

## II. Die Prävalenz des Vielen. Konsensuale Implikationen liberaler Demokratietheorie

---

*»Politik weist stets eine vereinheitlichende Tendenz auf, weil es in ihr um verallgemeinernde Regelungen geht. Während aber autoritäre und diktatorische Regimes auf eine größtmögliche Einheit zielen, ist es der Sinn der Demokratie, das Zusammenleben und Zusammenwirken von Besonderheiten, Unterschieden und Gegensätzen zu ermöglichen und gegen chaotischen Zerfall zu sichern.«*

(Hättich 1991, S. 64)

*»Die Demokratie setzt die Vernunft im Volke voraus, die sie erst hervorbringen soll.«*

(Karl Jaspers)

Nach der konzeptionellen Grundlegung und einem ersten Klärungsversuch anhand der Systemtheorie David Eastons wird es im Weiteren um die *Annahmen des Einen* in verschiedenen Spielarten liberaler Demokratietheorie gehen. Diese Ansätze sollten sich, so die anleitende Vermutung, Postulaten antezedenter *Übereinstimmung* ebenso enthalten wie Hypostasen des *Einen* inform *kollektiver Identität* und stattdessen auf der kreativen Autonomie der Individuen bestehen und die konstruktive Produktivität der Pluralität und Heterogenität in den Mittelpunkt stellen. In anderen Worten sollte sich im liberalen Verständnis sozialer und politischer Ordnung eine Prävalenz des *Vielen* und der Modi der *Übereinkunft* ausmachen lassen, mit der die *Annahmen des Einen* in der Axiologie in den Hintergrund rücken. Auch wenn diese Charakterisierung gewisse Züge überzeichnet, schärft sie die Kontur einer axiologischen Disposition: Weil die liberale Demokratietheorie dem Pluralismus verpflichtet ist, entwirft sie politische Modelle, die der Differenz und den Differenzen des *Vielen* einen konstitutiven Status ebenso wie eine integrale Funktion zuweisen. Das *Viele* wird selbst zum *Grund* der politischen Ordnung. Zugleich stehen die Theorien vor der Aufgabe, die geteilten politischen Strukturen zu *begründen* und die Verfahren der *Einigung* sowie die Autorität einer kollektiven Ordnung und der Produktion verbindlicher wie verbindender Entscheidungen zu verorten. Auch wenn die Postulate des *Einen* fraglich geworden sind und das *Viele* stattdessen den *Grund* der Ordnung markiert, lassen sich verschiedene *Annahmen des Einen* in den Theorien aufdecken.

Mit den vier Entwürfen, die wir im Folgenden verhandeln, maßen wir uns nicht an, dem intellektuellen Angebot des Liberalismus vollumfänglich gerecht zu werden. Wichtiger als der Anspruch, Aussagen über *den* Liberalismus oder *das* liberale Denken treffen zu können, ist indes eine breite Varianz seiner Spielarten in Betracht zu ziehen, gerade weil sich so Unterschiede im Umgang mit dem *Einen* und seinem *Fehlen* aufzeigen lassen. Der sondierende Charakter unseres Zugangs macht es ebenso möglich wie nötig, ein breites Spektrum an Konzepten aufzugreifen, das neben dem klassischen liberalen Modell des Neopluralismus auch deliberative und kommunitaristische Ansätze miteinbezieht. Auch wenn der Kommunitarismus als Gegenentwurf zum liberalen Denken wahrgenommen wird, spricht vieles dafür, die Radikalität ihrer Division nicht überzubewerten. So verstehen sich Kommunitaristen zumeist selbst als Sympathisanten des Liberalismus, die keineswegs in fundamentaler Opposition zu dieser Schule stehen, sondern sich um dessen Reform bemühen. Ferner eröffnet die kommunitaristische Kritik an der liberalen Theorie einen spezifischen Horizont, in dem die Potentiale kollektiver Kontexte und die Grenzen individueller Autonomie hervortreten.

Ernst Fraenkels Konzeption des Neopluralismus widmet sich der Erarbeitung einer politischen Ordnung, in der Divergenz, Konflikte und Heterogenität nicht als Gefahr wahrgenommen werden, sondern als Initial und Material politischen Praxen. In Anerkennung der Pluralität des Sozialen bedürfe es eines politischen Modells, das sich ebenso um die Berücksichtigung der Antagonalität wie um die Vermeidung verzerrender Homogenitätsannahmen bemüht. Gerade weil nach diesem Ansatz antezedente Postulate heteronome Potentiale bergen, gilt es dem Status, der Funktion und Qualität auftretender konsensualer Annahmen nachzugehen. Im Gegensatz zu Fraenkels kompetitiven Schwerpunkt versucht John Rawls einen Modus diskursiver Verständigung zu entwerfen, der einerseits allen Akteuren zugänglich ist und andererseits Dispute durch formale Regeln produktiv einrahmt. Dem *politischen Liberalismus* geht es um einen Raum öffentli-

cher Kommunikation, der durch Vernünftigkeit und Neutralität gekennzeichnet ist und zugleich die Teilnehmenden auf Standards argumentativen Austauschs verpflichtet: Das Partikulare wird dabei in die Sphäre des Privaten verschoben und zugleich dem universalen öffentlichen Diskurs entzogen. Diesem Ansatz steht das Denken von Jürgen Habermas durchaus nahe, dessen deliberativer Entwurf die öffentliche Verständigung ebenso betont. Zugleich zeichnet sich die *kommunikative Vernunft* durch einen anspruchsvolleren Status als der *öffentliche Vernunftgebrauch* aus. Um sich dem Ansatz Habermas zu nähern, müssen die Bereiche der *kommunikativen Vernunft*, des Status der Lebenswelt und der politischen Theorie deliberativer Demokratie getrennt werden. Benjamin Barbers Arbeit zur *Starken Demokratie* soll als Abschluss der Auseinandersetzung mit der liberalen Demokratietheorie dienen. Wie angeklungen, kann die Aufnahme dieses kommunitaristischen Ansatzes in einer Reihe liberaler Ansätze irritierend erscheinen. Im Sinne einer kritischen Verlängerung bietet Barbers partizipatorisch-republikanisches Modell eine Konturierung des liberalen Ansatzes: Betonte dieser die individuelle Verschiedenheit und politische Antagonalität, will der Kommunitarismus demgegenüber wieder dem *kommunalen Fundus*, der *kollektiven Identität* und *kooperativen Partizipation* zu ihrem Recht verhelfen. Barbers Kritik an der *schwachen Demokratie* des Liberalismus zielt auf den Sinn- und Bedeutungsverlust *kollektiver Autonomie*, der sich durch den abstrakten Formalismus und die depotenzierende Kompetitivität politischer Praxen einstellt. Zugleich muss sich Barbers Bestimmung der Gemeinschaft, des Ursprungs des *Einen* und den Umgang mit dessen *Fehlen* ebenso *begründen* und sich zugleich gegenüber der normativen Prävalenz des *Vielen* im politischen Denken behaupten.

\*

## 1. Ernst Fraenkels Neopluralismus – Zwischen pluralem Dissens und integralem Konsens

*»Der im nicht-kontroversen Sektor in Erscheinung tretende consensus omnium ist das natürliche Produkt historischer, gesellschaftlicher und ideologischer Kräfte. Die im kontroversen Sektor in Erscheinung tretenden einheitlichen Majoritäts- und Minoritätswillen sind ein Kunstprodukt der Politik.«*

(UBP, S. 141f.)

### Siglen

- **[DJ]** Waschkuhn, Arno, *Demokratietheorien. Politiktheoretische und ideengeschichtliche Grundzüge*, München u.a. 1998.
- **[DoB]** Fraenkel, Ernst, *Die ordnungspolitische Bedeutung der Verbände im demokratischen Rechtsstaat*, in: ders., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, erweiterte Ausgabe, 2, Auflage, Frankfurt a.M. 1990, S. 277 – 296.

- **[Döm]** Ders., Demokratie und öffentliche Meinung, in: Deutschland, S. 232 – 258.
- **[DwD]** Ders., Ernst, Deutschland und die westlichen Demokratien, in: Deutschland, S. 48 – 67.
- **[EF]** Massing, Peter, Ernst Fraenkel, in: Massing, Peter/Breit, Gotthard (Hg.), Demokratie-Theorien. Von der Antike bis zur Gegenwart, Bonn 2006, S 214 – 222.
- **[GUG]** Arnim, Hans Herbert von, Gemeinwohl und Gruppeninteressen. Die Durchsetzungsschwäche allgemeiner Interessen in der pluralistischen Demokratie, Frankfurt a.M. 1977.
- **[HVP]** Fraenkel, Ernst, Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus, in: Deutschland, S. 23 – 47.
- **[IUK]** Massing, Peter, Interesse und Konsensus. Zur Rekonstruktion und Begründung normativ-kritischer Elemente neopluralistischer Demokratietheorie, Opladen 1979.
- **[IUS]** Schütt-Wetschky, Eberhard, Interessenverbände und Staat, Darmstadt 1997.
- **[MGM]** Fraenkel, Ernst, Möglichkeiten und Grenzen politischer Mitarbeit der Bürger in einer modernen parlamentarischen Demokratie, in: Deutschland, S. 261 – 276.
- **[NN]** Detjen, Joachim, Neopluralismus und Naturrecht. Zur politischen Philosophie der Pluralismustheorie, Paderborn u.a. 1988.
- **[PaS]** Fraenkel, Ernst, Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, in: Deutschland, S. 297 – 325.
- **[PID]** Kremendahl, Hans, Pluralismustheorie in Deutschland. Entstehung, Kritik, Perspektiven, Leverkusen 1977.
- **[PöM]** Fraenkel, Ernst, Parlament und öffentliche Meinung, in: Deutschland, S. 204 – 231.
- **[RPK]** Ders., Die repräsentative und plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, in: Deutschland, S. 153 – 203.
- **[SmD]** Ders., Strukturanalyse der modernen Demokratie, in: Deutschland, S. 326 – 359.
- **[SDÜ]** Ders., Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung, in: Deutschland, S. 68 – 94.
- **[UBP]** Ders., Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit, in: Deutschland, S. 137 – 150.

Ernst Fraenkels Konzept des Neopluralismus gilt als Klassiker liberaler politischer Theorie, mit dem er wesentlichen Einfluss auf das politische Denken der jungen Bundesrepublik nahm.<sup>1</sup> (Vgl. Buchstein 2011a) Sein Ansinnen bestand darin, eine demokratische Ordnungsvorstellung mit der Heterogenität moderner Gesellschaften zu vermitteln.<sup>2</sup> Einerseits betonte er den notwendigen Konfliktcharakter und wies diesen als elementaren Bestandteil einer jeden pluralistischen Demokratie aus.<sup>3</sup> Andererseits lassen sich in seinem Ansatz konsensuale Elemente (Verfahrensregeln, Wertkodex, consensus omnium) finden, die die politische Ordnung tragen. Neben dem Gemeinwohl ist die Trennung kontroverser und nicht-kontroverser Sektoren instruktiv: Die Separation der Sphären des Dis- und Konsenses gebiete sich, da diese sich gegenseitig destabilisierten und nicht konstruktiv vereinbar wären. Der Begründung und Ausrichtung dieser Aufteilung gilt es ebenso nachzugehen wie den reziproken Referenzen.

Dem *Dissens* kommt im Ansatz Fraenkels als *Grund* politischer Ordnung eine zentrale Funktion zu, womit die Produktion verbindlicher Entscheidungen vor genuine Herausforderungen gestellt wird. Sein Versuch, die Einheitsstiftung über die Ordnung des Streits sicherzustellen, lässt sich an Eastons Regimeebene anschließen. Fraenkel zielt auf das prozedurale Reglement der *Einigung* und setzt sich von *Annahmen* bestehender oder zu erreichender *Einigkeit* ab. In unserem Fokus steht, wie er die *Übereinkunft* konzipiert und mit dem *Dissens* in Bezug setzt: Einerseits enthält sich Fraenkel antezedenten

- 1 »Der Begriff Pluralismus kennzeichnet zum einen empirisch die Existenz einer gesellschaftlichen Bedürfnis-, Interessen-, Organisations- (bzw. Gruppen- oder Verbands-)Vielfalt. [...] Normativ meint Pluralismus die Umsetzung dieser Vielfalt in die Inhalte der politischen Ausgestaltung demokratischer Regierungssysteme. Jede Pluralismus-Theorie ist deshalb vom Ansatz her ebenso eine Gruppen- wie Mitwirkungstheorie – eine Theorie individueller Teilhabe am politischen Prozeß mittels sozialer Zusammenschlüsse« (D, S. 76, vgl. Buchstein 2011c), so Waschkuhn. Nach Massing (EF, S. 222) ist der Pluralismus als Demokratietheorie mit Einschränkungen alternativlos. Die Frage ist allerdings der epistemologische Stellenwert dieser Aussage: Geht es allein um den normativen Ausweis demokratietheoretischen Denkens, oder um eine Vermittlung mit konkreten Problemlagen? Je nach Schwerpunkt verändert sich die Plausibilität der Alternativlosigkeit. Buchstein (2011d) konkretisiert Fraenkels Denken zur Zeit der Weimarer Republik. Vgl. auch die breiten Darstellungen Kremendahls (PID) zum Pluralismus und seiner Kritik.
- 2 Der Grundcharakter des Denkens Fraenkels ist nach Massing (EF, S. 218) normativ-empirisch, er verknüpfe im Pluralismuskonzept biographische Erfahrungen mit staatstheoretischen Erwägungen. Auch Buchstein (2011a, S. 106) verweist auf dieses gewollte Changieren.
- 3 Nach dem Politiklexikon von Schubert und Klein (2006, S. 228f.) kann man Pluralismus in dreifacher Weise verstehen: Zum einen als *philosophisches Weltbild* mit einem epistemologischen Fokus, zum anderen als demokratische Norm und Affirmation politisch-sozialer Differenz, und letztlich im Sinne der Ordnung politischer Systeme, die neben dem Modell der Gewaltenteilung auch verschiedene Formen des Interessenpluralismus umfasst. (Vgl. Schütt-Wetschky, IUS, S. 30ff.) Geläufig ist daneben eine Einteilung des Pluralismus in zwei Typen: »Der *Laissez-faire-Pluralismus* geht davon aus, die ausgewogene Willensbildung ergebe sich im Spiel der Gruppenkräfte quasi von selbst; das *Due-Process-Konzept* meint dagegen, es bedürfe ausgeklügelter Vorkehrungen durch bestimmte Regelungen, Einrichtungen und Verfahrensweisen.« (von Arnim, GUC, S. 128f., siehe auch S. 413., vgl. Detjen NN, S. 154f.) Eisfeld (1972, S. 82ff.) kritisiert die ökonomischen Grundlagen des Laissez-faire-Pluralismus, da diese die Aufrechterhaltung der Konkurrenz nicht plausibilisieren könnten. Kremendahl führt Fraenkels Pluralismuskonzept auf drei Wurzeln zurück: »Die Theorie des reformistischen Sozialismus in der Weimarer Republik, den Antifaschismus und Antitotalitarismus sowie die Theorie und Praxis der pluralistischen Demokratie in den USA.« (PID S. 234, weiterführend PID, S. 186 – 236)

*Annahmen des Einen*, jeder heteronomen Setzung *über* dem *Vielen*, um dessen Spiel nicht zu verzerren, andererseits bleiben dieser Akzentuierung der *Op*-Position des Konflikts durchaus Aspekte der *Kom*-Position eingeschrieben. Die Einheitsstiftung lässt sich im Sinne einer *Übereinkunft* charakterisieren, die auf die Erzeugung von *Einigkeit* als ihrem Ziel ebenso abstellt wie auf die Ausrichtung eines konsensualen Fundaments. Beiden Bewegungen gilt es zu folgen, den Figuren des *Dis*- wie des *Konsenses*, und letztlich auch ihren Kontakten: Wie sich jeder repräsentierten *Einheit* ihr Ursprung im Pluralen, im Heterogenen und Divergenten einprägt, so bedarf jeder (politische) Konflikt einer ihm äußeren Ordnung, einem koordinierenden Rahmen, der selbst außerhalb jeder Kontroversität steht und den Konflikt ausrichtet und einhegt.

Eine andere Verbindung zu Easton scheint ex negativo möglich, und zwar im vermeintlichen Fehlen der *politischen Gemeinschaft*: Auch wenn sich Fraenkel auf die Ordnung des Konflikts zurückzieht, ruht diese auf einem *geteilten Grund*, der auf das *Eine* verweist. Fraenkels Repräsentationsansatz wiederum können wir auf Parallelen hin zu Lefort befragen, die konstitutive Bedeutung der Antagonalität mit Mouffe abgleichen. Die liberale Grundausrichtung seines Denkens macht zudem eine konzeptionelle Nähe zu Rawls und Habermas wahrscheinlich, wie bereits zu Beginn dieses Kapitels angemerkt wurde.<sup>4</sup>

\*

Fraenkels Ansatz lässt sich in drei Horizonte trennen.<sup>5</sup> Einerseits ist er bemüht, die Genealogie des Demokratiebegriffs und dessen immanente Spannungen herauszuarbeiten. Diese Diskussion orientiert sich an den ideengeschichtlichen Leitbildern *der* englischen Demokratieauffassung, die nach Fraenkel eng mit Burke verknüpft ist, und *dem* französischen Demokratiemodell, als dessen Vordenker Rousseau firmiert. Totalitarismus und Demokratie, *vulgärdemokratische* und *realistische* Varianten, plebiszitäre und repräsentative Demokratien: All diese Spannungsfelder lassen sich nach Fraenkel über diese grundlegende Distinktion ordnen. Die Vermischung beider Pole führe aufgrund ihrer konträren Implikationen neben Reibungen in den Demokratietheorien auch zur Verbreitung unrealistischer Erwartungshaltungen sowie paradoxer Wertmaßstäbe. Die zweite Dimension zielt auf Fraenkels Ausarbeitung einer Pluralismustheorie: Diese findet ihre Begründung in dem *Fakt*, moderne Gesellschaften seien heterogen aufgebaut und damit als pluralistisch zu kennzeichnen.<sup>6</sup> Das politische Modell des Pluralismus leitet seine normative *Geltung* von einer *Faktizität* ab: Eine pluralistische Gesellschaft benötige

- 
- 4 Kremendahl (PID, S. 73–83) weist auf die liberalen Wurzeln des Pluralismus hin. (Vgl. Waschkuhn, D, S. 83f.)
  - 5 Massing legt einen anderen Schwerpunkt nahe: »Es sind vor allem drei historische Erfahrungen, die Fraenkels pluralismustheoretische Arbeiten prägen. Zum einen die Erfahrung der Weimarer Republik und ihres Untergangs, die Erfahrungen mit der Realität des faschistischen Totalitarismus und die Erfahrungen mit der, durch den Gruppenpluralismus geprägten, amerikanischen Demokratie.« (EF, S. 218, Vgl. auch Waschkuhn D., S. 77–79)
  - 6 Nach Hättich lässt sich die pluralistische Demokratie auf zwei Wegen verstehen: »Einmal ist die Demokratie selbst eine pluralistische Ordnung, weil sie die politische Entscheidungsfindung auf der Basis konkurrierender Meinungen und Interessen regelt. Zum anderen stellt sie die ordnungspolitische Bedingung für

eine analoge politische Ordnung.<sup>7</sup> Dieser Konnex sozialer und politischer Räume lässt sich durchaus als konsensuale Figur der Theorie begreifen. Die dritte Dimension hebt ab auf das Verhältnis von *Kon-* und *Dissens*: Fraenkel wendet sich gegen fixierende Vorgaben politischer Dispute: Nach ihm entsteht der Gemeinwille a posteriori in der Debatte des Parlamentes, jeder vorherigen oder nachträglichen Definition eines Gemeinwillens oder -wohls attestiert er heteronome, verzerrende Tendenzen. Zwar ist die Genese des Gemeinwillens an den *kontroversen Sektor* gebunden, es bestehen aber Verbindungslinien zum *nicht-kontroversen Sektor*: Letzterer beinhaltet neben dem *Wertkodex* und den Verfahrensnormen auch zentrale Garantien politischer Stabilität wie die Autorität der Ordnung und die Fixierung des Entpolitisierten.

