

Gideon Botsch

Ernst Fraenkel und die Kritik des Vulgärdemokratismus

Heinz Kleger zum 65. Geburtstag

Ernst Fraenkel, eine der prägendsten Persönlichkeiten der ersten Generation bundesdeutscher Politikwissenschaftler, war der Herkunft und dem Selbstverständnis nach ein säkularer Jude, der sich dieser Zugehörigkeit zu einer gesellschaftlichen und kulturellen Minderheit zeitlebens bewusst blieb.¹

Nach der Rückkehr aus dem Fronteinsatz im Ersten Weltkrieg gehörte er einem Arbeiter- und Soldatenrat an. Von hier aus fand er den Weg zur sozialdemokratischen Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung, insbesondere während des Studiums und der Tätigkeit als wissenschaftlicher Assistent bei Hugo Sinzheimer in Frankfurt am Main, wo er auch seinen engen Weggefährten Franz Leopold Neumann kennen lernte. Beide gründeten eine Anwaltssozietät, die ihr Büro im neu errichteten Haus des Metallarbeiterverbands in Berlin-Kreuzberg und damit in unmittelbarer Nähe zum Parteivorstand der SPD fand. In der Endphase der Republik gehörten sie zu den wichtigsten jüngeren Arbeits- und Sozialrechtlern, die der reformistischen Arbeiterbewegung zur Verfügung standen. Darüber hinaus machte sich Fraenkel auch als demokratischer Staatsrechtler einen Namen.²

1 Vgl. Benzler, Susanne: Aufgeklärtes Staatsrecht. Ernst Fraenkel. In: Judentum und politische Existenz. Siebzehn Porträts deutsch-jüdischer Intellektueller. Hrsg. von Michael Buckmiller [u. a.]. Hannover 2000. S. 327–358; Wildt, Michael: Die Angst vor dem Volk. Ernst Fraenkel in der deutschen Nachkriegsgesellschaft. In: „Ich staune, dass Sie in dieser Luft atmen können“. Jüdische Intellektuelle in Deutschland nach 1945. Hrsg. von Monika Boll u. Raphael Gross. Frankfurt/M. 2013. S. 317–344. Vgl. zur Biographie u. a.: Fraenkel, Ernst: Anstatt einer Vorrede (1973). In: Gesammelte Schriften (GS). Hrsg. von Alexander v. Brünneck [u. a.]. Bd. 1: Recht und Politik in der Weimarer Republik. Hrsg. von Hubertus Buchstein u. Mitarb. v. Rainer Kühn. Baden-Baden 1999. S. 55–68; Buchstein, Hubertus/Kühn, Rainer: Vorwort zu diesem Band. In: Ebd., S. 15–54; Ladwig-Winters, Simone: Ernst Fraenkel. Ein politisches Leben. Frankfurt/M. / New York 2009.

2 Zur Werkbiographie und Wirkungsgeschichte vgl. u. a.: Doeker, Günter/Steffani, Winfried (Hrsg.): Klassenjustiz und Pluralismus. Festschrift Ernst Fraenkel zum 75. Geburtstag. Hamburg 1973. S. 381–394; Blau, Joachim: Sozialdemokratische Staatslehre in der Weimarer Republik. Darstellung und Untersuchung der staatstheoretischen Konzeptionen von Hermann Heller, Ernst Fraenkel und Otto Kirchheimer. Mit einem Vorwort v. Helmut Ridder. Marburg 1980. S. 215 ff.; Göhler, Gerhard: Vom Sozialismus zum Pluralismus. Politiktheorie und Emigrationserfahrung bei Ernst Fraenkel. In: Politische Vierteljahresschrift (PVS). 1986. S. 6–27; Göhler, Gerhard: Ernst Fraenkel – historisch und aktuell. In: Pluralismus und Demokratie. Siegfried Mielke zum 65. Geburtstag. Hrsg. von Sigrid Koch-Baumgarten u. Peter Rütters. Frankfurt a. M. 2006. S. 21–37;

So entstand bereits 1929 sein Konzept der „kollektiven Demokratie“³, das er 1932 in Auseinandersetzung mit der zeitgenössischen autoritären und antidemokratischen Staatsrechtslehre zur „dialektischen Demokratie“⁴ weiterentwickelte. Doch die Zerstörung der Republik, die bereits an der Wende zu den 1930er Jahren einsetzte, und die darauf folgenden lebensgeschichtlichen Erfahrungen modifizierten Fraenkels Verhältnis zur Arbeiterbewegung. Zu diesen Erfahrungen zählte die Verfolgung nicht nur als politischer Gegner, sondern auch als Jude, der Fraenkel bis zu seiner Emigration 1938 ausgesetzt war. Prägend wurden darüber hinaus die Erfahrungen in den USA, wo Fraenkel in der „New Deal“-Politik der Roosevelt-Ära eine demokratische Alternative zur autoritären politischen Lösung kapitalistischer Krisen erblickte. 1951 trat Fraenkel, trotz erheblicher Vorbehalte gegen eine Remigration, eine Professur für vergleichende Regierungslehre an der Freien Universität Berlin (FU) an. Vermittelt hatte diese Berufung Franz Neumann⁵, der „Anfang der

Göhler, Gerhard: Ernst Fraenkel (1898–1975). In: Deutsche Politikwissenschaftler – Werk und Wirkung. Von Abendroth bis Zellentini. Hrsg. von Eckhard Jesse u. Sebastian Liebold. Baden-Baden 2014. S. 261–274; Brünneck, Alexander v.: Leben und Werk von Ernst Fraenkel (1898–1975). Nachwort zu: Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien. 8. erw. Aufl. Hrsg. von Alexander v. Brünneck. Frankfurt a.M. 1991. S. 360–372; Stiefel, Ernst C./Mecklenburg, Frank: Deutsche Juristen im amerikanischen Exil (1933–1950). Tübingen 1991. S. 88–91; Buchstein, Hubertus: Politikwissenschaft und Demokratie. Wissenschaftskonzeption und Demokratietheorie sozialdemokratischer Nachkriegspolitologen in Berlin. Baden-Baden 1992. S. 242ff.; Buchstein, Hubertus: Demokratiepölitik. Theoriebiographische Studien zu deutschen Nachkriegspolitologen. Baden-Baden 2011; Buchstein, Hubertus/Göhler, Gerhard (Hrsg.): Vom Sozialismus zum Pluralismus. Beiträge zu Werk und Leben Ernst Fraenkels. Baden-Baden 2000; Söllner, Alfons: Ernst Fraenkel und die Verwestlichung der politischen Kultur in der Bundesrepublik Deutschland. In: Leviathan (2002). S. 132–154; Bauerkämper, Arnd: Americanisation as Globalisation? Remigrés to West Germany after 1945 and Conceptions of Democracy: The Cases of Hans Rothfels, Ernst Fraenkel and Hans Rosenberg. In: Leo Baeck Institute Year Book (LBIYB) 49 (2004). S. 153–170; van Ooyen, Robert Chr./Möllers, Martin H. W. (Hrsg.): (Doppel-)Staat und Gruppeninteressen. Pluralismus – Parlamentarismus – Schmitt-Kritik bei Ernst Fraenkel. Baden-Baden 2009; Botsch, Gideon: Alternativen zum „Vulgärdemokratismus“. Das politikwissenschaftliche Werk Ernst Fraenkels (1898–1975). In: Zeitschrift für Religions- und Geistesgeschichte (ZRGG) 65 (2013). S. 197–204.

