

Ernst Fraenkel, Otto Suhr und Franz L. Neumann

Die Entstehung der neopluralistischen Demokratietheorie an der Freien Universität Berlin

Hubertus Buchstein

Historiographen der Bundesrepublik Deutschland sind sich heute darin einig, daß eines der wesentlichen Momente des (Wieder-)Anschlusses der sich nach 1945 tastend vorwärts bewegenden neuen Demokratie an die politische Kultur des Westens darin bestand, daß nicht lediglich die normativen Konzepte aus der Weimarer Republik erneut aufgelegt wurden, sondern daß ihre Legitimationsgrundlage darauf beruhte, daß sie tatsächlich in einen neuen demokratietheoretischen Begründungszusammenhang gestellt wurde. Der Name, der von Forschern der Zeitgeschichte in diesem Zusammenhang am häufigsten genannt wird, ist der von Ernst Fraenkel, dessen Werk untrennbar mit der (neo-)pluralistischen Demokratietheorie verbunden ist.

Es genügt, einen Blick in neuere Überblicksgeschichten der Bundesrepublik zu werfen – sei es in Heinrich August Winklers *Der lange Weg nach Westen*, Edgar Wolfrums Beitrag für Gebhardts *Handbuch der Deutschen Geschichte* mit dem Titel „Die geglückte Demokratie“ oder zuletzt in Hans-Ulrich Wehlers fünften Band seiner *Deutschen Gesellschaftsgeschichte*: In all diesen Büchern fällt Fraenkels Name neben denen von Kurt Sontheimer, Karl Dietrich Bracher und Ralf Dahrendorf genau dann, wenn die Autoren das Phänomen der „normativen Verwestlichung der politischen Kultur“¹ der Bundesrepublik konkreter mit Personen und Ideen bestücken wollen.² Ich würde in diesem Zusammenhang noch einen Schritt weitergehen und Ernst Fraenkel als einen Politikwissenschaftler bezeichnen, der in den fünfziger und sechziger Jahren ganz bewußt einen sozialliberalen Gegenentwurf zu der zunächst dominierenden „liberalkonservativen Begründung der Bundesrepublik“³ zu formulieren versuchte. Einen Gegenentwurf, der sich dann, wenn man die gesamten sechzig Jahre der Geschichte der Bundesrepublik in den Blick nimmt, gegenüber seinem konservativen Pendant letztendlich sogar als wirkungsmächtiger durchzusetzen vermochte.

So erfreulich die späte Rehabilitierung Ernst Fraenkels auch ist – heute hat sein Werk unbestrittenen Klassikerstatus in der bundesdeutschen Politikwissenschaft,⁴ nachdem es zwischenzeitlich in den siebziger Jahren erst gründlich mißverstanden und dann als „erledigt“ betrachtet wurde –, so wird sie dem komplexen Entstehungskontext der de-

1 Söllner, Alfons: Ernst Fraenkel und die normative Verwestlichung der Bundesrepublik. In: *Leviathan* 30 (2002), S. 135.

2 Vgl. Winkler, Heinrich August: *Der lange Weg nach Westen*, Band 2. München 2001, S. 309; Wolfrum, Edgar: *Die geglückte Demokratie*. Stuttgart 2005, S. 215; Wehler, Hans-Ulrich: *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Band 5. München 2008, S. 278.

3 Hacke, Jens: *Philosophie der Bürgerlichkeit. Die liberalkonservative Begründung der Bundesrepublik*. Göttingen 2006.

4 Keine Geschichte der deutschen Politikwissenschaft und keine neuere Anthologie der „Klassiker“ des Faches kommt ohne Abschnitte zu Fraenkel aus. Vgl. Bleek, Wilhelm/Lietzmann, Hans J. (Hrsg.): *Klassiker der Politikwissenschaft*. München 2005; Bleek, Wilhelm: *Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland*. München 2001. Seit 2000 erscheint im Nomos-Verlag eine Werkausgabe der Schriften Fraenkels, deren abschließender sechster Band im Herbst 2009 publiziert werden soll. Kurz vor dem Erscheinen steht auch eine umfangliche Biographie von Ladwig-Winters, Simone: *Ernst Fraenkel. Ein politisches Leben*. Frankfurt/Main 2009.

mokratiethoretischen Überlegungen Fraenkels doch nicht ganz gerecht. Denn Fraenkel stand damals in enger persönlicher und geistiger Verbindung zu zwei weiteren zentralen Protagonisten aus der frühen Geschichte der Freien Universität (FU): Franz L. Neumann, dem die neu gegründete FU nicht nur diverse Stiftungsgelder für den Henry-Ford-Bau verdankt, sondern der im Gegenzug dafür die Einrichtung des Faches Politikwissenschaft an der FU „eintauschen“ konnte, sowie Otto Suhr, der zu den Begründern der Deutschen Hochschule für Politik (DHfP) nach dem Kriege gehörte und als Regierender Bürgermeister dem neuen Fach Politikwissenschaft weiter verbunden blieb.

Ich möchte in diesem Beitrag darlegen, daß Ernst Fraenkel, Otto Suhr und Franz L. Neumann nicht nur in organisatorischer Hinsicht mit ihrem Beitrag zur Etablierung der westdeutschen Politikwissenschaft in einem Atemzug genannt werden müssen, sondern daß die drei darüber hinaus gemeinsam an einem demokratiethoretischen Projekt arbeiteten, das später nach dem Tode von Neumann (1954) und Suhr (1957) unter dem neuen Namen „Pluralismustheorie“ im deutschen Sprachraum seitdem meist in erster Linie mit Fraenkel in Zusammenhang gebracht wird.⁵ Die DHfP, die nach zehn Jahren als Otto-Suhr-Institut in die FU integriert wurde, sowie das direkt an der FU angesiedelte Institut für Politische Wissenschaft (IfPW)⁶ waren in den fünfziger und frühen sechziger Jahre die Orte, an denen sich im Westen Deutschlands die Pluralismustheorie begrifflich langsam herauschälte, bis sie 1964 in Fraenkels Aufsatzsammlung *Deutschland und die westlichen Demokratien* ihre erste paradigmatische Formulierung erhielt und später ihren begrifflichen und konzeptionellen Siegeszug durch die gesamte Bundesrepublik antrat.

Ich möchte im folgenden auf diese Zusammenhänge im politikwissenschaftlichen Nachkriegswerk von Suhr, Fraenkel und Neumann aufmerksam machen, die alle drei in der Geschichte der FU eine zentrale Rolle spielten.⁷ Alle drei waren auf einer gleichsam gemeinsamen Suche nach einer – für damalige deutsche Verhältnisse und theoretische Traditionen – modernen Demokratiethorie. Auch wenn der frühe Tod von Neumann und Suhr ihr gemeinsames Anliegen abrupt unterbrach: Bereits in den von beiden bis Mitte der fünfziger Jahre entwickelten Überlegungen lassen sich deutlich die Konturen der späteren Neopluralismustheorie identifizieren. Ein Indiz für die enge Verbundenheit der drei Politikwissenschaftler, untereinander und mit der FU, sind die Nachrufe, in denen Fraenkel seinen Freunden Neumann und Suhr und ihrem Werk seinen Tribut zollte.⁸ Ich möchte deshalb zunächst die in den Nachrufen zur Sprache kommenden biographischen Beziehungen zwischen den drei Gründungspolitologen beleuchten, bevor ich näher auf ihre demokratiethoretischen Überlegungen eingehe.

5 Dieser Artikel basiert in weiten Teilen auf meinem Beitrag: Auf der gemeinsamen Suche nach einer „modernen Demokratiethorie“: Otto Suhr, Franz L. Neumann und Ernst Fraenkel. In: Göhler, Gerhard/Zeuner, Bodo (Hrsg.): Kontinuitäten und Brüche in der deutschen Politikwissenschaft. Baden-Baden 1991, S. 171–194.

6 Zum IfPW vgl. Buchstein, Hubertus: Wissenschaft von der Politik, Auslandswissenschaft, Political Science, Politologie. Die Berliner Tradition der Politikwissenschaft von der Weinmarer Republik bis zur Bundesrepublik. In: Bleek, Wilhelm/Hans J. Lietzmann (Hrsg.): Schulen in der deutschen Politikwissenschaft. Opladen 1999, S. 183–212 und Kubicki, Karol/Lönnendonker, Siegwand (Hrsg.): Die Freie Universität Berlin 1948–2007. Göttingen 2008.

7 Zu den unterschiedlichen Rollen der drei Wissenschaftler in der Geschichte der FU vgl. die verstreuten Angaben in Kubicki/Lönnendonker (Hrsg.): Die Freie Universität. Göttingen 2008.

8 Vgl. Fraenkel, Ernst: Gedenkrede auf Franz L. Neumann 1955. In: ders.: Reformismus und Pluralismus. Hamburg 1973, S. 168–179; ders.: Pluralismus. In: Bracher, Karl Dietrich/Fraenkel, Ernst (Hrsg.): Staat und Politik. Frankfurt/Main 1957, S. 234–236; ders.: Geleitwort. In: Otto Suhr – eine Auswahl aus Reden und Schriften. Tübingen 1967, S. VII–XII.