Nach der Klärung von Fraenkels Verständnis von Repräsentation widmen wir uns der politischen Funktion partikularer Interessen. Weiter ist das Gemeinwohl zwischen aposteriorischen und apriorischen Status zu verorten. In Anschluss können die konsensualen Annahmen herausgearbeitet werden, die wir in der Anlage der beiden Sektoren, dem *consensus omnium*, dem Wertkodex und dem *fair play*, vermuten. Anzumerken ist noch, dass wir uns auf Fraenkels Aufsatzsammlung zum Pluralismus beschränken: Dieser Zuschnitt reicht zwar für Erarbeitung des pluralistischen Demokratieverständnis hin, vernachlässigt aber in gewissen Maßen den Gesamtansatz.<sup>8</sup>

## 1.1 Das repräsentierte *Eine* und das streitende *Viele*

Zunächst soll es um die Spannung zweier Momente gehen: Einem integrativen Pol, der das *Eine*, die Einheit und Einigkeit versichert, steht in der Repräsentation eine Wahrung des *Vielen* gegenüber, der heterogenen und antagonalen Pluralität. Dem *Dissens* selbst kommt eine konstitutive Qualität für die Ordnung der Demokratie zu, woraus Fraenkel nicht nur ableitet, konsensuale *Überformungen* zu meiden, sondern ihn in eine analoge politische Ordnung zu übersetzen. Nur so könne die Pluralität des Sozialen bewahrt und dessen Energien konstruktiv integriert werden. Zugleich bedarf dieser affirmative Einbezug des Konflikts einen *geteilten Grund*, welcher den Disputen partikularer Kräfte entzogen ist. Zwischen beiden Aspekten gibt es Bezüge: Fraenkel schreibt der Repräsentation ebenso antagonale Züge ein wie er die Auseinandersetzung an einen koordinierenden Rahmen bindet. Die konsensualen und dissensualen Momente sind also aufeinander verwiesen: Wie der Streit Ordnung bedarf, braucht jede Ordnung Streit.

---

einen, über die spezifisch politischen Inhalte hinausgehenden gesellschaftlichen Pluralismus dar.« (Hättich 1991, S. 60) Die weiterführende Frage ist, ob Demokratie in beiden Sphären dasselbe meint.

7 Waschkuhn (D, S. 85 – 89) verweist auf verschiedene Quellen der Kritik am Pluralismus, zum Beispiel aus einer konservativen oder einer normativ-kritischen Position heraus, und fasst diese kurz zusammen.

8 Für breitere Zugänge siehe zum Beispiel Ladwig-Winters (2009), Detjen (NN) und Kremendahl (PID). Für eine Kontextualisierung u.a. mit zeitgenössischer Staats-, Rechts- und Politikwissenschaft siehe Ooyen/Möllers (2009), Ooyen (2014) und verschiedene Arbeiten Buchsteins (2011a-d).

### 1.1.1 Bedeutung und Mechanismen der Repräsentation – Über Willensbildung und Wahlen

Die Aufgabe der Willensbildung und das Treffen verbindlicher Entscheidungen überantwortet Fraenkel den Repräsentanten, deren parlamentarischen Debatten und der Logik der Repräsentation. Einerseits muss die Repräsentation von allen verzerrenden Einflüssen gereinigt werden, andererseits verbleibt sie in einer Verbindung mit und damit einer Bindung an die Repräsentierten, worin eine partizipative Qualität der politischen Repräsentation aufscheint. Als Scharnier zwischen dem *Einen* und *Vielen* steht die Repräsentation in einem ähnlichen Spannungsfeld wie die Systemlogik Eastons: Wie dieser zeichnet Fraenkel ein Prinzip aus, dem er eine politische Qualität attestiert und von dem er die Ausrichtung der Ordnung ableitet. Die Repräsentation steht demgemäß einerseits als Grundlage *über* der konkreten politischen Ordnung und nimmt sich andererseits als der Modus ihrer Organisation aus. Neben ihrer performativen Güte leitet sich die Auszeichnung der Repräsentation von ihrem Potential politischer Autorisierung ab: Qua ihrer Distinktion sei sie fähig, als neutrale Instanz der Bestimmung der gemeinsamen Belange *über* den partikularen Antagonismen zu stehen und kollektive Entscheidungen so zu produzieren und zu legitimieren. Gleichzeitig kann sich die repräsentative Logik nicht aus partizipativen Bezügen lösen, wie sie sich in Ausweisen ihrer Funktion und Qualität zeigen: Sie muss den *realen* Interessen eine Stimme verleihen.

Die Repräsentation garantiert das *Eine* und bewahrt das *Viele*: Als Grundlage der politischen Ordnung verweigert sie sich der Politisierung und Kritik, Heterogenität und Antagonalität werden externalisiert. Dieser konsensualen Grundlegung steht die Verknüpfung der Repräsentation mit dissensualen Anlagen des Pluralismus konträr gegenüber: Die Entpolitisierung eines integralen und integrativen *Fundus* reibt sich an Fraenkels kompetitiven Grundimpetus. In der Folge müssen die Repräsentanten einerseits für das Gemeinwohl eintreten und das Gesamtinteresse entgegen partikularen Verzerrungen wahren, und andererseits spezifische Interessen vertreten, mithin den sozialen Konflikt potenzieren, und selbst in eine Auseinandersetzung eintreten und streiten. Auch auf der Ebene der Repräsentation bleibt der Konflikt konstitutiv, wobei sie simultan das *Eine* erzeugen und versichern soll.<sup>9</sup>

Die Repräsentation und die Repräsentanten müssen autonom sein, losgelöst von äußeren Einflüssen, Verpflichtungen und Erwartungen.<sup>10</sup> Demgemäß kann die Repräsentation keine politische Umsetzungsfunktion erfüllen, die Repräsentanten nicht *beauftragt* werden. Nur derart ungebunden könne sich das Kräfteverhältnis und der Streit der Meinungen und Interessen ausbalancieren. Auch wenn die Repräsentanten aus Wahlen hervorgingen und sich somit eine gewisse Beziehung ergebe, resultiere aus den elektoralen Voten keine inhaltlichen Direktiven oder Pflichten.<sup>11</sup>

9 Dies zeitigt sich auch in der Doppelrolle, die Fraenkel den Repräsentanten zuspricht, auf die wir später eingehen.

10 Eine Verpflichtung gegenüber den Wählenden würde einer Verlängerung des sozialen Konflikts bedeuten und die Repräsentation partikular verzerren.

11 Weder Wahlen noch anderen Systemeingängen spricht Fraenkel eine relevante Willensbekundung zu.



»Repräsentation ist die rechtlich autorisierte Ausübung von Herrschaftsfunktionen durch verfassungsmäßig bestellte, im Namen des Volkes, jedoch ohne dessen bindenden Auftrag handelnde Organe eines Staates oder sonstigen Trägers öffentlicher Gewalt, die ihre Autorität mittelbar oder unmittelbar vom Volk ableiten und mit dem Anspruch legitimieren, dem Gesamtinteresse des Volkes zu dienen und dergestalt dessen wahren Willen zu vollziehen.« (RPK, S. 153)

Auch wenn die Repräsentierenden weitgehend unabhängig von den Repräsentierten und deren Willen ihrer politischen Tätigkeit nachgingen, könnten sie so, und nur so, dem wahren Willen der Repräsentierten entsprechen. Die Begründung politischer Ordnung habe sich umgestellt und entfließe nun weder transzendenten noch essentiellen Quellen: Die Demokratie sei die »Herrschaft von Volkes Gnaden« (MGM, S. 261), nicht die eines Gottes oder eines Volks.<sup>12</sup> Letzteres postuliere mit dem Essentialismus einer kollektiven Identität und sozialen Homogenität obsoleter Gründe politischer Ordnung. Demgegenüber reduziert sich das partizipative Potential, das Fraenkel dem Volk zugesteht, auf die Initialisierung und Institutionalisierung, mithin die ursprüngliche Zuweisung von Autorität und Legitimität.<sup>13</sup> Nach dem punktuellen Impuls der Gründung entkoppelt sich die Setzung von den Setzenden: Die installierte Repräsentation entnimmt ihren Grund zwar noch der ursprünglichen Autorisierung, ihre Aufgabe macht dann allerdings eine Distanz zu den Setzenden nötig.<sup>14</sup> Die Repräsentation steht in einem doppelten Bezug zu den Willen der Setzenden, einer Affirmation in Hinsicht des Ursprungs und einem Entzug in Hinsicht der Funktion. Eine vermittelnde Position nimmt die Wahl ein, die

- 
- 12 Leider ist dies nicht die Stelle, die Repräsentation in ihrer impliziten Funktion und Logik zu analysieren. (Vgl. Duso 2006 und Michelsen/Walter 2013) Fraenkel geht nicht weiter auf die Umstellungen der Strukturprinzipien einer heteronom zu einer autonom legitimierten Staatsgewalt ein: Wenn die Begründung politischer Ordnung in und durch eine transzendente Instanz im Sinne des Gottesgnadentums den weltlichen Herrn als nur sekundäre, abgeleitete und stellvertretende Autorität einer eigentlichen Quelle von Autorität, Legitimität und Macht einführt, und sich die Unterworfenen ebenso auf die transzendente Instanz beziehen und nur unter dieser Bedingung den weltlichen Herrscher akzeptieren, dann stellt sich diese Beziehung in Fraenkels Modell des Volksgnadentums um: Weil im Volk das Subjekt der Setzung und das Objekt der Beherrschung zusammenfällt, wird aus der triadischen nun eine, freilich gebrochene, binäre Beziehung. Unser Bezugspunkt sind hier die Prinzipien: Die Bestimmung real-politischen Implikationen und Potentiale transzendenten Ausweise versteht Transzendenz als ein Mittel und Instrument unter vielen zur Einholung und Absicherung von Legitimität weltlicher Macht und rückt die so Verweise auf das Transzendente in die Nähe ideologischer Strategien. Obgleich Transzendenzverweise durchaus in Hinsicht auf Machtformationen befragt werden können, beansprucht dies einen anderen Zugang. Wir werden verschiedene hier angesprochene Punkte bei Habermas und Lefort wieder aufnehmen.
- 13 So verstanden wirkt im Hintergrund ein kohäsives Potential einer politischen Gemeinschaft im Sinne Eastons.
- 14 Offenkundig würde sich hier eine ideengeschichtliche wie prinzipielle Verlängerung um die Konzepte des Gesellschaftsvertrages anbieten. (Vgl. Kersting 1994, Schmidt 2000 und Schottky 1995) Fraenkel greift diese durchaus liberale Tradition hingegen nicht auf: Wir können nur vermuten, dass die Bindungskräfte Seitens der Vertragsschließenden wiederum verzerrende Potentiale bergen. Das Volksgnadentum scheint dagegen eine hintergründigere, passivere, mehr zulassende als bestimmende Position einzunehmen. Auch Fraenkels Rousseau Rezeption bezeugt diese Verkürzung, da er die Homogenitätsansprüche einseitig hervorkehrt und politische Horizonte wie die Aspekte kollektiver Autonomie vernachlässigt.

zwar die Repräsentation nicht in Frage stellt, dennoch aber den Setzenden kursorisch ein politisches Potential verleiht. Dieses Potential bleibt aber unverbunden, kann doch keine *Beauftragung* der Repräsentanten angenommen werden.

### 1.1.2 Die Interessen – Zwischen Transformation und Repräsentation

Der eigentliche Ort der *Transformation* des *Vielen* zum *Einen* ist das Parlament und dessen antagonale Debatten, wobei die Interessen selbst aus den Raum des Sozialen stammen und diesem durchaus eine relevante Rolle zukommt: Somit ergibt sich die Frage, welchen Ursprung und welche Qualität dieses Potential hat und welche politische Funktion ihm Fraenkel attestiert. Hierbei lassen sich die Modelle der *Konversion* der Interessen und ihre repräsentative *Aufhebung* unterscheiden.

Die Koordination des Interessenpluralismus überantwortet Fraenkel neben diversen kollektiven Institutionen wie Parteien, Verbänden und Vereinen auch bestimmten Prozeduren: Die Wahl dient nicht nur als Zufriedenheitsindikator der umgesetzten Politik oder als Votum über die alternativen Optionen der Opposition, sie verweist zudem auf einen der politischen Repräsentation vorgelagerten Diskurs verschiedener Interessengruppen über bedeutende und akute Themen.

»Damit es zu echten politischen Entscheidungen anlässlich der politischen Wahlen kommen kann, ist es unerlässlich, daß die Lösung und Alternativlösungen akuter ökonomischer, sozialer und politischer Probleme von tunlichst vielen Gruppen konzipiert, diskutiert und propagiert, von den Parteien zu einheitlichen Programmen kombiniert und von den Fraktionen so zugespitzt formuliert worden sind, daß sie bei der Wahl maßgeblich mit berücksichtigt werden müssen.«<sup>15</sup> (SDÜ, S. 91)

Die *Gruppen* sind befähigt, Probleme zu erkennen, zu verstehen und adäquate Lösungsvorschläge zu entwickeln. Fraenkel weist ihnen die partizipative Kompetenz zu, Sachfragen reflektiert zu diskutieren und *einen* politischen Willen abseits der Repräsentation zu formulieren. Im Sinne der *Konversion* dient die repräsentative Rezeption dann dazu, die materielle Streuung der Eingaben zu verringern: Zwischen der politischen Repräsentation und der sozialen Artikulation besteht zwar eine Trennung im Status ihrer Institutionalisierung, diese Distinktion ist aber graduell, nicht existentiell. Somit lässt sich eine politische Relevanz der Eingaben und der Funktion der *Konversion* festhalten.

Zugleich darf sich der repräsentative Diskurs nicht durch Direktiven binden lassen, besteht doch zwischen ihm und den partikularen Willen eine Schwelle: Die spezifische Eigenschaft der Repräsentation ist die Verantwortung vor dem Allgemeinwohl, ihre Kompetenz und Sachorientierung. Die politischen Eingaben der Gruppen können weder diese Qualität aufweisen noch die Schwelle übersteigen: Ihre Artikulation politischen Willens muss ohne Einfluss auf den repräsentativen Diskurs bleiben, da dieser ansonsten notwendig verstellt würde. Wenn Fraenkel von einer *Berücksichtigung* spricht, scheint er der obligaten Unabhängigkeit der Repräsentation zu widersprechen:

15 *Viele* ist ein uneindeutiges Kriterium, das schnell bedient, aber kaum definierbar ist. Rawls und Habermas erweitern den Quantitätsanspruch auf alle Betroffenen, alle Relevanten oder schlicht auf Alle, wobei die Universalisierung eher bei Habermas denn bei Rawls vorkommt.

Einerseits muss er, will er die Repräsentation auszeichnen, auf der Distanz bestehen, andererseits stellt er einen konstitutiven Bezug her, indem er die Repräsentanten darauf verpflichtet, den Gruppen eine Stimme verleihen.

Wir stehen also unentschieden zwischen der *Transformation* und *Repräsentation* politischer Eingaben. Ohne dies im Einzelnen klären zu können, muss die Performanz der Akteure und die funktionalen Voraussetzungen zumindest hinterfragt werden, die die Gleichsetzung beider Modi begleitet.<sup>16</sup> Es ist die Auszeichnung der *Überordnung* und *Neutralität*, die es der Repräsentation erlaube, bindende Entscheidungen zu treffen, die den Akteuren des sozialen Raums abgeht. Zudem ist es fraglich, warum Fraenkel die Willensbildung einer binären Struktur unterwirft: Von der Repräsentation her gedacht macht es zwar gemäß dem Dualismus aus Regierung und Opposition Sinn, warum aber sollte sich eine Willensbildung, die dezidiert dem Sozialen entstammt, an dieser Dichotomie orientieren?<sup>17</sup> Fraenkel verlängert hier offenkundig funktionale Imperative des repräsentativen Streits auf die soziale Willensbildung und Interessenartikulation.<sup>18</sup>

\*

Auch Parteien stehen in einer komplexen Spannung: Übergreifende weltanschauliche Positionen sollten von ihnen gemieden werden, da die einseitige Betonung einer sozialen Bruchlinie nicht nur die pluralistische Diversität negiert, sondern auch *Dissens* derart potenziert werde, dass er sich gemeinschaftszersetzend auswirken könne.<sup>19</sup> Parteien dürften, den Pluralismus ernst genommen, nicht die Vertretung großer Gruppen oder Kollektive beanspruchen: Jeder Vereinheitlichung, jeder behaupteten Einheit und Einigkeit, muss nach Fraenkel mit Skepsis begegnet werden. So neigten ideologische Positionen zu der ungerechtfertigten Annahme, das Gemeinwohl einsehen zu können und dementsprechend politische Forderungen zu erheben. Die Behauptung dieser Einsicht fällt mit einer Selbstgewissheit und -überhöhung zusammen, die den funktionalen Imperativen des Pluralismus widersprechen: Apodiktische Setzungen schließen die konstruktive Kooperation genauso aus wie das Einlassen auf Kompromisse. Parteien sollten

- 
- 16 Wir nehmen beispielsweise die problematisierten Diskurse auf: Achten sie selbst auf deren Vollständigkeit, Neutralität und Ausgewogenheit, wer überprüft die Übersetzungsleistung der Parteien, setzen unterschiedliche Parteien unterschiedliche Schwerpunkte, wie steht es um den politischen Willen der Diskursteilnehmer der Interessengruppen, wie setzt er sich um und was erwartet er von den Parteien?
- 17 Auch hinsichtlich der Bindung an Parteien und Fraktionen scheint Fraenkels Konzeption unterkomplex. Die Eindeutigkeit der Zuordnung vernachlässigt deren Heterogenität und deren eigene Pluralität.
- 18 Wie wir schon erwähnt hatten, gilt dies auch für den Kompromiss, den Fraenkel mit dem Volksbegriff verbindet. Eine Erklärung wäre, dass Fraenkel zwar an den Zugangsbedingungen zum politischen Prozess festhalten will, gleichwohl aber den egalitären Anspruch demokratischen Ursprungs einholen möchte. Das Problem ist aber, dass die genuine Qualität der Repräsentationsebene eine Begründung derselben ist: Wenn Fraenkel folglich die Qualitäten, die die Repräsentanten qua Repräsentation eignet, überträgt, hat er ein Begründungsproblem der repräsentativen Limitierung politischer Praxis.
- 19 Hier scheint Fraenkel recht nah an einer sonst von ihm kritisierten rousseauschen Position.

sich demgemäß weltanschaulich möglichst neutral positionieren und dürften Interessen anderen Gruppen nicht negieren. Parteien sollten mithin keine Position *über* dem *Vielen* einnehmen. Fraenkel verlängert hier den Pluralismus konsequent auf den politischen Raum: Gerade weil den Parteien kein Weltbild mehr zur Verfügung stehe, keine Vision vom Ganzen, auf welche sie sich berufen können, müsse auch ihre Interessenvermittlung neutral und plural sein.<sup>20</sup> Die Parteien können also nur bedingt im Sinne einer *Ordnung* der Pluralität verstanden werden, verbietet sich ihnen doch jede Aneignung, Gestaltung und Kontrolle des *Vielen*.