3 Vgl. Fraenkel, Ernst: Kollektive Demokratie (1929). In: GS. Bd. 1 (wie Anm. 1), S. 343–357.

4 Vgl. v.a. Fraenkel, Ernst: Um die Verfassung (1932). In: GS. Bd. 1 (wie Anm. 1), S. 496–509.

5 Vgl. zu Leben und Werk u.a.: Pross, Helge: Einleitung. In: Neumann, Franz [Leopold]: Demokratischer und autoritärer Staat. Studien zur politischen Theorie. Hrsg. u. m. einem Vorw. v. Herbert Marcuse. Eingel. v. Helge Pross. Frankfurt a.M. 1986. S. 9–27; Söllner, Alfons: Franz L. Neumann – Skizzen zu einer intellektuellen und politischen Biographie. In: Neumann, Franz L.: Wirtschaft, Staat, Demokratie. Aufsätze 1930–1954. Hrsg. von Alfons Söllner. Frankfurt a.M. 1978. S. 7–56; Buchstein: Politikwissenschaft (wie Anm. 2), S. 230 ff.; ders.: Demokratiepölitik (wie Anm. 2); Stiefel/Mecklenburg: Deutsche Juristen (wie Anm. 2), S. 107–109; Intelmann, Peter: Zur Biographie von Franz L. Neumann. In: 1999. Zeitschrift für Sozialgeschichte des 20. und 21. Jahr-

fünfundvierzig Jahre nach einer neuen theoretischen Orientierung“ suchte und „dafür einen Mitstreiter“ benötigte.⁶ Gemeinsam mit Fraenkel wollte er eine „reale“ beziehungsweise „adäquate Theorie der Demokratie“⁷ entwickeln.

Einen Teil des gemeinsamen Problems umriss Neumann 1953 in einem der letzten seiner noch zu Lebzeiten publizierten politikwissenschaftlichen Aufsätze, *Zum Begriff der politischen Freiheit*. Hier warnte er vor den Folgen eines „schlechten Funktionierens des demokratischen Systems“, vor „politische[r] Apathie“ bis hin zur „totale[n] Ablehnung des politischen Systems ohne die Chance, eine sinnvolle Alternative zu wählen“.⁸ Eine derartige Entfremdung vom politischen System konnte in Neumanns Augen aus inadäquaten Vorstellungen über die Demokratie folgen, denen zufolge Demokratie die „Beteiligung der Massen an der Politik“ sei und ein „System politischer Repräsentation [...] die Beteiligung zur Farce“ mache.⁹

Einige Wochen nachdem Neumann im September 1954 bei einem Autounfall zu Tode gekommen war, knüpfte Fraenkel in einem Rundfunk-Vortrag an diese Gedanken an: „Die Angst vor der Herrschaft der anonymen Gewalten geht letzten Endes auf eine tiefe Enttäuschung über die Diskrepanz zwischen Ideologie und Realität der Möglichkeiten der Selbstentfaltung in der liberal-demokratischen Gesellschaft zurück“.¹⁰ Fraenkel griff das Problem inadäquater Vorstellungen über den Charakter der Demokratie in den Schriften der folgenden Jahre immer wieder sporadisch auf und machte es schließlich zu einem zentralen Bestandteil seines Konzepts des „Neo-Pluralismus“. Demnach gehe das in der Bundesrepublik verbreitete „Unbehagen an der Demokratie“ auf das „instinkt-

hunderts, 1 (1990). S. 14–52; Perels, Joachim: Wider die Herrschaft der Gesetzlosigkeit – Franz L. Neumann. In: Buckmiller [u. a.]: Judentum (wie Anm. 1), S. 361–382.

⁶ Buchstein: Demokratiepoltik (wie Anm. 2), S. 79 f.; Vgl. Buchstein: Politikwissenschaft und Demokratie (wie Anm. 2), S. 230 ff., 242 ff.

⁷ Neumann, Franz [Leopold]: Ansätze zur Untersuchung politischer Macht (1950). In: Ders.: Demokratischer und autoritärer Staat (wie Anm. 5), S. 82–99. Hier S. 89; Pross (Pross: Einleitung (wie Anm. 5), S. 15) berichtet, es sei Neumanns Absicht gewesen, eine, „wie er es nannte, reale Theorie der Politik“ zu entwerfen. Vgl. Buchstein: Demokratiepoltik (wie Anm. 2), S. 79; Buchstein: Franz L. Neumann im Schatten der Kritischen Theorie. Eine Bemerkung zum Verhältnis von Kritischer Theorie und Politikwissenschaft. Mit drei bisher unbekannten Texten Neumanns. In: Internationale Wissenschaftliche Korrespondenz zur Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung (IWK) 25 (1989). S. 490–520; Söllner: Franz L. Neumann (wie Anm. 5), S. 36 ff.

⁸ Neumann, Franz [Leopold]: Zum Begriff der politischen Freiheit (1953). In: Ders.: Demokratischer und autoritärer Staat (wie Anm. 5), S. 130.

⁹ Neumann: Zum Begriff (1953) (wie Anm. 8), S. 130.

¹⁰ Fraenkel: Selbstentfaltung und Wertverwirklichung in der demokratischen Gesellschaft (1954). In: GS. Bd. 5 (= Demokratie und Pluralismus. Hrsg. von Alexander v. Brünneck. Baden-Baden 2007), S. 374–382. Hier S. 380.

mäßige Gefühl“ zurück, dass „unser Verfassungswesen weitgehend nicht dem entspricht, was man sich unter der Herrschaft einer ‚echten‘ Demokratie vorstellt.“¹¹ „Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit auf der einen Seite und die demokratische Vulgärideologie auf der anderen Seite“ speisten sich, Fraenkel zufolge, „aus verschiedenen Quellen“.¹² Keine Theorie der Demokratie komme „über die Tatsache hinweg, daß das deutsche demokratische Denken nach wie vor von der dem Vulgärdemokratismus zugrunde liegenden Hypothese eines einheitlichen Volkswillens [...] beherrscht“ werde.¹³ Nach Fraenkel kulminierte diese Vorstellung von Demokratie „in der Doktrin, daß Demokratie Identität von Regierenden und Regierten bedeutet“¹⁴.

Eine „antitotalitäre politische Theorie“?

Hubertus Buchstein zufolge habe Fraenkels „demokratisches Denken [...] konstitutiv von seiner radikalen Negation“ gezehrt.¹⁵ Die frühen an Fraenkel anknüpfenden Ausarbeitungen zur Pluralismustheorie in den 1970ern haben die in ihr enthaltene Kritik des Anti-Pluralismus mit thematisiert. Heinrich Erdmann bezeichnete Fraenkels pluralistische Parteienstaatstheorie als „antitotalitäre politologische Theorie“¹⁶, Hans Kremendahl setzte sich in seiner an Fraenkel anknüpfenden Darstellung der Pluralismustheorie vornehmlich mit „linker Pluralismuskritik“¹⁷ auseinander, und auch zum Beispiel Heribert Kohl¹⁸, Kurt Sontheimer¹⁹ und Eckhard Jesse²⁰ diskutierten ausführlich auf der Basis der

11 Fraenkel: *Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung* (1964). In: GS. Bd. 5 (wie Anm. 10), S. 91–113. Hier S. 96.

12 Fraenkel: *Strukturdefekte* (1964) (wie Anm. 11), S. 97.

13 Fraenkel: *Strukturanalyse der modernen Demokratie* (1969). In: GS. Bd. 5 (wie Anm. 10), S. 323.

14 Fraenkel: *Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit* (1966). In: GS. Bd. 5 (wie Anm. 10), S. 152; vgl. auch Neumann: *Zum Begriff* (1953) (wie Anm. 8), S. 132f.

15 Buchstein: *Demokratiepolitik* (wie Anm. 2), S. 149.

16 Erdmann, Heinrich: *Neopluralismus und institutionelle Gewaltenteilung*. Ernst Fraenkels pluralistische Parteienstaatstheorie als Theorie parlamentarisch-pluralistischer Demokratie. Opladen 1988. S. 53.

17 Kremendahl, Hans: *Pluralismustheorie in Deutschland*. Entstehung, Kritik, Perspektiven. Leverkusen 1977. S. 237ff.; vgl. ders.: *Von der dialektischen Demokratie zum Pluralismus*. Kontinuität und Wandel im Werk Ernst Fraenkels. In: Doeker/Steffani: *Klassenjustiz* (wie Anm. 2), S. 381–394.

18 Vgl. Kohl, Heribert: *Pluralismuskritik in der Bundesrepublik*. Zur Pluralismus-Debatte. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (APuZ) 12 (1970) v. 21.03.1970. S. 1–40.

19 Vgl. Sontheimer, Kurt: *Der Pluralismus und seine Kritiker*. In: Doeker/Steffani: *Klassenjustiz* (wie Anm. 2). S. 425–443.