Gemeinsam durchlebte Stationen deutscher Politik: Weimarer Republik – Widerstand – Emigration – FU Berlin

Otto Suhr, Ernst Fraenkel und Franz L. Neumann standen fast dreißig Jahre lang in einer engen persönlichen, politischen und beruflichen Beziehung zueinander, die auch über die dramatischen Jahre der nationalsozialistischen Diktatur nicht abriß. Vom Alter her lagen sie sechs Jahre auseinander. Otto Suhr wurde am 17. August 1894 in Oldenburg geboren.⁹ Er wuchs in einem bürgerlich-liberalen Hause auf und legte nach dem Besuch des Realgymnasiums in Leipzig kurz vor Kriegsbeginn 1914 das Abitur ab. Nach Kriegsende trat er in die SPD ein. Politisch betätigte er sich im neu gegründeten Sozialistischen Studentenbund. Ernst Fraenkel wurde am 26. Dezember 1898 in Köln als Sohn wohlhabender jüdischer Eltern geboren.¹⁰ Nach seiner Schulzeit in Köln und Frankfurt/Main studierte er in Frankfurt Jura. Er schloß sich ebenfalls dem Sozialistischen Studentenbund an und trat 1921 in die SPD ein. Der jüngste unter den dreien war Franz L. Neumann. Er wurde am 23. Mai 1900 in Kattowitz geboren¹¹ und war wie Fraenkel jüdischer Herkunft. Ab 1918 studierte er in Breslau, Rostock und zuletzt Frankfurt/Main, wo 1919 seine Freundschaft mit Fraenkel begann, Jura. Mitglied der SPD wurde er im selben Jahr.

Während ihres Studium befaßten sich alle drei, wenn auch aus unterschiedlicher Sicht, mit der Rolle von Sozialverbänden: Suhr in wirtschaftlicher und vergleichend historischer Perspektive, Fraenkel und Neumann aus staats- und arbeitsrechtlicher Sicht. Zugleich engagierten sie sich in der sozialdemokratischen Gewerkschaftsbewegung und Arbeiterbildung. 1923 promovierte Suhr bei Walter Goetz mit der Arbeit „Die berufsständige Verfassungsbewegung in Deutschland bis zur Revolution von 1848“.¹² Als Dozent an der Kasseler Volkshochschule spezialisierte er sich auf Wirtschaftspolitik und die Funktion der kollektiven Vertretung wirtschaftlicher und sozialer Interessen. Seine Freundschaft mit Fraenkel datiert auf das Jahr 1925, als sie sich bei einem Gewerkschaftsseminar über Arbeitsrecht kennenlernten. 1926 wechselte Suhr nach Berlin, wo er Leiter der Volkswirtschaftlichen Abteilung des Allgemeinen Freien Angestelltenbundes (AfA) wurde. Auch weiterhin blieb er in diesen Jahren in der politischen Bildungsarbeit tätig, unter anderem als Dozent an der DHfP. Ernst Fraenkel und Franz L. Neumann folgten Suhr 1927 nach Berlin. Die beiden Juristen eröffneten dort eine gemeinsame Anwaltspraxis. Fraenkel hatte im selben Jahr wie Suhr beim Frankfurter Arbeitsrechtler Hugo Sinzheimer promoviert. Das „kollektive Arbeitsrecht“ Sinzheimers wurde zur entscheidenden Grundlage seiner weiteren wissenschaftlichen Entwicklung, wobei der Lernprozeß durchaus auf Gegenseitigkeit beruhte.¹³ Zunächst bildete Fraenkel Gewerk-

9 Zu Suhrs Biographie vgl. Suhr, Susanne: Biographische Einleitung. In: Otto Suhr, S. 3–50; und Lange, Gunter: Otto Suhr. Bonn 1994.

10 Zu Fraenkels Biographie vgl. die Beiträge in Buchstein, Hubertus/Göhler, Gerhard: Vom Sozialismus zum Pluralismus. Beiträge zu Werk und Leben Ernst Fraenkels. Baden-Baden 2000; sowie jetzt Ladwing-Winters: Ernst Fraenkel.

11 Zu Neumanns Biographie vgl. Söllner, Alfons: Franz L. Neumann – Skizzen zu einer intellektuellen und politischen Biographie. In: Neumann, Franz L.: Wirtschaft, Staat, Demokratie. Frankfurt/Main 1978, S. 7–56., Erd, Rainer (Hrsg.): Reform und Resignation. Gespräche über Franz L. Neumann. Frankfurt/Main 1985; und Iser, Matthias/Strecker, David (Hrsg.): Kritische Theorie der Politik. Franz L. Neumann – eine Bilanz. Baden-Baden 2003.

12 Suhr, Otto: Die berufsständische Verfassungsbewegung in Deutschland bis zur Revolution 1848. Dissertation. Leipzig 1923 (Auszug in: Der Aufmarsch der Berufsstände. In: ders.: Auswahl, hrsg. v. Susanne Suhr. Tübingen 1967, S. 53–86).

13 Erdmann, Heinrich: Neopluralismus und institutionelle Gewaltenteilung, Opladen 1988: S. 47 ff.

schaftsfunktionäre an der Wirtschaftsschule des deutschen Metallarbeiterverbandes aus. In der Berliner Anwaltspraxis mit Neumann war er dann Syndikus des deutschen Metallarbeiterverbandes und Rechtsberater des Parteivorstandes der SPD. Auch Neumann war nach seiner Promotion bei Sinzheimer in den Jahren bis 1933 ein geradezu idealtypischer Vertreter des legalistischen Reformismus in der Arbeiterbewegung. Er wirkte als einer der agilsten sozialdemokratischen Juristen auf mehreren Bühnen gleichzeitig. Als Anwalt der Baugewerkschaft führte er unzählige Prozesse, veröffentlichte Bücher, Broschüren oder Aufsätze zu arbeits- und verfassungsrechtlichen Fragen und zur Wirtschaftsdemokratie und lehrte schließlich wie Suhr an der DHfP.

Die Machtübernahme der Nationalsozialisten traf Suhr, Neumann und Fraenkel in ihren unmittelbaren Konsequenzen unterschiedlich hart. Neumann gehörte im Mai 1933 zu den ersten ausgebürgerten Deutschen; die SA durchsuchte seine Büroräume, er selbst konnte nach London fliehen. Dort schrieb er bei Harold Laski seine nunmehr zweite Dissertation: „The Rule of Law“ (1936). 1937 ging Neumann in die USA an das ebenfalls emigrierte Institut für Sozialforschung Max Horkheimers in New York. Im Unterschied zu Neumann konnte Fraenkel seine Tätigkeit als Rechtsanwalt zunächst noch einige Jahre fortsetzen und politisch und „rassisch“ Verfolgten juristische Hilfe geben. Er verfaßte Agitationsschriften für den sozialistischen Widerstand¹⁴ und versuchte gleichzeitig das politische System des Dritten Reiches auch politiktheoretisch in den Griff zu bekommen. Resultat seiner Reflexionen ist das 1941 in der Emigration publizierte Buch *The Dual State*.¹⁵ Fraenkel blieb, solange wie er konnte, im Widerstand. Otto Suhr war in diesen Jahren einer seiner engsten politischen Vertrauten, mit dem er sich zusammen mit anderen Widerständlern wie Fritz Eberhard und Theodor Heuß regelmäßig in der Berliner Staatsbibliothek traf.¹⁶ Suhr, der im Unterschied zu Neumann und Fraenkel nicht zu den „rassisch“ Verfolgten gehörte, beteiligte sich am Widerstand gegen die Hitlerregierung, indem er beim sozialdemokratischen Pressedienst „Blick in die Zeit“ mitarbeitete und später die Verbindungen der illegalen Gewerkschaftsarbeit mit anderen Widerstandsgruppen aufrechterhielt. 1944 war er an den vorbereitenden Gesprächen zum „20. Juli“ beteiligt und traf sich regelmäßig mit einem Kreis von Widerständlern, die konzeptionell ein demokratisches Nachkriegsdeutschland vorbereiten wollten. Nach dem gescheiterten Attentatsversuch gelang es ihm und seiner Frau unterzutauchen, um so der erwarteten Verhaftung zu entgehen. Fraenkel hatte nicht so lange bleiben können. Nach den antisemitischen Pogromen flüchtete er zusammen mit seiner Frau Hannah im November 1938 über England in die USA, wo mittlerweile auch Franz L. Neumann angekommen war. Fraenkel nahm wie Neumann ein zweites juristisches Studium auf. Nach Erscheinen der Nationalsozialismusanalyse *The Dual State* arbeitete er von 1942 bis 1944 an einem Projekt des Institute of World Affairs und der Carnegie Endowment for International Peace über rechtliche Aspekte der künftigen militärischen Besetzung Deutschlands. In Neumanns Jahre am Horkheimer-Institut fällt auch das Buch, das seinen Ruhm in den USA begründete: *Behemoth* – eine über 600 Seiten starke Strukturanalyse des nationalsozialistischen Deutschlands.¹⁷ Auch wenn Neumann und Fraenkel bezüglich der Frage, inwieweit der Nationalsozialismus als funktionierende Staatsordnung einzuschätzen

14 Fraenkel, Ernst: Der Sinn illegaler Arbeit (1935). In: ders.: Gesammelte Schriften, Band 2. Baden-Baden 1999, S. 491–497.