Aber auch an diesem Punkt ist Fraenkel wieder um eine Begrenzung der Begrenzung bemüht: Ein Minimum an ideologischem Inhalt bräuchten Parteien schon. Wiederum liegt die Begründung in den genuinen Funktionsmechanismen des Pluralismus: Parteien benötigen Ideologie, um verschiedene Interessengruppen zu integrieren sowie als Motivations- und Kohäsionsmittel.<sup>21</sup>

»Eine jede Partei benötigt ein Minimum von politischer Ideologie, um das Interesse der Bevölkerung wach zuhalten und um einen Integrationsfaktor zu besitzen, der die verschiedenen ökonomischen Interessen zusammenfaßt, daß sie zwar als ökonomische Interessengruppen bestehen bleiben, auf der anderen Seite aber doch Machtblöcke bilden, mit den regiert werden kann.«<sup>22</sup> (DoB, S. 294)

Mit der Verpflichtung auf Neutralität verlieren Parteien aber das integrative Potential, welches in politischen Kämpfen, in Projekten der Gestaltung und in polarisierenden Programmatiken liegt. Somit gibt es eine doppelte Bewegung: Die Parteien benötigen eine Anbindung an die partikularen Kräfte, zugleich dürfen sie diese nicht überformen. Die Parteien stehen hinsichtlich der Pluralität zwischen einer Struktur der Koordination und einem reinen Medium der Übertragung. Zudem kommt ihnen eine institutionelle Funktion zu, die eines Scharniers zwischen den verschiedenen Sphären:

»In einer konstruktiven Partei sind [...] Elemente der Prinzipienverwirklichung, Interessenwahrnehmung und Personalpolitik unlösbar miteinander verwoben. Ob und wie diese Elemente in den einzelnen Parteien verlagert sind, entscheidet maßgeblich über die Erfolgchance eines parlamentarischen Regimes. Liegt es doch den Parteien ob, das Zusammenspiel von öffentlicher Meinung, Interessengruppen, Parlament und Regierung herzustellen und aufrechtzuerhalten.« (PöM, S. 219)

- 
- 20 Die Frage stellt sich selbstredend, wie sich dann die Unterschiedlichkeit der Parteien ergibt. Ein Grund der Differenz könnte in den unterschiedlichen, eher technischen Problemlösungsansätzen liegen, die dem Volk angeboten werden. Das Problem ist dabei, dass diese Erarbeitung von Alternativvorschlägen schon auf der Ebene der Interessenvertreter und der Repräsentation geleistet wird und somit unklar ist, welche genuine Eigenleistung eine Partei hier außer der quantitativen und qualitativen Verdichtung zukommt.
- 21 Aus der Motivation einiger folgt aber der Ausschluss aller anderen. Zudem gefährden Parteien durch diesen Verlust der Neutralität ihre Scharnierfunktion, da sie selbst nun nicht mehr für das Allgemeine stehen und folglich ihre Vermittlungsfunktion zwischen den Sphären gleichsam differenzierter werden muss.
- 22 Die Reduktion ideologischer Bezüge auf ökonomische Standpunkte bleibt ebenso offen wie problematisch.

Über Parteien bildet sich das Zusammenspiel zwischen dem (sozialen) vor- und dem (politischen) institutionellen Bereich aus, sie sind mithin Teil des politischen Verarbeitungsprozesses.<sup>23</sup> Im funktionalen Modell eines Trichters kommt den Parteien eine spezifische Aufgabe zu: »Dieses Regierungssystem beruht letzten Endes darauf, daß das heterogen strukturierte Volk sich in kollektiven Einheiten zusammenschließt und daß diese kollektiven Einheiten ihrerseits wieder zusammengefaßt werden in Blöcken, nämlich in den Parteien.«<sup>24</sup> (DoB, S. 294) Qua Simplizität überzeugt dieser Aufbau, dennoch muss gefragt werden, ob und wie diese Vereinigung die Pluralität wahrt. Ebenso offen ist, welche Rolle die den Parteien vorgelagerten Interessenbünde spielen und ob die Beziehung zwischen ihnen und den Parteien so einbahnig ist, wie Fraenkel es andeutet. Kompliziert wird es, wenn wir bedenken, dass Interessen nicht in *einer* Partei Ausdruck finden müssen, wie am Arbeitnehmerflügel der CDU oder den Seeheimer Kreis der SPD deutlich wird.<sup>25</sup> Diese Blöcke der Parteien verhandelten dann im Parlament um Kompromisse. Diese Kompromissfindung ist allerdings nach Fraenkel (SmD, S. 354) nur möglich, wenn sich die Akteure der Unterschiede voll bewusst seien. Die Betonung der Divergenz sollte wiederum die Potentiale der *Einigung* mindern.

\*

Die Parlamentarier sollen Interessen engagiert vertreten und neutral repräsentieren: Fraenkel erkennt hierin eine notwendige *Doppelrolle*. Nur in der Einsicht in die Unabdingbarkeit beider Bezüge sei die Funktion der Parlamentarier erfüllbar. So sei es normal, dass diese auch partikulare Interessen verträten und an Gruppeninteressen gebunden seien. (Vgl. HVP, S. 35) Dies werde erst dann problematisch, wenn sie sich nicht zu ihrer *Doppelrolle* bekennen und sich ihrer Vermittlungsfunktion entziehen würden: »Solange es ihm verwehrt ist, sich offen zu der Doppelrolle eines Repräsentanten der Nation und eines Vertreters von Partikularinteressen zu bekennen, muß er die Wahrnehmung eines jeden Sonderinteresses mit der Gloriole des Schutzes von Gemeinschaftswerten umkleiden.« (HVP, S. 33f.) Die Gemeinwohlorientierung wäre dann nur einem Partikularismus vorgeschoben.

- 
- 23 Können wir in der Folge einen demokratisch-qualitativen Anspruch an die Parteien entwickeln? Eine Frage wäre zum Beispiel, ob Parteien die Interessen schon selbst vermitteln und aufbereiten müssen, oder ob sie die öffentliche Meinung eher einseitig entsprechend der eigenen programmatischen Anlage aufnehmen.
- 24 Zur Doppelrolle der Parteien: »Sie wirken bei der Bildung des Volkswillens dadurch mit, daß sie das pluralistisch in zahllose Gruppen aufgespaltene Volk für den spezifischen Zweck parlamentarischer Mehrheitsbildungen in wenige politische Blöcke zusammenfassen, ohne im übrigen deren Existenz und Funktionen in Frage zu stellen; sie wirken bei der Bildung des Staatswillens dadurch mit, daß sie die gewählten Abgeordneten des Volkes einer strikten Fraktionsdisziplin unterwerfen, ohne die der einzelne Abgeordnete hilflos dem Druck der Interessengruppen ausgesetzt wäre, deren Unterstützung für eine Wiederwahl unentbehrlich ist.« (HVP, S. 46f.)
- 25 An einer Stelle verschiebt Fraenkel die Kompromissfindung vor die Parlamentsdebatte und vor die Ebene der Parteien: »In einer perfekt funktionierenden pluralistischen Demokratie ebnen die Interessengruppen durch den Abschluß sozialer und ökonomischer Kompromisse den Parteien den Weg zur Erfüllung ihrer Aufgabe, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken.« (DwD, S. 61) Eine anschließenden Fragen wäre, ob sich dann nicht die Debatte erübrigt.

Durch die Verschleierung würden die Probleme nicht mehr im Parlament verhandelt werden, die kollektiven Interessengegensätze kaschiert, der Parlamentarismus *vergiftet*.

Plausibel wäre folgende Differenzierung: Die Allgemeinwohlorientierung bestimmt die Spielregeln und Austragungsweise des Konflikts, die Interessen liefern das Material, die Motive und die Energie. So könnten die Parlamentarier gleichzeitig *für* Interessen eintreten und einen Interessenausgleich ermöglichen. Auch Fraenkel betont, dass nur durch eine freimütige Austragung in pluralistischen Gesellschaften Konflikte beseitigt oder deeskaliert werden können. Wiederrum scheint die konstitutive Bedeutung des *Dis-senses* auf, obgleich die Frage ist, für was der Parlamentarier eintritt: Streitet er für sich, oder stellvertretend für eine Gruppe, einer Partei oder seine Wähler? Ein anderes Problem ist die Autorisierung: Die Autorität der Repräsentanten begründet Fraenkel durch deren Einholung des Gemeinwohls, nur so könne sich die Repräsentation als verbindliche und verbindende Instanz konstituieren. Wenn er nun die Vertretung von Interessen zulässt, muss er ausweisen, warum deren Partikularität nicht zu Heteronomie führt. Die Spannung zwischen *Repräsentation* und *Transformation* bekundet sich auch hier, die Doppelrolle scheitert bei ihrem Vermittlungsversuch an den divergenten Imperativen. Neben diesen beiden Bezügen weist Fraenkel noch auf einen funktionalen Aspekt hin, der eine ideologische Strukturierung erfordert: Ein Parlament dürfte nicht in eine heterogene Vielheit von Interessengruppen zerfallen, da so *die* Regierung leichtes Spiel hätte, indem sie die Fraktionen gegenseitig ausspiele. Ein Parlament bedürfe klarer Fronten, Alternativen und Gegensätze.<sup>26</sup> Just diese ideologische Kluft kann zwar der Orientierung dienen, nach Innen wie Außen, gleichsam sollte sie wiederum die Kompromissfindung und den Ausgleich erschweren.

Das Potential zum Ausgleich, sowie zur Einsicht in das Gesamtinteresse, weist Fraenkel jedenfalls exklusiv der politischen Repräsentation zu. Zwischen ihr und dem Bereich der Interessenartikulation besteht eine Schwelle. So läuft die Diskussion auf Ebene der Repräsentanten sachlicher, sachgemäßer und sachverständiger ab und die Akteure behalten das Allgemeine im Blick.<sup>27</sup> Die Transformation und die Repräsentation setzen unterschiedliche Ursprünge des *Einen* an: Einmal versichert ein ausgleichender Mechanismus dessen Einholung (die *Resultante*), das andere Mal eine ausgezeichnete Qualität einer bestimmten Ebene oder Instanz (die Repräsentation). Im repräsentativen Streit der Interessen im Parlament bildet sich nach Fraenkel a posteriori ein Gemeinwohl aus: Die Parlamentarier bleiben im doppelten Bezug. Sie streiten für partikulare Interessen und stehen objektiv *über* ihnen, sie sind ebenso durch Leidenschaft und Affekte geprägt wie durch Zurückhaltung und Sachorientierung, sie kämpfen mit Leidenschaft für ihre Sache und stehen Kompromissen unvoreingenommen gegenüber. Ob der Ausgleich nun

- 
- 26 Dem Streit von Weltbildern steht die liberale Position distanziert gegenüber, sie will den politischen Konflikt der Bürger eher als Streit um Interessen, als Streit der Argumente über Deutungen verstanden wissen. Mouffes Denken der Hegemonie politisiert wiederum die gesellschaftliche Eigendeutung: Das Paradigma eines gesellschaftlichen Selbstverständnisses ist selbst schon Machtstruktur. So wie Fraenkel eine abgeschwächte Form von Ideologie wieder einführt, so nehmen auch andere Ansätze wie der von Rawls oder Habermas gemäßigte ideologische Konflikte positiv auf.
- 27 Die Frage ist, wie die Parlamentarier ein Gesamtinteresse im Blick haben sollten, wenn sich dieses erst in ihrer Diskussion bildet? Es bleibt mithin die Frage, wann und wie sich das Gesamtinteresse herauszubilden vermag.

über eine Perspektivenerweiterung (Barber), eine Reformulierung im Horizont der Verallgemeinerbarkeit (Rawls und Habermas) oder eine gestiegene Empathie und Selbstzurücknahme zustande kommt, bleibt offen. Die Loslösung von vor-repräsentativen Verpflichtungen ist eine notwendige Bedingung *frei-flottierender Diskurse*<sup>28</sup>. Nur ohne diese Bindungen lässt sich der größere Kompromisscharakter, die fehlende egoistische Neigung und das gesteigerte Abstraktionspotential plausibilisieren.<sup>29</sup>

\*

Auch der politische Status der Interessen ist ambivalent: Bildet der Pluralismus einerseits den Grund demokratischer Ordnungen, gefährdet er andererseits die Distinktion der repräsentativen Instanzen. Zwar fehlt den Interessen jedes politische Potential an Verbindung und Verbindlichkeit, an kollektiver Gestaltung und Steuerung, sie liefern aber Energien und Impulse. Es ist nicht nur die Frage, welche politische Funktion und Position den Interessen zugesprochen werden kann, sondern, ob es einen Bezug zwischen sozialen und politischen Räumen, also dem Pluralismus und der Repräsentation, gibt. Ein autonomes, kreatives politisches Potential spricht Fraenkel *dem Volk* ebenso wenig zu wie die nötige intellektuelle Kompetenz. In diesem Sinne kommt der Interessenvertretung weder eine Lenkungs- noch eine Korrekturfunktion zu. Auch wenn manchen organisierten und großen Interessenvertretungen und Verbänden durchaus Einfluss auf das Regierungshandeln oder einzelne Parlamentarier zuerkannt wird, resultiert diese Relevanz nicht auf politischen Ansprüchen, sondern sozialen und ökonomischen Status. Gleichwohl bleibt den Repräsentanten ein Bezug auf diejenigen aufgegeben, die sie repräsentieren. Ob sich dies nun in Rücksicht, Verantwortung oder Vertretung äußert, ist dabei zunächst irrelevant. Letztlich lässt sich der Nexus von Repräsentierenden und Repräsentierten trotz ihrer funktionalen Division nicht vollständig *aufheben*.<sup>30</sup> Wenn Fraenkel die repräsentative Einsicht im Sinne des *hypothetischen Volkswillens*<sup>31</sup> herausstellt, kommt er nicht umhin, im selben Schritt eine konstitutive Kontrollfunktion auf Seiten der Repräsentierten zu postulieren. Ebenso ist die Willens- und die Gemeinwohlbildung von einer breiten Rezeption der Interessen abhängig: Fraenkel bemängelt (DöM, S. 244ff.) Verzerrungen politischer Willensbildung und nicht-öffentlicher politischer Steuerung, die aus wirtschaftlichen Monopolstellungen und Lobbyismus resultieren. Eine gelingende politischen Willensbildung bedürfe die Beteiligung der

- 
- 28 Diese Bezeichnung stammt zwar von Habermas, sie kennzeichnet jedoch trefflich den Grundcharakter der repräsentativen Diskussion, wie es Fraenkel entwickelt.
- 29 Einen Ausweg bietet Fraenkel selbst durch einen Hinweis auf eine weitere personelle Zuspitzung an: Er betont mehrfach die Notwendigkeit der Durchsetzung von Entscheidungen Seitens des Regierungschefs und des Oppositionsführers. Demnach können diese herausgehobenen Autoritäten die Interessen dadurch frei und ungezwungen diskutieren, weil sie die Entscheidungen durchsetzen können und keinem Rechtfertigungszwang unterlägen. Ob dies aber noch mit dem eigentlichen Debattenmodell zu vereinbaren ist, kann bezweifelt werden. An dieser Stelle können wir die offenen Fragen nicht klären, es muss bei den Hinweisen bleiben.
- 30 Der These, wonach Fraenkel just diese Grundstruktur der Repräsentation mit seinem Modell der absoluten Selbstreferenz auflöst, müsste einzeln nachgegangen werden.
- 31 Wir werden dieses Konzept im Weiteren erhellen.

Bevölkerung, sei es direkt in Wahlen oder indirekt über Interessenvertretungen. Letztere müssten demokratisch, offen, transparent usw. sein, ginge ansonsten die Gemeinwohlfindung des Parlaments fehl. (Vgl. MGM, S. 276) Das Gemeinwohl bildet sich somit einerseits in einer responsiven und sensiblen Konversion der Interessen, andererseits über die Garantie einer losgelösten, ausgezeichneten politischen Instanz.

Halten wir fest, dass Status, Qualität und Funktion der Interessen vage bleiben. Die repräsentative Versicherung des *Einen* muss sich dem *Vielen* ebenso entziehen wie es dem eigenen Ursprung und Aspekten seiner Position, Potenz und Programmatik nach auf dieses bezogen bleibt. Die Verknüpfung zwischen der Sphäre des *Dissenses* sowie der partikularen Interessen und der Sphäre des *Einen*, des Ganzen und Gemeinsamen bleibt durch Spannungen geprägt: Sie kann von einer Trennung über eine einseitige Aufnahme bis hin zu einer direktiven Bindung und konstitutiven Abhängigkeit reichen.

## 1.2 Die Verbindung und die Verbindlichkeit – Die Bedeutung und die Grenzen des »Einen«

Die *dialektische Spannung* der Prinzipien von Interessenrepräsentation und Gemeinwohlorientierung ist dem *demokratischen Denken* laut Fraenkel inhärent, ihre Vermittlung bildet den Impuls und das Motiv der Demokratie. »Das Bekenntnis zur »westlichen Demokratie« erfordert gleicherweise die Anerkennung der Befugnisse der Bürger, ihre Interessen frei und ungehindert vertreten zu können, wie die Anerkennung der Befugnis der Gesamtheit, den Primat des Gemeinwohls gegenüber allen Interessengruppen durchzusetzen.« (DwD, S. 58) Fraenkel trennt hier nicht einfach zwei normative Momente, sondern zwei konstitutive Prinzipien, denen unterschiedliche Imperative folgen: Einerseits geht es um Beteiligung und Umsetzung von Interessen und ein Gemeinwohl, das sich in Konflikten partikularer und weltanschaulicher politischer Kräfte bilde, andererseits entstammt das Gemeinwohl einer entzogenen, übergeordneten Instanz, deren ausgezeichnete Bezug zum Ganzen eine Einsicht darin erlaube, was im Interesse *aller* sei. Einmal geht der politische Prozess und die Bildung des Gemeinwohls vom *Vielen* zum *Einen*, das andere Mal ist das *Eine* dem *Vielen* vorgeordnet. Einmal bleibt das Gemeinwohl partikular zerstreut und Teil sozialer Kämpfe, das andere Mal ist seine Genese Teil des repräsentativen Versprechens. Diese Friktionen zwischen einer unbeeinflussten Kollision von Interessen und der antezedenten Güte repräsentativer Institutionen als Quellen des Gemeinwohls stehen nun im Fokus: Wir werden im Folgenden ausbreiten, wie Fraenkel den Ausgleich über eine Betonung des *a posteriori* versucht, die prinzipielle Spannung aber weiter präsent bleibt.