Werke Fraenkels die „Kritik an der pluralistischen Demokratie“²¹; neuerdings hat beispielsweise Robert Christian van Ooyen den Neo-Pluralismus als „Anti-Anti-Pluralismus“ analysiert,²² während Uwe Backes Fraenkels Ansatz gleich gänzlich auf „Totalitarismus und Pluralismus“ als das vermeintlich „zentrale Gegensatzpaar, das unvereinbare politische Gestaltungsformen und Systeme idealtypisch erfasst“ habe, reduziert.²³

Explizit oder implizit machen sich hier zwei Annahmen über die Quellen der Vulgärdemokratismus-Kritik bei Fraenkel bemerkbar, die beide biographisch begründet werden und miteinander verschränkt sind. So wird, erstens, auf die prägende Wirkung der „selbst erlebten geschichtlichen und institutionellen Bedingungen des Scheiterns der Weimarer Republik und der Errichtung der NS-Diktatur“ verwiesen, die für Fraenkels Kritik der „Vulgärpolitologie“ maßgeblich gewesen sei.²⁴ Im Mittelpunkt steht dabei die Auseinandersetzung mit der Parlamentarismuskritik von Carl Schmitt. Die Kontroversen um Schmitts Positionen in der Weimarer Republik und im Nationalsozialismus hätten Fraenkel, zweitens, „im Deutschland der Studentenbewegung“²⁵ wieder eingeholt: „Jetzt entstand in [...] den zahlreichen Pamphleten der verschiedenen linken Gruppen erneut eine Theorie von der Unmittelbarkeit des Volkes“.²⁶ So entsteht der Eindruck, Fraenkel habe die Auseinandersetzung mit den Positionen Carl Schmitts aus der Weimarer Zeit und dem Nationalsozialismus in der Bundesrepublik fortgeschrieben, vor dem Hintergrund des Systemkonflikts zu einer antitotalitären Position ausgebaut und schließlich im Zuge der Auseinandersetzung mit der studentischen Protestbewegung ab Mitte der 1960er zugespitzt. Diese Annahmen greifen meines Erachtens insofern zu kurz, als sie den konkreten zeitgeschichtlichen Kontext der Ausformulierung der Vulgärdemokratismus-Kritik zu wenig berücksichtigen, der

20 Vgl. Jesse, Eckhard: Pluralismustheorie ohne demokratische Alternative. In: Neue Politische Literatur (NPL) XXIV (1979). S. 145–163.

21 Kohl: Pluralismuskritik (wie Anm. 18), S. 9.

22 Vgl. v. Ooyen, Robert Chr.: Neo-Pluralismus als „Anti-Anti-Pluralismus“: Die Bedeutung von Hans Kelsen und Carl Schmitt für die politische Theorie von Ernst Fraenkel. In: v. Ooyen/Möllers: (Doppel-)Staat (wie Anm. 2), S. 59–86.

23 Backes, Uwe: Vom Marxismus zum Antitotalitarismus: Ernst Fraenkel und Richard Löwenthal. In: Totalitarismuskritik von links. Deutsche Diskurse im 20. Jahrhundert. Hrsg. von Mike Schmeitzner. Göttingen 2007. S. 327–354. Hier S. 339.

24 Möllers, Martin H. W.: Die Traditionen politischer Kultur in Deutschland als (Vor-) Belastung des deutschen Parlamentarismus. In: v. Ooyen/Möllers: (Doppel-)Staat (wie Anm. 2), S. 207–249. Hier S. 208.

25 Wildt: Die Angst (wie Anm. 1), S. 337.

26 Wildt: Die Angst (wie Anm. 1), S. 335.

sich bei einer präzisen Verortung innerhalb der Werksgeschichte Fraenkels erkennen lässt.

Zur Genealogie der „demokratischen Vulgärdeologie“

Der Begriff des „Vulgärdemokratismus“, den Fraenkel wiederholt verwendet, wird von ihm weder definiert noch auf systematische Weise eingeführt. Eine Belegstelle, woher er ihn bezieht, fehlt. Es lässt sich mit großer Wahrscheinlichkeit sagen, dass er die Fügung „vulgäre Demokratie“ bei Karl Marx gefunden hat. In den „Randglossen“ zum Gothaer Programm von 1875 spricht Marx von der „vulgäre[n] Demokratie, die in der demokratischen Republik das Tausendjährige Reich sieht“.²⁷ Fraenkel zeichnet in einem Aufsatz über die „repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat“ von 1958 die Debatte über die direkte Gesetzgebung in der deutschen Arbeiterbewegung nach und belegt die ablehnende Haltung von Marx mit dem Hinweis auf die „Randglossen“ zum Gothaer Programm.²⁸ Im selben Jahr verwendet Fraenkel das Wort „demokratische Vulgärpolitologie“²⁹ zum ersten Mal. Die These eines mittelbaren Einflusses durch Marx bei der Wortschöpfung wird noch dadurch erhärtet, dass Fraenkel, wie Marx in den „Randglossen“, selbst gelegentlich den utopischen Gedanken der „echten“ oder „wahren Demokratie“ mit dem eschatologischen Chiliasmus in Verbindung bringt.³⁰ Angesichts seiner Haltung gegenüber der marxistischen Theorie, von der er sich während der weiteren Ausformulierung der neo-pluralistischen Demokratietheorie immer deutlicher distanzieren wird, ist dieser Befund besonders hervorzuheben, zumal Fraenkel das Werk von Karl Marx und den Marxismus später in die genealogische Entwicklungslinie des Vulgärdemokratismus einordnet. Während Neumann betonte, Marx und Engels hätten „trotz ihres Bekenntnisses zur [Pariser] Kommune [...] nie ihre demokratische Grundauffassung geändert“,³¹ entwickelt Fraenkel eine Linie von der Erhebung der Commune zum Modell der „Diktatur des

²⁷ Vgl. Marx, Karl: Kritik des Gothaer Programms [Randglossen zum Programm der deutschen Arbeiterpartei, 1875]. In: Marx-Engels-Werke (MEW). Bd. 19. Berlin 1962. S. 11–32. Hier S. 29.

²⁸ Vgl. Fraenkel: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat (1958). In: GS. Bd. 5 (wie Anm. 10), S. 197.

²⁹ Vgl. Fraenkel: Parlament und öffentliche Meinung (1958). In: GS. Bd. 5 (wie Anm. 10), S. 216.

³⁰ Z. B. in Fraenkel: Möglichkeiten und Grenzen politischer Mitarbeit der Bürger in einer modernen parlamentarischen Demokratie (1966). In: GS. Bd. 5 (wie Anm. 10), S. 289 f.

³¹ Neumann, Franz L.: Wandlungen des Marxismus (1950). In: Buchstein: Franz L. Neumann im Schatten (wie Anm. 7), S. 501–508. Hier S. 505.

Proletariats“ in Marx’ „Bürgerkrieg in Frankreich“ von 1871 zum Leninismus und Bolschewismus³² sowie zum „reinen Rätegedanken“, der in der Rätebewegung seit 1918 wirksam wurde. Die Rezeption der deutschen Rätebewegung durch Intellektuelle der Außerparlamentarischen Opposition, die schließlich auch die Gewerkschaftsbewegung errichte, bezeichnete er als „Räte-mythos“ und sah darin einen fatalen Rückfall in vulgärdemokratisches Denken.³³

Wichtiger für die Genealogie des Vulgärdemokratismus blieb Carl Schmitts Begriff der Demokratie. Fraenkel sieht die Wurzeln des Schmitt’schen Antiparlamentarismus bei Rousseau.³⁴ Dessen Vorstellungen von Demokratie wurzelten in der antiken Polis, und zwar nicht in der solonischen Verfassung Athens, sondern in der lykurgischen Verfassung Spartas; die „Spartalegende“³⁵ bilde einen Ausgangspunkt für die Entstehung der vulgärdemokratischen Ideologie. Rousseaus Gedanken seien dann insbesondere während der Französischen Revolution bei den Jakobinern wirksam geworden und hätten der Terrorherrschaft Robespierres zu Grunde gelegen. Gleichzeitig beeinflusste Rousseau aber auch Fichte und das „deutsche[...] national-demokratische[...] Denken[...]“³⁶.

