

Hubertus Buchstein

Ernst Fraenkel als Klassiker?*

1. Einleitung

Schenkt man den Lexika und Handbüchern der bundesdeutschen Politikwissenschaft Glauben, so hat Ernst Fraenkel (1898-1975) den Rang eines Klassikers der Demokratietheorie erlangt. Fraenkel gilt als *der* Theoretiker des Neopluralismus,¹ der spätestens seit dem Zusammenbruch des Realsozialismus in Deutschland das anerkannte Selbstverständnis der modernen westlichen Demokratie formuliert. Die Einmütigkeit der Wertschätzung reicht bis über die Grenzen der Politikwissenschaft hinaus. Auch in der Juristischen Staatsrechtslehre und im Verfassungsrecht der Bundesrepublik wird die Neopluralismustheorie unter ausdrücklichem Hinweis auf Fraenkel umfassend und zustimmend rezipiert; sogar in der staatsrechtlichen Zeitschrift der Carl-Schmitt-Schule, *Der Staat*, werden Würdigungen der Fraenkelschen Neopluralismustheorie abgedruckt.² Und auch Jürgen Habermas bezieht sich in neueren Arbeiten positiv auf Fraenkel.³ Zusammen mit der Aufnahme von Fraenkels Hauptwerk *Deutschland und die westlichen Demokratien* in die 'Suhrkamp-Kultur'⁴ ist dies ein schöner Indikator ihres Erfolges auch im linken Spektrum der politischen Theorie. Es scheint, als hätten sich deutsche Politikwissenschaft und deutsche Staatsrechtslehre rechtzeitig zu Fraenkels hundertstem Geburtstag darauf verständigt, das Loblied auf seine Demokratietheorie anzustimmen. Die Edition der sechsbändigen Ausgabe der *Ge-*

sammelten Schriften Fraenkels, deren erster Band zum Geburtstag im Dezember 1998 erscheint, setzt einen vorläufigen Schlußpunkt hinter diese posthume Erfolgsgeschichte.⁵

Mit der Stilisierung zum Klassiker erfuhr die Bewertung der Fraenkelschen Theorie einen bemerkenswerten Wandel. Die frühere lebhaftere Kritik an der Neopluralismustheorie entzündete sich immer wieder daran, daß ihr wissenschaftlicher Status unklar war. Denn absichtlich vermengte Fraenkel empirische und normative Aussagen. Er hoffte, so gleichzeitig einen Beitrag zur Festigung der bundesdeutschen Demokratie wie zur Fundierung einer aufgeklärten Politikwissenschaft leisten zu können. Dieses absichtliche Changieren zwischen normativen Sollens- und empirischen Seinsaussagen hatte es seinen Kritikern zugleich einfach und schwer gemacht. Einfach, weil es vielen Kritikern genügte zu zeigen, daß die politische Realität keineswegs der schönen pluralistischen Norm entsprach. Schwer, weil die Replik von Fraenkel und seinen Anhängern auf diese Standardkritik darin bestand, Abweichungen zwischen Theorie und Wirklichkeit nicht nur zu konzedieren, sondern die Neopluralismustheorie geradezu dafür zu rühmen, daß sie der normative Maßstab sei, der überhaupt erst eine Kritik an den realen Verhältnissen gestatte.

Die Attacken zu Fraenkels Lebzeiten haben seinen theoretischen Überlegungen nicht unbedingt geschadet. Genaugenommen hat Fraenkel viele Elemente seiner Neopluralismustheorie erst in Auseinandersetzungen mit den Einwänden seiner Kritiker konkret ausformuliert. Und diese Einwände waren vielfältig. Sie beschränkten sich nicht nur auf die Diskrepanz zwischen dem angeblichen pluralistischen Gleichgewichtsaxiom und der empirischen Realität, sie kamen auch von grundlegend konträren Positionen wie dem konservativen Etatismus und dem Neo-Marxismus. Nach Fraenkels Tod im Jahre 1975 gesellte sich die Kritik der Policy-Forschung und des Neokorporatismus hinzu. Die dazugehörigen Kontroversen sind in der einschlägigen Literatur übersichtlich und breit aufgearbeitet worden, so daß sich eine ausführliche Kommentierung hier erübrigt.⁶ Einen einzigen Einwand möchte ich in Erinnerung rufen. Er hat bis heute nichts von seiner Stichhaltigkeit verloren und markiert so etwas wie den Beginn einer zweiten Runde in den Debatten um die Neopluralismustheorie.

Die vorhergehende erste Etappe hatte um den Vorwurf gekreist, die Neopluralismustheorie verharmlose oder sanktioniere ungerechte Resultate des politischen Prozesses, da sie kleine wie große Diskrepanzen in der Chance, politische Interessen durchzusetzen, einfach ausblende. Fraenkel hat auf diese Einwände seit Mitte der sechziger Jahre geantwortet: Er erinnerte seine Kritiker daran, daß die Gemeinwohlkonzeption des deutschen Neopluralismus – anders als in Teilen der amerikanischen Pluralismustheorie – eine normative Dimension habe. Des

* Ausgearbeitete Fassung meines Habilitationsvortrages am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin am 17. Dezember 1997. Für viele wichtige Hinweise danke ich Rainer Kühn, Gerhard Göhler, Dirk Rüdiger Schumann, Peter Kuleša und Hans-Martin Döring.

1 Mit Ernst Fraenkel verwende ich im folgenden den Terminus 'Neopluralismus'. Fraenkel wollte mit dieser Bezeichnung seine sachliche Differenz zur Pluralismustheorie des frühen Harold Laski auch terminologisch ausweisen (vgl. Fraenkel 1964b, S. 307). Zwar kreierte Fraenkel die Bezeichnung Neopluralismus erst 1964, seine Schriften der fünfziger Jahre enthalten aber bereits alle wesentlichen Merkmale dieser Demokratietheorie (vgl. Buchstein 1992, S. 243 ff.).

2 Vgl. Brugger (1990).

3 Vgl. Habermas (1992, S. 223, 227 f.).

4 Die Aufsatzsammlung *Deutschland und die westlichen Demokratien* erschien ursprünglich 1964 bei Kohlhammer. Sie ist in der siebten Auflage 1990 in einer von Alexander von Brünneck erweiterten Neuausgabe als Suhrkamp-Taschenbuch erschienen.

5 Herausgegeben von Alexander von Brünneck, Gerhard Göhler und Hubertus Buchstein, Nomos Verlag, Baden-Baden.

6 Vgl. die Überblicke über diese Debatten bei: Kremendahl (1977), Jesse (1979), Lehner (1985), Detjen (1988) und Reutter (1991).

weiteren schlug er vor, dem angesprochenen Problem der unterschiedlichen Konfliktfähigkeit gesellschaftlicher Gruppen mit dem Instrument des Staatsinterventionismus zu begegnen. Der Staat habe die Aufgabe – oder solle sie haben –, bei großen Machtungleichgewichten balancierend in das pluralistische Kräfteparallelogramm einzugreifen und Mindestvoraussetzungen einer gemeinwohladäquaten Politik zu garantieren.⁷ Die damaligen Anhänger der Fraenkelschen Neopluralismustheorie schlossen sich diesem Vorschlag des Altmeisters mit großer Zustimmung an.⁸

Doch nach Fraenkels Tod stand in der zweiten Runde der Debatte eben diese Funktion des Interventionsstaates im Zentrum. Neomarxistische Autoren bemühten sich um den Nachweis, daß Fraenkel mit seinem Lösungsvorschlag einer reformistischen Illusion aufgesessen sei. Freilich kam der wirklich stichhaltige Einwand ohne voraussetzungsvolle marxistische Staatsableitungskonstruktionen aus. Er ließ sich voll auf Fraenkels normatives Programm ein und argumentierte immanent. Bodo von Greiff hat den Einwand so knapp wie durchschlagend auf wenigen Seiten formuliert.⁹ Die Argumentation: Fraenkels Lösung für das Problem der Disparitäten kollektiver Einflußmacht beruhe auf einem zirkulären Gedankengang. Die Neopluralismustheorie rücke den Staat in eine widersprüchliche Doppelrolle als abhängige und unabhängige Kraft. Einerseits soll der Wille des Staates als „Resultante“ aus dem pluralistischen Kräfteparallelogramm hervorgehen; andererseits werde dem Staat die Aufgabe übertragen, Machtungleichgewichte durch politische Interventionen auszubalancieren. Entweder, so spitzt von Greiff den Einwand zu, ist der Staat pluralistisch konstituiert, weil sein Wille abhängig ist von den Gruppenkräften – dann kann er kein Interventionsstaat sein; oder aber der Staat hat die Kompetenz zum Eingriff in die Positionen mächtiger gesellschaftlicher Gruppen – dann ist er kein pluralistischer Staat mehr, sondern ein autoritärer Staat, der sich von den gesellschaftlichen Gruppen emanzipiert hat.

Wahrscheinlich waren nicht näher erklärbare politische Zeitumstände am Ende der Studentenbewegung und die Einbettung der Greiff'schen Überlegungen in eine weitreichende Kritik an der pluralistischen Erkenntnistheorie des Kritischen Rationalismus dafür verantwortlich, daß sich die Anhänger der Neopluralismustheorie zu keiner ernsthaften Antwort veranlaßt sahen. Fraenkels Theorie hat in den letzten zwanzig Jahren viele Verteidiger und eine noch größere Zahl an Anhängern gefunden. Bis heute haben sie aber keine überzeugende Antwort auf den Einwand gefunden, daß Fraenkel mit einer zirkulären Staatstheorie operiert. Auch für die Politikwissenschaft scheint zu gelten, daß sich nicht immer die besten Argumente durchsetzen. Wenn der genannte Einwand jedoch weiterhin stichhaltig ist – und mir ist kein überzeugendes Gegenargument bekannt –, wäre

7 Vgl. Fraenkel (1964a, 1969).

8 Vgl. Sontheimer (1973), Kremendahl (1977) und Schwan (1978).

9 Zum folgenden vgl. von Greiff (1979, S. 1066-1071) sowie Blanke/Jürgens/Kastendiek (1975, S. 203 ff.).

dann der eingangs angeführte schöne Grundkonsens der Fraenkel-Bewertung nicht eher ein Symptom eines allgemeinen theoretischen Erschöpfungszustandes denn ein Zeichen der Qualität der Neopluralismustheorie? Ich werde im folgenden anhand der Amerikastudien Fraenkels zeigen, daß sich in seinem Werk bislang ungenutzte Überlegungen finden, die die Neopluralismustheorie aus dem beschriebenen Dilemma herausführen können. Mit dieser Lösung wird, so hoffe ich, Fraenkels Neopluralismustheorie zugleich eine Wendung erhalten, die sie aus dem Dämmer-schlaf der politikwissenschaftlichen Handbücher und Lexika aufweckt und wieder eng an aktuelle Debatten in der Politikwissenschaft heranzuführt.

