrittmacher gedient"⁶⁷⁶.

Fraenkel hat weiter untersucht, warum in Folge "dieses Strukturwandels" das amerikanische Präsidentenamt nicht "den Weg in eine zäsaristische Diktatur" eingeschlagen habe und ob nicht, im Lichte der französischen Revolution von 1848 betrachtet, die repräsentative Komponente des amerikanischen Regierungssystems "mit Vernichtung bedroht" worden sei⁶⁷⁷. Den Grund dafür hat er in dem System der "checks and balances" gesehen, die er als das Kernstück der amerikanischen Verfassung ansieht.

In den "checks and balances" ist die Beschränkung und Verteilung der politischen Macht verankert. Diese Verzahnung und gegenseitige Abhängigkeit der Gewalten bedeutet, dass keine der drei Gewalten von Legislative, Exekutive und Judikative für sich gesehen unumschränkt ist, sondern in ein System des Gleichgewichts einbezogen wird, in dem sich alle Teile gegenseitig kontrollieren und in Schach halten sollen. Doch ist in der Praxis lediglich die Judikative klar von den übrigen Gewalten getrennt. Dieses im einzelnen sehr komplizierte System bewirkt beispielsweise, dass der Präsident für seine Vertragsabschlüsse und für die Ernennung hoher Beamten, Diplomaten und oberster Richter die Zustimmung von zwei Dritteln des Senats einholen muss; auch

⁶⁷⁵Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 124.

⁶⁷⁶ebda.

⁶⁷⁷ebda.

kann der Präsident angeklagt und abgesetzt werden. Die Legislative ist in den durch die einzelstaatlichen Legislaturen beschickten Senat und in das vom Volk gewählte Repräsentantenhaus zweigeteilt; sie wird an das Vetorecht des Präsidenten gebunden, das nur durch eine qualifizierte Mehrheit des Kongresses überwunden werden kann und hat die Entscheidungen des obersten Gerichtshofes zu berücksichtigen. Das Repräsentantenhaus hat das Haushaltsinitiativrecht und das alleinige Recht, Staatsanklage zu erheben; der Senat hat Vorrechte bei der vollziehenden Gewalt durch Mitwirkung bei der Stellenbesetzung von Bundesposten, beim Abschluss internationaler Verträge, die an eine qualifizierte Zustimmung des Senats gebunden sind sowie das alleinige Recht, über Staatsanklagen zu entscheiden. Zwischen Abgeordnetentätigkeit und Staatsdienst besteht strenge Inkompatibilität. Das Oberste Bundesgericht wacht über die Auslegung der Verfassung und die Ausübung legislativer und exekutiver Tätigkeit und hat die Entscheidungsgewalt in öffentlich rechtlichen Prozessen aufgrund ausschließlicher oder letztinstanzlicher Zuständigkeit; dies erfolgte zum Teil aufgrund einer Interpretation der Verfassung, die *Hamilton* in den *Federalist Papers* vorgenommen hatte. Zu dem System der checks and balances gehören aber auch ganz unterschiedliche, im einzelnen festgelegte Amtszeiten der verschiedenen Staats- und Abgeordnetentätigkeiten sowie Regelungen über die Wiederwählbarkeit, die auch die Entstehung personeller Machtkonzentrationen verhindern sollen.

Neben dieser ausgefeilten horizontalen Gewaltenteilung ist in der amerikanischen Verfassung auch eine in der föderativen Struktur des Gesamtstaates verankerte vertikale Gewaltenteilung enthalten. Insbesondere die lokale Selbstverwaltung ist den Einzelstaaten vorbehalten worden. Darüber hinaus ergab sich auch eine Beschränkung der Zentralgewalt durch die konkurrierende Gewalt der Einzelstaaten, die sich einen Rest unverletzlicher Souveränität vorbehalten haben; deutlich wird dies auch in einer Gegenüberstellung der unitaristischen Struktur des Repräsentantenhauses und der föderativen Struktur des Senats. Die Gesetzgebung in den Einzelstaaten obliegt jeweils einem Senat und einem Repräsentantenhaus; eine Ausnahme bildet hier lediglich Nebraska, in dem nur eine Kammer besteht. Den Einzelstaaten sind unter anderem wesentliche Teile des Straf- und Zivilrechts, des Wahl-, Verkehrs- und Organisationsrechts der örtlichen Gemeinschaften vorbehalten. Die Exekutivgewalt in den Einzelstaaten liegt bei einem "Governor" und einer Reihe von Fachministern. Damit stehen Bund und Einzelstaaten gleichrangig im Sinne eines kooperativen Föderalismus gegenüber.

Fraenkel konnte dann in Verfolg der Geschichte der amerikanischen Bundesverfassung feststellen, dass sich seit der Demokratisierung aller Staatsgewalten der USA die

verfassungssoziologische Bedeutung der Gewaltenteilung vollständig verloren hat und lediglich die verfassungsrechtliche Komponente erhalten geblieben ist. Die Schutzvorkehrungen hätten sich als "illusorisch" erwiesen und das Unternehmen, "mittels künstlicher Konstruktionen eine gemischte Verfassung" zu errichten, sei "gescheitert"⁶⁷⁸. Die amerikanische Form der Gewaltentrennung hat vielmehr durch das System der "checks and balances" eine Verschränkung der Regierungsgewalten hergestellt, die allerdings die Möglichkeit der Ausübung unkontrollierter Herrschaft peinlichst genau vermeidet. In der Frage der Verankerung der Gewaltenteilung ist übrigens im amerikanischen Verfassungsdenken eine Kontroverse aufgetreten: Fraenkel berichtet, dass die von *Franklin* und *Paine* angeführte "Linke" sich gegen den Gedanken einer Gewaltenteilung ausgesprochen hatte⁶⁷⁹.

Die direkte Gesetzgebung Amerikas durch Initiative und Referendum ist ebenso wie das Aufkommen von Volksbegehren und Volksentscheiden in der Schweiz "relativ jungen Datums". Sie entstand erst "im ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhundert", und zwar "gleichzeitig mit dem Ruf nach den Vorwahlen und dem Proportionalwahlsystem als Reaktion gegen das damalige amerikanische Parteiwesen". Die Bevölkerung fühlte sich durch Parteien nicht mehr vertreten, in denen ein "boss" die Kontrolle über die "Maschine" hatte und mittels der Postenvergabe nach eigenem Ermessen handeln konnte: "Unter einer Staatsverfassung, die die Allmacht des Volkswillens etablierte, hatte sich eine Parteiverfassung herausgebildet, die in der Ohnmacht des Volkswillens resultierte"⁶⁸⁰. Der empirische Volkswille wurde eliminiert. In demselben Masse, in dem die amerikanischen Reformbewegungen die Parteimaschinen alten Stils umgestaltet haben und diese nicht mehr "den Anspruch" darauf erheben, "eine einheitliche politische Grundauffassung zu besitzen"⁶⁸¹, sind "Elan und Bedeutung der direkten Gesetzgebung merklich zurückgegangen". In den USA hat sich somit die Reformbewegung des Plebiszits "als eines demokratischen Mittels bedient, um die Entfremdung zwischen Volk und Staat zu überwinden". Fraenkel beruft sich auf *Lord Bryce*, der bereits 1921 dargetan hat, "dass die Direktgesetzgebung umso befriedigender zu arbeiten imstande sei, je weniger straff die Parteien organisiert sind"⁶⁸².

⁶⁷⁸Fraenkel, Ernst: Das amerikanische Regierungssystem, a.a.O., S. 224 f.

⁶⁷⁹Fraenkel, Ernst: Das amerikanische Regierungssystem, a.a.O., S. 222.

⁶⁸⁰Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 128.

⁶⁸¹Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 129.

⁶⁸²Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 131.

Fraenkel hat den Bestand des repräsentativen Elements im Regierungssystem der USA wesentlich darauf bezogen, dass "die Parteien ihren dezentralisierten Charakter beibehalten haben". Die starke Stellung des Kongresses hat er insbesondere damit begründet, dass "der Präsident als Parteichef keinen entscheidenden Einfluss auf die Kongressmitglieder seiner Partei auszuüben in der Lage ist": "Die Stellung des amerikanischen Präsidenten ist durch ein Doppeltes gekennzeichnet: Durch seine Machtfülle als Staatsoberhaupt und durch seine Machtlosigkeit als Parteichef". Aufgrund dieser Konstellation kann der amerikanische Kongress "neben dem plebiszitär gewählten Staatsoberhaupt ... seine Unabhängigkeit bewahren und seine Funktionen als Repräsentativorgan erfüllen"⁶⁸³.

Damit ist in den USA die Situation gegeben, dass die politische Machtstellung einer repräsentativen Körperschaft trotz des Fehlens eines parlamentarischen Regierungssystems gewahrt bleibt. Der Kongress hat es mittels einer Reihe von einzelnen Gesetzen verstanden, "ein Eindringen des Einflusses des Präsidenten in die autonomen einzelstaatlichen und lokalen Parteiorganisationen zu verhindern". Zudem hat das Inkompatibilitätsgebot der Verfassung verhindert, dass der Präsident und die Regierungsmitglieder einer Kongressfraktion angehören; damit führen sich Senatoren und Repräsentanten "auch dann politisch für die Handlungen der Regierung nicht verantwortlich, wenn Regierungsoberhaupt und Parlamentsmitglieder der gleichen Partei angehören. Die USA kennen keine Fraktionsdisziplin; der Präsident hat nicht die Möglichkeit, mit der Parlamentsauflösung Druck auszuüben, weil ihm dieses Recht nicht zusteht: "Der Kongress kann nicht aufgelöst werden"⁶⁸⁴.

Gerade der Verfassungsvergleich zwischen England und den USA hat die wesentlichen Unterschiede trotz äußerer und struktureller Gemeinsamkeiten der Systeme deutlich gemacht. Die Ähnlichkeiten sind dabei frappierend: Beide Staaten besitzen de facto "ein Zweiparteiensystem". Beide Länder besitzen "ein gemischt plebiszitär-repräsentatives Regierungssystem". In beiden Ländern geht der Regierungsoberhaupt "de facto - wenn auch nicht de jure" aus "plebiszitären Wahlen" hervor. Doch sind die in der Verfassungsrealität sich ergebenden Unterschiede wesentlich durch das unterschiedliche Parteienverständnis begründet: Die "straffe Organisation" der Parteien Englands ermöglicht die "strikte Fraktionsdisziplin", die "das parlamentarische Regierungssystem .. erforderlich macht; damit "ist in England das Parlament zu einem Machtinstrument des Regierungsoberhauptes geworden". Die "lockere Organisation" der Parteien Amerikas

⁶⁸³Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 127.

⁶⁸⁴ebda.

schließt die "strikte Fraktionsdisziplin" aus, die "das präsidentielle Regierungssystem" zudem entbehrlich macht; damit "ist in USA der Kongress der Gegenspieler des Staatschefs geblieben". Die repräsentativen und plebiszitären Verfassungselemente sind in England "zu einer Einheit zusammengewachsen", die "eine der demokratischen Massengesellschaft angepasste Variante der ehrwürdigen Idee des 'King in Parliament'" bilden. In den USA "sind sie voneinander getrennt; sie kontrollieren einander und halten sich gegenseitig in Schach. Damit "bilden sie eine der demokratischen Massengesellschaft angepasste Variante der nicht minder ehrwürdigen Idee der 'checks and balances' ". So gehört das englische Parlament mehr in den Bereich des "dignified part of the constitution", während das amerikanische Parlament zu dem "efficient Part of the constitution" gehört: "Das einflussreichste Parlament der Gegenwart sitzt nicht an der Themse, sondern am Potomac"⁶⁸⁵.

In dem präsidentiellen Regierungssystem der USA besitzen die parlamentarischen Ausschüsse, anders als in England, eine "überragende Rolle"; in ihnen ruht "das Schwergewicht der parlamentarischen Arbeit". "In den Komitees des Kongresses wird bei der Vorbereitung der Gesetze, der Aufstellung des Etats und der detaillierten Kontrolle der Verwaltung eine ungemein umfangreiche und politisch höchst einflussreiche Arbeit geleistet". Damit entspricht der Kongress der USA "dem Idealtyp einer arbeitenden Legislative"⁶⁸⁶.

Ähnlich wie Großbritannien haben die USA dem aus dem Anwachsen privatrechtlicher Gewalten hervorgerufenen Bedürfnis nach Kontrolle mit dem "Corrupt Practice Act" Rechnung getragen, der den Parteien - in begrenztem Umfang - die Verpflichtung auferlegt, ihre Finanzen offenzulegen. Darüber hinaus haben die USA noch durch die Legislative Reorganisation Act im Jahr 1946 "einen ersten Schritt unternommen, um Lobbys und Lobbyists durch gesetzliche Publizitätsgebote einer wirksamen Kontrolle durch eine geläuterte öffentliche Meinung zu unterziehen"⁶⁸⁷.

Darüber hinaus hat die Orientierung am englischen common law eine nachhaltige Bedeutung für die Fortentwicklung der amerikanischen Verfassung gewonnen. Noch heute ist das in den Einzelstaaten - bis auf das bis 1812 französische Louisiana - und im Bund geltende Zivil- und Prozessrecht auf dem common law aufgebaut. Damit sind zunächst die dogmatischen Vorstellungen des am Römischen Recht orientierten

⁶⁸⁵ebda.

⁶⁸⁶Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 167.

⁶⁸⁷Fraenkel, Ernst: *Demokratie und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 183.

kontinentalen Europa verworfen worden: Das kodifizierte Zivilrecht des europäischen Kontinents ist aus der Arbeit einer wissenschaftlich geschulten, systematisch denkenden Beamtenelite entstanden. Demgegenüber ist das nicht kodifizierte Zivilrecht der angloamerikanischen Länder aus Gerichtsgebräuchen zusammengesetzt, die von einer in der Praxis geschulten und empirisch denkenden Richter- und Anwaltselite entwickelt wurden. Obwohl mittlerweile auch in Amerika Gesetze in großer Zahl existieren, stellt keines dieser Gesetze ein im kontinentaleuropäischen Sinne in sich geschlossenes System dar, das eine Rechtsmaterie erschöpfend zu regeln beansprucht; die einzelnen Gesetze dienen vielmehr dazu, das auf Präjudizen beruhende common law auszulegen. Die Ablehnung des Gedankens einer Kodifizierung beruht auf dem Bestreben, die Tendenz einer Reglementierung der Gesellschaft vermeiden zu wollen. Zudem ist dem common law die typisch kontinentaleuropäische Unterscheidung zwischen privatem und öffentlichem Recht mit eigenen Gerichten und Instanzenzügen fremd. Auf dieser Rechtsauffassung fußend war es Amerika möglich, auch das geschriebene, rational konzipierte Verfassungsrecht mit den Methoden des common law auszulegen und dergestalt die aus England stammende Tradition einer sich automatisch vollziehenden ungeplanten Verfassungsrechtsentwicklung auch in die USA einzufügen.

Die Anerkennung des gesellschaftlichen Pluralismus, die im Gegensatz zu den radikalegalitären Vorstellungen Kontinentaleuropas in der amerikanischen Verfassung zum Ausdruck kommt, verlangte eine genaue Festlegung des formalen Ablaufs der politischen Willensbildung - ein Erfordernis, dem durch ein kompliziertes System von direkten und indirekten Wahlen, auf die alle staatliche Tätigkeit zumindest mittelbar zurückzuführen ist, Rechnung getragen wurde; demgegenüber sind direktdemokratische Elemente in der Bundesverfassung bis in die Gegenwart nicht enthalten. Dieses System wurde im Verfassungsdenken aber erst aus der Erfahrung mit der Verfassung heraus im Rahmen der "Jacksonian Revolution" entwickelt.

Gegenüber dem angelsächsischen Parlamentarismus konnten sich die "spezifisch französischen Demokratievorstellungen" niemals durchsetzen. Fraenkel hat die Erklärung für dieses Phänomen nicht zuletzt in der Tatsache gesehen, dass "der angelsächsische Parlamentarismus älter ist als die Volkssouveränitätslehre Rousseauscher Observanz" und dass sich der angelsächsische Parlamentarismus zudem "ohne das Zwischenspiel des Absolutismus organisch aus dem Ständewesen entwickelt" hat ⁶⁸⁸.

⁶⁸⁸Fraenkel, Ernst: Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 104.

Bereits anlässlich der englischen Parlamentskrise des Jahres 1784 hatte *Charles Fox* "das in der königlichen Prärogative eingeschlossene Auflösungsrecht kritisiert" und damit auf die Gefahren hingewiesen, "die einem souveränen Parlament von einem Monarchen drohen, der für sich das Recht in Anspruch nimmt, im offenen Konflikt gegen eine Parlamentsmehrheit" sich auf den Volkswillen beziehen zu können⁶⁸⁹.

Die amerikanischen Parteien haben sich nicht wie beispielsweise die deutschen Parteien ein weltanschauliches Fundament zugrundegelegt. Dabei haben sie aber "gerade wegen ihrer nicht zuletzt durch ihre Machtfülle bedingten Prinzipienlosigkeit den Anschluss an die öffentliche Meinung niemals verloren und sich als machtvolle Integrationsfaktoren dieser so heterogenen Nation erwiesen"⁶⁹⁰.

Auch Anhänger des Behaviorism, die es "ablehnen, sich ex professo mit dem Sein-Sollenden in der Politik zu beschäftigen", haben festgestellt, dass "Werte und Normen von entscheidender Bedeutung für das politische Verhalten zu sein vermögen". So verweist Fraenkel auf den Behavioristen *Bernard Berelson*, der dargelegt hat, dass es "die wirksame Anerkennung eines Gefüges feststehender politischer Prinzipien ... überhaupt erst möglich" mache, dass "Fragen der Alltagspolitik den Meinungen oder Stimmungen der Wählerschaft zur Stellungnahme und Entscheidung überantwortet werden können". *Berelson* "drückt als Anhänger der amerikanischen Behavior-Schule sein Bedauern darüber aus, dass seitens der Meinungsforschung so wenig empirisches Material" darüber zusammengetragen wird und vermutet, dass dies deshalb unterblieben sei, "weil die generelle Beachtung dieser Prinzipien so offenkundig zutage liege"⁶⁹¹.

Der Politikwissenschaftler *Robert A. Dahl* hat das Verhältnis des umstrittenen zu dem unumstrittenen Sektor des Gemeinwesens wie folgt beschrieben: "Bei der Politik im landläufigen Sinne des Wirtes geht es im Grunde um Oberflächenerscheinungen: Diese politischen Auseinandersetzungen beziehen sich auf Konflikte, die nicht den Kern berühren. Was dem politischen Geplänkel vorausgeht, was ihm zugrunde liegt, was es umschließt, begrenzt und bedingt, das ist der Konsensus über die Grundlagen des eigentlich 'Politischen', der im allgemeinen in einer jeden Gesellschaft bei der überwiegend großen Mehrheit all derer besteht, die politisch aktiv hervortreten. Ohne diesen Konsensus vermöchte kein demokratisches System auf die Dauer die nicht

⁶⁸⁹Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 135.

⁶⁹⁰Fraenkel, Ernst: Parlament und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 163.

⁶⁹¹Fraenkel, Ernst: Demokratie und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 185.

abreißenden Erregungen und seelischen Belastungen zu überstehen, die nun einmal mit Wahlen und Parteikämpfen verbunden sind. ... Niemand sollte diese grundlegende Übereinstimmung gering einschätzen"⁶⁹².

⁶⁹²Dahl, Robert A.: Preface to Democracy, Chicago 1960, S. 89.

7. Die kontinentaleuropäische Verfassungsentwicklung

Das französische Verfassungsdenken

Die Souveränitätslehre ist maßgeblich von *Jean Bodin* entwickelt worden. In ihr zeigen sich die Abkehr der Idee von der gemischten Verfassung und die Ausbildung von Verfassungen mit absoluter Entscheidungsgewalt der in ihnen Herrschenden. Der Souveränitätslehre ging es in erster Linie darum, eine mit höchster Gewalt ausgestattete staatliche Autorität zu legitimieren, die in der Lage war, die während und nach den Bürgerkriegen gegebene Situation zu befrieden und ohne Berücksichtigung der unterschiedlichen Auffassungen über Frieden und Recht diese herbeizuführen. Diese Aufgabe schien sich am ehesten in der Monarchie durchführen zu lassen; deshalb diente die Souveränitätslehre zunächst zur Rechtfertigung der absoluten Monarchie⁶⁹³. Die Entstehung der Souveränitätslehre im Frankreich des 16. Jahrhunderts kann zudem als ein Beispiel dafür gelten, dass historische Bedingtheiten notwendig neben der Originalität des Schöpfers gesehen werden müssen: "Viele politische Werke und Streitschriften nahmen damals den Souveränitätsbegriff auf. Bodins Individualität, seine Entdeckerleistung aber sind mehr als bei anderen Staatdenkern in Vergessenheit geraten. ... Bodins Souveränitätslehre hat nicht nur ihren historischen Ort, sondern auch ihre speziellen historischen Bedingtheiten, die sich von ihrer überzeitlichen Gültigkeit abheben"⁶⁹⁴.

Die kritische Philosophie der französischen Aufklärung von *Rousseau* bis *Voltaire* bekam in der Entwicklung des 18. Jahrhunderts großes politisches Gewicht. Ihr Einfluss beschränkte sich aber nicht nur auf benachteiligte Kreise des Bürgertums und die Intellektuellen, sondern erstreckte sich auch auf die Bereiche des Adels; sie wurde sogar am Hofe diskutiert.

Für die geistige Vorbereitung der großen Umwälzungen ist der Name des Schriftstellers *Voltaire*, einer der größten geistigen Autoritäten des damaligen Europa, repräsentativ. Er führte seinen Kampf gegen die staatlichen und kirchlichen Autoritäten mit einem unvergleichlichen satirischen Talent. Seine Schriften brachten ihm in seiner Jugend Verfolgungen, Gefängnis und Exil ein. Später wurde sein Ansehen so groß, dass er den

⁶⁹³Hierzu Boldt, Hans: Verfassungsdenken. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf: Politische Theorien, a.a.O., S. 675.

⁶⁹⁴Denzer, Horst: Tücken der vollkommenen Macht. In: Süddeutsche Zeitung Nr. 120 vom 25./26./27. Mai 1996, S. I.

herrschenden Mächten ein gefährlicher Gegner wurde. *Voltaire* hat keine revolutionäre Theorie geschaffen, aber die Brüchigkeit der alten Fundamente nicht nur aufgezeigt, sondern auch vermehrt. Obwohl *Voltaire* 1746 in die Académie Française aufgenommen wurde, fiel er bald in Ungnade und folgte nach dem Tode seiner hochgebildeten Freundin, der *Marquise du Châtelet*, 1750 der Einladung *Friedrichs II.* nach Potsdam; 1753 musste er aber auch Preußen verlassen. Seit 1760 lebte er in einem Landschloss nördlich von Genf und entwickelte eine unermüdliche praktische und literarische Tätigkeit. Zwei Monate vor seinem Tod kehrte er in einem triumphalen Zug nach Paris zurück. *Voltaire* gilt als die vollkommenste Verkörperung der Aufklärung, ihrer kämpferischen Vernunftidee, ihrer Eleganz und ihrer Verbindung von konstruktiven Theorien mit praktischem Interesse an der Förderung menschlicher Wohlfahrt. Grundthema seiner literarischen Tätigkeit ist der menschliche Glückswechsel, die Relativität alles Irdischen und die Weisheit, mit dem Unheil durch heitere Resignation fertig zu werden. Als Philosoph zeigte *Voltaire* eine entschiedene Haltung zu den empirischen Naturwissenschaften und vertrat eine gemäßigte mechanistische Weltanschauung, die hinsichtlich des Menschen bis zur Leugnung der Willensfreiheit führte. Den Gottesglauben leitete er aus der Notwendigkeit ab, einen Ursprung der moralischen Ordnung zu wissen. Unerbittlich kämpfte er gegen jede Kirche, die fanatische Unduldsamkeit zeigte. Große Bedeutung erhielten auch seine historiographischen Werke, in denen er eine neuartige Form der Kulturgeschichte aufzeigte, die wirtschaftliche, gesellschaftliche und literarische Erscheinungen der Epoche darstellte und die Weltgeschichte nicht mehr als Gang der göttlichen Vorsehung, sondern aus einem Entwicklungsgesetz, das eine beständige Vervollkommnung der Vernunft innehat, deutete.

Jean-Jacques Rousseau, der sich der fanatischen Verehrung seiner Zeitgenossen erfreute, war der eigentliche Ausgangspunkt aller gesellschaftlichen Umwälzungen. Er entwickelte in seinem Gesellschaftsvertrag die Begriffe der "Volkssouveränität" und des "allgemeinen Willens", die die Grundlage der radikalen direkten Demokratie bilden. Die "häufig beklagte Widersprüchlichkeit" *Rousseaus* ist "nicht zuletzt darauf zurückzuführen", dass er zugleich "dem Volk die Souveränität zusprach und es dennoch zur Einhaltung allgemeingültiger Maximen verpflichtete". *Rousseau* hat dargelegt, dass das Volk "zwar stets das Rechte wolle", aber nicht immer in der Lage sei, "auch das Rechte zu erkennen". *Rousseau* hat das Repräsentativsystem aber nicht nur aus der Theorie heraus abgelehnt: Fraenkel weist darauf hin, dass "der anglophobe Rousseau" den Charakter "des englischen 'unreformed parliament' während der Zeit seiner schlimmsten Entartung" sehr viel "klarer begriffen hat als der anglophile Montesquieu".

Damit verbunden war aber auch die Erkenntnis, dass das englische Parlament dieser Epoche zur Oligarchie tendierte⁶⁹⁵.

Rousseau hatte "nicht ohne Berechtigung" das englische Parlament als "korrupt" gekennzeichnet und ihm vorgeworfen, "sich aus einem Organ der Freiheit in ein Organ der Knechtschaft verwandelt zu haben". Er sah als einziges Mittel zur Überwindung dieses Missstandes die Methode, den Abgeordneten unter "der strikten Beachtung des Prinzips des imperativen Mandats" dem Willen seiner Wähler zu unterwerfen und ihnen gegenüber eine voll verantwortliche Stellung einzunehmen⁶⁹⁶.

Der Aristokrat *Montesquieu* sah die Spannung zwischen Natur und Vernunft. Die immer geltenden natürlichen Gesetze seien die Ausgangsbedingungen, deren Ausformung durch die mit Hilfe menschlicher Vernunft geschaffenen Gesetze erfolge. Seine Schriften gehören zu den Fundamenten des modernen politischen Denkens. Vor allem seine Gewaltenteilungslehre erlangte Bedeutung für alle folgenden Verfassungsdiskussionen.

Zwar kann das Prinzip der Gewaltenteilung dogmengeschichtlich bis in die Antike zurückverfolgt werden. Bereits bei *Aristoteles* findet sich die Lehre der funktionalen Unterscheidung von Gesetzgebung, Exekutive und Rechtsprechung. *Polybius*, *Cicero* und *Machiavelli* haben die Theorie der gemischten Verfassung behandelt, die in sich Elemente monarchischer, demokratischer und aristokratischer Prägung enthält. Doch hat *Fraenkel* herausgestellt, dass diese dogmengeschichtliche Darstellung für die Entwicklungsgeschichte der verschiedenen Regierungssysteme nicht von ausschlaggebender Bedeutung ist, wenngleich sie zum vertieften Verständnis beiträgt⁶⁹⁷. Dies gilt vor allem deshalb, weil die soziologischen Voraussetzungen nicht vergleichbar sind. *Carl J. Friedrich* hat dargestellt, dass die Übernahme des Prinzips der Gewaltenteilung schon in die Verfassung von 1791 auch in Zusammenhang mit dem Misstrauen gesehen werden muss, das die französischen Verfassungsväter gegen die Theorie der Gewaltentrennung hegten, "weil man sie als mit den Menschenrechten und mit dem Volksstaat unlösbar verquickt betrachtete"⁶⁹⁸.

⁶⁹⁵Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 117.

⁶⁹⁶Fraenkel, Ernst: Parlament und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 154.

⁶⁹⁷Fraenkel, Ernst: Gewaltenteilung. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, a.a.O., S. 99.

⁶⁹⁸Friedrich, Carl. J.: Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin u.a. 1953, S. 204.

Die Gewaltenteilungslehre *Montesquieus* wird von Fraenkel als "das klassische, aber keineswegs alleinige Beispiel" der kontinental-europäischen Neigung charakterisiert, "als Prinzipien des englischen Verfassungsrechts zu deklarieren, was sich unterhalb der Sphäre verfassungstheoretischen Bewusstseins im Verlauf der Jahrhunderte organisch entwickelt hat". Diese auf dem Kontinent vorherrschende Neigung, die Realität in Prinzipien zu sehen, die ein logisch geschlossenes Gesamtkonzept ergeben, hat dazu beigetragen, dass solche Erscheinungsformen der englischen Verfassungspraxis, die sich in eine verselbständigte Systematik des englischen Verfassungsmodells nicht einpassen lassen, auf dem Kontinent nicht übernommen und häufig sogar "unbeachtet geblieben sind", auch wenn sie sich als "für das Funktionieren des parlamentarischen Regimes von lebenswichtiger Bedeutung" erwiesen haben⁶⁹⁹.

In Frankreich wurde die eine einheitliche Staatsgewalt stützende zentralisierte Verwaltung seit *Ludwig XIV.* als Garant für Gleichheit und weitestmögliche Uniformität staatlicher Regelungen angesehen. Nur aus dem Widerstreit dieses Prinzips der Gleichheit und desjenigen der Freiheit sind die extrem auseinanderlaufenden Verfassungen, die 1791 und 1793 erlassen wurden, verständlich: Hatte die Repräsentativverfassung von 1791 noch eine konstitutionelle Monarchie mit eingeschränktem königlichen Anteil an der Exekutive vorgesehen, dabei aber auch die Ausübung der politischen Rechte über ein Zensus-Wahlrecht auf eine Minderheit wohlhabender Bürger eingeschränkt, legten die Jakobiner mit der Konventsverfassung nur zwei Jahre später den Grund für ein radikal-demokratisches egalitäres Staatswesen.

"Die große verfassungstheoretische Auseinandersetzung über das Verhältnis der repräsentativen und plebiszitären Komponenten im modernen Verfassungsstaat fand in der ersten Phase der Französischen Revolution statt". Mit diesem Satz stellt Fraenkel heraus, dass bereits zu Ende des 18. Jahrhunderts die jeweiligen Argumentationen in ihren wesentlichen Grundzügen theoretisch ausgeformt waren. In der Französischen Revolution hat ein Wechsel zwischen zwei Extremen stattgefunden: Im Jahr 1791 wurde eine Staatsverfassung geschaffen, "die die extremste Erscheinungsform einer Repräsentativverfassung darstellt", während bereits 1793 "eine Verfassung erlassen wurde, die das Modell einer extrem plebiszitären Verfassung eines Großflächenstaates ist"⁷⁰⁰.

⁶⁹⁹Fraenkel, Ernst: *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 16. An derselben Stelle erwähnt Fraenkel ein Wort Leopold von Ranke, nachdem das, was uns als Idee erscheint, häufig nur die Abstraktion einer fremden Existenz sei.

⁷⁰⁰Fraenkel, Ernst: *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 131.

Der Verfassungsdebatte hatte 1789 als Ausgangspunkt "die Utopie Rousseaus, der empirische Volkswille tendiere stets dahin, sich mit dem hypothetischen Volkswillen zu decken", gedient. Diese Utopie *Rousseaus* wurde im Verlauf der Debatte abgelöst durch die "Utopie Sieyès", dass "lediglich ein vom empirischen Volkswillen völlig unabhängiger Wille einer repräsentativen Körperschaft geeignet sei, dem wahren Volkswillen Ausdruck zu verleihen". Mit diesen Argumentationsgrundlagen waren zugleich die Eckpfeiler der Diskussion über repräsentative und plebiszitäre Modelle eingeschlagen. Auch die die revolutionären Massen seiner Zeit fanatisch begeisternden Entwürfe des Gesellschaftsvertrags, in dem *Rousseau* in Konsequenz zu seiner philosophischen Lehre, aber im Widerspruch zu jeder soziologischen Erfahrung das Entstehen der Gesellschaft durch einen "Vertrag" erklärt und die Begriffe der "Volkssouveränität" und des "allgemeinen Willens" entwickelt hatte, mussten im Verlauf der Verfassungsdebatte von 1789 erst durch die nicht weniger utopischen, aber mehr soziologisch fundierten Ansichten des *Abbé Sieyès* abgelöst werden⁷⁰¹. Erst mit dieser Eindämmung des Gleichheitsideals *Rousseaus* konnte dann der repräsentative Verfassungsentwurf 1791 umgesetzt werden: Der Verfassung von 1791 lag die Vorstellung zugrunde, dass "die Nationalversammlung - und nur die Nationalversammlung - die *volonté générale*, zu deutsch, den hypothetischen Willen des Volks - d. h. aber das Gemeinwohl - repräsentiere". Damit ist diese Verfassung die Umsetzung des Gedankens der Repräsentation gewesen⁷⁰².

Fraenkel hat deutlich hervorgehoben, dass der Repräsentationstheorie *Sieyès* "eine erstaunliche soziologische Analyse der tiefgreifenden Unterschiede zwischen der Polis und dem auf freier Arbeit beruhenden modernen Staate" zugrundeliegt. *Sieyès* begründete mit seiner Rede vom 7. September 1789 den Antrag, "die historischen Provinzen durch künstlich geschaffene Departements zu ersetzen": Diesem Antrag lag die Einsicht zugrunde, dass, "solange das Volk in historisch gewachsenen Einheiten zusammengefasst und in autonomen Verbänden und Korporationen organisiert ist, die Gefahr" besteht, "dass die Nationalversammlung ihr Repräsentationsmonopol nicht unangefochten auszuüben vermag". Daher zerschlug die Revolution "alle Stände, Korporationen und Innungen" ebenso wie sie "die Bildung neuer Verbände und Parteien

⁷⁰¹Sieyès hat wenig später - 1795 - die Repräsentation sogar als allgemeines soziales Prinzip aufgefasst und sie als "Mutter von Handel und Industrie" sowie als "Grundlage des politischen Fortschritts" angesprochen. Vgl. Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 132.

⁷⁰²Fraenkel, Ernst: *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 114.

verbot und die Privilegien beseitigte"⁷⁰³. Fraenkels Untersuchung der Sichtweise *Sieyès* "gipfelt in der Feststellung, dass die Bürger der neuen Zeit mit Rücksicht auf ihre wirtschaftliche 'Unabkömmllichkeit' der Repräsentanten bedürfen, die besser als sie selber in der Lage sind, das gemeinsame Interesse aller zu erkennen und unter Berücksichtigung dieses Interesses ihren eigenen Willen zu formulieren". Daher "kann nach *Sieyès* das Volk nur eine Stimme haben, die seiner gesetzgebenden Versammlung; nur durch ihre Abgeordneten können sich die Auftraggeber Gehör verschaffen, das Volk kann nur durch sein Parlament handeln und reden"⁷⁰⁴. Fraenkel erwähnt weiter, dass *Sieyès* in seiner "Thermidorrede" 1795⁷⁰⁵ "die Repräsentation als ein allgemeines soziales Prinzip erfasst" hat: "Sie sei", so Fraenkel in dem Resumée der Gedanken *Sieyès*, "sowohl als Mutter von Handel und Industrie als auch als Grundlage des politischen Fortschritts anzusprechen. Denn in einer arbeitsteiligen modernen Gesellschaft können die Bürger nicht die ganze Zeit gleichsam in einem politischen Biwak leben. Im privaten und öffentlichen Leben gelte das Prinzip, dass derjenige an besten fährt, der in größtem Ausmaß andere für sich arbeiten lässt"⁷⁰⁶.

Unter Zugrundelegung dieser "Utopie *Sieyès*" bedeutete "Repräsentation nach der Staatstheorie von 1789" die "Omnipotenz der Repräsentanten" und die "Impotenz der Regierten". Damit ist aber "die von Barrère am 8. Juli 1787 aufgestellte These unwiderleglich", dass die gesetzgebende Kraft erst in dem Moment beginnt, in dem die Versammlung der Repräsentanten zusammentritt⁷⁰⁷. Die Nationalversammlung hat "aus den Prämissen der Vorkämpfer der Repräsentatividee" als Konsequenz "mit zwingender Logik" das indirekte Wahlrecht angewendet, das imperative Mandat abgelehnt, die Auflösung des Parlaments verboten, die Möglichkeit eines Referendums verworfen und die Existenz eines plebiszitären *pouvoir constituant* verneint⁷⁰⁸.

Sieyès hatte die juristische Konstruktion der Repräsentation, nach der der Repräsentant an einen rechtlichen, relevanten Willen der Repräsentierten nicht gebunden war, in eine Sozialtheorie umgewandelt. Damit konnte die Revolution von 1791 den Bürger "gleichzeitig zwecks Wahl seiner Repräsentanten für juristisch mündig" erklären und

⁷⁰³Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 133.

⁷⁰⁴*Sieyès*, E.: Politische Schriften, vollständig gesammelt von dem deutschen Übersetzer, 1796, o.O., Bd. 1, S. 510 f.

⁷⁰⁵ *Sieyès*, E.: Politische Schriften, vollständig gesammelt von dem deutschen Übersetzer, 1796, o.O., Bd. 2, S. 365 ff., insbes. S. 373 f.

⁷⁰⁶Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 132.

⁷⁰⁷ebda.

⁷⁰⁸ebda.

"ihn politisch in allen Angelegenheiten ... entmündigen, die in den Zuständigkeitsbereich der Repräsentativkörperschaft fallen". Ausgehend von der These *Rousseaus*, "dass der Volkswille sich nicht repräsentieren lasse", schuf die erste Phase der Französischen Revolution eine "Repräsentativverfassung, ... unter deren Herrschaft sich ein konkreter politischer Volkswille nicht zu bilden" vermochte: "In der Verfassung von 1791 ist der Gedanke der Repräsentation so radikal zu Ende gedacht, dass er sich selber aufhebt"⁷⁰⁹.

Nach Fraenkel löste allerdings "nicht zuletzt das radikale Verbot aller 'pressure groups'... den unwiderstehlichen Druck der unorganisierten Massen" aus, "die repräsentative durch die plebiszitäre Demokratie zu ersetzen". Die "um ihrer geistigen Geschlossenheit willen" hervorzuhebende Repräsentativverfassung von 1791 musste geradezu "den Ruf nach der unmittelbaren Herrschaft der Massen" herausfordern. "Das in der Verfassung von 1791 ungelöst gebliebene Spannungsverhältnis von 'démocratie gouvernée' " und 'démocratie gouvernante' fand seinen Ausdruck in dem von Robespierre verwandten Begriff des 'repräsentativen Despotismus' und endete in der Herrschaft der Jakobiner"⁷¹⁰.

Der Abgeordnete der französischen Nationalversammlung *Cazalès* forderte, dass "im Falle eines Konfliktes zwischen Exekutive und Legislative der König berechtigt sein sollte, das Volk zum Schiedsrichter anzurufen". Um die Kongruenz zwischen Parlamentswillen und Volkswillen wieder herzustellen, sei die Parlamentsauflösung das geeignete Mittel; sie sei im Übrigen unerlässlich, "um dem Prinzip der Volkssouveränität gegenüber allen staatlichen Instanzen - einschließlich des Parlaments - Geltung zu verschaffen"⁷¹¹. *Cazalès* stellt damit unter den Verfechtern des Radikalplebiszits einen Extremstandpunkt dar, an dessen Argumentation sich seit der Französischen Revolution nichts geändert hat.

Die Revolution hatte nach der Interpretation von *Marx* "den politischen Geist in idealer Unabhängigkeit von den besonderen Elementen des bürgerlichen Lebens konstituiert" und den politischen Menschen als "abstrakten künstlichen Menschen, als eine allegorische moralische Person" von dem Menschen als Mitglied der bürgerlichen

⁷⁰⁹Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 133.

⁷¹⁰Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 134.

⁷¹¹Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 135.

Gesellschaft getrennt⁷¹². Damit hatte zwar, so ergibt die soziologische Analyse Fraenkels, der einzelne "in seiner abstrakten Eigenschaft als Staatsbürger" eine neue Repräsentation in der Nationalversammlung gefunden, aber zugleich "in seiner konkreten Eigenschaft als Glied der Gesellschaft" seine alte Repräsentation verloren: "Die Apotheose des hypothetischen Willens der Nation bedeutete zugleich die Vergewaltigung des empirischen Willens ihrer Bürger"⁷¹³.

Aus dem Beispiel der Französischen Revolution hat Fraenkel in einer politologisch-soziologischen Analyse den Schluss gezogen, dass "eine einseitig-repräsentative Staatsverfassung so lange gefährdet ist, als sie nicht durch eine Sozialverfassung ergänzt wird, die den zu autonomen Einheiten zusammengefassten plebiszitären Kräften eine Ausdrucksmöglichkeit und ein Betätigungsfeld eröffnet"⁷¹⁴. Damit ist zugleich als allgemeine Aussage die überragende Bedeutung der Verfassungssoziologie unterstrichen. In der französischen Revolution ist die Institution des Parlaments aus England übernommen und damit die verfassungsrechtliche Komponente rezipiert worden. "Bis auf den heutigen Tag" hat Frankreich "das innere Spannungsverhältnis nicht zu überwinden gemocht, das auf die Übernahme parlamentarischer Institutionen" zurückgeht⁷¹⁵. Aber das französische Verfassungsdenken hat diese Komponente mit gesellschaftspolitischen Vorstellungen konfrontiert, die der englischen Verfassungssoziologie grundlegend widersprachen. Die französische Revolution hat "mit allem Nachdruck" die englische Theorie des "Old Whig", nach der das Parlament "die verschiedenen Interessen des Landes" repräsentiert, abgelehnt und durch "die Vorstellung ersetzt, dass das Parlament als Sprachrohr des einheitlichen Volkswillens zu dienen habe"⁷¹⁶. Ähnlich wie England konnte auch Frankreich an diesem "extremen Standpunkt" nicht festhalten und sich der soziologischen Realität der pluralistischen Gesellschaft nicht dauerhaft verschließen: Es musste erkennen, dass "die während der Revolution erlassenen Gesetze, durch die allen 'Partikularwillen' untersagt wurde, sich organisatorisch zusammenzuschließen und zu betätigen, mit den wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten der Industriegesellschaft des 19. - geschweige denn des 20. Jahrhunderts nicht in Einklang zu bringen waren"⁷¹⁷.

⁷¹²Marx, Karl: Zur Judenfrage. Abgedruckt in: Landshut, Siegfried (Hrsg.): Die Frühschriften, Stuttgart 1955, S. 196 ff.

⁷¹³Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 133.

⁷¹⁴ebda.

⁷¹⁵Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 43.

⁷¹⁶Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 39.

⁷¹⁷ebda.