### 1.2.1 Gemeinwohl und Gemeinwillen – A posteriori versus a priori

Gemeinwohl und Gemeinwillen sind in Fraenkels Konzeption von zentraler Relevanz: Anhand dieser Begriffe versucht er, die Defizite *vulgärdemokratischer* Theorien aufzuzeigen und diesen sein Konzept entgegenzustellen, nach welchem sich das Gemeinwohl *a posteriori* als *Resultante des Interessenausgleichs* bilde. Folglich müsse jede vorausgesetzte Einheit des Gemeinwillens wie dessen *Übereinstimmung* aufgeben werden: Der Gemeinwillen findet seinen Ausdruck nur *im* parlamentarischen Disput. Im Pluralismus verfügt keine partikulare Instanz über die Kompetenz, kollektive Entscheidungen zu treffen. Die Setzung jeglichen Verbindenden wie Verbindlichen muss von generalisierenden und ho-



mogenisierenden Postulaten befreit werden, nur als aposteriorischer Ausgleich heterogener Kräfte, Meinungen und Interessen könne sich das Gemeinwohl noch bilden. Es gilt also, das pluralistische *Viele* konsequent als *Wesen* des Sozialen wie als *Fundus* jedweder politischen Ordnung zu verstehen.

»Der innere Widerstand gegen das Parlament als eines der höchsten Staatsorgane wird solange nicht überwunden werden, als an dem Dogma festgehalten wird, das Gemeinwohl sei eine vorgegebene Größe und die Ansicht dogmatisch verworfen wird, das Gemeinwohl stelle die Resultante dar, die sich jeweils aus dem Parallelogramm der ökonomischen, sozialen, politischen und ideologischen Kräfte einer Nation dann ergibt, wenn ein Ausgleich angestrebt und erreicht wird, der objektiv den Mindestanforderungen einer gerechten Sozialordnung entspricht und subjektiv von keiner maßgeblichen Gruppe als Vergewaltigung empfunden wird.« (HVP, S. 34)

Nach Fraenkel vollzieht sich der *Ausgleich der antagonistischen Gruppeninteressen* (MGM, S. 273) in der Auseinandersetzung des Parlaments. Teils unpräzise Aussagen erschweren das Verständnis: Was meint Fraenkel mit *Nation*? Was ist deren *Grund*, Grenze und Identität? Was sind *objektive* Maßstäbe *gerechter Sozialordnung*? Was sind *maßgebliche Gruppen* und vor allem, was ist das *Maß*: Wer setzt es, wer misst es und wer prüft die Eichung? Ebenso unklar sind die Begriffe der *Kraft* und der *Ideologie*.<sup>32</sup>

Fraenkel entnimmt sein Verständnis des Gemeinwillens einer englischen Denktradition: Nach dieser gibt es keinen vorgefassten Gemeinwillen, dem nachzukommen wäre, sondern das Parlament ist die *echte* Repräsentation des Volkes, weil sich in ihm die verschiedensten Interessen eine Stimme verschaffen könnten. (Vgl. DwD, S. 56) Die Annahme eines vorgegebenen, a priori vorhandenen, besser: verkündeten oder geoffenbarten Gemeinwillens ist laut Fraenkel indes ein typisches Attribut des *französisch* geprägten Demokratieverständnisses. Wie wir schon angemerkt hatten, sei eine solche Anmaßung ein Signum partikularer Despotie, des *Jakobinismus* in Fraenkels Worten. Diese Kritik ist übertragbar auf alle apriorischen Annahmen des Gemeinwohls. In einem zweiten Schritt, den Fraenkel als solchen aber nicht eigens theoretisch ausweist, sondern qua Plausibilität setzt, bedingt ein vorgefasster Gemeinwillen notwendigerweise auch die Forderung nach einer homogenen Gesellschaft und ist so das ganze Gegenteil von Fraenkels Pluralismusvorstellung, welche von einer heterogenen Gesellschaft mit autonomer Gemeinwillen- und Gemeinwohlbildung sowie dem Leitbild der fehlbaren Natur des Menschen<sup>33</sup>, dem *krummen Holze* Kants, ausgeht.<sup>34</sup> Im französischen Modell fuße der Gemeinwillen auf heteronomen Setzungen durch Einzelne, die einen höheren Zugang zur

32 Ebenso schwierig bleibt die Metaphorik geometrischer Begriffe.

33 Massing (Vgl. EF, S. 219) zufolge ähnelt Fraenkels Menschenbild dem der *Federalist Papers* und entstamme der jüdisch-christlichen Tradition: Es ginge ihm um den Menschen, wie er ist. Angaben des wahren Wesens des Menschen, seines wirklichen Seins, müssen sich dem Glaukos-Problem Rousseaus stellen: Die Bestimmung des Wesenskerns des Menschlichen bleibt Konstrukt, welche Instanz auch bemüht werde. Daneben ergebe sich aus dieser anthropologischen Setzung in Verbindung mit einem *westlichen Demokratieverständnis* die Legitimation des Bürgers zur egoistischen Interessenverfolgung. (Vgl. EF, S. 220)

34 Die *Übereinstimmung* fällt somit mit Einigkeit des Volkes zusammen. Fraenkel kann diese behauptete Integrität nur als heteronome Setzung verstehen. Wir werden im letzten Kapitel sehen, wie

Wahrheit behaupteten, gesellschaftliche Komplexität und Heterogenität negierten und die den Anspruch eines neuen, besseren Menschen mithilfe von Erziehungsmaßnahmen bis hin zur Erziehungsdiktatur umzusetzen beabsichtigten. Dagegen hören pluralistische Gesellschaften auf *Fakten des sozialen Lebens* und *die Gebote der sozialen Ethik*, denn: »Je sozial differenzierter eine Gesellschaft ist, desto geringer ist die Gewähr, daß mittels eines unreflektierten *consensus omnium* dem Postulat der autonomen Verwirklichung des *bonum commune* Rechnung getragen wird.« (DwD, S. 60) Da der obligatorischen Homogenität die Diversität der modernen Welt entgegenstehe, schlosse sich diese Tradition qua Obsoleszenz von selbst aus.<sup>35</sup> Dennoch bildet sich das Gemeinwohl nicht bedingungslos und ungeordnet: Die *Naivität der ständestaatlichen Vorstellung*<sup>36</sup>, aus Interessenverfolgung ergebe sich automatisch das Gemeinwohl, sofern dieser Prozess nur institutionalisiert sei, müsse überwunden werden.<sup>37</sup> (Vgl. DwD, S. 59) Nur ein eingehogter *Dissens* könne zur Bildung des Gemeinwohls führen: Fraenkel ordnet den Streit nach bestimmten Regularien und grenzt ihn von einem *unkontroversen Sektor* ab. Gleichsam entwickelt er Anforderungen an das Verhalten der Repräsentanten: Diese müssten das Primat des Gemeinwohls beachten, die egoistischen Potentiale ihrer Forderungen beschränken und deren Verträglichkeit mit dem Allgemeinen prüfen.<sup>38</sup> Offen ist, wie Fraenkel diese Bindung begründet und von heteronomen Fixierungen abgrenzt. Eine andere Frage ist, wie das erst a posteriori gebildete Gemeinwohl fähig sein soll, seine eigene Konstitution konstruktiv zu begleiten und sich selbst zu stiften.

\*

Fraenkel spricht sich zunächst dafür aus, das Gemeinwohl als *regulative Idee* zu verstehen und sich so eventuellen apriorischen Implikationen zu enthalten. Im Sinne der re-

---

auch er kulturelle Kontexte einführt, die sich auch als Einheitsstiftungen sozialer und politische Bezüge deuten lassen.

- 35 Fraenkel bescheinigt der französischen Tradition also durchaus eine Berechtigung, nur sei diese obsolet. Von der Struktur parallel, vom Inhalt konträr argumentiert Barber: Auch wenn wir dem liberalen kritischen Denken eine Emanzipation und bestimmte Freiheitsrechte, mithin Abwehrrechte staatlicher Willkür, zu verdanken hätten, wären diese nun für die weitere Emanzipation obsolet, eben weil sie keine gemeinsame politische Autonomie der Bürger zuließen. Wie zu erwarten, ist der Vorwurf der Obsoleszenz eng mit der jeweiligen Theoriestrategie verwoben und in deren normative Ansprüche wie Weltanschauung eingelassen.
- 36 Fraenkel bezieht sich hier auf eine Gegenbewegung gegenüber der Ausbreitung des Ideengutes der westlichen Demokratien nach dem Ersten Weltkrieg. Das Denken einer essentiellen Gemeinschaft, dem wahren Staat usw. dienten neben der Nationsromantik als Gegenentwürfe zur Demokratie der Weimarer Republik.
- 37 Nach Schütt-Wetschky muss Fraenkel noch eine zweite Bedingung für die Realisierung des Gemeinwohls anführen, nämlich eine »starke Stellung der Verbandsführung gegenüber ihren Mitgliedern.« (IUS, S. 32, vgl. auch Detjen NN, S 158)
- 38 Hier kann auf Rawls verwiesen werden, der einen ähnlichen Verallgemeinerungstest in seinem Politischen Liberalismus vorstellt. Im Falle von Rawls bezieht sich die Zügelung auf partikuläre Argumentationen, deren allgemeine Zugänglichkeit in Frage gestellt und die in der Folge nicht mehr im öffentlich-allgemeinen Raum rechtfertigbar sind. Im Gegensatz zu Habermas scheint Fraenkel wie Rawls diesen Test monologisch zu fassen.

gulativen Idee ist die Einholung des Gemeinwohls zwar geboten, seine vollständige Anverwandlung ist aber zugleich ausgeschlossen.<sup>39</sup> Das Gemeinwohl ist mithin eine kontrafaktische Fiktion, die ebenso als Ziel und Motiv wie als koordinierender und integrierender Rahmen dient. Zugleich mache ein derartiges Gemeinwohl einen anderen Umgang nötig: »Wenn wir vom Gemeinwohl reden, denken wir nicht in Kategorien der Macht, sondern in Kategorien des Rechts und der Gerechtigkeit; wir bewegen uns nicht im Bereich des Seienden, sondern des Sein-Sollenden. Gemeinwohl ist keine soziale Realität, sondern eine regulative Idee.« (DwD, S. 61) Der Entzug ist zweiseitig: Das Gemeinwohl verliert mit den apriorischen Bezügen auch sein invasives politisches Potential. Ohne als illusorisches Versprechen kollektiver *Übereinstimmung* zu dienen, attestiert auch Fraenkel dem Gemeinwohl spezifische Funktionen der Integration, auf die wir im Weiteren zu sprechen kommen.

Die Integration pluralistischer Gesellschaften benötige solche regulativen Ideen, totalitäre Staaten hingegen würden versuchen, die Einheitlichkeit des Gemeinwohls über die Reduzierung gesellschaftlicher Differenz zu gewährleisten. (Vgl. DwD, S. 61f.) In pluralistischen Gesellschaften komme der regulativen Idee des Gemeinwohls die Funktion der Koordination zu, die allerdings in Hinsicht zweier unterschiedlicher Kontexte geschieden werden muss:

»Unter Gemeinwohl soll im folgenden eine in ihrem Kern auf einem als allgemein gültig postulierten Wertkodex basierende, in ihren Einzelheiten den sich ständig wandelnden ökonomisch-sozialen Zweckmäßigkeitserwägungen Rechnung tragende regulative Idee verstanden werden, die berufen und geeignet ist, bei der Gestaltung politisch nicht kontroverser Angelegenheiten als Modell und bei der ausgleichenden Regelung politisch kontroverser Angelegenheiten als bindende Richtschnur zu dienen.« (MGM, S. 272)

Im Prinzip ist die Funktion des Gemeinwohls in beiden Sphären die gleiche, nur die Arbeitsumgebung und deren Imperative schwanken. In beiden Sphären gibt es einen rein formal-prozeduralen und einen materiell angereicherten Teil des Gemeinwohls, wobei letzterer eher als erkennbares Leitbild denn als eindeutige und umfassende Vorgabe verstanden werden sollte. Einerseits tritt das fixierende und definierende Moment in den Vordergrund, weil kein Streit herrscht, andererseits ist die inhaltliche Ausgestaltung den Aushandlungen der Interessenvertretungen überantwortet, deren Konflikte gleichsam über geteilte Arrangements und Reglements strukturiert und konstruktiv gestaltet werden. Relevant ist zudem der Verweis Fraenkels auf den *Wertkodex*, der dem Gemeinwohl und dessen Bildungsprozessen als Grund und Rahmen dienen soll.

Die zweite Funktion setzt bei den kohäsiven Potentialen des Gemeinwohls in pluralistischen Gesellschaften an: Die Orientierung am Gemeinwohl wird als Erwartung *an* und als Vertrauen *in* die Repräsentanten vorausgesetzt, ihre Egoismen im Sinne des Gemeinwohls zumindest zu beschränken und letzteres im Blick zu behalten. (Vgl. DwD, S. 66) So werde zugleich eine Integration befördert und der *Atomisierung* der Ge-

---

39 Die klassischen Beispiele sind Gott und Freiheit, aber auch Gerechtigkeit scheint kompatibel.

sellschaft entgegengewirkt.<sup>40</sup> Offenkundig beschreibt Fraenkel mit dieser Funktion die Ausbildung eines Konnex zwischen den Repräsentanten und den Repräsentierten, der Ebene der Politik und der des Sozialen. Die repräsentativen Institutionen, Verfahren und Akteure bedürfen einer grundlegenden Anerkennung.<sup>41</sup> Dabei ist den Repräsentierten selbst ein Zugang zum Gemeinwohl versperrt, ihr Vertrauen können sie weder verstehen noch überprüfen. Diese Zuversicht in die Interessenvertreter steht gleichsam in Spannung zu Kritik und Kontrolle, die ebenso Attribute der Demokratie sind: Dies zeigt sich am Rechtfertigungsdruck gegenüber der Öffentlichkeit, sowohl in Hinsicht der Allgemeinwohlverträglichkeit politisch-programmatischer Praxis als auch im Sinne dessen permanenter Hinterfragung durch die Bevölkerung.<sup>42</sup>

Die Umstellung des Gemeinwohls auf eine regulative Idee stellt die zweite Funktion vor Herausforderungen. Das zugesprochene Potential der Orientierung reibt sich an der gleichzeitigen Einsicht in die Uneinholbarkeit und Unbestimmbarkeit des Gemeinwohls. Fraenkel muss dem Risiko begegnen, das Gemeinwohl könne so den Konnex nicht mehr stiften und die Gesellschaft nicht mehr verbinden. Wie das Gemeinwohl muss sich auch dessen Funktion umstellen. Als regulative Idee beansprucht das Gemeinwohl gleichzeitig seine eigene Geltung und die Einsicht in die Unmöglichkeit seiner Umsetzung. Fraenkel beabsichtigt, die fundamentale Ermangelung an *kollektiver Identität* auszuhalten und zugleich den politischen Zielen Bindungskräfte zuzusprechen. Das *Fehlen* selbst wird zur letzten Sicherheit, und so dem Streben nach dem *Einen* die Spitzen und Extreme genommen. Die Einsicht wie auch das Streben vermögen beide, jeweils gebrochen, integrative Potentiale auszubilden. Wichtig hierfür ist, dass aus der Einsicht keine Apathie wird, und das Streben sich nicht verabsolutiert (im Sinne des Totalen und des Radikalen). Die Einsicht in die Pluralität und Relativität negiert den Universalitätsanspruch der Ideale und konterkariert deren unbedingte Geltung. Wichtiger noch ist die Einsicht in die Unmöglichkeit der Umsetzung: Zielt die Pluralität auf einen politischen und sozialen Kontext, verweist die Umsetzbarkeit auf die Idealität selbst und verbleibt im selbstreferenten Bezug des Individuums. Fraenkel genügt der eher pragmatische Hinweis auf eine Einsicht in die *Bürden der Vernunft* (Rawls), um auf der Uneinholbarkeit idealistischer Forderungen zu bestehen.<sup>43</sup> Andere Konzepte entwerfen weit anspruchsvollere Modelle diskursiver Rechtfertigung nach rationalen und universellen Kriterien (z.B. Habermas). Gleichwohl kann entgegen Fraenkel der Vorwurf erhoben werden, dass er die Übertragbarkeit der regulativen Idee des Gemeinwohls stark beansprucht, wenn er dessen Modell auf politische *Ideale* und *Ideologien* ausweitet.<sup>44</sup> Das Gemeinwohl dient mithin (weiter) als deeskalatives Korrektiv politischen Konflikts, das ein Auseinanderdriften des Sozialen verhindert. Es geht dem *Dissens* zuvor und ist diesem

40 Auch Easton stellte die konstitutive Bedeutung der Erwartungshaltung heraus, obgleich er sie in Systembezug setzte und als Entlastung der Rechtfertigungspflicht der Autoritäten verstand.

41 Mit Easton ließe sich diese Referenz im Sinne einer *diffusen Unterstützung des Regimes* verstehen.

42 Fraenkel betont einerseits die passive Auslegung, indem er die politische Praxis in die parlamentarische Repräsentation verschiebt, andererseits verweist die Kontrolle auf die Notwendigkeit der Rechtfertigung.

43 Der Bezugspunkt der Rechtfertigung ist also ein individueller, kein kollektiver.

44 Die Grenzen der Gemeinwohlbestimmung überträgt Fraenkel auf die Limitierung politischer Ideale und Potentiale. Dieser Konnex müsste noch ausgewiesen werden.

ausgesetzt; der Konflikt bedarf dem Gemeinwohl zu seiner Ordnung, zugleich entzieht sich das *Viele* jeder Bindung und Voraussetzung. Das Vertrauen wird nun weniger den Repräsentanten selbst entgegengebracht als Ausgleichsmechanismen.<sup>45</sup> Die Bindung der Interessenvertreter an eine Gemeinwohlverpflichtung löst sich und wird nunmehr dem institutionellen Arrangement und den Prozeduren der Entscheidungsfindung entgegengebracht.<sup>46</sup> Einerseits verweist das Gemeinwohl auf ein *Einverständnis* im Sinne eines hintergründigen *Fundus*, andererseits bleibt es als *Resultante* ein Effekt politischer Kämpfe und damit eben kein belastbares Fundament. Das Gemeinwohl verweist ebenso auf die integrativen Aspekte einer konsensualen *Einvernahme* wie sich jede ihrer Setzungen und Bindungen in partikuläre Zerwürfnisse aufzulösen scheint.