2. 'Politische Kultur' in Ernst Fraenkels Amerikastudien

Die Amerikastudien Ernst Fraenkels – dazu gehören seine große Monographie über das amerikanische Regierungssystem von 1960 sowie ungefähr 25 größere Aufsätze zu den USA und zur vergleichenden Regierungslehre aus den Jahren 1951-1970 – wurden in der bisherigen Sekundärliteratur zu Fraenkel eigentümlich randständig behandelt. Das ist erstaunlich, weil schon der biographische Hintergrund den Gedanken nahelegt, in ihnen eine besondere Bedeutung zu vermuten: Ernst Fraenkel ist 1938 mit vierzig Jahren aus Berlin in die USA geflüchtet.¹⁰ Er hat in Chicago beruflich neu anfangen müssen und dort zunächst Jura studiert. Parallel dazu hat er seine noch in Deutschland abgeschlossene Analyse des NS-Regimes überarbeitet und unter dem Titel *The Dual State* veröffentlicht. Nachdem er zwischenzeitlich in einer Washingtoner Anwaltspraxis und bei einer jüdischen Organisation arbeitete, die aus Europa geflüchtete Ostjuden betreute, gelang es ihm 1944, eine Stellung im amerikanischen Regierungsapparat zu erhalten. Zugleich konnte er damit die amerikanische Staatsbürgerschaft annehmen.

Die Greuel des Holocaust waren der Grund dafür, daß er nach Kriegsende nicht nach Deutschland zurückkehren wollte. Vielmehr ging er im Jahr 1946 als amerikanischer Beamter nach Korea. Erst als sich nach der Evakuierung aus Korea keine berufliche Perspektive in den USA bot, folgte er 1951 dem Drängen seines alten Freundes Otto Suhr und nahm in Berlin eine einjährige Gastprofessur an. Aus dem einen Jahr Berlin sollten fast fünfundzwanzig Jahre werden. Doch Fraenkels Verhältnis zu den Deutschen blieb gebrochen. „Das Wort 'wir'“, so schrieb er seinem Freund Otto Kahn-Freund 1959 in einem Brief über sein Verhältnis zu den Deutschen, „kommt mir nicht über die Lippen“. ¹¹ Und so hat Fraenkel während seiner gesamten Zeit an der Freien Universität nicht nur die amerikanische Staatsbürgerschaft behalten, sondern sich auch bei vielen Gelegenheiten in der

10 Zu den biographischen Einzelheiten von Flucht und Emigration vgl.: Brünneck (1999) und Göhler/Schumann (1999).

11 Brief Ernst Fraenkel an Otto Kahn-Freund vom 21. Januar 1959. Bundesarchiv Koblenz, Nachlaß Fraenkel, BAK N 1274, Bd. 29.

Rolle eines 'Amerikaners in Berlin' präsentiert.¹² Regelmäßig verbrachte er Gastsemester an verschiedenen amerikanischen Universitäten. Seit Mitte der fünfziger Jahre betrieb er die Gründung eines eigenständigen Amerika-Instituts, das 1967 als 'John-F.-Kennedy Institut für Amerikastudien' eröffnet wurde.¹³ Fraenkels Identifikation mit den USA spielte auch eine erhebliche Rolle bei seinen Konfrontationen mit der durch die amerikanische Kriegführung in Vietnam ausgelösten studentischen Protestbewegung. Erst 1972 sah er sich widerstrebend gezwungen, aus rententechnischen Gründen wieder die deutsche Staatsbürgerschaft anzunehmen.

Die Amerikaschriften bilden inhaltlich das Verbindungsglied zwischen Fraenkels arbeitsrechtlichen und verfassungstheoretischen Arbeiten aus der Weimarer Republik, seiner Nationalsozialismusanalyse im *Doppelstaat* während der Zeit des Widerstandes, seinen Planungen für den Neuaufbau eines demokratischen Deutschlands während der Emigration sowie seinen im Band *Deutschland und die westlichen Demokratien* versammelten Aufsätzen. Den einzigartigen Stellenwert, den Fraenkel seinen Amerikastudien beimaß, illustriert eine briefliche Äußerung an den Verleger seines opus magnum *Das amerikanische Regierungssystem*:

„Da ich nun einmal am Jahresende in einer etwas größenwahnsinnigen Stimmung bin (...) möchte ich das Wort von der 'Konfession meines Lebens' auf diese Arbeit anwenden. Ich habe sie seit langem als ein Politikum angesehen. Als einen ehrlichen Versuch des geistigen Brückenbaus und aus dem Bestreben, die eigene Erfahrung, die aus dem Gruppenschicksal erwachsen ist, auch denen zugute kommen zu lassen, die die Jahre nach 1933 unter anderen Bedingungen erlebt haben.“¹⁴

Ihr besonderes Gewicht im Fraenkelschen Œuvre erhalten die Amerikastudien, wenn man sie unter der Fragestellung zur Hand nimmt: Welche Lösungen schwebten Fraenkel vor, wenn es in modernen Demokratien zu Problemen kommt und das Ziel der neopluralistischen Demokratietheorie – die Herstellung einer gemeinwohlorientierten Politik – bedroht ist? An zwei Beispielen, der Doktrin der richterlichen Selbstbeschränkung in der amerikanischen Verfassungsgerichtsbarkeit (a) und dem parlamentarischen Ausschußwesen in den USA (b), möchte ich Fraenkels Lösungsvorschlag skizzieren.

(a) *Judicial Self-Restraint*. Das erste Beispiel stammt aus Fraenkels Vortrag *Das richterliche Prüfungsrecht in den Vereinigten Staaten von Amerika*, gehalten 1951 an der Juristischen Fakultät der Universität Köln und 1953 im *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts* veröffentlicht. Es war sein erster großer Aufsatz seit genau zwei

12 Über einige eher komisch anmutende Eigenheiten dieser Selbstdarstellung als 'Amerikaner' berichtet Winfried Steffani in seinen Erinnerungen an die gemeinsame Berliner Zeit (Steffani 1997, S. 1273 f.).

13 Vgl. Fluck (1996).

14 Brief Ernst Fraenkel an Friedrich Middelhaue vom Westdeutschen Verlag vom 31. Dezember 1959. Bundesarchiv Koblenz, Nachlaß Fraenkel, BAK N 1274, Bd. 33.

Dekaden in einer deutschen staatsrechtlichen Zeitschrift.¹⁵ Fraenkels Text gibt einen umfangreichen Abriss über die Entwicklung der amerikanischen Verfassungsgerichtsbarkeit und versucht damit, die noch in Bewegung befindliche Debatte in der Bundesrepublik zu beeinflussen.

Fraenkel unterscheidet in der amerikanischen Rechtsentwicklung auf Bundesebene zwei Phasen. In der ersten Phase, der des *laissez faire* seit Gründung der USA bis in die dreißiger Jahre dieses Jahrhunderts, habe der Staat auf jegliche aktive Gestaltung des Arbeitsrechts verzichtet. In der zweiten Phase des sozialen Rechtsstaates, seit F.D. Roosevelt, greife der Staat aktiv gestaltend in die Arbeitsbeziehungen ein. Für meine Frage ist vor allem die Rolle des amerikanischen Supreme Court beim Übergang zur zweiten Phase von Interesse.

In der langen Phase des *laissez faire* verhinderte der Supreme Court alle Versuche einer bundesstaatlichen Gesetzgebung in der Arbeits-, Sozial- und Wirtschaftsgesetzgebung mit der Begründung, sie sei verfassungswidrig. Die Argumente lauteten, daß es sich bei solchen Gesetzen um unzulässige Eingriffe in Eigentumsrechte handelte und daß der Bundesstaat zudem keine derartige staatenübergreifende Kompetenz besitze und somit auch keine entsprechenden Gesetze erlassen dürfe. Fraenkel beschreibt die sich aus dieser legislativen Abstinenz ergebende politische Situation der USA nach der Wirtschaftskrise im Jahre 1929 drastisch und macht ein Krisenszenario europäischen Ausmaßes aus. Mit dem Ansteigen der Arbeitslosenzahlen auf 14 Millionen habe sich der amerikanischen Demokratie das „lebenswichtige Problem“ gestellt, ob in einem auf den Grundsätzen des allgemeinen Wahlrechts basierenden demokratischen System eine „solche zum Verfassungsdogma erhobene Wirtschaftsphilosophie für die Mehrheit der Bevölkerung noch tragbar sei“ (Fraenkel 1953, S. 84). Fraenkel zufolge wurde der Supreme Court spätestens mit der großen Wirtschaftskrise zu einem Fremdkörper in der amerikanischen Demokratie und de facto zum Organ einer Finanzoligarchie.

Spannend für unseren Zusammenhang ist nun Fraenkels Beschreibung der Lösung des Problems. Während viele Demokratien in Europa an den Folgen der Wirtschaftskrise gescheitert sind, hätten die USA es vermocht, sich grundlegend an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Insbesondere in der rechtstheoretischen Umorientierung im Supreme Court sieht Fraenkel ein Modell, das weit über den Bereich der amerikanischen Sozial- und Arbeitsgesetzgebung hinausreicht. (Die Bezüge zu heute sind durchaus überraschend: Die USA steckten in einem Dilemma, das sich mit der heutigen Konstellation für sozialpolitische Gesetzgebungen in der Europäischen Union vergleichen läßt. Selbst wenn es auf einzelstaatlicher Ebene möglich gewesen wäre, weitreichende Sozialreformen durchzusetzen, hätte der Konkurrenzdruck seitens der Nachbarstaaten diese Versuche in den Sog einer Konkurrenz nach unten gezogen. Einen Ausweg konnte nur eine einheitliche Gesetzgebung auf bundesstaatlicher Ebene bieten, welche indes durch die amerikanische Verfassung nicht zugelassen war). Der Königs(-um-)weg, mit dem die amerikanische Gesetzgebung dieses Problem schließlich löste, bestand darin, daß Roosevelt sich in seiner Gesetzgebung auf eine eigenartige Auslegung der sogenannten 'Interstate-Commerce'-Klausel in der Verfassung berief, die mit dem Wortlaut der Verfassung nur mit großer Phantasie in Verbindung zu bringen war und innenpolitisch entsprechend umstritten blieb. Fraenkel stimmt der sozialpolitischen Zielsetzung der neuen Rechtsprechung euphorisch zu und erkennt darin eine bis ins Detail reichende Parallele zum Weimarer Sozialrecht und insbesondere zum von ihm seinerzeit mitgestalteten Tarifrecht. Laut Fraenkel habe sich in den USA eine Theorie des Arbeitsrechts durchgesetzt, „die Hugo Sinzheimer in seinen

15 Zur Resonanz auf diesen Aufsatz vgl. Geck (1953).

bahnbrechenden Arbeiten für das deutsche Tarifrecht entwickelt hat“ (Fraenkel 1953, S. 91). Fraenkel sieht in der Roosevelt'schen Gesetzgebung eine „friedliche Revolution“, durch die sich die amerikanische Bundesverfassung in weniger als zehn Jahren „aus einer Verfassung gegen das Arbeitsrecht in das Grundgesetz eines sozialen Rechtsstaats verwandelt“ habe (Fraenkel 1953, S. 93).