Mit Rücksicht auf diese Genealogie und ihren Ausgangspunkt bei Rousseau identifiziert Fraenkel den „Vulgärdemokratismus“ weithin mit dem, was er als „klassische“ kontinentaleuropäische Demokratietheorie bezeichnet und der angelsächsischen Demokratietheorie gegenüberstellt. Er unterscheidet „zwei Demokratiebegriffe“, den „rationalen Demokratiebegriff der von Frankreich beeinflussten kontinental-europäischen Staaten“ und den „empirischen Demokratiebegriff der von England beeinflussten angelsächsischen Staaten“.³⁷ Letzterer beruhe „nicht auf der *Hypothese* eines einheitlichen Nationalwillens, sondern auf der *Empirie* differenzierter Gruppenwillen“.³⁸ Demgegenüber gehe die kontinental-europäische Demokratietheorie „von der aus abstrakten Axiomen *deduktiv abgeleiteten Theorie*

32 Vgl. Fraenkel: Parlament (1958). In: GS. Bd. 5 (wie Anm. 10), S. 208–230. Hier S. 215.

33 Fraenkel: Räte-mythos und soziale Selbstbestimmung (1971). In: GS. Bd. 5 (wie Anm. 10); Vgl. Fraenkels „Vorbemerkung“ zur Erstveröffentlichung in: APuZ 14 (1971) v. 03.04.1971. S. 3 (nicht in GS. Bd. 5), die auf Verlautbarungen aus dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) Bezug nimmt.

34 Vgl. Söllner, Alfons: Re-reading Rousseau in the 20th Century. The Reception by Franz L. Neumann, Jacob L. Talmon and Ernst Fraenkel. In: Der lange Schatten des Contrat social. Demokratie und Volkssouveränität bei Jean-Jacques Rousseau. Hrsg. von Oliver Hidalgo. Wiesbaden 2013. S. 211–227, der allerdings die Nachkriegsschriften von Neumann und Fraenkel weithin unberücksichtigt lässt.

35 Fraenkel: Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie (1964). In: GS. Bd. 5 (wie Anm. 10), S. 273.

36 Fraenkel: Möglichkeiten (1966) (wie Anm. 30), S. 290.

37 Fraenkel: Ursprung (1966) (wie Anm. 14), S. 155.

38 Fraenkel: Ursprung (1966) (wie Anm. 14), S. 155 – meine Hervorhebung.

aus, daß Demokratie unter optimalen Bedingungen die Herrschaft eines einheitlichen Volkswillens, gegebenenfalls die Herrschaft des Mehrheitswillens des Volkes darstelle, der mit dem Volkswillen identifiziert wird.“³⁹

„Volkswille“ gegen Gruppeninteressen – Konturen des „Vulgärdemokratismus“

Diese „demokratische Vulgärpolitologie“ erblicke „in der Existenz von Minoritäts- und Sonderinteressen Störungsfaktoren“, die „entweder negiert oder eliminiert oder durch Verweisung in den apolitischen Raum neutralisiert werden sollten“.⁴⁰ Dass die „volonté générale“ nur verwirklicht werden könne, wenn die „volontés particulières aus der Sphäre von Staat und Politik verbannt“⁴¹ seien, bezeichnet Fraenkel als das „Credo des vulgärdemokratischen Denkens“, die „Basis, von der aus die Attacken gegen den Pluralismus geritten werden“.⁴² Als störende Faktoren werden aus vulgärdemokratischer Sicht alle intermediären Gewalten ausgemacht, die Gruppeninteressen artikulieren und formen und damit den Volkswillen abfälschen würden. In der Kritik stehen namentlich das Parlament, die Parteien und die Verbände. Schon ihre reine Existenz sei theoriwidrig; ihr Zusammenspiel verschärfe die Situation, da die Parteien im Parlament über die Fraktionsdisziplin eine weitere Mediatisierung des Volkswillens bewirkten; die Verbände die Willensbildung in den Parteien kontrollierten und gleichzeitig als „pressure groups“ unmittelbar die Regierung unter Druck setzten. Übersetze man die verbreitete „vox plebis in die Sprache der wissenschaftlichen Politik“, ergebe sich, dass die „öffentliche Meinung an [...] der Fraktionsdisziplin, der politischen Betätigung der Interessenverbände und letzten Endes an dem im Parteiwesen in Erscheinung tretenden pluralistischen Charakter unserer Staats- und Gesellschaftsordnung Anstoß nimmt.“⁴³

Unter Zugrundelegung der vulgärdemokratischen Theorie könne dem „Parlament ein Eigenwert nicht zugesprochen werden“.⁴⁴ Sofern seine Existenzberechtigung in einem Flächenstaat aus technischen Gründen anerkannt werde, habe es dennoch „einen vorgegeben Allgemeinwillen des Volkes“ zu repräsentieren, den es

39 Fraenkel: Ursprung (1966) (wie Anm. 14), S. 152 – meine Hervorhebung.

40 Fraenkel: Repräsentative und plebiszitäre Komponente (1958) (wie Anm. 28), S. 166.

41 Fraenkel: Pluralismus als Strukturelement (1964) (wie Anm. 35), S. 270.

42 Fraenkel: Pluralismus als Strukturelement (1964) (wie Anm. 35), S. 270.

43 Fraenkel: Strukturdefekte (1964) (wie Anm. 11), S. 96.

44 Fraenkel: Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus (1960). In: GS. Bd. 5 (wie Anm. 10), S. 53–75.

„zu finden, nicht aber zu formen berufen“ sei.⁴⁵ Die rationale Demokratietheorie stehe den „Realitäten des demokratischen Parlamentarismus hilflos“ gegenüber, die „relevanten Fakten der parlamentarischen Praxis“ suche sie zu verschleiern. „Parlamentsverdrossenheit“ ist das Ergebnis der vulgärdemokratischen „Parlamentslegende“.⁴⁶ Fraenkel spricht von „Vulgärparlamentarismus“.⁴⁷

Dem Modell einer „plebiszitären Demokratie“ widerspreche es prinzipiell, „hierarchisch strukturierten, bürokratisch organisierten und auf Dauer angelegten Gebilden (Parteien genannt) die Verantwortung für die Nominierung der Kandidaten für öffentliche Ämter einzuräumen und dem Volk das Recht zuzugestehen, *unmittelbar* zwischen ihnen zu wählen.“⁴⁸ Aus vulgärdemokratischer Sicht sind die Parteien „Erscheinungsformen einer politischen Desintegration.“⁴⁹

Für Fraenkel trifft zwar nicht zu, dass die Parteien den „fiktiven Gemeinwillen mediatisieren“, vielmehr „integrieren [sie] die gestreuten Gruppenwillen“ und wirken dadurch bei der „Bildung des Volks- und Staatswillens mit.“⁵⁰ Doch erwachsen aus einer „Oligarchisierung“ der Parteiapparate auch in seinen Augen Gefahren: „Erstarren die Gruppen und Parteien zu einer Fassade“, hinter der sich „das Machtstreben der Bürokratien der Partei- und Gruppenapparate“ verberge, dann verwandle sich die pluralistisch-demokratische Gesellschaft in eine „Masse isolierter Individuen“.⁵¹ Eine solche „innere Aushöhlung der autonomen Gruppen und Parteien“ müsse dazu führen, dass der „Massenwille mechanisch dirigiert und die Reaktion auf diese Direktiven mechanisch registriert werden kann.“⁵²

Die „Existenz von Verbänden“ wird in „weiten Kreisen der Bevölkerung“ als „zumindest problematisch, wenn nicht sogar als ein Störungsfaktor“⁵³ angesehen. Verbreitet sei eine „Verketzerung der wirtschaftlichen und sozialen Verbände als ‚Interessenhaufen‘, ‚Pressure Groups‘ und ‚Lobbies‘“.⁵⁴ Wer indes „die Interessengruppen unmittelbar in den Prozeß staatlicher Willensbildung einbeziehen

45 Fraenkel: Historische Vorbelastungen (1960) (wie Anm. 44), S. 61.

46 Fraenkel: Ursprung (1966) (wie Anm. 14), S. 154.

47 Fraenkel: Strukturdefekte (1964) (wie Anm. 11), S. 99.

48 Fraenkel: Räte-mythos (1971) (wie Anm. 33), S. 120.

49 Fraenkel: Deutschland und die westlichen Demokratien (1960). In: GS. Bd. 5 (wie Anm. 10), S. 90.

50 Fraenkel: Deutschland (1960) (wie Anm. 49), S. 90.

51 Fraenkel: Strukturdefekte (1964) (wie Anm. 11), S. 112; vgl. auch Neumann: Zum Begriff (1953) (wie Anm. 8), S. 131.

52 Fraenkel: Strukturdefekte (1964) (wie Anm. 11), S. 112.

53 Fraenkel: Die ordnungspolitische Bedeutung der Verbände im demokratischen Rechtsstaat (1968). In: GS. Bd. 5 (wie Anm. 10), S. 297.