\*

Indem Fraenkel die Produktion des Gemeinwohls mit prozeduralen Regelungen unterfüttert, die im Sinne apriorischer Annahmen verstanden werden können, weicht er den aposteriorischen Charakter des Gemeinwohls auf. Einerseits entzieht Fraenkel dem Gemeinwohl jede Definität: Nur *im* Streit der Interessengruppen kann ein Gemeinwohl entstehen, als nicht fixierbarer, sondern notwendig prekärer Ausgleich der Auseinandersetzungen.<sup>47</sup> Andererseits steht die regulative Idee des Gemeinwohls zwischen der Deutung als entzogener, impulsgebender Horizont und als bindende Struktur der Konfliktaustragung: Der Streit muss, soll er konstruktiv sein, in geordneten Bahnen stattfinden, nach einem festen Reglement, das neben der Ausrichtung der *Op*-Position auch die Art und Weise der Auseinandersetzung definiert. Weil Fraenkel den *Dissens* in einem bestimmten Sektor verortet, er bestimmte Themen aus- und einschließt und er ihn an bestimmte Institutionen sowie bestimmte Normen bindet, hat der Konflikt eine koordinierende Funktion. Seine Ausrichtung soll die Objektivierungstendenzen politischer Akteure hemmen, Streit kanalisieren und institutionalisieren.<sup>48</sup> Daneben beansprucht das Gemeinwohl eine innere Zurückhaltung der Akteure im Sinne der Doppelrolle, die sich selbst auf die Verallgemeinerbarkeit von Interessen und Forderungen hin befragt – wobei die Frage wäre, wie sich hier das Allgemeine bestimmt –, und die geteilte Akzeptanz der Verfah-

---

45 »Die westlichen Demokratien lehnen es ab, die Träger kollektiver Interessen gleichzuschalten oder auszuschalten, weil sie darauf vertrauen, daß das Gemeinwohl nicht trotz der Betätigung, sondern geradezu dank der Mitwirkung von Interessenverbänden zustande zu kommen vermag. Dies Vertrauen ist auf die Annahme gestützt, daß auch in der Gegenwart die regulative Idee des Gemeinwohls genügend Überzeugungskraft besitzt, um eine Atomisierung der pluralistischen Gesellschaft zu verhindern.« (DwD, S. 66)

46 »Wie kann im Einzelfall ermittelt werden, ob ein bestimmter Vorschlag, z.B. ein Gesetzentwurf, der Gemeinwohlidee entspricht? [...] Als Gemeinwohl gilt, was von einer Mehrheit – insbesondere vom Parlament – beschlossen wird. [...] Wohlgeachtet: Das von der Mehrheit beschlossene Gesetz gilt als Gemeinwohl. Denn auch die jeweilige Mehrheit kann nicht die Wahrheit erkennen. Bestandteil des Grundkonsenses im eben angesprochenen Sinne Fraenkels ist, daß die Mehrheitsregel als Gemeinwohregel und damit zugleich als Konfliktlösungsregel gilt.« (Schütt-Wetschky IUS, S. 15.)

47 Die Limitierung durch die Bindung eines Zugangs zum Allgemeinwohl an einen repräsentativen Horizont muss auch im Falle der Gemeinwohlkonstituierung ernst genommen werden.

48 Die Frage ist, ob Fraenkel seiner Verpflichtung auf das Gemeinwohl auf das Soziale im Ganzen bezieht oder eingeschränkt auf den Bereich der Repräsentativen.

ren, der Art und Weise der Konfliktaustragung und Entscheidungsfindung.<sup>49</sup> Gerade bei seiner Betonung des Kompromisses verweist Fraenkel auf ein Gemeinwohl, welches die Aushandlungsprozesse erst ermöglichen soll.<sup>50</sup> Die beiden letzten Aspekte legen nahe, dass Fraenkel die Wirkung des Gemeinwohls auf die Repräsentanten bezieht. Nur ihnen gesteht Fraenkel eine Orientierung am Allgemeinwohl zu. Die sozialen Antagonismen werden somit nicht entschärft, gleichwohl ihre repräsentative und repräsentierte Aufhebung.<sup>51</sup>

Als regulative Idee gibt das Gemeinwohl keinen rigiden, sondern einen orientierenden Rahmen des Möglichen, des allgemein Vertretbaren vor. Dieses Gemeinwohl bleibt unkonkret, weniger fordernd als anleitend. Andersherum zeigt sich im Rahmen des Gemeinwohls, welche Werte, Normen und Begründungen nicht verallgemeinerbar sind und als Interesse nicht in den politischen Raum eingebracht werden können.<sup>52</sup> Dieser Zug eines bestimmten wie bestimmenden Gemeinwohls reibt sich an dem Schlüsselmotiv, wonach jede Limitierung pluraler Vielfalt heteronome Potentiale innewohnen.<sup>53</sup> Aus pluralistischer Perspektive ließen sich die Horizonte decken, indem ein prozedurales Gemeinwohl selbst Neutralität und Fairness versichert. Dennoch bleibt das Problem zunächst bestehen: Die Koordination der Konflikte schwankt zwischen einer immanenten Ordnung und einer äußeren Bestimmung durch den *Wertkodex*. Muss das Eine seine inhärente Kompetenz zur Selbstsicht, Selbstübersteigerung und Selbstbestimmung ausweisen, so stellt das Andere auf Kontexte ab, auf vorausgesetzte Verbindungen und Verbindlichkeiten. Fraenkels Gemeinwohlansatz schwankt zwischen einer apriorischen und einer aposteriorischen Grundlegung.<sup>54</sup> Auch der Gemeinwille steht zwischen *Kon-*

- 
- 49 Auffällig ist, dass Fraenkel diesen Horizont des Gemeinsamen in seinem Repräsentationsansatz als diffizil und anspruchsvoll charakterisierte und einer verbreiteten Befähigung hierzu skeptisch gegenüberstand. Ähnliches galt für den Kompromiss.
- 50 Damit eröffnet sich die Frage, ob Regeln und Prozeduren inhaltsfrei und neutral sind, ob sie keine Status quo- Instanzen bevorteilen oder Hierarchien reproduzieren usw. Versuchen wir es so: Das Allgemeine liegt in der Bestimmung der Verfahren, die Kreise ihrer Ein- wie Ausschlüsse, Politisierungen und Entpolitisierungen, wobei Teilnahmen und Enthaltungen sowohl prozedurale als auch normative wie personelle Maßstäbe setzen.
- 51 Was regelt dann die Konflikte des Sozialen? Wie schränkt sich die Übertragung zwischen dem Repräsentierten und dem Sozialen ein? Wird der soziale Konflikt durch die Imperative der repräsentativen Regelungen überformt oder sprengt die Unordnung des Sozialen die Koordination des repräsentativen Diskurses?
- 52 Es sei hiermit nicht behauptet, dass solche Interessen keinen Einfluss hätten, nur dass sie keine offene politische Größe sein können. Bestes Beispiel ist der intransparente Lobbyismus, gegen den sich auch Fraenkel ausspricht, weil dieser nach ihm gegen das Öffentlichkeitsgebot demokratischer Politik verstößt.
- 53 Die Arbeiten Detjens NN, Massings IUK und Kremendahls PID, nehmen zwar jeweils Bezug auf die apriorischen Grundzüge, die Repräsentation und ihre Mechanismen beziehen sie kaum ein.
- 54 Fassen wir unser Argument nochmals anders: Wenn Fraenkel die Prozesse des Interessenausgleichs als Bestimmungsgröße des Gemeinwohls definiert und diesem Gemeinwohl die Kompetenz des öffentlich-allgemeinen Maßstabs, also der Maßgabe, welche Interessen in welchem Sektor, welche politisch und welche nicht, eingebracht werden dürfen – der Zirkel ist offenkundig –, dann muss er entweder den Ausgleich als neutral und ohne eine politische, soziale oder kulturelle Bestimmung setzen, oder der muss in Kauf nehmen, die Interessenlage des Status quo inform des Gemeinwohls zu reproduzieren. Die Loslösung von apriorischen Setzungen würde dann so weit

und *Dissens*: Wie es Bereiche gibt, über deren Ausgestaltung *Einigkeit* bestehe, herrsche über weite Teile der *Sozialordnung Dissens*, dem Auseinandersetzungen im Raum der Politik folgten. (Vgl. SDÜ, S. 89) Der Pluralismus wird also nicht nur in Folge der Koordination des Konflikts eingeschränkt, sondern ebenso durch die Unterscheidung in einen *kontroverser* und einen *unkontroversen* Sektor. Die *Einigkeit*, vormals problematisiert als Erstickung konstruktiven Konflikts, wandelt sich zu einer konstitutiven Notwendigkeit.

### 1.2.2 Die Willen des Volkes

Fraenkel differenziert zwei Volkswillen, einen *empirischen* und einen *hypothetischen*. Letzterer bezeichnet das unterstellte Ideal eines objektiv bestimmbar Kollektivinteresses, nach dem das *Volk* strebe.<sup>55</sup> In der *Realität* unterscheidet sich der empirische Volkswille, der sich über Mehrheitsentscheidungen bildet, von diesem Ideal. Die eigentliche Intention des Volkes und seine konkrete Ausformung können also abweichen: »Aufgabe einer

---

gehen, den individuellen Status nicht mehr als willkürlich, kontingent und willentlich bestimmt anzuerkennen. Fraenkel ist anschließend der Vorwurf zu machen, durch Neutralisierung des Interessenausgleichs und Gemeinwohlgenerierung eine partikuläre Verallgemeinerung vollzogen zu haben, also eine Verschleierung, wie er sie selbst kritisierte. Der Knackpunkt ist die Entscheidung zwischen dem abstrakt-allgemeinen und dem konkret-diskriminierenden Zuschnitt. (Vgl. Buchstein 2011b) In seinem Geleitwort zu Detjens Fraenkel-Studie verweist Steffani (NN, S. 10f.) auf die apriorischen Komponenten des Gemeinwohls, ein Verständnis dieses als reine Resultante ginge an Fraenkels Verständnis vorbei. Die Auszeichnung des Naturrechts in der Auslegung Detjens (NN, S. 149, S. 152, S. 202) als Integrationsfigur und Einheitsstiftung, mithin als Quell der Ordnung und der Schöpfung entthobene Instanz, verweist auf eine Fehlstelle in Fraenkels Pluralismustheorie. Unsere Untersuchung und die Detjens decken sich in dem Bemühen, die Verweise ins Konsensuale, ins Allgemeine, ins Unendliche offenzulegen: Ob nun ein dezidiert christliches Verständnis des Naturrechts und dessen Bestimmung als Integrationsfundament pluralistischer Ordnungen dienen kann, darf bezweifelt werden. (Vgl. NN, S. 225) Wenn Pluralismus nicht mehr weltanschaulich neutral ist, kann er einen basalen gesellschaftlichen Konflikt nicht mehr aufheben. Der Versuch, das – besser: ein – Naturrecht als vormenschlich, nicht verhandelbar und objektiv herauszustellen und als Grundlegung von Recht, Gerechtem und Gesetz zu bestimmen, führt in den Pluralismus eine diesem fremde Universalisierung und Transzendenz ein. (Vgl. NN S. 24ff., 489 – 498) Da hilft es auch wenig, dass sich Detjen (NN S. 28) der Gemachtheit der Welt, also die Schöpfung durch Gott, gewiss ist. Detjens (NN, S. 27f.) plakative Versuche, eine Empirie gegen eine bestimmte Normativität auszuspielen und der Willkürlichkeit konstruktionsbedingter Konstitutionsverständnisse von Wirklichkeit den Ursprung in einer personalen und *wollenden* Transzendenz entgegenzustellen, bleibt ein Rekurs auf einen vereinfachenden Dualismus. Die Argumentation gipfelt in der These, nur durch die Versicherung des klassischen Naturrechts könne konsistent gegen die Menschheitsverbrechen argumentiert werden: Wenn Werte und Geschichte relativ seien, so auch die Leben von Menschen. (Vgl. u.a. NN, S. 27f., S. 374, S. 469f.) Wir können uns leider nicht weiter mit Einlassungen auf Detjen aufhalten, zumindest was die Aspekte betrifft, die nicht genuin Fraenkel betreffen. Abschließend ein Hinweis auf das doppelte Ziel der Argumentation Detjens: Einerseits will er Fraenkels Neopluralismusansatz auf dessen offene Verweise untersuchen, andererseits das klassische Naturrecht im Sinne der katholischen Soziallehre verteidigen. Das Problem ist, dass sich Fraenkel (IUK, S. 139 – 148) keineswegs dezidiert für das klassische Naturrecht ausspricht, sondern es neben ein paar Hinweisen, auf die Detjen zurecht hinweist, als überholt ansieht, und es somit nicht als Klammer zwischen den beiden Seiten der Arbeit Detjens dienen kann.

55 Neben der objektiven Bestimmbarkeit sei dem Ideal nach das Gesamtinteresse ebenso *vorgegeben*: In welcher Hinsicht das Gesamtinteresse fixiert sein sollte, führt Fraenkel nicht aus. Das Gesamtinteresse kann sich prinzipiell ebenso a posteriori bilden.

*Repräsentativverfassung ist es somit, die Realisierung des Volkswillens optimal zu ermöglichen mit der Maßgabe, daß bei einer etwaigen Divergenz zwischen hypothetischem und empirischem Volkswillen dem hypothetischen Volkswillen der Vorzug gebührt.*« (RPK, S. 153) Es ist die Instanz der Repräsentation, die das Gesamtinteresse zu sichten vermag und die somit in die Position versetzt werden muss, den Fehlurteilen und Abweichungen des empirischen Gemeinwillens entgegenzuwirken.<sup>56</sup> Die Repräsentanten verfügen über eine ausgezeichnete Einsicht: Ihre objektive Gewissheit des Richtigen, des eigentlich vom Volk gemeinten und beabsichtigten Gesamtinteresses, wird nicht durch die Schranken und Hemmnisse beeinträchtigt, die dem Volk die Umsetzung unmöglich machen. Den Repräsentanten ist es demnach möglich, zwischen dem Ideal und dem Konkreten zu vermitteln, sie heben deren Division auf.

Die Priorisierung des *hypothetischen Volkswillens* leitet sich ab von einer genuinen Qualität der Repräsentation, die mit ebenso ausgezeichneten funktionalen Spezifika einhergeht. So wird der freien Repräsentation eine höhere Vernunft zuerkannt, da hier nicht einfach Interessen aufeinanderträfen, sondern die Akteure neben der Interessenverfolgung auch am Allgemeinwohl orientiert seien und sich um Kompromiss und Ausgleich bemühten.<sup>57</sup> Partizipativere Verfahren hätten dagegen den Mangel, durch politische Interessenverbände beeinflussbar zu sein, zudem fehle den Beteiligten die Sachkenntnis und sie ließen sich eher durch Emotionen lenken als durch die Vernunft.<sup>58</sup> (Vgl. PöM, S. 230) Im Umkehrschluss kommen den repräsentativen Institutionen, den Parlamenten und Parlamentariern, diese Defizite qua ihres repräsentativen Status nicht zu. Je reiner die Repräsentation, je abstrakter und unkonkreter, so näher sind die Ergebnisse am *hypothetischen Volkswillen*. Die Frage ist, ob das Alleinstellungsmerkmal der Repräsentation eher existentiell oder graduell ist.

\*

Gänzlich aufgeben will Fraenkel (RPK, S. 154) den Einbezug des *empirischen Volkswillens* aber nicht: In einem repräsentativen System könne dieser integriert werden, sofern er *durch Wahlen und Delegationen sublimiert*, also umgelenkt und transformiert werde.<sup>59</sup> Fraenkel betont einerseits, dass *moderne westliche Demokratien* repräsentative und plebiszitäre Elemente benötigten, andererseits aber einzig das repräsentative englische Modell

56 Es kann mithin zur Konfrontation eines hypothetischen, Seitens der Repräsentanten bestimmten Gemeinwillens und eines majoritären, empirischen Willens einer Gesellschaft kommen. Ersterem gebührt nach Fraenkel der Vorrang, fällt der hypothetische Gemeinwillen doch per definitionem mit dem Gesamtinteresse in eins. Zugleich entzieht er sich Ansprüchen von Partizipation und Selbstbestimmung. Letztere haben gar ein Gefährdungspotential inne, beanspruchen diese doch eine Geltung neben oder über der repräsentativen Bestimmung des Gesamtinteresses.

57 Vgl. Detjen NN, S. 159.

58 Massing (EF, S 220f.) betont dagegen, dass Fraenkel ein Bürgerverständnis entwickle, welches diesen als aktiven Teilnehmer und Vertreter seiner Interessen begreife. Auch Detjen verweist auf einen *Grundsatz breitester Partizipation* (NN, S. 126).

59 Fraenkels Repräsentationsmodell schließt eine Lenkungsfunktion durch die Wählerschaft allerdings aus: Wahlen, wie wir noch sehen werden, sind als *nachholende* Legitimierung zu betrachten, aber nicht als zielgerichtete, politische Willensbekundungen oder -bildungen.



den Ansprüchen *des* Pluralismus zu genügen vermöge.<sup>60</sup> Auf die Wahlen und ihr Sublimierungspotential werden wir später eingehen; die Delegation hingegen verknüpft Fraenkel (RPK, S. 165, auch PöM, S. 227f.) mit dem *trust*-Gedanken des englischen Liberalismus, der das Volk nicht als Willensbildungs-, sondern als nachgeordnete Kontrollinstanz begreife und sich so mit seinem eigenen Repräsentationsansatz durchaus vereinbaren ließe. »Nach der Identitätslehre herrscht das Volk, indem es sich selbst regiert, sei es direkt mittels der öffentlichen Meinung, sei es indirekt mittels seiner »Vertreter«. Nach der Trustlehre herrscht das Volk, indem es seine Regierung kontrolliert.« (PöM, S. 228) Die Regierung und das Parlament seien die *Treuhänder* der Macht; die Bevölkerung hätte ihnen vertrauensvoll die Macht gegeben und griffe erst wieder ein, wenn die Macht missbraucht werde. (Vgl. SmD, S. 331) Diese Arbeitsteilung sei existentiell geboten, da die Macht nicht direkt ausgeübt werden könne, sie müsse geteilt und vermittelt werden: Erst durch die Schaffung einer vom Volk getrennten und autonomen Repräsentationsinstanz könne dieses reflexive Potential umgesetzt werden.<sup>61</sup> Dem Volkswillen würde es genügen, sich als hintergründige Instanz zu begreifen, die die Macht ausgelagert hätte, dennoch aber jederzeit eingreifen könne und als Quelle von Autorität und Legitimität diene.<sup>62</sup> Eben weil das Volk sich nicht selbst kontrollieren und damit regieren könnte, stellten Ansprüche direkter Beteiligung und Einfluss potentielle Gefahren dar.<sup>63</sup> Nicht eine Komponente, sondern ihr Arrangement, ihr wechselseitiger Bezug, ist konstitutiv: Wie das Volk einer externen Instanz der politischen Umsetzung bedarf, bleibt die Macht von einer wiederum ihr äußeren Kontrolle abhängig. An dieser Stelle scheint eine konzeptionelle Umstellung auf: Im Denken der Repräsentation sprach sich Fraenkel für deren weitestgehende Loslösung von anderen Instanzen aus: Nur in diesem Entzug konnte sie zugleich über dem *Pluralen* und *Heterogenen* stehen und es ausgleichen. Das *trust*-Konzept hingegen setzt eine Verschränkung der Komponenten im Sinne von *checks and balances* voraus. Wenn dem Volk