Rousseau hatte den Begriff des Gemeinwillens "sehr viel mehr" als "eine regulative Idee" denn "als eine sozial-empirische Realität" gesehen; in ihm steckt "ein absolutes von religiösem Charakter". Damit ist zugleich herausgestellt, dass *Rousseau* trotz einer "Glorifizierung der öffentlichen Meinung" eine Unterscheidung von *volonté générale* und öffentlicher Meinung vorgenommen hat⁷¹⁸. Auch die Bedeutung, die die öffentliche Meinung in der Französischen Revolution hatte, ist von Fraenkel aufgezeigt worden. Hinter dieser Bedeutung stand die Vorstellung, dass das Parlament "nichts anderes als der Exponent der allmächtigen öffentlichen Meinung sein dürfe"; diese Vorstellung war wiederum "auf die Prämisse der Allweisheit der *volonté générale*" gestützt. *Rousseau* hatte den Gemeinwillen "nach dem Vorbild des allmächtigen Gottes konstruiert, der zwar alles kann, was er will, der aber, weil das Böse seiner Natur zuwider ist, nur das Gute zu wollen imstande ist"⁷¹⁹. Den Ursprung des Begriffs der öffentlichen Meinung in Frankreich hat Fraenkel deutlich herausgestellt: "An der Wiege des kontinental-europäischen und der amerikanischen Demokratie hat das rationale Naturrecht und nicht - wie in England - die auf der Ablehnung des Naturrechts basierende Inthronisierung der 'Meinung' durch Hume und dessen Anhänger gestanden. In Frankreich hat sich die Vorstellung der öffentlichen Meinung immer von neuem mit der Theorie der *volonté générale* verbunden". Die "opinion publique" gab vor, "die Regierungsgewalt zu etablieren"⁷²⁰. Die Nachfolger *Rousseaus* mussten in der Französischen Revolution entdecken, dass "die Kluft zwischen der realen öffentlichen Meinung und der postulierten *volonté générale* nicht zu schließen war". Dabei hat Fraenkel von *Talmon* die Analyse des Näheverhältnisses von *volonté générale* und Diktatur übernommen: "Sobald eine Gruppe sich berufen fühlt, die 'wahre' *volonté générale* auch gegen eine im Irrtum beharrende Mehrheit zu erzwingen, schlägt die radikale Demokratie in eine totale Diktatur um." Zusätzlich verweist Fraenkel auf die Aussage von *Georges Sorel*, dass die Jakobiner "im *contrat social* die Rechtfertigung für alle Aufstände" entdeckten, da sie sich "im Alleinbesitz des Gemeinwillens" wähnten. Die Jakobiner "übernahmen ... die Vorstellung, dass die Regierung das Geschöpf und das Eigentum des Volkes darstelle und die Abgeordneten nichts anderes als die Kommis des Volkes seien. Das Volk wurde

⁷¹⁸Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 156.

⁷¹⁹Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 157.

⁷²⁰Fraenkel, Ernst: *Demokratie und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 175.

aber mit dem Klub identifiziert; jeder Klub nahm für sich in Anspruch, den wahren Gemeinwillen darzustellen - einen Gemeinwillen, der stets ohne jeden Makel ist"⁷²¹.

In der Folge nahm die Entwicklung in Frankreich einen Lauf, in dem eine sich zunehmend ausprägende rational ausgerichtete Haltung das Prinzip der Gleichheit gegenüber dem der Freiheit häufig bevorzugte und damit die Freiheit als eigentlichen Ausgangspunkt aller politischen Fragestellungen zurückdrängte - in Abkehr beispielsweise von *Montesquieu*, dessen Werk noch durch diese Sichtweise grundlegend beeinflusst war⁷²². Damit ging auch der von einem konkreten Menschenbild her geprägte politische Denkstil *Montesquieus* mit und nach der französischen Revolution in der bürgerlichen Kultur Frankreichs verloren und wurde durch die Ideologie einer von der Humanität abgelösten Vernunft ersetzt. Das Individuum wurde durch die Rationalisierung der Rechtsordnung aus dem politischen Denken herausgehoben; die Spaltung von Staat und Gesellschaft verwies das Menschenbild aus den Staatsvorstellungen. Weil die Gewaltenteilungslehre, jetzt unter Verzicht auf ihre soziologischen Grundlagen verwendet, einem rationalen Verfassungsverständnis nahekam, konnte sie in der weiteren europäischen Verfassungsentwicklung ihren Platz erobern.

Der *Marquis de Condorcet* sah ausgehend von seiner mathematisch-theoretischen Arbeiten die Wissenschaft als grundlegende bewegende Kraft im dynamischen Fortschritt an, deren Funktion über die bloße Beobachtung der sozialen Vorfälle weit hinausgehe. Als Präsident der gesetzgebenden Nationalversammlung forderte er in seinem Entwurf einer "Nationalerziehung" die Beseitigung der Klassenunterschiede im Bildungswesen und erstmals auch eine umfassende Weiterbildung der Erwachsenen. Aber auch der friedensstiftende und ordnende Einfluss von Handel und Industrie wurde bei *Condorcet* hervorgehoben.

Kennzeichnend für die weitere geistige Entwicklung ist das Werk *Comtes. Auguste Comte* war einer der Begründer des Positivismus. Er lehnte alle Metaphysikvorstellungen ab und leugnete die Erkenntnismöglichkeit eines An-sich-Seins der Dinge. An die Stelle Gottes war in seinem Denken die Vernunft getreten. Seine Wissenschaftsauffassung, die auch das neuzeitliche Verständnis der Naturwissenschaften mitprägte, gründete sich auf die Beschreibung von durch sinnliche Erfahrung beschreibbaren Tatsachen und deren Beziehungen; die Erkenntnis der

⁷²¹Fraenkel, Ernst. *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 157.

⁷²²Friedrich, Carl J.: *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*, a.a.O., S. 201.

Beziehungen zwischen den Einzelercheinungen und den allgemeinen Tatsachen, der Gesetze, wurde zum Ziel seiner Arbeit. Nach seiner Auffassung musste sich die Anzahl der Gesetze durch die fortschreitende positive Forschung immer weiter reduzieren; dadurch wurde die Zurückführung aller Erscheinungen auf ein einziges Gesetz das Ideal der positiven Wissenschaft. Er unterschied zwischen abstraktem und konkretem Wissen; hierzu rechnete er vor allem die Erforschung der Gesellschaft, für die er den Namen Soziologie prägte. Die Soziologie sah er als jüngste Einzelwissenschaft in einer Hierarchie der positiven Wissenschaften, die auf allen früheren Wissenschaften aufbaute und daher insbesondere Vorkenntnisse in Mathematik, Astronomie, Physik, Chemie und Biologie erfordere. *Comte* deutete die gesellschaftliche Entwicklung in seinem Dreistadiengesetz als Fortschritt von der theologischen über die metaphysische zur positiven Weltdeutung, deren Ausdruck und Verwirklichung er in der wissenschaftlichen Philosophie des Positivismus sah. Seine positive Philosophie sollte in Abkehr von der auf Ablehnung und Veränderung gegründeten Philosophie des 18. Jahrhunderts die Erklärung des Gegebenen leisten und daraus die Hinweise für die zu treffenden Entscheidungen entnehmen. Aus der positiven Philosophie leitete *Comte* seine sozialtechnologische Politikauffassung ab. Politik ist danach wissenschaftlich zu betrachten; die anzuwendende wissenschaftliche Methode ist durch die in der Natur angelegte Gesetzmäßigkeit bestimmt. Der Dreischritt "Gesetzeserkenntnis-Voraussicht-Anwendung" bestimmte das Denken *Comtes*.

Über die Soziologie *Comtes* kann als Oberbegriff die "Ordnung" der Gesellschaft gestellt werden. Die Ordnung muss allerdings politisch-dynamisch nach den durch die Wissenschaft gefundenen Gesetzen gestaltet werden. *Comte* ging dabei nicht von einer realhistorischen Situation aus, sondern versuchte, allgemeingültige Gesetze für die menschliche Gesellschaft schlechthin aufzustellen. Die Wissenschaft sollte die Autorität der Könige ersetzen und die Grundlage für eine auf die Vernunft gestützte Gesellschaftsordnung bilden. Als Gesetzmäßigkeiten des "natürlichen Systems" der Gesellschaft ergeben sich als die beiden Teile der Soziologie die soziale Statik und die soziale Dynamik. Die soziale Statik stellt die Ordnung der Gesellschaft dar und gründet sich auf die Harmonie der Elemente, die auf solidarischen Beziehungen beruht. Demgegenüber ist für die soziale Dynamik eine festliegende Abfolge der Entwicklungsschritte kennzeichnend. Entwicklung wird als der durch die Kultur unterstützte Aufschwung der Fähigkeiten bestimmt und bezieht sich vornehmlich auf die geistig-moralischen Bedingungen der Gesellschaft, nicht aber auf die materiellen Veränderungen; der ökonomische Fortschritt, die Triebkraft der Geschichte, muss durch eine neue Gesinnung gefördert und technokratisch organisiert werden.

Aus diesem an dem Werk *Comtes* beispielhaft geschilderten Denken heraus entstand ein Relativismus, der allgemeine ethische Werte leugnete und das Erkennen vom Stand der Forschung oder der geschichtlichen Situation, von der individuellen Verfassung oder von der Klassenzugehörigkeit abhängig machte. Die wissenschaftliche Haltung wies sich durch ein vorurteilsfreies, kritisches Denken aus, das als Ideal des mündigen Menschen galt. Durch diese wissenschaftliche Methodik aufgefundene Ergebnisse oder Theorien wurden zum Inhalt von ideologischen Weltanschauungen gemacht, die mehr und mehr den Anspruch auf Religionsersatz erhoben.

Außerhalb dieser Entwicklung stand *Charles de Tocqueville*, der 1831-32 im Auftrag der französischen Regierung die USA bereiste, um dort den Strafvollzug zu studieren. 1832 legte er sein Richteramt nieder und beschrieb die demokratische Gesellschaft in den USA. Diese Beschreibung diente als Rahmen für allgemeine Gedanken über die Demokratie, in der er die zukünftige Organisationsform zivilisierter Gemeinschaften erkannte. 1841 wurde *Tocqueville* Mitglied der Académie Française. In seinem zweiten Hauptwerk, *L'Ancien Régime et la Révolution*, suchte er 1850 nachzuweisen, dass die zentralistische und nivellierende Tendenz des französischen Absolutismus dem Gleichheitsgedanken der Revolution den Weg bereitet hat. Als Prophet des Massenzeitalters und des weltpolitischen Antagonismus zwischen Russland und den USA besitzt *Tocqueville* noch heute Aktualität.

Alexis de Tocqueville hat dargetan, dass "die Physiokraten und Enzyklopädisten, .. die Intellektuellen, die in den Salons und Kaffeehäusern des Ancien Régime darüber theoretisierten, wie es möglich sei, eine ideale Staats- und Gesellschaftsordnung zu errichten, alles andere als Demokraten waren". Sie "hofften auf das Kommen eines allmächtigen Staates, wenn nicht gar eines idealen Monarchen, von dem sie erwarteten", er solle "nach Beseitigung des Erbes des 'finsternen Mittelalters' und unter Verzicht auf die willkürlichen Herrschaftsmethoden einer in Vorurteilen und Aberglauben befangenen Geheimbürokratie als Vollzugsorgan der öffentlichen Meinung fungieren". Sie verabscheuten alle intermediären Gewalten, und sie hätten "die Vorstellung, dass ein Gemeinwillen im dialektischen Prozess der Auseinandersetzung von Gruppenwillen zustande kommen könnte, als absurd zurückgewiesen". Fraenkel hat das von *Tocqueville* gezeichnete Bild wie folgt kommentiert: "Ihr Wunderglaube in die allein seligmachende Kraft der öffentlichen Meinung erklärt sich nicht zuletzt aus ihrer völligen Entfremdung von jeglicher praktischen Betätigung in Politik und Verwaltung und der hieraus resultierenden totalen Ignoranz in allen Fragen des staatlichen

Alltagslebens"⁷²³. Die "vor-revolutionären französischen Theoretiker" sahen damit im Volk eine "ungegliederte amorphe Masse", die zwar "der einzige legitime Souverän" sei, der aber zugleich "jegliche Fähigkeit abgesprochen" wurde, "die Regierung zu leiten oder auch nur zu überwachen". Deshalb "soll die Regierung" in den Augen dieser Theoretiker "nichts anderes sein als "der Agent des Volkes", der "öffentlichen Vernunft" unterworfen"⁷²⁴.

Diese Vorstellungen, so Fraenkel, können "auf dem Weg über die plebiszitäre Demokratie zum Cäsarismus führen; der Versuch, eine nicht-institutionalisierte Volksherrschaft zu begründen, d. h. das utopische Bemühen, das Regime einer 'raison publique sans organs' zu errichten, mag in der Etablierung der verschiedenartigsten Regierungssysteme resultieren - niemals jedoch in dem einer echten Demokratie"⁷²⁵.

Der in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts aufkommende Frühsozialismus entwarf sozialkritische Utopien. Der Graf *de St. Simon* erklärte die Wissenschaft zusammen mit Geist und Vernunft als Teile der Natur, der einer naturgesetzlichen Entwicklung unterliege. Die geistige Evolution sei ein Fortschreiten von der Erkenntnis der physischen Welt hin zur Selbsterkenntnis des Geistes. Ziel des Erkennens sei ein einziges, alles bewegendes Naturgesetz, das sowohl Natur wie auch den Geist umfasse; die Gesellschaftswissenschaft sei ein Teil dieses einheitlichen Geistes. *Comte*, zeitweilig Mitarbeiter *St. Simons*, wurde von dessen Ideen stark beeinflusst. *St. Simon* hatte bereits im amerikanischen Unabhängigkeitskrieg gekämpft und erwarb zu Beginn der französischen Revolution ein enormes Vermögen durch Spekulationen mit Nationalgütern, verarmte jedoch bald wieder. Aus der Analyse des beginnenden Industrialisierungsprozesses suchte er Folgerungen für die gesellschaftliche Ordnung zu ziehen. Mit technokratischen Mitteln sollte die von ihm scharf kritisierte Ausbeutung überwunden werden, deren Grund er im bestehenden Eigentumsrecht erkannte. In seiner Nachfolge erreichte die Sozialistenschule des Saint-Simonismus ihre größte Wirksamkeit nach der Revolution von 1830: Sie forderte die Überführung der Produktionsmittel an die Gesamtheit der Bürger und die Organisation des Staates als eine "Assoziation der Werktätigen" und trat zugleich für die Abschaffung des Erbrechts ein; zusätzlich förderte sie die Emanzipation der Frau.

⁷²³Fraenkel, Ernst: *Demokratie und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 177 f.

⁷²⁴Fraenkel, Ernst: *Demokratie und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 178.

⁷²⁵ebda.

In ähnlicher Weise stellten auch die Systeme des *Charles Fourier* eine Utopie in der Form einer föderativen Vereinigung kleiner, sich selbst genügender Gesellschaften und dasjenige von *Pierre-Joseph Proudhon* eine Verurteilung des Eigentums heraus; hier wurde auch vergeblich versucht, sozialreformerische Pläne durch ein System gegenseitiger Dienstleistungen zu verwirklichen: der "Mutualismus", eine genossenschaftssozialistische Vorstellung, sollte wie eine Tauschbank die erzeugten Waren gegen Tauschbons abnehmen und dafür Kredite zu Verfügung stellen. *Proudhon*, wohl der bedeutendste französische sozialistische Denker der Jahrhundertmitte, entwickelte später die Theorie der "positiven Anarchie". In fast allen diesen Systemen, die ebenso in England mit *Robert Owen* und in Deutschland mit *Wilhelm Weitling* vertreten waren, standen allgemeine Idealvorstellungen der Menschheitsbeglückung und Weltverbesserung im Vordergrund. Der Sozialismus wurde beinahe durchgehend als Sache der "guten Menschen", nicht aber als exklusive Angelegenheit der Arbeiterbewegung angesehen; eine Gleichsetzung von Sozialismus und Arbeiterbewegung wurde abgelehnt.

Trotz des Aufkommens der frühen sozialistischen Utopien gehörte es gerade im Frankreich des Bürgerkönigtums weiterhin "zum guten politischen Ton, sich auf das Vorbild der englischen Verfassung zu berufen"⁷²⁶. Dessen ungeachtet hatte die radikal-plebiszitäre Revolutionsverfassung von 1793 in Frankreich eine ungeheure Wirkung ausgelöst, die bei weitem nicht nur auf ihren Entstehungszeitraum begrenzt war. Fraenkel hat Aussagen zusammengestellt, nach denen diese Verfassung "geradezu einen magischen Text darstellte und als Evangelium der Demokratie gegolten habe" sowie "das Verfassungsdenken der Revolutionäre von 1848 maßgeblich bestimmt" und "bei Schaffung der Vierten Republik Pate gestanden" habe⁷²⁷. Dazu hat Fraenkel angemerkt, dass diese Verfassung "die stillschweigende Basis des politischen Glaubens all derer" bildet, "die sich in Frankreich 'links' nennen, die wie Herbert Lüthy so glänzend dargetan hat, sich zu dem Wort Clemenceaus bekennen, dass die Revolution ein Block sei, den man nur als Ganzes einschließlich der Revolutionstheorie von 1793 entweder annehmen oder ablehnen könne"⁷²⁸.

Die französische Verfassung von 1848 bestimmte, dass "jeder Versuch einer Parlamentsauflösung die automatische Amtsenthebung des Präsidenten und den

⁷²⁶Fraenkel, Ernst: *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 15.

⁷²⁷Fraenkel beruft sich auf Chevalier, Jean-Jacques: *Histoire des Institutions Politiques de la France Moderne*, Paris 1958, S. 78 sowie auf Godechot, Jaques: *Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris 1951, S. 254.

⁷²⁸Lüthy, Herbert: *Frankreichs Uhren gehen anders*, Zürich 1954, S. 31.

Übergang der Exekutivgewalt auf die Nationalversammlung zur Folge habe". Dies geschah aus der "Furcht" heraus, "dass souveräner Interpret des Volkswillens sei, wer über das Auflösungsrecht des Parlaments verfügt". *Napoleon III.* ließ sich durch diese Vorschriften nicht daran hindern, "die Auflösung vorzunehmen, das allgemeine Wahlrecht durch Dekret wieder einzuführen und seinen Staatsstreich durch ein Plebiszit legitimieren zu lassen". Damit schien "der Staatsstreich vom 2. Dezember 1851" den Beweis zu führen, "dass demokratische Ideologien und Institutionen auch zu antidemokratischen Zwecken missbraucht werden können: Die Erschütterungen, die diese Vorgänge in liberal-demokratischen Kreisen erweckten, bestimmten für zwei Jahrzehnte maßgeblich das politische Denken"⁷²⁹.

Den als Utopien erkannten frühsozialistischen Systemen setzten *Marx* und *Engels* den sogenannten "wissenschaftlichen Sozialismus" entgegen, der darauf beruhte, dass die fortschreitende Entwicklung mit naturnotwendiger Gesetzmäßigkeit unter Verwendung der ebenso naturgesetzlich notwendigen revolutionären Aktionen der klassenbewussten Arbeiterbewegung zum Sozialismus führen müsse. Dieser wissenschaftliche Sozialismus sollte aber erst nach dem letzten Aufblühen der revolutionären Erschütterungen in der Pariser Kommune 1871 zum Gemeingut auch der sozialistischen Massenparteien in Frankreich werden, also zu einer Zeit, als der Hochkapitalismus langsam begann, die Arbeiter in sein System einzuordnen⁷³⁰.

Seit der *Mac-Mahon*-Krise der Jahre 1877-79 verdichtete sich die Überzeugung, dass jeder unmittelbare Appell des Staatsoberhauptes an die Wähler die Sicherheit der Republik bedrohe, "zu dem Dogma, dass die Auflösung der Kammer durch die Exekutive einem Staatsstreich gleichkomme. Das Frankreich der Dritten Republik war durch die Absage an alle plebiszitäre Tendenzen gekennzeichnet"⁷³¹.

Emile Durkheim ging von dem Gedanken aus, dass "soziale Tatsachen" mit den Mitteln der positiven Wissenschaften wie "reale Dinge" zu behandeln seien und bemühte sich von daher um eine Begründung der Soziologie als empirische Wissenschaft. Er deutete die moderne Gesellschaft von der Wirkung des Kollektivbewusstseins her, das, obgleich von den Individuen erzeugt, auf diese einen überindividuellen sozialen Zwang durch seine normativen Verpflichtungen und Sanktionen ausübe und damit zur Gruppenmoral

⁷²⁹Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O. S. 136.

⁷³⁰Hierzu Flechtheim, Ossip K.: Marxismus. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik, a.a.O., S. 185-189.

⁷³¹Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 137.

führe. Das Kollektivbewusstsein stellt damit das Bindemittel dar, ohne das es keine gesellschaftliche Ordnung gibt. In arbeitsteilig differenzierten Gesellschaften beruht die gesellschaftliche Ordnung auf dem funktionalen Zusammenhang von Arbeitsteilung und Kooperation, der eine "organische Solidarität" hervorruft.

Mit der Absage an das Plebiszit hat die Fünfte Republik radikal gebrochen. In ihr wird "der Präsident unmittelbar durch das Volk gewählt, die Kammer durch den Präsidenten aufgelöst und ein Volksentscheid auf nationaler Basis abgehalten". "Seit de Gaulles Tod ist es allerdings zweifelhaft geworden, ob Frankreich nicht doch zu dem Verfassungsmodell der Dritten Republik zurückkehren wird, unter deren Herrschaft das Parlament so gut wie keinen verfassungsrechtlichen Beschränkungen unterworfen war. Die Allmacht des Parlaments beruhte jedoch nicht auf dem Vertrauen in das repräsentative Element, sondern auf dem Misstrauen gegen das plebiszitäre Element des modernen demokratischen Staates. Frankreich hatte den Glauben an die ratio des repräsentativen Prinzips verloren, jedoch die Furcht vor der emotio des plebiszitären Prinzips bewahrt"⁷³².

⁷³²ebda.

Die französische Verfassungsrealität

Im vorabsolutistischen Regime Frankreichs, so die Theorie von *Bertrand de Jouvenel*⁷³³, habe die Nation zwei Repräsentationen besessen: "Eine Repräsentation in toto, die bei der Krone lag, und eine Repräsentation singulariter, die den Ständen oblag". *De Jouvenel* hat die These aufgestellt, dass infolge der Revolution "äußerlich gesehen die Institution der Krone zusammengebrochen und die Institution der Stände triumphiert habe", "funktionell habe jedoch in Wahrheit die der Krone obliegende Repräsentation der Gesamtinteressen lediglich ihren Träger gewechselt, während die Repräsentation der Partikularinteressen verschwunden sei". Damit, so Fraenkels Fazit, ist die Regierung faktisch "ihrer eigenständigen Funktionen entkleidet und zum Vollzugsorgan des Volkes ... degradiert" worden: Dies ist aber im Kern die Staatstheorie von 1793, wie sie mit einem stärkeren plebiszitären Einschlag im Wortlaut der jakobinischen Verfassung und ohne Einschränkungen in der Verfassungsrealität des jakobinischen Konvents in Erscheinung getreten ist"⁷³⁴.

Ein bedeutendes Ergebnis der Revolution von 1789 war die Einigung Frankreichs zu einer Nation durch die Auflösung der Ansammlungen von Provinzen. Als ein weiteres letztendlich bleibendes Resultat, das allerdings in der Folge mehrmals massiv in Frage gestellt wurde, erwies sich die Umwandlung von einer absoluten Monarchie in eine bürgerliche Demokratie. Beides hatte der Absolutismus zwar durch den Willen zur Selbstbehauptung und Machtkonzentration sowie durch die mit der Nivellierung der hergebrachten Korporationen, Genossenschaften und Zünfte verursachte Unterstellung der isolierten Menschen unter die fürstliche Allmacht zwar vorbereitet, war aber vor den letzten Konsequenzen aufgrund seiner Bindung an das Feudalsystem zurückgeschreckt. So blieb es der Revolution vorbehalten, die politische durch die soziale und rechtliche Nivellierung zu vollenden. Die dritte Errungenschaft der französischen Revolution war der im natur- bzw. vernunftrechtlichen Denken des Rationalismus wurzelnde Rechts- und Verfassungsstaat, der die individuelle Freiheit sicherte; für ihn gab es keine Ansätze im absolutistischen Fürstenstaat.

Die treibende Idee der Revolution war die Volkssouveränität. Bereits im Ballhausschwur, nicht eher auseinanderzugehen, bis Frankreich eine Verfassung habe,

⁷³³de Jouvenel, Bertrand: *Du Pouvoir*, Genève 1942, S. 296.

⁷³⁴Fraenkel, Ernst: *Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 60.

wurden das revolutionäre Handeln mit der Volkssouveränität legitimiert, die Unteilbarkeit der Nation zum Ausdruck gebracht sowie das individualistische Gleichheitsdenken und die kollektivistische Einheitsidee zur Grundlage des nationalen Rechts- und Verfassungsstaats gemacht.

Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789 verkündete in Übereinstimmung mit ihrem Vorbild, der Virginia Bill of Rights, die Volkssouveränität und die angeborene und unverzichtbare Freiheit aller Menschen. In der französischen Erklärung kam aber der naturphilosophische Geist der Atomistik, der das Naturgeschehen als von einer Vielzahl bewegter, kleinster unteilbarer Teilchen im unbegrenzt leeren Raum verursacht sah, noch viel stärker zur Geltung: Art. II bestimmte lediglich das individualistische Interesse des Bürgers als Zweck des Staates, nämlich die Gewährleistung des Rechts auf Freiheit, Eigentum, Sicherheit und Widerstand gegen "Bedrückung". Eine Reihe von Artikeln waren gegen die Missstände des Ancien Régime gerichtet. Insbesondere die Freiheit der Person und die Freiheit der Meinungsäußerung, Art. VIII, bestimmte wohl mit Bezug auf die lettres de cachet, dass niemand außer in den durch das Gesetz bestimmten Fällen angeklagt, verhaftet oder gefangen gehalten werden durfte. In den Art. X und XI wurden die Rede- und Pressefreiheit sowie die Duldung jeder religiösen Meinungsäußerung zugestanden. Art. I bestimmte die Rechtsgleichheit aller Menschen und Art. VI darüber hinaus die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz; damit wurde das Prinzip der Rechtsgleichheit, das bisher nur für die Rechtsgenossen in ihrer eigenen Gruppe gültig gewesen war, auf die Gesellschaft übertragen. Von einer politischen oder sozialen Gleichheit war aber in dieser Erklärung nicht die Rede. Auch die Idee der Volkssouveränität wurde nicht voll verwirklicht: Zwar wurden das Feudalsystem und die Standesprivilegien beseitigt und die Rechtsgleichheit verwirklicht; an der Ungleichheit der Bildung und des Besitzes wurde aber weiterhin festgehalten. Anstelle der Gliederung nach Geburtsständen trat nun die Gliederung nach sozialen Klassen und nach dem Wirtschaftssystem. Die neue Sozialordnung wurde auf den mobilen Besitz und auf den freien Lohnvertrag gegründet.

In der Präambel der Verfassung vom 3. September 1791 wurde das Prinzip festgelegt, dass "Berufsvereinigungen jedweder Art mit der Freiheit und dem Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz unvereinbar seien und dass sie deshalb unwiderruflich abgeschafft werden müssten"⁷³⁵.

Die Verfassung von 1791 formte Frankreich in eine konstitutionelle Monarchie, d.h. eine Monarchie, der verfassungsmäßige Beschränkungen in Form der Gewaltenteilung

⁷³⁵Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 39.

aufgelegt waren. Das Wahlrecht wurde an den Steuerzensus und an ein indirektes Wahlverfahren gebunden; zudem wurde zwischen Aktiv- und Passivbürgern unterschieden: Die Aktivbürger hatten das Recht, Wahlmänner zu wählen und sich selbst zu Abgeordneten wählen zu lassen; sie mussten mindestens 25 Jahre alt sein, durften nicht aus dem Stand der Bediensteten kommen und mussten ein Steueraufkommen nachweisen, das dem Wert von drei Arbeitstagen entsprach. Die Kriterien für die Wahlmänner, die das Recht hatten, die Abgeordneten zu wählen, waren noch weit einschneidender. So hatten sich die Standes- in Klassenprivilegien gewandelt, die allerdings durch die Beseitigung des imperativen Mandats abgemildert wurden; die Abgeordneten galten als Vertreter des ganzen Volkes.

Die Legislative lag beim Parlament, das aus einer Kammer gebildet wurde. Die Machtfülle dieser Nationalversammlung war groß und griff auch in den Bereich der Exekutive mit ein. Sie hatte das Initiativ- und Beschlussrecht der Gesetze, die Befugnis, über Steuern und öffentliche Ausgaben zu beschließen, die Errichtung oder Ausübung öffentlicher Ämter und von Angelegenheiten der Verwaltung zu regeln, Minister zur Verantwortung zu ziehen und über Krieg und Frieden zu entscheiden. Demgegenüber waren die beim König verbliebenen Rechte bescheiden. Er verfügte über keine Gesetzesinitiative mehr und hatte gegenüber den Beschlüssen der Nationalversammlung nur ein suspensives Vetorecht. Seine Exekutivrechte wurde durch die Einführung der Departements, die anstelle der alten Provinzen getreten waren, weiter geschwächt; hiermit wurde die vom absoluten Königtum geschaffene Zentralisierung teilweise rückgängig gemacht. Auch die Nationalgarde unterstand dem König nicht. Die Möglichkeit der Ministeranklage ergab sich daraus, dass aus der englischen Verfassung die Unverantwortlichkeit des Königs und die Verantwortlichkeit seiner Minister übernommen wurden. Die Minister mussten jedes Jahr bei Eröffnung der Sitzungsperiode Rechenschaft über die Ausgaben ihres Ressorts ablegen. Ihre Ernennung und Entlassung stand allerdings allein dem König zu, zwischen Abgeordnetenmandaten oder einer Position in den obersten Gerichtshöfen sowie dem Ministeramt bestand aber Inkompatibilität. Die Judikative war völlig verselbständigt: An die Stelle der alten königlichen oder patrimonialen Gerichte mit ihrer ständischen Gerichtsordnung trat das Geschworenengericht, dessen Mitglieder von den Aktivbürgern auf bestimmte Zeit gewählt wurden. Dies sollte die Unabhängigkeit der richterlichen Gewalt sichern sowie die Volkssouveränität stärker zum Ausdruck bringen. Trotz ihrer kurzen Geltungsdauer von nur einem Jahr war die Verfassung von 1791 doch Vorbild für alle späteren Verfassungen Kontinentaleuropas.

Unter der Bedrohung des neuen Frankreich durch die alten Feudalmächte, insbesondere die preußisch-österreichische Koalition, wurde die Revolution zusehends radikalisiert. Am 10. August 1792 wurde das Königtum suspendiert, am 21. September 1792 wurde die Monarchie abgeschafft und die Republik ausgerufen. Unter dem Einfluss *Robespierres* nahm der Nationalkonvent am 24. Juni 1793 eine republikanische Verfassung an, die fast ausschließlich dem Geist *Rousseaus* verpflichtet war. *Robespierre* hatte die Verfassungsordnung an dem Leitbild der "nation une et indivisible" ausgerichtet. Damit war der "unteilbaren Nation als Kollektiveinheit nicht nur Kraft Verfassungsrechts die Souveränität, sondern in der Verfassungswirklichkeit auch die Ausübung der höchsten Regierungsgewalt" zugewiesen. Die erste Revolutionsverfassung von 1791 hatte "neben der Nationalversammlung auch noch den König als Repräsentant der Nation anerkannt und nur den Verwaltungsbeamten den repräsentativen Charakter abgesprochen". Erst "mit Wegfall der Monarchie" im Jahr 1793 "galt dies für die gesamte Exekutive einschließlich der Regierung"⁷³⁶. Diese Jakobinische Verfassung sollte erst nach der Revolution gültig werden und trat tatsächlich niemals in Kraft. An die Stelle der konstitutionellen Monarchie wurde in ihr die egalitäre und direkte Demokratie gesetzt. Die Revolution war vom Bürgertum auf die Massen übergegangen. Die Revolution wurde gleichsam in Permanenz erklärt, indem Art. 28 dem Volk das Recht zuerkannte, jederzeit seine Verfassung zu ändern, weil keine Generation die Künftigen ihren Gesetzen unterwerfen dürfe. In Art. 2 wurde die Gleichheit als Menschenrecht vor Freiheit und Sicherheit aufgeführt; alle mündigen männlichen Franzosen hatten nach der Verfassung in staatsrechtlicher Hinsicht absolut gleiche Rechte. Aus Art. 16 ging hervor, dass das Eigentum trotz einer Sicherungserklärung seinen unantastbaren geheiligten Charakter verlor. Soziale Pflichten gegenüber Armen und Bedürftigen wurden hervorgehoben. In der Verfassung von 1793 waren weder die Gewaltenteilung noch ein Zensuswahlrecht enthalten. Die Legislative sollte aus allgemeiner und direkter Wahl aller über 21 Jahre alten Franzosen hervorgehen und ein Jahr in Permanenz tagen. Die Exekutive bestand aus einem Kollegium von 24 Personen, die von der Legislative nach Listen indirekt gewählter Kandidaten benannt wurden. Die Gesetzgebung unterschied zwischen Dekreten, die durch Erlass der Legislative galten, und Gesetzen, die erst nach Vorschlag der Legislative durch einen bestätigenden Volksentscheid in Kraft traten.

Nach Beseitigung der Terrorherrschaft *Robespierres* verkündete die Nationalversammlung 1795 die Direktorialverfassung, die wieder an die Verfassung

⁷³⁶Fraenkel, Ernst: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 60.

von 1791 anknüpfte, darüber hinaus jedoch starke restaurative Tendenzen aufwies. Das gleiche und allgemeine Wahlrecht wurde zugunsten von Zensus und indirektem Wahlmodus abgeschafft; damit erhielten Eigentum und Besitz ihre frühere politische Bedeutung zurück. Mit der Verteilung der Repräsentation auf zwei Kammern, den Rat der 500 und den Rat der Alten wurde die Gewaltenteilung wieder eingeführt; die Gesetzgebung lag beim Rat der 500, der Rat der Alten hatte das Recht, die Beschlüsse des Rats der 500 unverändert anzunehmen oder abzulehnen. Die permanente Tätigkeit von Ausschüssen wurde in Erinnerung an den Wohlfahrtsausschuss untersagt. Die Exekutive lag bei einem fünfköpfigen Direktorium. In der Menschen- und Bürgerrechtserklärung wurde der restaurative Charakterzug der Verfassung deutlich, indem der ungeordnete Einfluss des Volkes begrenzt werden sollte: Die Anmaßung von Souveränitätsrechten durch Einzelne oder Gruppen wurde abgewehrt und die Begründung der Volkssouveränität auf die Gesamtheit der Bürger sowie auf den durch die Mehrheit der Bürger zum Ausdruck kommenden Gesamtwillen gestützt. Die Möglichkeit der Verfassungsänderung wurde durch ein umständliches und zeitraubendes Verfahren stark erschwert. An die Stelle der in der Verfassung von 1793 verankerten sozialen Ansprüche traten jetzt Pflichten des Bürgers gegenüber dem Staat.

1814 gab *Ludwig XVIII.* dem Land eine Verfassung der konstitutionellen Monarchie, die das Wahlrecht an einen hohen Zensus knüpfte. Sie begründete eine Pairs- und eine Deputiertenkammer mit Steuerbewilligungsrecht, aber ohne Gesetzgebungsinitiative. Die Charte wurde Grundlage des parlamentarischen Lebens und der Parteibildung in Frankreich. Nach dem Staatsstreich *Karls X.*, der zur Julirevolution 1830 führte, vereinbarte der Bürgerkönig *Louis Philippe* mit den Kammern die Revision der Charte von 1814.

Die Theoretiker und Praktiker des französischen Frühparlamentarismus, "ein Chateaubriand, Constant, Guizot, Royer-Colard und Villèle", sahen "als das geeignete Sprachrohr der öffentlichen Meinung ein nach einem rigorosen Zensuswahlrecht gewähltes Parlament und eine behördlich nicht behinderte Presse" an. "Es dürfte schwerlich eine Übertreibung sein, zu sagen, dass in dem Frankreich der Restauration und des Juli-Königtums mit der öffentlichen Meinung ein wahrer Kult getrieben worden ist, der sich allerdings - vom Blickpunkt einer verfassungsrechtlich garantierten Demokratie aus gesehen - als ein Götzendienst darstellt. Seine Befürworter waren die parlamentarischen Führer und literarischen Interpreten einer 'politischen Klasse', die eine Monarchie von Gottes Gnaden nicht mehr und eine auf dem Prinzip der Volkssouveränität basierende Republik noch nicht anzuerkennen bereit waren. Ihr politisches Denken stand gleicherweise unter dem Alpdruck der Erinnerung an eine

absolutistische Despotie napoleonischer Prägung und unter dem Trauma der möglichen Wiederkehr einer nicht minder absolutistischen Konventsherrschaft jakobinischer Observanz. Aus diesem vielseitigen Dilemma bot sich der Gedanke fast automatisch als Ausweg an, die Souveränität der öffentlichen Meinung zu proklamieren - ein Weg, der beschritten wurde, ohne als Verlegenheitslösung empfunden zu werden. Vielmehr ist diese Periode das goldene Zeitalter all derer, die nicht nur theoretisch an die erlösende Kraft der öffentlichen Meinung glauben, sondern auch über den ausreichenden Einfluss in der praktischen Politik verfügten, um den Versuch unternehmen zu können, ihre Ideale zu verwirklichen. Ihren Höhepunkt hat diese Strömung in der Juli-Revolution gefunden", die einerseits "durch einen Konflikt über die Pressefreiheit" ausgelöst wurde, andererseits aber "bewusst und nachdrücklichst an dem Zensuswahlrecht" festhielt und "die damals bereits höchst aktuelle soziale Frage nicht einmal am Rande" berührt hat⁷³⁷.

Die bürgerlich-liberalen Befürworter der Herrschaft der öffentlichen Meinung übten "den schlechthin entscheidenden Einfluss auf die Bildung der öffentlichen Meinung" aus. "Sie trauten sich zu, durch eine uneingeschränkte Kritik in Presse und Parlament", die beide von ihnen über bürgerliche Kapitaleigner und bürgerliche Schriftleiter sowie über das Zensuswahlrecht beherrscht wurden, "eine so wirksame Kontrolle der Exekutive ausüben zu können, dass diese zur politischen Ohnmacht verurteilt schien, und sie trauten sich gleichzeitig zu, die Stimme des sozialen Protestes totsichweigen zu können, die auf die Dauer allerdings selbst im Frankreich Louis Philippes ... nicht mehr zu unterdrücken war. Die Mischung von Naivität und Zynismus, die in der Heiligsprechung der öffentlichen Meinung in Erscheinung trat, hat mit dazu beigetragen, dass im Zeitalter des Juste-milieu die Grundlagen für eine radikale Ideologie-Kritik gelegt wurden, die nicht nur die Möglichkeit eines 'government by public opinion', sondern auch die Durchführbarkeit der Vorstellung eines consensus omnium in Frage stellte. Der Traum einer politischen Elite, als Exponentin einer vorgegebenen, einheitlichen öffentlichen Meinung posieren und regieren zu können, war in dem Augenblick ausgeträumt, in dem sich der heterogene, d. h. aber der Klassencharakter der bürgerlichen Gesellschaft des damaligen Frankreich nicht länger verhüllen ließ. Dies trat eindeutig klar in der Revolution von 1848 in Erscheinung"⁷³⁸.

⁷³⁷Fraenkel, Ernst: Demokratie und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 181.

⁷³⁸Fraenkel, Ernst: Demokratie und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 182.

Vornehmlich die zunehmende Annäherung von *Louis Philippe* an das restaurativ organisierte Europa führte zur Revolution 1848, die sich letztlich an einer verweigerten Wahlrechtsreform entzündete. In der zweiten Republik wurde unter vorsichtiger Begrenzung der Rechte der Arbeiter ein parlamentarisches Regime errichtet; das allgemeine und gleiche Wahlrecht wurde verkündet. Am 4.11.1848 wurde eine neue Verfassung verkündet, die ein Einkammersystem und eine Präsidialregierung unter einem vom Volk auf vier Jahre gewählten, nicht wiederwählbaren Präsidenten vorsah. Zum Prince-President wurde Prinz *Louis-Napoleon* gewählt.

Der einzige Versuch, "die amerikanische Verfassung nach Europa zu verpflanzen, der während der Revolution von 1848 vorgenommen wurde" hat "zum 18. Brumaire des Louis-Napoleon geführt". *Napoleon III.* hat den zentralistischen Charakter hervorgehoben, der sich in Frankreich "seit 800 Jahren" ausgeprägt und dazu geführt habe, dass "die einheitliche öffentliche Meinung des Landes mit dem Staatsoberhaupt in ständigem unmittelbarem Kontakt stehe" Damit stellte "das Plebiszit des Kaiserreichs ... die Institutionalisierung der acclamation einer zentral dirigierten und mangels Anerkennung von Differenzierungen uniformierten öffentlichen Meinung dar"⁷³⁹.

Am 2. Dezember 1851 setzte *Louis-Napoleon* durch einen Staatsstreich die Verfassung außer Kraft und steuerte auf ein persönliches Regiment nach bonapartistischer Tradition zu. Er ließ die angesehensten Mitglieder der Nationalversammlung verhaften und forderte wiederum eine Volksabstimmung. Bereits am 14.01.1852 verkündete er eine neue Verfassung, die derjenigen des Ersten Kaiserreiches angenähert war. Genau ein Jahr nach dem Staatsstreich ließ er sich aufgrund eines Senatsbeschlusses und einer erneuten Volksabstimmung zum Kaiser der Franzosen ausrufen. Beide Staatsstrieche wurden durch Volksabstimmungen mit großer Mehrheit gebilligt. Hinter den scheinkonstitutionellen Formen der Herrschaft *Napoleons III.* stand die Herrschaftsform des plebiszitären Cäsarismus. Als Hauptstützen fungierten die Armee und die Kirche, deren Einfluss sich zunehmend vergrößerte. In der Folge wandelte *Napoleon III.* sein Kaiserreich mehr und mehr in Richtung einer konstitutionellen Monarchie. Die Frage der Thronkandidatur der Hohenzollern in Spanien führte zum Deutsch-Französischen Krieg von 1870/71, in dessen Folge der Kaiser in deutsche Gefangenschaft geriet. Daraufhin brach in Paris am 4. September 1870 die Revolution aus und die Dritte Republik wurde von dem liberalen Republikaner *Gambetta* ausgerufen. Die während des Waffenstillstands gewählte Nationalversammlung in Bordeaux berief den

⁷³⁹Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 125.

ehemaligen Ministerpräsidenten des Bürgerkönigtums, *Adolphe Thiers*, der als gemäßigter Republikaner das Kaiserreich *Napoleons II.* bekämpft hatte, an die Spitze der Regierung. Allerdings wurden erst nach dem fehlgeschlagenen Versuch einer bourbonischen Restauration unter dem *Grafen von Chambord* durch die Verfassungsgesetze von 1875 endgültig die Grundlagen für eine parlamentarische Republik geschaffen. Der Rücktritt des früher monarchisch-klerikal eingestellten Premierministers *Mac-Mahon* besiegelte den Sieg des Parlamentarismus in Frankreich. Seit 1901 nahm die antikirchliche Schulgesetzgebung zu.