54 Fraenkel: Strukturanalyse (1969) (wie Anm. 13), S. 336.

will, endet notwendigerweise beim Ständestaat“⁵⁵. Stände aber, so mahnt Fraenkel, „sind mit einer modernen Repräsentativverfassung unvereinbar“.⁵⁶

Diesem identitären Modell der Demokratie hat Ernst Fraenkel ein Konzept entgegen gestellt, das die gesellschaftlich vorhandenen Gruppeninteressen anerkennt, bejaht und ihnen in der Politik zu Geltung verhelfen will, und das heute als Neo-Pluralismus bezeichnet wird.

Ambivalenter Pluralismus – Differenzen zu Neumann, Kirchheimer, Marcuse und Pross

Wie Neumanns Spätwerk erkennen lässt, dürfte er über weite Strecken mit Fraenkels Kritik des Vulgärdemokratismus mitgegangen sein. Allerdings lassen sich auch einige Differenzen bemerken, die sich in letzter Instanz auf abweichende Erkenntnisinteressen zurückführen lassen. Für Neumann blieb „die dialektische Beziehung von Herrschaft und Freiheit“ die eigentliche „Fragestellung“ der Politikwissenschaft, ja ihr „Brennpunkt“.⁵⁷

Die wissenschaftlichen, politischen und persönlichen Freunde, die Neumann in den Jahren vor seinem Tod am engsten verbunden waren, zeichneten in ihren Arbeiten aus den 1960ern ein deutlich ambivalenteres Bild der pluralistischen Demokratie. Dies gilt etwa für Otto Kirchheimer in seinen zentralen Arbeiten der Nachkriegszeit, insbesondere seiner Theorie der Opposition und ihres Verfalls.⁵⁸ Es gilt noch mehr für Herbert Marcuse, der seit der Emigration vermutlich Neumanns engster Freund war, und dessen Essay über „repressive Toleranz“⁵⁹ Mitte der 1960er Jahre maßgeblich die ‚linke Pluralismuskritik‘ beeinflusste. Schließlich formulierte Helge Pross in der Adorno-Festschrift 1963 eine kritische Analyse des Pluralismus, die meines Erachtens die Position ihres verstorbenen Lebensgefährten Neumann weithin mit reflektiert. Für Pross stellt die pluralistische

⁵⁵ Fraenkel: Deutschland (1960) (wie Anm. 49), S. 90.

⁵⁶ Fraenkel: Repräsentative und plebiszitäre Komponente (1958) (wie Anm. 28), S. 207; Vgl. auch Neumann: Zum Begriff (1953) (wie Anm. 8), S. 131.

⁵⁷ Neumann: Angst und Politik. In: Ders.: Demokratischer und autoritärer Staat (wie Anm. 5). S. 261–291. Hier S. 261; Vgl. Buchstein: Demokratiepolitik (wie Anm. 2), S. 83–104.

⁵⁸ Vgl. Kirchheimer, Otto: Wandlungen der politischen Opposition (1957). In: Ders.: Politik und Verfassung. Frankfurt 1964. S. 123–150; Kirchheimer: Deutschland oder Der Verfall der Opposition (1966). In: Ders.: Politische Herrschaft. Fünf Beiträge zur Lehre vom Staat. Frankfurt a.M. 1974. S. 58–91.

⁵⁹ Marcuse, Herbert: Repressive Toleranz. In: Wolff, Robert Paul/Moore, Barrington/Marcuse, Herbert: Kritik der reinen Toleranz. Frankfurt a.M. 1966.

Struktur der Gesellschaft zweifellos einen Fortschritt dar, sie sei aber „doch auch regressiv. Sie unterbindet sowohl die Reflexion über die Legitimität bestehender Institutionen als auch die aus ihr resultierende Aktion, die auf die Veränderung vorhandener Einrichtungen zugunsten der Ausweitung individueller Freiheit zielt“. ⁶⁰ Daher sei „die Rede vom Pluralismus *auch* Ideologie“. ⁶¹

Unterschiedlich war auch die Sicht auf das Motiv der „Entfremdung“. Für Fraenkel scheint sich die gesamte seit Rousseau formulierte Entfremdungstheorie als Ideologie darzustellen; zumindest aber sei die „Entfremdung der zivilisierten Menschheit ein Vorgang, der nicht rückgängig gemacht werden kann, ja nicht rückgängig gemacht werden soll.“ ⁶² Auch Neumann hält es für die Aufgabe der politischen Wissenschaft, die „Unvermeidlichkeit dieses Entfremdungsprozesses, der zugegeben, verstanden und akzeptiert werden muß“, ⁶³ deutlich herauszuarbeiten. Für ihn stellt der Entfremdungsbegriff indes weiterhin ein zentrales Instrument zur Analyse politikwissenschaftlicher Probleme dar. Er trägt zur Erklärung „politischer Apathie“ bei ⁶⁴ und ermöglicht ein Verständnis der Phänomene „cäsaristischer Identifizierung“, „falscher Konkretheit“ und der „Verschwörungstheorie der Geschichte“. ⁶⁵ In diesem Kontext rezipiert Neumann nicht nur Sigmund Freud, sondern auch Marx und Hegel als wichtige Bezugspunkte für die Entfremdungstheorie positiv; ⁶⁶ sogar Rousseau wird differenzierter – und damit wohl auch gerechter – beurteilt. ⁶⁷

Bei allen Differenzen verband aber Neumann und Fraenkel das Interesse, verbreitete Vorstellungen der Demokratie kritisch zu hinterfragen und zu prüfen, inwieweit sie den empirisch vorfindbaren Realitäten der pluralistischen Gesellschaft adäquat sind. Dass Fraenkels politische Theorie nicht in kritikloser Affirmation des Pluralismus aufging, sein Neo-Pluralismus vielmehr als Schlussfolgerung aus einer kritischen Theorie und Empirie der Demokratie zu verstehen ist, zeigt sich nicht zuletzt an seiner Analyse des Vulgärdemokratismus.

⁶⁰ Pross, Helge: Zum Begriff der pluralistischen Gesellschaft. In: Zeugnisse. Theodor W. Adorno zum 60. Geburtstag. Hrsg. von Max Horkheimer. Frankfurt a. M. 1963. S. 439 – 450. Hier S. 442 f.

⁶¹ Pross: Zum Begriff (wie Anm. 60), S. 450 – meine Hervorhebung.

⁶² Fraenkel: Pluralismus als Strukturelement (1964) (wie Anm. 35), S. 270; Vgl. Frankel: Möglichkeiten (1966) (wie Anm. 30), S. 289 ff.; Fraenkel: Strukturanalyse (1969) (wie Anm. 13), S. 326 f.

⁶³ Neumann: Angst (wie Anm. 57), S. 279.

⁶⁴ Vgl. Neumann: Zum Begriff (wie Anm. 8), S. 130.

⁶⁵ Neumann: Angst (wie Anm. 57), S. 270.

⁶⁶ Vgl. Neumann: Angst (wie Anm. 57), S. 162 ff.; Neumann: Zum Begriff (wie Anm. 8), S. 120 f.

⁶⁷ V. a. in Neumann: Montesquieu. In: Ders. Demokratischer und autoritärer Staat (wie Anm. 5). S. 142 – 192. Hier S. 150, 157, 160; Zu Neumanns Rousseau-Perzeption in den 1930er und 1940er Jahren vgl. Söllner: Re-Reading Rousseau (wie Anm. 34), S. 218 ff.