Genauso entschieden wie dem materialen Inhalt der Sozial- und Tarifgesetzgebung stimmt Fraenkel der verfassungsrechtlichen Argumentationsfigur des Gerichts zu. Geradezu begeistert beschreibt er, wie die neue Generation von Verfassungsrichtern unter Führung von Louis Brandeis und Oliver W. Holmes das Verfassungsrecht an die neuen sozialen Gegebenheiten angepaßt habe. Die alles entscheidende rechtstheoretische Figur, mit der die Mehrheit der Verfassungsrichter die Roosevelt'schen Bundesgesetze passieren ließ, war die Doktrin des 'Judicial Self-Restraint' (richterliche Selbstbeschränkung). Sie geht vor allem auf Holmes zurück, der argumentierte, daß es gerade die *politische* Umstrittenheit der Interpretation der 'Interstate-Commerce'-Klausel sei, die eine höchstrichterliche Auslegung dieser Formel verbiete. Verfassungsrichter verfügten über keine besondere Kompetenz, in einem *politischen* Auslegungstreit 'Recht' zu haben. Sie müßten die Entscheidungskompetenz bei den demokratisch gewählten politischen Gremien belassen. Eine nicht unmittelbar vom Volk gewählte richterliche Instanz könne und solle dem Parlament die Verantwortung für diese Entscheidung nicht abnehmen. Das Verfassungsgericht verzichtete unter Berufung auf die Doktrin des Judicial Self-Restraint somit darauf, die Rolle eines obersten Hüters der Verfassung auszuspielen und ließ die Gesetze ohne materiale Behandlung passieren.

Die Doktrin des Judicial Self-Restraint lehrt, daß Verfassungsrichter aktiv Verzicht leisten, ihnen angetragene Kompetenzen wahrzunehmen. Für einen derartigen Verzicht bedarf es der Tugend des Augenmaßes und der Tugend der Bescheidenheit. Judicial Self-Restraint steht für Fraenkel als Modell einer *politischen Kultur der Eliten*, die in Konfliktfällen nicht nach dem Vorbild der Kantschen 'Teufel' oder der 'Wölfe' des Federalist agieren. In der Weimarer Zeit hatte Fraenkel gegen sämtliche Versuche polemisiert, die parlamentarische Souveränität durch eine stärkere Stellung des Reichsrates, der Beamtenschaft, des Staatsgerichtshofs oder gar des Reichspräsidenten zu schwächen. Die neue Doktrin des US-Supreme Court versöhnte ihn mit der Institution der Verfassungsgerichtsbarkeit: „Die auf kritische Selbstbesinnung beruhende zurückhaltende Einstellung der Holmes-Brandeis-Schule (...) zum richterlichen Prüfungsrecht bedeutet daher gleichzeitig ein größeres Maß an Gerechtigkeit gegenüber der Legislative und ein geringeres Maß an Selbstgerechtigkeit gegenüber der Justiz“ (Fraenkel 1953, S. 102).

(b) *Das parlamentarische Ausschußwesen.* Das zweite Beispiel entstammt dem Aufsatz *Diktatur des Parlaments?* von 1954, der den amerikanischen McCarthyismus zum Thema hat. Anders als die zeitgenössische kommunistische Linke sieht

Fraenkel im McCarthyismus keinen Beleg dafür, daß sich die kapitalistischen USA in Richtung Faschismus bewegten, allerdings erkennt er eine für die amerikanische Demokratie bedrohliche, wenn auch reparable Fehlentwicklung. Fraenkel beschreibt den McCarthyismus als eher unglückliches und nichtintendiertes Resultat veränderter Konstellationen im Verhältnis zwischen dem Amt des Präsidenten, dem Kongreß und der Öffentlichkeit in den USA.

Das sich historisch mehrfach wandelnde Verhältnis zwischen Öffentlichkeit, Parlament und dem Präsidenten rekonstruiert Fraenkel zu einer über fünf Stufen verlaufenden Schrittfolge: (1) Die Verfassung der USA sah ursprünglich eine Art Gleichgewicht der Gewalten mit einem starken Präsidenten vor. (2) Es gelang dem Kongreß jedoch im 19. Jahrhundert, abweichend von der Verfassung, die eigentlich bestimmende Kraft im politischen System der USA zu werden. (3) Erst Präsident Wilson schaffte es – vor allem durch die Einführung von Pressekonferenzen, laut Fraenkel „die originellste 'Erfindung' des amerikanischen Verfassungswesens im 20. Jahrhundert“ (1954a, S. 117) –, mit dem direkten Appell an die Öffentlichkeit gegenüber dem Kongreß wieder die präsidentiale Vorrangstellung zurückzugewinnen. (4) Der Kongreß zog allerdings nach und begann seinerseits, sich an die Öffentlichkeit zu richten; zur Waffe im Kampf um die öffentliche Meinung wurde das parlamentarische Untersuchungsverfahren; der Kongreß eroberte durch die propagandistische Instrumentalisierung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse einen erheblichen Teil des Terrains zurück, das er zu Beginn des Jahrhunderts verloren hatte. (5) In einer vorläufig letzten Schrittfolge sieht Fraenkel im McCarthyismus einen über die bisherigen Grenzen hinausgehenden Einbruch des Kongresses in die Prärogative der anderen Gewalten des Staatswesens, insbesondere der Exekutive. Der Aufstieg der öffentlichen Meinung im Zeitalter der Massendemokratie habe einen problematischen Funktionswandel des Parlaments in Gang gesetzt, der auf einen Übergang zur plebiszitären Demokratie hindeute. Die Untersuchungsausschüsse des Kongresses verwandelten sich allmählich aus „parlamentarischen Hilfsorganen einer präsidentialen Demokratie in parlamentarische Hauptorgane einer plebiszitären Demokratie“ (Fraenkel 1954a, S. 124).

Fraenkel spart nicht mit harter Kritik am McCarthyismus. Er sieht eine ernste Verfassungskrise in den USA heraufziehen und sieht die Gefahr einer „Diktatur der Legislative“ (Fraenkel 1954a, S. 121). Er bezichtigt den Untersuchungsausschuß, daß er „seine informierende Funktion systematisch dazu mißbraucht, den Bürger in den Augen der Öffentlichkeit bloßzustellen“ (Fraenkel 1954a, S. 125) und spricht von einer Instrumentalisierung des Anti-Kommunismus und der Verhängung von mittelalterlichen „Prangerstrafen“ (Fraenkel 1954a, S. 124).

Für unseren Zusammenhang ist wieder von Interesse, von welchen Mitteln sich Fraenkel Abhilfe verspricht. Wie beschrieben, sieht er im McCarthyismus das Resultat einer historischen Änderung im Verhältnis zwischen Parlament, Öffentlichkeit und Präsident. Es wäre also zu erwarten, daß er sich damaligen Vorschlägen einer institutionellen Reform anschließt, etwa daß die Kompetenzen der Ausschüsse begrenzt oder die Öffentlichkeitswirksamkeit ihrer Arbeit beschnitten werden. Doch Fraenkels Lösung liegt auf einer anderen Ebene. Er sieht allein in einem *tugendhafteren Verhalten* der verantwortlichen Politiker einen Ausweg aus der Krise: „Die durch den McCarthyismus in Erscheinung getretene Verfassungskrise der USA kann nicht durch den Einbau von mechanisch-juristi-

schen 'Hemmungen', sondern nur durch die Entfaltung des moralisch-politischen Gefühls der Selbstbeschränkung der gesetzgebenden Körperschaften gelöst werden" (Fraenkel 1954a, S. 128). Fraenkels Lösung liegt also abermals auf der politisch-kulturellen Ebene. Nicht der Umbau von Institutionen, sondern die Hoffnung, daß der Appell an die politische Kultur von den Eliten erhört wird, ist das Heilmittel gegen die institutionelle Krise.

Fraenkel schlägt diese Lösung auch in anderen Amerikaschriften vor. Ein Beispiel ist die für jede demokratische Ordnung höchst prekäre Frage der Beziehungen zwischen der zivilen und der militärischen Gewalt. Als vorbildlich schildert Fraenkel Fälle aus den amerikanischen Budgetberatungen während des Zweiten Weltkrieges, in denen Senatoren auf ihr Fragerecht verzichteten, um Nazi-Deutschland keinen zusätzlichen Einblick in die amerikanische Militärplanung zu geben.¹⁶ In allen genannten Fällen stoßen wir auf das gleiche Grundmuster: Institutionelle Konfliktlinien lassen sich entschärfen, wenn die in ihnen agierenden Personen darauf verzichten, die ihnen qua Verfassung gegebenen Kompetenzen voll auszureizen. Der Konflikt wird in das Innenleben der Amtsinhaber verlagert. Fraenkels Lösung besteht weniger in der Perfektionierung der Institutionen als im Vertrauen darauf, daß sie in der amerikanischen Demokratie mit Personen besetzt sind, die ihr Amt verantwortlich und mit Blick auf das Gemeinwohl ausüben. Das bedeutet nicht, daß Fraenkel die Mechanismen der gewaltenteilenden Demokratie mit ihren kontrollierenden und ausbalancierenden Momenten für unwichtig hält – daß Demokratien an 'Strukturdefekten' ihrer organisatorischen Verfaßtheit scheitern können, ist das Thema vieler seiner Arbeiten. Es bedeutet allerdings, daß Fraenkel im Unterschied zu institutionellen Perfektionisten auf der einen Seite und Unmöglichkeitstheoretikern wie Carl Schmitt auf der anderen Seite Vertrauen in die soziomoralische Kompetenz politischer Amtsinhaber hat und auch für unerläßlich hält.

Es ist sicherlich kein Zufall, daß sich die Bedeutung der politischen Kultur der Eliten in den Amerikastudien Fraenkels findet. Diese Sicht ist wesentlich durch seine eigenen Erfahrungen in den USA geprägt. Zehn Monate nach seiner Ankunft in Chicago warnte Fraenkel im Sommer 1939 in der Emigrantenschrift *Sozialistische Warte* unter Berufung auf die europäischen Erfahrungen vehement vor einem Abgleiten der USA in den Faschismus. Zwei Jahre später korrigierte er diese Sicht. Nun hielt er diese Gefahr aufgrund der fest in den politischen Eliten verankerten amerikanischen Rechtskultur für gebannt.¹⁷

3. 'Politische Kultur' als Schlüsselkategorie des Fraenkelschen Ansatzes

'Politische Kultur' der Eliten hat in Fraenkels Werk eine Bedeutung, die weit über seine Amerikastudien hinausreicht. Sie ist der Schlüssel für das Verständnis

16 Vgl. Fraenkel (1958a, S. 160 f.).

17 Vgl. Fraenkel (1939) sowie (1941a und 1941b, S. 50 f., 78, 168 f.).

des gesamten Fraenkelschen Ansatzes. Ich möchte die Konsequenzen der 'kulturalistischen' Fraenkel-Interpretation an zwei Punkten aufzeigen, die auch für aktuelle politikwissenschaftliche Debatten von Bedeutung sind. Dies ist erstens das Verständnis von Politikwissenschaft als „Integrationswissenschaft“ und zweitens Fraenkels Konzept der pluralistischen „Gruppen“.