Die Zeit des ersten Weltkrieges war durch wechselnde Regierungen bestimmt, deren jeweilige Dauer wesentlich von den innenpolitischen Spannungen auf Grund der Kriegsbelastung bestimmt war. Die Wahlen vom 16.11.1919 brachten den Sieg des Nationalen Blocks unter *Clémenceau* und *Poincaré* gegen das Linkskartell unter *Herriot*. Der Radikalsozialist *Herriot* konnte jedoch bei den Parlamentswahlen 1924 den Sieg für die Linke erringen. Ihm folgte 1925 eines der Kabinette des Sozialrepublikaners *Aristide Briand*, bis *Poincaré* 1926 wieder Ministerpräsident wurde. Er wurde 1928 mit großer Mehrheit wiedergewählt und trat 1929 zurück, worauf sich kurzfristige Kabinette in schneller Folge ablösten. Die Parlamentswahlen vom 08.05.1932 brachten den Sieg der Linksparteien und eine erneute Regierung *Herriot*. Zu Beginn des Jahres 1934 bildete der Kriegsminister *Daladier* eine neue Regierung. Ein gegen ihn gerichteter Kommunistenaufstand wurde blutig niedergeschlagen, führte aber zu seinem Rücktritt. Mitte Februar 1934 bildete *Doumergues* ein Kabinett der "Nationalen Einigung", das die Bürgerkriegsgefahr beseitigte. *Doumergues* trat am 8.11. 1934 zurück und machte den Weg für die Regierung des Burgfriedens unter *Flandin* frei. Bei den Parlamentswahlen 1936 siegte jedoch die Volksfront unter *Léon Blum*. Ihr folgte 1938 eine Regierung des Radikalsozialisten *Daladier*; dieser brach am 04.10.1938 mit der Volksfront, da die Sozialisten und Kommunisten das Münchener Abkommen ablehnten. Einen Tag später setzte *Daladier* ein Ermächtigungsgesetz zur Wiederherstellung der wirtschaftlichen Kraft des Staates nach dem Volksfrontregime durch.

Im zweiten Weltkrieg brach die Dritte Republik, unzureichend gerüstet, mit dem Rücktritt der Regierung zusammen. Nach der Unterzeichnung des Waffenstillstandsabkommens am 22. Juni 1940 errichtete Marschall *Pétain* im unbesetzten Frankreich ein autoritäres Regierungssystem, das mit dem nationalsozialistischen Deutschland zusammenarbeitete. Demgegenüber errichtete General *de Gaulle* am 28.06.1940 in London eine Exil-Regierung, die auf britischer Seite den Krieg gegen Deutschland fortsetzte und die Regierung *Pétain* bekämpfte.

Nach der Einnahme von Paris durch die Alliierten zog *de Gaulle* mit seiner Regierung am 25. August 1944 in Paris ein.

Die innenpolitische Lage Frankreichs seit der Befreiung war zunächst gekennzeichnet durch die Säuberung des Staates von Anhängern der Kollaboration und von der Verfassungsfrage. Aufgrund einer Volksbefragung 1945 wurden Wahlen zu einer verfassungsgebenden Nationalversammlung durchgeführt, in denen die Kommunisten, die Sozialisten und die Republikanische Volksbewegung je etwa 5 Millionen Stimmen erhielten. Am 13.11.1945 gab *de Gaulle* seine Befugnisse an die Nationalversammlung zurück und wurde einstimmig zum Regierungschef gewählt, trat jedoch bereits am 24.01.1946 wegen des Parteienkampfes infolge der Verstaatlichungsprogramme zurück.

Nach dem zweiten Weltkrieg ging auch Frankreich dazu über, das parlamentarische Regierungssystem als ein "mustergültiges Rezept" zu übernehmen; doch sollten auch in Frankreich die Schwierigkeiten evident werden, die sich aus der mangelnden Übereinstimmung dieses Systems mit der französischen Verfassungsideologie und der Soziologie ergaben⁷⁴⁰.

Am 24.12.1946 bekräftigte die neue Verfassung der Vierten Republik die Menschen- und Bürgerrechte gemäß der Deklaration von 1789. Neben der Nationalversammlung stand ein Rat der Republik. Der Ministerpräsident musste sein Programm und seine Ministerliste durch die Nationalversammlung billigen lassen. 1947 gründete *de Gaulle* eine Sammlungsbewegung, in der er ein Präsidialregime forderte und sich gegen die Parteien wendete. Nachdem unter dem außenpolitischen Druck des Ost-West Konfliktes die Kommunisten aus der Regierungsverantwortung ausgeschlossen wurde, der Gaullismus aber die Mitarbeit in der Exekutive wegen der Nichtberücksichtigung der verfassungspolitischen Pläne *de Gaulles* verweigerte, führten finanzielle und wirtschaftliche Schwierigkeiten einen Schwund der parlamentarischen Grundlage der staatstragenden Parteien der Mitte herbei. Rasche Regierungswechsel und eine Zersplitterung der Parteien waren die Folge. Bis 1958 lösten zahlreiche Regierungen einander ab, die oft erst nach wochenlangen Verhandlungen gebildet wurden und dann nur wenige Wochen oder Monate im Amt blieben, da sie aufgrund ihrer Wirtschafts- und Sozialpolitik oder ihrer Nordafrikapolitik die Mehrheit der Nationalversammlung schnell wieder verloren. 1953 erforderte die Wahl *René Cotys* zum Präsidenten der Republik 13 Wahlgänge.

⁷⁴⁰Fraenkel, Ernst: *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 13.*

Der vergebliche Versuch, den Aufstand der algerischen Nationalen Befreiungsfront niederzuringen, löste im Mai 1958 einen Putsch der französischen Armee und der französischen Siedler in Algerien aus. Zur Behebung der Staatskrise beriefen die verfassungsmäßigen Institutionen durch den Präsidenten *de Gaulle* zum mit großen Vollmachten ausgestatteten Ministerpräsidenten auf sechs Monate. Mit der Verfassung der Fünften Republik, in Kraft durch eine Volksabstimmung seit dem 4. Oktober 1958, wurde die Exekutivgewalt des Präsidenten auf Kosten der Legislative gestärkt. Der Präsident ernennt den Ministerpräsidenten und hat das Recht, die Nationalversammlung aufzulösen. Unter einem neuen Mehrheitswahlrecht errang die Union für die neue Republik den größten Stimmenanteil.

Gerade am Verhältnis Frankreichs zu Deutschland sollte sich später die Natur einer neuen, außerordentlichen politischen Gestaltungskraft erproben. Europa wurde insbesondere in der Ära Kohl-Mitterrand in einer Weise gedacht, in der trotz Unterschieden in den Auffassungen und jeweiligen Interessen "der Innenraum zwischen den beiden Staaten wächst"⁷⁴¹.

⁷⁴¹Schabert, Tilo: Die Stimme der Zukunft, in: Süddeutsche Zeitung Nr. 110 vom 13./14.05.1995, S. II.

Das deutsche Verfassungsdenken

Die Entwicklung des Staats- und Verfassungsdenkens in Deutschland kann nicht für sich isoliert betrachtet werden; sie ist vielmehr als eine der Ausprägungen der Übergänge des 19. Jahrhunderts zu sehen. Obwohl es sich bei diesen Umwälzungen um eine gesamteuropäische Erscheinung handelt, sind wesentliche regionale Unterschiede vorhanden. Deutschland stand mehr auf der Seite der Reaktion, die im Gewand einer romantischen Bewegung versuchte, sich den durch die westeuropäische Aufklärung gestützten Revolutionen entgegenzuwerfen.

Diese reaktionär-restaurative Haltung war für Preußen und Österreich in weit höherem Masse kennzeichnend als für die süd- und südwestdeutschen Klein- und Mittelstaaten. Die nach 1815 vorherrschende Grundstimmung war der Konservatismus; er entwickelte sich aus der gefühlvollen und phantastischen Hochromantik heraus, die politisch einen geistig vertieften Nationalgedanken vertreten hatte, wie er beispielsweise im Werk des jungen *Johann Joseph v. Görres* aufzufinden ist. Das bedeutet nicht, dass ganz Deutschland in dieser Zeit konservativ gewesen wäre: Für eine solche Homogenität waren schon die Entwicklungen in den einzelnen Gebieten viel zu unterschiedlich; zudem ist die deutsche Geschichte dieser Zeit noch nicht vorwiegend preußisch inspiriert. Doch trat der Konservatismus insgesamt gesehen am wirksamsten in Erscheinung, wohl auch deshalb, weil ihn die politischen Führungen in mehr oder weniger orthodoxer Form unterstützten.

Maßgeblich wirkte sich hier ein im gesamten Europa aufzeigbarer Traditionalismus aus. Hier zeigte sich die Reaktion auf die Erfahrungen mit den modernen Ideen aus der französischen Revolution, der Schreckensherrschaft *Robespierres* und dem Imperialismus *Napoleons*: Neuerungen wurden bewusst abgelehnt; Staat, Gesellschaft, Recht und Kultur wurden in ihrer Vielfalt als sich organisch entwickelnde Gebilde angesehen, die sich nicht nach revolutionären Ideen oder Theorien künstlich beeinflussen oder gar verändern ließen.

Diese konservative Grundhaltung kam in den deutschen Gebieten am stärksten in Preußen zum Ausdruck: Die eine organische Entwicklung des Staatswesens verlangenden Schriften *Edmund Burkes* wurden von dem Preußen *Friedrich Gentz* übersetzt und hatten eine tiefe Wirkung auf konservative Denker.

Gentz stellte in seiner Karlsbader Denkschrift 1819 die "These vom revolutionären Ursprung einer jeden Repräsentationsverfassung" auf und untermauerte damit seine Ansicht, dass "zwischen einer landständischen und einer repräsentativen Verfassung unüberbrückbare Gegensätze" bestehen. Damit leistete *Gentz* einen Beitrag, "die Ansicht zu vertiefen, dass das Repräsentativsystem mit der spezifisch deutschen Entwicklung im Widerspruch stehe, mit anderen Worten, dass sie 'undeutsch' sei und 'westlichem Denken' entspreche"⁷⁴².

Die "Denkschrift" *Gentz'* hält Fraenkel als "symptomatisch für die Tendenz ..., die repräsentativen und plebiszitären Elemente des modernen Verfassungsstaates als Einheit zusammenzufassen und sie dem monarchisch-bürokratischen Element gegenüberzustellen". In Deutschland nahmen unter der konstitutionellen Monarchie die Monarchie und die Bürokratie "für sich das Monopol in Anspruch", die "Wahrer und Interpreten des Gemeinwohls zu sein". Daher mussten sie "den Anspruch des Parlaments, den hypothetischen Willen des Volkes zu 'repräsentieren', ablehnen; sie waren eher geneigt, das Parlament als Sprachrohr des (politisch als eher unwichtig angesehenen) empirischen Volkswillens anzuerkennen, als ihm die Position einzuräumen, den hypothetischen Willen der im Staat geeinten und daher juristisch allein relevanten Nation Ausdruck zu verleihen. Nicht das partei-zerklüftete Parlament, sondern die - angeblich - 'über den Parteien stehende Regierung' galt als die wahre Repräsentation der Nation"⁷⁴³.

Die Stein-Hardenbergschen Reformen, um 1806/07 eingeleitet, wurden in den konservativen Kreisen abgelehnt, weil sie die Staatsgemeinschaft auflösten und die Gewinnsucht fördern würden: Wirtschaftlich gesehen verschaffte die Regulierung der Ersatzansprüche aus der Bauernbefreiung die Basis für den Großgrundbesitz. Soziologisch gesehen nahm die Bauernbefreiung dem aufgeklärten Absolutismus das gesellschaftlich tragende Fundament und bildete zugleich die Voraussetzung für die Entstehung des Landproletariats; zusätzlich wurde durch die Ersetzung der patrimonialen Bindungen durch bürokratische Verwaltungsmethoden die Herrschaft einer zentralistisch strukturierten absoluten Bürokratie geschaffen. Der Reformler *v. Stein* wurde als "Jakobiner" entlassen und die "Reformen von Oben" durch die Restauration nach 1815 verzögert oder ganz zurückgenommen.

⁷⁴²Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien. a.a.O., S. 138.

⁷⁴³Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 139.

Der Absolutismus, insbesondere in seiner aufgeklärten Form, hatte noch mit einem säkularisierten Naturrecht gearbeitet. Demgegenüber setzte sich nach dem Ende *Napoleons* auch im Recht eine konservative Grundhaltung fort: Die am nachhaltigsten im Allgemeinen Preußischen Landrecht von 1794 begonnene Zusammenführung von rationalem Naturrecht und utilitaristischer Staatsraison, mit der sich soziologisch der in den Ständen überlieferte Rechtsstaatsgedanke auch nach oben in Richtung der Monarchie und nach unten in Richtung des Landadels auszubreiten begann, wurde wieder zurückgedrängt, indem sich die herrschenden politischen Kreise vom Naturrecht abwanden und sich mehr dem Historismus und der Romantik öffneten.

Insbesondere in Süddeutschland prägte sich demgegenüber der Liberalismus aus, der geistig in der Vertrags- und Naturrechtslehre der westeuropäischen Aufklärung wurzelte und von den Lehren *Lockes* und *Montesquieus* beeinflusst war. Dieser Liberalismus, vor allem aus England herkommend, wurde vom zahlenmäßig anwachsenden Besitz- und Bildungsbürgertum vertreten. Wesentliche Forderungen des Liberalismus waren die persönliche Freiheit, der Verfassungsstaat, die Mitwirkung des Bürgers im Staat durch Wahlen zum Parlament und eine vom Staat nicht beeinflusste freie Wirtschaft.

Vor allem im aus Kleinbürgern und Arbeitern gebildeten "Proletariat" waren allerdings mit zeitlicher Verzögerung demgegenüber dem Liberalismus fremde demokratische Postulate wirksam. Darunter wurden insbesondere die Gedanken der Gleichheit und der Volkssouveränität verstanden, wie sie etwa *Rousseau* vertreten hatte; das Recht der Mehrheit, das der Staat als Einheit von Regierenden und Regierten zu schützen habe, sollte vor dem im Liberalismus maßgeblichen Recht des einzelnen rangieren. Die angestrebte demokratische Ordnung sollte durch die Einführung des allgemeinen Wahlrechts und eine gerechtere Verteilung des Eigentums sowie durch Beseitigung der Klassengegensätze und der Bildungsvorrechte vorbereitet werden.

Neben dem Konservativismus erwies sich als stärkste Kraft in Deutschland das nationalistische Vaterlandsgefühl, dessen Ziel der durch das Selbstbestimmungsrecht der Nation gegründete souveräne Nationalstaat war. Da der Begriff der Nation nicht eindeutig definiert war, konnte sich die nationale Bewegung mit allen politischen Richtungen verbinden und gewann im staatlich noch nicht geeinten Deutschland ebenso an Gewicht wie in Italien, Polen, Ungarn und auf dem Balkan. Die Befreiungskriege gegen *Napoleon* von 1813/15 hatten auch in Deutschland den Wunsch nach nationaler Einigung erweckt. Der Wunsch nach Einheit der Deutschen war grösser als das Verlangen nach der Demokratie; doch verhinderte die preußisch-österreichische Politik des Deutschen Bundes nach dem Wiener Kongress die Bildung des Nationalstaats; so

blieben die alten Herrscher und konnten die für die preußische und später die deutsche Entwicklung so kennzeichnenden "Revolutionen von oben" durchführen.

Für die geistige Ausrichtung Deutschlands bestimmend wurde *Hegel*, der in seiner Philosophie alle Erscheinungen des Natur- und Geisteslebens aus dem Wesen des Geistes ableitete und damit die Vernunft ihres absoluten Charakters entkleidete. Er sah den Staat als höchste Form des objektiven Geistes und als Wirklichkeit der sittlichen Idee. Seine Rechtsphilosophie war naturrechtlich bestimmt, bezog jedoch im Rahmen des dialektischen Systems auch den Aspekt der Geschichtlichkeit mit ein. *Hegel* überschritt mit dem absoluten Idealismus *Kants* kritische Grundhaltung und leitete die gesamte Wirklichkeit aus einem geistigen Prinzip ab. Alle Erscheinungen des Natur- und Geisteslebens, die Wirklichkeit und die Vernunft, das Sein und das Denken, wurden bei *Hegel* als dialektisch-prozessuales Selbstentwickeln und Selbstbewusstwerden des absoluten Geistes aufgefasst. Höchste Vollendung erfuhr der "objektive Geist", die Realität, im überzeitlichen Staat, der allein Freiheit, Gerechtigkeit und Kultur ermöglichte. Der Staat war dem Individuum übergeordnet und erzog es zu seinem eigentlichen Wesen. Vollkommenste Staatsform war nach *Hegel* der monarchische Rechtsstaat, in dem der objektive Staatswille in der subjektiven Gestalt des als Garant von Freiheit, Gerechtigkeit und Vernunft auftretenden Monarchen erschien.

Hegels idealistische Auffassung vom Staat und vom Sinn der Geschichte in ihrer Vollendung in der Vernunft hatte starke Wirkung auf seine Zeitgenossen. Sie fügte sich zum Teil in die geistig-intellektuelle Absonderung Preußens und Deutschlands von der in Westeuropa vorherrschenden Kultur der Aufklärung.

Hegel hatte in seinen "Grundlinien der Philosophie des Rechts" aber auch eine Theorie der bürgerlichen Gesellschaft behandelt. Sie enthielt bereits Ansätze zu einer Dialektik der Klassengegensätze, indem sie auf eine Kumulation der Reichtümer und die Entstehung eines besitzlosen Pöbels verwies. Die Lösung dieser gesellschaftlichen Widersprüche verstand *Hegel* jedoch nicht revolutionär, sondern als evolutionäre Aufgabe von Staat und Gesellschaft: Der Staat sollte für den Ausgleich der Einzelinteressen, die die Gesellschaft kennzeichnen, sorgen. Obwohl *Hegel* sein System der Gleichsetzung von Vernunft und Wirklichkeit mit dem absoluten Geist aus einer Weltdeutung heraus vornahm, in der aufklärerische, romantische und neuhumanistische Gedanken miteinander verbunden waren, trat er politisch für den monarchischen Rechtsstaat als vollkommene Staatsform ein und sah in der subjektiven Gestalt des Monarchen die Verwirklichung des objektiven Staatswillens und die personifizierte Garantie der Freiheitsrechte. Ganz konkret idealisierte *Hegel* den Staat als "Volksgeist"

und als "die Wirklichkeit der sittlichen Idee", der damit auch in einer defigurierten Form bejaht werden muss. Insbesondere für Preußen galt die von *Hegel* aufgestellte Idee des Staates als Verwirklichung der Vernunft. *Hegel* sah im Staat als abstraktes Prinzip das Subjekt der Geschichte, das sich in ihrem Objekt, der Gesellschaft, konkretisierte. Der Staat sollte für den Ausgleich der Einzelinteressen, die die Gesellschaft kennzeichneten. Diese neue Staatsidee, mit der Wirklichkeit des dynastischen Staates nicht vereinbar, stellte ein rationales zivilisatorisches Gebilde dar, das in der Aufklärung als Regulativ der ökonomisch fundierten Gesellschaftsordnung gedacht wurde. Die Gesellschaft wurde in Preußen als ein das ideale Wirken des Staates störendes Element angesehen. Philosophisch wurde der Staat als Objektivierung des Willens des einzelnen zum Vollzugsorgan der historischen Vernunft.

Hegel kritisierte die englische Verfassung mit der Bemerkung, sie "erhalte sich allein durch das, was man ihre Missstände nenne". Er befürchtete, "dass es einer Revolution gleichkomme, wenn die dem Parlament bisher fremde Macht des Volkes auf das Parlament Einfluss zu gewinnen vermöchte". Dieser Kritik ist allerdings die Realität des englischen Parlaments vor seiner Reformierung zugrundezulegen⁷⁴⁴.

Die Fortentwicklung des Rechts folgte der romantisch-historischen Strömung: *Friedrich Carl v. Savigny* kritisierte zwar den Plan einer allgemeinen Gesetzgebung für Deutschland, vertrat aber mit der von ihm begründeten "historischen Rechtsschule" eine Lehre von der Rechtsentstehung, die den Ursprung des Rechts aus dem "Volksgeist" herleitete. Diese Richtungen wirkten sich auch im Verfassungsdenken aus. Nach *Adam Müller* war der Staat aus romanischem Verständnis geformt: Der gottgewollte, organisch gewachsene christliche Ständestaat umfasste alle menschlichen Bereiche. Die Staatsgewalt erschien danach als nicht naturrechtlich gebunden und auch als nicht teilbar. Die von *Adam Müller* begründete Staatstheorie der Romantik betrachtete den Staat demnach als einen lebendigen Organismus, der sein eigenes Lebensgesetz hat; dieses Lebensgesetz lag nach *Müller* in den ethischen Werten, in der Treue und in der katholischen Religion. Noch weiter in diese Richtung ging der Schweizer *Karl Ludwig von Haller*, der den Staat organisch aus einer Urzelle, der Patriarchalfamilie, herausgewachsen sah und den Staat als privatrechtliches Eigentum des nur Gott verantwortlichen Fürsten verstand. Er legte den Untertanen keinerlei Rechte, sondern nur die Pflicht zur Unterordnung auf; Aufgabe des Staates war nach *Haller* die Erhaltung des Bestehenden. Auch die christlich orientierte Staats- und Rechtslehre

⁷⁴⁴Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 155.

Friedrich Julius Stahl drängte aufgrund des Einflusses der historischen Rechtsschule das Naturrecht zurück.

Das mehr an den französischen Vorgaben ausgerichtete Staatsdenken des süddeutschen Konstitutionalismus hatte dennoch starke Auswirkungen auf die geistige Entwicklung des übrigen Deutschlands. Der süddeutsche demokratische Liberalismus förderte das Verlangen nach den in den Verfassungen nur unvollständig verwirklichten Rechten des Volkes gegenüber dem Staat. Das Staatslexikon von *Rotteck und Welcker*, zeitgemäß als Enzyklopädie angelegt, stellte hier eine politische Grundlage dar. *Welcker* kritisierte stark die Ansicht von *Gentz*, "dass zwischen einer landständischen und einer repräsentativen Verfassung unüberbrückbare Gegensätze bestünden"⁷⁴⁵.

Der Staatsrechtslehrer *Robert v. Mohl* legte die erste wissenschaftliche Bearbeitung des modernen Staatsrechts vor und erstellte eine Konzeption des Rechtsstaates. Der liberale Staatsdenker *Johann Kaspar Bluntschli* vertrat in seiner Staats- und Völkerrechtslehre die Theorie der konstitutionellen Epoche⁷⁴⁶.

In den norddeutschen Mittelstaaten wurden liberale und demokratische Vorlagen erst mit zeitlicher Verzögerung übernommen. Der Historiker *Friedrich Christoph Dahlmann* leitete die politische Geschichtsschreibung kleindeutscher Prägung ein, die von *Heinrich v. Treitschke* weitergeführt wurde.

Insbesondere Preußen verblieb demgegenüber in einer geistigen Absonderung zur westeuropäischen Kultur. Hier hatte die Aufklärung weniger eine politische als eine spezifisch intellektuelle Färbung angenommen. Im Vergleich zur Aufklärungsphilosophie wurde mit dem romantisch-organischen Lebensverständnis eine tiefere Interpretation des Geschichtlichen gegeben. Die rationale, objektivistische und materialistische Grundhaltung der Aufklärung wurde verworfen und stattdessen die zuerst aus der Sprachforschung heraus aufgedeckte "Geschichtlichkeit" gegenüber der "Natur" hervorgehoben. "Geschichte", "Leben" und "Volk" wurden zu Leitbegriffen, die eine stark individualistische Ausrichtung mit einer mystischen Orientierung an der "Gemeinschaft" verbanden; so wurde der Wunsch nach "Reichseinheit" und "Nation" zum bestimmenden politischen Gedanken des Bürgertums.

⁷⁴⁵Stichwort "Gentz". In: *Rotteck/Welcker* (Hrsg.): *Staatslexikon oder Enzyklopädie der Staatswissenschaften*, 6. Band, Altona 1838, S. 528 ff, insb. S. 551 ff.

⁷⁴⁶Fraenkel, Ernst: *Demokratie und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 180.

Das deutsche Denken war später stark von den sozialreformerischen staatswissenschaftlichen Auffassungen des *Lorenz von Stein* beeinflusst. Im Denken *Hegels* und *v. Steins* zeigt sich die Vorstellung des historischen Ideals des modernen Staates und der liberalen Staatsidee im Gegensatz zu der historischen Realität der sich durch Entwicklung der Wirtschaft umwälzenden bürgerlichen Gesellschaft des 19. Jahrhunderts. *Von Stein* sah die Beziehung von Staat und Gesellschaft als in sich direkt widersprüchliche Bewegung aller menschlichen Gemeinschaft. Der Staat stehe mit den Prinzipien der Verfassung und Verwaltung gegen die Prinzipien der Gesellschaft, die sich als die zusammengefassten Beziehungen der Einzelnen mit den auf Erwerb, Besitz und Abhängigkeit gerichteten Interessen darstellen. Dieser Gegensatz sei jedoch überhöht und bestimmt durch die Bewegungsgesetze der menschlichen Gemeinschaft. Dabei wird auch bei *Stein* die Sichtweise der Gesellschaft als kapitalistische Marktgesellschaft deutlich.

Während somit in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Deutschland eine Gemengelage von politischen Grundideen aufzufinden war, die aber als Gemeinsamkeit einen mehr oder weniger stark ausgeprägten Bezug zu einem ihnen jeweils zugrundeliegenden, bestimmten Menschen- und Gesellschaftsbild aufwiesen, verlor sich diese Vielfalt in der Zeit nach der Revolution von 1848 zugunsten eines Auseinanderdriftens der Auffassungen in eine positivistische Betrachtungsweise bei der Staatsrechtslehre einerseits und in eine Verkümmern der Gesellschaftslehre in fortschrittlich-positivistisch beeinflusste Sichtweisen und ideologisch-politisch geprägte Weltanschauungen andererseits.

Mit dem allgemeinen Trend der wissenschaftlichen Entwicklung in Richtung einer fortschreitenden Differenzierung war die Einheit einer universalen Staatswissenschaft nicht mehr aufrecht zu halten. Der wissenschaftstheoretische Hintergrund dieser Entwicklung waren die ganz allgemein auftretenden methodologischen Kontroversen: Die Diskussion um die "richtigen Methoden" war zunächst Ausdruck des Bestrebens gewesen, die Geisteswissenschaften von den an der Gesetzmäßigkeit der Natur orientierten Naturwissenschaften. Die Herausstellung methodisch-erkenntnistheoretisch selbständiger Geisteswissenschaften war dann mit der auf das Erleben zurückgehenden "verstehenden Methode" *Wilhelm Diltheys* verbunden, die sich insbesondere kritisch mit der "historischen Schule" auseinandersetzte. Die methodologischen Kontroversen traten aber auch gehäuft innerhalb einzelner Disziplinen auf, indem sich neue Ansätze zunächst gegen die vorherrschenden "historischen Schulen" ihrer Fachrichtungen auflehnten. Diese Methodenstreitigkeiten spalteten als wohl bekanntesten Vorgang ab 1883 die Volkswirtschaftslehre in die historische Schule *Gustav von Schmollers* und die

Grenznutzenschule *Carl Mengers*; in der Rechtswissenschaft wurden die gegen das zur Zeit der Aufklärung vorherrschende Naturrecht gerichteten Auffassungen, die entscheidend noch von *F.C. von Savigny* bestimmte historische Rechtsschule und der seit Mitte des 19. Jahrhunderts zunächst in Form der Begriffsjurisprudenz entstandene Rechtspositivismus, zunehmend durch die Freirechtsschule und die soziologische Jurisprudenz bekämpft. Hinzu kam im wilhelminischen Deutschen Reich ein ausgesprochen "soziologiefreundliches Klima", in dem die Ausbildung einer selbständigen Soziologie als wissenschaftliche Disziplin analog den französischen und englischen Entwicklungen nicht möglich war. Diese Umstände mussten eine einheitliche Staatslehre zerfallen lassen.

Daneben trat die gesellschaftliche Entwicklung: Die allgemeine Staatslehre hatte als eine grundsätzliche Erkenntnis den Unterschied zwischen Staat und Gesellschaft herausgearbeitet und damit den monarchisch-absoluten Staatsapparat der wirtschaftlich aufstrebenden, aber politisch einflusslosen bürgerlichen Gesellschaft gegenübergestellt. Die Rechtfertigung dieser als "naturgegeben" empfundenen und dargestellten Trennung wurde mit dem zunehmenden Aufstreben der Demokratie immer problematischer: Kritik wurde plakativ durch *Marx* und *Engels* geäußert; doch waren Missstände auch schon vor diesen Alternativen aufgezeigt worden, beispielsweise im Bereich der katholischen Kirche.

Die Folge dieses Zerfalls bestand für die Staatswissenschaft in der Aufteilung an eine durch methodologische Gräben getrennte und durch unterschiedliche Betrachtungsweisen gespaltene heterogene Nachfolgegruppe, deren wesentliche Stämme durch die Rechtswissenschaft, die Wirtschaftswissenschaft, die Politikwissenschaft und soziologische Denkweisen gebildet wurden. Vornehmlich wurde "Staatslehre" nunmehr im Bereich der Rechtswissenschaft betrieben; andere "gesellschaftswissenschaftlich" zu nennende Betrachtungen wurden zumeist aus der Geschichte und der Nationalökonomie heraus durchgeführt. Politikwissenschaft und Soziologie waren als akademische Disziplinen in Deutschland bis in die Zeit nach dem ersten Weltkrieg kaum gelitten; die erste hatte keinen, die zweite einen schweren Stand.

Nach 1848 verloren die Ideen der Aufklärung und das liberale Denken zunehmend an Boden und die konservative Gegenaufklärung setzte sich durch. Romantik und Historismus wurden die vorherrschenden kulturellen Strömungen und mündeten im Wilhelminischen Reich in die Lebensphilosophie und in das Konzept der anti-positivistischen, verstehenden "Geisteswissenschaften".

Die starke Stellung Preußens, die es im Norddeutschen Bund 1866 eingenommen hatte, erfuhr im Deutschen Reich von 1871 keine Veränderung. Das Deutsche Reich war faktisch eine Ausdehnung des preußischen Staates und seiner nationalen Ideologie auch auf die kleineren Staaten. Auch im Bürgertum ging die liberale Strömung immer mehr zurück und *Bismarcks* Politik des großpreußischen Machtstaats dominierte. Die Fähigkeit, gehorchen zu können, "jene höchste preußische Tugend", wie Ernst Fraenkel einmal formuliert hat, wurde zum die Gesellschaft bestimmenden Grundzug⁷⁴⁷. Die eigentlichen politischen Entscheidungen wurden in der Ländervertretung, dem Bundesrat, getroffen, nicht von den im Reichstag vertretenen Parteien. Nach der Einführung des parlamentarischen Regierungssystems versuchte man, dem nun drohenden "Parlamentsabsolutismus" mit der Einsetzung eines starken Präsidenten zu begegnen, um das "Gleichgewicht" der Gewalten aufrecht zu halten. Die deutsche Verfassungstheorie erblickte in dem monarchische Staatsautorität und bürgerliche Freiheit verbindenden "Deutschen Konstitutionalismus" und im "Rechtsstaat" des Bismarckreiches die höchste Form staatlicher Entwicklung⁷⁴⁸.

Auch *Georg Jellinek* betrachtete den Staat grundsätzlich als Objekt der Rechtswissenschaft, obgleich er neben die allgemeine Staatsrechtslehre eine allgemeine Soziallehre des Staates stellte und auch neben dem rechtlichen einen eigenen soziologischen Staatsbegriff gelten ließ. In der staatswissenschaftlichen Theorie sah der auf *Georg Jellinek* zurückgehende herrschende Staatsbegriff drei wesentliche Elemente für den Staat: Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt. Die normative Verfassung wurde als rechtsverbindliche Grundordnung des Staates und als Grundlage der Bindung der Staatsgewalt gesehen. Damit blieb dieser Staatsbegriff inhaltlich ausfüllungsbedürftig, denn die Besonderheit der Staatlichkeit im Gegensatz zu anderen Körperschaften wurde durch die Nennung der Bestandteile nicht geklärt. Hinter der Anerkennung eines soziologischen Staatsbegriffs stand eine methodologische Überlegung, die zu der streng systematisch-naturwissenschaftlich ausgerichteten Erkenntnismethode Kantscher Prägung mit ihrer scharfen Trennung von der Metaphysik in unüberbrückbarem Widerspruch gesehen werden musste: Der Staat, so *Jellinek*, könne demnach als ein und dasselbe Erkenntnisobjekt sowohl Gegenstand der Rechtswissenschaft als auch der Soziallehre sein.

⁷⁴⁷Fraenkel, Ernst: *Zur Soziologie der Klassenjustiz*, a.a.O., S. 12.

⁷⁴⁸Boldt, Hans: *Verfassungslehren*. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Politische Theorien*, a.a.O., S. 678.

Karl Marx hatte diesem Deutschland schon früher den Rücken gekehrt. *Marx* sah nicht den Staat als Träger und Ausfühler der Geschichte, sondern die ökonomischen Bewegungsgesetze der Gesellschaft. Aus der einseitigen Ausrichtung der Gesellschaft auf das Besitzbürgertum klärt sich die *Marxsche* Sichtweise des bürgerlichen Staates als dem von einer Klasse beherrschten Staat. Die Gesetze des Geschäftsverkehrs wurden als Naturgesetze verstanden; nach dem Sieg der marktwirtschaftlichen Ordnung wurden alle Bereiche der Gesellschaft ihrer Logik unterworfen.

Der Marxismus verstand sich nicht nur als Wissenschaft, sondern zugleich als Anleitung im Kampf um eine sozialistische Gesellschaftsordnung und war damit eine revolutionäre Aktionslehre. Im Denken von *Marx* vollzieht sich der Geschichtsablauf nach exakten Gesetzen. Vom Unterbau des Menschen und der Geschichte, dem Sein, das durch die ökonomischen und sozialen Verhältnisse gebildet wird, hängt der ideologische Überbau, das Bewusstsein, ab, in dem auch Kunst, Wissenschaft, Religion, Recht und Staat aufzufinden sind. Innerhalb des "Seins" entwickeln sich dialektisch Produktivkräfte und Produktionsverhältnisse; die besitzende Klasse hält reaktionär am jeweiligen Zustand fest, die von ihr ausgebeutete Klasse versucht ihn zu verändern. Klassenkämpfe treiben die Geschichte voran und führen notwendigerweise zu Revolutionen, die den Basiskonflikt ausgleichen, den Überbau verändern und eine qualitativ höherwertige Periode einleiten: Die Enteignung der Produktionsmittel hebt den Klassengegensatz auf, die Planung und Verteilung der Produktion durch die Produzenten garantieren im Endzustand des Kommunismus Gerechtigkeit, Freiheit und Humanität.

Seine Bedeutung erlangte der historische Materialismus jedoch erst über die Rezeption durch die Arbeiterbewegung und die Verwendung als Ideologie der sozialistischen Parteien. Im Deutschen Reich war die Staatslehre allgemein und die Verfassungslehre insbesondere fast ausschließlich eine Domäne der Rechtswissenschaft gewesen. Eine selbständige Theorie der Verfassung und des Verfassungsstaates konnte sich in Deutschland erst nach der Überwindung des staatsrechtlichen Positivismus ausformen. Eine Betrachtung der Verfassung, die neben rechtlichen Bezügen zugleich auch historische und gesellschaftliche, kulturelle und philosophische oder politische Ansätze untersuchte, war in einer Atmosphäre, in der die herrschende Lehre mit der ausschließlichen Betonung rechtlicher Aspekte einseitig und verengend ausgerichtet war, nicht möglich⁷⁴⁹.

⁷⁴⁹Vgl. hierzu Badura, Peter: Staatsrecht, a.a.O., S. 11.

Die Aufspaltung auch der Rechtswissenschaft in drei unterschiedliche erkenntnistheoretische Bereiche - die Rechtsphilosophie als Wertwissenschaft, die Rechtsdogmatik als Normwissenschaft und die Rechtssoziologie als Erfahrungswissenschaft - musste sich erst ausbilden und konnte auch nach dem ersten Weltkrieg noch keineswegs als abgeschlossen gelten. So blieb die von der Jurisprudenz ausgehende Beschäftigung mit Staat und Verfassung zunächst stark rechtsdogmatisch geprägt.

Dem Eindruck einer Okkupation des Staatsdenkens durch die Rechtswissenschaft sollte jedoch nicht übermäßige Bedeutung beigegeben werden: Einmal waren doch die großen wissenschaftlichen Disziplinen, damit auch die Rechtswissenschaft, noch in ganz anderem Ausmaß "Integrationswissenschaften" als dies heute der Fall ist; Denken, das aus dem Staatsrecht kam, musste nicht immer auch ganz überwiegend juristischen Hintergrund haben, sondern konnte durchaus einen gesellschaftswissenschaftlichen Kern enthalten, der philosophisch oder soziologisch zu nennen wäre, ohne dass aufgrund des formal juristischen Ursprungs dieses Denkens gleich eine selbstverständliche Kritik anderer Wissenschaften die Folge sein musste.

Auf der anderen Seite sind die Behauptungen einer gegebenen Identität von Staatslehre und Staatsrechtslehre durchaus zu hinterfragen; bedeutende Ansätze des Staatsdenkens kamen aus der Nationalökonomie, wie überhaupt die gesamte Soziologie hier wesentliche Fundamente angetroffen hat. Dabei muss aber der Hinweis eingeschoben werden, dass solche wissenschaftlichen Ansätze, politisch gesehen, oft aus Richtungen heraus geäußert wurden, die den gegebenen Verhältnissen auch kritisch gegenüberstanden und es sich bei diesem Denken regelmäßig nicht um Auffassungen gehandelt hat, die sich noch im Deutschen Reich als wissenschaftlich herrschende Meinung durchsetzen konnten.

Damit relativiert sich etwas die Vorstellung der nur einseitig und ausschließlich juristischen Ausrichtung des deutschen staats- und verfassungswissenschaftlichen Denkens; unzweifelhaft bestand aber eine vorherrschende, staatstragende Verbindung zwischen weiten Bereichen der Jurisprudenz und dem Staatskomplex, die vielleicht auch aus politischen Gründen im Deutschen Reich nicht ungern beibehalten wurde.

Die revolutionären Ereignisse in Deutschland nach dem Ende des Ersten Weltkrieges setzten sich in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung eher gemäßigt fort. Erstmals in der Endzeit des Kaiserreichs traten Anzeichen eines gewandelten Verfassungsverständnisses auf. In der Nachfolge des Staatsdenkens *Labandscher* Ausprägung hatte *Hans Kelsen* in der von ihm begründeten "Reinen Rechtslehre" die Gegensätzlichkeit und Unvereinbarkeit von "Sein" und "Sollen" für die Rechtswissenschaft festgeschrieben. Er interpretierte die Rechtswissenschaft als eine reine Sollenswissenschaft, die zur Aufgabe habe, eine methodisch einwandfreie Betrachtung des positiven Rechts gewährleisten zu können; in scharfem Gegensatz hierzu stand in der Wissenschaftseinteilung *Kelsens* die Soziologie, die als Seinswissenschaft mit der ihr eigenen empirischen Methode die Wirklichkeit beschreiben solle.

Für die Soziologie ergibt sich nach der "Reinen Rechtslehre" das Dilemma, dass der Staat, einmal durch die rechtswissenschaftliche Untersuchungsmethode bestimmt, nicht anders als ein Rechtsbegriff zu denken ist und dass auch die Beschäftigung der Soziologie mit dem Staat diesen Rechtsbegriff zum Ausgangspunkt haben muss. *Kelsen* begründete dies unter Bezug auf den erkenntnistheoretischen Grundsatz, dass zwei verschiedene und miteinander unvereinbare Erkenntnisprozesse zwei ebenso verschiedene, miteinander unvereinbare Gegenstände erzeugten. Diesen methodologischen Unterschied nicht erkannt zu haben, stelle einen der "größten Irrtümer der Jurisprudenz" dar, aus dem heraus dann die als unglücklich empfundenen "Fiktionen" entstanden, die im Grunde als Verlegenheitslösungen aus Situationen heraus gebildet werden, sobald man den Bereich der eigenen wissenschaftlichen Disziplin verlässt. Indem man unbewusst auf "Nachbargesamt" einer Disziplin gerät, die mit ganz anderen spezifischen Methoden arbeitet; versucht man, die Fragen, die sich im Nachbargesamt stellen, mit den eigenen wissenschaftlichen Methoden zu lösen, die letztlich kein taugliches Mittel zur Lösung der Frage darstellen können⁷⁵⁰. Die "moderne Soziologie" muss also nach *Kelsen* mit ihrer spezifischen Arbeitsweise ihren Forschungsgegenstand, die soziale Realität des Staates, mit Begriffen zu erklären versuchen, die sie einer anderen Disziplin, die nach einem widersprechenden methodischen Ansatz vorgeht, entnimmt: Die Rechtsordnung, von dem kausalgesetzlichen, empirischen System der Soziologie verschieden, werde gleichwohl von den Soziologen als gegeben vorausgesetzt und als Grundlage der Einheit des Staates angesehen; für *Kelsen* stellte dies einen unüberbrückbaren methodologischen

⁷⁵⁰Hierzu *Kelsen, Hans: Über Grenzen zwischen juristischer und soziologischer Methode, Tübingen 1911, insb. S. 2f., S. 10f., S. 30, S. 31 - 36, S. 55.*

Widerspruch dar. So erweist sich auch das Verfassungsdenken *Kelsens* als spezifisch von der positivistischen Rechtswissenschaft her ausgehend. Diese rein methodologische Sichtweise hatte für die staatsrechtliche Disziplin insbesondere - von *Kelsen* selbst ausdrücklich erwähnte - Konsequenzen für das Naturrecht: Von allen Naturrechtslehrern sei die eigentlich empirisch-soziologisch zu stellende Frage nach der Entstehung des Staates mit rechtlichen Mitteln, nämlich den verschieden ausgeformten Vertragstheorien, gelöst worden. Dabei fehle diesen Theorien von Gesellschaftsverträgen jeder empirische Bezug; rechtlich seien sie deshalb als Fiktionen zu werten. Dieses unbefriedigende Stadium könne nur durch eine Beschränkung des Juristen auf die Beantwortung normativer Fragen zu lösen sein - damit habe, so *Kelsen*, die moderne positivistische Jurisprudenz das Naturrecht überwunden. Konsequenterweise werden von *Kelsen* auch spezifisch juristische Antworten auf die Frage nach der Geltung des Rechts als methodenwidrige Hilfskonstruktionen angegriffen⁷⁵¹.