Werkgeschichtliche Verortung

Wie lässt sich nun die Genese dieser Kritik werkgeschichtlich verorten? In den 1950er Jahren konzentrierte sich Fraenkel im Rahmen der Vergleichenden Regierungslehre zunächst auf die Amerika-Studien. Sein zentrales Anliegen war es, dem „deutschen akademischen Publikum die Funktionsweise der demokratischen Institutionen der USA so vor Augen zu führen, dass dabei das Verständnis der eigenen Demokratie gefördert wird“.⁶⁸ Fraenkel selbst nannte die Amerika-studien die „Konfession meines Lebens“.⁶⁹ Diese Arbeiten, die mit dem Buch über das „amerikanische Regierungssystem“ 1960 zum Abschluss kamen, bildeten „inhaltlich das Verbindungsglied zwischen Fraenkels arbeitsrechtlichen und verfassungstheoretischen Arbeiten aus der Weimarer Republik, seiner Nationalsozialismusanalyse im *Doppelstaat* [...], seinen Planungen für den Neuaufbau eines demokratischen Deutschland während der Emigration sowie seinen im Band *Deutschland und die westlichen Demokratien* versammelten Aufsätzen“.⁷⁰

An die Amerikastudien anknüpfend, widmete sich Fraenkel der Ausarbeitung seiner Neo-Pluralismus-Theorie, die ab 1964 als Sammelband unter dem Titel *Deutschland und die westlichen Demokratien* erschien und in späteren Auflagen fortgeschrieben und ergänzt wurde. Unsere Tabelle zeigt den Entstehungszeitraum der einschlägigen Beiträge im fünften Band der Gesammelten Schriften. Wie diese chronologische Übersicht zeigt, formulierte Fraenkel die beiden ersten größeren Aufsätze zum Neo-Pluralismus noch 1958. Der Vulgärdemokratismus, bereits zuvor kritisiert, rückt ins Zentrum des Interesses seines Vortrags über „historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus“ von Ende 1959. In drei weiteren Texten, die zwischen 1960 und 1964 entstanden sind, präzisiert Fraenkel die Kritik; der Vortrag über „Strukturdefekte der Demokratie“ stellt sie erneut in den Mittelpunkt. Auch in den beiden Vorträgen aus dem Jahre 1966 hat das Thema eine herausgehobene Bedeutung. Damit ist Fraenkels Beweisführung im Kern abgeschlossen. Mit anderen Worten: Fraenkels Kritik des Vulgärdemokratismus wird zwischen 1958/60 und 1964/66 ausformuliert. Was auf dem Höhepunkt der Auseinandersetzung mit der APO von 1967 bis 1969 erscheint, variiert das Thema nur noch. Erst mit der Kritik des „reinen Rätegedankens“ erfolgt wieder eine substanzielle Erweiterung⁷¹ – auch sie

⁶⁸ Söllner: Ernst Fraenkel (wie Anm. 2), S. 146; Vgl. Buchstein: Ernst Fraenkel als Klassiker. In: Buchstein: Demokratiepolitik (wie Anm. 2), S. 105 – 128; Botsch: Alternativen (wie Anm. 2), S. 201.

⁶⁹ Zit. n. Buchstein: Demokratiepolitik (wie Anm. 2), S. 109.

⁷⁰ Buchstein: Demokratiepolitik (wie Anm. 2), S. 109.

⁷¹ Vgl. Söllner: Ernst Fraenkel (wie Anm. 2), S. 142; Llanque, Marcus: Ernst Fraenkel und Räte-demokratie. In: v. Ooyen/Möllers: (Doppel-)Staat (wie Anm. 2), S. 185 – 205.

eher eine thematische Abrundung. Dieser Befund stellt eine einseitig mit biographischen Erfahrungen argumentierende Interpretation in Frage.

Ernst Fraenkels Beiträge zu Demokratie und Pluralismus⁷²

Gehalten	Jahr	Titel
02.05.1958	1958	Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat [165 – 207]
–	1958	Parlament und öffentliche Meinung [208 – 230]
27.11.1959	1960	Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus [53 – 73]
??.04.1960?	1960	Deutschland und die westlichen Demokratien [74 – 90]
18.05.1963	1963	Demokratie und öffentliche Meinung [231 – 255]
??.09.1963/ 11.01.1964	1964	Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung [91 – 113]
22.09.1964	1964	Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie [256 – 280]
09.02.1966	1966	Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit [151 – 161]
29.03.1966 ⁷³	1966	Möglichkeiten und Grenzen politischer Mitarbeit der Bürger in einer modernen parlamentarischen Demokratie [283 – 296]
30.10.1967	1968	Die ordnungspolitische Bedeutung der Verbände im demokratischen Rechtsstaat [297 – 313]
06.12.1969 ⁷⁴	1969	Strukturanalyse der modernen Demokratie [314 – 343]
Febr. 1971 ⁷⁵	1971	Rätemythos und soziale Selbstbestimmung [114 – 150]
	1972 (?)	Pluralismus als Demokratietheorie des Reformismus [344 – 353]

Insbesondere die Annahme, Fraenkel habe seine Kritik wesentlich in Auseinandersetzung mit der Neuen Linken entwickelt, steht damit in Frage. Obgleich

⁷² Die Tabelle erfasst die einschlägigen Texte aus Fraenkel, GS 5, Teil A: „Deutschland und die westlichen Demokratien“, und Teil B: Ergänzende Schriften zu „Deutschland und die westlichen Demokratien“. Bei den meisten Texten handelt es sich um die Druckversion eines Vortrags. Soweit hierfür ein Datum ermittelt werden konnte, findet es sich in Spalte 1; Spalte 2 dokumentiert das Jahr der Erstveröffentlichung; Spalte 3 den Titel und in eckigen Klammern die Seitenzahlen in GS 5.

⁷³ Einleitungsreferat beim Kongress zur politischen Bildung in Bonn (vermutlich: 29.03.1966), Erstabdruck APuZ B 14 (1966) v. 06.04.1966.

⁷⁴ Erstveröffentlichung in APuZ B 49 (1969) v. 06.12.1969.

⁷⁵ „Die nachfolgende Untersuchung war im Februar dieses Jahres für die Veröffentlichung fertiggestellt“, [APuZ 14 (1971) v. 03.04.1971, S. 3 („Vorbemerkung“)].

Fraenkel bereits seit 1964 mit den Entwicklungen an der FU immer unzufriedener wurde und sich schon 1965 erste Friktionen im Zusammenhang mit dem Beginn des studentischen Protests zeigten, eskalierte dieser Konflikt erst ab 1967.⁷⁶ Seine in dieser Hochphase der studentischen Protestbewegung geäußerte Kritik des linken Antipluralismus unterschritt deutlich das Niveau der zuvor geleisteten Analyse anarchistischer und marxistischer Ideologien, wie besonders die Abschnitte *Der Marxismus* und *Die „Neue Linke“* in seiner *Strukturanalyse der modernen Demokratie* (1969) zeigen.⁷⁷ Doch schon bald darauf hat sich Fraenkel nicht mehr darauf beschränkt, diese neue Pluralismuskritik rundweg abzutun oder zu bagatellisieren. Vielmehr hat er sich mit ihren Inhalten und historischen Quellen auseinandergesetzt, indem er den von Teilen der Neuen Linken wiederentdeckten und positiv rezipierten „reinen“ Rätegedanken einer historischen Kritik unterzog. Der Annahme, Pluralismus sei ein strukturell konservatives Konzept, begegnete er mit der historisch zutreffenden⁷⁸ Rückbindung des Konzepts an den sozialdemokratischen Reformismus.⁷⁹

Die Zeit, in der Fraenkel die Kritik des Vulgärdenkismus ausformuliert hat, lässt sich damit deutlicher charakterisieren. Es zeigt sich, dass das demokratische Bewusstsein der bundesdeutschen Gesellschaft gerade in diesem Zeitfenster, also bis Mitte der 1960er Jahre, nicht durch das Wirken irgendwelcher extremistischer oder totalitärer Gruppen gefährdet war:

Die nationaloppositionelle Rechte war in den Wahlen 1953 und 1957 grandios gescheitert, uneinig und unpopulär; ihre radikalste Kraft, die Sozialistische Reichspartei, war seit 1952 verboten. Mit der „Hakenkreuz-Schmierwelle“ Anfang 1960 diskreditierte sich die nationale Opposition in der Öffentlichkeit, die „nationalneutralistische“ Ausrichtung der rechtsextremen Parteien war nach dem Mauerbau 1961 restlos desavouiert. Die NPD wurde Ende 1964 mit mehr als ungewissen Erfolgchancen gegründet; ihren Siegeszug in die Länderparlamente trat sie erst 1966 an.