3.1 Politologie als Integrationswissenschaft

Bei der Eröffnung des Neubaus des Berliner Otto-Suhr-Instituts im Mai 1962 verkündete Ernst Fraenkel in seiner Festansprache selbstbewußt, daß die junge Universitätsdisziplin Politologie „eine Spezialwissenschaft“ mit einer „ihr eigentümlichen Forschungsmethode“ (1962b, S. 8) sei. Er bezeichnete die Methode als „integralwissenschaftlich“, und diese Bezeichnung setzte sich in den sechziger Jahren im Kreise seiner Berliner Kollegen rasch durch. Was genau mit „Integrationswissenschaft“ gemeint war, wurde in den letzten zwanzig Jahren freilich unterschiedlich verstanden. Diese Interpretationsvielfalt geht nicht zuletzt auf das bewußte Changieren Fraenkels zwischen normativen und empirischen Aussagen zurück, von dem eingangs die Rede war. Hans Kastendiek beispielsweise sah in Fraenkels Integrationswissenschaft nicht viel mehr als das hilflose Plädoyer für einen Methodeneklektizismus mit „Alleskleber“-qualität.¹⁸ Andere Interpreten erkannten in der Verbindung von normativen mit empirischen Fragestellungen die positive *differentia specifica* des Fraenkelschen Ansatzes.¹⁹ Polemisch wurde unter 'Integrationswissenschaft' allerdings auch eine Wissenschaft kritisiert, die mit dem politischen Ziel operiere, zur 'Integration' der Bürger in das politische System einer restaurativen Bundesrepublik beizutragen.²⁰

Die Debatte um die methodologischen Grundlagen des Faches Politikwissenschaft ist in den letzten zehn Jahren abgeflaut. Es ist üblich geworden, die Politikwissenschaft als eine interdisziplinär orientierte Sozialwissenschaft zu bezeichnen. Unisono erklären alle Teilnehmer in den gegenwärtigen Methodendebatten, daß es in der Politikwissenschaft mehr Interdisziplinarität bedürfe, wenn das Fach den künftigen „komplexen“ Herausforderungen gewachsen bleiben wolle. In diesem Zusammenhang wird erneut auf das Fraenkelsche Konzept der 'Integrationswissenschaft' verwiesen, das damit gleichsam zum Vorläufer des interdisziplinären Ansatzes avanciert. Doch sowohl die alten kritischen Lesarten wie auch die heute mit dem Terminus 'Integrationswissenschaft' in Verbindung gebrachten Vorstellungen unterscheiden sich erheblich von dem, was Fraenkel selbst unter 'Integrationswissenschaft' verstand.

Für die behaupteten Mißverständnisse gibt es zwei Gründe. Zum einen wurde bislang nicht ausreichend berücksichtigt, daß Fraenkel das Konzept der Integra-

18 Vgl. Kastendiek (1977, S. 207) und Grauhan/Narr (1973, S. 119).

19 Vgl. Jesse (1979, S. 148).

20 Vgl. Kastendiek (1977, S. 235 ff.).

tionswissenschaft im Kontext seiner Amerikastudien entwickelt und seine Methodologie, von der Komparatistik kommend, dann auf das gesamte Fach ausgeweitet hat. Zum andern ist in Vergessenheit geraten, daß ein genetischer Zusammenhang zwischen der Integrationswissenschaft und der Weimarer Debatte um eine 'Synthese' oder 'Synopsis' in den Sozial- und Geisteswissenschaften besteht.

In den fünfziger Jahren ringt Fraenkel noch sichtlich mit der Frage, wie denn die spezifisch politikwissenschaftliche Methode treffend zu bezeichnen sei. Zunächst verwendet er die Termini „Synthese“ (Fraenkel 1955, S. 334) oder „Kombinationswissenschaft“ (Fraenkel 1957c, S. 397), bis er 1960 in seinem Buch *Das amerikanische Regierungssystem* den endgültigen Namen 'Integrationswissenschaft' findet. Es ist durchaus von Interesse, wie Fraenkel sein integrationswissenschaftliches Konzept entwickelt. Von der Sache her verfolgt er im Amerikabuch einen methodologischen Gedanken weiter, den er zuerst in seinen Aufsätzen aus den Jahren 1953 und 1954 zum richterlichen Prüfungsrecht und über parlamentarische Untersuchungsausschüsse in den USA formulierte. Vor das Problem gestellt, politische Phänomene aus unterschiedlichen politischen Systemen miteinander zu vergleichen, warnt er dort davor, deutsche Rechtsbegriffe und deutsches Rechtsdenken in amerikanische Vorgänge hineinzuprojizieren. Es gäbe fundamentale Differenzen zwischen dem amerikanischen und dem deutschen staatsrechtlichen Denken. Die im McCarthyismus zutage tretende parlamentarische Gerichtsbarkeit beispielsweise enthalte „Bestandteile einer parlamentarischen Betätigung, die in den Begriffen des kontinentaleuropäischen Staatsrechts überhaupt nicht ausgedrückt werden können“ (Fraenkel 1954a, S. 197). Um diese Phänomene zu deuten, sei der Blick in das geschriebene Verfassungsrecht bestenfalls irreführend. Würde man sich bei dem Vergleich des deutschen mit dem englischen oder amerikanischen parlamentarischen Untersuchungsrecht „ausschließlich oder auch nur primär an das Verfassungsrecht halten, so gelangte man zu grotesk irrigen Vorstellungen“ (Fraenkel 1954a, S. 108).

Fraenkel schlägt vor, sich methodologisch an *Hermann Hellers* Konzept der sinnverstehenden Sozialwissenschaft zu orientieren. Heller hatte in seiner 1934 posthum veröffentlichten *Staatslehre* auf den Gestaltbegriff als Alternative zum Typusbegriff Max Webers rekurriert. Fraenkel schließt sich dieser Vorgehensweise an und wählt den Vergleich mit der Musik, um den Nutzen der Gestaltkonzeption zu erläutern: Eine Melodie könne man nicht transponieren, indem man sie in ihre Bestandteile auflöse. „Eine Melodie muß als Ganzes aufgenommen und kann daher nur als Einheit transponiert werden“ (Fraenkel 1953a, S. 47). Das gleiche galt laut Fraenkel für politische Phänomene. Auch sie ließen sich nur in ihrer Gestaltqualität erfassen. Um die Einheit der 'Gestalt' einer fremden rechtlichen und politischen Ordnung adäquat zu verstehen, bedarf es nach Fraenkel intensiver hermeneutischer Anstrengungen. Für den Politikwissenschaftler bedeute dies, daß er sich intensiven Bemühungen vor Ort unterziehen müsse, bevor er zu einem Verständnis gelangen könne – dies ist eine Polemik, die an Carl Schmitt adressiert ist, der nie in den USA war, aber in seinem *Hüter der Verfassung* eine kritische Darstellung des amerikanischen Supreme Court gibt.²¹

21 Vgl. Schmitt (1931, S. 31 f.).

Der Gestaltbegriff ist ein wesentlicher Bestandteil der Definition von Integrationswissenschaft, wie Fraenkel sie im Amerikabuch vorlegt: „Als eine Integrationswissenschaft setzt sie (die Politikwissenschaft, H.B.) sich vornehmlich die Aufgabe, die 'Gestalt' eines Regierungssystems in ihrer spezifischen Eigenart als Produkt der geschichtlichen Entwicklung, als Rechtsordnung und als soziale Realität zu erfassen und die Wertvorstellungen und Sozialanschauungen aufzudecken, durch die das Handeln der Träger politischer Machtausübung motiviert wird“ (Fraenkel 1960c, S. 15). Um die jeweilige Gestalt eines politischen Systems zu erfassen, müsse man es in seiner historischen Gewordenheit interpretieren. Entsprechend ordnet Fraenkel die Nachbarwissenschaften um die politologische Erkenntnis herum in der Form konzentrischer Kreise an. Die wichtigste Disziplin ist Fraenkel zufolge die Geschichtswissenschaft: „Die Grundwissenschaft der Politologie, die ihrerseits eine Integrationswissenschaft darstellt, ist die Geschichte“ (1960c, S. 14). An den äußeren Rand, lediglich in das „Vorfeld der Politologie“ (1963a, S. 90), plaziert er die Politische Soziologie.

Fraenkel hat an der Politikwissenschaft als einer Integrationswissenschaft in seinen späteren konzeptionellen Schriften festgehalten. Zuweilen hat er zwar – insbesondere in seinem bekanntesten programmatischen Aufsatz *Die Wissenschaft von der Politik und die Gesellschaft* (1963a) – den Terminus der Integration zusätzlich auf die Verknüpfung empirischer und normativer Betrachtungsweisen bezogen.²² Wie sehr Fraenkel dennoch weiterhin am Gestaltbegriff festhält, wird schon daraus deutlich, daß er in einer anderen Version dieses Aufsatzes noch einmal explizit auf Hellers Gestaltbegriff Bezug nimmt²³ und die im Zusammenhang mit den Amerikaschriften entwickelte Position auch in späteren wissenschaftsprogrammatischen Texten nahezu wörtlich wiederholt.²⁴ Auch die herausgehobene Bedeutung der historischen Perspektive findet sich in anderen programmatischen Beiträgen.²⁵ Fraenkel insistierte darauf, daß Politische Wissenschaft im Singular existiere: „In bewußter Frontstellung gegen das, was ich einmal die 'Gemischtwarenhandlung' der politischen Wissenschaften genannt habe, versucht die Politikwissenschaft – man beachte den Singular – nicht nur, die Teile wohl in der Hand zu haben, sondern auch das fehlende geistige Band zu schaffen, dessen Besitz allein ermöglicht, im Geiste Hermann Hellers ein Regierungssystem als 'Gestalt' zu begreifen“ (Fraenkel 1963b, S. 20).

Fraenkels Kritik richtet sich gegen ahistorische Wesensdefinitionen; sie markiert zugleich die methodologische Abgrenzung von der juristischen Staatslehre wie von der typisierenden Soziologie. Fraenkel zufolge steht am Ende jeder ernstzunehmenden politikwissenschaftlichen Analyse die Einsicht, daß sich hinter vermeintlich allgemeingültigen Begriffen oder Institutionen in Wirklichkeit *ganz besondere Merkmale* eines Regierungssystems und einer spezifischen politischen Kultur verstecken. So müsse denn auch das Fach Politikwissenschaft dagegen gefeit sein, durch „unkritische Verwendung vorschnell gebildeter Axiome der allgemeinen Staatslehre und der generalisierenden Soziologie sich den Zugang zu einem fremden Regierungssystem künstlich zu erschweren“ (Fraenkel 1960c, S. 242). Fraenkel zufolge gilt als politologische Grundregel, daß man „bis zum Beweis des Gegenteils von der Vermutung ausgehen (solle, H.B.), daß aufgrund ihrer Eingliederung in verschiedenartig strukturierte Regierungssysteme selbst solche

22 Vgl. Fraenkel (1963a, S. 89, 92, 104). So auch Fraenkel (1962a, S. 350).

23 Vgl. Fraenkel (1963b, S. 20).

24 So in Fraenkel (1970b, S. 958).

25 Vgl. Fraenkel/Gablentz (1959, S. 349).

Institutionen und Gebilde (nicht nur in Einzelheiten) voneinander abweichen, die von dem einen in das andere System übernommen sind“ (Fraenkel 1960c, S. 243). Sobald die detaillierte Analyse einer „durch ihre Einmaligkeit gekennzeichneten politologischen ‘Gestalt’ durch Deduktionen aus allgemeinen Begriffen ersetzt wird“ (1960c, S. 280), kommen entweder allgemeine und damit inhaltsleere oder grob irreführende Aussagen heraus.