15 Ders.: *The Dual State*. New York 1941 (dtsh.: Der Doppelstaat. Frankfurt/Main u. a. 1974).

16 Eberhard, Fritz: Arbeit gegen das Dritte Reich. 2. unveränderte Aufl., Berlin 1980.

17 Neumann, Franz L.: *Behemoth*. The Structure of Practice of National Socialism. New York/London 1942 (2. Aufl. mit neuem Anhang, New York u. a. 1944; dtsh.: *Behemoth*. Struktur und Praxis des Nationalsozialismus 1933–1944. Köln 1976).

sei, unterschiedliche Bewertungen vornahmen, legten sie damit streng genommen keine konkurrierenden Theorien vor, sondern behandelten unterschiedliche Phasen des Nationalsozialismus: Fraenkel beschränkte sich auf die Jahre bis 1938, Neumann analysierte das NS-Regime in der Kriegszeit.¹⁸

Nach Ende des Krieges nahmen die beiden Emigranten sofort wieder Kontakt mit Otto Suhr auf. Dieser machte mittlerweile in Berlin Karriere. Als ihm von den Sowjets vorgeschlagen wurde, als Präsident der Berliner Zentralverwaltung für Industrie tätig zu werden, lehnte er ab. Er wollte nicht unmittelbar bei einer der Besatzungsmächte angestellt sein. Angesichts zunehmender Spannungen mit der sowjetischen Militäradministration forcierte er statt dessen den Wiederaufbau der SPD. Suhr zählte zu den Protagonisten und Aktivisten des antikommunistischen Widerstandes gegen die Verschmelzungspläne der beiden Arbeiterparteien. Ab September 1946 war er Generalsekretär seiner Partei und gründete zusammen mit Luise Schröder die Theoriezeitschrift *Das Sozialistische Jahrhundert*. Nach dem spektakulären Sieg der Sozialdemokratie bei den ersten Berliner Wahlen 1946 wurde er im November zum Stadtverordnetenvorsteher gewählt. In der Vorbereitungs- und Gründungsphase der DHfP war er das organisatorische und personalpolitische Zentrum aller Aktivitäten.¹⁹ Die folgenden Jahre Suhrs sind geprägt von seiner doppelten Tätigkeit als Präsident des Berliner Abgeordnetenhauses und als Direktor der DHfP. Suhr organisierte im März 1950 die Berliner Tagung der Politikwissenschaftler, die als Meilenstein in der konzeptionellen Begründung der neuen Disziplin gilt, und initiierte 1951 die Gründung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW). Nach seiner Wahl zum Regierenden Bürgermeister von Berlin im Jahre 1955 gab er das Direktorat der DHfP ab. Auf dem Höhepunkt seiner politischen Laufbahn starb Suhr 1957 an einer Lymphdrüsenenerkrankung.

Franz Neumann war 1942 nach seinem Abschied vom Horkheimer-Institut in den Dienst des amerikanischen Office for Strategie Services (OSS) getreten. Seine Denkschriften und Vorschläge im OSS zur Deutschlandpolitik stießen bei den amerikanischen Stellen jedoch auf wenig Resonanz. Enttäuscht verließ er 1947 das State Department. 1948 wurde er Visiting Professor und 1950 Full Professor an der Columbia Universität für Public Law and Government. Von dort aus bemühte er sich um die Institutionalisierung der Politikwissenschaft in Deutschland, insbesondere in Berlin. Da die neu gegründete Freie Universität (FU) keinen Platz für Politikwissenschaft geschaffen hatte und sich die wieder gegründete DHfP zunächst auf politische Bildungsarbeit konzentrieren wollte, initiierte Neumann die Gründung eines gemeinsam von FU und DHfP getragenen Forschungsinstituts, das im Juli 1950 eröffnete Institut für Politische Wissenschaft (IfPW).²⁰ 1950, 1952 und 1954 hielt Neumann Gastsemester an der DHfP ab und wohnte während dieser Aufenthalte bei Otto Suhr. Neumann überredete Fraenkel dazu, ebenfalls nach Berlin zurückzukehren. 1954 schließlich hatte sich Neumann entschlossen, ganz nach Berlin zu gehen und die Leitung des IfPW zu übernehmen. Doch

18 Zu den Differenzen vgl. den vorzüglichen Vergleich von Luthardt, Wolfgang: Unrechtsstaat oder Doppelstaat? In: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie. Beiheft 18, 1983, S. 197–207, sowie Bast, Jürgen: Totalitärer Pluralismus. Tübingen 1999, S. 55–60.

19 Zur Rolle Suhrs bei der Wiedergründung der DHfP vgl. Buchstein, Hubertus/Göhler, Gerhard: Die Geschichte der Politikwissenschaft in Berlin. In: Das Otto-Suhr-Institut. Berlin 1994, S. 12–27.

20 Zur Gründungsgeschichte des IfPW vgl. Kubicki/Lönnendonker (Hrsg.): Die Freie Universität. Göttingen 2008; zur Rolle Neumanns vgl. auch die Angaben in Tent, James F.: Freie Universität Berlin. Berlin 1988.

alle gemeinsamen Pläne wurden zerstört von einem Autounfall, bei dem Neumann am 2. September 1954 tödlich verunglückte.

Ernst Fraenkel war nach dem Kriege enttäuscht, daß er in den USA trotz seiner Veröffentlichungen keine universitäre Karriere machen konnte. Suhr drängte ihn, nach Berlin zurückzukommen. Doch statt nach Deutschland ging Fraenkel zusammen mit seiner Frau als Berater der amerikanischen Militärregierung nach Korea. Auch hier hielt er Kontakt mit Berlin und versorgte Suhr mit Care-Paketen. Nach dem Abzug der US-Truppen im Jahre 1950 stellte sich für Fraenkel erneut die Frage nach dem „Wohin“. Ohne Aussicht, in den USA eine Stelle im Wissenschaftsbetrieb zu erhalten, entschloß er sich auf Anraten Neumanns nun für die Rückkehr nach Berlin. Ab 1951 lehrte er an Suhrs DHfP und wurde zwischenzeitlich von Neumann als Leiter des IfPW ins Gespräch gebracht. 1953 erhielt er eine Professur an der FU für Vergleichende Lehre der Herrschaftssysteme. 1964 übernahm er das Direktorat des John-F.-Kennedy-Instituts für Nordamerika-Studien, dessen Gründung wesentlich auf seine Initiative zurückging. Nach seinen großen Erfolgen in den sechziger Jahren waren die letzten Jahre von Fraenkels Lehrtätigkeit von Auseinandersetzungen mit der studentischen Protestbewegung überschattet. Er sah in den Aktionsformen der Studenten eine Reprise der nationalsozialistischen Agitationen. Wie Anfang der dreißiger Jahre fürchtete Fraenkel ernsthaft um den Bestand der deutschen Demokratie. In den frühen siebziger Jahren steigerte sich diese Sorge noch.²¹ Verbittert und mit dem Gefühl, um sein politisches und wissenschaftliches Lebenswerk gebracht worden zu sein, starb Fraenkel am 28. März 1975 in Berlin.

Otto Suhr: Verbände in der Massendemokratie

Wenn auch das von Otto Suhr zu Lebzeiten publizierte Material allein nur wenig hergibt, so lassen sich doch mit dem Einbezug seiner Vorträge an der DHfP und unveröffentlichten Materials aus dem Nachlaß die Grundzüge seiner demokratiethoretischen Vorstellungen rekonstruieren.

Der Ausgangspunkt in den demokratiethoretischen Überlegungen Suhrs aus den frühen fünfziger Jahren ist zunächst die Absage an ein klassisches Demokratieverständnis: „Die Frage lautet [. . .] nicht: Wie ist überhaupt eine ideale Demokratie zu verwirklichen, sondern: Welcher Grad und welches Maß von Demokratie ist überhaupt möglich und im Augenblick durchführbar?“²² Für völlig unrealistisch erachtet er sämtliche Formen plebiszitärer Demokratie. Die repräsentative Demokratie beschreibt er als Herrschaftsform, die es ermöglicht, „Herrschaft sowohl personell wie auch sachlich zu dirigieren“.²³ Dieses Konzept von Demokratie ist Suhr zufolge die notwendige Konsequenz aus der Einsicht in die Zwänge der modernen Massengesellschaft. Suhr konstatiert einen Strukturwandel von Demokratie. Nicht zufällig sei die Entwicklung des Parlamentarismus in die Ära des wirtschaftlichen Liberalismus gefallen. Das Parlament sei damals der Markt der öffentlichen Meinung gewesen. Parallel zur Entwicklung von Monopolen, Oligopolen und staatsinterventionistischer Politik habe sich das Parlament „mit dem Auftreten der Massen“ gewandelt: „Mit dem Aufmarsch der Massen in die politische Arena, mit

21 Einen guten Eindruck der politischen Depressionen vermitteln die zitierten Äußerungen Fraenkels in Aly, Götz: *Unser Kampf*. 1968. Frankfurt/Main 2008.