- 
- 60 Die Spannung zwischen normativem Anspruch und funktionaler Notwendigkeit entsteht im Falle Fraenkels an der Stelle der Einbindung nicht-repräsentierter Instanzen. Anscheinend müssen die Bürger über Teilhabe und -nahme mit dem politischen System verknüpft werden. Es stellt sich mithin die Frage, welche Funktion die plebiszitären Elemente haben, was also ihre demokratische Qualität ausmacht. Darüber hinaus verweist Detjen (NN, S. 163) auf eine andere Arbeit Fraenkels, in welcher dieser die repräsentative Demokratie als pragmatisches Substitut der plebiszitären Spielart fassen würde.
- 61 Wenn Fraenkel diese Trennung als politisch notwendig einführt und deren Einsicht vom Volk verlangt, zeigt sich, wie er den empirischen Volkswillen mit reflexiven Elementen des hypothetischen versetzt. Die politische Inkompetenz des Volkes zum Trotz wird dieses zur durchaus reflexiven Einsicht ermuntert, die eigentlich reflexive, ihm äußere Instanz zu installieren und zu autorisieren. Das Vermögen zur Reflexion wird zugleich negiert und beansprucht. In Hinsicht des Aspekts der notwendigen Teilung sei wiederum auf Lefort hingewiesen.
- 62 Diesen Ansatz der Repräsentation als gesellschaftliche Reflexion, die Auslagerung der Konflikte auf eine Ebene, die die Konflikte inszeniert und bearbeitbar macht, wird Lefort ausbreiten, ohne allerdings auf Fraenkel zurückzugreifen. Lefort fasst den Bezug zwischen Repräsentierten und Repräsentanten anders, eben nicht auf eine Kontrollfunktion eingeschränkt, sondern als politisch-praktischen Zugriff im Sinne von Autonomie.
- 63 Hinsichtlich der Repräsentation verwies Fraenkel auf ein performatives Defizit, hinsichtlich der Gewaltenteilung bekundet er dagegen ein funktionales.

vormals weder Einheit noch Einigkeit zukam, bildet dies nun eine Voraussetzung des Bezugs der Komponenten. Zum einen setzt dieser Bezug *Einsicht* und *Einverständnis* in die Teilung Seitens der fraktalen und antagonistischen Kräfte voraus.<sup>64</sup> Der entscheidende Unterschied ist, dass die Einheitsstiftung nicht mehr als entzogener Mechanismus konzipiert wird, sondern konstitutiv der Zustimmung der partikularen Kräfte bedarf: Die Bedingung der Affirmation ist dem liberalen Grundmotiv und Fraenkels Betonung des heterogenen *Pluralen* doch recht fern. Zum anderen setzt der Bezug eine gewisse Koordination voraus, eine geteilte Ausrichtung auf die politischen Akteure und Mechanismen. Die Kontrolle ist nur möglich, wenn die Kontrollierenden nicht ihre partikulare Interessenlage verlängern und ihre egoistischen Motive als Maßstab nehmen: Vielmehr muss es ihnen um eine neutrale Bewertung des Regierungshandelns und der Gegenvorschläge der Opposition bestellt sein. So überträgt sich ein Anspruch, den Fraenkel vormals der Repräsentation selbst vorbehielt, auf die Kontrolleure, die nun immerhin fähig erscheinen, Politik neutral und *objektiv* zu bewerten. Die Kontrollierenden stehen nicht nur in einem bestimmten Bezug zum Objekt der Kontrolle, auch ihr Verhältnis untereinander bedarf einer geteilten Ausrichtung: So werden die heterogenen, antagonistischen Kräfte in ihrer Relation zur Instanz der Regierung ver- und gebunden. Die politische Ordnung trägt sich in den Raum des Sozialen ein, eint ihn und richtet ihn aus. Die Kontrollfunktion des Volkes setzt demnach eine *Einheit des Uneinen*, eine *Einigung* des Uneinigen, eine Ordnung des Ungeordneten voraus. Ebenso könnte den gegenläufigen Bewegungen nachgegangen werden, also den Einschreibungen des *Vielen* in das *Eine*.

Auch wenn sich der Wille nur nachholend und in Bezug auf eine externe Instanz und deren Handeln bildet, bleibt diese *plebiszitäre* Bindung bestehen. Ohne dass den Kontrolleuren eine eigene Diskussion und Problematisierung möglich sei, können sie zwischen verschiedenen Vorschlägen abwägen und eine Entscheidung treffen.<sup>65</sup> (Vgl. DWD, S. 65) Die Alternativvorschläge<sup>66</sup>, die ausgearbeiteten und aufbereiteten Lösungsansätze, würden von der Regierung wie der Opposition erarbeitet, in der parlamentarischen Diskussion präsentiert und gegenübergestellt. Wie schon angeklungen, bleibt die parlamentarische Auseinandersetzung der originäre Ort der Willensbildung:

- 
- 64 Wie wir uns erinnern, verlegte Easton diese Teilung und ihre Zustimmung in die politische Gemeinschaft.
- 65 Mit Barber kann man fragen, wer die Tagesordnung setzt. Aus welcher Sphäre, aus welchen Sphären stammt der Problemdruck, dessen Formulierung und Systemeingabe. Daneben muss gefragt werden, an welcher Stelle die Nachtragung ansetzt: Eine plebiszitäre Auslegung könnte fordern, dass jede Entscheidung dem Volk zur Abstimmung überantwortet werden müsse. Das Repräsentativsystem wäre dann eher eine Verarbeitungs- und Aufbereitungsinstanz politischer Entscheidungen und Sachfragen. Diese Auslegung ist wiederum fern der Kontrollinterpretation, welche den Schwerpunkt eher auf ein selbstlaufendes politisches System legt und das Volk eher beordnet. Hier ist die Nachholung auf den Ausnahmefall des Eingreifens seitens des Volkes beschränkt. Eine Mittelstellung nimmt die Nachholung im Falle einer periodisch-abgehaltenen Wahl ein: Hier verlaufen die Grenzen einer nachholenden Bewertung der politischen Arbeit und der Wahl von Absichten in Wahlprogrammen.
- 66 Die Binarität teilt Fraenkel mit Mouffe: Beide greifen auf das englische Demokratieverständnis zurück, wonach sich die Politik aus der diskursiven Verhandlung und Darstellung zwischen Regierung und Opposition speise.

»Parlamentarische Diskussionen bezwecken nicht, einen vorgegebenen Volkswillen ausfindig zu machen, um ihn alsdann in Gesetzesform festzulegen und der sogenannten Exekutive zur Vollziehung zu überantworten. Sie bedeutet vielmehr, durch die Gegenüberstellung der von der Regierung beschlossenen Lösungen mit den von der Opposition angeregten Alternativlösungen dem Volk Gelegenheit zur nachträglichen Bildung eines Volkswillens zu geben.« (SDÜ, S. 79, vgl. PöM, S. 229)

Dennoch ist dieser *Volkswille* noch immer ein *empirischer* und muss prinzipiell dem *hypothetischen* nachgeordnet werden. Auch wenn es also wahrscheinlicher ist, dass das Volk in dieser *geordneten* Entscheidungssituation die *richtige* Entscheidung trifft, bleibt das Kriterium des Gesamtinteresses von der politischen Kompetenz des Volkes unabhängig. Die Frage ist allerdings, wie zwischen den Vorschlägen von Regierung und Opposition das Gesamtinteresse ausfindig gemacht werden kann, beanspruchen es doch beide. Konnte die repräsentative Instanz die Definition des Verbindenden und Verbindlichen bislang beanspruchen, zerfällt sie nun. Wenn wir diese Spannung mit der Abhängigkeit von der Bewertung der Kontrollierenden zusammendenken, führt dies zur Verlagerung des Fokus von konkreten Aspekten der Politik hin zu den Präferenzen und Erwartungen der Kontrolleure, von der Realität zur Idealität. Da die Regierung/Opposition neben der Programmatik auch die *Wirklichkeit* definiert, die konkrete Sachlage einschätzt und die Probleme bestimmt, ist diese Umstellung durchaus für die Gestaltung von Politik bedeutsam.<sup>67</sup>

Diese Richterrolle des Volkes beschneidet Fraenkel aber sogleich wieder: Nach dem *englischen Demokratieverständnis* sei das Volk schlicht unfähig, Politik abstrakt zu bewerten, denn ihm fehle die Intelligenz, der Sachverstand und die Erfahrung, um politische Einsichten oder kreative Potentiale zu entwickeln.<sup>68</sup> Deswegen habe sich *auch noch nie ein Volk selbst regieren können*. Die ihm zugestandene Auswahl zwischen befähigten *Männern* und Gruppen sei dann auch weniger sachgemäß als emotional und durch Affekte geprägt.<sup>69</sup> (Vgl. SDÜ, S. 80 und PöM, S. 230) Dem Volk fehle es an Einblick, Erfahrung

67 Außerhalb des engen politischen Zuschnitts kommt den Medien so eine fundamentale Bedeutung zu.

68 Fraenkel (SDÜ, S. 80f.) bezieht sich an einer Stelle auf die Aussage Aristoteles, dass derjenige, der eine Mahlzeit bewerte, selbst kein guter Koch sein müsse, und will so seine Trennung der Wähler von der politischen Praxis verständlich machen. Aber auch ein Koch muss nicht kochen können, zumindest nicht gut und im Zweifel nicht besser als die Essenden. Die Übertragung auf politische Kontexte ist weiteren Schwierigkeiten ausgesetzt.

69 Den affektiven Zugang hatten wir auch bei Easton herausgearbeitet, wobei dieser ihn im Sinne des anerzogenen Gehorsams und Legitimitätsglaubens gegenüber der Autorität und Autoritätspersonen konzipierte. Die Frage ist, ob die Unfähigkeit des Bürgers nicht für alle Wahlakte gelten müsste, mithin auch die Repräsentantenbestimmung und die Richtungsbekundung: Die emotional-affektive Seite wird weder in der Wahl transformiert noch durch eine Aufbereitung der Wahlalternativen abgestellt; einzig wird infolge der beschränkten Quantität die Ausuferung der bleibenden, defizitären Qualität gemindert. Die Wahl hat dann keine funktionale oder politische Bedeutung, sie dient einzig der Legitimitätseinholung. Die Wahl wird somit ausgehöhlt, ihrem Zweck, die politische Beteiligung, kann sie nicht mehr dienen. Gerade mit Fraenkel lässt sich die Frage nach Sinn, Bedeutung und Funktion von Wahl stellen. Wenn die Wahl als *das* essentielle politische Instrument in Demokratien verstanden werden soll, muss dieser eine entsprechende Position zuerkannt

und Überblick. Die Position und Funktion des politischen Willens des Volkes bleibt un- eindeutig: Fraenkel alterniert zwischen einer qualitativen Einbindung des Volkes und seine Marginalisierung als legitimierende Hintergrundinstanz, deren aktive Einfluss- möglichkeiten weitestgehend limitiert seien.<sup>70</sup> Einerseits kommt dem Volk eine konst- itutive politische Funktion zu, andererseits bildet sie einen bloßen Appendix, der keine genuine politische Qualität innehat, sondern vielmehr ein Gefährdungspotential birgt.

Erwähnenswert ist zudem eine weitere Wendung in der Argumentation Fraenkels: »Denn, was bedeutet die Begründung eines »trust« anderes als einen Akt der Entfremdung, eine Übertragung meiner Eigentumsrechte an einen Dritten in der Erwartung, daß er meine Interes- sen besser wahrzunehmen vermag, als ich selber hierzu in er Lage bin?« (SDÜ, S. 86) Entweder Fraenkel bezieht sich hier auf das Gesamtsystem der Repräsentation, dann sollte er aber nicht von *meinen* Interessen sprechen und die individuelle Perspektive meiden, oder aber er hätte zugestanden, dass Menschen mit ihren Wahlen auch Absichten verbinden, die sich über das Präsens<sup>71</sup> hinaus erstrecken und die sie intendiert an das politische System und politische Akteure antragen.<sup>72</sup> Auch wenn wir der Interessenverfolgung und Nut- zenmaximierung nur eine *instrumentelle Vernunft*<sup>73</sup> unterstellen würden, so bleibt doch zumindest ein bestimmter Konnex zwischen Wähler, Wahl und Gewähltem. Falls die Wähler aber Interessen haben, für die sie die Repräsentanten wählen, dann ist die Re- präsentation nicht mehr unbeeinflusst, das Gemeinwohl hypothetischer Art kann sich

---

werden und ihr politisches Potential sowie ihr Ausdruck von Gestaltungswillen ernst genommen werden.

- 70 Massing (IUK, S. 150) muss mithin ein Vereinseitigung Fraenkels attestiert werden, wenn er Fraenkel als Opposition zum demokratischen Elitismus in Stellung bringt. Die angemahnte produktive Teilnahme an politischen Prozessen und der Willensbildung bleibt im Denken Fraenkels ebenso umstritten. Auch Detjen (NN, S. 126f.) geht nicht auf die hemmenden Aspekte des neopluralistischen Demokratieverständnisses ein.
- 71 Ein Defizit des einfachen Bürgers sei seine Unfähigkeit, den nahen Bereich des Hier und Jetzt zu verlassen und sich von seiner emotionalen Seite zu trennen oder diese still zu stellen, um gleichsam abstrakt-allgemeine, ganzheitliche und ausgewogene Urteile zu finden. Überspitzend könn- te auf Parallelen des einfachen Wählers zum Wilden Rousseaus hingewiesen werden, also jenem Menschen, der in die Natur eingelassen und fast noch Tier ist. Ein Kennzeichen des Wilden war es, immer im Jetzt zu bleiben und keiner Abstraktion fähig zu sein. Ebenso sein starker naiver und emotionaler Grundcharakter. Offenkundig ergeben sich ebenso Parallelen zu Exklusionsdiskursen wie dem von Frauen aus der politisch-öffentlichen Welt.
- 72 »Die richtig verstandene Konkurrenztheorie der Demokratie besagt vielmehr, daß durch die Wahlen nicht nur der künftige Regierungschef bestimmt, sondern auch eine Entscheidung über Alternativlösungen ge- troffen werden soll, ein Verdikt über die Politik, die die Mehrheitspartei verfolgt, und zugleich ein Verdikt über die Politik, die die Minderheitspolitik befürwortet hat.« (SDÜ, S. 90) Fraenkel will hier Wahlen so verstanden wissen, dass sie eine inhaltliche und programmatische Qualität besitzen. Ob dies nun im Sinne der Konkurrenztheorie der Demokratie ist, zum Beispiel Schumpeters (1987, vgl. Schmidt 2008a), kann hier offenbleiben.
- 73 Siehe nebst anderen Horkheimer 2007.

nicht mehr – reibungslos – bilden und die *Absolution*<sup>74</sup> des Handelns der Repräsentanten, das freie Mandat<sup>75</sup>, verliert in seiner Strenge an Autorität.

Dem entspricht auch die Einforderung partizipativer Einbindung, um so die soziale Energie des Interessenpluralismus in das politische System übertragen zu können. Das Verbandswesen biete zudem dem Einzelnen einen Ort, um sich der *Isolation und Vereinsamung* zu entziehen. Die Mitwirkung der Individuen sei nicht auf Wahlen zu reduzieren: »Die Mitwirkung des Bürgers muß die Möglichkeit einschließen, durch Mitgliedschaft und Mitarbeit in den Interessenorganisationen an der Regelung der Alltagsfragen teilzunehmen, die ihn unmittelbar berühren.« (MGM, S. 275) Die Regelung des Alltags verlangt offenkundig nicht nach der intellektuellen Kompetenz, wie sie die *hohe Politik* bedingt. Wie sich beide Bereiche, also die abstrakte und *zuhandene* Politik, unterscheiden lassen, wann der Bürger qua Kompetenz befähigt und aufgerufen ist, sich zu beteiligen, wie die Verbände diese Sphären unterscheiden sollen, all dies ist offen. Die plebiszitäre und partizipative Einbindung bleibt klärungsbedürftig, ebenso wie die Funktion und Position der Wahlen und der Mitwirkung. Schließlich ist auch die Beziehung zwischen dem Sozialen und der Politik komplex und ambivalent. Die Politik muss sich einerseits der sozialen Heterogenität und Antagonalität entziehen, um selbst das Ganze, das *Eine* wie Einige garantieren zu können. Andererseits meint Politik eine Verlängerung und Transformation des sozialen Konflikts, eine Aufnahme der Impulse und Energien. Diese Anbindung zieht die Politik selbst in die sozialen Antagonismen und gefährdet ihr Ausgleichspotential. Weder kann sie selbst eine Einheit bilden noch das *Eine* versichern.

\*

Einige Grundzüge der Konzeption Fraenkels liegen nun vor uns. Politische Ansprüche müssen vorlaufende Annahmen *kollektiver Identität* ebenso vermeiden wie Postulate von *Übereinstimmung* und Harmonie: Kurzum birgt jede Position *über* dem Partikularen das Risiko der Heteronomie und nimmt eine Einsicht in Anspruch, die ihr prinzipiell versperrt sind. Einerseits werden in den Postulaten des Kollektiven subjektive, partikulare Meinungen als allgemeine und neutrale verschleiert. Andererseits wird der Pluralismus negiert, indem auf eine übergeordnete Instanz abgestellt wird, die Ganzheit, Wahrheit und Objektivität suggeriert. Letztlich führt dies zu Fremdbestimmung und kann im Totalitarismus enden. Die Konflikte partikularer Interessen verortet Fraenkel im Raum des Sozialen, wogegen er die Bildung der Gemeinwohls der parlamentarischen, repräsentativen Debatte überantwortet.<sup>76</sup> Die Verknüpfung beider Instanzen, ihre Übertragungen, Aufnahmen und Referenzen, im Sinne der politischen Ordnung steht in Frage: Der

74 Im doppelten Sinne der Loslösung und des Freispruchs von jedem Fehl.

75 Nach Detjen (NN, S. 170) widerspricht Hennis der Verknüpfung von Mandat und plebiszitärer Willensbekundung und will es eher als Vertrauensrelation verstanden wissen, also ganz im Sinne des *trust*-Ansatzes.

76 Um es nochmal zu betonen: Die Funktionsmechanismen der Repräsentation im Pluralismus verweisen auf Neutralität und Kontingenz. Nur bei Wahrung der Offenheit und der Vermeidung von Exklusion kann sich ein Pluralismus ausbilden. Diese prinzipielle Tendenz muss von der Vorbestimmtheit, der vorlaufenden Integration und Einrahmung, auf die wir noch kommen werden, getrennt werden.

parlamentarische Streit steht zwischen einer Verlängerung sozialer Kämpfe und einem autonomen Regime: Einerseits tendiert sie zum Modell einer dramatischen Aufführung, andererseits gerät Politik zum *Managen*, neutral und frei von *Vorstellungen guten Lebens*.<sup>77</sup> Fraenkels Vorschlag, im Diskurs der Repräsentanten mehrere Logiken ins Werk zu setzen, stellt dann auch den Versuch dar, die Imperative zu vereinen: Den Erfolg des Ausgleichs zwischen den eigenen Interessen der Repräsentanten, ihrer Einsicht in den *hypothetischen Volkswillen* und ihr wie auch gearteter Bezug zum *empirischen Volkswillen* bleibt zweifelhaft. Fraenkel jedenfalls will Interessen konfrontieren, aber keine Weltanschauungen: Es soll nicht mehr die Gefahr bestehen können, dass sich eine Person oder Gruppe als *Messias* oder *Führer* deklariert.

In diesem Sinne lässt sich auch die Abtrennung der Repräsentation von der partikularen Willensbekundung der Bürger verstehen: Professionellen Repräsentanten ist es überantwortet, sich eigenständig Meinungen zu bilden und Lösungsansätze zu erarbeiten. In ihren Debatten kann sich das Gemeinwohl, zumindest a posteriori, bilden: Alle anderen Einflüsse gilt es auszusondern. Die Repräsentationsebene versichert ihre Neutralität und Allgemeinverbindlichkeit durch Abstraktion von Postulaten des *Einen*, die einen reinen Wettstreit und damit einen gelingenden Ausgleich in einer *Resultante* ermöglicht. Das *Eine* bildet sich dezidiert erst *im* Streit, nicht als ein Vorausgesetztes. Alle Bindungen verzerren es und behindern das *freie Spiel der Kräfte*. Der Disput der Interessenvertreter soll zu einem harmonischen Ausgleich des Partikularen im Gesamtinteresse führen.<sup>78</sup> Die Problematik des Ausgleichs hatten wir ebenfalls angesprochen.