Hans Kelsen, Schüler des Neukantianers *Cohen*, kritisierte diese "Zwei-Seiten Theorie" als methodologisch unstatthaft: Die Darstellung, dass das "identische Ding Staat" sowohl durch eine juristisch-normative als auch durch eine kausal-empirische Betrachtungsweise erfasst werden könne, verstoße gegen den fundamentalen erkenntnistheoretischen Grundsatz, dass zwei verschiedene und miteinander unvereinbare Erkenntnisprozesse zwei ebenso verschiedene, miteinander unvereinbare Gegenstände erzeugen müssen⁷⁵².

Demgegenüber stellte *Kelsen* die "reine Rechtslehre" als Grundlage der Staatstheorie auf: Nach *Kelsens* Auffassung stellt das streng positivistische Begriffsdenken der Logik die Grundlage der anzustrebenden "Mathematisierung der Rechtswissenschaft" dar. Eine auch nur den Anschein einer Wertbezogenheit habende empirische Fragestellung kann demnach in der normativ angelegten Rechtswissenschaft nicht zugelassen werden. Der methodologische Gegensatz zwischen Soziologie⁷⁵³ und Rechtswissenschaften ist in dem Unterschied von "Sein" und "Sollen" zu sehen; über diese beiden Disziplinen hinausgehend bildet dieser Gegensatz aber überhaupt das fundamentale Unterscheidungskriterium zwischen "explikativen" und "normativen" Wissenschaften: Die ersten haben die Aufgabe, Naturgesetze herauszuarbeiten, nach denen die Vorgänge

⁷⁵¹Kelsen, Hans: Über Grenzen zwischen juristischer und soziologischer Methode, a.a.O., S. 16 - 23.

⁷⁵²Kelsen, Hans: Der soziologische und der juristische Staatsbegriff, Tübingen 1912, S. 117.

⁷⁵³Es muss darauf hingewiesen werden, dass *Kelsen* "Soziologie" nach eigener Aussage mit der "Sozialpsychologie" gleichsetzte; Kelsen, Hans: Über Grenzen zwischen juristischer und soziologischer Methode, a.a.O., S. 4.

des realen Leben ablaufen müssen und dann auch tatsächlich ablaufen; hierunter ist auch die Soziologie einzuordnen. Die Zweitgenannten erklären kein tatsächliches Geschehen, sondern stellen Normen auf, aufgrund deren etwas geschehen soll, ohne Gewähr allerdings dafür, dass dies in Wirklichkeit auch geschieht; dazu kann, so *Kelsen*, jedenfalls auch die dogmatische Rechtswissenschaft gerechnet werden. Damit besteht die Grenze zwischen Soziologie und Rechtswissenschaft in der grundsätzlichen Verschiedenheit der Betrachtungsweisen.

Dem Denken *Kelsens* gegenüber standen Entwürfe, die den Staat von der Verfassungswirklichkeit her betrachteten. Erste Ansätze einer empirischen Rechtssoziologie kamen mit der sogenannten Rechtstatsachenforschung aus Österreich.

Im Versuch einer Gruppierung der verfassungstheoretischen Konzepte in der Weimarer Zeit können somit nicht mehr als einigende Grundzüge herausgestellt werden; ein besonderes Kennzeichen dieser Zeit ist gerade die große Anzahl der auf Unterscheidung zu anderen Theorien Wert legenden Konzepte; oft wird sogar gegeneinander regelrecht polemisiert. Viel mehr als der Versuch eines gemeinsamen wissenschaftlichen Aufbaus steht die Entwicklung selbständiger, theoretisch abgegrenzter und in sich geschlossener Konzepte im Vordergrund.

In diese Strömungen des Verfassungsdenkens können im Einzelnen so unterschiedliche Interpretationen wie die von *Carl Schmitt* und *Hermann Heller*, aber auch die von Ernst Fraenkel eingeordnet werden. Die Staatsrechtslehre der Weimarer Zeit war vor allem geprägt durch die Auseinandersetzung zwischen "Positivisten" und "Antipositivisten".

Trotzdem wäre der in der Rechtswissenschaft auftretende Richtungsstreit zwischen Rechtspositivismus, Freirechtsschule und soziologischer Jurisprudenz nur unzureichend beschrieben, wenn zu dessen Erklärung ausschließlich auf die differenzierte Einstellung der Diskussionsteilnehmer zur Positivismusfrage verwiesen würde. Tatsächlich erwies sich in der Zeit der Weimarer Republik, dass das bisher vorherrschende, stark von rechtswissenschaftlich-positivistischen Ausgangspunkten her und unter Vernachlässigung geschichtlicher sowie soziologischer Aspekte operierende staatswissenschaftliche Denken in seiner einseitigen Ausrichtung nicht mehr aufrechtzuerhalten war. Eine einheitliche Theoriebildung über die Konstruktion eines materiellen Verfassungsbegriffs hinaus lässt sich aber bei den "Antipositivisten" nur schwer ausmachen. Auch die Feststellung eines den Entwürfen gemeinsamen materiellen Verfassungsbegriffs überdeckt die unterschiedlichen politischen Optionen nicht: *Schmitt* passte seine Vorstellungen den jeweiligen Erfordernissen der

Aufrechterhaltung der bürgerlichen Gesellschaft an, *Heller* stand fest im republikanischen Lager, *Fraenkel* sah das Ziel einer sozialistischen Gemeinschaft.

Schon innerhalb der Staatsrechtslehre sind neben der weiter vertretenen "alten" positivistischen Auffassung beispielsweise eine "soziologische Betrachtungsweise", der voluntaristische Ansatz der Freirechtsschule und die idealistische, sogenannte "geisteswissenschaftliche Richtung" unterschieden worden⁷⁵⁴. Doch stellt sich die Frage, ob solche Einteilungen immer in sich stimmig durchgeführt werden können oder ob nicht tatsächlich die einzelnen Entwürfe trotz ihrer Eigenständigkeit doch zu viele unterschiedliche Ebenen enthalten, als dass die Subsumtion unter einen Begriff die Klassifizierung ermöglichen könnte.

Greifbarer wirkt hier vielleicht eine Einteilung, die sich nicht so sehr auf die Inhalte einzelner Konzepte bezieht, sondern bildlich gesprochen quer durch die einzelnen Entwürfe geht und eine Trennungslinie zwischen Ideologie und Soziologie zieht. Danach wäre das einzelne Verfassungsdenken in der Weimarer Zeit danach zu untersuchen, ob es schwerpunktmäßig ideologisch geprägt oder soziologisch beeinflusst ist.

Das Verfassungsdenken wäre demnach einzuteilen in Entwürfe, denen ein feststehendes Gesellschaftsbild zugrundeliegt und in solche Vorstellungen, die nicht von einem unveränderlichen Gesellschaftsbild ausgehen.

Allerdings wird bestritten, dass sich alle Staatsrechtsdenker in derartige Schemata einrubrizieren lassen⁷⁵⁵; zusätzlich sind auch noch diejenigen Entwürfe zu sehen, die von außerhalb der Staatsrechtslehre her kamen⁷⁵⁶.

Ist damit schon innerhalb des Rechts eine eindeutige Zuordnung nur schwer vorzunehmen, scheint es nur tendenziell möglich, das Staats- und Verfassungsdenken insgesamt zu betrachten. Wird dabei die von *Kurt Sontheimer* vorgeschlagene Betrachtung erweitert, könnte quasi im Querschnitt zu den einzelnen Konzepten die Einteilung in ideologische und soziologische Ansätze vorgenommen werden.

⁷⁵⁴Diese Einteilung in vier grundsätzliche Richtungen wird vorgeschlagen von Rennert, Klaus: Die "geisteswissenschaftliche Richtung" in der Staatsrechtslehre der Weimarer Republik, a.a.O., S. 51, m.w.N.; die Arbeit Rennerts stellt eine primär wissenschaftsgeschichtliche Untersuchung dar.

⁷⁵⁵Die größten Schwierigkeiten bereitet hierbei wohl auch heute noch die Zuordnung der Position von Carl Schmitt, die zwar auch als "geisteswissenschaftliche" beurteilt wurde, dieser speziellen Richtung aber wohl gerade nicht zugehörig zu sein scheint: Die jeweiligen Standpunkte vertreten Huber, E. R.: FS Schmelzeisen, a.a.O., S. 131 f, 133 sowie Scheuner, AöR 97, 1972, S. 367 Anm. 88.

⁷⁵⁶Beispielsweise die staatstheoretischen Überlegungen Max Webers, die trotz des Versuchs Hans Kelsens, sie als "Rechtswissenschaft" zu decouvrieren, soziologischer Natur waren.

Im Verfassungsdenken der Weimarer Republik setzte sich die Diskussion um den Staatsbegriff fort. Beide Begriffe - Staat und Verfassung - hatten sich trotz unterschiedlichen Ursprungs und Inhalts aufeinander zubewegt und im modernen Verfassungsstaat direkten Bezug erhalten: Die Verfassung galt jetzt als die Organisation des Staates; der Staat war zum Regelungsgegenstand der Verfassung geworden.

Neben *Gerhard Leibholz* und *Erich Kaufmann* ist vor allem *Rudolf Smend* einer geisteswissenschaftlichen Ausrichtung der Staatslehre zuzurechnen. So unterschiedlich die aus dieser Richtung vorgelegten Entwürfe im Einzelnen auch waren: Als einigendes Moment besaßen sie einen wertbestimmten idealistischen Ansatz.

Carl Schmitt vertrat einen dezisionistischen Ansatz, der die Auswirkungen der Normen in der Verfassungswirklichkeit berücksichtigte. *Schmitt* begriff den totalen Staat des 20. Jahrhunderts als Endgestalt in einer Reihe von Staatstypen, wobei der neutrale Rechtsstaat des 19. Jahrhunderts eine liberalistische Deformation nach dem eigentlich politischen absoluten Staat des 18. Jahrhunderts darstellte. Im liberalistischen Parlamentarismus sah *Schmitt* die Tendenz zur Auflösung des Politischen, durch die eine notwendige Entschiedenheit durch Verhandlungen und Kompromisse relativiert wurde. Demgegenüber zeigte sich im totalen Staat ein Rückgriff auf die politischen Formen des Absolutismus, wobei allerdings die Position des absoluten Monarchen durch die Figur des plebiszitär bestimmten Führers ausgewechselt wurde.

Carl Schmitt ging über den amerikanischen *Federalist* mit der Bemerkung hinweg, er enthalte "keine Staatstheorie, sondern lediglich Maximen einer Staatskunde". *Fraenkel* konterte mit der Bemerkung, "die Bedeutung des *Federalist* für die deutsche Gegenwart" liege nicht zuletzt darin, dass "er eine Art antizipierten anti-Carl-Schmitt darstellt"⁷⁵⁷.

Die Schmittsche Theorie des totalen Staates ging vom Ausnahmezustand aus. Gekoppelt war dieser Ansatz mit der dezisionistischen Grundhaltung, die sämtliche in der Wirklichkeit auftretenden politischen Problemstellungen in antithetische Begriffspaare einstellte und diese danach ausschließlich im Wege einer entweder-oder-Lösung zu entscheiden bereit war. Dieser "Dezisionismus" war auch der Ausgangspunkt des Schmittschen Freund-Feind-Verständnisses. Politische Entscheidungen waren für *Schmitt* immer auch gegen den konkret anderen gerichtet, der sich dadurch auszeichnete, dass er "in einem besonders intensiven Sinne existentiell etwas Anderes

⁷⁵⁷Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 127.

und Fremdes ist"⁷⁵⁸. Diese Freund-Feind-Beziehung war für *Schmitt* diejenige Möglichkeit des Politischen, in der sich das eigentliche Wesen des Politischen zeigte; der Zwang zur Entscheidung war damit zugleich der Grund zur Ablehnung des Liberalismus, den er aufgrund seines "Glaubens an die Diskussion" als dem Freund-Feind-Prinzip entgegengesetzte Grundhaltung verwarf.

Innerhalb der Verfassungsdiskussion der Weimarer Republik bemühte sich *Schmitt* nicht um eine systemimmanente Kritik des bürgerlichen Rechtsstaats, sondern ging von dieser antiliberalen Position aus. Entsprechend wird der *Schmittschen* Denkhaltung auch vorgeworfen, dass sie sich nie um eine Verknüpfung der idealtypisch herausgestellten und negativ beurteilten liberalistischen Verfassungsinstitutionen mit den gegebenen Verhältnissen bemüht habe⁷⁵⁹.

Carl Schmitt hatte aber erkannt, dass der Positivismus einer Selbstzerstörung der bestehenden Verfassung zustimmen musste, sofern die verfassungsdurchbrechende Änderung formell rechtmäßig zustande gekommen war. Dem widersprechend bestimmte *Schmitt* erstmals einen "Kerngehalt" der Verfassung als irrevisibel; er unterschied zwischen der unabänderlichen "Verfassung als bürgerlich-rechtsstaatlicher Substanz" und dem abänderbaren Verfassungsgesetz, das die Verfassung als politische Leitentscheidung voraussetzte. *Schmitt* erkannte der Verfassung einen den nur verfassungsrechtlichen Bereich überschreitenden Wesensgehalt zu⁷⁶⁰. Damit vollzog *Schmitt* die grundlegende Abkehr vom Positivismus der "alten Schule", der noch die Verfassung als im Verfassungsgesetz aufgehend betrachtet hatte⁷⁶¹ und bestimmte die Verfassung als politische Entscheidung und das Verfassungsgesetz lediglich als rechtliche Konsequenz dieser Entscheidung.

Schmitt legte seinem Volksbegriff ein strenges Homogenitätsmodell zugrunde. Der pluralistischen Anarchie sollte entgegengewirkt werden. Im "totalen Staat" war eine vom Staat abgetrennte gesellschaftliche Sphäre funktionslos geworden. Für *Schmitt* war die "bürgerliche Homogenität" der gleichsam als Rahmen um sein Verfassungsdenken gespannte Begriff. Das einzelne Individuum war für sich gesehen unbedeutend und erlangte eine politisch relevante Existenz erst durch die Aufopferung seiner Privatheit zugunsten eines Engagements für das Allgemeine. "Volk" war jedoch nicht das gesamte

⁷⁵⁸Schmitt, Carl: Der Begriff des Politischen. In: Probleme der Demokratie, a.a.O., S. 4.

⁷⁵⁹Sontheimer, Kurt: Anti-demokratisches Denken in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 95.

⁷⁶⁰"Die Unterscheidung von Verfassung und Verfassungsgesetz ist aber nur möglich, weil das Wesen der Verfassung nicht in einem Gesetz oder einer Norm enthalten ist. Vor jeder Normierung liegt eine grundlegende Entscheidung der verfassungsgebenden Gewalt ...": Schmitt, Carl: Verfassungslehre, a.a.O., S. 23.

⁷⁶¹Hierzu Hofmann, Hasso: Legitimität und Rechtsstellung, a.a.O., S. 58.

Staatsvolk; dieses wurde vielmehr zweimal reduziert: Einmal mengenmäßig auf die "maßgebliche politische Einheit", also auf die "herrschende Gruppe" im Staat; zum zweiten inhaltlich auf diejenigen Vorstellungen, die dieser Gruppe bei Gründung des Staates, also bei der Verfassungssetzung, zugrundelagen. Der Begriff "Volk" stand bei *Carl Schmitt* demnach für die zur Zeit der Verfassungseinsetzung vorhandene herrschende Gruppe. Die symbolisch gemeinte Präambel der Weimarer Reichsverfassung, in der vom "einigenden Volk" die Rede war, wurde von *Schmitt* als real angesehen. Sie stand als politische Grundentscheidung jenseits des Verfassungsgesetzes⁷⁶².

Fraenkel hat in seiner Kritik an *Schmitt* hervorgehoben, dass dieser "seinem Demokratiebegriff die Ideen Rousseaus" zugrunde gelegt hat, "d. h. Vorstellungen, die ihrer Natur nach parlaments-skeptisch, wenn nicht gar parlamentsfeindlich sind". Zugleich hat *Schmitt* den "Trust-Begriff" von *John Locke* unbeachtet gelassen. Dabei hat Fraenkel zusätzlich auf den ideologischen Charakter der Identitätslehre hingewiesen: "Die auf Rousseau zurückgehende Identitätslehre der Demokratie ist untrennbar verknüpft mit der Fiktion einer einheitlichen *volonté générale*. ... Nach der Identitätslehre herrscht das Volk, indem es sich selbst regiert, sei es direkt mittels der öffentlichen Meinung, sei es indirekt mittels seiner 'Vertreter'"⁷⁶³.

Schmitt hatte seinem Bild des Parlamentarismus eine Bewunderung der klassischen Periode des französischen Parlamentarismus während der Regentschaft des Bürgerkönigs *Louis Philippe* zugrundegelegt⁷⁶⁴. Fraenkel hat diese "ideologische" Analyse *Schmitts* durch eine soziologische ergänzt und dabei aufgezeigt, dass sich "unter der Herrschaft des Zensuswahlrechts ein Parlamentarismus durchgesetzt hatte, in dem Wahlbestechung, Patronage und Korrumpierung individueller Abgeordneter durch die Regierung, kurzum die Ausübung dessen, was die englische Parlamentsgeschichte reichlich euphemistisch 'influence' genannt hat, nicht nur an der Tagesordnung waren, sondern als Mittel zur Erlangung parlamentarischer Mehrheiten als geradezu unentbehrlich angesehen wurden"⁷⁶⁵. Fraenkel hebt insbesondere die Schilderung des Parlaments während des Juli-Königtums hervor, die *Alexis de Tocqueville* vorgenommen hat.

⁷⁶²Schmitt, Carl: *Verfassungslehre*, a.a.O., S. 24.

⁷⁶³Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 170.

⁷⁶⁴Schmitt, Carl: *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, a.a.O., S. 43.

⁷⁶⁵Fraenkel, Ernst: *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 22.

Damit wurde für *Schmitt* die notfalls auch gewaltsame Unterdrückung verfassungsverändernder Kräfte durch diese der Verfassung aufgebene bürgerliche Homogenität geradezu zur Pflicht der Verfassungsverteidigung. Der diktatorische Führerstaat erschien als die der plebiszitären Legitimation entsprechende Regierungsform. "Bolschewismus" und "Faschismus" waren für *Schmitt* wie jede Diktatur zwar antiliberal, aber "nicht notwendig antidemokratisch"⁷⁶⁶. Der Zweck einer Diktatur sei, die Gesamtheit der Verfassung dadurch zu wahren, dass einzelne Verfassungsartikel außer Kraft gesetzt werden. Eine wirkliche Diktatur sei im Gegensatz zur Despotie auf Zeit angelegt und diene dazu, sich selbst überflüssig zu machen. Sinn und Zweck einer Diktatur würden in ihr Gegenteil verkehrt, wenn jede einzelne verfassungsrechtliche Bestimmung wichtiger werde als die Verfassung selbst. Die Wirklichkeit zeige, dass das positive Recht der Verfassungen durch formell rechtmäßige Verfassungsänderungen, durch die Gesetzgebung absoluter Parlamentsmehrheiten und durch Ermächtigungsgesetze durchbrochen werde. Diese materielle Entwicklung könne nicht ignoriert werden, wie dies durch den Positivismus geschehe. Die Diktatur sei mit dem Rechtsstaat unvereinbar; Maßnahmen eines Diktators könnten nur als tatsächliche Akte, nicht als Akte der Gesetzgebung oder der Rechtspflege gewertet werden.⁷⁶⁷

Auch die Verfassung selbst sah *Carl Schmitt* erklärtermaßen dezisionistisch: Sie präsentierte sich als die Entscheidung über den konkreten Gesamtzustand politischer Einheit und sozialer Ordnung eines bestimmten Staates⁷⁶⁸. Dabei verstand *Schmitt* den Staat aber weniger nach Wert Gesichtspunkten wie "Gerechtigkeit" oder "guten Werten", sondern mehr von der Notwendigkeit eines starken und mächtigen Staates her, der Deutschland mehr politisches Gewicht verleihen sollte⁷⁶⁹. Das Volk, als Einheit gedacht, bestimmte mit der Verfassungssetzung die politische Einheit, die während der gesamten Geltungsdauer der Verfassung zugrundezulegen sei; die Verfassung war "Zustand der Einheit des deutschen Volkes"⁷⁷⁰.

Die verfassungsgebende Gewalt verstand *Schmitt* als den Willen, dessen Macht und Autorität imstande war, die Verfassung zu setzen; dieser Wille war demnach ein politischer Befehl, eine grundlegende politische Entscheidung, die aus einem

⁷⁶⁶Schmitt, Carl: Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, a.a.O., S. 22.

⁷⁶⁷vgl. hierzu Schmitt, Carl: Die Diktatur, 1927, Vorwort.

⁷⁶⁸vgl. Schmitt, Carl: Verfassungslehre, a.a.O., S. 20 ff: Dort charakterisierte Schmitt die Verfassung als "Gesamtentscheidung über Art und Form der politischen Einheit".

⁷⁶⁹Sontheimer, Kurt: Anti-demokratisches Denken in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 97.

⁷⁷⁰vgl. Hofmann, Hasso: Legitimität und Rechtstellung, a.a.O., S. 136.

"politischen Sein" ausging⁷⁷¹ und nicht mehr geändert werden konnte. Insoweit war dann auch eine Bindung späterer Verfassungsänderungen an die Verfassung festgeschrieben, die im Positivismus nicht existierte. Konsequenterweise kam *Schmitt* auch zu einer Demokratieauffassung, die eine Identität von Regierenden und Regierten zugrundelegte. Ihr Prinzip war die radikaldemokratische Gleichheit, nicht die liberalistische Freiheit: Demokratie bedeutete die "Identität von Herrschenden und Beherrschten, Regierenden und Regierten, Befehlenden und Gehorchenden"⁷⁷². Damit stellte er sich bewusst gegen das Gesellschaftsbild der repräsentativen parlamentarischen Demokratie, in der er die Minderheit durch die arithmetische Mehrheit "vergewaltigt" sah⁷⁷³. Für *Schmitt* war die gesellschaftliche Wirklichkeit der Weimarer Republik mit ihrer offen daliegenden Heterogenität und ihrem Pluralismus gegen die Demokratie gerichtet und damit "verfassungswidrig" geworden.

Es ging *Schmitt* darum, den Bestand der zu Beginn der Weimarer Republik vorhandenen sozioökonomischen Verhältnisse zu sichern. Damit erschien seine Gleichheit mehr als politische Gleichheit qua Definition als eine durch Aufhebung antagonistischer Strukturen in der Gesellschaft bedingt. Die Integrationskraft einer demokratischen Verfassung wurde von vornherein als gering angesehen. Der Parlamentarismus war zu einer verkleinerten Darstellung der zersplitterten Gesellschaft geworden und nicht mehr in der Lage, die ursprüngliche Homogenität der Gesellschaft, die *Schmitt* gedanklich voraussetzte, sicherzustellen. Allein diejenige Verfassungsinstitution, die den Erhalt der staatlichen Einheit gewährleisten konnte, hatte die volle demokratische Legitimität⁷⁷⁴. Damit musste die integrative Funktion des Parlaments nach dessen Versagen auf eine andere Institution übertragen werden: *Schmitts* machtstaatliches Denken sah im Reichspräsidenten den "Hüter der Verfassung"⁷⁷⁵, der die durchaus auch diktatorisch zu handhabende Aufgabe habe, den unantastbaren Kernbereich der Verfassung gegen die sie zu durchbrechen drohenden Kräfte zu bewahren.

Die Regelung des Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung sah *Schmitt* als Bestandteil einer in Kraft getretenen Verfassung; damit seien die Entscheidungen, die aufgrund dieser Regelung getroffen würden, immer unter der Prämisse der Verfassung zu fällen.

⁷⁷¹Schmitt, Carl: *Verfassungslehre*, a.a.O., S. 76 f.

⁷⁷²Schmitt, Carl: *Verfassungslehre*, a.a.O., S. 234.

⁷⁷³Schmitt, Carl: *Legalität und Legitimität*, a.a.O., S. 284.

⁷⁷⁴"Die verfassungsgebende Gewalt kann "nicht übertragen, nicht veräußert, nicht absorbiert oder konsumiert werden. Sie bleibt der Möglichkeit nach immer vorhanden und steht neben und über jeder von ihr abgeleiteten Verfassung": Schmitt, Carl: *Verfassungslehre*, a.a.O., S. 91.

⁷⁷⁵Schmitt, Carl: *Der Hüter der Verfassung*, a.a.O., S. 159.

Zur Verhinderung einer schrankenlosen Diktatur sei die "kommissarische Diktatur" des Reichspräsidenten zu unterstützen.

Schmitts Lehre ist auch als das Bestreben eines Mannes verstanden worden, die bereits früh festfügten Grundlagen seines Denkens in eine wissenschaftliche Theorie umzusetzen: "Alles, was bei *Schmitt* unter Stichworten wie Diktatur, Liberalismuskritik, Freund-Feind-Schema und Politische Theologie läuft, ruht auf zwei Säulen: Auf seinem Leiden an der Zeit und auf dem Versuch, dieses Leiden mittels eines Rechtes zu bewältigen, dem eine ausgearbeitete Anthropologie zugrunde liegt"⁷⁷⁶. *Schmitts* Anthropologie war mit ihrer Kritik am modernen Menschen mit seinem Individualismus und Fortschrittsoptimismus ausgeprägt negativ. Doch bleibt als Verdienst *Schmitts* bestehen, einen "scharfen Schnitt" zwischen Verfassungsgesetz und der politisch verstandenen Verfassung gezogen zu haben: "Die Einsicht in die geschichtliche Relativität des Staatsrechts, die Herkunft vieler Rechtseinrichtungen aus Kampfbegriffen der epochalen politischen Fronten und die Schwächen der parlamentarischen Demokratie" wurden als die produktiven Ergebnisse der Lehre *Schmitts* ausgemacht⁷⁷⁷.

Auf *Carl Schmitt* geht die Auffassung zurück, dass auch die Reichsverfassung die typische Eigenart der Verfassungen der konstitutionellen Monarchien, die unentschlossene Schwebelage in der Souveränitätsfrage, fortgeführt hat⁷⁷⁸. *Schmitt* belegt diese Ansicht damit, dass die Reichsverfassung sowohl Vertragscharakter hat als auch als Gesetz verstanden werden kann; dies geht, so *Schmitt*, bereits aus der Formulierung der Präambel hervor. Mit dieser dualistischen Struktur der Reichsverfassung war die Antwort auf eine kennzeichnende Frage des 19. Jahrhunderts, ob die monarchische Legitimität bereits durch die demokratische Legitimität abgelöst worden war, durch die gewählte "Kompromisslösung", die das dogmatische Schema der Staatsrechtstheorie beiseiteschob, weiter offengehalten worden. Nach der vorherrschenden Staatsrechtstheorie hätte eine Verfassung ausschließlich ein Gesetz darstellen können.

⁷⁷⁶Noack, Paul: *Carl Schmitt*, Frankfurt/Main 1993, S. 27.

⁷⁷⁷Badura, Peter: *Staatsrecht*, a.a.O., S. 11 f.

⁷⁷⁸Schmitt, Carl: *Verfassungslehre*, a.a.O., S. 263 ff.

Neben *Gerhard Leibholz* und *Erich Kaufmann* ist vor allem *Rudolf Smend* einer geisteswissenschaftlichen Ausrichtung der Staatslehre zuzurechnen⁷⁷⁹. So unterschiedlich die aus dieser Richtung vorgelegten Entwürfe im Einzelnen auch waren: Als einigendes Moment besaßen sie einen idealistischen Ansatz, gingen also von einer wertbestimmten Staatsrechtslehre aus. Wie diese Werte auszusehen haben, wurde freilich in den einzelnen Entwürfen höchst unterschiedlich beurteilt.

Im Verfassungsdenken *Rudolf Smends* wurden die Ursachen für die Krise von Staatslehre und Staatstheorie analysiert. Als seine Aufgabe sah *Smend* dabei die Überwindung der Unsicherheit der Deutschen dem Staat gegenüber. "Unpolitische Staatsenthaltung und ebenso unpolitische Machtanbetung" seien "die beiden politischen Hauptmängel des Deutschen", die zum Schwanken zwischen "Unter- und Überschätzung des Staates" führten⁷⁸⁰.

Solchen Haltungen wollte *Smend* mit einer Sichtweise der staatlichen Einheit begegnen, die auf integrierendes Denken gestützt war. Maßgebend dabei war eine stärkere Einbindung des geistig-politischen Prozesses in das Verfassungsrecht. Daraus ergab sich eine gegenüber herkömmlichen Vorstellungen völlig veränderte Ansicht des Staates. *Smend* verstand staatliche Einheit nicht mehr als ein feststehendes, ruhendes Gebilde, wie es noch bei *Georg Jellinek* der Fall war; eine Sichtweise, die den Staat allein als Gefüge von Institutionen und als Willensvereinigung politischer Kräfte deutete, reichte der Integrationslehre nicht. *Smend* beschrieb den Staat als einen sich in einzelnen Lebensäußerungen immer wiederholenden Vorgang; unter "Lebensäußerungen" stellte sich *Smend* verschiedene Integrationstypen vor, die nach persönlicher, funktioneller und sachlicher Integration aufteilbar waren⁷⁸¹. Einheit und Stabilität des Staates waren somit auf die kulturelle Ausprägung, auf die geistigen Gemeinsamkeiten und die moralischen Wertsetzungen der Staatsbürger gegründet. Hintergrund dieser Gedanken war der Wunsch einer Verhinderung eines

⁷⁷⁹hierzu nur die Arbeit von Rennert, Klaus: Die "geisteswissenschaftliche Richtung" in der Staatslehre der Weimarer Republik, a.a.O.

⁷⁸⁰*Smend, Rudolf: Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht, in: Staatsrechtliche Abhandlungen, a.a.O., S. 314. Allgemein war es üblich, die Staatsrechtslehre in einer Krisensituation zu sehen; hierzu Sontheimer, Kurt: Anti-demokratisches Denken in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 92 ff.*

⁷⁸¹Zur Integrationslehre *Rudolf Smends* vgl. die Zusammenstellung bei *Mols, Manfred Heinrich: Allgemeine Staatslehre oder politische Theorie, a.a.O., S. 131-141. Es soll der Hinweis nicht unterbleiben, dass die These von Mols, Smend habe mit seiner Verfassungslehre eine wissenschaftliche politische Theorie vorgelegt (Mols, a.a.O., S. 209), auf Kritik gestoßen ist, weil Smend eigentlich nur zeitbedingte ideologische Aussagen formuliert habe: In diesem Sinn Friedrich, Manfred: Die Grundlagendiskussion in der Weimarer Staatslehre. In: politische Vierteljahresschrift 13, 1972, S. 584 sowie Hartmann, Volker: Repräsentation in der politischen Theorie und Staatslehre in Deutschland, a.a.O., S. 237-240.*

Auseinanderfallens des Staates in als negativ empfundene gesellschaftliche Interessensgegensätze; dieser Gefahr sollte eine neue Einheit entgegengesetzt werden⁷⁸².

Im Denken *Smends* zeigte sich die Demokratie als ein Zustand, in dem politische Sinnzusammenhänge und Wertwelten existieren. Anders als im Positivismus, den *Smend* als "Sackgasse ohne Zweck und Ziel"⁷⁸³ bezeichnete, ging er von über dem "rein Rechtlichen" stehenden Werten aus. Durch *Smends* stark von geisteswissenschaftlichen Grundlagen der lebensphilosophischen Strukturlehre *Theodor Litts* her beeinflusste Sichtweise sollte dem Staat wieder ein Wert an sich gegeben werden. *Litt* hatte den Staat als einen geschlossenen Kreis gesehen, durch den die vereinzelt Individuen in den Sinngehalt des Ganzen integriert werden sollten⁷⁸⁴. Über diese "soziologische Gruppenlehre"⁷⁸⁵ *Litts* hinaus verstand *Smend* den Staat aber auch als "Willensverband"⁷⁸⁶ und als "Wertegemeinschaft"⁷⁸⁷, wobei allerdings nicht die Willensbildung, sondern die Schaffung der Voraussetzung für Willensäußerungen als zentrales Problem erscheinen und die Werte nicht eigentlich bezeichnet werden⁷⁸⁸. Diese Werte, in deren Namen der Staat agiert, sollten vielmehr von den registrierten Staatsbürgern als ihre eigenen Wertvorstellungen empfunden werden. Demokratie wurde damit gedacht als das Erlebnis eines Integrationsprozesses, durch den die Homogenität des Staates fingiert wurde⁷⁸⁹.

So war der Staat für *Smend* sowohl "empirisch nachgezeichneter Integrationsprozess" als auch die "Verkörperung überzeitlichen Sinns" in seiner strukturellen Entfaltung⁷⁹⁰. Die Integration, so *Smend*, sollte vermeiden, dass der Staat in einzelne Gruppen und Klassen zerfiele und zugleich eine neue Einheit, "einen in lebendiger Entwicklung stehenden Zusammenhang von sozialen und geistigen Faktoren" begründen. Insbesondere den liberalistischen Ansichten stellte *Smend* damit eine "Sinneinheit

⁷⁸²vgl. Sontheimer, Kurt: Anti-demokratisches Denken in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 99.

⁷⁸³ Smend, Rudolf: Verfassung und Verfassungsrecht. In: Staatsrechtliche Abhandlungen, Berlin 1955 (zuerst 1923), S. 124.

⁷⁸⁴Mols, Manfred Heinrich: Allgemeine Staatslehre oder politische Theorie, a.a.O., S. 162 ff.

⁷⁸⁵Dieser Begriff stammt von Mayer, Hanns: Die Krise der deutschen Staatslehre und die Staatsauffassung Rudolf Smends, Köln 1931, S. 60.

⁷⁸⁶Smend, Rudolf: Verfassung und Verfassungsrecht, a.a.O., S. 150.

⁷⁸⁷Rudolf Smend: Verfassung und Verfassungsrecht, a.a.O., S. 155. Weiter bezeichnet Smend den Staat sowohl als eine "zeitlich reale strukturelle Verschränkung" als auch als einen "ideellen zeitlosen Sinnzusammenhang": S. 131, 138.

⁷⁸⁸hierzu Hartmann, Volker: Repräsentation in der politischen Theorie und Staatslehre in Deutschland, a.a.O., S. 256.

⁷⁸⁹Smend, Rudolf: Verfassung und Verfassungsrecht, a.a.O., S. 222.

⁷⁹⁰So die Sichtweise Smends bei Mols, Manfred Heinrich. Allgemeine Staatslehre oder politische Theorie, a.a.O., S. 183.

realen geistigen Lebens" gegenüber, durch die der Staat einen "materialen, um nicht zu sagen soziologischen und teleologischen Gehalt" bekam. Damit erwies es sich als eigentliches Anliegen *Smends*, eine Verfassungslehre zu erstellen, die sich sowohl zum Liberalismus als auch zum staatsrechtlichen Positivismus hin abgrenzte.

Letzteres wurde besonders durch die Hervorhebung der Verfassung gegenüber einfachen positiven Gesetzen deutlich. Die Integration war für *Smend* das eigentliche "Sinnprinzip"⁷⁹¹ der Verfassung. Die Verfassung wurde zur rechtlichen Ordnung des Integrationsprozesses mit der Aufgabe der Einheitsbildung und des diese Einheitsbildung und die Integration fördernden öffentlichen Verhaltens⁷⁹². Diese Integration gewährleistete ein "plebiscite de tous les jours"⁷⁹³, eine tägliche demokratische Legitimation des Staates. Gesellschaftspolitisch stärkte sie damit den "status quo", also die bürgerliche Gesellschaftsordnung. Während in der ersten Zeit der Weimarer Republik noch dem Parlamentarismus die integrative Kraft zugesprochen wurde, kamen *Smend* später zunehmend Zweifel an der Integrationskraft des Parlaments, da sich dessen soziale Zusammensetzung geändert hatte und damit die früher die Integration und Homogenität gewährleistende "nicht in Frage gestellte Wertgemeinschaft" des Parlaments nicht mehr bestand. Die Aufgabe der Integration wurde dann im Denken *Smends* dem Parlament entzogen und auf die Regierung übertragen, weil dort der Staat "sich und sein Wesen bestimmt und durchsetzt"⁷⁹⁴.

Smend hatte mit der Bedeutung der "Integration" einen zentralen Punkt der Verfassungsproblematik hervorgehoben. Doch stand die Integration als der Mittelpunkt seiner Verfassungstheorie zumindest in der späteren Phase der Weimarer Republik, nach der Übertragung der Integrationsaufgabe auf die Regierung, nicht mehr in einer auch die parlamentarische Demokratie unterstützenden Beziehung. Das "Funktionieren" der Verfassungsinstitution, die als für die Integration zuständig angesehen wurde, bedeutete für *Smend* offenbar auch den Erfolg der Integration selbst; aus welchen Gründen die betreffende "Integration" funktionierte, wurde dabei allerdings nicht hinterfragt. Anders lässt es sich nicht erklären, dass die *Bismarcksche* Reichsverfassung als "integrierende Verfassung" angesehen wurde, während der Weimarer Reichsverfassung diese Eigenschaft nicht zukommen sollte⁷⁹⁵. Konnte in der zunächst

⁷⁹¹Smend, Rudolf: Verfassung und Verfassungsrecht, a.a.O., S. 120.

⁷⁹²vgl. Hesse, Konrad: Smend. In: Staatslexikon, a.a.O., Bd. 4, Sp. 1184.

⁷⁹³Smend, Rudolf: Verfassung und Verfassungsrecht, a.a.O., S. 136.

⁷⁹⁴Die Regierung übt eine Staatstätigkeit "mit spezifischer Integrationsaufgabe" aus: Smend, Rudolf: Verfassung und Verfassungsrecht, a.a.O., S. 211.

⁷⁹⁵vgl. Hartmann, Volker: Repräsentation in der politischen Theorie und Staatslehre in Deutschland, a.a.O., S. 258 m.w.N..

von *Smend* vertretenen Stellung des Parlaments als integrierender Faktor noch eine die Demokratie fördernde Struktur gesehen werden, erschien die Integrationsfunktion mit ihrer beliebig möglichen Verlagerung auf andere Verfassungsorgane als der maßgebende, aber auch einseitige Zweck eines Staates, der sich dann nicht mehr notwendigerweise auch einen demokratischen Aufbau zugrunde legen musste⁷⁹⁶.

Auch die Diktatur wurde für *Smend* zu einer durchaus integrierenden Funktion und somit zur Normalität, die sich von anderen integrativen Staatsformen allenfalls graduell unterscheidet⁷⁹⁷. *Smend* setzte dem begrifflichen Denken den Versuch entgegen, geistige Realität gedanklich zu erfassen. So drückte er deutlich aus: "Es ist nicht der Sinn einer Verfassung, 'Entscheidung' im Sinne irgendeines sachlich folgerichtigen politischen Denksystems zu sein, sondern lebendige Menschen zu einem politischen Gemeinwesen zusammenzuordnen"⁷⁹⁸.

Bahnbrechend für die Ausbildung der modernen Demokratietheorie wurde der Ansatz von *Max Weber*. *Weber* hat keine reine Elitetheorie aufgestellt, da sein Volksbegriff tendenziell die gesamte erwachsene Bevölkerung eines Staates umfasst. Damit erweist er sich als Theoretiker, der "Elite-Masse-Beziehungen im Kontext von Konkurrenzkämpfen um Gefolgschaft" diskutiert⁷⁹⁹. Soziologisch legt er durch sein Eintreten für den Parlamentarismus, den Wettbewerb der Parteien am politischen Prozess, zwischen den Parteien und den in Institutionen verfassten Wertsphären der Kultur eine offene Gesellschaft zugrunde. Damit setzt *Weber* sich für die moderne Massendemokratie ein. Auch bei *Max Weber* sind Ansätze zu einer sehr engen Anlehnung des Gesellschaftsbegriffs an das Prinzip der Marktvergesellschaftung erkennbar.

In seinen Politischen Schriften setzte sich *Weber* insbesondere ab 1917 mit zunehmender Intensität für eine Strukturreform der deutschen politischen Institutionen ein. Auch der Versuch, *Webers* "verstehende Soziologie" zumindest als "auch Jurisprudenz" zu bezeichnen, der von der "Reinen Rechtslehre" unternommen wurden⁸⁰⁰, übergang die für das Denken *Webers* wesentlichen und im Vergleich zur "herkömmlichen" Staatsbetrachtung umwälzenden neuen Weisen der Fragestellung zentraler Probleme seiner Epoche: Gerade weil *Weber* Phänomene aufzeigen konnte,

⁷⁹⁶Sontheimer, Kurt: Anti-demokratisches Denken in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 84.

⁷⁹⁷*Smend*, Rudolf: Verfassung und Verfassungsrecht, a.a.O., S. 212; die beschriebene Einschätzung findet sich bei Hartmann, Volker: Repräsentation in der politischen Theorie und Staatslehre in Deutschland, a.a.O., S. 257.

⁷⁹⁸*Smend*, Rudolf: Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht, a.a.O., S. 320 (FN. 15).

⁷⁹⁹Schmidt, Manfred G.: Demokratietheorien, a.a.O., S. 118.

⁸⁰⁰Kelsen, Hans: Der juristische und der soziologische Staatsbegriff, a.a.O., S. 163.

die eine monistisch ausgerichtete Staatsrechtslehre nicht aufzuweisen in der Lage war, konnte mit seiner Sichtweise eine die spätere Entwicklung prägende Wirkung eingeschlagen werden.

Das theoretische Werk *Webers* ist für die Politische Soziologie grundlegend geworden. Die von ihm angelegten Fundamente einer nicht naturalistisch orientierten, aber methodisch fundierten Soziologie, seine in der logisch-systemwissenschaftlichen Begründung der Soziologie bestehende Leistung hat auch für die Politische Soziologie Bedeutung erlangt: Seine Kategorienlehre des sozialen Handelns, seine Herrschaftstypologien und andere begriffliche Konzeptionen, die die Grundlagen seiner Staatstheorie darstellten, wurden die Ausgangspunkte für ein von der Soziologie her bestimmtes Demokratie- und Verfassungsverständnis.

Im Gegensatz hierzu hat die von *Weber* selbst aus seinen eigenen Konzeptionen genährte politische Publizistik Widerspruch erfahren, obwohl gerade sein dort aufzufindendes spezifisch politisches Ethos eine maßgebende Bedeutung für seine Auffassung von Politik darstellt⁸⁰¹. Hier ist vor allem sein Eintreten für das Verfassungsideal einer plebiszitären Führerdemokratie gerügt worden, das allerdings nicht von einer Neigung zur Diktatur, sondern wesentlich von *Webers* politischen, liberal und national geprägten Leitwerten bestimmt war. Es besteht demnach Bedarf, auf die wissenschaftstheoretischen Leistungen und die Stellungnahmen des "politischen Schriftstellers"⁸⁰² *Max Weber* gesondert einzugehen.