Die Tradition, in die sich Fraenkel mit seiner Berufung auf Hermann Heller und den das ‘Ganze’ und die ‘Totalität’ betonenden Gestaltbegriff stellt, wird noch deutlicher, wenn man sich die anderen Termini vergegenwärtigt, die Fraenkel zur Beschreibung seines methodologischen Selbstverständnisses wählt. Sie lauten „schöpferische Synthese“ (1955a, S. 334), „dialektische Synthese“ (1957c, S. 346), „synthetische Darstellung“ (Fraenkel/Gablentz 1959, S. 349) und „synoptische Betrachtung“ (1963a, S. 94). ‘Synthese’ und ‘Synopsis’ waren die Schlüsselbegriffe, mit denen sich während der Weimarer Republik die Anhänger einer ganzheitlichen Orientierung innerhalb der Staats- und Sozialwissenschaften zu Wort meldeten. Zu den Vertretern des ganzheitlichen Wissenschaftsprojekts gehörte in den Staats- und Sozialwissenschaften der Weimarer Republik ein wahrhaft breites Spektrum an Autoren. Es reichte von Max Scheler, Alfred Weber, Hans Freyer, Karl-Heinrich Becker, Leopold Ziegler bis zu Oswald Spengler, und auch Karl Mannheim und Max Horkheimer mit ihrem Begriff der ‘Totalität’ gehörten dazu.²⁶ Das in den Forderungen nach ‘Zusammenschau’, ‘Synopsis’, ‘Synthese’ und ‘Ganzheitlichkeit’ sich artikulierende Plädoyer für eine holistische Erkenntnisweise entzündete sich immer wieder am Unbehagen an einem Wissenschaftsbetrieb, der zunehmend empirisch orientiert war und sich in eine Vielzahl von Subdisziplinen aufspaltete. Der innerhalb der Weimarer Sozialwissenschaften bekannteste Vertreter des Synthesegedankens war Alfred Weber, dessen Schüler Arnold Bergstraesser daraus das Programm der frühen Politikwissenschaft der Bundesrepublik gewann.²⁷

26 Zu den Konzepten dieses ganzheitlichen Wissenschaftsverständnisses und ihren Hauptprotagonisten in der Weimarer Republik vgl. Brunkhorst (1987) und Gay (1987, S. 99-137).

27 In bewußter Ablehnung der Wissenschaftskonzeption seines Bruders Max formulierte Alfred Weber in den frühen zwanziger Jahren das Programm einer umfassenden Staats- und Kultursoziologie, die sich vor allem durch Antiszientismus einerseits und die Betonung des Eigenwertes kultureller Manifestationen und historischer Gewordenheit andererseits auszeichnete (vgl. Weber 1927). Alfred Weber zielte auf ein Wissenschaftskonzept, in welchem Zeitdiagnose, empirisch gehaltvolle Deutung und engagierte Wertung zusammengehören und das stark verwurzelt war in den lebensphilosophischen Begründungsmustern einer spezifisch deutschen Tradition der historischen Geisteswissenschaften. Die wertende Stellungnahme und die praktische Einflußnahme zählen ausdrücklich zur Deutungskompetenz einer derartigen synoptischen Wissenschaft. Alfred Weber und der Kreis der jüngeren Mitarbeiter um ihn verbanden mit dieser Konzeption modernitätskritische Intentionen. Zu den von Alfred Webers Kultursoziologie besonders geprägten Heidelberger Mitarbeitern gehörte Arnold Bergstraesser (vgl. Schmitt 1995, S. 45-63). Daß Fraenkel Alfred Webers methodologisches Anliegen nicht nur kannte, sondern auch schätzte, zeigt eine Kritik, die Fraenkel 1963

Der beschriebene wissenschaftsgeschichtliche Hintergrund rückt Fraenkels Hochschätzung der Geschichte für das Fach Politikwissenschaft in ein klareres Licht. Fraenkels Insistieren auf der besonderen Bedeutung der Geschichtswissenschaft für den integrationswissenschaftlichen Ansatz ist nicht lediglich das Relikt eines sympathischen Jugendinteresses an historischen Fragen, sondern hat seinen tieferen Sinn in der Bedeutung, die Fraenkel der historisch gewachsenen „politischen Kultur“ für das Verständnis politischer Phänomene zuweist. Fraenkel kann ausnahmsweise sogar einmal Carl Schmitt zustimmen und an dessen begriffsrealistischer Position anschließen. Politische Begriffe haben keinen über die spezifische politische Kultur hinausgreifenden Inhalt, sie sind – wie es bei Schmitt hieß – wesentlich „polemische Begriffe“ (Fraenkel 1954b, S. 1). Sie haben ihre Prägung und ihre spezifische Bedeutung in vergangenen politischen Auseinandersetzungen erhalten: „In jedem politischen Begriff reflektiert sich der politische

in den einleitenden Passagen seines Artikels *Politikwissenschaft und Gesellschaft* an Weber übte. Diese Kritik bezog sich auf die Frage, welche wissenschaftliche Disziplin für die ‘Synthese’ politischer Phänomene zuständig sein soll. Nach Alfred Weber sollte der Gesamtbereich des Politischen einer umfassenden Soziologie zugesprochen bleiben. Dagegen opponierte Fraenkel, weil dergestalt „der Politologie de(r) Charakter eine(r) eigenständigen wissenschaftlichen Disziplin abgesprochen“ (Fraenkel 1963b, S. 1) werde. Diesen eigenständigen Charakter hielt Fraenkel schon deshalb für unabdingbar, weil nur auf diese Weise das Juristenmonopol für den höheren öffentlichen Dienst gebrochen werden könne. Fraenkel entgegnete Alfred Weber, daß dessen Soziologie ihrerseits „nur einen (Hervorh. v. Fraenkel) Zugang zum Erfassen des Politischen darstellt“ (Fraenkel 1963b, S. 1) und es dennoch einer eigenständigen politikwissenschaftlichen Disziplin bedürfe. In der Auseinandersetzung mit Alfred Weber kritisierte Fraenkel nicht dessen generellen kultursoziologischen Ansatz, sondern rang mit ihm um die Auslegung der disziplinären Zuständigkeit. Während für Weber die Kultursoziologie alle Sozialwissenschaften umfassen sollte, reklamierte Fraenkel das eigenständige Erkenntnisinteresse einer Politikwissenschaft. Diese gemeinsame methodologische Tradition ist es wohl auch, die Fraenkel dazu veranlaßte, in den sechziger Jahren den Schulteranschluß mit der Politikwissenschaft Freiburger Provenienz zu suchen. Eigentlich wäre eine positive Bezugnahme nicht zu erwarten gewesen, waren doch Fraenkel die überaus positiven Äußerungen Bergstraessers über das NS-Regime aus den Jahren 1933-35 bekannt. Auch hatte er während der gemeinsamen Emigrationsjahre in Chicago die Kontroversen, die in den deutschen Exilantenkreisen um Bergstraessers Rolle vor und nach 1933 geführt worden waren, hautnah miterlebt (vgl. Krohn 1986). Fraenkel, der bei ehemaligen Anhängern des NS-Regimes über ein unerbittliches Gedächtnis verfügte, erwähnte in seinem Nachruf auf Bergstraesser dessen Schriften der dreißiger Jahre mit keinem Wort, sondern bescheinigte ihm, sein wissenschaftstheoretischer Ansatz habe auf einer „genialen Intuition“ (Fraenkel 1965b, S. 257) beruht und erklärte, „die synoptische Untersuchung politischer Phänomene ist das große Vermächtnis, das Bergstraesser seiner Wissenschaft hinterlassen hat“ (Fraenkel 1965b, S. 258). Fraenkel ging so weit, in Bergstraessers Frankreich-Buch aus dem Jahre 1930 die „Realisierung des Postulats einer integralen Behandlung eines Regierungssystems (zu) erblicken, um deren Bewältigung sich die heutige Politikwissenschaft so ernsthaft bemüht“ (Fraenkel 1965b, S. 256). Mit keinem Wort ging er auf inhaltliche Aspekte des Buches von Bergstraesser ein, obwohl Frankreich in diesem Buch zum kontinentalen Bollwerk gegen die „drohende Amerikanisierung“ (Bergstraesser 1930, S. 307) Europas erkoren worden war und darin Fraenkels amerikafreundlicher Mission diametral entgegenstand.

Kampf, der ihm in der Vergangenheit sein besonderes Gepräge gegeben hat. Politische Begriffe sind historisch gesättigte Begriffe“ (1960d, S. 780). Entsprechend ist die Politikwissenschaft dazu verpflichtet, „einen jeden politischen Begriff in seiner Besonderheit zu erfassen und die Taschenspieler-Kunststücke zu entlarven, die die politischen Falschmünzer unter Verwendung tunlichst abstrakter und generalisierender Begriffe aufzuführen pflegen“ (Fraenkel 1960d, S. 780).

Ich wiederhole: In dieser Konzeption von Politik und Politikwissenschaft kommt den kulturellen Werten der handelnden Personen ein herausragender Status zu. Nur wer diese Wertvorstellungen kennt, ist in der Lage, die ‚Gestalt‘ eines politischen Systems und seiner institutionellen Mechanismen zu verstehen. Integrationswissenschaft im Sinne Fraenkels bedeutet nicht sozialwissenschaftliche Interdisziplinarität oder die Verbindung normativer mit empirischen Betrachtungsweisen, sondern sie zielt speziell auf eine Politikwissenschaft, die sich als *historisch-hermeneutische Wissenschaft* begreift.

3.2 Das Konzept der autonomen Gruppe

Die „Gruppe“ gilt als *die* zentrale Kategorie der Fraenkelschen Neopluralismustheorie. Das Konzept der pluralistischen Gruppe hat seine Wurzeln in den Sozialbeziehungen zwischen den autonomen Tarifpartnern in der Weimarer Republik. Das Kernstück dieses Systems bildet die Selbstgestaltung bei der Regelung von Arbeitsverhältnissen durch die Interessenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Den gesellschaftlichen Kräften der kollektiven Selbsthilfe wurden in der Weimarer Verfassung autonome rechtliche und politische Gestaltungskompetenzen zuerkannt, die bis dato dem Staat vorbehalten gewesen waren. Diese Kompetenz der kollektiven Verbände blieb nicht auf die jährliche Lohnaushandlung beschränkt, sondern sollte mit der Organisation von Wirtschaftsräten und Schlichtungsausschüssen ein möglichst breites Gebiet der Sozialbeziehungen in der Arbeitswelt umfassen. Von entsprechender Bedeutung ist in Fraenkels Weimarer Schriften deshalb auch die Förderung des Organisationsgedankens. Bei allem schroffen Rationalismus, der Fraenkels Weimarer Schriften vom Stil her eigen ist, sah er in den Organisationen der Arbeiterbewegung zugleich wichtige kulturvermittelnde Institutionen.

Die gängige Literatur über den Fraenkelschen Gruppengedanken in seiner späteren Neopluralismustheorie weist zwar regelmäßig auf die arbeitsrechtlichen Beiträge (und auf die Nähe zu Hugo Sinzheimer) hin, blendet den kulturellen Aspekt hingegen aus. Das Gruppenkonzept der Fraenkelschen Neopluralismustheorie wird ausschließlich auf eine Weise interpretiert, die sich als ‚nutzenkalkulatorisch‘ bezeichnen läßt. Danach ist es modernen Massengesellschaften aus technischen Gründen unmöglich, daß Individuen ihre sozialen Interessen individuell erfolgreich zur Geltung bringen können. Sie bedürfen der Organisation durch Verbände und andere kollektive Akteure, die als ‚Interessengruppen‘ die

verschiedenen individuellen Standpunkte zusammenfassen, bündeln und politisch vertreten. Ausgangspunkt dieser Lesart der Neopluralismustheorie ist das mit bestimmten Präferenzen ausgestattete Individuum, das sich mit anderen Individuen zusammenschließt, um die gemeinsamen Interessen wirksamer durchzusetzen.²⁸ Dieses Verständnis der Neopluralismustheorie ist deshalb nutzenkalkulatorisch, weil die Ziele und Motive der kollektiven Organisation in der Maximierung individueller Interessen gesehen werden.