22 Suhr, Otto: MS zur 12. Vorlesung „Einführung in die Politik“ im Wintersemester 1949/50 vom 30. Januar 1950. Landesarchiv Berlin, NL Otto Suhr, Mp. 62, S. 13.

23 Suhr, Otto: Umdrucke 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10 und Entwurf 11 zur Vorlesung „Einführung in die Innenpolitik“ im Wintersemester 1953/54. MS. Landesarchiv Berlin, NL Otto Suhr, Mp. 62, S. 11.

der Entstehung festgefüger, organisierter Parteien, hat sich das Schwergewicht der politischen Entscheidung derartig aus dem Parlament in die Parteien verlagert, daß von einer Entwicklung ‚von der Repräsentativdemokratie zum Parteienstaat‘²⁴ gesprochen werden könne. Es komme darauf an, so Suhr weiter, in der Demokratietheorie die Konsequenzen aus der gewandelten sozialen und ökonomischen Situation zu ziehen ‚und zu erkennen, daß in der modernen Massendemokratie das Volk die politische Gewalt durch die Parteien ausübt‘.²⁵ Die Rolle des Volkes in der modernen Demokratie besteht darin, turnusmäßig zwischen von den politischen Eliten zur Kandidatur ausgewählten Persönlichkeiten auszuwählen. Demokratie ist ‚die [...] freie Konkurrenz um die Führung‘,²⁶ sie ist ‚eine Konkurrenz der politischen Gruppen und Programme und eine Auslese der Anwärter auf die Herrschaft‘.²⁷ Innerhalb des Organisationsgeflechtes moderner Demokratien ist es die Rolle der Bürger, ‚periodisch erscheinenden Einfluß‘²⁸ auszuüben. In diesen Kontext gehören auch Suhrs Überlegungen zum Thema ‚Führung in der Demokratie‘. Eines der Themen, die ihn im Bereich Innenpolitik am meisten beschäftigten, war die Begründung der Richtlinienkompetenz von Regierungschefs. Suhr plante, hierüber ein Buch zu schreiben. Politik brauche im Bewußtsein der Bevölkerung ein deutlich erkennbares Zentrum der Macht; Politik brauche in der politischen Praxis eine im Regierungschef personifizierte ‚Einheit des Handelns‘.²⁹

Demokratie bedeutet nach Suhr somit zweierlei: Inhaltlich ist sie die ‚Verwirklichung der Menschenrechte‘.³⁰ Suhr versteht darunter die liberalen Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat. Der Weimarer Reichsverfassung hält er vor, in ihr hätten die Grundrechte ‚eine Ausdehnung zu programmatischen Erklärungen gefunden, die im wesentlichen Kern nichts mit den ursprünglichen Grundrechten zu tun haben‘.³¹ Das zweite Charakteristikum von Demokratie ist die Existenz eines Mehrparteiensystems: ‚Nur dort, wo die Gewalt – die Macht möchte ich lieber sagen – zwischen verschiedenen Parteien aufgeteilt ist, ist Demokratie, ist eigentlich Gewaltenteilung vorhanden.‘³²

Die Formel ‚Parteienstaat‘ ist nach Suhr noch nicht hinreichend, um die moderne Demokratie zu kennzeichnen. Eine neben den Parteien eminent wichtige Rolle spielen die – wie er sie nannte – *pressure groups*. Sie und ihr Verhältnis zu den Parteien sind Suhrs eigentliches Thema in seinen Jahren an der DHfP. Von seinen insgesamt 34 Lehrveranstaltungen an der Hochschule befaßten sich 15, also fast die Hälfte, mit dieser Frage. Suhrs thematischer Schwerpunkt als Politologe hat sich gegenüber seiner gewerkschaftlichen Erwachsenenbildung aus den Weimarer Jahren damit nur geringfügig verschoben. Seine historischen Angaben zum Verbandswesen basieren auf seiner Dissertation von 1923. Warum ist das Verbandswesen der bevorzugte politikwissenschaftliche Gegenstand Suhrs? Nicht nur deshalb, weil er auf diesem Gebiet schon ausführlich gearbeitet

24 Suhr, Otto: Entwicklungsvoraussetzungen und Existenzbedingungen demokratischer Staatsordnungen – das Parlament. MS eines Vortrages der RIAS-Funkuniversität vom 6. Januar 1953. RIAS-Musikarchiv, Berlin, S. 3.

25 Ebd., S. 4.

26 Ebd.

27 Suhr, Otto: Umdrucke. MS. Landesarchiv Berlin, NL Otto Suhr, Mp. 62, S. 4.

28 Ebd., S. 5.

29 Ebd., S. 3.

30 Suhr, Otto: Entwicklungsvoraussetzungen. MS eines Vortrages der RIAS-Funkuniversität vom 6. Januar 1953. RIAS-Musikarchiv, Berlin 1953, S. 4.

31 Ders.: Rede zur Jahrhundertfeier der Revolution, gehalten in der Stadtverordnetenversammlung von Groß-Berlin am 22. März 1948. In: ders.: Auswahl, S. 309.

32 Ders.: MS zur 13. Vorlesung ‚Einführung in die Politik‘ im Wintersemester 1949/50 vom 6. Februar 1950. Landesarchiv Berlin, NL Otto Suhr, Mp. 62, S. 2.

hatte. Interessenorganisationen nehmen auch in Suhrs theoretischen Überlegungen zur Demokratie die zentrale Stelle ein. Mit der Revolution von 1848 sieht er gesellschaftspolitisch eine neue Epoche, das „Jahrhundert der Organisation“,³³ eingeläutet. So unaufhaltsam wie der technische Fortschritt und die Konzentration des Kapitals sind auch die sozialen Organisationen gewachsen: „Die Geschichte ist seit 1848 nicht mehr allein eine Geschichte der Potentaten und Staaten, sondern auch der Massenaktionen und -organisationen. Die Verbände sind die Instrumente des Massenhandelns geworden.“³⁴

Suhr stellt die Entwicklung als eine geradezu zwangsläufige dar und bewertet sie zugleich positiv. Erst durch die Konzentration des politischen Willens in Parteien und Verbänden wird die Masse aktionsfähig. In diesem Willensbildungsprozeß nehmen die verschiedenen Organisationen jeweils unterschiedliche Rollen ein und halten im wechselseitigen Kräftespiel die Gesellschaft in einem labilen Gleichgewicht. Für die historische Entwicklung in Deutschland auf dem Weg zur Demokratie waren Suhr zufolge die Verbände die schlechthin wichtigsten Akteure. Die sozialen Organisationen, die Berufsverbände und Branchenvertretungen erwiesen sich ganz unmittelbar als die „Begleiterscheinungen der fortschreitenden Industrialisierung und Technisierung der Wirtschaft“.³⁵ Sie wurden zu den neuen Klammern einer Gesellschaft, deren traditionelle Bindungen durch die industrielle Revolution aufgerieben wurden: „Der uralte Aufbau der Gemeinschaft auf nachbarschaftlichen und verwandtschaftlichen Verbindungen, auf Familie und Gemeinden wird in der kapitalistischen Wirtschaft ersetzt durch die von Technik und den Wirtschaftsformen abhängigen sozialen Zusammenhänge.“³⁶ Als für die Entwicklung der Revolution von 1848 am wirkungsmächtigsten bezeichnet er die Kongresse der freien Berufsstände, auf denen weit über die rein fachlichen Interessen hinaus die nationalen Fragen Deutschlands aufgegriffen wurden. Die sozialen Organisationen sind so für ihn die eigentlichen Träger des nationalen Gedankens und die „Pioniere der Freiheit“.³⁷ Alle im Laufe der Revolution diskutierten Fragen, wie großdeutsche oder kleindeutsche Lösung, Volkssouveränität, Schutzzoll oder Freihandel, waren bereits Jahre zuvor Thema der beruflichen Organisationen. Ohne ihre Vorbereitung und ohne deren institutionelles Netz wäre die Revolution von 1848 gar nicht möglich gewesen.

Wenn Otto Suhr die Wiederbegründung der DHfP ausgerechnet am hundertsten Jahrestag dieser Revolution öffentlich in der Berliner Stadtverordnetenversammlung beschließen ließ, steckt bei ihm mehr dahinter als nur das Bekenntnis zur liberalen Tradition. Die '48er Revolution war in seinen Augen Produkt und dann später Katalysator des Verbandswesens. In einer geradezu gesetzmäßigen Wechselwirkung sind die sozialen Organisationen gewachsen, haben die Unternehmerverbände die Entstehung ihrer Gegenspieler auf dem Arbeitsmarkt, die Gewerkschaften, gefördert. Suhr nennt dies das



Abb. 1: Otto Suhr.

33 Ders.: Das Jahrhundert der Organisationen. Vortrag gehalten am 24. April 1953 auf den Hochschulwochen in Bad Wildungen. MS. Landesarchiv Berlin, NL Otto Suhr, Mp. 14.