Ursprung der wissenschaftstheoretischen Arbeiten *Webers* ist seine Methodik der Typenbildung, die aus seiner im Gegensatz zu dem vom naturalistischen Anspruch geforderten "allgemeinen Theorie" erwächst, die Wirklichkeit in gesetzmäßige Abläufe aufzulösen: "Typen" bedeuten ihm Verallgemeinerungen historisch-individueller Erscheinungen; sie stellen die den Sozialwissenschaften mit ihrem historischen Bezug eigene Begriffsbildung dar. Diese "Typen" sind gedankliche Konstrukte, die durch einseitige Steigerung von Gesichtspunkten vorgenommen werden, Idealtypen, die in der empirischen Wirklichkeit nicht zu finden sind. Ihr Wert liegt in der Möglichkeit, durch ihre Zuhilfenahme die Wirklichkeit näher zu erfassen, als dies ohne sie der Fall wäre.

⁸⁰¹So Zingerle, Arnold: *Max Weber*. In: *Staatslexikon*, a.a.O., Bd. 5, Sp. 898.

⁸⁰²Jaspers, Karl: *Max Weber - Politiker, Forscher, Philosoph*, a.a.O., S. 9.

Damit wird der von *Weber* unternommene Versuch deutlich, von einer naturwissenschaftlich verstandenen Soziologie abzurücken, ohne damit die Soziologie in eine normative Disziplin zu überführen. Dieser Versuch wird schon durch die Beschränkung der Soziologie auf die Analyse des realen Geschehens und auf die Darlegung der empirischen Geltung von Normen deutlich⁸⁰³. Bei *Webers* typologischen Analysen handelt es sich um "den Aufweis der strukturellen Mannigfaltigkeit typisch möglicher und typisch wiederkehrender Formen"; allerdings ist festzuhalten, dass "in der historischen Realität nicht die 'reinen', sondern die empirischen Formen in Erscheinung treten, und über die konkrete Reihenfolge im Geschichtsverlauf kann typologisch keine generelle Aussage gemacht werden"⁸⁰⁴.

Die Kategorienlehre *Webers*, seine verstehende Soziologie, die den Sinnzusammenhang, der durch menschliche Handlungen gestiftet wird, deutend verstehen und ursächlich erklären will, ist durch solche "reinen Typen" charakterisiert⁸⁰⁵. Unter dem Gesichtspunkt der Rationalität als von *Weber* ausgemachtem prägenden Kennzeichen abendländischer Kultur werden die soziologischen Idealtypen der Handlungsorientierung konstruiert: Zweckrationales, wertrationales, affektuelles und traditionales Handeln sind als grundsätzlich differenzierende Kriterien angelegt. Auch weitere Unterscheidungen *Webers* wie affektuelle und traditionale Vergemeinschaftung im Gegensatz zu rationaler Vergesellschaftung bauen hierauf auf. Menschliches Handeln ist für *Weber* ohne einen subjektiven Sinn nicht denkbar; soziales Handeln ist seinem subjektiven Sinn nach auf das Verhalten anderer bezogen, durch diese Bezogenheit in seinem Verlauf mitbestimmt und aus diesem Sinn heraus erklärbar. In Abgrenzung von psychologischen Handlungsbegriffen wird damit die Bedeutung von sozialen Beziehungen, Strukturen, Ordnungen oder Normen für das menschliche Handeln aufgezeigt. Damit wird beispielsweise verständlich gemacht, dass soziale Beziehungskomplexe nicht nur durch die Gegenseitigkeit der Erwartungen, sondern auch durch den Glauben an die legitime Ordnung der Herrschaft aufrechterhalten werden können⁸⁰⁶.

Auch die Formen legitimer Herrschaft werden in "reinen Typen" dargestellt: Die Geltung des positiven Rechts, der Glaube an die Rechtmäßigkeit des Gewohnten als Norm für das Handeln und der personengebundene Glaube an die außeralltäglichen

⁸⁰³vgl. hierzu Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1956, S. 1 f.

⁸⁰⁴Winckelmann, Johannes: *Max Weber - Das soziologische Werk*, in: *Politologie und Soziologie*, Otto Stammer zum 65. Geburtstag, Köln u.a. 1965, S. 381.

⁸⁰⁵Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1956, S. 6.

⁸⁰⁶Die Bedeutung der Handlungslehre für die politische Soziologie heben hervor: Stammer, Otto/Weingart, Peter: *Politische Soziologie*, a.a.O., S. 47.

Qualitäten des Führers werden zu den Motiven für die legale, traditionale und charismatische Herrschaftsform. Die jeweiligen Voraussetzungen der Herrschaftsformen werden von *Weber* ebenfalls angegeben: Die Rationalisierung des Rechts, das unabhängig vom Willen des Herrschers ist, bedeutet die notwendige Grundlage legaler Herrschaft; der Glaube an die Heiligkeit überkommener Ordnungen, an das alltäglich Gewohnte als Handlungsnorm ist der Ursprung der traditionellen Herrschaftsform; charismatische Herrschaft hingegen setzt übernatürliche, übermenschliche Fähigkeiten voraus.

Mit den verschiedenen Herrschaftsformen sind auch unterschiedliche Formen der Verwaltung verknüpft. Ist die legale Herrschaft notwendigerweise mit einer rationalen, bürokratischen Verwaltung verbunden, treten einige Spielarten der traditionellen Herrschaft ohne eigenen Verwaltungsstab, andere mit persönlichen, ständischen oder ebenfalls bürokratischen Verwaltungsformen auf. Die charismatische Herrschaftsform hingegen erhält eine persönliche, ständische oder bürokratische Verwaltung erst, sobald sie vom Außeralltäglichen ins Gewohnte übertragen wird und sich damit ein Erb- oder Amtsscharisma ausbildet.

Die Demokratie lässt sich in die Herrschaftssoziologie *Webers* einordnen. Demokratie ist ein Unterfall von Herrschaft durch Autorität, demnach eine Spielart der Chance, für spezifische Befehle bei einer angebbaren Gruppe von Menschen kraft Befehl und Gehorsampflicht Gehorsam zu finden. Dem entgegengesetzt ist die Herrschaft kraft Interessenkonstellation, die beispielsweise in einer monopolistischen Lage existiert. Unterarten der Demokratie, beispielsweise die plebiszitäre Führerdemokratie, lassen sich in die charismatische Herrschaftsform einordnen. Wahlbeamtentum kann unter die legale Herrschaftsform mit demokratischem Verwaltungsstab eingeordnet werden⁸⁰⁷.

Das in der Kategorienlehre deutlich auftretende Bemühen *Webers* um wertneutrale Konstrukte setzt sich auch in seinen Definitionen von Staat und Politik fort. Der Staat ist für *Weber* ein politischer Herrschaftsverband, der durch ein spezifisches Zusammenhandeln von Menschen entsteht; dieses Zusammenhandeln ist an bestimmten historischen Wertvorstellungen orientiert, die nicht unverrückbar feststehen, sondern variabel sind. *Weber* sieht den Staat als ein konkretes, legal und rational strukturiertes Gebilde, das an den kapitalistischen Modellen orientiert ist, die *Weber* seinen Untersuchungen zugrundelegt und für das als Ausfluss der kapitalistischen Formung das Phänomen der Bürokratisierung das spezifische Merkmal konstituiert. Der Staat ist ein soziales Gebilde, das sich auf dem tatsächlichen Handeln von Individuen aufbaut.

⁸⁰⁷Schmidt, Manfred G.: *Demokratietheorien*, a.a.O., S. 125.

Seine Existenz wird soziologisch durch die Chance konkretisiert, dass diese Handlungen feste Handlungsmuster annehmen und somit in Grenzen voraussehbar werden könnten⁸⁰⁸. Gleichzeitig wird dadurch auch bestimmt, dass der Staat soziologisch zu existieren aufhört, "sobald die Chance, das bestimmte Arten von sinnhaft orientiertem Handeln ablaufen, geschwunden sind"⁸⁰⁹. Konstituiert wird der Staat durch das Mittel der physischen Gewaltbarkeit, dem *Weber* seinen zentralen Begriff der Macht als Chance, bei Anderen Gehorsam zu finden, zugrundelegt. Auch die Politik wird von *Weber* frei von einem Streben nach "richtigem" menschlichem Zusammenleben verstanden; Politik ist nach *Weberscher* Sichtweise Machtpolitik. Allerdings tritt bei *Weber* die auf *Hegel* zurückzuführende Unterscheidung von Staat und Gesellschaft nicht auf; vielmehr hat *Weber* diese Unterscheidung als solche in seiner Soziologie "vielmehr geradezu aufgehoben"⁸¹⁰.

Weber, selbst in seinem Anhängen an das Ideal einer wertfreien Wissenschaft die Unterscheidung von "Sein" und "Sollen" als methodologisches Problem hervorhebend⁸¹¹, geht von einem Pluralismus der Werte aus und will deshalb in seinen wissenschaftlichen Aussagen auf eine Wertsetzung verzichten. Naturrechtliche Grundlagen der rechtsstaatlichen Lehre wurden von ihm in aller Form aufgegeben⁸¹².

Den vielfältigen Auseinandersetzungen um Ideologien und Weltanschauungen innerhalb des Staates begegnete *Weber* mit der Gegenüberstellung der Typen des "Gesinnungsethikers" und des "Verantwortungsethikers". Ohne dass *Weber* sich ausdrücklich zwischen diesen beiden Typen entscheidet, scheint er doch dem verantwortungsvoll und im Bewusstsein seiner Verantwortlichkeit handelnden Politiker den deutlichen Vorzug eingeräumt zu haben. Darin ist die Existenz einer "das Gemeinwesen zusammenhaltenden Güterordnung" und damit eine inhaltliche Annäherung des politischen Denkens *Webers* an den asketischen Typus des Calvinisten gesehen worden⁸¹³. Ein praktischer Wert dieser Überlegungen kann jedoch in dem an den Handelnden gestellten Anspruch gesehen werden, sich bei politischer Tätigkeit weniger von subjektiv-gesinnungsethischen Überzeugungen als von allgemeinverantwortungsbestimmten Überlegungen leiten zu lassen.

⁸⁰⁸Zur Deutung der Handlung als "sinnhaft orientiertes Handeln" vgl. *Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft*, a.a.O., S. 6.

⁸⁰⁹*Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft*, a.a.O., S. 13.

⁸¹⁰Winckelmann, Johannes: *Max Weber - Das soziologische Werk*, in: *Politologie und Soziologie*, Otto Stammer zum 65. Geburtstag, a.a.O., S. 360.

⁸¹¹Hier sind durchaus Parallelen zu Hans Kelsen aufzuweisen: *Bobbio, Noberto: Destra e Sinistra*, a.a.O., S. 112.

⁸¹²*Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft*, a.a.O., S. 502.

⁸¹³Lenk, Kurt: *Klassiker des politischen Denkens*, a.a.O., S. 301.

In seinen publizistischen Arbeiten⁸¹⁴ trat *Weber* für eine plebiszitäre Führerdemokratie ein. Dahinter stand offenbar die im Kaiserreich gemachte Erfahrung der Spannung zwischen Bürokratie und Politik: Mehr und mehr hatte die staatliche Bürokratie die Rolle der verantwortlich handelnden Politiker übernommen. *Weber* wollte diese Spannung durch eine plebiszitär gewählte charismatische Führerfigur lösen, da er den großen gesellschaftlich-parlamentarischen Kräften, dem preußischen Adel, dem Bürgertum und der Arbeiterschaft aus unterschiedlichen Gründen die Eignung zur verantwortlichen politischen Führung absprach.

Dabei stand hinter diesem Konzept der plebiszitären Führerdemokratie nicht die Bevorzugung der Diktatur, sondern im Gegenteil ein im Grunde liberales Ziel, nämlich die Bewahrung individueller Freiheitsspielräume in einer bürokratischen gesellschaftlichen Wirklichkeit. Zwischen dem Bewahren der liberalen Freiheitsräume und der fortschreitenden Bürokratisierung konstatierte *Weber* ebenfalls ein Spannungsverhältnis: Je weiter die rechtliche Ordnung und die Rationalität fortschreiten, desto grösser wird zwar die Rechtsgleichheit unter den Bürgern, aber auch der Verlust an Freiheitsmöglichkeiten. Auch hier optiert *Weber* mit einer liberalen Grundhaltung, wenn er den Menschen die Freiheitsräume gegen die Bürokratie sichern will.

Gegen dieses politische Verfassungsideal *Webers* ist vor allem eingewendet worden, dass die Gefahr eines "Umschlagens plebiszitärer Führerdemokratien in charismatische Despotien" grösser sei als die Entfremdung durch zunehmende Bürokratisierung, zumal aufgrund historischer Erfahrung nachgewiesen ist, dass in totalitären Despotien die Bürokratisierung nicht entfällt, sondern gegenüber der Demokratie noch übersteigert auftritt. Demgegenüber ist jedoch hervorzuheben, dass *Webers* Eintreten für die Führerdemokratie aus einer Mischung von "Erfahrung und Hoffnung" heraus erfolgt ist und die Erfahrungen des Nationalsozialismus in die Theorien *Webers* nicht einfließen konnten. Sicherlich hat er die Verselbständigungskraft eines mächtigen charismatischen Führers auch innerhalb des demokratischen Gefüges unterschätzt, ebenso, wie er die Befähigung demokratischen Wettbewerbs zur Herausbildung kompetenter Führungsstäbe vielleicht überschätzte⁸¹⁵.

Weber hat im "politischen Betrieb" in Deutschland wesentliche Strukturdefekte ausgemacht: Die "Machtlosigkeit der Parlamente", die aus der Bestimmung der Politik

⁸¹⁴Hervorzuheben sind hier vor allem die in der "Frankfurter Zeitung" erschienene Aufsatzreihe "Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland" sowie "Politik als Beruf": Beide sind abgedruckt in: *Weber, Max: Gesammelte politische Schriften*, S. 306-493 sowie S. 505 ff.

⁸¹⁵Schmidt, Manfred G.: *Demokratietheorien*, a.a.O., S. 128.

des Kanzlers und der Regierung durch den Kaiser unter weitgehender Umgehung des Reichstags hervorgeht, führt dazu, dass weder aus dem Reichstag noch aus den Parteien eine zur politischen Führung befähigte Elite heranwächst. Das Parlament erfüllt die Funktion als Stätte der Auslese politischer Führer somit nicht. Aus der Funktionsunfähigkeit des Parlaments resultiert auch das Fehlen eines Korrektivs zum Berufsbeamtentum, das übermächtig wird. Damit übernimmt die im alltäglichen Bereich hervorragend arbeitende Verwaltung auch die von der Politik gestellten Aufgaben, wodurch sie überfordert wird. Politik verkommt damit zur bloßen Verwaltung und wird auf die von *Weber* so genannte "negative Politik" zurückgestuft. Die politischen Parteien sind, im Gegensatz zu den amerikanischen Parteimaschinen, "gesinnungspolitische" Weltanschauungsparteien, die eine klassenpolitische oder konfessionelle Grundlage haben. Dem folgend schotten sich die Berufspolitiker gegen ihre ureigenste Aufgabe, die Konkurrenz und den politischen Kampf, ab. Aus diesen Defiziten folgt nach *Weber* eine "führerlose" Demokratie, die letztlich in einer mittelmäßigen Herrschaft resultiert.

Die spezifische Eigenart des deutschen politischen Denkens in der Kaiserzeit und in der Weimarer Republik war besonders mit einer inneren Ablehnung des Begriffs der "westlichen Demokratien" und der gleichzeitigen Betonung der eigenen politischen Entwicklung Deutschlands verbunden⁸¹⁶.

Ernst Fraenkel hat im Wege der vergleichenden Analyse wesentliche Strukturunterschiede der äußerlich einander so ähnlichen parlamentarischen Regierungssysteme in Deutschland und England aufgezeigt. Dabei hat er insbesondere auf das Spannungsverhältnis zwischen Parlament und Bürokratie hingewiesen, das sich in beiden Ländern von seiner Entstehungsgeschichte her betrachtet geradezu entgegengesetzt entwickelt hat: "In England ist in ein im 17. und 18. Jahrhundert ausgebildetes parlamentarisches Regime im 19. Jahrhundert ein civil service hineingebaut worden; in Deutschland ist über ein im 17. und 18. Jahrhundert ausgebildetes Beamtenregime im 19. Jahrhundert ein Parlament herübergestülpt worden". Damit sind die Unterschiede in der Ausbildung des Patronagesystems und des Beamtenstaates angesprochen. Fraenkel hat es als "Ruhmestitel des deutschen Beamtenstaates angesprochen, dass es "unter seiner Herrschaft zur Bildung von Patronageparteien und zu dem Triumph des 'influence' niemals gekommen ist": Der Stil des deutschen Parlamentarismus ist "von Ehrenmännern entwickelt worden, deren auf Prinzipientreue basierendem Ernst der Gedanke eines politischen Spiels als frivol

⁸¹⁶Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 32.

erschienen wäre". Dem hat Fraenkel bildhaft den parlamentarischen Stil Englands und Frankreichs gegenübergestellt, "der aus dem esprit de corps von Angehörigen der verschiedenen Parlamentscliquen" erwachsen ist, "die sich mit Augenzwinkern und Augurenlächeln zusichern, dass sie Bescheid wissen und den Comment parlamentarischer Solidarität nicht verletzen werden". Und noch deutlicher werdend hat er angefügt: "Der deutsche Parlamentsstil ist weder von zynischen Aristokraten des ancien régime noch von hypokriten Bourgeois des juste milieu gebildet worden, die es verstanden haben, die Regeln des parlamentarischen Betriebes elegant zu handhaben, weil sie Sinn für das spielerische Element im Spiel der parlamentarischen Kräfte besaßen"⁸¹⁷.

Deutschland fehlt diese Entwicklung in seiner Geschichte des Parlamentarismus: "In Deutschland fehlt die Tradition der großartigen Parlamentsdebatten, in denen in offener Feldschlacht um Sieg oder Niederlage einer Regierung gerungen wurde. In Deutschland fehlt die Tradition der Flexibilität der parlamentarischen Taktik auf sich selbst gestellter Abgeordneter"⁸¹⁸. Fraenkel hat darin einen Mangel gesehen, da dem deutschen parlamentarischen System in seinen "Lehrjahren" die Möglichkeit fehlte, sich an einem Parteiensystem zu erproben, "das sich wie kein anderes dazu eignet, Kompromisse abzuschließen, provisorische Lösungen vorzunehmen und prinzipiellen Auseinandersetzungen aus dem Wege zu gehen"⁸¹⁹.

In die direkte Folge dieser Entwicklung stellt Fraenkel auch die Ausbildung der deutschen Prinzipienparteien: Die deutschen Parteien gingen "von der These eines vorgegebenen Gemeinwillens" aus und sahen sich durch den Beamtenstaat "der Möglichkeit beraubt, die abstrakt formulierten Prinzipien ihrer Gesetzgebungsprogramme auf ihre Durchführbarkeit hin zu untersuchen"; damit mussten sie sich "in einen Doktrinarismus verrennen, der auch heute noch als Vorbelastung auf dem deutschen Parlamentarischen System ruht"⁸²⁰.

Fraenkel hat das Spannungsverhältnis zwischen Bürokratie und Parlament in Deutschland noch weiter analysiert: Nach seiner Überzeugung hat die Tatsache, dass die deutschen Parlamente im Gegensatz zum Beispiel USA kaum mit Personalfragen befasst sind und vorwiegend Gesetzgebungsfragen erörtern, wesentlich zur Ausbildung

⁸¹⁷Fraenkel, Ernst: *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 24.

⁸¹⁸ebda.

⁸¹⁹Fraenkel, Ernst: *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 19.

⁸²⁰Fraenkel, Ernst: *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 25.

des Vielparteiensystems beigetragen. Fraenkel greift damit eine von ihm früher aufgestellte These auf, nach der die Behandlung von personalpolitischen Fragen eine zentripetale, diejenige prinzipienpolitischer Fragen eine zentrifugale Wirkung auf das Parteiwesen ausübt; diese These hat er am Beispiel Amerikas eingehend gestützt⁸²¹. Die deutsche Bürokratie habe allerdings darauf bestanden, dass personalpolitische Fragen dem Aufgabenkreis des Parlaments entzogen wurden.

Tatsächlich hat jedoch die Geschäftsordnung des Reichstags der Kaiserzeit dem Parlament die Kontrolle über die Ausführung der von ihm erlassenen Gesetze verwehrt und den offiziellen Kontakt mit Behörden und Sachverständigen faktisch untersagt. Fraenkel erwähnt *Robert von Mohl*, der 1875 darauf hingewiesen hat dass "durch diese Vorschrift dem Reichstag jeder Kontakt mit Außenseitern untersagt und den Ausschüssen die Möglichkeit genommen war, aus dem Nebel grundlegender Diskussionen über abstrakte Prinzipien zur Erörterung von kontroversen empirischen Vorgängen durchzustoßen"⁸²².

Bezeichnend ist allerdings, dass sich die deutschen Parlamente gegen derartige Bestrebungen kaum gewehrt haben. Über die Gründe dieses Verhaltens hat Fraenkel nur Vermutungen anstellen können: Er hat im Bereich des Politischen eine "typisch deutsche" Geisteshaltung ausgemacht, die die Bedeutung von Prinzipien übermäßig betont und zugleich dazu bereit ist, zugunsten der Durchsetzung dieser Prinzipien empirische Erkenntnisse nicht nur zurückzustellen, sondern vollständig zu übergehen. In seinen vermutenden Fragestellungen baut Fraenkel Spannungsbeziehungen auf, die sich jeweils zugunsten der Prinzipien gelöst haben⁸²³. Stattdessen haben es aber weite Kreise der deutschen Nation abgelehnt, sich anders als ein völlig homogenen Volkes dargestellt zu sehen, weil sie nur dadurch "den geringen Grad von Kohäsion verdrängen" zu können glaubten, der in der politischen Realität Deutschlands bestand: "Sie haben den Anblick eines in Parteien und Interessengruppen aufgespaltenen Parlaments gehasst, nicht, weil sie in ihm eine Karikatur, sondern weil sie in ihm ein

⁸²¹Fraenkel, Ernst: *Das amerikanische Regierungssystem*, a.a.O., S. 60. An anderer Stelle hat er dazu bemerkt: "Wenn es sich darum handelt, den Regierungschef zu wählen, einigen sich, wie das Beispiel USA zeigt, die heterogensten Elemente, um an der Ausübung der Macht zu partizipieren; wenn es sich darum handelt, dogmatisch festzulegen, was der wahre Wille der *volonté générale* ist, spalten sich die homogensten Gruppen, um zu vermeiden, dass ihre Dogmen verwässert werden." Fraenkel, Ernst: *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 25.

⁸²²v. Mohl, Robert: *Zeitschr. f. d. ges. Staatsw.*, 1875, 31. Jhrg. S. 39 ff. Zitiert von: Fraenkel, Ernst: *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 26.

⁸²³Fraenkel, Ernst: *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 27.

naturgetreues Abbild ihrer Existenz erblickten, das zu idealisieren ihnen ein Lebensbedürfnis ist"⁸²⁴.

Fraenkel hat unter Berücksichtigung der These, dass "der übersteigerte deutsche Nationalismus eine Überkompensation eines unterentwickelten genuinen Nationalgefühls"⁸²⁵ dargestellt hat, den Antiparlamentarismus in Deutschland als "Indiz für das mangelnde Vertrauen der Nation in ihre innere Geschlossenheit" gewertet. Diese Eigenheit der Entwicklung des deutschen Parlamentarismus ist auch für das Parteiwesen auszumachen. Gerade im Vergleich fällt auf, dass die deutschen Parteien sehr viel früher und intensiver nicht Individual-, sondern Kollektivinteressen vertreten haben, allerdings in einer spezifischen Weise.

Als weiteres spezifisches Merkmal der demokratisch-parlamentarischen Entwicklung Deutschlands hat Fraenkel die Absonderung von der Entwicklung der "westlichen Demokratien" ausführlich dargestellt. Deutschland hat an dem Prozess der "Angleichung englischen und französischen Staatsdenkens und staatlicher Institutionen der beiden Länder", der eines der Kennzeichen der Entwicklung der westlichen Demokratien ist, durchaus teilgenommen, "bevor es die geistigen Brücken zu den westlichen Demokratien abbrach". Diese geistigen Brücken bestanden hauptsächlich in zwei unterschiedlichen geistigen Strömungen Deutschlands, im konservativen und im liberalen Denken: Die konservativen Kreise lehnten sich an England an, weil die englische Vorstellung, dass im Parlament "die verschiedenen 'Interessen' des Landes repräsentiert seien", ihren eigenen ständestaatlichen Neigungen entgegenkam. Die liberalen Kreise, die das Ständewesen durch ein Parlament ersetzen wollten, waren demgegenüber bemüht, "äußerlich" die englischen Institutionen zu imitieren, blieben aber "innerlich französischem Staatsdenken verhaftet"⁸²⁶.

Fraenkels Analyse hat ergeben, dass der Begriff der "westlichen Demokratien" im Deutschland der Kaiserzeit und in der Weimarer Republik "viel zu sehr institutionalisiert" worden ist. Fraenkel sieht dies als Kennzeichen für "die Überwucherung des politischen durch ausschließlich rechtswissenschaftlich orientiertes Denken". Damit weist er auf die Überbetonung eines formal ausgerichteten

⁸²⁴Fraenkel, Ernst: *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 28.

⁸²⁵Die These stammt von Reichmann, Eva G.: *Die Flucht in den Hass*, Frankfurt/Main 1956, S. 178 ff. Zitiert von: Fraenkel, Ernst: *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 28.

⁸²⁶Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 40.

rechtswissenschaftlichen Denkens hin, das für die Entwicklung des deutschen Staats- und Verfassungsdenkens dieser Zeit prägend gewesen ist⁸²⁷.

Deutschland ging dabei noch weiter als das faschistische Italien, das "durch den Rückgriff und Ausbau des Ständewesens die 'westlichen Demokratien' " mit dem "stato corporativo" abzulösen versuchte. Demgegenüber machte nach dem Ende der Weimarer Republik das nationalsozialistische Deutschland "gar nicht erst den ernsthaften Versuch". das italienische Experiment, "dessen innere Unwahrheit allzu offenkundig zutage getreten war", nachzuahmen⁸²⁸.

Wird diese spezifisch deutsche Entwicklung einem Staatsbegriff gegenübergestellt, der nach den von Fraenkel aufgestellten Anforderungen durch die gleichzeitige Berücksichtigung insbesondere soziologischer, rechtswissenschaftlicher und staatsphilosophischer Erkenntnisse gekennzeichnet ist, erweist sich in der Tat die Verkürzung, die das deutsche Staats- und Verfassungsdenken in dieser Zeit erfahren hat. Die Reduzierung des Denkens auf den rechtswissenschaftlichen Ansatz hat dazu geführt, dass die Beschäftigung mit Demokratie "auf die Analyse einer bestimmten Staats- und Verfassungsordnung" beschränkt worden ist⁸²⁹.

Diese spezifisch deutsche Geisteshaltung hat sich von einer "Aversion gegen den Regierungsstil des parlamentarisch regierten Englands und der französischen und amerikanischen Republiken" spätestens mit dem Beginn des Ersten Weltkrieges "in einen weltanschaulich drapierten, die nationale Existenz tangierenden Hass dessen, was man sich als die 'westlichen Demokratien' zu bezeichnen sich angewöhnt hatte", gewandelt⁸³⁰.

Fraenkel hat als wesentliche Merkmale herausgestellt, dass in der Weimarer Zeit Rezession, Arbeitslosigkeit und Unternehmenszusammenbrüche die Massen in den Extremismus und Radikalismus getrieben haben. Diese Angriffe auf die Demokratie von außen her sind auch in der deutschen Verfassungsdiskussion auszumachen⁸³¹.

⁸²⁷Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 35.

⁸²⁸Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 41.

⁸²⁹Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 35.

⁸³⁰Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 36.

⁸³¹Fraenkel, Ernst: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 48.

Diese "äußeren Krankheitssymptome" sind, so ergibt Fraenkels Analyse, in der Bonner Demokratie "fast restlos verschwunden". Dies liegt offenbar wesentlich daran, dass sich die Rahmenbedingungen im "anscheinend krisenfesten Wohlstandsstaat" anders präsentieren als in der Weimarer Zeit: Der "permanente Super-boom", der "Arbeitermangel" sowie der "Dreiparteienstaat", der anstelle der "dreißig oder mehr Parteien" getreten ist, haben die Verfallserscheinungen von Deutschlands Demokratie in den zwanziger und frühen dreißiger Jahren abgelöst; ebenso sind "die totalitären Ideen ... von der Bühne abgetreten" und die "Wirkungslosigkeit der totalitären Ideologien scheint erwiesen". So funktioniert "das parlamentarische System ... reibungslos" und die demokratische Staatsform "wird von niemandem offen bekämpft" und "auch innerlich bejaht", so dass alle "auf dem Boden der Verfassung" stehen⁸³².

Fraenkel stellt demnach als Ausgangspunkt der Demokratiediskussion die "politischen Realitäten der Bonner und der Weimarer Republik" gegenüber. Er geht dabei von folgenden Prämissen aus:

- “1. Wir leben weder in einer Bürgerkriegs- noch in einer bürgerkriegsähnlichen Situation, sondern in einer befriedeten Ordnung.
2. Diese befriedete Ordnung wird im Einklang mit der bestehenden Rechtsordnung und nicht jeweils nach Lage der Sache aufrechterhalten.
3. Die Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt unterliegt - Ausnahmen bestätigen die Regel - ungehinderter Kritik und Kontrolle durch die Öffentlichkeit.
4. Diese Kritik und die Kontrolle wird unter Verwendung von Wertmaßstäben geführt, die generell als gültig anerkannt werden.
5. Der generell als gültig akzeptierte Wertkodex schließt ein:
 - a) Die Anerkennung der Volkssouveränität als Legitimitätsgrundlage der bestehenden Verfassungsordnung.
 - b) Die Unterwerfung unter das Prinzip der Mehrheitsentscheidung.
 - c) Die Respektierung des Prinzips der Gleichheit vor dem Gesetz.
 - d) Die unverbrüchliche Anwendung der Prinzipien der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Unparteilichkeit der Justiz.
 - e) Die Handhabung der Gebote der Fairness bei der Verwendung der Spielregeln, die den Prozess der politischen Willensbildung zu regeln bestimmt sind”⁸³³.

⁸³²Fraenkel, Ernst: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S.49.

⁸³³eibda.

Unter Zugrundelegung dieser Prämissen "kann davon ausgegangen werden", dass "die bestehende Verfassungsordnung den Minimalanforderungen einer funktionierenden autonom-pluralistisch-sozial-rechtsstaatlichen Ordnung entspricht". Jedoch ist damit noch nichts darüber ausgesagt, "wie gut sie funktioniert". Dies hängt nach Fraenkel wesentlich von zwei Faktoren ab: Ob es gelingt, "wirtschaftliche Krisen zu vermeiden" und dadurch das Aufkommen von "Radikalismus" oder "Ideologien" zu verhindern; und von der Verhinderung einer "Spaltung des Geschichtsbewusstseins", die "entscheidend zur Auflösung der Weimarer Republik beigetragen hat"⁸³⁴.

Die politische Diskussion in der Weimarer Republik hat sich nach Fraenkels Auffassung wesentlich darum gedreht, "wer in einer historisch abgeschlossenen Periode recht gehabt hat" und vor allem "erbittert darüber gestritten ..., was eingetreten wäre, wenn die Geschichte einen anderen Lauf genommen und die eine oder die andere Gruppe sich einst mit ihren Ansichten hätte durchsetzen können".

Demgegenüber konstatiert Fraenkel der innenpolitischen Diskussion in der Bundesrepublik, dass sie in einem historischen Vakuum geführt wird, zu dem zwei Faktoren beigetragen haben: Die Verdrängung der deutschen Geschichte durch die "dreifache Katastrophe der Errichtung des nationalsozialistischen Terrorregimes, des Verlustes des zweiten Weltkrieges und der Teilung Deutschlands" korrespondiert mit der Tabuisierung all dessen, "was sich seit dem 30. Januar 1933 abgespielt hat"⁸³⁵.

Gerade für die Bundesrepublik hat Fraenkel als Strukturdefekt der Demokratie das Überhandnehmen einer Haltung angeführt, die "auf das instinktmäßige Gefühl zurückgeht, dass unser Verfassungswesen weitgehend nicht dem entspricht, was man sich unter der Herrschaft einer 'echten' Demokratie vorstellt". Die "öffentliche Meinung" Deutschlands nimmt an einigen denjenigen Merkmalen Anstoß, die wesensmäßige Bestandteile der wesentlichen Demokratien bilden, obwohl sie sich zur Demokratie bekennt⁸³⁶.

Dies liegt nach Fraenkels Überzeugung vor allem an dem eigenartigen Auseinanderfallen von Verfassungssoziologie und Verfassungsideologie in Deutschland: "So getreulich man sich seit langem in Deutschland bemüht hat, englische

⁸³⁴Fraenkel, Ernst: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 50.

⁸³⁵ebda.

⁸³⁶Fraenkel, Ernst: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 52 f.

Verfassungsnormen zu kopieren, so gründlich hat man doch immer wieder die englischen Verfassungsrealitäten verkannt. Es besteht eine Art historisch-politischer 'lag' zwischen dem deutschen Bild des englischen Regierungssystems und seinem Original." So kann Fraenkel auf eine Grundstimmung des deutschen politischen Denkens verweisen: Dort habe sich bis in die Gegenwart "die Vorstellung erhalten", dass das Modell des englischen Parlamentarismus, wie es in dessen angeblich klassischer Periode zwischen 1832 und 1867 in Erscheinung getreten ist, den Parlamentarismus in seiner wahren Gestalt darstelle"⁸³⁷.

Diese "Glorifizierung des englischen Regierungssystems" verschweige oder übersehe jedoch "systematisch" den plutokratischen Charakter, der dem damaligen englischen System zugrundelag; in dieser Periode hat "der Parlamentarismus ... schlechter funktioniert als jemals vorher oder später"⁸³⁸. Somit denkt "der deutsche Vulgärparlamentarismus ... in politischen Kategorien, die nicht der demokratischen ... Periode der englischen Parlamentsgeschichte entsprechen. Sein Bedauern, dass die Parlamentsreden zum Fenster hinaus gehalten werden, anstatt darauf abzielen, fraktionsmäßig ungebundene Parlamentarier zu überzeugen, umzustimmen und gegebenenfalls zu veranlassen, die Regierung zu stürzen, stellt an den demokratischen Parlamentarismus Anforderungen, bei deren Erfüllung er automatisch zusammenbrechen würde." So kommt Fraenkel zu dem Schluss, dass "das kritikbedürftigste Moment des Moment des Bonner Parlamentarismus ... die landläufige Kritik" zu sein scheint, "die an ihm geübt wird: ... Sie verkennt die notwendigerweise repräsentative Natur eines jeden funktionierenden Parlamentarismus und verfälscht seinen Charakter, indem sie ihn plebiszitär zu interpretieren versucht"⁸³⁹.

Fraenkel hat die Beeinflussung des deutschen demokratischen Denkens durch das Modell der französischen Revolutionsverfassung von 1793 untersucht und die provokante These aufgestellt, dass dieses Modell "einen essentiellen Bestandteil sowohl des Vulgärmarxismus als auch gewisser Richtungen innerhalb des extremen Nationalismus gebildet hat, und dass seine Spuren sich selbst im Denken des deutschen Fortschritts aufzeigen lassen.

⁸³⁷Fraenkel, Ernst: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 54 f.

⁸³⁸Zum Beleg für diese These verweist Fraenkel auf: Loewenstein, Karl: Zur Soziologie der parlamentarischen Repräsentation in England nach der großen Reformen. Das Zeitalter der Parlamentsouveränität (1832-1867). In: Beiträge zur Staatssoziologie, Tübingen 1961, S. 160 ff.

⁸³⁹Fraenkel, Ernst: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 55.

Die Eigenheit des deutschen Verfassungsdenkens ist wesentlich mit dem Bild verbunden, das man sich in Deutschland insbesondere seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts von der Institution des Parlaments gemacht hat. Fraenkel hat bei der Analyse dieser Einstellung einzelne besonders kennzeichnende Ereignisse hervorgehoben: Der preußische Verfassungskonflikt, der im Jahr 1866 durch die Indemnitätsvorlage beendet wurde, wurde von *Bismarck* mit "der Legende" verfochten, dass "die Krone als Hüterin des Nationalbewusstseins sich gegenüber den selbstsüchtigen Bestrebungen des Parlaments durchgesetzt hatte"⁸⁴⁰. Im selben Jahr 1866 fand sich *Bismarck* "zwar aus außen- und machtpolitischen Gründen zur Einführung des demokratischen Reichstagswahlrechts bereit", lehnte es jedoch ab, "aus der politischen Gleichberechtigung der Bürger die Konsequenz ihrer sozialen Ebenbürtigkeit zu ziehen". Vielmehr behielt die konstitutionelle Monarchie trotz des nunmehr demokratisch gewählten Reichstags "nur allzu viele Merkmale eines Kastenstaates", was sich wohl am deutlichsten "in ihrer Militärverfassung" aufzeigte. Dadurch, dass die organisierte Arbeiterbewegung mit steigender Tendenz gerade dem Parlament "die Funktion zusprach, ein Instrument des Emanzipationskampfes des Proletariats zu sein", wurde "das Bürgertum dem Parlament" immer weiter entfremdet. Dabei trat, wohl zusätzlich begünstigt durch eine typisch deutsche Betonung der ideologischen Stimmungen, sowohl auf Seiten der Arbeiterschaft als auch auf Seiten des Bürgertums bereits vor dem ersten Weltkrieg eine gegen das demokratisch gewählte Parlament gerichtete Stimmungslage auf"⁸⁴¹.

Diese gegen das Parlament gerichtete Stimmungslage wurde dann durch die Reichstagssitzung vom 4. August 1914 überdeckt, in der sich "die philosophischen Ideen von 1914" symbolisierten. Dabei wurde der Begriff "westliche Demokratien" zu einem "Schlagwort" gewandelt, mit dem "die Staatsideen und staatlichen Institutionen der Mächte, mit denen sich Deutschland im Krieg befand", pauschalisiert wurden, "ohne dass die fundamental wichtigen Unterschiede zwischen englischem, französischem und amerikanischem Demokratiebewusstsein in Rechnung gestellt wurden"⁸⁴².

In der kritischen Beurteilung dieser Stimmung des deutschen Parlamentarismus von 1914 hat Fraenkel hervorgehoben, dass die gedanklichen Parallelen "ohne Unterlass"

⁸⁴⁰Kehr, Eckart: Das Primat der Innenpolitik, Berlin 1965, S. 99. Fraenkel, Ernst: Ursprung der Parlamentsverdrossenheit und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 106.

⁸⁴¹Fraenkel, Ernst: Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 107.

⁸⁴²Fraenkel, Ernst: Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 108.

mit den Idealen von 1789, aber "kaum jemals" mit den Realitäten von 1793 gezogen werden: "Ebensowenig wie in der französischen 'nation une et indivisible' von 1793 ist in der deutschen einheitlichen und unteilbaren Nation von 1914 für Parteien, Gruppen, Partikularinteressen, Kontroversen und Kompromisse Raum. Als Stätte der Akklamation wird das Parlament auf das höchste gepriesen, als Stätte der Deliberation wird es widerwillig geduldet, als Stätte der Konfrontation widerstreitender Meinungen und Interessen wird es unnachlässig abgelehnt". Damit wurde "die Realität eines normal funktionierenden Parlaments als Negation des 'wahren Staates' verworfen"⁸⁴³.

Die Anzeichen der "linksradikalen Parlamentsverdrossenheit" verdichteten sich "unter dem Eindruck der russischen Revolution" bis hin "zu einer Verachtung des Parlaments"⁸⁴⁴.

Für die Zeit nach 1945 hat Fraenkel "fundamental" gewandelte Verhältnisse in Deutschland ausgemacht. War in Deutschland vor 1933 "der kontroverse Sektor des staatlich-gesellschaftlichen Lebens auf Kosten des nicht-kontroversen Sektors so übermäßig ausgedehnt, dass mangels eines ausreichend großen consensus omnium der Parlamentarismus an innerer Desintegration zerbrach, so scheint in der Gegenwart der nichtkontroverse Sektor auf Kosten des kontroversen Sektors so stark angewachsen zu sein, dass mangels ausreichender Spannungen der Parlamentarismus einzutrocknen droht". Dennoch ist "das traditionelle Gefühl der Parlamentsverdrossenheit erhalten geblieben"⁸⁴⁵.

Der einzelne Wähler sei durch den "Siegeszug der Demoskopie" insofern ernüchtert worden, als ihm "vor Augen geführt" wurde, dass die Abgabe seiner Stimme "zwar psychologisch auf seiner freien Wahl" beruhe, aber "soziologisch jedoch determiniert" sei. Die Parteien richteten "ihren Appell an den genormten Wähler". Der Wahlkampf sei "eine Erscheinungsform wissenschaftlich erprobter, manipulierter Reklame"; durch die Wahlkampagnen werde "die Entfremdung der Bürger vom Staat nur noch offenkundiger"; diese Entfremdung trete durch "den zunehmenden Interessenschwund der Partei- und Verbandsbürger an dem inneren Leben dieser Organisationen in Erscheinung"⁸⁴⁶.

⁸⁴³ebda.

⁸⁴⁴ebda.

⁸⁴⁵Fraenkel, Ernst: Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 109.

⁸⁴⁶Fraenkel, Ernst: Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 110.

Fraenkel hat die Ursache der Parlamentsverdrossenheit im Deutschland der fünfziger und sechziger Jahre sehr viel mehr in der Gesellschaft als in den Parteien gesehen. Diese "neu-deutsche Parteiverdrossenheit" könne nur überwunden werden, wenn "die Parteien und Gruppen von innen belebt werden, wenn die Vorurteile gegen Parteien und Gruppen restlos verschwinden und die Funktion des Parlaments klar erkannt wird"⁸⁴⁷.

Die radikal-repräsentative Verfassung der Französischen Revolution von 1791 hat in Deutschland wohl "ihren nachhaltigsten Widerhall" in dem Begriff der Republik bei *Kant* gefunden: "Alle wahre Republik aber ist und kann nichts anderes sein als ein repräsentatives System des Volkes, um im Namen desselben, durch alle Staatsbürger vereinigt, mittelst ihrer Abgeordneten ... ihre Rechte zu besorgen"⁸⁴⁸.