Die Verfechter einer derartigen Fraenkel-Interpretation können sich zwar auf Passagen in Fraenkels Arbeiten stützen, in denen er den Menschen als interessegeleitetes Wesen beschreibt und in denen er den Interessenbegriff von seinen negativen Konnotationen befreien möchte. Fraenkels Gruppenverständnis geht darin aber nicht auf. Es enthält über das nutzenkalkulatorische Element hinaus noch eine zweite, „gruppenidentitäre“ Dimension. Und erneut sind es Fraenkels Amerikastudien, in denen sich die Anhaltspunkte für die exakte Interpretation der Neopluralismustheorie Fraenkels finden. In seinem Vortrag *USA – Weltmacht wider Willen* aus dem Jahre 1957 stellt Fraenkel fest, daß die Vorstellung vom ‚melting-pot‘ Amerika ein folgenreiches Fehlurteil beinhalte. „Nicht durch den mechanischen Prozeß des Einschmelzens, sondern“, so belehrt er sein deutsches Publikum, „durch die organische Eingliederung in den ‚American way of life‘“ sei die „amerikanische Nation entstanden, die sehr viel mehr eine pluralistische als eine Massengesellschaft darstellt“ (1957a, S. 9). Typisch für Amerika sei eine pluralistische Gruppenstruktur, die in weiten Teilen aus religiösen und ethnischen Gemeinschaften bestehe. In dem Buch *Das amerikanische Regierungssystem* führt Fraenkel die Entwicklung selbständiger und autonomer gesellschaftlicher Gruppen historisch bis auf das Konzept der innerkirchlichen Autonomie des Gründers der Kolonie Rhode Island, Roger Williams, zurück.²⁹ Der eigentliche Impuls für die amerikanische Verfassungsordnung, so Fraenkel weiter, sei das Ziel, die „Koexistenz von Sekten zu ermöglichen“ (Fraenkel 1960c, S. 170). Mit dem Hinzu kommen verschiedenartiger Immigrationswellen habe sich dieser zuerst vornehmlich religiöse Gruppenpluralismus dann ethnisch ausdifferenziert. Fraenkel spricht explizit vom „religiös, national und rassistisch diffusen amerikanischen Multi-Nationalstaat“ (Fraenkel 1954a, S. 102) und grenzt ihn positiv ab vom Modell des nationalen Einheitsstaates auf ethnischer Basis.³⁰

Nun ist in unserem Zusammenhang nicht die für heutige Zeitgenossen triviale Beobachtung wichtig, daß es in den USA eine Vielzahl relativ fest voneinander abgeschlossener gesellschaftlicher Gruppen gibt, sondern die Art, in der Fraenkel

28 In schöner Klarheit findet sich dieses Verständnis in Kurt Sontheimers Reformulierung des neopluralistischen Gruppengedankens: „Diese Gruppen haben sich im Verlauf der Entfaltung der modernen Industriegesellschaft vorwiegend auf der Basis ökonomischer Interessen und funktionaler Differenzierung im Rahmen gesellschaftlicher Arbeitsteilung entwickelt“ (Sontheimer 1973, S. 425).

29 Vgl. Fraenkel (1960c, S. 30).

30 Zur Unterscheidung der beiden Typen eines ethnisch-sprachlich und eines politisch-administrativ fundierten Staates vgl. auch Fraenkel (1970a, S. 202 f.).

diese Aufgliederung beschreibt und bewertet. Bemerkenswert ist seine Diskussion der Stellung der afro-amerikanischen Minderheit in den USA. Fraenkel kritisiert, daß es weiterhin massive Fälle der Diskriminierung Farbiger in den USA gibt, und er unterstützt – anders als zur gleichen Zeit Hannah Arendt – vorbehaltlos die integrativen Zwangsmaßnahmen der amerikanischen Bundesregierung in den Südstaaten Ende der fünfziger Jahre.³¹ Doch selbst wenn einmal rechtliche Gleichheit für die afro-amerikanische Minderheit beim Schulbesuch oder bei der Ausübung des Wahlrechts erlangt sein sollte, sei das Problem noch nicht zufriedenstellend gelöst. Wirkliche Gleichstellung bedeute die Anerkennung der Afro-Amerikaner als Gruppe im System der checks-und-balances mitsamt der Anerkennung ihrer kulturellen Rechte: „Erst wenn nicht nur der individuelle Neger, sondern – dem heterogenen Charakter der USA entsprechend – die Negerbevölkerung als Minoritätsgruppe als gleichberechtigt anerkannt ist, ist deren Emanzipation vollendet“ (Fraenkel 1960c, S. 162).

Fraenkels Neopluralismus-Konzept geht sichtbar über den Rahmen des nutzenkalkulatorischen Aggregationsmodells hinaus; es beinhaltet auch die Anerkennung unterschiedlicher sozialer Lebensformen. Fraenkel versteht unter autonomen Gruppen kollektive Entitäten, auf die sich Individuen nicht nur als Nutzenmaximierer, sondern als *Träger kultureller Eigenschaften* beziehen. Vor dem Hintergrund von Fraenkels Amerikastudien erlangen auch einige Passagen aus *Deutschland und die westlichen Demokratien* eine andere Bedeutung, als sie sie bislang in der Sekundärliteratur hatten:

- *Zum einen* Fraenkels Hinweis, daß es sich bei der pluralistischen Demokratie nicht um das Nebeneinander einer Vielzahl bürokratischer Apparate, sondern um die Koexistenz von „autonomen Gruppen“ handle. Zu den Merkmalen von autonomen Gruppen rechnet Fraenkel ein „lebendiges Gruppeninteresse“, ein „ausgeprägtes Gruppenbewußtsein“ und einen „hoch entwickelten Gruppenstolz“ (1964a, S. 92) der Gruppenmitglieder. Autonome Gruppen sollen nicht nur eine vom Staat anerkannte Unabhängigkeit besitzen, sondern auch eine „von der Gesellschaft respektierte Würde für sich in Anspruch nehmen können“ (1955, S. 319).
- *Des weiteren* Fraenkels These, daß zum Pluralismus nicht lediglich unterschiedliche Interessen gehören, sondern „das Bewußtsein von der Verschiedenheit“ (Fraenkel 1967a, S. 292) der gesellschaftlichen Gruppen. Wo das Bewußtsein der heterogenen Natur einer Gesellschaft keine reale Basis habe oder in der Wahrnehmung seiner Angehörigen verschwinde, drohe die Gesellschaft in den Totalitarismus einer lenkbaren amorphen Masse abzudriften. Für eine pluralistische Demokratie reiche es nicht aus, divergierende Individualansichten zu tolerieren. Zum Wesen der pluralistischen Demokratie gehöre es, „das

31 Vgl. Arendt (1959). In der Stellung der Afro-Amerikaner sah Fraenkel die wichtigste Reformfrage in den USA, vgl. Fraenkel (1960c, S. 96-99, 161-165).

Prinzip der Toleranz zugunsten aller divergierenden Gruppenüberzeugungen zu proklamieren“ (Fraenkel 1967b, S. 363).

- Und *schließlich* Fraenkels Definition des Gemeinwohls, in der als normatives Kennzeichen neben das objektive Kriterium einer gerechten Ordnung gleichrangig hinzutritt, daß eine jede Lösung nur dann als gerecht gilt, wenn sie „subjektiv von keiner maßgeblichen Gruppe als Vergewaltigung empfunden wird“ (Fraenkel 1960a, S. 34).

Zusammengefaßt: Fraenkel stellt seine Neopluralismustheorie in die Tradition Tocquevilles. Dessen Analyse des modernen demokratischen Massenstaates habe ergeben, daß allein ein vitales Geflecht unterschiedlicher gesellschaftspolitischer Zwischengewalten die Transformation des Staates in eine Diktatur verhindern könne. Auch bei Tocqueville gehen diese Gruppen über den Charakter reiner Interessenverbände hinaus.

Es gibt für die gruppenidentitäre Dimension in Fraenkels Theorie auch ein biographisches Motiv. In einer autobiographischen Skizze von 1973 beschreibt er, wie er als Sohn rheinländischer Bildungsbürger wegen seiner Zugehörigkeit zur jüdischen Minderheit diskriminiert wurde. Er kommentiert: „Das Gruppenproblem, das so eng mit dem Phänomen des Pluralismus verknüpft ist, bildet mein politisches Ur-Erlebnis“ (Fraenkel 1973, S. 15). Die Erfahrungen, die er zwanzig Jahre später in der Emigration während seiner Arbeit 1942 bei der 'American Federation of Jews from Central Europe' (AFJCE) in New York machen konnte, haben dann seine Sichtweise eines alternativen Umgangs mit der jüdischen Minderheit geprägt. Die AFJCE war ein Dachverband verschiedener jüdischer Organisationen in den USA, der die neuangekommenen jüdischen Flüchtlinge aus Mittel- und Osteuropa betreute und sie an die verschiedenen jüdischen Gemeinden und Verbände in den USA vermittelte. Die Flüchtlinge erhielten dadurch nicht nur die blanke Überlebenschance, sondern auch die Möglichkeit, ihre jüdische Identität zu bewahren. Fraenkels bewundernde Feststellung aus dem Jahre 1957, daß es Louis Brandeis in den USA zugleich möglich war, führender Sprecher der Jewish Community und damit „berühmtester Jude Amerikas“ (Fraenkel 1957b, S. 19) und zugleich einer der beiden führenden Richter am Supreme Court zu sein, markiert den Kontrast zur komplexen Mischung aus Ausgrenzung und Assimilationsdruck, dem Juden in Deutschland während des Kaiserreichs und der Weimarer Republik ausgesetzt waren.³²

32 Wie sich Fraenkel den pluralistischen Umgang mit der Frage der jüdischen Minderheit vorstellt, deutet er in einer Besprechung des Buches von Egmont Zechlin über *Die deutsche Politik und die Juden im Ersten Weltkrieg* an. Fraenkel sieht hier in dem von Karl Renner vor dem ersten Weltkrieg formulierten Personalverbandsprinzip, wonach im österreichischen Vielvölkerstaat jede Nationalität das Recht erhalten sollte, sich als autonomer öffentlich-rechtlicher Personalverband zu konstituieren, eine verpaßte Chance auch für die Lösung der jüdischen Frage (vgl. Fraenkel 1971).

4. Schluß: Zur Aktualität Fraenkels

Meine Lesart von Fraenkels Amerikaschriften hat sich auf normative Aspekte seiner Theorie beschränkt. Gleichwohl hat sie aktuelle Konsequenzen. Drei möchte ich hervorheben.