Die KPD war bei den Bundestagswahlen 1953 deutlich unter der Fünf-Prozent-Hürde geblieben, das KPD-Verbot wurde 1956 wirksam; wer sich dennoch der

76 So Müller, Rudolf Wolfgang: „... wenn es morgens um 6 klingelte, war es der Milchmann“ – Ernst Fraenkel und die West-Berliner Studentenbewegung 1967. In: Buchstein/Göhler (Hrsg.): *Vom Sozialismus* (wie Anm. 2), S. 97–113.

77 Vgl. Fraenkel: *Strukturanalyse* (1969) (wie Anm. 13), S. 314–343. Hier S. 326 ff.

78 Vgl. Kremendahl: *Pluralismustheorie* (wie Anm. 17), S. 136 ff. u. 187 ff.; Göhler: *Vom Sozialismus* (wie Anm. 2); Buchstein: *Demokratiapolitik* (wie Anm. 2), S. 11–34; v. Ooyen: *Neo-Pluralismus* (wie Anm. 22).

79 Vgl. Fraenkel: *Pluralismus als Demokratietheorie des Reformismus* (ca. 1972). In: GS. Bd. 5 (wie Anm. 10).

Sympathien mit „Moskau“ oder „Pankow“ verdächtig machte, sah sich nach dem Mauerbau 1961 vollends marginalisiert. Die DKP wurde erst 1968 gegründet.

Eine neue, unorthodoxe Linke trat erst ab Mitte der 1960er Jahre in Erscheinung. Wie auch Kurt Sontheimer betont hat, ist „die Verurteilung des Pluralismus als [...] gut organisierte Verschleierung der kapitalistischen Klassenherrschaft“ „aus der Studentenbewegung“ hervorgegangen und „in Deutschland erst seit 1965 stärker in den Vordergrund getreten“.⁸⁰ Bezogen auf linke Pluralismuskritik im engeren Sinne wäre zu präzisieren, dass sie vorrangig nach Abschluss der Großen Koalition ab 1967 ausformuliert wird.⁸¹

Die „große Koalition“, die das Risiko barg, den demokratischen Pluralismus auszuhebeln zu Gunsten einer Kartellpolitik, wie man sie in Österreich beobachten konnte, wurde erst Ende 1966 gebildet.

Schmitt-Renaissance, Formierte Gesellschaft und Verfall der Opposition

Kurt Sontheimer stand 1973 noch deutlich vor Augen, dass „der Hauptadressat“ von Fraenkels Kritik „nicht die marxistische oder marxisierende Linke von heute, sondern die Pluralismuskritik von rechts, insbesondere die von Carl Schmitt“ war.⁸² Die jüngere Fraenkel-Literatur hebt hervor, dass Schmitt „in all den Jahrzehnten [...] die wichtigste negative Bezugsperson für Fraenkel“⁸³ geblieben sei. Der Neo-Pluralismus lasse sich geradezu „als kritische Rezeption [...] des Anti-Pluralismus seines Antipoden Schmitt herleiten“.⁸⁴ In ähnlichem Sinne beziehen auch andere Autoren Fraenkels Auseinandersetzung mit Schmitt vor allem auf die Spätphase der Weimarer Republik und auf den Nationalsozialismus. Fraenkel

⁸⁰ Sontheimer: Pluralismus (wie Anm. 19), S. 432; Vgl. Pross: Zum Begriff (1963) (wie Anm. 60); Marcuse [u. a.]: Repressive Toleranz (1966) (wie Anm. 59); Krippendorf, Ekkehart: Ende des Parteienstaats (1966). In: Flechtheim, Ossip K.: Die Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Hamburg ³1976. S. 41–48.

⁸¹ Vgl. Agnoli, Johannes/Brückner, Peter: Die Transformation der Demokratie. Berlin 1967; Schäfer, Gert/Nedelmann, Carl (Hrsg.): Der CDU-Staat. Studien zur Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik, München 1967; Narr, Wolf-Dieter: Pluralistische Gesellschaft. Hannover 1969; Eisfeld, Rainer: Pluralismus zwischen Liberalismus und Sozialismus. Stuttgart [u. a.] 1972.

⁸² Sontheimer: Pluralismus (wie Anm. 19), S. 433; Vgl. Söllner: Ernst Fraenkel (wie Anm. 2), S. 141 f.; Llanque: Ernst Fraenkel (wie Anm. 71), S. 186.

⁸³ Wildt, Michael: Eine spannungsvolle Beziehung: Ernst Fraenkel und Carl Schmitt. In: van Ooyen/Möllers (Hrsg.): (Doppel-)Staat (wie Anm. 2). S. 87–111. Hier S. 106.

⁸⁴ V. Ooyen: Neo-Pluralismus (wie Anm. 22), S. 60.

selbst hat indes 1957 in einer Rezension angedeutet, dass er die erneute Auseinandersetzung mit Schmitt aus aktuellem Anlass suchte. Angesichts des „verführerischen Reizes und des schillernden Glanzes der Schmitt’schen Darlegungen“⁸⁵ befürchtete er, Schmitts Einfluss könne „zur Quelle einer abermaligen Neurose des deutschen politischen Denkens“⁸⁶ werden. Fraenkel motivierten also Tendenzen der Gegenwart, nicht die nachträgliche Bewältigung der Vergangenheit.

Schmitt selbst lieferte kaum reizvollen Stoff für eine kritische Rezeption. Sein gründlichster Biograph Reinhard Mehring resümiert, Schmitt habe nach 1950 „bis zur *Theorie des Partisanen* [1963] keine wirklich bedeutende Schrift mehr [veröffentlicht], die an den Rang der Weimarer Schriften anknüpfen könnte“, ohne dieses Buch „verdiente Schmitts bundesrepublikanisches Spätwerk insgesamt kaum Beachtung. Ohne die letzte Generation akademischer Schüler würde man den alten Schmitt kaum noch als politischen Denker wahrnehmen“.⁸⁷

Es reicht nicht hin, die fortgesetzte Auseinandersetzung Fraenkels mit Schmitt quasi aus biographischen Vorerfahrungen zu erklären; vielmehr steht die Entwicklung der Vulgärdemokratismus-Kritik in engem Zusammenhang mit der ersten bundesdeutschen Schmitt-Renaissance. Wie Mehring zeigt, formierte sich seit etwa 1957 eine neue außeruniversitäre Schülerschaft. 1959 erschien die Festschrift anlässlich des 70. Geburtstags, die Heribert Kohl als eine „vieltimmige Laudatio“⁸⁸ auf Schmitt bezeichnet hat. Das ist exakt die Zeit, in der Fraenkel beginnt, seine Vulgärdemokratismus-Kritik auszuformulieren.

Heribert Kohl, Hans Kremendahl und Helge Pross nennen als Pluralismus-Kritiker aus der Schmitt-Schule neben Ernst Forsthoff unter anderem Rüdiger Altmann und Werner Weber.⁸⁹ Hinzu kommen weitere zeitgenössische Vorstöße, die aus konservativer und teils auch ordo-liberaler Perspektive den Verfall der Staatlichkeit durch den überbordenden Pluralismus beklagen und eine Veränderung der Verfassungswirklichkeit, wenn nicht der Verfassungsordnung, anstreben. Theodor Eschenburg, als Skeptiker des Verbändestaats, ist in diese Reihe

85 Fraenkel: Zur Auseinandersetzung mit Carl Schmitt – Besprechung von: Peter Schneider, Ausnahmezustand und Norm. Eine Studie zur Rechtslehre Carl Schmitts. Stuttgart 1957 (1957). In: GS. Bd. 2 (= Nationalsozialismus und Widerstand. Hrsg. von Alexander v. Brünneck. Baden-Baden 1999). S. 595–599. Hier S. 598f.