"Die Grundlagen für "das Verständnis des modernen Repräsentationsgedankens" sind von "Burke und Fox, Madison und Hamilton, Mirabeau und Sieyès" gelegt worden; im deutschen Verfassungsdenken ist demgegenüber "der Repräsentativgedanke ... wenig tief verankert"⁸⁴⁹.

Hegel hat in der "Philosophie der Geschichte" die Repräsentation als "eine durch die Größe des modernen Flächenstaats bedingte Modifikation der direkten Demokratie" angesehen. Der Repräsentation liege "das Prinzip der Absolutheit der subjektiven Willen zugrunde"; daher stehe sie "im Widerspruch zu einem auf der Einsicht des allgemeinen Willens aufgebautem Verfassungssystem"⁸⁵⁰. Fraenkel hat "den Umstand, dass im deutschen politischen Denken der Gedanke der Repräsentation nicht tiefere Wurzeln geschlagen hat", als "eine Erscheinungsform der Tragödie des deutschen Liberalismus" gesehen. Zwar hat sich "das deutsche Bürgertum in der Zeit vor der Reichsgründung weitgehend politisch an den parlamentarischen Institutionen und dem 'Ideal' der Selbstverwaltung Englands ausgerichtet" und "die Steinsche Ständeordnung von 1808" "voller Stolz" betrachtet, die "die klassische deutsche Definition eines Repräsentanten" enthält⁸⁵¹.

Diese Ansätze des Bürgertums haben sich jedoch "gesamtpolitisch ... nicht durchzusetzen vermocht". Vielmehr haben weder "die Vertreter des Obrigkeitsstaates" noch "die radikalen deutschen Publizisten und Politiker während des 19. Jahrhunderts

⁸⁴⁷ebda.

⁸⁴⁸Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 134.

⁸⁴⁹ebda.

⁸⁵⁰ebda

⁸⁵¹Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 140.

ein inneres Verhältnis zum Gedanken der Repräsentation gefunden". Diese Gruppen neigten "instinktmäßig ... zu plebiszitären Vorstellungen" und standen "intellektuell .. unter dem Einfluss der radikalen Periode der Französischen Revolution"⁸⁵².

Aber auch innerhalb des Liberalismus sind plebiszitäre Tendenzen aufgetreten: Der Demokrat *Johann Jacobi* habe sich bei der Formulierung des Programms der Demokratischen Partei 1868 für "das imperative Mandat" und den "recall" ausgesprochen, "ohne die ein Volk unter der Kollektivvormundschaft seiner Abgeordneten stehe, die nicht minder verderblich sei als die Einzelvormundschaft eines absoluten Herrschers"⁸⁵³.

Fraenkel hat, was die politische Linke anbetrifft, diese "plebiszitären Neigungen" wesentlich in einem Denken beheimatet gesehen, in dem sich "schier unausrottbare utopische Ideen und Projekte" auffinden ließen. Weniger macht Fraenkel demgegenüber "die Begründer des wissenschaftlichen Sozialismus" für die radikal-plebiszitären Tendenzen verantwortlich; *Marx* und *Engels* hätten sich gegen radikalplebiszitäre utopische "Phantastereien" ausgesprochen, ohne jedoch ihrerseits auch eine "positive Einstellung zum Repräsentativsystem" gefunden zu haben. Fraenkel berichtet, dass *Karl Marx* die Bestimmungen des Gothaer Programms der SPD von 1875, nach denen dem Volk das Recht der direkten Gesetzgebung und der Entscheidung über Krieg und Frieden zustehen sollte, als "Entlehnungen aus dem Programm der Volkspartei und als kleinbürgerlich-demokratische Ideologien" abgetan hat⁸⁵⁴. *Friedrich Engels* hat die entsprechenden Wiederholungen im Erfurter Programm von 1891 als Dinge bezeichnet, "ohne die wir am Ende auch vorankommen". Fraenkel berichtet ferner von dem "lebhaften Widerstand", dem *Karl Kautsky* begegnete, als er in seinem Kommentar zum Erfurter Programm "die direkte Volksgesetzgebung zu bagatellisieren versuchte"; *Kautsky* hat als Reaktion auf diese Kritik eine Schrift veröffentlicht, in der er festhielt, dass "die direkte Gesetzgebung das Interesse von den allgemeinen prinzipiellen Fragen auf konkrete Einzelfragen ablenke" und dies "zur Auflockerung des Gefüges der

⁸⁵²Otto v. Gierke schrieb noch im Jahr 1880: "Die Doktrin Rousseaus blieb auch in diesem Punkt das Evangelium des konsequenten Radikalismus, der bis heute nicht aufgehört hat, mindestens eine Annäherung an das Staatsideal der unmittelbaren Demokratie durch möglichste Abschwächung des Repräsentativprinzips zu erstreben." v. Gierke, Otto: *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien*, 4. Ausg., Breslau 1929, S. 223.

⁸⁵³Fraenkel, Ernst: *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 141.

⁸⁵⁴*Marx, Karl: Randglossen zum Programm der deutschen Arbeiterpartei*. In: *Marx, Karl/Engels, Friedrich: Ausgewählte Schriften*, Band 2, a.a.O., S. 25.

bestehenden Parteien und zu einer Verschärfung der Parteigegensätze" führe, was beides "gar nicht im Interesse der Sozialdemokratie" liege⁸⁵⁵.

Fraenkel hat zudem hervorgehoben, dass *Marx* bereits in seiner Schrift "Bürgerkrieg in Frankreich" die Struktur des Rätensystems der französischen Kommune des Jahres 1871 dargestellt hat und dabei ausführte, dass sich die Kommune, "wesentlich eine Regierung der Arbeiterklasse", grundlegend von den bisherigen Herrschaftsformen unterschied, in denen "die Regierung unter parlamentarische Kontrolle gestellt wurde, d. h. unter die direkte Kontrolle der besitzenden Klasse"⁸⁵⁶. Damit hat *Marx* einen Unterschied zwischen "Vertretungskörperschaften" und "Parlamentarismus" ausgemacht: "Arbeitende Körperschaften" sollten die parlamentarischen Körperschaften ersetzen. *Engels* hat den Staat ohnehin "dazu verurteilt, abzusterben", sobald er "wirklich als Repräsentant der ganzen Gesellschaft" auftreten würde und damit den Begriff des "freien Volksstaats" als eine leere Phrase angesehen⁸⁵⁷.

Lenin hat später "diese Komponente des Marxismus neu belebt", als er forderte, dass eine "Rückkehr zum primitiven Demokratismus für die Zeit des Übergangs vom Kapitalismus zum Sozialismus unumgänglich" sei: "Die magische Formel 'alle Macht den Räten' gab der Enttäuschung am Repräsentativsystem und der Sehnsucht nach einer plebiszitären Herrschaft Ausdruck"⁸⁵⁸.

Als sich die Väter der Weimarer Verfassung mit der Struktur der westlichen Demokratien beschäftigten, ließen sie sich "maßgeblich von den Vorstellungen leiten ..., die sie von außerdeutschen demokratischen Verfassungssystemen besaßen", zumal sie sich "auf eine deutsche Tradition" demokratischer Verfassungen nicht berufen konnten. Dabei sollte es "sich zum Verhängnis der Weimarer Republik auswirken, dass das Bild ... schief war", das sich die Verfassungsväter von den westlichen Demokratien gemacht hatten⁸⁵⁹.

Die grundsätzliche Kritik, die Fraenkel an den Vätern der Weimarer Verfassung übt, bezieht sich darauf, dass sie "ausschließlich die Verfassungsnormen" berücksichtigten und "die Verfassungswirklichkeit" der Länder, die sie als Beispiele heranzogen, "völlig" vernachlässigten. *Hugo Preuss*, der eigentliche Schöpfer des ersten Entwurfes der

⁸⁵⁵So das Resumée bei: Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 142.

⁸⁵⁶Marx, Karl/Engels, Friedrich: Ausgewählte Schriften, Band 1, a.a.O., S. 491 ff.

⁸⁵⁷Marx, Karl/Engels, Friedrich: Ausgewählte Schriften, Band 2, a.a.O., S. 139.

⁸⁵⁸Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 143.

⁸⁵⁹Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. in: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O, S. 144.

Weimarer Reichsverfassung, plädierte für das parlamentarische und gegen das präsidentielle Regierungssystem mit der Begründung, "dass das in den USA herrschende 'dualistische System zu einer geistigen Verarmung und politischen Verödung des Kongresses' geführt habe"⁸⁶⁰. Damit hatte *Preuss* aber ausschließlich die rechtliche Seite der amerikanischen Verfassung berücksichtigt: " Es blieb *Preuss* jedoch verborgen, dass der politische Einfluss eines Parlaments keineswegs ausschließlich davon abhängig ist, dass die Regierung durch ein Misstrauensvotum gestürzt werden kann". Dabei hält *Fraenkel Preuss* zugute, dass er, "in der Rechts- und Geschichtswissenschaft der Bismarck-Periode aufgewachsen und beheimatet", von "dem Anliegen" einer echten Politischen Soziologie "überhaupt nichts" wusste⁸⁶¹.

Preuss übersah die überbetonte Machtstellung des Reichspräsidenten, die sich aus der Kombination des plebiszitär gewählten Präsidenten, dem das Recht zur Parlamentsauflösung zustand, und dem mit der Möglichkeit eines Misstrauensvotums ausgestatteten Parlament ergeben musste⁸⁶². Die Väter der Weimarer Verfassung "haben sich keine Gedanken darüber gemacht, ob durch ihre verfassungsrechtlichen Konstruktionen das Parlament nicht etwa übermäßig politisch geschwächt werde; sie litten unter dem Alptraum, dass es zu einem Parlaments-Absolutismus kommen könnte". Deshalb glaubten sie, "nur durch Verstärkung der plebiszitären Komponente des Regierungssystems ... den Gefahren eines unechten Parlamentarismus entgehen und die Begründung einer 'wahren Parlamentsregierung' ermöglichen zu können". Dem "empirischen Volkswillen" sollte "eine tunlichst große Wirkungsmöglichkeit" eröffnet werden⁸⁶³.

In den Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung wurde die Unterscheidung "zwischen echter und unechter Parlamentsregierung" zugrundegelegt. Auch das französische Regierungssystem wurde "einer vernichtenden Kritik" unterzogen, weil "infolge der parlamentarischen Wahl des Präsidenten das Parlament 'eine volle Omnipotenz erlangt habe' ". Der französische Parlamentarismus wurde "als völlig entartet" bezeichnet, weil "infolge des Fehlens eines präsidentialen Auflösungsrechts

⁸⁶⁰*Preuss, Hugo: Staat, Recht und Freiheit, Tübingen 1926, S. 386; zit. nach: Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 144.*

⁸⁶¹*Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 144.*

⁸⁶²*ebda.*

⁸⁶³*Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 146.*

'die Demokratie' nach den Wahlen gar keinen Einfluss mehr habe"⁸⁶⁴. *Preuss* hat diese Einstellung unterstützt; für ihn war "die Vorstellung, dass das Parlament den jeweiligen empirischen Volkswillen zu reflektieren habe, und im Falle einer Divergenz zwischen Parlaments- und Volkswillen eine Auflösung des Parlaments stattzufinden habe", ausschlaggebend. *Preuss* setzte die "Repräsentation des Volkes mit Reflexion der Volksstimmung" gleich und "sprach damit dem Parlament das Recht ab, auch gegen das Volk recht zu haben". Damit verlagerte sich "automatisch der Schwerpunkt der Repräsentation vom Reichstag auf den Reichspräsidenten"⁸⁶⁵.

Fraenkel hat aber herausgestellt, dass die Unterscheidung von "echter" und "falscher" Demokratie ihrer Tendenz nach "mit dem politischen Denken der Politiker aller Parteien (mit Ausnahme eines Flügels der USPD) in zwei Punkten" übereinstimmte: "In der offen ausgesprochenen These, dass das Parlament den empirischen Volkswillen reflektieren und der stillschweigenden These, dass der Chef der Exekutive den hypothetischen Volkswillen repräsentieren solle". Besondere Bedeutung gibt Fraenkel dabei einem Buch von *Robert Redslob* bei: *Redslob* hat in seiner Schrift "Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und unechten Form" aus dem Jahr 1918 behauptet, dass "die von ihm empfohlene 'Parlamentsregierung in ihrer wahren Form' dem englischen Regierungssystem entspreche und dies mit der These gestützt, dass "der englische Monarch ein selbständiges Auflösungsrecht besitze". Diese These ist jedoch nicht zutreffend gewesen⁸⁶⁶. Fraenkel hat nachgewiesen, dass sich *Redslob* "bei Entwicklung seiner Theorie, eine unabhängige Instanz müsse die Autorität besitzen, durch Einschaltung plebiszitärer Kräfte Missbräuche einer Repräsentativverfassung zu korrigieren", stark an französischen Vorbilder aus der Zeit der großen Revolution und nach dem Staatsstreich des *Louis Napoleon* orientiert hat: Er hat sich "an *Cazalès* angelehnt und *Prévost-Paradol's* Doktrinen unkritisch übernommen. Er hat übersehen, dass unmittelbar nach Erscheinen des Werkes 'La Nouvelle France' kein Geringerer als *W. Bagehot* in der Einleitung zu der französischen Ausgabe seines Buches 'The English Constitution' erklärt hat, dass es in England so etwas wie eine königliche

⁸⁶⁴ebda. Fraenkel zitiert den für die Ausarbeitung des Kapitels "Der Reichspräsident" verantwortlichen Abgeordneten *Abläss*, aus: Verfassunggebende deutsche Nationalversammlung, Aktenstück Nr. 391, S. 231 ff.

⁸⁶⁵Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 147.

⁸⁶⁶ebda.

Auflösung nicht gäbe; er hat die Möglichkeit einer solchen Auflösung als einen Keulenschlag bezeichnet"⁸⁶⁷.

Die geschilderten, der Verfassung der Weimarer Republik zugrundeliegenden Vorstellungen des Verfassungsdenkens hat Fraenkel einer vernichtenden Kritik unterzogen: "Robert Redslob ist dafür verantwortlich, dass im Jahre 1919 nicht die englische Verfassung, sondern die Glosse rezipiert worden ist, die französische Monarchisten zu ihr geschrieben haben"⁸⁶⁸.

Den Begriff der öffentlichen Meinung hat Fraenkel sowohl theoretisch als auch vergleichend untersucht. Er hat dabei die Entwicklungslinien im deutschen Verfassungsdenken nachgezeichnet. Die ersten "Ansätze zu jener Wechselwirkung von Parlament und öffentlicher Meinung ..., die zu den kennzeichnendsten Merkmalen des modernen demokratischen parlamentarischen Regierungssystems gehören", findet Fraenkel im Denken von *Friedrich Julius Stahl*, der in den Reichsständen "das bedeutendste und berufenste Organ der öffentlichen Meinung" gesehen hat und ihnen die Aufgabe zuwies, "die Regierung zu nötigen, sich an ihnen zu erproben". Auch hier fehlt jedoch noch die Einstellung, "der öffentlichen Meinung ein bindendes Urteil über die Qualifikation eines Staatsmannes zuzugestehen"⁸⁶⁹.

Erst im Lauf der Revolution von 1848 "wurde es offenkundig, dass die Diskussion im Parlament nicht zuletzt dazu berufen ist, eine Diskussion in der öffentlichen Meinung hervorzurufen, die ihrerseits geeignet ist, auf die Parlamentsdiskussion zurückzuwirken". Das Parlament, so stellte sich heraus, lebt "von der Diskussion", die aber nicht "auf die parlamentarische Diskussion beschränkt" ist⁸⁷⁰.

Deutschland hat nach der Auffassung Fraenkels "mit ebenso viel Unverständnis wie Verachtung" auf diejenigen Länder herabgesehen, die Parteien hervorgebracht haben, die kein weltanschauliches Fundament besitzen und "ausschließlich an der Erringung der Macht interessiert sind". Insbesondere die amerikanischen Parteien wurden stark kritisiert⁸⁷¹.

⁸⁶⁷Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 148.

⁸⁶⁸Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 149.

⁸⁶⁹Fraenkel, Ernst: Parlament und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 153.

⁸⁷⁰ebda.

⁸⁷¹Fraenkel, Ernst: Parlament und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 163.

Das deutsche politische Denken ist auch "heute noch weitgehend" geneigt, die englische Regierung "als einen Exekutivausschuss des Parlaments" anzusehen. So glaubt man "auch heute noch, das bedeutsamste Merkmal der englischen Verfassung" sei "in der Kontrolle der Exekutive durch die Legislative zu finden". Fraenkel sieht den Grund hierfür in dem Buch von *Walter Bagehot* über die englische Verfassung aus dem Jahr 1867, von dessen Vorstellungen sich "die moderne englische Politologie ... längst abgewandt hat", da sie "die außerrechtlichen Komponenten Partei und öffentliche Meinung nicht ausreichend in Rechnung stellen"⁸⁷².

Fraenkel verweist demgegenüber zur Untermauerung der soziologischen Sichtweise der Politikwissenschaft auf den Rechtsphilosophen *Gustav Radbruch*, der die Aufdeckung des Spannungsverhältnisses zwischen "rechtlicher Konstruktion und sozialer Wirklichkeit" als "eine der wesentlichen Funktionen der Geschichtsphilosophie bezeichnet" hat; Fraenkel sieht darin "die Voraussetzung zu jeder schöpferischen Rechtspolitik"⁸⁷³.

Carl Schmitt hat in einer Analyse des englischen Regierungssystems die Prinzipien der Diskussion und der Öffentlichkeit als "verschimmelt" bezeichnet⁸⁷⁴. *Schmitt* setzte "ein Parlament ohne feste Parteien und ein parlamentarisches Regierungssystem ohne Fraktionsdisziplin als absolut gültigen Maßstab voraus"⁸⁷⁵.

Die staatsrechtlichen Überlegungen der Weimarer Zeit zur Homogenität⁸⁷⁶, zur Integration⁸⁷⁷ oder zur Basis gemeinschaftlicher Anschauungen⁸⁷⁸ erfassen damit das gleiche Problem, geben aber ganz unterschiedliche Lösungsvorschläge. Bei *Heller*, *Schmitt* und *Smend* erweist sich trotz aller Unterschiede ihrer Konzeptionen die Richtigkeit der soziologisch empirisch belegbaren Erkenntnis, dass eine staatliche Einheit ohne die Existenz eines Mindestmaßes gesellschaftlicher Gemeinsamkeit nicht bestehen kann; von dieser Erkenntnis aus wird in den Staatstheorien versucht, gesellschaftliche Konflikte einzuebnen.

⁸⁷²Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 166.

⁸⁷³Fraenkel, Ernst: *Die politische Bedeutung des Arbeitsrechts*. In: *Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus*, a.a.O., S. 65.

⁸⁷⁴Schmitt, Carl: *Die geistesgeschichtlichen Grundlagen des heutigen Parlamentarismus*, a.a.O., S. 12.

⁸⁷⁵Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 168 f.

⁸⁷⁶Carl Schmitt und Hermann Heller

⁸⁷⁷Rudolf Smend

⁸⁷⁸Ernst Fraenkel

Fraenkels Konzept der dialektischen Demokratie steht dabei in recht naher Beziehung zu *Hellers* Theorie des integrativen Staates, durch die die außerhalb stehende Arbeiterschaft in den staatlichen Organisationszusammenhang integriert werden sollte⁸⁷⁹. Während *Heller* aber in dem übereinstimmenden Interesse an dem abstrakten gesellschaftlichen Organisationszusammenhang "Staat" eine reale Interessenidentität sah, zu deren Erkenntnis die Arbeiterschaft erst gebracht werden müsse, betonte Fraenkel den ideologischen Charakter einer "Basis" staatlicher Einheit, die nur solange halten könne, "wie die proletarischen Massen nicht zum Klassenbewusstsein erwacht sind"⁸⁸⁰. Damit zeigt sich der unterschiedliche Ansatzpunkt beider Theorien: Während *Heller* davon ausgeht, dass die Einheit eines demokratischen Staates nicht auf dem Gegensatz um ihre Interessen wissender Klassen beruhen kann, will Fraenkel den Beweis aufstellen, dass die Einheit der Demokratie trotz und gerade wegen der Existenz eines "ausreichend starken" Proletariats möglich ist, das "klassenbewusst" und politisch aktiv⁸⁸¹ ist: Demokratie soll nach Fraenkels Theorie also ohne Integration zwischen den antagonistischen Gesellschaftsklassen möglich sein, "ohne dass die Arbeiterschaft ihre autonomen Interessen preisgeben muss"⁸⁸².

Fraenkel steht in der Formulierung mancher Passagen *Otto Kirchheimer* nahe, der "ein relatives Gleichgewicht der Klassenkräfte" annahm, "in dem die eine Klasse nicht mehr stark genug, die andere noch nicht stark genug ist, an der Ausschließlichkeit ihres politischen Systems festzuhalten"⁸⁸³. *Kirchheimer* verstand damit demokratische Stabilität als Resultat eines taktischen Kompromisses, nicht als Ergebnis einer Integration. Auch Fraenkel definiert in ähnlicher Weise die dialektische Demokratie als den "Versuch des Paktierens auf der Grundlage des Gleichgewichts der Klassen"⁸⁸⁴.

Fraenkel sieht demgegenüber trotz der Anklänge an die Konzeption *Kirchheimers* die Basis gemeinschaftlicher Anschauungen in Gemeinsamkeiten inhaltlicher und prinzipieller Natur. Diese "Basis" stellt demnach eine zusätzliche selbständige Bedingung der Demokratie und der Einheit des Staates dar, nicht nur die Einsicht in die Unvermeidlichkeit von Kompromissen: Die dialektische Demokratie ist durch den ersten Teil der Verfassung "fixiert", der Grundrechtsteil bezieht sich auf die

⁸⁷⁹Blau, Joachim: Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 259 ff.

⁸⁸⁰Fraenkel, Ernst: Die Staatskrise und der Kampf um den Staat. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 182.

⁸⁸¹ebda.

⁸⁸²Blau, Joachim: Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik, a.a.O., S. 264.

⁸⁸³Kirchheimer, Otto: Zur Staatslehre des Sozialismus und Bolschewismus, a.a.O., S. 35. Ders., Bedeutungswandel des Parlamentarismus, a.a.O., S. 63.

⁸⁸⁴Fraenkel, Ernst: Die Staatskrise und der Kampf um den Staat. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus, a.a.O., S. 182.

gemeinsame Basis: "Eine dialektische Demokratie, wie sie der erste Teil der Verfassung vorsieht, ist nur solange möglich, wie eine Garantie dafür gegeben ist, dass ein Minimum von Gemeinsamkeiten im sozialen Leben des Volkes, das zu einem Staat zusammengefasst ist, vorhanden bleibt"⁸⁸⁵. Fraenkel beruft sich für diese These auf *Alfred Weber*, der den Bestand der "staatlichen Einheit" gerade davon abhängig gemacht hatte, dass neben den "allgemeinen Staatsinteressen" alle "Sonderinteressen" "illegitimisiert" werden. Damit setzte *Alfred Weber* ein wertendes übergreifendes Gemeinwohl voraus, dessen Verwirklichung von jedem bei seinen Aktionen angestrebt werden muss⁸⁸⁶. Damit ist jedoch herausgestellt, dass sich Fraenkel nicht auf einen "taktischen Kompromiss" beschränken wollte.

Demgegenüber hat Fraenkel zu dem neo-sozialistischen Kreis um *Adolf Löwe*, *Carl Mennicke*, *Alexander Rüstow*, *Paul Tillich*, *Arnold Wolfers* und *Eduard Heimann*, der um 1926 in Berlin arbeitete, offenbar keinen direkten Zugang gehabt. Einige dieser Namen werden erst in Fraenkels Werk nach der Emigration sichtbar. Diese religionsphilosophisch-soziologischen Arbeiten, deren geistige Zusammenhänge auch auf die dialektische Theologie *Karl Barths* gestützt wurden, hatten fast durchweg einen humanistischen Hintergrund, der auf Einsicht, Willen, Sittlichkeit und Ideale des Menschen baute und sich damit von dem Glauben *Marx'* an eine "übergreifende, geheimnisvolle Macht, die über dem Menschen, nicht außerhalb seiner, sondern durch ihn hindurch wirkt", deutlich abhob⁸⁸⁷. Gerade *Heimann* hatte in seiner Schrift "Die sittliche Idee des Klassenkampfes" das Wesen des Klassenkampfes als einen emotionalen, menschlichen Vorgang erfasst⁸⁸⁸.

Zum deutschen Verfassungsdenken gehört auch die Analyse der Rolle der SPD, deren politische Zielvorstellungen Ernst Fraenkel in der Zeit der Weimarer Republik geradezu unverbrüchlich unterstützt hat⁸⁸⁹. Dabei wurde der in der SPD vorhandene Zwist nur allzu oft überdeckt. Diese innere Gespaltenheit der SPD, die in der Weimarer Republik offen zutage tritt, lässt sich bereits in die Zeit der Gründung des Vorläufers der Partei, der Sozialistischen Arbeiterpartei Deutschlands (SAP) 1875 zurückverfolgen; deren Gothaer Programm fand wegen der Verwaschenheit und Unklarheit in *Karl Marx* seinen

⁸⁸⁵Hierzu Fraenkel, Ernst: Um die Verfassung. In: Zur Soziologie der Klassenjustiz, a.a.O., S. 84.

⁸⁸⁶Hierzu Weber, Alfred: Die Krise des modernen Staatsgedankens in Europa. Berlin u.a. 1925, S. 145, 169 ff.

⁸⁸⁷Heimann, Eduard: Nachwort. In: Die sittliche Idee des Klassenkampfes und die Entartung des Kapitalismus, Berlin o.J., S. 94.

⁸⁸⁸Heimann, Eduard: Die sittliche Idee des Klassenkampfes und die Entartung des Kapitalismus, a.a.O., S. 44.

⁸⁸⁹Zur Rolle der SPD: Flechtheim, Ossip K.: Die Anpassung der SPD 1914, 1933 und 1959. In: Politologie und Soziologie, Otto Stammer zum 65. Geburtstag, a.a.O., S. 182 ff.

stärksten Kritiker. Die Wurzeln der SAP sind ihrerseits in zwei unterschiedlichen politischen Grundüberzeugungen zu suchen, die wesentlich an den Personen *Karl Marx* und *Ferdinand Lassalle* festgemacht werden können⁸⁹⁰. Beeinflusst vor allem von *Louis Blanc* hatte *Ferdinand Lassalle*, der größte aller sozialistischen Agitatoren⁸⁹¹, mit der Gründung des Allgemeinen Deutschen Arbeitervereins (ADAV) 1863 den Anfang der organisierten deutschen politischen Arbeiterbewegung gesetzt. Demgegenüber stand die von *Wilhelm Liebknecht* und *August Bebel* 1869 gegründete Sozialdemokratische Arbeiterpartei (SDAP) auf dem Boden des internationalen Sozialismus und des Klassenkampfes; sie orientierte sich an der politisch-ideologischen Basis des revolutionären Marxismus.

Der Streit zwischen "Lassalleanern" und "Marxisten" beherrschte in der Folge die Diskussion in der Sozialdemokratie. Vor allem unter dem Einfluss der Sozialistengesetze *Bismarcks* setzten sich die Marxisten durch. Nach der Wiederbegründung als Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) im Jahr 1890 erhielt die Partei ihr von *Karl Kautsky* entworfenes Erfurter Programm, in dem sie sich "eindeutig zum Marxismus" bekannte⁸⁹². In der Praxis setzte sich aber trotz Verurteilung durch die Theoretiker immer mehr eine reformistische Politik durch, die die Theorie der Revolution überlassen und sich in der politischen Praxis auf die Reform beschränken wollte⁸⁹³. Diesen Bruch zwischen revolutionärer Theorie und nichtrevolutionärer Praxis versuchte die gemäßigte sozialreformerische und revisionistische Richtung *Eduard Bernsteins* zu überwinden. *Bernstein* schlug daher vor, die SPD auch in der Theorie in eine demokratisch-sozialistische Reformpartei umzuwandeln. Diesem Weg *Bernsteins* folgte die Mehrheit des Parteitags in Hannover 1903 jedoch nicht⁸⁹⁴.

Nach dem Eindruck der totalitären Diktaturen hat sich das deutsche Verfassungsdenken der Nachkriegszeit in sehr viel stärkerem Masse wieder dem liberalen Verfassungsstaat

⁸⁹⁰Bereits hier zeigt sich der Gegensatz: "Lassalles Proletariat ist ein demokratischer, kleinbürgerlicher Begriff. Marx's Konzept ist umstürzlerischer Es ist der Gegensatz von Reform und Revolution, demokratischem Sozialismus und Volksdemokratie". Hierzu und zu der ausgesprochen schwierigen persönlichen Beziehung Lassalle-Marx, die zum Ende hin von einer gegenseitigen "Unaufrichtigkeit" und "Doppelzüngigkeit" gekennzeichnet wird, wobei ausfallende Extreme vor allem auf der Seite von Marx zu suchen sind: Raddatz, Fritz J.: *Karl Marx*, a.a.O., S. 265 f., 268.

⁸⁹¹Diese Wertung stammt von: Fraenkel, Ernst: *Aussichten einer deutschen Revolution*. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): *Reformismus und Pluralismus*, a.a.O., S. 277.

⁸⁹²Schultes, Hedwig: *Sozialistische Bewegung als Antwort auf die soziale Frage*. In: Schultes, Friedrich (Hrsg.): *Geschichte*, a.a.O., S. 160.

⁸⁹³vgl. die Darstellung von: Schultes, Hedwig: *Sozialistische Bewegung als Antwort auf die soziale Frage*. In: Schultes, Friedrich (Hrsg.): *Geschichte*, a.a.O., S. 160 f.

⁸⁹⁴ebda.

und seiner Neubestimmung im demokratischen und sozialstaatlichen Sinn zugewandt. Die Verfechter des Pluralismuskonzeptes gehen davon aus, dass unter der Voraussetzung, dass die vorrangige Wahrnehmung des eigenen Nutzens zur menschlichen Natur gehört, nicht die Homogenität des Denkens und Wollens, sondern die möglichst vollständige Repräsentation der verschiedenen gesellschaftlichen Interessen- und Meinungsströmungen das Ziel aller Politik ist. Dahinter steht auf der rechts- und staatsphilosophischen Ebene ein Demokratieverständnis, das die Demokratie gerade aus der Unentscheidbarkeit der Wahrheit und der prinzipiellen Gleichwertigkeit aller Meinungen und Interessen herleitet. Dabei geht auch Fraenkel von der Bindung des Grundgesetzes an die normativen Aussagen der allgemeinen Menschenrechte und des Grundrechtskataloges aus. Die liberalen Freiheitsrechte erscheinen an das Wohl der Allgemeinheit gebunden und begrenzen damit den Handlungsspielraum des einzelnen. Dabei ist im Bonner Grundgesetz, ähnlich wie in der Verfassung der Vereinigten Staaten, die Sozialbindung der Grundrechte eher zurückhaltend normiert.

Die Kritik an der Pluralismustheorie, die seit Ende der 60er Jahre geführt wurde, hat auch innerhalb des Pluralismuskonzeptes zu Veränderungen geführt. So hat beispielsweise *Hans Kremendahl* vorgeschlagen, "weder den Begriff des a-posteriori-Gemeinwohls noch das Bild der Resultante länger (zu) verwenden" und weiter die These von der regulativen Idee nur noch als "Gemeinwohlsuche" aufzufassen⁸⁹⁵.

Von der Pluralismuskritik wurde vornehmlich ins Feld geführt, dass die Annahmen des Pluralismus wie beispielsweise die harmonistische Ausgangsposition von der Interessenneutralität des Staates, die These vom Trend zur politischen Mitte oder die Unterstellung, dass Gleichgewicht Stabilität bewirke, tatsächlich allzu oft "der ideologischen Verschleierung oder Zementierung von Dominanzverhältnissen" dient⁸⁹⁶.

Demgegenüber ist das Verfassungsdenken der 1989 untergegangenen DDR mehr von einem nicht inhaltlich, aber in der Struktur an das "Freund-Feind-Denken" *Carl Schmitts* erinnernden grundsätzlichen Hass auf Kapitalismus und westlichen Imperialismus geprägt worden. Die Reaktion der DDR-Forschung auf die antikommunistische Demokratieforschung der Bundesrepublik bestand in einer einseitigen ideologischen Polemik, die sich gleichwohl als "kritisch" und

⁸⁹⁵Kremendahl, Hans: *Pluralismustheorie in Deutschland*, a.a.O., S. 451.

⁸⁹⁶Nissen, Hans-Peter/Haufe, Gerda/Schultze, Rainer-Olaf: *Gleichheit*. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Politische Theorien*, a.a.O., S. 162.

"fortschrittlich" verstand⁸⁹⁷. Noch in einer Nachlese auf die "Verbindlichen Leitlinien" der "Kommunismus- und DDR-Forschung" wird der Begriff "Totalitarismus" nicht der Demokratie gegenübergestellt, sondern "faktisch auf den Faschismus beziehungsweise Nationalsozialismus" beschränkt. Kritik am Kommunismus wurde demgegenüber als "innen- und außenpolitische Feinderklärung" verstanden⁸⁹⁸. Verbunden damit war das auch wissenschaftlich gefestigte Vertrauen in den Fortbestand des kommunistischen Systems, dessen Untergang angeblich 1987/88 "niemand vorhersehen" konnte⁸⁹⁹.

⁸⁹⁷Hierzu Geiss, Imanuel: Anti-Antikomunismus auf dem Trockenen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 281 vom 02.12.1995, S. 8.

⁸⁹⁸Glaessner, Gert-Joachim: Totalitarismus: Reflexionen zu einer säkularen Herausforderung. In: Kommunismus-Totalitarismus-Demokratie, Kap. 3.

⁸⁹⁹e**bd**a.

Die deutsche Verfassungsrealität

Dem Kaiser des Heiligen Römischen Reichs hatten bereits seit dem Wandel des Reichs vom Lehens- zum Ständestaat immer weniger Hoheitsrechte zugestanden. Mit dem Aufstieg größerer Mächte im Reich verminderte sich seine Position mehr und mehr zu einem nur noch theoretischen Anspruch. Aber auch die ständestaatlichen Ordnungen waren mit der Zeit zu historisch bedeutsamen, aber faktisch machtlosen Institutionen geworden und sahen sich auf eine lokale oder regionale Ebene zurückgedrängt.

In der Ordnung des mittelalterlichen Ständestaates hatten noch zwei Repräsentationen bestanden: Die Repräsentation der Gesamtinteressen lag bei der Krone, die Repräsentation der Einzelinteressen lag bei den Ständen. Im Absolutismus beanspruchten die Herrscher die unbeschränkte und ungeteilte Staatsgewalt in ihren Einzelstaaten nunmehr ohne die Mitwirkung ständischer Institutionen.

Der aufgeklärte Absolutismus Preußens und Österreichs, begründet mit den naturrechtlich-humanitären Ideen des 18. Jahrhunderts, sollte den Übergang vom fürstlichen Patrimonium zum überpersönlichen gerechten Staat darstellen. Er sah den Fürsten nicht mehr als absoluten Herrscher und wandelte ihn zum Hüter und ersten Diener des Staates; der Herrscher betrieb eine am "gemeinen Wohl" orientierte Reformpolitik, die wesentlich aus Justizreformen, der Bauernbefreiung und einer Zurückdrängung des kirchlichen Einflusses bestand. Doch ging der Staat als Souverän über alles und die Disziplinierung und Bevormundung der Untertanen wurde noch verstärkt; damit verschärfte der aufgeklärte Absolutismus eher noch eine Haltung, der letztlich der Staat alles und alles andere nichts bedeutete.

Bereits seit 1794 verfügte Preußen mit der unter *Friedrich II.* begonnenen Kodifikation des "Allgemeinen Landrechts für die Preußischen Staaten" über ein Reformwerk mit rechtsstaatlichen Zügen, das nahezu 20.000 einzelne Paragraphen umfasste, die für sich beanspruchten, jedes möglicherweise auftretende gesellschaftliche Problem rechtlich zu erfassen. Der Staat wurde als auf dem Sozialvertrag beruhend definiert; sein Gesellschaftsbild blieb jedoch noch dem des Ständestaates verhaftet.

Die Entwicklung nach 1815 brachte in den süd- und westdeutschen Staaten die konstitutionellen Monarchien hervor. Die ungeteilte monarchische Gewalt wurde in diesen Verfassungen grundsätzlich beibehalten, der Herrscher behielt die Verfügung über die Exekutive und das stehende Heer. Lediglich die Ausübung dieser Gewalt wurde unterschiedlichen Organen anvertraut. So war ein Dualismus von dynastischer Monarchie und ständisch-parlamentarischer Vertretung und damit eine Verknüpfung

zweier Repräsentanten vorgesehen; damit wurde der alte Ständegedanken wieder aufgegriffen. Dabei neigten die konstitutionellen Monarchien allgemein dazu, in ihren Verfassungsordnungen die Frage einer Entscheidung der Souveränität in der Schwebe zu lassen und in der Verfassungswirklichkeit unter Verdrängung des Parlaments der Monarchie die alleinige Repräsentation zu übertragen. Die Gesetzgebung stand im Zusammenwirken mit dem Monarchen einem meist in zwei Kammern aufgeteilten Parlament zu; der ersten Kammer gehörten Mitglieder des Herrscherhauses, Träger staatlicher Ämter und Personen landesherrlichen Vertrauens an, die Zusammensetzung der zweiten Kammer ging aus zumeist ständisch geregelten Wahlen hervor. Die Gesetze bedurften der Zustimmung beider Kammern; die Initiative zur Gesetzgebung lag beim Monarchen und bei der Regierung. Die Regierung war ausschließlich dem König, nicht aber den Kammern verantwortlich; einige Verfassungen führten einen Staatsgerichtshof ein, um Übergriffe der Exekutive zu vermeiden. Zusätzlich war in einzelnen Verfassungen nach dem Vorbild der Charte dem König die Befugnis vorbehalten, den Ausnahmezustand zu verkünden. Die Rechtspflege war unabhängigen Gerichten anvertraut, obwohl sie als monarchisches Recht anerkannt blieb.

Machtgebilde einer Preußen vergleichbaren Struktur, die der militärisch geplanten Landerschliessung dienten, waren in den süddeutschen Gebieten mit gewachsenem Volkstum nicht veranlasst. Zwar verloren sich auch in Süddeutschland die ständischen Gliederungsformen, doch setzte das gefügte agrarische Volkstum dem Absolutismus einen festen Widerstand entgegen. Süddeutschland wurde zunächst zum Bollwerk des Konstitutionalismus.

Im Unterschied zum französischen Vorbild bestanden in einigen deutschen Verfassungen Vorschriften über die Verfassungsänderung. Damit blieben die Monarchen, die die Verfassung ja durch einseitigen Erlass verkündet hatten, unter der Geltung der Verfassung nur so lange im Besitz ihrer Souveränität, wie sie in der Lage waren, die Ausübung ihrer vollen monarchischen Gewalt wieder an sich zu bringen.

Der süd- und westdeutschen Entwicklung gegenüber stand Preußen im Zeichen der Restauration. In der Verfassungsfrage behielt der König seine allen Verfassungsvorschlägen gegenüber stark zurückhaltende Position. Eine Kommission, die 1817 mit der Vorbereitung einer ständischen Verfassung beauftragt wurde, stellte bereits ein Jahr später auf königliche Weisung ihre Tätigkeit zunächst ein. 1821 nahm der König unter dem Eindruck von Unruhen in Süddeutschland einen Kommissionsbericht an, der die Bildung einer Gesamtvertretung parlamentarischer Prägung für ungeeignet erklärte und demgegenüber die sehr viel weniger weit gehende

Errichtung von Provinzialständen vorschlug. 1823 wurden in den durch die Gebietsreform von 1815 entstandenen Provinzen ständische Vertretungen gebildet, die für die Selbstverwaltungsangelegenheiten der Provinzen zuständig waren; in diesen Provinziallandtagen dominierte der Großgrundbesitz und der Adel.

Der preußische Staatskanzler bildete die Spitze des Regierungs- und Verwaltungsaufbaus. Die Besonderheit dieses Amtes lag darin, dass der Staatskanzler eine der Regierung gegenüber selbständige Institution war und er allein direkten Zugang zum König hatte. *Hardenberg* führte das Staatskanzleramt stark autokratisch und hielt reformerische Vorstöße einzelner Minister vom König fern. Versuche anderer Minister um *Humboldt*, *Hardenberg* zu stürzen und das Staatskanzleramt in die Regierung zu integrieren, schlugen fehl und verfestigten die restaurative Ausrichtung der preußischen Politik. Die Stellung des der Regierung gegenüber selbständigen Staatskanzlers, der allein das Vortragsrecht an den König hatte, war dem alten Kabinettsgedanken verhaftet; durch die Errichtung des Staatsrates 1817, eines aus Personen königlichen Vertrauens zusammengesetzten Organs mit beratender Funktion, wurde dieser restaurative Kurs des absoluten Staates noch verstärkt. Erst nach dem Tod *Hardenbergs* 1822 stellte sich ein direkter Kontakt der Minister zum König her. Demgegenüber wurden bei der vielen Widerständen begegnenden Reform der Provinzialgliederung die bestehenden Lebensordnungen nach Möglichkeit berücksichtigt. 1823 wurden als ständische Vertretungen Provinziallandtage gebildet, in denen Adel und Großgrundbesitz dominierten. Die städtische Selbstverwaltung wurde durch die Revision von 1831 eingeschränkt. Auch der Thronwechsel von 1840 brachte keine Lösung der Verfassungsfrage, da der König sich als entschiedener Gegner der westeuropäischen konstitutionellen Ideen erwies und stattdessen eine organische Verbindung zwischen Krone und Volk anstrebte. Aus den Steinschen Reformen von 1807 blieb somit als Resultat vor allem eine erstarkte Bürokratie, die zu einem besonderen Machtfaktor im Staat geworden war.

Die Revolution von 1848 sollte nach dem Willen ihrer Befürworter die nationale Einigung Deutschlands hervorbringen; das Verlangen nach Demokratie war weniger der Grund der Revolution. Der Paulskirchenversammlung schwebte in etwa die folgende Verfassungskonstruktion vor: An der Spitze des Reiches sollten der Kaiser und die Staatsregierung stehen. Der gesetzgebende Körper sollte sich in das aus allgemeinen Wahlen hervorgehende Volkshaus und das zur Hälfte von den Regierungen, zur Hälfte von den Volksvertretungen der einzelnen Staaten beschickte Staatenhaus gliedern.

Beschlüsse sollten durch übereinstimmende Entscheidungen beider Häuser zustandekommen. Dem Reich sollte die völkerrechtliche Vertretung alleine zustehen. Das zu errichtende Reichsgericht sollte die Funktionen eines Staatsgerichtshofes erfüllen. Das aktive Wahlrecht war nicht an einen Zensus gebunden, sondern stand allen Männern über 25 Jahren zu; das passive Wahlrecht hatten diejenigen Männer über 25, die seit drei Jahren in einem deutschen Staat wohnten.