34 Ders.: Der soziale Gehalt der Revolution von 1848. In: Das Sozialistische Jahrhundert 4, H. 2., 1949, S. 9.

35 Ebd., S. 5.

36 Ebd., S. 14.

37 Ebd., S. 6.

„Gesetz der kommunikativen Verbandsentwicklung“.³⁸ Mit diesem „Wettbewerb der Organisationen um den Einfluß auf die öffentliche Meinung und die staatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik“³⁹ haben sich schließlich parallel zur Konzentration des Kapitals große gesellschaftliche Dachverbände herausgebildet. Diese organisatorische Aufstockung hat zugleich eine Ausweitung in der Zielsetzung der Verbände zur Folge gehabt, die in den zwanziger Jahren geradezu inflationäre Züge annahm: „Nicht nur Sozialpolitik, sondern Wirtschaftspolitik, aber nicht nur Wirtschaftspolitik, sondern auch Kulturpolitik wird nunmehr über den einstigen Rahmen der sozialpolitischen Interessenvertretung herausgestellt.“⁴⁰ In der Weimarer Republik ist die Bedeutung der sozialen und wirtschaftlichen Organisationen so groß geworden, daß sie „das soziale Gefüge des Staates zu sprengen drohten“.⁴¹ Weimar hat nicht erreicht, einen „Ausgleich in diesem Kräftespiel zu finden“.⁴² Erst der Nationalsozialismus hat die sozialen Organisationen wieder für sich zu nutzen gewußt: „Aus den Schutzverbänden gegen die Omnipotenz des Staates wurden dann im Nationalsozialismus Instrumente der Diktatur zur Lenkung der Massen.“⁴³

Besonderer Klärung bedarf deshalb das Verhältnis der Verbände zu den Parteien. Mit Einführung der parlamentarischen Demokratie haben sich die Verhältnisse insoweit verschoben, als die Parteien als eine Art Mittler zwischen die parlamentarische Willensbildung und das politische Engagement der Verbände fungieren. Ohne dies näher ausgeführt zu haben, schlägt Suhr vor, die klassische Staatsformenlehre zu ersetzen durch eine „Klassifikation der Staaten“,⁴⁴ die als entscheidendes Kriterium das Verhältnis von Parteien zu Verbänden nimmt. Was er damit gemeint haben könnte, geht hervor aus seiner Beschreibung der Differenz zwischen dem politischen System der USA und dem der Bundesrepublik. Die Behauptung, in den USA gäbe es ein Zweiparteiensystem, sei nur in formalem Sinne zutreffend. Real gibt es nirgendwo mehr Parteien als dort: Demokratische und Republikanische Partei fungierten als Kontaktpartner für die unterschiedlichen *pressure groups*. Diese Vertragsverhandlungen werden von einer speziellen Berufsgruppe, den Lobbyisten, ausgeübt.⁴⁵ In Deutschland hat man sich demgegenüber bemüht, weitgehend eine Personalunion zwischen der politischen und der ökonomischen Führung herzustellen. Erst in Ansätzen ist in Deutschland eine ähnliche Entwicklung im Gange wie in den USA. Dieser Trend kann gefördert werden durch die „gegenwärtig politisch neutrale Stellung der Gewerkschaften“.⁴⁶ Der Verzicht der Gewerkschaftsbewegung auf eine bestimmte weltanschauliche und parteipolitische Orientierung wird, so die Einschätzung Suhrs, mit der Zeit ein ähnliches Verhältnis zwischen Parteien und Gewerkschaften entstehen lassen wie in den USA.

Suhr forderte von den Verbänden die Einsicht, daß ihre Interessenpolitik eine Grenze an den „allgemeinen Fragen“ finden solle. In seiner Zeitdiagnostik der frühen Bundesrepublik fällt sein diesbezüglicher Test positiv aus. Die überwiegende Zahl der In-

38 Ders.: Das Jahrhundert der Organisationen. MS. Landesarchiv Berlin, NL Otto Suhr, Mp. 14, S. 22.

39 Ders.: Der soziale Gehalt. In: Das Sozialistische Jahrhundert 4, H. 2., 1949, S. 13.

40 Ders.: Das Jahrhundert der Organisationen. Landesarchiv Berlin, NL Otto Suhr, Mp. 14, S. 23.

41 Ders.: Der soziale Gehalt. In: Das Sozialistische Jahrhundert 4, H. 2., 1949, S. 9.

42 Ders.: Das Jahrhundert der Organisationen. Landesarchiv Berlin, NL Otto Suhr, Mp. 14, S. 28.

43 Ders.: Der soziale Gehalt. In: Das Sozialistische Jahrhundert 4, H. 2., 1949, S. 15.

44 Ders.: Das Jahrhundert der Organisationen. Landesarchiv Berlin, NL Otto Suhr, Mp. 14, S. 12.

45 Ebd., S. 13 f.

46 Ders.: MS zur 13. Vorlesung „Einführung in die Politik“. Landesarchiv Berlin, NL Otto Suhr, Mp. 62, S. 14.

teressenverbände sei bereits auf die Grenzen des allgemeinen Wohls eingeschworen.⁴⁷ Die Großverbände hätten sämtlich Programme entwickelt, die das allgemeine Wohl zur Bezugsgröße nehmen. Programmatisch gäbe es, „obwohl sich hinter den allgemeinen ideologischen Forderungen sehr verschiedene spezielle Forderungen verbergen“,⁴⁸ sogar einen grundsätzlichen Konsens zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite. Dieser Befund ermuntert Suhr zu einem im ganzen gesehen positiven Blick in die politische Zukunft: „Werner Webers Anschauung, es sei wegen der pluralistischen Staats- und Gesellschaftsstruktur in der Bundesrepublik ein Vertrauensverhältnis zwischen Herrscher und Beherrschten nicht möglich, wird durch die hohe Beteiligung und die Eindeutigkeit der Entscheidung der letzten Wahlen widerlegt.“⁴⁹ Eine Politikwissenschaft im Sinne Otto Suhrs hat die Aufgabe, dazu beizutragen, daß dieser Pluralismus gesellschaftswissenschaftlich legitimiert, in seinem Ablauf kontrolliert und von den Staatsbürgern akzeptiert wird.

Franz L. Neumann: Repräsentative Demokratie und pluralistische Gesellschaft

Die Aufgabe der Politikwissenschaft, so heißt es an einer Stelle bei Franz L. Neumann, ist es, eine der modernen Industriegesellschaft „adäquate Theorie der Demokratie“⁵⁰ zu liefern. Neumanns eigene Überlegungen sind weiter gediehen, als es die verstreuten Bemerkungen auf den ersten Blick vermuten lassen und liefern bereits alle wesentlichen Komponenten der später formulierten neopluralistischen Demokratietheorie. So ambivalent sich Neumanns politikwissenschaftliches Spätwerk dem heutigen Interpreten darstellt: In seiner Ambivalenz paßte es sich genau ein in die institutionelle Aufteilung der Disziplin im damaligen Westen Berlins. Neumanns soziologischen Intentionen folgte das IfPW – auch Neumann selbst hatte seinen Ansatz zuweilen mit „Politische Soziologie“ umschrieben –, während seine demokratietheoretischen Reflexionen in die Richtung zeigen, welche – die Argumente Suhrs verlängernd – an der DHfP und später am Otto-Suhr-Institut von Ernst Fraenkel eingeschlagen wurde.

Das Wesen der Demokratie, so Neumann, besteht nicht in der Beteiligung der Massen, sondern in Verantwortlichkeitsstrukturen: „Das Modell der Demokratie ist nicht Rousseaus Konstruktion einer Identität von Herrschern und Beherrschten, sondern die Repräsentation der Wähler durch verantwortliche Repräsentanten. Repräsentation ist nicht Stellvertretung, der Repräsentant nicht Stellvertreter, der fremde Rechte und fremde Interessen wahrnimmt; er handelt aus eigenem Recht, wenn auch im Interesse eines anderen [der Nation].“⁵¹ Demokratie ist „nicht direkte Volksherrschaft, sondern verantwortliche Parlaments- und Regierungsherrschaft“.⁵²

Idealtypisch stellt Neumann zwei Demokratietheorien einander gegenüber: Rousseaus Identitätstheorie und die Repräsentativdemokratie. Der Identitätstheorie lastet er totalitäre Implikationen an.⁵³ Demokratie ist nur als Beimischung mit anderen Prinzipien sinnvoll zu konzipieren: „Ein rein demokratisches System hat repressiv-konformistische Züge. Das Faktum der Massenherrschaft drückt auf das gesamte geistige und künstlerische

47 Ders.: Das Jahrhundert der Organisationen. Landesarchiv Berlin, NL Otto Suhr, Mp. 14, S. 21.

48 Ebd.

49 Ders.: Umdrucke. MS. Landesarchiv Berlin, NL Otto Suhr, Mp. 62, S. 11.

50 Neumann, Franz L.: Ansätze zur Untersuchung politischer Macht (1950). In: ders.: Demokratischer und autoritärer Staat. Frankfurt/Main 1967, S. 89.