Das Konzept der *Übereinkunft* steht Fraenkels politischem Entwurf deutlich näher als Annahmen antezedenter *Übereinstimmung*. Die *Übereinkunft* setzt aber, verkürzt, das *Eine* nicht nur an seinem Ende, sondern ebenso an seinem Anfang wie in der Ermöglichung seines Werdens, seiner Prozedur, voraus. Diese Einschreibungen konnten wir auch bei Fraenkel zeigen: Die *kom*-positionellen Aspekte des Konflikts, die Teilung der Ausrichtung und das Einverständnis des Ziels, kommen hier ebenso in Betracht wie die konsensuale Grundcharakteristik der Repräsentation, deren integratives Potential als Kontrapunkt mit den Dispersionen und Differenzen des Sozialen kollidiert. Die Vermittlung des *Einen* und *Vielen* wurde zudem durch Strukturen im Sozialen wie Verbände oder Parteien geleistet, deren politische Funktion und Beziehung zur Repräsentation zumindest klärungsbedürftig ist. Der Ausgleich von Interessen ist letztlich nicht dem parlamentarischen Diskurs vorbehalten, sondern auch Folge einer vorgelagerten Ordnung des Sozialen und der Koordination des *Dissens*.<sup>79</sup>

77 Mit Rosanvallon kann auf die unterschiedlichen Begründungsprinzipien von Wahl und Repräsentation verwiesen werden. Eben weil Repräsentanten nicht gewählt werden, keine Verpflichtungen gegenüber Wählern, keinen politischen Auftrag usw. hätten, könnten sie neutral sein. Rosanvallon (2010, S. 108 – 130, weiterführend bis S. 150) verdeutlicht dies anhand eines historisch-vergleichenden Blicks auf die Rekrutierungsmechanismen unabhängiger Behörden. Siehe auch Crouchs (2013) Konzeption der Post-Demokratie.

78 Nach von Arnim (GUG, S. 150, Anm. 21) können wir von einer *pluralistischen Harmonielehre* sprechen.  
79 Eisfeld (1972, S. 84f.) kritisiert das Fehlen der Begründung der Demokratiekonformität der Interessenkonkurrenz des Pluralismus. Er wirft Fraenkel vor, durch widersprechende Aussagen die Theorie des Pluralismus zumindest nicht erhellt zu haben. So konzipiere dieser Interessenvertretungen als frei und lebendig, zugleich benötigen Verbände Disziplin und Dominanz.

### 1.3 Instanzen und Mechanismen der Integration – Über Kontexte, Koordination und kollektive Identität

Auch wenn Fraenkels Konzeption durch das Bestreben gekennzeichnet ist, antezedente Annahmen *kollektiver Identität* auszuschließen und sie als potentiell heteronom wie unzeitgemäß gemessen an den Erfordernissen des modernen Pluralismus darzustellen, so geht auch er von einer geteilten Basis von Werten aus, die er innerhalb verschiedener Perspektiven einführt. Eine Übersicht bietet das folgende längere Zitat:

»Eine jede pluralistische Demokratie geht davon aus, daß, um funktionieren zu können, sie nicht nur Verfahrensvorschriften und Spielregeln des fair play, sondern auch eines allgemein anerkannten Wertkodex bedarf, der ein Minimum abstrakter regulativer Ideen generellen Charakters enthalten muß, sie glaubt jedoch nicht, daß in politisch relevanten Fällen diese regulativen Ideen ausreichend konkret und genügend substantiiert zu sein vermögen, um für die Lösung aktueller politischer Probleme unmittelbar verwendungsfähig zu sein. Der Pluralismus beruht vielmehr auf der Hypothese, in einer differenzierten Gesellschaft könne im Bereich der Politik das Gemeinwohl lediglich a posteriori als das Ergebnis eines delikaten Prozesses der divergierenden Ideen und Interessen der Gruppen und Parteien erreicht werden, stets vorausgesetzt, um dies der Klarheit wegen zu wiederholen, daß bei deren Zusammen- und Widerspiel die generell akzeptierten, mehr oder weniger abstrakten regulativen Ideen sozialen Verhaltens respektiert und die rechtlich normierten Verfahrensvorschriften und die gesellschaftlich sanktionierten Regeln eines fair play ausreichend beachtet werden. Die pluralistische Theorie des Gemeinwohls bestreitet keineswegs, daß es weite Gebiete des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens gibt, über deren Ordnung ein consensus omnium vorliegt; ja sie betont mit Nachdruck, daß auf Dauer ein Staat nicht lebensfähig ist, in dem weder über ein Minimum fundamentaler, noch über zahlreiche detaillierte Fragen der Wirtschaft, Gesellschaft und Politik eine weitgehende Übereinstimmung besteht.« (PaS, S. 300f.)

Fraenkel verweist auf drei *Konsensfiguren* (die Regeln des *fair play*, der *Wertkodex* und der *consensus omnium*), die jeweils einen bestimmten Typ der Integration darstellen und denen wir uns getrennt annehmen wollen, obgleich sie aufeinander verwiesen bleiben und eine strikte Trennung unsachgemäß bleibt. Fraenkels konzeptionelle Trennung in die zwei Sektoren werden wir innerhalb der Diskussion des *consensus omnium* aufgreifen.

#### 1.3.1 Der consensus omnium – Zwischen Ein- und Zwietracht

Fraenkel unterscheidet einen *nicht-kontroversen* von einem *kontroversen* Sektor, wobei sich innerhalb des *unkontroversen Sektors* der *consensus omnium* bilde. Dieser sei weder fixierbar oder detailliert, noch könne aus ihm ein politisches Programm abgelesen werden.<sup>80</sup> Gleichwohl umfasse der *consensus omnium* soziale, kulturelle und ökonomische Inhalte,

---

80 Das Verhältnisses von *kontroversen* und *nicht-kontroversen Sektor* bleibt uneindeutig, so Massing (IUK, S. 119f.): Einmal bestimme Fraenkel die Trennung als fließend und entsprechend des aktuellen Gemeinschaftsbewusstseins, ein anderes Mal fasse er die Werte als generell, der Öffentlichkeit und möglicher Kritik entzogen.

so wenig greifbar diese auch seien: »Der im nicht-kontroversen Sektor in Erscheinung tretende *consensus omnium* ist das natürliche Produkt historischer, gesellschaftlicher und ideologischer Kräfte. Die im kontroversen Sektor in Erscheinung tretenden einheitlichen Majoritäts- und Minoritätswillen sind ein Kunstprodukt der Politik.« (UBP, S. 141f.) Der Typ des Konsenses unterscheidet sich anhand seiner Umgebung: Im nicht-kontroversen Sektor markiert er eine gewachsene *Übereinstimmung*, einen gegebenen Ausgleich verschiedener sozialer Kräfte. Innerhalb des kontroversen Sektors vermag es diese Formation nicht mehr, eine Einheit zu stiften, ist doch diese Sphäre von Spannungen und Antagonismen durchzogen, die jede Einheit zerreiben. Das Fundament des Gemeinsamen muss sich folglich umstellen und reduziert sich nun auf ein geteiltes Reglement und basale Normen. Der Anspruch ist nun nicht mehr die Bereitstellung eines Ausgleichs, sondern die Stabilisierung des Ausgleichs selbst. Im Unkontroversen kann eine *Übereinstimmung* angenommen werden, wegen der kontroversen Züge einer *Übereinkunft* zeigt. In beiden Fällen können wir mit Härtlich von einem eher materiellen Konsens sprechen, obgleich die Verortung zwischen Ordnungs-, Verfahrens- und Wertkonsens uneindeutig ausfällt.<sup>81</sup> Wenn Fraenkel den Konsens im nicht-kontroversen Sektor als die höchste Integrationsstufe einer Gesellschaft auszeichnet, fasst er im Unterschied zu Easton, der die basalste Integration in der politischen Gemeinschaft ansetzte, einen geteilten Kontext als Konstituens der kollektiven Verbindung. Wo Easton also die Bindungskräfte kommuner Kooperation betont, streicht Fraenkel die integrativen Potentiale gegebener Bezüge heraus. Beide Formen des Konsenses verortet Fraenkel am Grund der Sektoren, beide stützen die jeweilige Ordnung und Funktion des Sektors. Ebenso entziehen sich beide Konsense einer Fixierung und ihrer Politisierung: Nur im Entzug vermögen sie es, das Eine, das Einige und die Einheit zu stiften und den Dissens zu koordinieren.

Fraenkels Abwendung von Annahmen kollektiver Identität scheint an eine Grenze gelangt zu sein, nimmt er doch gewachsene Harmonien von Kräfteverhältnissen und geteilte Bezüge einer bestimmten Geschichte, Gesellschaft und Ideologie in Anspruch, die, wie unkonkret sie auch immer seien, als ein *Fundus* dienen sollen. Der *consensus omnium* markiert demnach eine Form der *Übereinstimmung*: Er bezeichnet eine kohäsive und integrierende Ebene der Gesellschaft, die dem dem Konflikt entzogen ist. Gleichwohl ist es für Fraenkel nicht ohne Komplikationen, diesen antezedenten Konsens mit seinem pluralistischen Grundimpetus zu vermitteln. Um die Auswirkungen auf den Pluralismus zu minimieren, will Fraenkel die *Übereinstimmung* auf dessen regulative Implikationen beschränken:

»Die Konsenstheorie beruht auf der doppelten Hypothese: 1) daß es keinen Volkswillen geben kann, der allumfassend und daher ausreichend konkret ist, um (nicht nur in

81 »Dieser normative Grundkonsensus, der nicht außerhalb der anthropologisch ausgewiesenen Interessenorientierung des Menschen gedacht werden darf, soll nicht nur durch die Begründung von Gemeinsamkeiten des Wollens in den Grundprinzipien menschlichen Zusammenlebens und durch die rationale, d.h. vernünftige Regelung des pluralistischen Prozesses eine zutiefst gespaltene Gesellschaft verhindern, sondern er soll auch als explizite Wertprämisse, und das ist seine eigentliche normative Funktion, übergreifende soziale Gerechtigkeitsansprüche erfüllen. Das heißt, er soll, über den empirischen, pluralistischen Prozeß der Interessenwahrnehmung hinausweisend, lebenspraktische Sinnbezüge konstituieren und so pluralistische Theorie und pluralistische Praxis erst legitimieren.« (IUK, 21f.)



Ausnahmefällen) unmittelbar zur Grundlage von politischen Entscheidungen dienen zu können, 2) daß es jedoch einen einheitlichen Volkswillen geben kann und nachweisbar gibt, der sich auf Wertvorstellungen erstreckt, die fundamental bedeutsam und ausreichend abstrakt sind, um bei der Fällung politischer Entscheidungen als regulative Prinzipien verwandt werden zu können.« (SmD, S. 333)

Der *Konsens* bleibt unbestimmt und einem direkten Einfluss entzogen, weder kann er selbst gestalten noch auf ihn zugegriffen werden; und doch ist er belastbar sowie, wie Fraenkel mehrfach ausdrücklich betont, *wirklich* und belegbar vorhanden.<sup>82</sup> Fraenkel weist also bestimmten Werten eine konstitutive Funktion bei der Koordination politischer Verfahren und Verhandlungen zu. Die Werte selbst wären im Normalfall kein Teil der Verhandlung, nur so könnten sie den Streit ordnen und strukturieren.<sup>83</sup> Dementsprechend lässt der Hinweis auf die Abstraktheit verstehen: Nur wenn die Werte uneindeutig und unkonkret seien, können sie sich dem Sog politischer Konfrontationen entziehen. Bieten sie indes Angriffsflächen (ideologische Elemente, konkrete Partikularismen etc.), geht den Werten zusammen mit der postulierten Neutralität auch jedes Ordnungspotential verloren.<sup>84</sup> Die Vagheit der Werte dient demnach der Minimierung des Konfliktpotentials, gleichsam muss diese Konzeption Konsequenzen auf die Integrationsleistung haben. Der Verweis auf die koordinierenden geteilten Werte und Prinzipien richtet sich auf den *Konsens* im *kontroversen Sektor*. Ebenso ist aber auch jeder direkte Zugang zum *nicht-kontroversen Sektor* verschlossen: Die kollektive *Übereinstimmung* über zentrale Fragen der Sozial- und Wirtschaftsordnung entstammt keinem öffentlichen Votum, keiner Verhandlung oder Abstimmung. (Vgl. PaS, S. 300f.) Vielmehr ist sie eine prekären und permanenten Verschiebungen unterworfenen, latente

- 
- 82 Massing (IUK, S. 28) verweist auf das Dilemma des Neopluralismus bei der Bestimmung des *Konsenses*: Bleibt er formal, wird er als leer und unwirksam kritisiert, wird inhaltlich gefüllt, erscheint er Kritikern als heteronom und Institution der Hegemonie. Weiter plädiert Massing (IUK, S. 129f. u. S. 136f.) in seiner Annäherung an Fraenkel für eine Differenzierung des *Konsenses*: Einem *empirisch-normativen Konsens* mit zwei Untertypen stellt er einen normativen *Minimalkonsens* entgegen, der eine ist Ausdruck konkreter gesellschaftlicher Prozesse wie Schulbildung und Kultur, der andere entsteht durch diskursive Versicherung normativer Prinzipien und regulativer Ideen. Der *Minimalkonsens*, so gibt Massing (IUK, S. 137) zu bedenken, sei in der Pluralismustheorie nur angedeutet, nicht aber ausgeführt. Dieser *Minimalkonsens* soll einerseits als integrative Ordnungsgarantie des *nicht-kontroversen Sektors* verstanden werden, andererseits als Sinnstiftung, also als Legitimations-scharnier zwischen Individuum und Ordnung. (Vgl. IUK, S. 180) Die objektiv-neutrale Bestimmung der Sprache als kommunikativer Vernunft, die Prinzipien in idealen Sprechsituationen als universell-geltende auszuzeichnen vermag – allerdings nie abschließend – bildet das Fundament der Argumentation Massings (IUK, S. 222 – 232) und gleichsam Fokus kritischen Nachfragens, dem wir uns an diesem Punkt aber nicht widmen können. Verwiesen sei noch auf unsere Einlassungen zu Habermas.
- 83 Auch wenn es Fraenkel vordergründig fern liegt, den Bereich der Werte inhaltlich bestimmt aufzufassen, stehen wir an dieser Stelle vor einer theorieinternen Problemstellung: Bestimmte Werte, auch wenn sie in einem bestimmten Grade allgemein sind, beeinflussen den Volkswillen in seinem Charakter und den Bedingungen und Möglichkeiten seines Zustandekommens. Der aposteriorische Gemeinwillen hat demnach apriorische Konstanten. Wir hatten oben darauf verwiesen.
- 84 Auch bei Easton merken wir an, dass Regeln, sofern sie selbst in Frage stünden, ihre ordnende Kraft verlören.

Formation politischer, sozialer und geschichtlicher Ausbildungsprozesse sinnräumlicher Ordnung. In beiden Sektoren versteht Fraenkel den *Konsens* als hintergründiges und strukturierendes Fundament, das zwar durchaus kontingent und beeinflussbar ist, sich eines direkten Zugangs aber verschließt. Das Konsensuale wird demnach von Innen und von außen permanent bedroht, wobei das Eine eher im *nicht-kontroversen*, das Andere im *kontroversen Sektor* angesiedelt scheint: Seine Integrität wird im Inneren von seiner eigenen Pluralität gefährdet, den vielen Kräfte, die obwalten und um Einfluss ringen. Von außen wird der *Konsens* beständig in das Feld des Streits gezogen: Nicht nur sollten die Hegemonie versuchen, ihn zu verformen, auch die Gegenkräfte sollten ihn verinstrumentalisieren und ihn als Mittel der Hegemonie darstellen. Um diesen Angriffen entgegenzuwirken drang Fraenkel auf die notwendige Ambiguität der konsensualen Bestimmungen. Zugleich steht Fraenkel vor dem Problem, wie sich die Formation, die dem *nicht-kontroversen Sektor* zugrunde liegt, über konkrete Prozesse bildet, mithin an diese gebunden bleibt, und zugleich als gemeinsame Ordnung Neutralität beanspruchen kann.<sup>85</sup> Das Gemeinsame leitet sich zum Einen über Neutralität und den Entzug vom Besonderen her, zum Anderen über ein natürliches Gleichgewicht in der konkreten Situation.<sup>86</sup>

\*

Fraenkel weist den beiden Sektoren die spezifische Funktion im Pluralismus zu, sie könnten die Spannung zwischen dem partikularen und dem kollektiven Horizont konstruktiv auffangen. Einerseits muss es um die Ermöglichung des Streits und seinen Ausgleich gehen, andererseits um die Beachtung und Geltung des Gemeinwohls. (Vgl. SmD, S. 354) Die Gruppen müssten für ihre Partikularismen eintreten und ihre Differenzen einsehen und bekunden, und seien zugleich dem Bemühen um das aposteriorische Gemeinwohl verpflichtet, dessen Einholung<sup>87</sup> von drei Punkten abhängt:

»1. über den im kontroversen Sektor des politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und geistigen Lebens der Nation in Erscheinung tretenden Differenzierungen die Existenz eines für jede funktionierende Demokratie unentbehrlichen nicht-kontroversen Sektors anerkannt und gefördert wird, in dessen Bereich ein consensus omnium besteht; 2. in diesen nicht-kontroversen Sektor die verfassungsrechtlich, gesetzlich und konventionell normierten Verfahrens- und Spielregeln (einschließlich der Gebote des Fair play) eingeschlossen sind, die den Prozeß der politischen Willensbildung unverbrüchlich zu regeln berufen sind ; 3. ein aus abstrakten Prinzipien abge-

85 Fraenkels Bestimmung der Werte als regulative Ideen beinhaltet ebenso eine Bewegung, welche sich der Vereinheitlichung, der Bestimmung, der Konkretion, entzieht. Die kollektive Verbindlichkeit bedingt einen reinen, leeren Grund: Die Auflösungstendenzen jeglicher Bestimmungen und Entscheidungen kann sie nur entkräften, wenn sie sich selbst dem Pluralismus überantwortet und den Konflikt nur einrahmt, nicht lenkt.

86 Wie schon angemerkt, versucht Massing diese Spannung bei der Bestimmung der geteilten Basis des *consensus* zwischen einer Begründung im Abstrakten und einer im Gegebenen durch Trennung in zwei *Konsense*, den *empirisch-normativen Konsens* und den normativen *Minimalkonsens*, zu lösen.