Aufgrund der Ablehnung der Kaiserwürde durch den König von Preußen blieb die Verfassung der Paulskirche unverwirklichtes Programm. In der Übernahme des am englischen Vorbild orientierten parlamentarischen Verfassungsmodells lag jedoch zugleich eine der "folgschwersten Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus", da nicht das "Ebenbild der englischen Verfassungsrealität", sondern das "Trugbild einer dem pragmatischen englischen Verfassungsrecht fremden Verfassungsrechtssystematik" rezipiert worden ist. Erst mit der Bonner Verfassung wurde dieser Fehler korrigiert⁹⁰⁰.

Fraenkel hat darauf hingewiesen, dass speziell im preußischen Verfassungskonflikt ein für die deutsche politische Geschichte kennzeichnendes Ungleichgewicht der einzelnen politischen Komponenten aufgetreten ist⁹⁰¹. Zusätzlich wurde die öffentliche Meinung zersetzt. Noch im Jahr 1848 hatte *Welcker* im Sinn des liberalistischen Bürgertums "die öffentliche Meinung ... dem für sein Gemeinwesen geistig lebendigen Teil des Volkes, d.h. dem Bürgertum, gleichgesetzt. Damit wurde "der Primat der öffentlichen Meinung über eine etwaige Stimmenmehrheit" verkündet. Damit erwiesen sich Zensuswahlrecht und öffentliche Abstimmung als Postulate des liberalen Bürgertums, "um seine Herrschaft mit Hilfe der öffentlichen Meinung sicherzustellen"⁹⁰².

Bismarck hat im Jahr 1867 eine im Vergleich sehr radikale demokratische Wahlrechtsänderung vorgenommen, indem er "den breiten Volksmassen durch die Gewährung des gleichen und geheimen Wahlrechts das Bewusstsein politischer Stärke" vermittelte und ihnen zugleich "den Weg zur sozialen Ebenbürtigkeit und der hierin eingeschlossenen Möglichkeit der Mitwirkung bei der Gestaltung der öffentlichen Meinung" versperrte. Der Unterschied insbesondere zur englischen Entwicklung ist offenkundig: In Deutschland waren die Klassenunterschiede und insbesondere der "Bildungsdünkel so ausgeprägt, dass das gegenseitige Misstrauen auch durch die Parteien ging. ... In Deutschland blieb den arbeitenden Massen nur die Wahl, entweder

⁹⁰⁰Fraenkel, Ernst: *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 16.

⁹⁰¹Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 160.

⁹⁰²ebda.

die Chance, die ihnen das Wahlrecht von 1867 bot, in den Wind zu schlagen oder eine eigene Arbeiterpartei zu gründen"⁹⁰³.

In der bundesstaatlichen Reichsverfassung von 1871 wurden die Zuständigkeiten für Gesetzgebung und Verwaltung aufgeteilt. Gesetzgebung und Vollzug wurden kompetenzmäßig getrennt; die Gesetzgebung verblieb beim Reich, der Vollzug oblag den Gliedstaaten. Der Gesetzgebungskatalog des Reichs umfasste weitgehende Kompetenzen, die dem Reich insbesondere die Durchsetzung der Justizreformen ermöglichten. Das Bundespräsidium lag beim König von Preußen als Deutschem Kaiser. Die preußische Hegemonie beruhte auf diesem Bundespräsidium, der fast durchgehenden Personalunion des preußischen Ministerpräsidenten mit dem Reichskanzler und dem preußischen Außenminister sowie der häufigen Ernennung von Staatssekretären der Reichsämtner zu preußischen Staatsministern ohne Geschäftsbereich. Beim Kaiser stand die völkerrechtliche Vertretung des Reichs mit Verträgen, Kriegs- und Friedenserklärungen. Die Kriegserklärung bedurfte der Zustimmung des Bundesrates. Der Kaiser hatte den Oberbefehl über Heer und Marine inne. Er besaß die Befugnis, den Bundesrat und den Reichstag einzuberufen und zu schließen sowie den Reichskanzler zu ernennen und zu erlassen.

Wie bereits die Verfassung des Norddeutschen Bundes sah auch die Reichsverfassung neben dem Reichskanzler keine Regierung vor. Insbesondere *Bismarck* wehrte sich gegen die Regierung, da er befürchtete, dass mit der Schaffung eines Reichskabinetts die Entwicklung in Richtung Parlamentarismus eingeleitet würde; auch die Regierungen der Einzelstaaten wollten mit ihrer gegen die Institutionalisierung einer Regierung gerichteten Haltung eine Schwächung des Bundesrats vermeiden und der Stärkung des Unitarismus vorbeugen. So wurden die vor allem von den Liberalen vorgebrachten Forderungen nach Bildung von Reichsministerien mehrfach abgelehnt.

Der Reichskanzler führte den Vorsitz im Bundesrat. Durch das Stellvertretergesetz von 1878 erhielt der Kaiser das Recht, auf Antrag des Kanzlers einen allgemeinen Vertreter oder Ressortvertreter zu bestellen. Dies führte zur Ernennung von Reichsstaatssekretären, die mit der Zeit zu relativ selbständigen und eigenverantwortlichen Ressortleitern wurden. *Bismarck* bestritt Kaiser *Wilhelm II.* das Recht, die Staatssekretäre ohne Verständigung des Ministerpräsidenten zum Immediatvortrag zu empfangen; dies war mit ein Grund für das Zerwürfnis, das mit der

⁹⁰³Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 161.

Entlassung *Bismarcks* endete. Der Reichskanzler blieb fast bis zum Ende des zweiten Reiches allein dem Kaiser verantwortlich.

Der Reichstag wurde nach dem Muster des Wahlgesetzes des Norddeutschen Bundes gewählt. Das Reichsgebiet wurde in Wahlkreise eingeteilt. Gewählt war, wer die absolute Mehrheit aller in einem Wahlkreis abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen konnte. Der Reichstag war die Vertretung des Reichsvolkes. Die für die Repräsentation wesentliche Freiheit sollte durch das freie Mandat gesichert werden. Der Entwicklung zum Berufsparlamentarismus sollte durch Ausschluss von Besoldungen und Entschädigungen der Reichstagsmitglieder vorgebeugt werden; die Diätenregelung wurde 1906 eingeführt. Der Reichstag war vorwiegend in der Gesetzgebung mitwirkend tätig; für das Zustandekommen eines Reichsgesetzes waren übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse von Reichstag und Bundesrat notwendig. Vor allem mit dem Budgetbewilligungsrecht konnte der Reichstag auch den ihm nicht verantwortlichem Reichskanzler mittelbar kontrollieren.

Der Reichstag war nicht in der Lage, der Politik *Bismarcks* eine andere Alternative gegenüberzustellen. Zusätzlich war der Reichstag noch nicht in dem Masse mit der Aufgabe der Gesetzgebung befasst und legte sein politisches Gewicht vor allem auf das Budgetbewilligungsrecht, das ihm Einfluss auf die Reichsverwaltung gab. Insbesondere die Festlegung des Militäretats führte immer wieder zu Konflikten, die eine Verkürzung des Militärplanes von sieben auf fünf Jahre bewirkten und die Verlängerung dieser Bewilligungen jeweils nur unter großen Reibungen gelingen ließen. Erst unter dem Eindruck der sich zuspitzenden außenpolitischen Situation wurde die Unterstützung der bürgerlichen Parteien fester.

Der Bundesrat setzte sich aus den Vertretern der Mitgliedsstaaten zusammen. Hier wurde nach Instruktion abgestimmt; die einzelnen Abgeordneten hatten ein imperatives Mandat. Die Zuständigkeiten des Bundesrates waren ungleich weiter bemessen als die des Reichstages; der Bundesrat war neben Kaiser und Reichskanzler das eigentlich zentrale Verfassungsorgan. Die Kompetenz des Bundesrates umfasste neben der Mitwirkung bei der Gesetzgebung beispielsweise auch die Verabschiedung der zur Ausführung der Reichsgesetze notwendigen Verwaltungsvorschriften, die Beteiligung an der Bundesaufsicht über die Mitgliedsstaaten sowie die Erledigung von Streitigkeiten innerhalb eines Staates und zwischen den einzelnen Staaten. Die Verfassung zeigte damit ihren betont föderalen, aber auch monarchischen Charakter: Preußen allein sowie die drei übrigen Königreiche zusammen verfügten über eine Sperrminorität.

Die Reichsverfassung von 1871 enthielt keine Grundrechte, da diese als Zuständigkeit der Einzelstaaten angesehen wurden. Die grundsätzliche Entscheidung für eine rechtsstaatliche Republik und die Absage an die Monarchie und die Rätediktatur war bereits gefallen, als im Januar 1919 die Nationalversammlung in Weimar zusammentrat. "Unentschieden war hingegen, ob in der künftigen Verfassung das Schwergewicht auf der repräsentativen oder der plebiszitären Komponente des Regierungssystems liegen werde". Die Verfassungsväter von Weimar gaben ihrer Schöpfung einen betont plebiszitären Charakter⁹⁰⁴. Die Verfassung war zudem positivistisch geprägt.

Die Weimarer Reichsverfassung von 1919 übernahm von ihrer Vorgängerin die bundesstaatliche Gestaltung, hatte jedoch eine ungleich unitaristischere Ausprägung. Die Gesetzgebungskompetenzen des Reichs wurden erweitert, die Verwaltung verblieb gem. Art. 14 WRV bei den Ländern nur soweit, wie die Reichsgesetze nicht etwas anderes bestimmten. Zusätzlich wurde die Verwaltung einer weitgehenden Reichsaufsicht unterstellt. Mit der reichseigenen Steuer- und Finanzverwaltung und deren eigenem Behördenaufbau wurden die ersten Reichsbehörden errichtet, was großen Widerstand der Länder, insbesondere Bayerns, hervorrief. Die Länder konnten erreichen, dass sich das Reich in der Anwendung des Art. 14 WRV ab 1925 stärker zurückhielt.

Das Regierungssystem sah für den Präsidenten und den Reichstag eine Art Gleichgewichtslage vor; beide waren unmittelbar vom Volk gewählt und damit ebenbürtig legitimiert. Der Reichstag wurde nach dem Verhältniswahlrecht, das eine möglichst genaue Widerspiegelung der Stimmverteilung in der Vergabe der Sitze erreichen will, auf jeweils vier Jahre gewählt. In sehr großen Wahlkreisen, insgesamt nur 35 für das ganze Reich, wurde nach Listen abgestimmt. Das komplizierte Wahlverfahren, das die in einem Wahlkreis nicht verwerteten Reststimmen auf eine Reichsliste übertrug, durch die die Anzahl der Sitze einer Partei erhöht werden konnte, soweit diese Partei bereits in den einzelnen Wahlkreisen Mandate errungen hatte, förderte den Einfluss der Parteien gegenüber den einzelnen Reichstagsabgeordneten, da ein gegen die Partei gerichtetes Verhalten nunmehr mit dem Entzug des Listenplatzes sanktioniert werden konnte und der einzelne Abgeordnete aufgrund der Listenwahl nicht mehr über die Popularität des Ein-Mann-Wahlkreises verfügte.

Der Reichstag entwickelte aufgrund des großen Regelungsbedarfs nach dem Ersten Weltkrieg eine enorme Gesetzgebungstätigkeit, die dazu führte, dass der Reichstag

⁹⁰⁴Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 144.

anders als sein Vorgänger in Permanenz über die ganze Wahlperiode tagte und nicht mehr wie früher nach der Winterperiode geschlossen wurde. Die Zerrüttung wirtschaftlicher Verhältnisse machte eine Vielzahl staatlicher Regelungen erforderlich. Die dadurch gesteigerte zeitliche Arbeitsbelastung der Abgeordneten führte zur Ausbildung des Typus des Berufsparlamentariers, der von seinem Mandat und von seiner Partei abhängig wurde. Es bildete sich ein Parteienparlamentarismus heraus, der den Vorstellungen des klassischen Parlamentarismus des 19. Jahrhunderts nicht mehr entsprach.

Die Reichsregierung unterlag der politischen Kontrolle durch den Reichstag, der sie gem. Art. 54 WRV jederzeit durch ein von der Mehrheit gestütztes Misstrauensvotum abberufen konnte. Der Reichspräsident hatte innerhalb der Verfassungsorgane eine ausgesprochen starke Position: Er ernannte und entließ den Reichskanzler und auf dessen Vorschlag die Reichsminister. Damit war das Regierungssystem in gewisser Weise auf ein Zusammenwirken von Reichstag und Reichspräsident angewiesen. Während unter dem Reichspräsidenten *Ebert* die Fraktionen die Ministerlisten unter sich aushandelten und danach dem Präsidenten zur Gegenzeichnung übermittelten, verstand sein Nachfolger *Hindenburg* die Ausfertigung der Ministerliste als seine Aufgabe. Zusätzlich hatte der Präsident nach Art. 25 WRV das Recht, den Reichstag aufzulösen; damit bestand die Möglichkeit, an einer Regierung, der der Reichstag das Misstrauen ausgesprochen hatte, festzuhalten und Neuwahlen auszuschreiben. Art 48 WRV ermächtigte unter Verwendung einer Mehrzahl unbestimmter Begriffe den Präsidenten, im Falle eines Notstandes einzeln genannte Grundrechte vorübergehend teilweise oder ganz außer Kraft zu setzen. Diese ursprünglich unter dem Eindruck der revolutionären Wirren in die Verfassung aufgenommene Regelung wurde in der Verfassungspraxis bald ausgedehnt, so dass im Zuge der Überforderung des Gesetzgebers aufgrund der mit der Inflation aufkommenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten unter dem Zwang, ein geordnetes Staats- und Gesellschaftsleben aufrechtzuerhalten, immer häufiger auf den Notstandsartikel zurückgegriffen wurde. Da die Reichsverfassung ein vereinfachtes Normsetzungsverfahren nicht vorsah, wurde in Art. 48 WRV die Befugnis zur Rechtssetzung von Verordnungen mit Gesetzeskraft hineininterpretiert. An die Auslegung des Art. 48 WRV knüpften sich zahlreiche Streitfragen, die die herrschende weite Auslegung aber nicht beeinflussten.

Der Reichsrat hatte nicht mehr die zentrale Stellung inne, die der Bundesrat im Deutschen Reich besetzt hatte. Die Verfassung hatte das Hauptaugenmerk auf den Reichstag verlegt. Die Aufgabe des Reichsrats bestand in der Mitwirkung bei der Reichsgesetzgebung sowie beim Erlass allgemeiner Ausführungsverordnungen. Wenn

auch in der Verfassung für die Reichsratsabgeordneten ein imperatives Mandat nicht ausdrücklich vorgesehen war, ergab es sich dennoch aus der Absicht der Verfassung, dass dort die von den jeweiligen Landesregierungen instruierten Abstimmungsverhaltensweisen gelten sollten und der Reichsrat damit ein deutlich föderales Gremium war.

Ein besonderes Merkmal der Weimarer Verfassung war die Aufnahme von direktdemokratischen Elementen in den Verfahrensablauf der Gesetzgebung. Der Reichspräsident konnte in bestimmten Fällen das Volk zur Entscheidung über eine Gesetzgebungsvorlage aufrufen, wenn die beteiligten Verfassungsorgane nicht zu einer Einigung fanden. Ein Volksentscheid konnte aber auch die Folge eines eigenen Initiativrechts sein: In Form eines Volksbegehrens konnte eine Vorlage eingebracht werden, die mindestens von einem Zehntel der Stimmberechtigten unterstützt wurde; sofern diese Vorlage nicht vom Reichstag unverändert angenommen wurde, war darüber ein Volksentscheid herbeizuführen.

Die Verfassung konnte mit der qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der nach der Geschäftsordnung mindestens zu Beschlussfähigkeit notwendig anwesenden Abgeordnetenstimmen geändert werden; dies galt sowohl für die Abstimmung im Reichstag als auch für diejenige im Reichsrat. Die Verfassung gab keinerlei Hinweise dafür, wie mit einer Verfassungsänderung umzugehen sei, die die Verfassung selbst durch eine andersartige Verfassung, beispielsweise eine Räteverfassung oder eine diktatorische Verfassung ersetzen würde: Eine "Ewigkeitsgarantie" wie beispielsweise in Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes war in der Weimarer Verfassung nicht enthalten. Zwar vertrat beispielsweise *Carl Schmitt* in seiner Verfassungslehre die Auffassung, dass die Befugnis zur Verfassungsänderung nicht schrankenlos sei und eine Verfassung nicht die legalen Mittel zu ihrer Selbstvernichtung bieten könne. Diese Theorie *Schmitts* von den immanenten Schranken der Verfassungsänderung ist jedoch in der Weimarer Republik nicht herrschend geworden.

Die besondere Staatsgerichtsbarkeit bedeutete eine Neuerung. Der Staatsgerichtshof sollte in zwei Ausprägungen für Anklagen des Reichstages gegen den Reichspräsidenten, den Reichskanzler und die Reichsminister sowie für verfassungsrechtliche Streitigkeiten tätig werden. Während der Staatsgerichtshof in Verfassungsstreitigkeiten vielfach tätig war, wurde die Ministeranklage nicht praktisch, da hier das Misstrauensvotum den einfacheren Weg bot.

Mit der Wirtschaftsverfassung wurde der Versuch unternommen, neben der politischen Verfassung eine eigene wirtschaftliche Willensbildung als Ergänzung der politischen Demokratie zu institutionalisieren. Mehr als am russischen Rätssystem war die Wirtschaftsdemokratie an ständestaatlichen Gedanken orientiert. In Folge des Art. 165 WRV wurden zwar Betriebsräte eingeführt, der als Spitze eines gegliederten Aufbaus vorgesehene Reichsarbeiterrat kam aber nicht zustande.

Der Grundrechtskatalog der Weimarer Verfassung ging über die bisherigen Konzeptionen hinaus. Die Weimarer Verfassung verstand Grundrechte und Grundpflichten nicht als überpositive Rechte, sondern als staatliche Gewährungen. Die Zusammenstellung des Katalogs enthielt aus den unterschiedlichen Wünschen der verschiedenen Parteien herrührende heterogene Themen, die kein geschlossenes Ganzes bildeten, sondern zu einem kompromisshaften Mischcharakter führten. Zusätzlich wurde von Sozialdenkern der bürgerlich-demokratische Grundzug der überkommenen Grundrechte aufgezeigt und deren Untauglichkeit für die gegebene industriell-bürokratische Situation erkannt; aus dieser Haltung heraus sollte eine Grundrechtskonzeption erstellt werden, die der Lebenssituation des modernen Menschen entsprechen sollte.

Die Weimarer Verfassung kombinierte die Institutionen "eines plebiszitär gewählten Präsidenten" sowie "eines mit dem Recht des Misstrauensvotums betrauten Parlaments"⁹⁰⁵.

Der Nationalsozialismus setzte sein totalitäres Herrschaftssystem durch. Unter dem Paradoxon der "legalen Revolution" vollzog sich eine tiefgreifende Wandelung in allen Bereichen, die allerdings nach Anspruch und Präsentation mit den gesetzlichen Vorgaben der Verfassung übereinstimmte. Die Präsidialdiktatur bildete hierzu das taktische Mittel, mit dem die in der deutschen Bevölkerung tief verwurzelte Abneigung gegen eine offene Revolution überbrückt wurde. Hier zeigten sich die bedeutenden Schwächen der Weimarer Verfassung, die nach der überwiegenden Meinung der Verfassungsdenker die Aushöhlung ihrer eigenen Substanz nicht ausschloss und die Möglichkeit einer auf Notverordnungen gestützten Alleinregierung des Präsidenten gegen das Parlament und die demokratischen Institutionen bot. Es ist hervorzuheben, dass Hitlers Regierung nicht aufgrund einer mehrheitsfähigen parlamentarischen Koalition gebildet wurde, sondern sich auf diese autoritäre Einbruchstelle der Weimarer Verfassung stützte.

⁹⁰⁵Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 145.

Wohl die entscheidende Rechtsgrundlage der nationalsozialistischen Herrschaftsordnung bildete die einen Tag nach den Reichstagsbrand vom 27. Februar 1933 erlassene Notverordnung "zum Schutze von Volk und Staat", die zusammen mit einer weiteren Verordnung "gegen Verrat am Deutschen Volke und hochverräterische Umtriebe" erlassen wurde.

Die Macht der Exekutive wurde durch die Mittel des Präsidialregimes gesteigert. Durch das Einparteienregime wurde der Rechtsstaat ausgeschaltet. Am Ende der Machtergreifung wurde die totale Führerdiktatur institutionalisiert. Die öffentliche Meinung wurde eingeschüchtert und überwältigt. In einigen Ländern hatte die NSDAP keine Mehrheit; daher erfolgte die Gleichschaltung der Länder hin zu einem nationalsozialistischen Zentralisierungskurs unter dem Deckmantel der "Einheit des Reiches". Aus dem süddeutschen Föderalismus, insbesondere aus Bayern, kamen die letzten ernsthaften Widerstände gegen den Nationalsozialismus. Durch staatsstreichartige Vorgänge und ein Ineinandergreifen der von Berlin aus gelenkten Gleichschaltung und einer inszenierten Putschstimmung in München wurde mit der Einsetzung des Generalstaatskommissars General *Ritter von Epp* die Machtergreifung auch in Bayern vollzogen. Entsprechende Vorgänge vollzogen sich in den anderen noch nicht angeschlossenen Ländern. Durch das Ermächtigungsgesetz vom 23. März 1933 wurde der Reichstag völlig ausgeschaltet.

Über die Säuberung des Beamten- und Justizapparates, die Zerschlagung der Gewerkschaften und der demokratischen Berufsverbände, Bildung der "Deutschen Arbeitsfront" sowie die Auflösung aller nichtnationalsozialistischen Parteien führte die gesetzliche Verankerung des Einparteienstaates am 14. Juli 1933, durch die die NSDAP zur alleinigen Staatspartei gemacht wurde, schließlich zur Auflösung des Rechtsstaates: Mit der Einsetzung von Sondergerichten und dem Bestreiten der Rechtssicherheit des Individuums vollzog sich der Übergang von einer Rechtsprechung, die an klassischen demokratischen Normen orientiert war zu nach dem "Volksempfinden" gefällten Urteilen, die mit dem Willen des Führers und der NS-Weltanschauung übereinstimmten. Verfassungsrechtliche und einzelgesetzliche Schranken einer auf Zeit beschränkten Diktatur wurden aufgelöst; die Möglichkeit der Nachprüfung gerichtlicher Entscheidungen wurde zunehmend aufgehoben. Das Bündnis mit der Armee und die Zuordnung der Polizei zur SS vollendete die Übernahme des Staates durch die totalitäre Diktatur. Nach dem Tod *Hindenburgs* am 2. August 1934 übernahm *Hitler* auch das Amt des Reichspräsidenten.

Damit war die Weimarer Verfassung, die formell nie aufgehoben wurde, de facto außer Kraft gesetzt und durch eine Herrschaft der Ausnahmegesetzgebung, die keine Bindung an eine Verfassung gelten ließ, abgelöst worden. Die "Notverordnungen" vom 28. Februar 1933 blieben bis in das Jahr 1945 hinein unverändert gültig und bildeten die als legal gewertete Grundlage für den totalitären Terror und für die Unterdrückung des deutschen Widerstandes.

Hindenburg hat im Frühjahr 1932 das Kabinett *Brüning* entlassen, das Minderheitskabinett *Papen* ernannt und den Reichstag aufgelöst - "und dies alles unter Berufung auf die Tatsache, dass Landtagswahlen ergeben hätten, dass durch das Anwachsen der NSDAP der Reichstag im Widerspruch zum Volksempfinden stehe"⁹⁰⁶.

Fraenkel hat es als einen auffallenden Aspekt der neueren deutschen Regierungsgeschichte angesehen, dass "zum mindesten bis zum Inkrafttreten des Bonner Grundgesetzes Deutschland niemals zu einem Equilibrium der verschiedenen Komponenten des Regierungsprozesses gelangt ist". Einen wesentlichen Grund hat Fraenkel darin gesehen, dass "man sich mangels Pflege einer wissenschaftlichen Durchdringung des Regierungsprozesses dieses Mangels zumeist kaum bewusst wurde"⁹⁰⁷.

"Unter Berufung auf Bismarck", so berichtet Fraenkel, habe man "die Unmöglichkeit eines deutschen parlamentarischen Systems immer wieder mit der Parteizersplitterung zu begründen versucht". Fraenkel hält es demgegenüber für angebrachter, "die Parteizersplitterung auf das Fehlen des parlamentarischen Regierungssystems zurückzuführen". Da insbesondere die SPD im Kaiserreich keine Aussicht hatte, die Macht im Staat zu gewinnen, kämpfte sie um die Macht über den Staat oder beschränkte sich darauf, "allgemeine Prinzipien zu vertreten, deren Anerkennung durch die Gesetzgebung die Stammwähler befriedigen soll"⁹⁰⁸.

Die SPD der Zeit vor dem ersten Weltkrieg, die sich als "soziale Gettopartei" faktisch "zur Daueropposition" verurteilt sah, war "gerade wegen ihrer politischen Machtlosigkeit dazu verurteilt, sich zum 'Gegenstaat' zu entwickeln. Sie stand unter der ständigen Versuchung, ihre Ideologie zur partiellen öffentlichen Meinung zu erheben". Fraenkel zitiert *Wilhelm Liebknecht*, der ausgeführt hat: "Die Sozialdemokratie darf

⁹⁰⁶Fraenkel, Ernst: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 146.

⁹⁰⁷Fraenkel, Ernst: Parlament und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 159.

⁹⁰⁸Fraenkel, Ernst: Parlament und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 162.

unter keinen Umständen und auf keinem Gebiet mit den Gegnern verhandeln. Verhandeln kann man nur, wo eine gemeinsame Grundlage besteht; mit prinzipiellen Gegnern verhandeln, heißt sein Prinzip opfern"⁹⁰⁹.

Die Kämpfe der Bürgerlichen gegen die SPD verlagerten sich von den politischen Parteien in die politischen Interessengruppen. "Je kraftloser der Widerstand" der Parteien wurde, desto intensiver wurde über die Interessengruppen - Flotten- und Kolonialvereine, Altdeutscher Verband und Vaterlandspartei, Bund der Landwirte und Langnamensverein - versucht, "durch direkten Appell an die öffentliche Meinung Einfluss zu gewinnen". Somit ist die Geschichte des Kaiserreichs "durch das Nebeneinander eines machtvollen Parteiapparates auf der Linken und machtvoller Interessengruppenapparate auf der Rechten gekennzeichnet". Damit "konzentrierte" die Linke sich "in zunehmendem Masse auf ein machtloses Parlament, ohne die Autorität der öffentlichen Meinung anzuerkennen", während die Rechte sich "auf die Bearbeitung der öffentlichen Meinung" konzentrierte, "ohne die Autorität des Parlaments anzuerkennen". Damit fand eine Wechselbeziehung von parlamentarischer Diskussion und öffentlicher Meinung nicht mehr statt: "Der genuine Konstruktionsfehler der Bismarckschen Verfassung offenbarte sich in der Tatsache, dass die verschiedenen Komponenten des Regierungsprozesses, weil sie nebeneinander existierten" auch "aneinander vorbeiredeten. Die wechselseitig bedingte Schwäche von Parlament und öffentlicher Meinung war der neuralgische Punkt des Kaiserreichs. Sie blieb verborgen, solange 'Regieren' sich im mustergültigen Verwalten erschöpfte; sie trat in Erscheinung, sobald 'Regieren' die Fällung politischer Entscheidungen bedeutete, deren Erfolg davon abhing, dass sie von der öffentlichen Meinung verstanden und gebilligt wurden"⁹¹⁰.

Dies änderte sich unter der Weimarer Verfassung insoweit, als "dank der Einführung des parlamentarischen Regierungssystems eine außerordentliche Ausdehnung der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit des Parlaments" erreicht wurde. Doch wurde trotz der erweiterten juristischen Kompetenz des Parlaments "dessen politische Impotenz" nicht kuriert. Zwar wurde die "rechtliche Interdependenz von Parlament und Regierung" herausgestellt, doch erwies es sich als unmöglich, "kraft Verfassungsrechts allein ... die Macht der staatlichen Bürokratie über die parlamentarischen Minister, die Macht der Parteibürokratien über die Fraktionen und die Macht der Interessenverbandsbürokratien

⁹⁰⁹Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 163. Liebknecht-Zitat nach: Sulzbach, Walter: *Die Grundlagen der politischen Parteibildung*, Tübingen 1921, S. 110.

⁹¹⁰Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 164.

über die öffentliche Meinung zu brechen". Daraus zog Fraenkel die Schlussfolgerung, dass sich nicht die Existenz der Parteien an sich, sondern die Tatsache, dass "die primär als Weltanschauungsparteien konstruierten integralen Parteiblöcke sich den Notwendigkeiten eines parlamentarischen Regierungssystems nicht anzupassen vermochten", sich zusehends "zum Unheil des Weimarer Systems ausgewirkt" hat. Die Parteien "waren bestrebt, der Macht der Staatsbürokratie den Herrschaftsanspruch der Partei- und Verbandsbürokratien entgegenzustellen, erwiesen sich jedoch als unfähig, dadurch Verlagerung ihres Schwergewichts von den außerparlamentarischen Apparaten auf die parlamentarischen Fraktionen eine Interdependenz von Parlament und Regierung herzustellen. Die Parteiblöcke absorbierten, gerade weil sie Weltanschauungsparteien waren, das Denken und Fühlen ihrer Mitglieder und Mitläufer so stark, dass sie die Entstehung einer echten öffentlichen Meinung unmöglich machten"⁹¹¹.

In der Weimarer Republik sind "Bildung und Sturz der Regierungen" nicht aus "der Verantwortung des Parlaments und der öffentlichen Meinung" hervorgegangen, sondern "das Ergebnis interner Entscheidungen der Bürokratien gewesen: Der Parteibürokratien in der ersten Phase, der Interessenbürokratien in der zweiten Phase, der Staatsbürokratie in der dritten Phase der Weimarer Republik. Koalitionsverhandlungen hinter verschlossenen Türen und nicht parlamentarische Diskussionen haben über das Schicksal von Regierungen entschieden; ihr Entstehen und Vergehen hat die öffentliche Meinung nur wenig berührt. In diese Koalitionsverhandlungen bestätigten sich die Parteien in stets zunehmendem Masse als Agenten 'ihrer' Interessengruppen und unterwarfen sich schließlich dem Schiedsspruch der durch die Figur des Reichspräsidenten verdeckten Militär- und Ministerialbürokratie. Als wirksame Komponenten des politischen Regierungsprozesses sind Parlament und öffentliche Meinung im Deutschland der Weimarer Republik niemals zum Zuge gelangt. Auf der Gefallenenseite der Weimarer Republik rangiert die öffentliche Meinung an erster Stelle"⁹¹².

Damit ist der Untergang des politischen Systems der Weimarer Demokratie zu beurteilen: "Dem Machtschwund des Reichstags nach Ausbruch der Wirtschaftskrise war dessen Autoritätsschwund lange vorausgeeilt. Was übrig blieb, war der Diadochenkampf zwischen den Interessenverbandsbürokratien, die - durch das faschistische Beispiel ermutigt - von der Wiedererrichtung eines Ständestaates träumten,

⁹¹¹Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 165.

⁹¹²ebda.

der Staatsbürokratie, die unter Umgehung von Parlament und Parteien unmittelbar an die ungeformte öffentliche Meinung appellierte, um plebiszitären Rückhalt für eine autoritäre Präsidialherrschaft zu gewinnen, und der Parteibürokratie der NSDAP. An den Todeszuckungen des parlamentarischen Regimes hat das Parlament keinen Anteil genommen"⁹¹³.

"Die Väter der Weimarer Verfassung haben mit Stolz darauf verwiesen, dass sie das Beste aus den verschiedensten Grundgesetzen entnommen und in die deutsche Verfassung inkorporiert hätten: Von England das parlamentarische System, von USA den plebiszitär gewählten Präsidenten und von der Schweiz Volksbegehren und Volksentscheid. Das Versagen der Weimarer Republik ist gewiss nicht auf mangelnden Eifer bei Ausarbeitung der Verfassungsinstitutionen, sondern vielmehr auf mangelnde Berücksichtigung der vorgefundenen außerrechtlichen Komponenten des Regierungsprozesses zurückzuführen". ... "Als Produkt einseitig staatsrechtlichen Denkens" erklärte sich die Weimarer Verfassung aus "einer Art 'Parteiprüderie' heraus an dem politischen Substrat der verfassungsrechtlichen Normen desinteressiert"⁹¹⁴.

Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland von 1949 verbindet repräsentative und plebiszitäre Elemente, wenngleich der Schwerpunkt in der repräsentativen Komponente liegt. Die Väter des Grundgesetzes waren von dem Motiv getragen, Schwäche und Fehler der Weimarer Verfassung zu vermeiden und die dadurch für das Grundgesetz bestehende Gefahr abzuwenden. Dabei gingen führende Mitglieder des parlamentarischen Rates von einer vorbehaltlosen Bejahung des naturrechtlichen Gedankens aus, wenngleich sich dies nicht im Grundgesetz umgesetzt hat. Anders als die Weimarer Reichsverfassung beruht das Bonner Grundgesetz auf objektiven Prinzipien, jedoch ebenfalls nicht auf einer ausdrücklich genannten naturrechtlichen Grundlage⁹¹⁵.

Der Bundestag ist das wichtigste oberste Staatsorgan der Bundesrepublik. Er dient als Legislativorgan der Willensbildung des Staates und repräsentiert das Volk als den Träger der Staatsgewalt. Der einzelne Abgeordnete ist nicht an ein imperatives Mandat gebunden, wenngleich eine gewisse Abhängigkeit durch die Bindung an seine Partei entsteht. Die Wahl der Abgeordneten wird mit den Grundsätzen der demokratischen Wahl nur ganz allgemein geregelt; das Wahlsystem ist nicht in der Verfassung, sondern

⁹¹³ebda.

⁹¹⁴Fraenkel, Ernst: *Parlament und öffentliche Meinung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 166.

⁹¹⁵Vgl. Evers, Hans-Ulrich: Art 79 Abs. 3 GG, in: *Dolzer, Rudolf/Vogel, Klaus: Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Art 79 Abs. 3 GG, Rn. 139, 93. Lieferung 1999.*

im Bundeswahlgesetz und in der Bundeswahlordnung festgelegt. Hier wird mit der Kombination von Erst- und Zweitstimme ein durch mehrheitswahlrechtliche Züge modifiziertes Verhältniswahlrecht angewendet. Einer der Nachteile des Verhältniswahlrechts besteht in der Begünstigung des Aufkommens von Splitterparteien; dem wird mit der Sperrklausel vorgebeugt, die denjenigen Parteien, die bundesweit weniger als 5 % der abgegebenen Stimmen erreichen, den Einzug in den Bundestag verwehrt. Der Bundestag ist nach Art. 77 Abs. 1 GG das Gesetzgebungsorgan; zusätzlich kontrolliert er die Regierung im Sinne eines parlamentarischen Regierungssystems und kreiert den Bundeskanzler.

Der Bundeskanzler hat eine besonders starke Stellung innerhalb der Verfassung. Er hat das Recht, seine Minister selbst auszuwählen, trägt die Gesamtverantwortung für die Regierung gegenüber dem Parlament und bestimmt die Richtlinien der Politik. Diese starke Position wird weiter gefestigt durch das konstruktive Misstrauensvotum, das nach Art. 67 GG einen Sturz des Kanzlers nur dann ermöglicht, wenn gleichzeitig mit einfacher Mehrheit ein neuer Kanzler gewählt wird; auch hier ist das Grundgesetz den Vorgaben der Weimarer Reichsverfassung nicht gefolgt, das nach Art. 54 WRV den Reichskanzler im Wege eines destruktiven Misstrauensvotums mit einfacher Mehrheit stürzen konnte.

Die Forderung nach Einführung des konstruktiven Misstrauensvotums ist mit auf Fraenkel zurückzuführen. Bereits in dem Ende des Jahres 1932 erschienenen Aufsatz "Verfassungsreform und Sozialdemokratie" hatte Fraenkel Gedankengänge angestellt, die sich mit der Konzeption eines konstruktiven Misstrauensvotums beschäftigten. Fraenkel hatte dort neben anderen Vorschlägen zur Reform der Weimarer Verfassung die Forderung erhoben, "einem Misstrauensvotum des Parlaments gegen den Kanzler oder Minister nur dann die Rechtsfolge des Rücktrittszwanges zu verleihen, wenn die Volksvertretung das Misstrauensvotum mit dem positiven Vorschlag an den Präsidenten verbindet, eine namentlich präsentierte Persönlichkeit an Stelle des gestürzten Staatsfunktionärs zum Minister zu ernennen" und diese Forderung weiter fundiert. Fraenkel hat dieses Verfahren als Herzoperation "an diesem Herzstück der Verfassung" bezeichnet und damit die Bedeutung des Gedankens des konstruktiven Misstrauensvotums herausgestrichen⁹¹⁶. Fraenkel weist darauf hin, dass der Gedanke des konstruktiven Misstrauensvotums "damals in der Luft" gelegen habe und dass sowohl *Alexander Rüstow* wie auch der Reichskanzler *Hermann Müller* und *Carl*

⁹¹⁶Fraenkel, Ernst: *Verfassungsreform und Sozialdemokratie*. In: *Zur Soziologie der Klassenjustiz*, a.a.O., S. 97.

Schmitt Äußerungen in dieser Richtung gemacht hätten; er selbst führt seine Konzeption auf Gedankengänge zurück, die *Erich Kaufmann* entwickelt hat. Allerdings hat *Friedrich Karl Fromme* dargelegt, dass "die erste eingehende schriftlich festgehaltene wissenschaftliche Begründung des 'konstruktiven Misstrauensvotums' " bei *Fraenkel* zu finden ist⁹¹⁷.

Der Bundesrat ist das föderative Bundesorgan. Nach Art. 50 GG wirken die Länder bei der Gesetzgebung und bei der Verwaltung des Bundes mit. Seine Mitglieder sind Delegierte der Landesregierungen; sie haben ein imperatives Mandat. Die Aufgabe des Bundesrates ist die Vertretung der Länderinteressen und zeigt eine die Zentralgewalt hemmende Wirkung, die stärker als die des Reichsrats der Weimarer Republik ist. Über das Vermittlungs- und Einspruchsverfahren kann der Bundesrat vom Bundestag beschlossene gewöhnliche Gesetze zwar verzögern, aber nicht endgültig verhindern; anders ist dies bei den sog. Zustimmungsgesetzen, die einer ausdrücklichen Zustimmung des Bundesrates bedürfen: Hier sind alle verfassungsändernden Gesetze sowie vor allem alle Gesetze, die die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Bund und Ländern betreffen, zu nennen.

Das Bundesverfassungsgericht ist ein unabhängiges oberstes Bundesorgan der Judikative. Es greift aufgrund eines Antrags- oder Klageverfahrens bei Verfassungsverletzungen ein, indem es die entsprechenden Hoheitsakte an der Verfassung misst und gegebenenfalls für ungültig erklärt. In den Landesverfassungen sind vergleichbare Institutionen enthalten.

Der Grundrechtsabschnitt des Grundgesetzes enthält anders als die Weimarer Reichsverfassung nicht nur Programmvorschriften, sondern größtenteils unmittelbar geltendes Recht. Durch die Grundrechte hat das Grundgesetz aber auch eine objektive Wertordnung aufgerichtet, die als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts gelten soll.

Im einzelnen werden im Anschluss an *Georg Jellinek* der negative Status, der den Bürger vor Eingriffen des Staates schützt, der positive Status, der dem Bürger das Recht gibt, vom Staat ein Tun zu verlangen sowie der aktive Status, der dem Bürger ein Mitwirkungsrecht am Staat gibt, unterschieden. Die Verfassungswirklichkeit tendiert eindeutig in Richtung des status positivus, was konsequenterweise eine Verminderung des status negativus zur Folge hat.

⁹¹⁷Fraenkel, Ernst: Vorwort zum Neudruck. In: *Zur Soziologie der Klassenjustiz*, a.a.O., S. XIII f.

Die allgemeine Deutung der Grundrechte im Grundgesetz als objektive Prinzipien der Gesamtrechtsordnung ist wesentlich durch das Bundesverfassungsgericht ausgeformt worden. Die Grundrechte sind in erster Linie dazu bestimmt, die Freiheitssphäre des Einzelnen vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt zu sichern. Zugleich hat das Grundgesetz nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts aber auch eine objektive Wertordnung aufgerichtet, die ihren Mittelpunkt in der innerhalb der sozialen Gemeinschaft sich frei entfaltenden menschlichen Persönlichkeit und ihrer Würde findet. Dieses Wertsystem soll als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts gelten (BVerfGE 7, 198 [204 ff]). So ist das Grundgesetz eine 'wertgebundene Ordnung, die den Schutz von Freiheit und Menschenwürde als den obersten Zweck allen Rechts erkennt' (BVerfGE 12, 45 [51]). Damit wird von einer formalen Grundrechtsauffassung abgewichen und eine inhaltliche Grundrechtsauffassung vertreten, die die objektiv-rechtliche Dimension der Grundrechte umfasst und die Grundrechte als oberste, einer Relativierung entzogene Prinzipien der Rechtsordnung begreift. Der Gedanke, dass die Grundrechte oberste normative Prinzipien der Rechtsordnung enthalten, hat sich heute allgemein durchgesetzt⁹¹⁸. Dabei ist jedoch zu beachten, dass es sich bei den Begriffen Wertordnung bzw. Wertsystem vielfach um die Beschreibung des normativen Inhalts der Grundrechte handelt⁹¹⁹.

Die Grundrechte der Landesverfassungen werden nach Art. 142 GG von den im Grundgesetz gewährleisteten Grundrechten insoweit verdrängt, als sie mit ihnen in Widerspruch stehen.

Im Gegensatz zur Entwicklung in der Bundesrepublik vollzog sich in der DDR der Aufbau eines sozialistischen Einheitsstaates. Der Staatsaufbau der DDR war gem. Art. 47 DDR-Verfassung von den Grundsätzen des demokratischen Zentralismus bestimmt. Oberstes Machtorgan war die Volkskammer, aus der sich alle anderen Staatsorgane ableiteten und ihr gegenüber Verantwortung trugen. Als Organ der Volkskammer fungierte der Staatsrat, der zugleich die Funktionen eines kollektiven Staatsoberhauptes ausübte. Oberstes ausführendes Organ der Innen- und Außenpolitik sowie oberstes Organ der Wirtschaftsleitung und der zentralen Staatsverwaltung war der Ministerrat der DDR. Die politische und wirtschaftliche Entwicklung der DDR zeigte die enge Anlehnung an die UdSSR auf der Grundlage eines von den Kommunisten beherrschten

⁹¹⁸so jedenfalls: Hesse, Konrad: Bedeutung der Grundrechte, in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen: Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Auflage, Berlin-New York 1994.

⁹¹⁹ Zu diesem Hinweis: Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 1991, Rn. 299.