86 Fraenkel: Zur Auseinandersetzung (1957) (wie Anm. 85), S. 595.

87 Mehring, Reinhard: Carl Schmitt. Aufstieg und Fall. München 2009. S. 505.

88 Kohl: Pluralismuskritik (wie Anm. 18), S. 19; vgl. Mehring: Carl Schmitt (wie Anm. 87), S. 519.

89 Vgl. Pross: Zum Begriff (wie Anm. 60), S. 443ff.; Kohl: Pluralismuskritik (wie Anm. 18); Kremendahl: Pluralismustheorie (wie Anm. 17), S. 112ff. Fraenkel selbst erwähnt am Rande Forsthoff (GS. Bd. 5 (wie Anm. 10), S. 384) und Weber (GS. Bd. 5 (wie Anm. 10), S. 206).

eingeordnet worden.⁹⁰ Die Sekundärliteratur nennt ferner Arnold Gehlen und Hans Freyer als Vertreter einer „sozialphilosophischen Pluralismuskritik“⁹¹ und Helmut Schelsky für eine „sozioökonomische Kritik“.⁹²

Wenngleich Fraenkel erst einige Jahre später daran erinnerte, lieferte auch der Bundeskanzler selbst ihm Anlässe, von einer „Krise des demokratischen Denkens“ zu sprechen, welche unter anderem „in den Reden von Herrn Ludwig Erhard ganz deutlich in Erscheinung“ getreten sei, „in denen so viel von formierter Gesellschaft die Rede war“.⁹³ Erhard, wie auch Rüdiger Altmann, dem der Begriff „formierte Gesellschaft“ zugerechnet wird, sahen einen staatsgefährdenden „überentwickelten Pluralismus“⁹⁴. Altmann beklagte den Verlust des Machtstaats und seiner Fähigkeit zur Deziision im Sinne Schmitts. Bei den Bergedorfer Gesprächen 1966 illustrierte er dies mit einem Herrenwitz: „Der Staat dehnt sich immer wieder aus – wie ein kastrierter Kater; er wird immer dicker; was ihm fehlt, ist die Potenz“.⁹⁵

Fraenkel sah das anders. Der Pluralismus sei nicht über- sondern unterentwickelt, wie er bereits in einem Vortrag 1963 betonte.⁹⁶ Für die sich abzeichnende Gefahr von „Lethargie und Apathie“ machte er nicht zuletzt eine unentschiedene Opposition mit verantwortlich. Fraenkel wählte ebenfalls ein Bild aus dem Tierreich: „Wir leben in einem Karpfenteich, dessen Hechte sich zum Vegetarismus bekennen. Dies bedeutet nicht nur, daß wir fett geworden sind, es bedeutet auch, daß wir ‚schwimmen‘.“⁹⁷ Das Bild wird vielleicht dann verständlicher, wenn wir uns vor Augen halten, was denn die von Fraenkel kritisierte Opposition konkret charakterisierte, als er diesen Text zwischen 1963 und 1964 ausformulierte: Die SPD hatte sich erst wenige Jahre zuvor, im Jahr 1959, mit dem Godesberger Parteiprogramm von einem Selbstverständnis als weltanschaulich gebundene Interessenpartei der abhängig Beschäftigten, als „sozialistische Arbeiterpartei“, verabschiedet und als „Volkspartei“ neu erfunden.

Insofern kann festgehalten werden: Fraenkel formulierte seine Kritik am Vulgärdemokratismus nicht in der Lage einer existenziellen Bedrohung der De-

⁹⁰ Vgl. Pross: Zum Begriff (wie Anm. 60), S. 443; Kremendahl: Pluralismustheorie (wie Anm. 17), S. 123; Fraenkel erwähnt ihn am Rande (GS. Bd. 5 (wie Anm. 10), S. 384).

⁹¹ Kohl: Pluralismuskritik (wie Anm. 18), S. 14 ff.

⁹² Kremendahl: Pluralismustheorie (wie Anm. 17), S. 120, vgl. S. 113 f. u. 120 ff.; Kohl: Pluralismuskritik (wie Anm. 18), S. 13 f.

⁹³ Fraenkel: Ordnungspolitische Bedeutung (1968) (wie Anm. 53), S. 308.

⁹⁴ Zit. n. Kohl: Pluralismuskritik (wie Anm. 18), S. 3.

⁹⁵ Zit. n. Kohl: Pluralismuskritik (wie Anm. 18), S. 25.

⁹⁶ Vgl. Fraenkel: Strukturdefekte (1964) (wie Anm. 11), S. 111.

⁹⁷ Fraenkel: Strukturdefekte (1964) (wie Anm. 11), S. 111.

mokratie durch totalitäre oder extremistische Bewegungen im Innern, sondern unter dem Eindruck dessen, was Otto Kirchheimer zeitgleich den „Verfall der Opposition“ genannt hatte,⁹⁸ vor allem aber vor dem Hintergrund des Versuchs einer antipluralistischen Umdeutung der bundesdeutschen Verfassungsordnung „von rechts“. Liest man Fraenkels Ausführungen zum Vulgärdemokratismus, zur Parlamentsverdrossenheit und zur Kritik des Pluralismus weder „von vorn“, also vor dem Hintergrund vergangener Erfahrungen, noch „von hinten“, also im Lichte späterer Konflikte, sondern stellt sie in den zeithistorischen Kontext, in dem sie tatsächlich formuliert wurden, so ändert sich auch das Verständnis seiner Theorie und ihrer Genese.

Schluss

Mit dem Wort „Vulgärdemokratismus“, so lässt sich zusammenfassend sagen, beschreibt Ernst Fraenkel inadäquate Vorstellungen von Demokratie, die den Charakter der modernen Gesellschaften als „pluralistisch“ negieren, sich gegen die in westlichen Demokratien empirisch vorfindbaren Repräsentativverfassungen richten und von „identitären“ Demokratie-Theorien im Anschluss an Rousseau und Carl Schmitt herleiten. Die Analyse derartiger Tendenzen ist ein wesentliches Element des gemeinsam mit Neumann begonnen Projekts der Erarbeitung einer neuen, „adäquaten“, „realistischen“ (Neumann) beziehungsweise „empirischen“ (Fraenkel) Theorie der Demokratie, die schließlich im Konzept des „Neo-Pluralismus“ mündet. Die Ausformulierung der Kritik des Vulgärdemokratismus durch Fraenkel erfolgt weder als nachträgliche Auseinandersetzung mit den Beiträgen Carl Schmitts aus der Vorkriegszeit noch als unmittelbare Antwort auf antipluralistische Tendenzen innerhalb der studentischen Protestbewegung. Sie reagiert vielmehr auf die Reformulierung antipluralistischer Positionen durch die „Schmitt-Schule“ seit den späten 1950ern und ihr Einmünden in Erhards Postulat der „formierten Gesellschaft“ bis Mitte der 1960er. Diese Kritik geht mithin nicht in der Analyse einer „totalitären Demokratie“ auf. Sie auf Totalitarismuskritik zu reduzieren, hieße die mit ihr verbundenen Erkenntnischancen zu kapfen.

Inwieweit Fraenkels Kritik des Vulgärdemokratismus für heutige politikwissenschaftliche Fragestellungen von Relevanz ist, bleibt zu diskutieren. Eine Voraussetzung, und damit ein Forschungsdesiderat, ist die Erfassung, Systematisierung und Kontextualisierung des Bedeutungsgehalts dieser Kritik mit Blick auf

⁹⁸ Vgl. Kirchheimer: Wandlungen (wie Anm. 58); ders.: Deutschland (wie Anm. 58).

die geistesgeschichtliche Genealogie vulgärdemokratischen Denkens wie auf die hiermit verbundenen Elemente vulgärdemokratischer Theorien: die Vorstellung einer Identität aus Führern und Geführten und eines einheitlichen Volkswillens, aus der sich eine Skepsis und Ablehnung von Parlament, Parteien und Pressure-Groups und der Wunsch nach plebiszitären, direktdemokratischen Verfahren ableiten lässt.

Gekürzte und überarbeitete Fassung meines Habilitationsvortrags an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam am 28. Mai 2014.