51 Ders.: Zum Begriff der politischen Freiheit, 1953. In: ders.: Staat, S. 133.

52 Ders.: Ökonomie und Politik im 20. Jahrhundert, 1951. In: ders.: Staat, S. 259.

53 Ders.: Zur Theorie des Föderalismus, 1955. In: ders.: Staat, S. 215.

sche Leben der Nation, um eine konforme, monolithische Kultur zu erzeugen. [...] Die Möglichkeit der Pöbelherrschaft [...] ist der Demokratie inhärent.“⁵⁴ Dem politisch handelnden Bürger in der Demokratie weist Neumann prinzipiell zwei Artikulationskanäle zu: die „freie Wahl des Repräsentanten“⁵⁵ als das wichtigste sowie als quasi indirektes, ohne indes mit entscheidungsaufschiebender Wirkung behaftetes Mittel die „spontane Reaktion auf Entscheidungen der Repräsentanten“,⁵⁶ das heißt die Diskussion in Verbänden, Parteien und Öffentlichkeit. Politische Beteiligung gilt Neumann nicht als Eigenwert schlechthin. Eher sieht er sich notgedrungen vor das Problem gestellt, „die Vielen an der Ausübung der Demokratie“⁵⁷ zu beteiligen. Politische Teilhabe ist nicht selbst schon Freiheit, sondern sie dient als Instrument, Freiheit zu verteidigen; institutionelle Partizipationsmöglichkeiten sind dazu da, ausgeschöpft zu werden.⁵⁸ In konkreten Fällen wird dieses Postulat von ihm allerdings merklich eingeschränkt. Die Forderung nach Gleichheit oder auch nur Verantwortlichkeit nach unten habe im Verwaltungssektor die Tendenz, ordnungsgemäße Arbeitsabläufe zu unterminieren. Neumanns Angaben zur lokalen Selbstverwaltung fallen gleichfalls dürftig aus. Programmatisch heißt es zwar an einer Stelle, sie sei ein „unentbehrlicher Eckstein“⁵⁹ des modernen Staates. Kompetenzen und Grenzen kommunaler Politik werden von ihm aber nirgends thematisiert.



Abb. 2: Franz L. Neumann.

Bezogen auf seine Weimarer Position fällt am drastischsten Neumanns Revision des Grundverständnisses bezüglich der gesellschaftlichen Reichweite des Demokratiebegriffs auf. Außerhalb des Kompetenzbereichs des demokratischen Prinzips fällt der gesamte Sektor des Arbeits- und Wirtschaftslebens. Die Anhänger der Wirtschaftsdemokratie übersähen, „daß die Theorie der Demokratie nur für den Staat und seine territorialen Untergliederungen gilt, niemals hingegen für eine spezifische Funktion“.⁶⁰ Sein Einwand gegen Demokratisierung weiterer gesellschaftlicher Bereiche ist begriffssensitativ und lautet apodiktisch: „Es gibt

nur eine Demokratie, die politische Demokratie.“⁶¹ Diese Position ist indes mehr als begriffliche Spielerei. Sie reflektiert Neumanns gewandeltes Gesellschaftsbild: von der marxistisch inspirierten Kritik des Kapitalismus zur weberianisch inspirierten Analyse der modernen Industriegesellschaft.

Ähnlich wie Suhr kappt auch Neumann den vormalig von ihm verfochtenen unabdingbaren Zusammenhang von Demokratie und Sozialismus. Die bestehende Gesellschaft braucht nicht mehr im Namen von Freiheit und Demokratie von einer nachfolgenden Gesellschaftsformation abgelöst zu werden, denn mit ihrem gesellschaftlichen Pluralismus sind in der Industriegesellschaft die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die Realisierung von Freiheit zumindest prinzipiell gegeben. Neumann spricht nun genereller von politischen Ambivalenzen der modernen Industriegesellschaft als Typus ins-

54 Ders.: Intellektuelle und politische Freiheit, 1955. In: ders.: Staat, S. 301.

55 Ders.: Zum Begriff der politischen Freiheit, 1953. In: ders.: Staat, S. 133.

56 Ebd.

57 Ders.: Ansätze, 1950. In: ders.: Staat, S. 94.

58 Vgl. ders.: Zum Begriff, 1953. In: ders.: Staat, S. 125.

59 Ders.: Zur Theorie, 1955. In: ders.: Staat, S. 216.

60 Ders.: Zum Begriff, 1953. In: ders.: Staat, S. 131.

61 Ebd.

gesamt: „Der moderne Industrialismus ist politisch ambivalent, weil er zwei diametral entgegengesetzte gesellschaftliche Tendenzen intensiviert: den Trend zur Freiheit und den zur Repression.“⁶² Um so mehr muß sich die Demokratietheorie auf die Sicherung von Freiheit durch die Bedrohungen durch die Industriegesellschaft konzentrieren, und die Aufgabe der Demokratietheorie wird es, nach angemessenen institutionellen Arrangements zu suchen.

Bezeichnenderweise ist ein Einleitungssessay zu Montesquieu der Ort, an dem Neumann als Bedingung von Demokratie „eine pluralistische Sozialstruktur und ein flexibles Mehrparteiensystem“⁶³ postuliert. Unter Pluralismus versteht er das „freie Spiel der sozialen Kräfte“.⁶⁴ Dieses Bild basiert auf Neumanns Machttheorie. Macht kann „nicht von Ideologien und Glaubensbekenntnissen“, sondern nur durch „Gegenmacht“⁶⁵ beschränkt werden. Neumann geht es dabei nicht ausschließlich um ökonomische Konflikte: „Die moderne Demokratie beruht auf einer Pluralität von freien Sozialverbänden auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens: der Produktion, der Distribution, der Kultur, des Sports, des Spiels.“⁶⁶ Von real existierendem Pluralismus kann jedoch erst dann gesprochen werden, wenn eine ungefähre Balance, ein „Gleichgewicht der sozialen Kräfte“⁶⁷ besteht. Einmal gestört, kann das Gleichgewicht nur durch Intervention der politischen Macht restituiert werden. In concreto votiert Neumann für sozial-politische Maßnahmen. Mittels „Förderung der Interessen der unteren Volksschichten“ soll der „Klassenkampf überwunden“⁶⁸ und die Akzeptanz der demokratischen Ordnung garantiert werden.

In seiner Berliner Vorlesung „Ausgewählte Probleme der Demokratie“ vom Sommersemester 1952 an der DHfP wirft Neumann die Frage auf, ob bestimmte gesellschaftliche Schichten Garanten für den Bestand von Demokratie seien. Seine Antwort ist negativ. Das Bürgertum habe versagt und selbst Teilen der Arbeiterklasse in Deutschland bescheinigt er ein lediglich taktisches Verhältnis zur Demokratie. Entscheidend für den Bestand der Demokratie sei aber nicht die Herrschaft der „richtigen“ Klasse, sondern daß die Sozialstruktur eines Landes pluralistisch aufgegliedert ist. So heißt es in einer Vorlesungsmitschrift, „daß es keine homogene, sondern nur eine pluralistische Sozialstruktur für den Bestand einer Demokratie gibt“.⁶⁹ Als Gegenbegriff zu der von ihm an anderer Stelle so benannten „offenen, pluralistisch organisierten“ Gesellschaft⁷⁰ verwendet Neumann die Termini „kooperativ, geschlossen“⁷¹ und „totalitär, zwangsmonopolistisch“.⁷²

Als zentrale Akteure des pluralistischen Ringens fungieren in Neumanns Überlegungen die Sozial- und Wirtschaftsverbände. Die hervorstechende Eigenschaft der Verbände ist

62 Ders.: Notizen zur Theorie der Diktatur. In: ders.: Staat, S. 241.

63 Ders.: Montesquieu, 1949. In: ders.: Staat, S. 186.

64 Ders.: Die Wissenschaft von der politischen Freiheit, 1953. In: Internationale Wissenschaftliche Korrespondenz zur Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung (IWK) 25 (1989), S. 3.

65 Ders.: Montesquieu, 1949. In: ders.: Staat, S. 180.

66 Ders.: Zur Theorie der Diktatur, 1953. MS 12 Seiten (Kopie im Privatbesitz), S. 10.

67 Ders.: Montesquieu, 1949. In: ders.: Staat, S. 181.

68 Ders.: Zur Theorie, 1953. MS 12 Seiten (Kopie im Privatbesitz), S. 12.

69 Ders.: „Ausgewählte Probleme der Demokratie“. Vorlesungsmitschrift im Sommersemester 1952. Ich danke Georg Boiczenko für die Überlassung seiner Mitschrift und das ausführliche Gespräch über Neumann.