Systems, in dem die anderen Kräfte gleichgeschaltet wurden. Diese Tendenz zur Kollektivierung setzte sich in der Wirtschaft, im Recht und im Verwaltungsaufbau fort. Durch das System der Einheitslisten bei Wahlen, die im Rahmen der Nationalen Front unter Führung der SED alle Parteien und Massenorganisationen einschlossen, wurde jedes Wahlrisiko vermieden.

Das Grundgesetz hat aber auch in einem ganz erheblichen Maß auf die empirische Analyse des Funktionierens des parlamentarischen Regierungssystems Rücksicht genommen und aus den Erfahrungen der Weimarer Republik den verfassungspolitischen Versuch abgeleitet, ein "abermaliges Versagen des parlamentarischen Regierungssystems zu vermeiden". Es hat daher insbesondere mit der Beschränkung der Budgethoheit in Art. 113 GG und mit der Regelung des konstruktiven Misstrauensvotums in Art. 67 GG zwei Modifikationen vorgenommen, die weder mit der prinzipiellen Systematik der Weimarer Reichsverfassung noch mit dem übereinstimmen, was im deutschen Verfassungsdenken gemeinhin als ein Wesensmerkmal des Parlamentarismus angesehen worden ist. Allerdings lässt sich aus der englischen Verfassungssoziologie heraus nachweisen, dass diese nach dem lange geltenden, hergebrachten deutschen Verfassungsverständnis grob systemwidrigen Regelungen in England im Falle des konstruktiven Misstrauensvotums seit 1873 und im Falle der Budgethoheit bereits seit den Anfängen der Ausbildung eines eigenständigen Fraktionswesens zu Beginn des 18. Jahrhunderts als ständige Übung in Gebrauch sind. Damit ist das Grundgesetz Teil einer Entwicklung geworden, die *Roman Herzog* so gekennzeichnet hat: "Die Deutschen ihrerseits haben die Chance, die ihnen geboten wurde, auf eine sehr bewusste und verantwortungsvolle Art genutzt. Gewiss: Ihre erste Sorge galt dem Bestreben, aus Hunger und Elend herauszukommen und sich wieder ein Dach über dem Kopf zu schaffen, und daraus ist - ganz allmählich - ein Wiederaufbau geworden, für den später das Wort "Wirtschaftswunder" erfunden wurde. Aber das allein war es nicht. Im Zuge und im Gefolge des Wiederaufbaus gelang die Integration von Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen in ihrer neuen Heimat. (...) Schon im August 1950 haben sich die Heimatvertriebenen in ihrer Charta unverbrüchlich zu Frieden und Gewaltverzicht verpflichtet. 1949 legte die Bundesrepublik Deutschland das Verbot des Angriffskrieges in ihrer Verfassung nieder. 1954 verzichtete sie mit völkerrechtlicher Wirkung auf jegliche nukleare Bewaffnung. Und als sich im Gefolge des Korea-Krieges die Wiederbewaffnung als unvermeidbar erwies, da gab es von

vornherein keinen Zweifel, dass die neu entstehenden Streitkräfte unter internationaler Führung stehen würden"⁹²⁰

Fraenkel hat aus einigen besonderen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts herausgefiltert, dass bei der Entscheidungsfindung jeweils dem prinzipiellen und systematischen Denken häufig der Vorzug gegenüber einer empirischen Analyse und insbesondere dem Gedanken an soziologische Stabilität gegeben wird.

So hat Fraenkel die Entscheidung BVerfGE 1, 144 vom 06.12.1951 einer eingehenden Untersuchung unterzogen und herausgestellt, dass diese Entscheidung nur dann verstanden werden kann, wenn "von einem abstrakten Initiativrecht der Parlamentsfraktionen ausgegangen wird, das die Besonderheiten des Haushaltswesens unberücksichtigt lässt" und damit spezifisch kontinentaleuropäischen Souveränitätsvorstellungen Rechnung getragen wird, die der Wirklichkeit des Parlamentarismus eigentlich fremd sind. Das Bundesverfassungsgericht hatte § 96 III und § 96 IV der Geschäftsordnung des Bundestages für ungültig erklärt, weil eine Regelung als verfassungswidrig angesehen wurde, die, verkürzt zusammengefasst, die notwendige Verbindung eines Initiativantrages aus der Mitte des Bundestages, die eine Ausgabenerhöhung nach sich ziehen kann, mit einem konkreten Vorschlag über die Sicherstellung der Deckung der Mehrausgaben voraussetzte. Damit schreckte das Bundesverfassungsgericht "noch im Jahr 1952 davor zurück", eine Einschränkung des freien und unbeschränkten Initiativrechts einer Bundestagsfraktion zu akzeptieren, obwohl sich das englische Parlament bereits zu Beginn des 18. Jahrhunderts eine Geschäftsordnungsregel gegeben hatte, die "die Verantwortung für die Führung der Geschäfte bei der Regierung konzentriert" und die Opposition daran hinderte, "Anträge zu stellen, die weniger durch sachliche Erwägungen als durch demagogische Spekulationen motiviert sein mögen"⁹²¹. Damit jedoch hatte der englische Parlamentarismus sich für Stabilität und gegen generelle Prinzipien ausgesprochen.

In Widerspruch zu dieser geistigen Haltung weiter Kreise hat Deutschland" bereits seit den Tagen Montesquieus" eine partielle Rezeption "von anglo-französischem Verfassungswesen und Verfassungsrecht" vorgenommen; dabei muss jedoch beachtet werden, dass das Verständnis einer einheitlichen englisch-französischen Entwicklung nur in der Sicht des übernehmenden Deutschlands bestand und das beide Systeme "keineswegs so ähnlich" waren, dass es "gerechtfertigt wäre, sie als eine Einheit zu

⁹²⁰Herzog, Roman: Rede des Bundespräsidenten zum 8. Mai 1995, Süddeutsche Zeitung Nr. 106 vom 09.05.1995, S. 10.

⁹²¹Fraenkel, Ernst: Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 17 f.

behandeln": Sie waren vielmehr "fundamental voneinander verschieden und wurden als unüberbrückbare Gegensätze empfunden"; nur "im Laufe des Prozesses ihrer Übernahme im Bewusstsein des übernehmenden Landes" sind sie "weitgehend zu einer Einheit verschmolzen": Das englische Regierungssystem wurde nicht direkt übernommen, sondern "auf dem Umweg über Frankreich und teilweise auch über Belgien importiert" und damit "einem doppelten Abstraktions- und Umformungsprozess unterworfen, bevor es in Deutschland endgültig Fuß fasste"⁹²².

Fraenkel hat "eine der bedenklichsten Erscheinungen der neu-deutschen Demokratie" darin gesehen, dass innerhalb der Debatten des Parlaments "die zwischen Regierung und Opposition bestehenden Kontroversen nicht ausreichend klar hervortreten". Den Grund dafür sieht Fraenkel in einem zu großen unausgesprochenen Einverständnis unter den Parteien: Diese Einigkeit dürfte nämlich "darauf zurückzuführen sein", dass diese Debatten "zum mindesten gelegentlich von allen Beteiligten mit einem Augurenlächeln geführt werden". Diese de facto oftmals fehlende Kontroverse führt dazu, dass "die verwandten Argumente und Gegenargumente ... die öffentliche Meinung nur noch in Ausnahmefällen zu beschäftigen und den Wahlausgang fast niemals auch nur indirekt zu beeinflussen" vermögen"⁹²³.

Fraenkel attestiert der bundesrepublikanischen Gegenwart seiner Zeit das Leiden "nicht an einem über-, sondern an einem unterentwickelten Pluralismus" in dem von ihm verstandenen Sinne. Den "bedenklichsten Strukturfehler" der bundesrepublikanischen Demokratie sieht er "in der Lethargie und Apathie, die sich in zunehmendem Masse innerhalb der Gruppen und Parteien geltend macht." Spöttisch drückt er dies in dem Satz aus: "Wir leben in einem Karpfenteich, dessen Hechte sich zum Vegetarismus bekennen". Aus dieser Haltung sieht Fraenkel die Gefahr erwachsen, dass die öffentliche Meinung "die Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Opposition" nicht mehr als "die Austragung von Gegensätzen" empfindet und dadurch "in zunehmendem Masse" die Ansicht gewinnt, dass "bei den parlamentarischen Diskussionen nur mit Platzpatronen geschossen wird". Dies kann aber die Überzeugung wachsen lassen, dass "die Wahlen lediglich Routineablösungen sind, die bestenfalls zu einer Wachablösung zu führen vermögen, wenn nicht gar sich darin erschöpfen, leichte Korrekturen eines über- und zwischenparteilichen Patronage-Kartells zu

⁹²²Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 37.

⁹²³Fraenkel, Ernst: *Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung*. In: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, a.a.O., S. 66.

bewerkstelligen", wie es ähnlich die "Strukturdefekte des Österreich der zweiten Republik" darstellen⁹²⁴.

In der Bundesrepublik zeigt sich die Tendenz zur mechanischen Dirigierung des Massenwillens "in dem bereits weitgehend verwirklichten Bestreben ..., die Parteien zu Stipendiaten des Staates und die Abgeordneten zu Staatspensionären zu machen". Die damit verbundenen Gefahren hat *Hannah Arendt* bereits aufgezeigt: "In Zeiten einer Krise" vermag die Schaffung "einer formlosen Masse das Substrat einer totalitären Diktatur abzugeben"; demgegenüber vermag sie "in Zeiten des kontinuierlichen Wohlstands zu einer alle Kreise der Bevölkerung erfassenden Selbstgefälligkeit und Selbstzufriedenheit und zur Errichtung eines Regimes zu führen, das keine Kritik, keine Kontrolle und vor allem keine echte Opposition und daher auch keine Auseinandersetzungen kennt, die Alternativlösungen enthalten"⁹²⁵.

Das Grundgesetz postuliert "die Geltung eines genuinen Gemeinwillens, der auf der generellen Anerkennung eines allgemein verbindlichen Wertkodex beruht"; dies kommt sowohl durch die "Wesensgehaltsgarantie" in Art. 19 II GG als auch durch die "Ewigkeitsgarantie" des Art. 79 III zum Ausdruck⁹²⁶. Fraenkel hat gerade in der Geschichte der deutschen Sozialpolitik ein Beispiel für "den Prozess der Metamorphose von fluider zu konsolidierter und von derivativem zu genuinem Gemeinwillen" gesehen. Mit dem Sofortprogramm zum Schutz der Arbeiterklasse, das bereits im Erfurter Programm von 1891 enthalten war, sei "in einer auch klassenmäßig differenzierten Gesellschaft" ein derivater, ja stellenweise sogar einen gegenwärtig bereits auf dem Titel der Verjährung basierender originärer Gemeinwillen dargestellt worden⁹²⁷.

⁹²⁴Fraenkel, Ernst: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 67.

⁹²⁵Fraenkel, Ernst: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 68.

⁹²⁶Fraenkel, Ernst: Demokratie und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 189.

⁹²⁷Fraenkel, Ernst: Demokratie und öffentliche Meinung. In: Deutschland und die westlichen Demokratien, a.a.O., S. 192.

Schlussbemerkung

Das Thema des vorliegenden Beitrags ist die Bedeutung der Soziologie im politikwissenschaftlichen - oder genauer: politiksoziologischen - Denken von Ernst Fraenkel. Die Funktion der Soziologie als Fundament der von Fraenkel als Politische Soziologie begriffenen Politikwissenschaft wird am Beispiel seiner vergleichenden Verfassungslehre dargestellt. Als Grundthese des Beitrags wird herausgestellt: Im Denken Fraenkels bildet die Soziologie die unverzichtbare Grundlage der Politikwissenschaft.

Eine knappe Skizzierung der politischen Entwicklung Deutschlands in der Zeit der Weimarer Republik, des Nationalsozialismus und zu Beginn der Bundesrepublik sowie ein Abriss der für Fraenkels Denken wesentlich gewordenen politischen und wissenschaftlichen Entwicklungen des 19. und 20. Jahrhunderts bilden den Rahmen für die Darstellung des politiksoziologischen Denkens von Ernst Fraenkel.

Im ersten Hauptteil wird der Versuch unternommen, das politik- und verfassungssoziologische Denken von Ernst Fraenkel zu strukturieren. Der zweite Hauptteil zeigt die praktischen Möglichkeiten der Ansätze von Ernst Fraenkel anhand seines Vergleichs der angelsächsischen und der kontinentaleuropäischen Verfassungen auf. In Anlehnung an das Werk von Ernst Fraenkel wird die seine politiksoziologische Untersuchung der westlichen Demokratien beispielhaft anhand der Verfassungsentwicklungen von England, den USA, Frankreich und Deutschlands dargestellt.

Ernst Fraenkel hat eine demokratietheoretisch und staatsrechtlich positive Antwort auf das Faktum der gesellschaftlichen Pluralität gesucht. Er hat die gesellschaftliche Pluralität nicht geleugnet, sondern individuelle Differenzierungen und Gruppenverschiedenheiten als Wesensmerkmale der Gesellschaft gesehen. Gleichzeitig hat er erkannt, dass die freie Entfaltung der gesellschaftlichen Unterschiede nicht unbegrenzt sein kann und die für die pluralistische Gesellschaft bestehende strukturelle Notwendigkeit einer zusammenhaltend ordnenden Autorität aufgezeigt. Freiheit und Ordnung stehen bei Fraenkel nicht in unvereinbarem Gegensatz, sondern vermögen sich dann zu ergänzen, wenn weder die Gruppenpluralität noch die Staatsgewalt übermächtig sind. Aufgabe der politischen Bildung ist es, für beide Kategorien Gespür zu vermitteln, damit weder die Gruppenauseinandersetzung überbordnet noch die Staatsgewalt auf dieses Überborden hin Überreaktionen zeigt.

Fraenkel hat die pluralistische Demokratietheorie in der Bundesrepublik maßgebend mit ausformuliert. Er vor allem hat damit zugleich die kontinentaleuropäische Variante der modernen pluralistischen Demokratietheorie entwickelt, die heute wohl zu den Grundlagen der konstitutionellen Demokratie zu rechnen ist. Mit ihr wird die Verknüpfung von Demokratie, pluralistischer Gesellschaftsstruktur und ausgebauter Verfassungsstaatlichkeit betont. Die normative Grundlage seiner Theorie besteht in der zeitunabhängigen Verbindlichkeit grundlegender Ideen von Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit, die in der politischen Auseinandersetzung unangetastet bleiben. Der Staat ist nach Fraenkel damit nicht nur Rechts-, sondern auch Werteordnung. Eine Demokratie, die nur verfahrenstechnisches Regelwerk anbietet und sich nicht zugleich als demokratische Lebensform mit sozialen Teilhaberechten versteht, gefährdet ihre Legitimationsgrundlage, weil sie ihren Inhalt zu einer bloß institutionellen Veranstaltung verkürzt. Wirtschaftliche Leistungskraft als Voraussetzung für die gleichzeitige Schaffung politischer und sozialer Rechte wird somit zu einer unverzichtbaren Grundlage für die Umsetzung einer Demokratie nach dem neopluralistischen Modell.

Eine Sonderheit der neopluralistischen Demokratietheorie Fraenkels wie vielleicht aller "echten" Pluralismustheorien überhaupt ist unbeachtet ihrer inneren Schlüssigkeit und der strukturellen Erforschung des Phänomens der westlichen Demokratien ihre Unabgeschlossenheit. Mehr als ein geschlossenes System hat Fraenkel eine Theorie der mittleren Reichweite vorgelegt und damit auch im wissenschaftlichen Verständnis neue Wege beschritten.

Ernst Fraenkel kann aus dem Entstehen der politischen Soziologie als akademischer Disziplin in der Bundesrepublik Deutschland nicht hinweggedacht werden. Fraenkels Lehrstuhl für die "Vergleichende Lehre der Herrschaftssysteme" war seit 1953 Bestandteil des ersten größeren Institutes für politische Wissenschaft in Deutschland, des Otto-Suhr-Institutes an der Freien Universität Berlin. Hier hat er mit anderen die politische Soziologie aus der einseitigen Verklammerung in die Rechtswissenschaft gelöst und sowohl in der Soziologie als auch in der Geschichte weitere Wurzeln seiner von ihm als eigenständig verstandenen Disziplin aufgezeigt. In dieser konzeptionellen Anlage der politischen Wissenschaft liegt ein Verdienst Fraenkels, das in der wissenschaftlichen Diskussion neben den Inhalten der von ihm begründeten neopluralistischen Demokratietheorie nicht immer hervorgehoben wird. Hierzu ist auch zu rechnen, dass Fraenkel die politische Soziologie nie ohne normativen Ansatz gesehen hat.

Wenngleich das Werk Fraenkels über den Zeitraum eines halben Jahrhunderts Konstanten aufweist, können die grundsätzlichen Wandlungen im Denken Fraenkels nicht überdeckt werden. Dabei liegt der ausschlaggebende Punkt vielleicht jenseits des Wissenschaftlichen in der Auswechslung des Bildes, das sich Fraenkel vom Menschen macht und das mit der Erfahrung seines Lebens gereift ist: Während der junge Fraenkel zumindest aus politischer Motivation heraus auch in der Lage ist, sich Theorien anzunähern, denen die Vorstellung eines idealtypischen, perfekt sozialisierbaren Menschen zugrundeliegt, entwickelt der späte Fraenkel seine Konzeptionen von einem Menschenbild her, das die Einsicht in die moralische Fehlbarkeit und die Begrenztheit der Erkenntnis des Menschen umschließt. Von daher steht hinter seinem Denken eine ganz andere Anthropologie: Fraenkels neopluralistische Demokratietheorie ist nicht mehr an einer Vorstellung des Menschen ausgerichtet, wie er sein sollte, sondern sie ist für den Menschen angelegt, wie er ist: So betrachtet, bekommt die gelegentlich als wissenschaftliches Defizit angeprangerte fehlende systematische Geschlossenheit des Neopluralismus einen tieferen, philosophisch anmutenden Hintergrund. Die politische Soziologie hat konsequenterweise im Verständnis Fraenkels die vornehmste Aufgabe, dem Menschen mit der Ausformung realitätsnaher Konzeptionen zu dienen und nicht mehr den primären Zweck, theoretisch reine Systeme zu erstellen - zu einem wertfreien Wissenschaftsverständnis muss die so vertretene politische Soziologie notwendig in Widerspruch geraten.

Fraenkel vereinigte in sich die Rollen eines Publizisten und Hochschullehrers, eines politisch engagierten Wissenschaftlers und eines nachdenklichen Philosophen. Der Lebensweg Ernst Fraenkels mag als Beispiel dafür gelten, dass sich das Schicksal des einzelnen einer abschließenden planenden Systematisierung letztlich entzieht. Von dieser Erfahrung ist es nach der Überzeugung des Autors nur ein Schritt zu der Erkenntnis, dass eine mit dem Anspruch vollständiger Ausschließlichkeit operierende Vorausplanung der gesellschaftlichen Entwicklung jedenfalls unter den Bedingungen abendländischer Kultur auch dann, wenn die einzelnen theoretischen Konzeptionen in sich fehlerfrei angelegt sind, immer vor der Gefahr steht, in der Realität nicht akzeptiert zu werden und dieser Gefahr im Regelfall mit Gewalt zu begegnen sucht. Die Wandlungen im Werk Ernst Fraenkels können zudem als Beispiel dafür genommen werden, dass nicht die theoretische Erklärung allein die Wirklichkeit darzustellen in der Lage ist, sondern dass es hierzu auch des existentiellen Erlebnisses bedarf.

Literaturverzeichnis

- Adler, Max: Eine Philosophie der Koalition. In: Der Klassenkampf, 1928.
- Amery, L.S.: Thoughts on the Constitution. 2. Auflage, London 1956.
- Anderson, Perry: Großbritannien: Soziologische Gründe für das Ausbleiben der Soziologie. In: Lepenies, Wolf (Hrsg.): Geschichte der Soziologie. Bd. 3.
- Aron, Raymond: Hauptströmungen des klassischen soziologischen Denkens. Reinbeck 1979.
- Badura, Peter: Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. München 1986.
- Bauer, Otto: Austromarxismus. In: Sandkühler, Hans Jörg/de la Vega, Rafael (Hrsg.): Austromarxismus. Texte zu Ideologie und Klassenkampf. Frankfurt/Main 1970.
- ders.: Bolschewismus und Sozialdemokratie, 3. Aufl. Wien 1921.
- ders.: Die österreichische Revolution. Wien 1923.
- Becker, Carl L.: Declaration of Independence. New York 1958.
- Beer, Samuel H.: The Representation of Interests in British Government. In: Am. Pol. Sc. Rev., Bd. 51. 1957.
- Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Auflage, Berlin - New York 1994
- Bergmann, Kristin: Integrationstheorien. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Politische Theorien. München 1995.
- Blanke, Bernhard: Der deutsche Faschismus als Doppelstaat. In: Kritische Justiz 3/1975.
- Blau, Joachim: Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik. Leverkusen 1977.
- Blumenberg, Werner: Karl Marx in Selbstzeugnissen und Bilddokumenten. Reinbek 1970.
- Bobbio, Noberto: Destra e Sinistra. Ragioni e significati di una distinzione politica. Roma 1994.
- Boldt, Hans: Verfassungslehren. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Politische Theorien. München 1995.
- Bolte, Karl Martin/Kappe, Dieter/Neidhart, Friedhelm: Soziale Ungleichheit. Opladen 1975.

- Bracher, Karl Dietrich: Totalitarismus. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik. Frankfurt/Main 1957.
- ders.: Die Auflösung der Weimarer Republik. 5. Auflage. Villingen 1971.
- Burke, Edmund: Rede vom 07.05.1782. In: English Historical Documents. Bd. 10. London 1957.
- Chevalier, Jean-Jacques: Histoire des Institutions Politiques de la France Moderne. Paris 1958.
- Creifelds, Carl: Rechtswörterbuch. 19. Aufl., München 2007.
- Crossman, Richard: Einführung zu Walter Bagehot: In: The English Constitution. London 1963
- Dahl, Robert A.: Preface to Democracy. Chicago 1960.
- ders.: Die polyarchische Demokratie. In: Vorstufen zur Demokratie-Theorie. Tübingen 1976.
- Die Zeit: Nachruf auf Ernst Fraenkel, Nr. 15 / 1975 vom 04.04.1975, S. 2.
- de Jouvenel, Bertrand: Du Pouvoir. Genève 1942.
- Denzer, Horst: Tücken der vollkommenen Macht. In: Süddeutsche Zeitung Nr. 120 vom 25./26./27. Mai 1996, S. I.
- de Tocqueville, Alexis: Über die Demokratie in Amerika. München 1984.
- Doecken, Günther/Steffani, Winfried (Hrsg.): Klassenjustiz und Pluralismus. Festschrift für Ernst Fraenkel zum 75. Geburtstag am 26. Dezember 1973. Hamburg 1973.
- Dolzer, Rudolf/Vogel, Klaus (Hrsg.): Kommentar zum Bonner Grundgesetz, 93. Lieferung, Heidelberg 1999.
- Engels, Friedrich: Marx-Engels, Ausgewählte Schriften, Band 2.
- Esche, Falk/Grube, Frank: Biographische Notiz Ernst Fraenkel. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus. Hamburg 1973.
- dies.: Einführung in die Texte. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus. Hamburg 1973.
- Eisermann, Gottfried: Die Struktur der sozialen Klassen in Deutschland. In: Fijalkowski, Jürgen (Hrsg.): Politologie und Soziologie. Festschrift für Otto Stammer zum 65. Geburtstag. Köln u.a. 1965.
- Euchner, Walter: Ideologie. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Politische Theorien. München 1996.
- ders.: Aufklärung. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Politische Theorien. München 1996.

- Feiler, Arthur: Der Ruf nach den Räten. Broschüre mit einzelnen Aufsätzen aus der Frankfurter Zeitung. Frankfurt 1919.
- Fetscher, Iring: Karl Marx und der Marxismus. München 1967.
- Flechtheim, Ossip K.: Parteien. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik. Frankfurt/Main 1957.
- ders.: Kommunismus. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik. Frankfurt/Main 1957.
- ders.: Marxismus. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik. Frankfurt/Main 1957.
- ders.: Sozialismus. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik. Frankfurt/Main 1957.
- ders.: Die Anpassung der SPD 1914, 1933 und 1959. In: Fijalkowski, Jürgen (Hrsg.): Politologie und Soziologie. Otto Stammer zum 65. Geburtstag. Köln u.a. 1965.
- Forsthoff, Ernst: Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Stuttgart u.a. 1961.
- Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien. 7. Aufl. Stuttgart u.a. 1979
- ders.: Korea - Ein Wendepunkt im Völkerrecht, 1951.
- ders.: Anstatt einer Vorrede. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus. Hamburg 1973.
- ders.: Die Rheinlandbesetzung 1918-23 - Ein Modellfall für das besiegte Deutschland? In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus. Hamburg 1973.
- ders.: Aussichten einer deutschen Revolution. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus. Hamburg 1973.
- ders.: Hugo Sinzheimer. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus. Hamburg 1973.
- ders.: Kollektive Demokratie. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus. Hamburg 1973.
- ders.: Die Staatskrise und der Kampf um den Staat. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus. Hamburg 1973.
- ders.: Auflösung und Verfall des Rechts im III. Reich. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus. Hamburg 1973.
- ders.: Das Dritte Reich als Doppelstaat. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus. Hamburg 1973.
- ders.: "Rule of Law" in einer sich wandelnden Welt. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus. Hamburg 1973.

- ders.: Strukturanalyse der modernen Demokratie. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus. Hamburg 1973.
- ders.: Universitas litterarum und pluralistische Demokratie. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus. Hamburg 1973.
- ders.: Gewerkschaftlicher Rechtsunterricht. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus. Hamburg 1973.
- ders.: Die politische Bedeutung des Arbeitsrechts. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus. Hamburg 1973.
- ders.: Antifaschistische Aufklärungsarbeit. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus. Hamburg 1973.
- ders.: Die künftige Organisation der deutschen Arbeiterbewegung. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus. Hamburg 1973.
- ders.: Zehn Jahre ohne Betriebsrätegesetz. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus. Hamburg 1973.
- ders.: Akademische Erziehung und politische Berufe. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus. Hamburg 1973.
- ders.: Die Wissenschaft von der Politik und die Gesellschaft. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus. Hamburg 1973.
- ders.: Der arbeitsrechtliche Unterricht an der Heimvolkshochschule Tinz. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus. Hamburg 1973.
- ders.: Die Gewerkschaften und das Arbeitsgerichtsgesetz. In: Esche, Falk/Grube, Frank (Hrsg.): Reformismus und Pluralismus. Hamburg 1973.
- ders.: Zur Soziologie der Klassenjustiz und Aufsätze zur Verfassungskrise 1931-32. Darmstadt 1968.
- ders.: Chronik vom 27. Februar 1933. In: Ramm, Thilo (Hrsg.): Die Justiz in der Weimarer Republik. Neuwied u.a. 1968.
- ders.: Das amerikanische Regierungssystem. 4. Aufl. Opladen 1981
- ders.: Der Doppelstaat. Frankfurt/Main u. a. 1974.
- ders.: Parlament. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik. Frankfurt/Main 1957.
- ders.: Rechtsstaat. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik. Frankfurt/Main 1957.
- ders.: Parlamentarisches Regierungssystem. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik. Frankfurt/Main 1957.
- ders.: Staatstheorien. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik. Frankfurt/Main 1957.

- ders.: Gewaltenteilung. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik. Frankfurt/Main 1957.
- ders.: Verfassung. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik. Frankfurt/Main 1957.
- ders.: 1919-1929. Betrachtungen zum Verfassungstag. In: Jungsozialistische Blätter, Berlin 1929.
- Freyer, Hans: Einführung in die Soziologie. Leipzig 1931.
- ders.: Soziologie als Wirklichkeitswissenschaft. Darmstadt 1964.
- Friedenthal, Richard: Karl Marx - Sein Leben und seine Zeit. München 1981.
- Friedrich, Carl Joachim: Military Government as a Step Toward Self-Rule. New York 1950.
- ders.: Der Verfassungsstaat der Neuzeit. Berlin u.a. 1953.
- Friedrich, Manfred: Die Grundlagendiskussion in der Weimarer Staatslehre. In: politische Vierteljahresschrift 13, 1972.
- Gablentz, Otto Heinrich v. d.: Gesellschaft. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik. Frankfurt/Main 1957.
- ders.: Gesellschaftslehre. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich Hrsg.): Staat und Politik. Frankfurt/Main 1957.
- ders.: Klassen. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik. Frankfurt/Main 1957.
- Gierke, Otto v.: Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien. 4. Ausg. Breslau 1929.
- Godechot, Jaques: Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire. Paris 1951.
- Göhler, Gerhard/Roth, Klaus: Marxismus. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Politische Theorien. München 1995.
- Harnack, Adolf v.: Lehrbuch der Dogmengeschichte. 3 Bd., Tübingen 1931.
- Harrington, Lord (1868), Keith's Cabinet Government, 2. Ed., London 1948.
- Hartmann, Jürgen/Thaysen, Uwe (Hrsg.): Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis. Winfried Steffani zum 65. Geburtstag. Opladen 1992.
- Hartmann, Volker: Repräsentation in der politischen Theorie und Staatslehre in Deutschland.
- Heimann, Eduard: Nachwort. In: Die sittliche Idee des Klassenkampfes und die Entartung des Kapitalismus. Berlin o.J.
- Heller, Hermann: Staatslehre. Leiden 1934.
- Hendel, Charles W. (Hrsg.): David Hume's Political Essays. New York 1953.

- Herzog, Dietrich: Politische Elite / Politische Klasse, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Politische Theorien. München 1995.
- Herzog, Roman: Rede des Bundespräsidenten zum 8. Mai 1995. Süddeutsche Zeitung Nr. 106 vom 9. Mai 1995, S. 10.
- Hesse, Konrad: Smend. In: Staatslexikon. Bd. 4.
- ders.: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 1991.
- Hobbes, Thomas: In: Fetscher, Iring (Hrsg.): Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt des bürgerlichen und kirchlichen Staats. 1966 (Original 1651).
- Hoffmann, Helmut: Bayern. Handbuch zur staatspolitischen Landeskunde der Gegenwart. München 1977.
- Hofmann, Hasso: Legitimität und Rechtsstellung.
- Holzgräber, Rudolf: Die Rolle des Parlaments in der Politischen Meinungsbildung. Berlin 1956.
- Huber, Ernst Rudolf. In: Thümmel, Hans Wolf (Hrsg.): Festschrift für Gustav Clemens Schmelzeisen, Stuttgart 1980.
- Hueck, Alfred/Nipperdey, Hans Carl: Lehrbuch des Arbeitsrechts, 6. Aufl., Berlin u. a. 1957.
- Jaspers, Karl: Max Weber - Politiker, Forscher, Philosoph. München 1958.
- Jellinek, Georg: Ausgewählte Schriften und Reden. Berlin 1911.
- Jennings, Ivor: Cabinet Government. Cambridge 1951.
- Kahn-Freund, Otto: Hugo Sinzheimer. In: Kahn-Freund, Otto/Ramm, Thilo (Hrsg.): Arbeitsrecht und Rechtssoziologie. Schriftenreihe der Otto-Breuer-Stiftung, Bd. 4, Frankfurt u.a. 1976.
- Kehr, Eckhart: Das Primat der Innenpolitik. Berlin 1965.
- Kelsen, Hans: Über Grenzen zwischen juristischer und soziologischer Methode. Tübingen 1911.
- ders.: Der soziologische und der juristische Staatsbegriff. Tübingen 1912.
- Kirchheimer, Otto: Verfassungsreform und Sozialdemokratie. In: ders.: Politik und Verfassung. Frankfurt a. M. 1964.
- ders.: Weimar - und was dann? In: ders., Funktionen des Staats und der Verfassung - Zehn Analysen. Frankfurt a. M. 1972.
- Klages, Helmut: Mannheim. In: Staatslexikon. Band 4, Sp. 994.
- Kleinfrank, Emil: Ruhrkampf und Schlichtung. In: Der Klassenkampf - marxistische Blätter. Berlin 1928.

- Kluge, Hans Dieter: Verhältnis von SPD und Parlamentarismus: Koalition, Tolerierung, Opposition. In: Luthard, Wolfgang (Hrsg.): Sozialdemokratische Arbeiterbewegung und Weimarer Republik. Bd. 1.
- Knoll, Reinhold u.a.: Der österreichische Beitrag zur Soziologie von der Jahrhundertwende bis 1938. In: Lepsius, M. Rainer (Hrsg.): Soziologie in Deutschland und Österreich 1918-1945. Opladen 1981.
- Koch, Walter: Ursachen für das Auftreten Raiffeisens im vorigen Jahrhundert. In: Die Zukunft der Genossenschaften im 21. Jahrhundert. Würzburg 1989.
- Korsch, Karl: Karl Marx. Frankfurt 1967 (ursprgl. englisch 1938).
- Kremendahl, Hans: Pluralismustheorie in Deutschland. Leverkusen 1977.
- ders.: Von der dialektischen Demokratie zum Pluralismus, in: Doecker, Günther/ Steffani, Winfried (Hrsg.): Klassenjustiz und Pluralismus. Festschrift für Ernst Fraenkel zum 75. Geburtstag am 26. Dezember 1973, Hamburg 1973.
- Ladwig-Winters, Simone: Ernst Fraenkel – Ein politisches Leben, Frankfurt-New York 2008.
- Lazarsfeld, Paul F.: Hauptströmungen der sozialwissenschaftlichen Forschung. Frankfurt/Main 1973.
- Leggewie, Claus: Herrschaft, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Politische Theorien, München 1995.
- Lepsius, Wolfgang: Geschichte der Soziologie. Bd. 3.
- Lenk, Kurt: Politische Soziologie. Stuttgart 1982.
- ders.: Max Weber. In: Klassiker des politischen Denkens. Bd. 2. 3. Aufl., München 1974.
- Leser, Norbert: Zwischen Reformismus und Bolschewismus. Der Austromarxismus als Theorie und Praxis. Wien 1968.
- Lieber, Hans Joachim: Ideologie. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik. Frankfurt/Main 1957.
- Lösche, Peter: Der Bolschewismus im Urteil der deutschen Sozialdemokratie.
- Loewenstein, Karl: Zur Soziologie der parlamentarischen Repräsentation in England nach der großen Reformen. Das Zeitalter der Parlamentsouveränität (1832-1867). In: Beiträge zur Staatssoziologie. Tübingen 1961.
- Luthard, Wolfgang: Rezension zu: Ernst Fraenkel. Reformismus und Pluralismus, in: Kritische Justiz 3/1975.
- Lüthy, Herbert: Frankreichs Uhren gehen anders. Zürich 1954.
- Maine, Sir Henry: Popular Government. London 1886.
- Mann, Golo: Deutsche Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts. Frankfurt/Main 1958.

- Mannheim, Karl: Ideologie und Utopie. Frankfurt/Main 1969.
- Marx, Karl: Marx-Engels, Ausgewählte Schriften, Band 1. Berlin 1972.
- ders.: Zur Judenfrage. In: Landshut, Siegfried (Hrsg.): Die Frühschriften, Stuttgart 1955.
- ders.: Randglossen zum Programm der deutschen Arbeiterpartei. In: Marx Engels, Ausgewählte Schriften, Band 2. Berlin 1972
- Maunz, Theodor: Deutsches Staatsrecht, 20. neubearbeitete Auflage, München 1975.
- Mayer, Hanns: Die Krise der deutschen Staatslehre und die Staatsauffassung Rudolf Smends. Köln 1931.
- Mikl-Horke, Gertraude: Soziologie. München 1992.
- Mols, Manfred Heinrich: Allgemeine Staatslehre oder politische Theorie.
- Noack, Paul: Carl Schmitt. Frankfurt/Main 1993.
- Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer Olaf: Politische Theorien, 1995.
- Northrop, F.S.C.: The Meeting of East and West, New York 1946.
- Ooyen, Robert Chr. van/Möllers, Martin H.W. (Hrsg.): (Doppel-)Staat und Gruppeninteressen. Pluralismus – Parlamentarismus – Schmitt-Kritik bei Ernst Fraenkel, Baden-Baden 2009.
- Ortleb, Heinz-Dietrich: Vorwort des Herausgebers. In: Heimann, Eduard: Sozialismus im Wandel der modernen Gesellschaft. Berlin u.a. 1975.
- Pareto, Vilfredo: Allgemeine Soziologie. Tübingen 1955.
- Pareto, Vilfredo: Trattato di sociologia generale. 1916.
- ders.: Fatti e teorie. 1920.
- ders.: Trasformazione della democrazia, 1921.
- Pelinka, Anton: Soziologische Theorien der Politik. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Politische Theorien. München 1995.
- Pikart, Eberhard: Ständestaat. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik. Frankfurt/Main 1957.
- Preuß, Hugo: Staat, Recht und Freiheit. Tübingen 1926.
- Radbuch, Gustav: Kulturlehre des Sozialismus. 4. Auflage. Frankfurt a. M. 1970.
- Raddatz, Fritz J.: Karl Marx. Hamburg 1975.
- Reichmann, Eva G.: Die Flucht in den Haß. Frankfurt/Main 1956.
- Reinhold, Gerd: Soziologie-Lexikon, 4. Auflage, München/Wien 2000.
- Remmling, Günther W.: Der Weg in den Zweifel. Stuttgart 1975.
- Rennert, Klaus: Die "geisteswissenschaftliche Richtung" in der Staatsrechtslehre der Weimarer Republik. Berlin 1987.

- Riegel, Klaus-Georg: Evolutionstheorie. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Politische Theorien. München 1995.
- Ritter, Gerhard A.: Arbeiterbewegung. In: Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik. Frankfurt/Main 1957.
- Ritter, Gerhard A./Ziebura, Gilbert (Hrsg.): Faktoren der politischen Entscheidung. Festgabe für Ernst Fraenkel zum 65. Geburtstag. Berlin 1963.
- Röhrich, Wilfried: Theorien der Vergesellschaftung, in: Politische Theorien, hrsg. v. Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schulte, München 1995.
- Roth, Günther: Social Democrats.
- Saage, Richard: Politische Utopie. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Politische Theorien. München 1995.
- Schabert, Thilo: Die Stimme der Zukunft. In: Süddeutsche Zeitung, Nr. 110 vom 13.14.05.1995, S. II.
- Scheuner, Ulrich: AöR 97, 1972, S. 367 Anm. 88.
- Schluchter, Wolfgang: Entscheidung für den sozialen Rechtsstaat. Herman Heller und die staatsrechtliche Diskussion in der Weimarer Republik. Köln u.a. 1968.
- Schmidt, Giselher: Weizen unter der Spreu. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 12 vom 15.01.1996, S. 11.
- Schmidt, Manfred G.: Demokratietheorien. Opladen 1995.
- Schmitt, Carl: Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus. München 1926.
- ders.: Die Diktatur. München 1927.
- ders.: Der Hüter der Verfassung. Tübingen 1931.
- ders.: Legalität und Legitimität. Berlin 1968.
- ders.: Verfassungslehre. München u.a. 1928.
- ders.: Der Begriff des Politischen. Hamburg 1933.
- Schultes, Hedwig: Sozialistische Bewegung als Antwort auf die soziale Frage. In: Geschichte, Hrsg. v. Friedrich Schultes.
- Schultze, Rainer-Olaf: Gemeinwohl. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Politische Theorien, München 1995.
- Schultz, Fritz: Grundprinzipien des römischen Rechts. 1934.
- Schumpeter, Josef A.: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. Bern 1950.
- Siebel, Wigand: Einführung in die systematische Soziologie. München 1974.
- Sieyès, E.: Politische Schriften, vollständig gesammelt von dem deutschen Übersetzer. 1796, o.O., Bd. 1 und Bd. 2.
- Simmel, Georg: Das Individuum und die Freiheit. Berlin 1984.

- ders.: Soziologie. 5. Auflage. Berlin 1968.
- Sinzheimer, Hugo: Bericht an den Verfassungsausschuß der Nationalversammlung vom 02.06.1919, Aktenstück 391.
- ders.: Die soziologische Methode in der Privatrechtswissenschaft. Schriften des Vereins für Sozialwissenschaft. München 1909.
- ders.: Ein Arbeitstarifgesetz. München 1916
- ders.: Grundzüge des Arbeitsrechts. Jena 1921
- ders.: Der korporative Arbeitsnormenvertrag. Leipzig 1907.
- ders.: Rechtsfragen des Arbeitstarifvertrages. In: Schriften der Gesellschaft für Soziale Reform. Jena 1913.
- Smend, Rudolf: Staatsrechtliche Abhandlungen. Berlin 1955 (zuerst 1923).
- ders.: Integration. In: Evangelisches Staatslexikon. Stuttgart 1987.
- Sontheimer, Kurt: Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik. München 1962.
- Rotteck/Welcker (Hrsg.): Staatslexikon oder Enzyklopädie der Staatswissenschaften: 6. Band, Altona 1838.
- Stammer, Otto/Weingart, Peter: Politische Soziologie. München 1972.
- Steffani, Winfried: Einleitung. In: Steffani, Winfried/ Nuscheler, Franz (Hrsg.): Pluralismus. Konzeptionen und Kontroversen. München 1972.
- ders.: Pluralismus - Neopluralismus. In: Oberreuther, Heinrich (Hrsg.): Pluralismus. München 1979.
- Stein, Lorenz v.: Zur preußischen Verfassungsfrage. Darmstadt 1961.
- ders.: Geschichte der sozialen Bewegung, Bd. 1: Der Begriff der Gesellschaft. München 1921 (ursprgl. 1850).
- Suhr, Otto: Zur Einführung. In: Fraenkel, Ernst: Korea - Ein Wendepunkt im Völkerrecht. 1951.
- Sulzbach, Walter: Die Grundlagen der politischen Parteibildung. Tübingen 1921.
- Szende, Paul: Die Krise der mitteleuropäischen Revolution. In: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Bd. 47.
- Troeltsch, Ernst: Naturrecht und Humanität in der Weltpolitik. Berlin 1923.
- Verdross, Alfred: Staat. In: Bracher, Karl Dietrich/Fraenkel, Ernst (Hrsg.): Internationale Beziehungen. Frankfurt a. M. 1969.
- Weber, Alfred: Die Krise des modernen Staatsgedankens in Europa. Berlin und Leipzig 1925.
- Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen 1956.

Weber, Max: In: Winckelmann, Johannes (Hrsg.): Max Weber - Gesammelte politische Schriften. 3. Aufl. Tübingen 1971.

Wiese, Leopold v.: Soziologie. 5. Aufl.

Winckelmann, Johannes: Max Weber - Das soziologische Werk. In: Fijalkowski, Jürgen (Hrsg.): Politologie und Soziologie. Otto Stammer zum 65. Geburtstag. Köln u.a. 1965.

Zingerle, Arnold: Max Weber, in: Staatslexikon, Bd. 5.