(a) Ein innerwissenschaftliches Ergebnis meiner Interpretation ist, daß zwischen der 'Integrationswissenschaft' im Fraenkelschen Sinn und dem Gebrauch, welcher im Namen von 'Interdisziplinarität' heute von dieser Formel gemacht wird, große Unterschiede bestehen. Integrationswissenschaft im Fraenkelschen Sinne will die 'Gestalt' einer politischen Formation durch historisch-hermeneutische Synopse 'deutend' verstehen. Dazu bedarf es nicht so sehr ausgefeilter sozialwissenschaftlicher Techniken, als einer kräftigen Portion Intuition und politischer Urteilskraft. Daß Fraenkels Arbeiten über das amerikanische Regierungssystem oder über Deutschland und die westlichen Demokratien einen vornehmlich ideengeschichtlichen und historisch-vergleichenden Charakter tragen, sollte also nicht als einseitige Umsetzung einer selbstaufgelegten umfassenderen Konzeption abgetan werden, es handelt sich vielmehr um den adäquaten Ausdruck eines bis in die geistigen Konstellationen der Weimarer Republik zurückreichenden Programms. Unabhängig von der Frage, wieviel Fraenkels Studien über *Das amerikanische Regierungssystem* zum Verständnis der gegenwärtigen USA beizutragen vermögen, bin ich aber skeptisch, ob ihre geisteswissenschaftlich geprägte Methodologie der heutigen Politikwissenschaft weiterführende methodische Anregungen geben kann.

(b) Ein zweiter Ertrag der vorgestellten Interpretation besteht darin, daß sich mit ihrer Hilfe ein Stück weit der Vorwurf entkräften läßt, Fraenkel bediene sich eines unlauteren Arguments, wenn er im Rahmen seiner Neopluralismustheorie praktischen Staatsinterventionismus fordert. Folgt man der Logik, von der Fraenkel sich in seinen Amerikastudien die Lösung schwerer institutioneller Konflikte verspricht, so besteht Fraenkels Rezept in einem Tugendappell an die politischen Eliten. Die politischen Eliten agieren bei Fraenkel in einer Doppelrolle, nämlich erstens als Vertreter gesellschaftspolitischer Verbände und zweitens als Advokaten eines über den Gruppeninteressen stehenden Gemeinwohls.

Die Spannung, die Greiff zwischen diesen beiden Orientierungen sieht, muß in der Fraenkelschen Logik den Pluralismus nicht notwendigerweise aushöhlen, sondern kann von tugendhaften Eliten zusammengehalten werden. Der pluralistisch konstruierte Staat vermag die ihm zugewiesene Aufgabe der Durchsetzung einer gemeinwohlorientierten Politik allerdings nach Fraenkel nur dann erfüllen, wenn die handelnden Personen in den Institutionen tatsächlich über das ausreichende Maß an Tugend verfügen. Fraenkels Theorie bleibt ohne die Hoffnung auf politische Eliten, die über die soziomoralische Ressource einer Gemeinwohl-

orientierung verfügen, unverständlich. Das elitäre Moment ist ein unabdingbarer Bestandteil in Fraenkels Demokratietheorie. Fraenkels vehementes Eintreten für die repräsentative Demokratie und seine Kritik am plebiszitären Legitimationsmodus sind Ausdruck eben seines Vertrauens in politische Eliten. Aus der Notwendigkeit, daß die Angehörigen der politischen Eliten über entsprechende habituelle Orientierungen verfügen müssen oder verfügen sollen, ergibt sich für Fraenkel übrigens der besondere Bildungsauftrag der Politikwissenschaft.

Die 'Tugendlösung' der staatstheoretischen Problematik ist zweischneidig. Auf der einen Seite bietet sie eine elegante Antwort auf die eingangs referierte immanente staatstheoretische Kritik. Auch erlangt Fraenkels Theorie damit eine größere Aktualität für die gegenwärtigen politikwissenschaftlichen Debatten. Denn als wären sie auf eine Zauberformel gestoßen, postulieren seit einigen Jahren konservative, liberale und linke Demokratietheoretiker und -theoretikerinnen unisono, daß die Demokratie einer Renaissance der Tugend bedürfe. Damit sind allerdings auch die Schwierigkeiten der vorgestellten Lösung angesprochen. Sie liegen auf der empirischen Ebene und berühren damit erneut das ungeklärte Verhältnis von normativen und empirischen Aussagen in Fraenkels Theorie. Denn angesichts der Befunde in der empirischen Forschung über die Tugendkapazitäten politischer Eliten erweckt der derzeitige theoretische 'Tugenddiskurs' den Eindruck, eher das Symptom einer Krise zu sein als deren Lösung zu formulieren. Trotz des Gewinns an interner Konsistenz und an Aktualität, die meine Lesart verspricht, ist Fraenkels Neopluralismustheorie also nicht mit einem Schlag von allen Schwierigkeiten befreit.

(c) Der wichtigste aktuelle Punkt in Fraenkels Theorie ist vielleicht ihre Brauchbarkeit für das Thema Multikulturalismus und Gruppenidentität. Folgt man der von mir vorgeschlagenen Interpretation, so geht Fraenkels Konzept der 'autonomen Gruppe' über den Rahmen des nutzenkalkulatorischen Aggregationsmodells hinaus, indem es auch die Dimension der *Anerkennung* unterschiedlicher kollektiver Lebensformen und Lebensstile umfaßt. Die Verbindungslinien dieses Gruppenverständnisses reichen von der Multikulturalismusdebatte und den Diskussionen um Gruppenrechte bis zu Konzepten der Zivilgesellschaft und assoziativen Demokratie.

Bis zu welchem Grad das pluralistische Politikmodell den Konflikten zwischen unterschiedlichen Gruppen, in denen das Element eines kollektiven 'Wir-Bewußtseins' eine zentrale Rolle spielt, gewachsen bleiben wird, ist indes ebenfalls eine offene Frage. Das Ignorieren des Faktors Gruppenidentität kann prinzipiell genauso konfliktverschärfende Wirkungen zeitigen wie dessen übermäßige Betonung. Davon unterschieden ist die normative Frage, welche speziellen Rechte derartige Gruppen für sich in Anspruch nehmen *dürfen* und welche Anpassungsleistung an die bestehende Rechtsordnung und politische Mehrheitskultur ihnen gerechterweise zugemutet werden *muß*. Fraenkels Gruppenverständnis hat ein feines Sensorium dafür, daß Fragen der Gruppenidentität grundsätzlich aner-

kennenswert sind, und steht deshalb der Zuteilung spezieller Gruppenrechte grundsätzlich nicht ablehnend gegenüber. Zugleich beharrt Fraenkel mit seinem Theorem des „nicht-kontroversen-Sektors“ auf einer gemeinsamen kulturellen Basis aller pluralistischen Gruppen, die eben mehr umfaßt als die bloße Hinnahme einiger formaler Verfahrensvorschriften. Es läge in der Logik von Fraenkels Pluralismusverständnis, in der derzeitigen deutschen Multikulturalismus-Diskussion eine Position zu beziehen, welche die Entweder-Oder Logik zwischen dem Lob der radikalen Differenz und der rigorosen Ablehnung jeder Form von Gruppenrechten zu überwinden versucht.³³

Das Komplement zum Aufkommen der sogenannten 'Identity-Politics' besteht gegenwärtig in sozialen Prozessen, die häufig mit dem Etikett 'Individualisierung' bezeichnet werden. Fraenkels kollektive Demokratie wird nach dieser Diagnose bald in ihre individuellen Partikel zerfallen sein. Fraenkel selbst sah diese Vision mit Schrecken. Zerfallen die pluralistischen Gruppen, so „verwandelt sich die pluralistisch-demokratische Gesellschaft in eine Masse isolierter Individuen, deren Denken durch die Massenkommunikationsmittel uniform gebildet wird und deren politische Reaktionen unschwer mit Hilfe demoskopischer Untersuchungen ermittelt werden können“ (1964a, S. 93). Unermüdlich ergriff Fraenkel gegen Demoskopie, Volksabstimmungen und die damals erst aufkommenden Elemente einer Fernsehdemokratie Partei, weil er darin den Keim der Zerstörung der kollektiven Demokratie sah. Statt dessen stellte er den im doppelten Wortsinn 'bildenden' Charakter der pluralistischen Gruppen heraus: Durch sie würden nicht nur der Staatswille, sondern auch die in ihnen agierenden Gruppenangehörigen 'gebildet'. Aus dieser Perspektive rückten die Gefahren einer Re-Individualisierung der Demokratie in das Zentrum der heutigen Demokratieforschung. Das bedeutet konkret und aktuell, sich kritisch mit 'computerdemokratischen' Vorschlägen wie der Einrichtung von elektronischen Wahlen und Abstimmungen auseinanderzusetzen oder auf der konstruktiven Seite den weiterführenden Potentialen einer „assoziationspolitischen Modernisierung“ (Cohen/Rogers) der Demokratie nachzugehen.³⁴

Die meisten Autoren, bei denen Ernst Fraenkel als Klassiker rangiert, ruhen sich inspirationslos auf seinen Erfolgen aus. Dabei stellen sich einige der Fragen von vor dreißig Jahren – wie die nahezu vollständige Exklusion der Ökonomie aus der Neopluralismuskonzeption – auch heute noch. Und neue Fragen sind hinzugekommen. Zu ihnen zählen die Integrationsmodi autonomer Gruppen. Mit dem Aufkommen von 'Identity-Politics' und Individualisierungsprozessen stellen sich der Neopluralismustheorie Probleme, denen sich allein mit dem gebetsmühlenartigen Bekenntnis zu Ernst Fraenkel nicht mehr beikommen läßt. Der heutigen Neopluralismustheorie würde es wohl anstehen, nach einem praktischen Konzept zu suchen, in dem die minimalen Bestandteile des „nicht-kontroversen-Sektors“ überzeugend begründet werden, so daß sie von allen plura-

33 Zur Diskussion eines derartigen 'liberalen Multikulturalismus' vgl. Frank (1996).

34 Vgl. für derartiges Programm Schuppert (1997).

listischen Gruppen anerkannt werden können. Keine leichte Aufgabe, gewiß. Doch wenn die heutige Neopluralismustheorie lebendig bleiben will und ihren Klassiker nicht nur verehren will, dann muß sie für empirische Fragen offen bleiben. Ihr obläge es auch, zu untersuchen, wie Bürger aktiv für ihr Gemeinwesen verpflichtet werden können, statt per elektronischem Knopfdruck auf den Computer von den Zumutungen der Demokratie erlöst zu werden.

Unabhängig davon, wie die angeführten aktuellen Punkte – Tugenderwartung und Gruppenidentität in Anlehnung an Fraenkel – im einzelnen zu beurteilen sind: *einen* kleinen Ertrag hat meine 'kulturalistische' Interpretation auf jeden Fall. Sie entführt Fraenkel aus seiner Klassiker-Existenz, holt ihn in die politikwissenschaftliche Gegenwart und läßt den zu Lebzeiten ausgesprochen kämpferischen Jubilar wieder an aktuellen Kontroversen teilnehmen.