70 Ders.: Intellektuelle und politische Freiheit, 1955. In: ders.: Staat, S. 302.

71 Ebd.

72 Ders.: Zur Theorie, 1953. MS 12 Seiten (Kopie im Privatbesitz), S. 10.

ihre Unabhängigkeit und Autonomie: „Ohne freie, private Verbände, ohne eine flexible Verbandsstruktur kann Demokratie nicht funktionieren. Wir leben in einer Periode der wachsenden Bürokratisierung: Freie Sozialverbände sind das entscheidende Korrektiv dieser nicht ungefährlichen Tendenzen.“⁷³ Die Funktion der Verbände grenzt Neumann auf eine Art pluralistischer Unterfütterung der Demokratie ein. Einigungen von ihnen über spezifische Probleme sind allein ob ihres Kompromißcharakters noch nicht automatisch als „nationales Interesse“ legitimiert. Wenn der Staat in einer Frage die Entscheidungsgewalt an sich gezogen hat, so kann er sich nicht auf eine entsprechende Übereinkunft stützen und sich auf die Rolle des Maklers zwischen Interessen zurückziehen, denn das könne zu einer „Diktatur dieser Interessen über den Staat“⁷⁴ führen. Die Transmission ökonomischer und sozialer Macht in politische behält er den Parteien vor. In einer funktionierenden Demokratie ist es allen konkurrierenden Interessengruppen möglich, sich ihrer als „Treibriemen“⁷⁵ zu bedienen. Der demokratische Prozeß zwingt damit jede soziale Gruppe, Massenunterstützung zu suchen. Neumann sieht hierin erneut eine Ambivalenz begründet. Einmal zwingt die Notwendigkeit, weitere soziale Gruppen zu gewinnen, jede Gruppe schon im Vorfeld der politischen Entscheidung zu gewissen Anpassungsleistungen. Auf der anderen Seite werde Politik zunehmend ideologischer, da jede Gruppierung versuche, ihr Interesse als allgemeines darzustellen.

Neumann zufolge ist die Demokratie nicht nur auf soziale Heterogenität angewiesen, sondern gleichermaßen auf ein gewisses Maß an normativer Homogenität: „Man täusche sich nicht darüber, die Demokratie ist gezwungen, mehr als Monarchie oder Aristokratie, die Akzeptierung eines einheitlichen Wertsystems zu verlangen.“⁷⁶ Der Inhalt dieses Wertsystems ist für Neumann nicht beliebig. „Die Demokratie hat ein Wertesystem; die Werte der Freiheit.“⁷⁷ Freiheit findet in der Demokratie eine „Versöhnung“⁷⁸ mit der Zwangsgewalt der staatlichen Souveränität. Neumann nimmt in diesem Zusammenhang auch seine jahrelang vertretene Kritik am Naturrecht zurück.⁷⁹ Die konkreten Manifestationen des Naturrechts sind zwar immer willkürlich und damit unhaltbar. Dies betrifft aber nicht die philosophische Basis des Naturrechts: die Auffassung vom Menschen als einem vernunftbegabten Wesen. Daraus nun – und das macht das Neue in Neumanns Argumentation aus – lassen sich logisch mehrere Minimalanforderungen an politische Systeme (wie die Allgemeinheit des Gesetzes, die Illegitimität rückwirkender Gesetze oder die Gewaltenteilung) ableiten. Ein Verstoß gegen sie – „und es ist unerheblich, ob sie als natürliche Rechte bezeichnet werden oder nicht“⁸⁰ – setzt das Widerstandsrecht in Kraft. Neumann ist mit diesen Argumenten zu einem gleichsam verkappten Naturrechtler geworden.

Ernst Fraenkel: Die neopluralistische Ausformulierung der Demokratietheorie

Die demokratietheoretischen Überlegungen von Suhr und Neumann enthalten die zentralen Topoi, die nach ihrem Tod im Werk Ernst Fraenkels zur Neopluralismustheorie

73 Ders.: Das Arbeitsrecht in der modernen Gesellschaft. In: *Recht der Arbeit* 4 (1951), S. 5.

74 Ders.: *Zum Begriff*, 1953. In: ders.: *Staat*, S. 132.

75 Ders.: *Die Wissenschaft*, 1953. In: *IWK* 25 (1989), S. 513.

76 Ders.: *Marxismus und Intelligenz*, 1950. In: *IWK* 25 (1989), S. 510.

77 Franz L. Neumann: „Ausgewählte Probleme der Demokratie“. Vorlesungsmitschrift im Sommersemester 1952.

78 Ders.: *Über die Grenze des berechtigten Ungehorsams*. In: ders.: *Staat*, S. 201.

79 Vgl. ders.: *Typen des Naturrechts*, 1940. In: ders.: *Wirtschaft, Staat, Demokratie*. Frankfurt/Main 1978, S. 223–254.

80 Ders.: *Über die Grenze*. In: ders.: *Staat*, S. 204.

verdichtet wurden: ideengeschichtlich mit ihrem kritische Affekt gegen Rousseau, institutionell mit ihrem Plädoyer für die Repräsentativdemokratie, gesellschaftstheoretisch mit ihrer Abkopplung des Zusammenhanges von Demokratie und Sozialismus, sozialstrukturell in ihrer Betonung der demokratietheoretischen Relevanz von Interessengruppen und schließlich normativ in der Postulierung eines nicht-kontroversen Sektors der Gesellschaft.

Fraenkels generelle Distinktion kennt zwei Typen von Demokratietheorie: die westliche Demokratie auf der einen und die klassische, kontinentale, radikale oder totalitäre Demokratie auf der anderen Seite. Westlich fungiert dabei weniger als Ortsangabe denn als Merkmalsbündel ideengeschichtlich tradierter Struktureigenschaften. Als Inkarnation des klassischen Gegentypus fungiert in Fraenkels Argumentationen Rousseaus Identitätsdoktrin. Die westliche Demokratie materialisiert sich demgegenüber im „autonom legitimierten, heterogen strukturierten, pluralistisch organisierten Rechtsstaat“.⁸¹ Fraenkels neopluralistische Demokratietheorie ist in der Sekundärliteratur hinreichend aufgearbeitet,⁸² so daß sie im folgenden ohne weitere Zitationsnachweise nur kurz in ihren charakteristischen Grundzügen umrissen zu werden braucht.

1. Repräsentativer Legitimationsmodus. Fraenkel entfaltet einen umfassenden Begründungszusammenhang für den repräsentativen Legitimationsmodus. Die repräsentative Demokratie ist nicht bloß im Sinne eines „Rationalitätstopos“ (Dolf Sternberger) das Abbild der Versammlungsdemokratie, sondern eine Form der Demokratie sui generis, die gegenüber der unmittelbaren Demokratie nicht nur einen empirisch, sondern auch einen normativ überlegeneren Anspruch erhebt. Den Hintergrund seiner Argumentation bildet Fraenkels skeptisches Menschenbild. Unter Berufung auf die amerikanischen Verfassungsväter mißtraut er der politischen Kompetenz eines unmittelbar beteiligten Volkes. Und auch wenn Fraenkel von einer „Mischung“ repräsentativer mit plebiszitären Elementen spricht,⁸³ verfiert er in der Sache die Position der Repräsentativdemokratie. Die politische Elite ist zwar demokratisch gewählt, ansonsten aber in ihrer Suche nach dem hypothetischen Volkswillen von basisdemokratischen Einflüssen freigehalten und für den Zeitraum ihrer Amtsführung nur ihrer eigenen Wahrnehmung und ihrem eigenen Gewissen verpflichtet.



Abb. 3: Ernst Fraenkel.

2. Politische Demokratie. Aus Sicht seiner Weimarer Arbeiten hat Fraenkels Neopluralismustheorie die ehemals angeblich unabdingbare Verbindung von Sozialismus und Demokratie aufgegeben. Demokratie betrifft allein den politischen Raum, sie ist kein Organisationsprinzip des ökonomischen Sektors. Nicht trotz, sondern wegen der sozialen Stratifikation bietet die kapitalistische Gesellschaft – sofern es nur gelingt, den von Carl Schmitt beschworenen gesellschaftspolitischen Ausnahmezustand durch eine geschickt

81 Fraenkel, Ernst: *Strukturanalyse der modernen Demokratie* (1970). In: ders.: *Reformismus und Pluralismus*. Hamburg 1973, S. 404.

82 Vgl. das Vorwort von Alexander von Brünneck zu Fraenkel, Ernst: *Gesammelte Schriften*, Band 5. Baden-Baden 2007, S. 9–33, und die dort angeführten Literaturangaben.

83 Fraenkel, Ernst: *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat* (1958). In: ders.: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, 6. Aufl. Stuttgart 1969, S. 113–151.

integrierende Politik zu verhindern – geradezu die Voraussetzung westlicher Demokratie. Wenn Fraenkel seine Theorie dennoch als reformistisch apostrophiert, meint er keine Systemüberwindung; reformistisch steht vielmehr als Synonym für eine pragmatisch gesinnte Politik.

3. *Kollektive Akteure.* Die Partikularinteressen in der modernen differenzierten Gesellschaft können nur kollektiv geltend gemacht werden. Fraenkels Neopluralismustheorie zeichnet sich dadurch aus, daß sie die positive Rolle von Verbänden und Interessengruppen in der Demokratie betont. Erstens bildet das Interessengruppensystem neben den Parteien den wirksamsten Kanal bei der Artikulierung, Formierung und Entscheidungsfindung des politischen Willens. Autonome Interessengruppen haben zweitens einen hohen integrativen Wert, da sie der drohenden Gefahr von Vermassung und Isolierung im Industriezeitalter entgegenwirken. Die theoriebiographischen Wurzeln von Fraenkels Überlegungen liegen in Sinzheimers „kollektivem Arbeitsrecht“ begründet.

4. *Politischer Basiskonsens.* Die Realisierung des Gemeinwohls in der Demokratie obliegt indes nicht allein dem pluralistischen Ringen gesellschaftlicher Kollektivinteressen. Fraenkels Theorie des politischen Basiskonsenses zerfällt in zwei Bestandteile: einen funktionalen und einen normativen. Demokratische Konfliktaustragung setzt funktional die Existenz eines nicht-kontroversen Sektors voraus. Zu ihm gehört dreierlei: sedimentierte historische Erfahrung, die sich am besten mit politischer Kultur übersetzen läßt, ein allgemeinverbindlicher Wertekodex mit Verfahrens- und Verhaltensregeln sowie regulative Ideen. Es sind also nicht nur die formalen Regeln des Fair play, über die ein Basiskonsens verlangt wird, sondern auch inhaltliche Grundentscheidungen. Die Demokratie darf es nicht zulassen, daß alle politisch relevanten Fragen diskursiv verflüssigt und damit problematisiert werden. Die regulativen Ideen sieht Fraenkel in der Tradition des Naturrechts normativ vorgegeben.

Die FU als Zentrum der frühen Pluralismustheorie in der Bundesrepublik

Fraenkels Neopluralismustheorie ist also nicht allein das Resultat seiner individuellen Verarbeitung des Weimarer „kollektiven Arbeitsrechts“ und später des Faschismus, sondern bedarf zu einer genetischen Erklärung des Kontextes der Berliner Diskussion zu Anfang der fünfziger Jahre. Dies läßt sich nicht nur an den vier oben herausdestillierten Topoi zeigen, sondern schon am Gebrauch des Wortes „pluralistisch“. Die bisherige Literatur datiert Namensgebung und Ausformulierung von Fraenkels Neopluralismustheorie auf die frühen sechziger Jahre.⁸⁴ Doch Fraenkel verfügte bereits bald nach seiner Rückkehr nach Berlin über einen positiven Pluralismusbegriff, wenn auch noch nicht im typologischen Sinne der späteren Jahre. In einem – in der Werkausgabe 2007 erstmals veröffentlichten – Vortrag aus dem Jahre 1954 heißt es: „In Ermangelung eines generell akzeptierten Begriffs werde ich im folgenden die anti-totalitäre Komponente der Demokratie als das ‚pluralistische‘ Moment der Demokratie bezeichnen. Der Nachdruck, der auf den pluralistischen Charakter echter Demokratie gelegt wird, rechtfertigt sich aus der Einsicht, daß ohne ein Minimum individueller und sozialer Autonomie Demokratie

84 Jesse, Eckehard: Pluralismustheorie ohne demokratische Alternative. In: Neue Politische Literatur 24 (1979), S. 145–163; Steffani, Winfried: Vom Pluralismus zum Neopluralismus. In: Oberreuther, Heinrich (Hrsg.): Pluralismus. Opladen 1980, S. 37–108. Stütze für diese Lesart ist ein Artikel Fraenkels aus dem Jahre 1957, in dem er den Terminus „Pluralismus“ noch unter bezug auf Carl Schmitt negativ einführt. Pluralismus. In: Bracher, Karl Dietrich/Fraenkel, Ernst (Hrsg.): Staat und Politik. Frankfurt/Main 1957, S. 234–236.

zur Attrappe wird.“⁸⁵ Fraenkel bezieht seinen Pluralismusbegriff in diesem Vortrag wie schon Franz Neumann vor ihm im Anschluß an Hugo Sinzheimer auf die kollektiven Akteure in einer heterogenen Sozialstruktur:

Mein kürzlich verunglückter Freund, der New Yorker Politologe Franz Neumann [. . .], hat in seiner Ehrendoktorrede über „Angst und Politik“ warnend darauf hingewiesen, daß die nur allzuweit verbreitete Bereitwilligkeit, auch die absurdesten Verschwörungstheorien zu glauben, häufig darauf zurückzuführen ist, daß sie den Kern eines Wahrheitselements enthalten. [. . .] Und auch der individuelle Wähler fühlt, daß seine politische Entscheidungsfreiheit beengt ist, solange auf dem Markt der öffentlichen Meinung Pressemonopole und Partei-Oligopole einen unkontrollierten Einfluß ausüben. Die Garantie einer echten Selbstentfaltung der einzelnen Persönlichkeit setzt daher in der pluralistischen rechtsstaatlichen Demokratie als Minimalforderung voraus, daß Mißbräuche wirtschaftlicher, sozialer und politischer Macht auf dem Wirtschafts-, Arbeits- und Meinungsmarkt beseitigt werden. Soll die oft nur allzu begründete Furcht vor der Selbstaufhebung der gesellschaftlichen Autonomie gebannt werden, so muß in der Demokratie die Freiheit der Selbstentfaltung des Individuums geplant werden. Kollektives Arbeitsrecht und antimonopolistisches Wirtschaftsrecht und einige verstreute Bestimmungen des Bonner Grundgesetzes über Parteienautonomie und Parteioligarchie bilden wesensmäßige Bestandteile der modernen antitotalitären demokratischen Verfassungsordnung. In der Massengesellschaft ist die Selbstentfaltung des Individuums nur dann gewährleistet, wenn die Autonomie der freiwilligen Verbände sowohl dem Staate als auch den sozialen Gewalten innerhalb des Staates gegenüber gewährleistet ist. Das isolierte Individuum ist in der modernen Massengesellschaft am stärksten der Ansteckungsgefahr durch den Totalitarismus ausgesetzt. Erst durch die aktive Mitarbeit in außerstaatlichen autonomen Gebilden vermag es sich voll zu entfalten und bei der Verwirklichung eines Wertesystems mitzuwirken.⁸⁶

Erst in späteren Jahren weitete Fraenkel den Bedeutungsgehalt des Terminus „pluralistisch“ geradezu systematisch aus: Erst bezeichnet er den Staat⁸⁷, dann die Gesellschaft⁸⁸ und schließlich einen Typus von Demokratietheorie als pluralistisch. Die Verdichtung seiner Überlegungen ist 1964 mit dem Konzept des „Neo-Pluralismus“⁸⁹ abgeschlossen.

Die Tatsache, daß Fraenkel von seinen beiden langjährigen Berliner Freunden Suhr und Neumann nach Berlin zurück an die FU geholt wurde, war nicht nur eine freundschaftliche Geste. Ihr Anliegen hatte einen weiteren Hintergrund: Beide trauten Fraenkel zu, die von Neumann postulierte „neue Theorie der Demokratie“ mitzuformulieren. Sich selbst

85 Fraenkel, Ernst: Selbstentfaltung und Werteverwirklichung in der demokratischen Gesellschaft. In: ders.: Gesammelte Schriften, Band 5. Baden-Baden 2007, S. 375.

86 Ebd., S. 380.

87 Ders.: Akademische Erziehung und politische Berufe, 1955. In: ders. Reformismus und Pluralismus. Hamburg 1973, S. 321.

88 Ders.: Verfassungsstaat, 1958. In: ders.: Deutschland, 6. Auflage. Stuttgart 1969, S. 113; ders.: Deutschland und die westlichen Demokratien. In: ders.: Deutschland, 6. Auflage. Stuttgart 1969, S. 41.

89 Ders.: Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, 1964. In: ders.: Deutschland, 6. Auflage. Stuttgart 1969, S. 205.

sahen sie aus unterschiedlichen Gründen dazu aus eigener Kraft allein nicht in der Lage. Otto Suhr, weil ihm aufgrund seines Berufsweges die notwendige ideengeschichtliche Kompetenz und das Wissen der aktuellen Debatten im angelsächsischen Raum fehlte und er außerdem zu sehr in die Berliner Tagespolitik eingebunden war; Neumann, weil er Anfang der fünfziger Jahre nach einer neuen theoretischen Orientierung suchte und dafür einen Mitstreiter wollte. Aus heutiger, rückblickender Sicht ist die Rechnung der beiden Freunde Fraenkels aufgegangen. Unabhängig davon, inwieweit die beiden früh Verstorbenen ihm in Einzelfragen widersprochen hätten, sollte das, was sich bei Suhr auf weniger ausformuliertem Niveau und bei Neumann in Ansätzen findet, von Fraenkel zu einem relativ geschlossenen und konkurrenzfähigen Ansatz der Demokratietheorie weiterentwickelt werden. Einem Ansatz, der sich später mit seinem eingängigen Signum „Neopluralismus“ plakativ als die von Neumann geforderte „neue Theorie der Demokratie“ darzustellen wußte, der zur erfolgreichsten demokratietheoretischen Selbstbeschreibung der Bundesrepublik in der ersten Hälfte ihrer bisherigen Geschichte avancierte und mit dem sich schließlich später auch die ehemals linken Kritiker wie Jürgen Habermas⁹⁰ versöhnten.

90 Vgl. Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung. Frankfurt/Main 1992, S. 223 u. 227 f.