Literatur

- Arendt, Hannah, 1959: Little Rock, in: Dies., Zur Zeit. Politische Essays, München 1989, S. 95-118.
- Bergstraesser, Arnold, 1930: Staat und Wirtschaft Frankreichs, Berlin/Leipzig.
- Blanke, Bernhard, Ulrich Jürgens und Hans Kastendiek, 1975: Kritik der Politischen Wissenschaft. 2 Bde., Frankfurt a.M.
- Brünneck, Alexander v., 1999: Vorwort zu Band zwei der Gesammelten Schriften von Ernst Fraenkel, 'Schriften aus dem Widerstand und der Emigration', Baden-Baden (im Erscheinen).
- Brugger, Winfried, 1990: Radikaler und geläuterter Pluralismus, in: Der Staat 24, S. 497-520.
- Brunckhorst, Hauke, 1987: Der Intellektuelle im Land der Mandarine, Frankfurt a.M.
- Buchstein, Hubertus, 1992: Politikwissenschaft und Demokratie, Baden-Baden.
- Dejfen, Joachim, 1988: Neopluralismus und Naturrecht, Paderborn usw.
- Fluck, Winfried (Hrsg.), 1996: Ernst Fraenkel und das Amerika-Institut der Freien Universität Berlin, Berlin.
- Fraenkel, Ernst, 1939: Es ist später als ihr denkt. Bemerkungen zu dem gleichnamigen Buch Max Lernalers, in: Sozialistische Warte 14, Heft 31 vom 4. August, S. 749-753 und Heft 32 vom 11. August, S. 773-776 (unter dem Pseudonym E. Kleinfank).
- Fraenkel, Ernst, 1941a: Die 150-jährige Wiederkehr der Bill of Rights, in: Neue Volkszeitung 10, Nr. 50 vom 13. Dezember, S. 1.
- Fraenkel, Ernst, 1941b: Der Doppelstaat, Frankfurt a.M. 1984.
- Fraenkel, Ernst, 1953a: Das richterliche Prüfungsrecht in den Vereinigten Staaten von Amerika, in: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge 2, S. 35-106.
- Fraenkel, Ernst, 1953b: Zur Entstehung des Faschismus. Erscheint in: Band zwei der Gesammelten Schriften von Ernst Fraenkel, 'Schriften aus dem Widerstand und der Emigration'. Hrsg. von Alexander von Brünneck, Baden-Baden (im Erscheinen).
- Fraenkel, Ernst, 1954a: Diktatur des Parlaments? Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, Öffentliche Meinung und Schutz der Freiheitsrechte, in: Zeitschrift für Politik, Neue Folge 1, S. 99-130.
- Fraenkel, Ernst, 1954b: Freiheit und politisches Betätigungsrecht der Beamten in Deutschland und den USA, in: Veritas, Justitia, Libertas. Festschrift zur 200-Jahrfeier der Columbia Universität, Berlin, S. 59-90.
- Fraenkel, Ernst, 1954c: Selbstentfaltung und Wertverwirklichung in der demokratischen Gesellschaft. Erscheint in: Band fünf der Gesammelten Schriften von Ernst Fraenkel, 'Schriften zur Theorie des Neopluralismus'. Hrsg. von Alexander von Brünneck, Baden-Baden (im Erscheinen).

- Fraenkel, Ernst, 1955: Akademische Erziehung und politische Berufe, in: ders., Reformismus und Pluralismus, Hamburg 1973, S. 315-336.
- Fraenkel, Ernst, 1957a: USA – Weltmacht wider Willen, Berlin.
- Fraenkel, Ernst, 1957b: Louis Brandeis – Reformator der Demokratie, in: Deutsche Universitätszeitung 12, Heft 5/6, S. 12-17.
- Fraenkel, Ernst, 1957c: Otto Suhr zum Gedächtnis, in: Zeitschrift für Politik 4, S. 333-347.
- Fraenkel, Ernst, 1958a: Das Verhältnis der zivilen und militärischen Gewalt in USA, in: Über das Verhältnis der militärischen und zivilen Gewalt, Tübingen, S. 139-173.
- Fraenkel, Ernst, 1958b: Parlament und öffentliche Meinung, in: ders., Deutschland und die westlichen Demokratien. Erweiterte Ausgabe, Frankfurt a.M. 1990, S. 204-231.
- Fraenkel, Ernst, 1960a: Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus, in: ders., Deutschland und die westlichen Demokratien. Erweiterte Ausgabe, Frankfurt a.M. 1990, S. 23-47.
- Fraenkel, Ernst, 1960b: Deutschland und die westlichen Demokratien, in: ders., Deutschland und die westlichen Demokratien. Erweiterte Ausgabe, Frankfurt a.M. 1990, S. 48-67.
- Fraenkel, Ernst, 1960c: Das amerikanische Regierungssystem, Köln/Opladen.
- Fraenkel, Ernst, 1960d: Die Selbstbestimmung in der Demokratie und in der Volksdemokratie, in: Deutsche Rundschau 9, S. 778-786.
- Fraenkel, Ernst, 1962a: Selbstanzeige 'Amerika im Spiegel des deutschen politischen Denkens' und 'Das amerikanische Regierungssystem', in: Jahrbuch für Amerikastudien 7, S. 348-350.
- Fraenkel, Ernst, 1962b: Öffentliche Meinung und internationale Politik, in: Reihe Recht und Staat, Heft 255/256, Tübingen.
- Fraenkel, Ernst, 1963a: Die Wissenschaft von der Politik und die Gesellschaft, in: Die Wissenschaften und die Gesellschaft, Berlin, S. 89-104.
- Fraenkel, Ernst, 1963b: Politikwissenschaft und Gesellschaft, in: Der Politologe 4, Heft 12, S. 1-3, 17-24.
- Fraenkel, Ernst, 1964a: Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung, in: ders., Deutschland und die westlichen Demokratien. Erweiterte Ausgabe, Frankfurt a.M. 1990, S. 68-95.
- Fraenkel, Ernst, 1964b: Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, in: ders., Deutschland und die westlichen Demokratien. Erweiterte Ausgabe, Frankfurt a.M. 1990, S. 297-325.
- Fraenkel, Ernst, 1965a: 'Martial Law' und Staatsnotstand in England und USA, in: ders. (Hrsg.), Der Staatsnotstand, Berlin, S. 138-164.
- Fraenkel, Ernst, 1965b: Arnold Bergstraesser und die deutsche Politikwissenschaft, in: Arnold Bergstraesser, Weltpolitik als Wissenschaft, Köln/Opladen, S. 252-259.
- Fraenkel, Ernst, 1966a: Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit, in: ders., Deutschland und die westlichen Demokratien. Erweiterte Ausgabe, Frankfurt a.M. 1990, S. 137-150.
- Fraenkel, Ernst, 1966b: Möglichkeiten und Grenzen politischer Mitarbeit der Bürger in einer modernen parlamentarischen Demokratie, in: ders., Deutschland und die westlichen Demokratien. Erweiterte Ausgabe, Frankfurt a.M. 1990, S. 261-275.
- Fraenkel, Ernst, 1967a: Die ordnungspolitische Bedeutung der Verbände im demokratischen Rechtsstaat, in: ders., Deutschland und die westlichen Demokratien. Erweiterte Ausgabe, Frankfurt a.M. 1990, S. 277-296.
- Fraenkel, Ernst, 1967b: Universitas litterarum und pluralistische Demokratie, in: ders., Reformismus und Pluralismus, Hamburg 1973, S. 354-368.
- Fraenkel, Ernst, 1969: Strukturanalyse der modernen Demokratie, in: ders., Deutschland und die westlichen Demokratien. Erweiterte Ausgabe, Frankfurt a.M. 1990, S. 326-358.
- Fraenkel, Ernst, 1970a: Der amerikanische Beitrag zur Neugestaltung der zwischenstaatlichen Ordnung. Erscheint in Band vier der Gesammelten Schriften von Ernst Fraenkel, 'Amerikastudien'. Hrsg. von Hubertus Buchstein und Rainer Kühn, Baden-Baden (erscheint 1999).

- Fraenkel, Ernst, 1970b: Politologen sind harmlos, in: Neues Forum, Oktober/November, S. 958-960.
- Fraenkel, Ernst, 1971: Rezension 'Egmont Zechlin. Die deutsche Politik und die Juden im Ersten Weltkrieg', in: Die Zeit vom 2. April, S. 52.
- Fraenkel, Ernst, 1973: Anstatt einer Vorrede, in: ders., Reformismus und Pluralismus, Hamburg, S. 11-26.
- Fraenkel, Ernst und Karl-Dietrich Bracher, 1964: Einleitung, in: dies. (Hrsg.), Staat und Politik. Neuausgabe 1964, Frankfurt a.M., S. 10-16.
- Fraenkel, Ernst und Otto Heinrich von der Gablentz, 1959: Wissenschaft von der Politik, in: ders. und Karl Dietrich Bracher (Hrsg.), Staat und Politik. Neubearbeitung 1959, Frankfurt a.M., S. 345-350.
- Frank, Martin, 1996: Multikulturalismus und Nationalismus. Neue Konfliktlinien in der Liberalismus-Kommunitarismus Debatte, in: Klaus von Beyme und Claus Offe (Hrsg.), Politische Theorien in der Ära der Transformation, Opladen, S. 362-388.
- Gay, Peter, 1987: Die Republik der Außenseiter. Geist und Kultur in der Weimarer Zeit, Frankfurt a.M.
- Geck, Wilhelm Karl, 1953: Rezension Ernst Fraenkel: Das richterliche Prüfungsrecht in den Vereinigten Staaten von Amerika, in: Neue Politische Literatur 2, S. 356-358.
- Göhler, Gerhard und Dirk Rüdiger Schumann, 1999: Vorwort zu Band drei der 'Gesammelten Schriften' von Ernst Fraenkel, 'Wiederaufbau der Demokratie in Deutschland und Korea' (im Erscheinen).
- Grauhan, Rolf-Richard und Wolf Dieter Narr, 1973: Studium der Politikwissenschaft, in: Leviathan 1, S. 90-134.
- Greiff, Bodo von, 1979: Pluralismustheorie und Status Quo, in: Merkur 33, S. 1063-1077.
- Habermas, Jürgen, 1992: Faktizität und Geltung, Frankfurt a.M.
- Jesse, Eckhard, 1979: Pluralismustheorie ohne demokratische Alternative, in: Neue Politische Literatur 24, S. 145-163.
- Kastendiek, Hans, 1977: Die Entwicklung der westdeutschen Politikwissenschaft, Frankfurt a.M.
- Kremendahl, Hans, 1977: Pluralismustheorie in Deutschland, Leverkusen.
- Krohn, Claus-Dieter, 1986: Der Fall Bergstraesser in Amerika, in: Exilforschung 4, S. 254-275.
- Lehner, Franz, 1985: Ideologie und Wirklichkeit. Anmerkungen zur Pluralismuskonzeption in Deutschland, in: Der Staat 24, S. 91-100.
- Reutter, Werner, 1991: Korporatismustheorien. Kritik, Vergleich, Perspektiven, Frankfurt a.M.
- Schmitt, Carl, 1931: Der Hüter der Verfassung, Berlin.
- Schmitt, Horst, 1995: Politikwissenschaft und freiheitliche Demokratie. Eine Studie zum politischen Forschungsprogramm der Freiburger Schule, Baden-Baden.
- Schwan, Alexander, 1978: Grundwerte der Demokratie. Orientierungsversuche im Pluralismus, München.
- Sontheimer, Kurt, 1973: Der Pluralismus und seine Kritiker, in: Günter Doeker und Winfried Steffani (Hrsg.), Klassenjustiz und Pluralismus, Hamburg, S. 425-443.
- Schuppert, Gunnar F., 1997: Assoziative Demokratie, in: Ansgar Klein und Rainer Schmalzbruns (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Baden-Baden, S. 114-151.
- Steffani, Winfried, 1997: Ernst Fraenkel als Persönlichkeit, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 4, S. 1261-1284.
- Weber, Werner, 1927: Ideen zur Staats- und Kultursoziologie, Karlsruhe.