87 Zudem verweist Fraenkel auf eine *Verwendung dialektischer Methoden*, um ein aposteriorisches Gemeinwohl zu erzeugen. Welche diese nun sind, bleibt allerdings offen.

leiteter Wertkodex generell akzeptiert wird, der nicht ausreichend konkret ist, um als Aktionsprogramm politischen Handelns dienen zu können, der jedoch ausreichend detailliert sein muß, um verhindern zu können, daß die von den Parteien und Gruppen ausgehandelten Kompromisse in offenen Widerspruch zu dem moralischen Gewissen und gesamtpolitischen Verantwortungsbewußtsein der Nation geraten.« (SmD, S. 354)

Diese Relation von *Dissens* und *Konsens* soll beide nicht nur jeweils ermöglichen, sondern sie in einem konstruktiven Bezug arrangieren. Weder darf das *Eine* die Vielfalt unterdrücken noch der Konflikt das Geteilte zersetzen. So kommen der Nation integrative und kohäsive Potentiale zu, und gleichsam ist die sie selbst kein homogenes *Eines*. Dennoch bleibt fraglich, welche Einheit Fraenkel mit der Nation markiert und wie diese moralische Bindungen des Gewissens und der Verantwortung zu entwickeln vermag.<sup>88</sup> Jedenfalls bestimmt Fraenkel die Nation hier im Sinne der Formation verschiedener Kräfte, die dem *consensus omnium* zugrunde liegt.<sup>89</sup> Dieser nationalen Einheit ist auch der Wertkodex verpflichtet, der den politische Handelnden dementsprechende Leitlinien vorschreibt und die zugelassenen und vertretbaren Positionen und Akteure bereithält.<sup>90</sup> Somit sollten alle zugelassenen politischen Positionen in der Akzeptanz der grundlegenden Ausrichtung *übereinstimmen*.<sup>91</sup>

Auffällig ist eine Umstellung: Hob der *Konsens* bislang auf eine kontextuelle Integration ab, also auf die geteilte Einbindung, bindet Fraenkel nun das Gemeinsame an eine intentionale Zustimmung. Eine Bestimmung als hintergründige, unspezifische und gegebene Struktur steht einer reflektierten, dezidierten Setzung gegenüber. Fraenkels Anspruch, die heterogenen Gruppierungen des Pluralismus sollten den *nicht-kontroversen Sektor* bejahen und fördern, ist ebenso problematisch: Warum sollten partikulare Interessengruppen für die Achtung des Geteilten eintreten, warum sollte das Gemeinsame in die Öffentlichkeit, in das öffentliche Bewusstsein gezogen werden? Wie sollten ein gewachsenes Gefüge oder eine abstrakte Idee in der gemeinsamen *Übereinkunft gefördert* werden? Warum sollte die Grundlage der Entpolitisierung der Bestätigung partikularer Kräfte überantwortet werden? Wenn dem Konflikt notwendig eine Ebene der Einvernahme, der *Übereinstimmung*, vorausliegt, ist es unmöglich, diese Ebene wiederum dem Konflikt auszusetzen, ohne dabei seine Bindungspotentiale zu verlieren. Wenn Fraenkel mit Hilfe des Gemeinwohls wiederum eine Entschärfung des Konflikts zu begründen beabsichtigt und eine Verpflichtung auf kollektive Werte und Normen einführt, dann bezieht er sich auf einen Kontext einer anderen Ebene. Der *consensus omnium* bedarf keine Zustimmung, er selbst prägt deren Grenzen und Möglichkeiten.

88 Der Nationsbegriff kann allerdings nicht reibungslos in eine, wenn auch gebrochene, Oppositionsbeziehung zum Pluralismus gebracht werden, ist seine konzeptionelle Position doch eine grundsätzlich andere. Letztlich kommt der Nation in Fraenkels Denken keine zentrale Stellung oder Bedeutung zu.

89 Offenkundig steht diese harmonische, gewachsene Komponente mit dem formalen Grundcharakter pluralistischen Denkens in Widerspruch (Vgl. Hättich 1991, S. 65)

90 Der Ausschluss von Themen äußert sich nicht in offenen Verböten, sondern in fehlender öffentlicher Problematisierung, ausbleibender Resonanz und ähnlichem.

91 Dieser Ansatz steht Rawls' Konzept des *überlappenden Konsenses* recht nahe.

Das *kollektive Gedächtnis* einer *Nation* bilde das Konstituens und den Rahmen des *consensus omnium*.<sup>92</sup> Die nationale *Identität* entstehe aus den vagen Annahmen des Gemeinsamen, Gewissen und Unhinterfragbaren eines entpolitisierten *Fundus*.<sup>93</sup> Der Auflösung dieser integrativen Kontexte durch partikuläre Zersetzung und Politisierung begegnete Fraenkel, wie wir sahen, mit der Betonung des diffusen Charakters, der Positionierung im Hintergrund und einer Verlagerung ins Prozedurale. Die Abhängigkeit von der Zustimmung durch die partikulären Kräfte konterkariert diese Versuche.<sup>94</sup> Die Formationen im Entzug und im Bezug lassen sich nur schwerlich vermitteln. Ebenso problematisch ist die Annahme Fraenkels, den Pluralismus konstitutiv einzubinden, gleichsam aber sein destabilisierendes Potential außer Acht zu lassen: Wenn er die gemeinsame Ordnung an die Zustimmung partikuläre Kräfte bindet und somit die Bestimmung des *Kontroversen* selbst in die politische Auseinandersetzung zieht, dann scheint eine Beschränkung auf die integrativen Aspekte der *Übereinstimmung* und Koordination dem Pluralismus kaum gerecht zu werden. Den emanzipativen, kritischen und autonomen Potentialen sozialer Gruppen begegnet Fraenkel mit einem Verweis auf ein *nationales Gewissen und Verantwortlichkeit* und versucht sie dem Geteilten zu verpflichten. Die Frage ist, und diese müssen sich prinzipiell alle hier vorgestellten Theorien stellen: Wie mit dem Störfeuer politisch-sozialer Kräfte umgehen? Wie das einbegreifen, welches sich der Ordnung entzieht und als Ausdruck der Fremdbestimmung ablehnt. Fraenkels Appellation an ein geteiltes Nationalverständnis, eine *Wir*-Konkretisierung im Unspezifischen, kann nur die Kräfte einholen, die die gegebene Ordnung akzeptieren, die *mitspielen*<sup>95</sup> wollen. Kurzum überträgt Fraenkel den Pluralismus auf einen konstitutiven Bereich und muss ihn zugleich essentiell beschneiden. Die Inanspruchnahme einer Qualität des Konformismus dient dabei der Versicherung der Integrität, zugleich reibt sie sich an Grundmotiven des Pluralismus.

\*

Mit dem *kontroversen Sektor* versucht Fraenkel, die freie Austragung von Differenzen mit der Kompromissfindung zu vermitteln: Dem produktiven Streit liegen Einverständnisse über den Wertkodex, über die Verfahrensregeln und über die Beteiligten zuvor.

- 
- 92 »Der nicht-kontroverse Sektor, dessen Existenz sich unschwer empirisch nachweisen läßt, beruht auf einer im Kollektivbewußtsein – und vor allem im kollektiven Unterbewußtsein – wirksamen Tradition, die bewirkt, daß zahlreiche Fakten, Verhaltensweisen, Beurteilungsmaßstäbe, Institutionen und soziale Gebilde als selbstverständlich hingenommen werden, obwohl sie vormals heiß umstritten gewesen sein mögen und in anderen Ländern heute noch umstritten sind.« (SmD, S. 354f.) In anderen Worten geht es um die Bildung und Geltung des Unverfügbaren, des Selbstverständlichen und Gewissen. Das Konstituens des Geteilten ist die Streitlosigkeit, der *Dissens* geht dem *Konsens* ebenso wie das *Viele* dem *Einen* voran. Ein Verzicht auf dieses Primat könnte eine Erweiterung der Perspektive erlauben und einen Zugang auf andere integrative Strukturen wie Kommunikation eröffnen.
- 93 Entpolitisierung soll hier nicht so verstanden werden, als dass dem Entpolitisierten die Qualität des Politischen entzogen sei. Auch wenn demnach über das Für und Wider von Wahlen nicht gestritten werden kann oder darf, so spricht dies der Wahl selbst keinesfalls die politische Bedeutung ab. Entpolitisiert meint hier der politischen Auseinandersetzung enthoben.
- 94 Der entscheidende Punkt ist die Selbstreflexivität der Kooperationsgemeinschaft.
- 95 Verweis auf Spielregeln, Verfahren und einen geteilten Bezugsraum.

(Vgl. DöM, S. 248) Wenn diese Sicherungen getroffen sind, ist der Streit der Gruppen und Interessenvertreter in seinen destabilisierenden Auswirkungen weitestgehend eingehgt.<sup>96</sup> Im Gegensatz zum *nicht-kontroversen Sektor* kommt es auf dem Gebiet des *kontroversen Sektors* zu Konflikten, hier wird gestritten, diskutiert und sondiert. Nach Fraenkel ist es das Optimum, wenn Regierung und Opposition die Diskutanten sind, die dann in Verhandlungen und mit Kompromissen zu Lösungen kommen. Die Opposition soll der Differenz Ausdruck verleihen, dem einen Gegenentwurf, der in der Ordnung verbleibt. Gleichsam ist diese Gegenbewegung schon immer gebunden und Teil des politischen Systems.<sup>97</sup> Die Opposition steht auf demselben Grund wie die Regierung, ihre Aufgabe ist die Konzeption und Artikulation einer Gegenmeinung zur Regierungspolitik. (Vgl. SmD, S. 336) Auch der Wettbewerb des *kontroversen Sektors* wird durch Vorgaben eingehgt, wobei die Bezugsgrößen, so das moralische Bewusstsein wie die Verantwortlichkeit der Nation, noch ausweisungsbedürftig bleiben. Nach Fraenkel ist keine Instanz berechtigt, für alle zu bestimmen, was die Nation nun sei, dennoch wären alle Mitglieder *einer* Nation in einem weichen, weniger bestimmten Modell dieser integriert.

Gleichwohl ist auch dem *nicht-kontroversen Sektor* ein politisches Potential nicht gänzlich fremd. In diesem Sektor werde abseits der Polarität von Interessen eine *Alltagspolitik* betrieben.<sup>98</sup> Hier seien die Normen verbindlicher und anerkannter, die Auseinandersetzungen weniger scharf, die Problemstellungen überschaubarer, simpler usw. Diesen Bereich rezipiere die Bevölkerung kaum, nur in Ausnahmefällen gelange er in den Fokus der Öffentlichkeit. Auch in Bezug auf den Gemeinwillen arbeitet Fraenkel den *Alltagscharakter* des Politischen im *nicht-kontroversen Sektor* heraus:

»Im nicht-kontroversen Sektor des Gemeinwesens betätigt sich der Gemeinwille in der Regel unterhalb der kollektiven Bewußtseinsschwelle, die er nur überschreitet, wenn er herausgefordert wird. Solange dies nicht geschieht, bedient er sich feststehender administrativer Routinen und gesellschaftlicher Usancen, die dem breiten Publikum so selbstverständlich und gleichgültig sind, daß es sich über ihre Anwendung keine Gedanken macht und keine Meinung bildet.« (DöM, S. 254)

Zwischen Administration und Politik gilt es, zu differenzieren und ihre Eigenständigkeit zu beachten. Daneben ist die Frage, was eigentlich Alltagspraxis von Politik meint und an welcher Stelle sie wirksam werden muss. Es muss wohl auch an dieser Stelle immer der politisierte Raum mit im Blick bleiben: Auch Fraenkel betont, dass neben der gleichmütigen Rezeption des Alltäglichen eine interessengeleitete politische Teilhabe gewährleistet sein muss.

96 Auch das moralische Bewusstsein wie die Verantwortlichkeit gegenüber der Nation ordneten den Konflikt. Nach Fraenkel ist keine Instanz berechtigt, für alle zu bestimmen, was die Nation nun sei, dennoch wären alle Mitglieder *einer* Nation in einem weichen, weniger bestimmten Ausformungen der Nation integriert. Die Nation bildet sich nicht durch Vorbestimmungen, sondern meint den Ausgleich von Kräfteverhältnissen, wie wir oben sahen.

97 Siehe auch den *Agonismus* Mouffes.

98 Das Alltagsgeschäft der Politik sei einerseits der Bereich des geronnen Gemeinwillens, andererseits ist es das Betätigungsfeld der *einfachen* Betroffenen. (Vgl. PaS, S. 301)

Der *nicht-kontroverse* Sektor wird von Fraenkel als Stabilitätsgarant beschrieben, zugelassene Veränderungen bzw. Wandlungen dieses Sektors müssen gleichsam langsam und sensibel vorgehen. Um die politische Kittfunktion des *unkontroversen Sektors* herauszustellen, verweist Fraenkel auf Dahl und zitiert: »Was dem politischen Geplänkel vorausgeht, was ihm zugrunde liegt, was es umschließt, begrenzt und bedingt, das ist der Konsensus über die Grundlagen des eigentlich »Politischen«, der im allgemeinen in einer jeden Gesellschaft bei der überwiegend großen Mehrheit all derer besteht, die politisch aktiv hervortreten.«<sup>99</sup> (DöM, S. 249, Zitat von Dahl) Dieser verweise auch darauf, dass in Folge der Entpolitisierung<sup>100</sup> die Komplexität der Debatten im *kontroversen Sektor* reduziert würde, da nur noch eine eingeschränkte Anzahl von Lösungen zur Verfügung stünde. Die Trennung der Sektoren, so Fraenkel, sei dabei nie als fixiert oder final zu betrachten. Sie befinde sich im Fluss, Entpolitisierungen können repolitisiert, bislang akute Fragen tabuisiert werden. Wer den *nicht-kontroversen Sektor* in Zweifel ziehe, müsse allerdings mit Widerstand der öffentlichen Meinung rechnen: Tabubrüche werden mit Exklusion aus dem politischen Raum geahndet. Dies sei aber keine Sichtbarwerdung der sonst verborgenen öffentlichen Meinung, so Fraenkel (DöM, S. 254f.), sondern schlicht die Äußerung von durch den Status quo begünstigten Partikularwillen.<sup>101</sup> Eine Gefährdung der Stabilität träte ein, wenn die Routinen im *nicht-kontroversen* Bereich und die kollektiven Grundprinzipien auseinanderdrifteten. Der Gleichmut der Menschen gegenüber dem Alltäglichen werde über eine Responsivitätsforderung aufgeweicht. Würde dieser Entwicklung nicht begegnet, könnte das Publikum ein Ohr für radikale Alternativen öffnen. Daraus würde dann folgen, dass sich der *kontroverse Sektor* ausweitet und ein oder mehrere Partikularwillen eine konsolidierte öffentliche Meinung begründen sowie einen, wenn auch nur derivativen, Gemeinwillen festigen.<sup>102</sup> (Vgl. DöM, S. 255) Mithin würden auch destabilisierende Ein-

- 
- 99 Nach Schmidt hat die Pluralismusauslegung Fraenkels eine etatistische Tendenz: »Von der stärkeren Neigung zum Staat zeugt allein schon Fraenkels definitiver Erstzugriff auf die pluralistische Demokratie. Dahl definiert sie über Partizipation und offene, freie Willensbildung.« (Schmidt 2008a, S. 217) Nach Fraenkel sei der Pluralismus eher ein Ausdruck der staatlichen Ordnung und Verfassung. »Dieses Staatsgebilde unterscheidet sich von anderen Staatsverfassungen grundlegend: durch die Pluralität, die Legitimierungsweise der Herrschaft, die Struktur der Gesellschaft und des Regierungssystems sowie den Vorrang des Rechtsstaates.« (Ebd.)
- 100 Fraenkel weist dem *nicht-kontroversen Sektor* einen sogenannten genuine Gemeinwillen zu. Ein derivativer Gemeinwillen hingegen meint Konflikte, die zwar als solche noch bewusst sind, aber nicht mehr akut werden. Die öffentliche Meinung ist noch nicht so stark im *nicht-kontroversen* Bereich situiert, sie könne schnell in Konflikte umschlagen. (Vgl. DöM, S. 250)
- 101 Fraenkel entzieht sich an dieser Stelle wiederum Verallgemeinerungstendenzen, wobei er selbst schon diesen Ausschlussmechanismus konzeptionell eingearbeitet hat. Ohne eine festgeschriebene Einheit brauche es nur eine Bewertung ex negativo, um Versuche, Entpolitisiertes zu politisieren, zu sanktionieren: Mit Mouffe können wir fragen, wann Äußerungen partikularer Gruppen zu einer *Gegen-Hegemonie* werden. Wie viele Stimmen braucht es, um einen Streit zuzulassen und nicht als Verstoß gegen die Verfahrensregeln wahrzunehmen? Wer bestimmt die natürliche Gewachsenheit der Kräfte? (Siehe oben)
- 102 »Wenn im folgenden unter Demokratie ein Regierungssystem verstanden wird, das auf der Annahme beruht, die Förderung des Gemeinwohls sei am besten zu erreichen, wenn allen Bürgern des Gemeinwesens eine gleiche und optimale (sei es mittelbare, sei es unmittelbare) Mitwirkung bei der Bildung des Gemeinwillens gewährleistet wird, spitzt sich unser Thema auf die Frage zu, ob und inwieweit die öffentliche Meinung das geeignete Mittel darstellt, um dieses Ziel zu erreichen.« (DöM, S. 232)

flüsse wieder – notwendigerweise – zu stabilen Verhältnissen führen, wobei die neue Einheit keinesfalls vorhersehbar oder planbar sei.

### 1.3.2 Der Wertkodex – Über die gemeinsamen Prinzipien

Der Wertkodex soll als Leitlinie *politischen Handelns* und dessen Ausrichtung am Gemeinwohl dienen.<sup>103</sup> Ebenso bindet er politische Entscheidungen und Kompromisse an das *moralische Gewissen* und das *gesamtpolitische Verantwortungsbewußtsein der Nation*. (Vgl. SmD, S. 354). Der Wertkodex ist dabei Ausdruck einer kollektiven Grundhaltung und beinhaltet verbindende wie verbindliche Prinzipien. Derart stiftet und versichert er eine gewisse Einheit und Einigkeit und prägt grundlegende Strukturen der politischen Ordnung.

- »Diese Kritik und Kontrolle [ggü. der staatlichen Hoheitsgewalt Seitens der Öffentlichkeit – TB] wird unter Verwendung von Wertmaßstäben geführt, die generell als gültig anerkannt werden. Der generell als gültig akzeptierte Wertkodex schließt ein:
- a) Die Anerkennung der Volkssouveränität als Legitimitätsgrundlage der bestehenden Verfassungsordnung.
  - b) Die Unterwerfung unter das Prinzip der Mehrheitsentscheidung.
  - c) Die Respektierung des Prinzips der Gleichheit vor dem Gesetz.
  - d) Die Geltung der traditionellen fundamentalen Freiheitsrechte.
  - e) Die unverbrüchliche Anwendung der Prinzipien der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Unparteilichkeit der Justiz.
  - f) Die Handhabung der Gebote der Fairneß bei der Verwendung der Spielregeln, die den Prozeß der politischen Willensbildung zu regeln bestimmt sind.« (SDÜ, S. 70)

Fraenkel konzipiert diesen *Wertkodex der Bundesrepublik* ohne einen kulturellen oder geschichtlichen Kontext und bleibt bei abstrakten Bezügen.<sup>104</sup> Bezüge dieser Art würden wieder ein Konfliktpotential einführen, das Fraenkel vermeiden will. Vielmehr geht es ihm um die Offenlegung allgemeiner Grundstrukturen, deren Geltung nicht in Frage steht und die die Politik grundlegend prägen. Wertkodexe gelten demnach nicht universell, vielmehr sind sie auf konkrete Gesellschaften bezogen. Wie die Festlegungen des *consensus omnium* auch muss der Wertkodex einerseits abstrakt und vage bleiben, andererseits aber ausreichend Anhaltspunkte, Leitlinien und Orientierungen bereitstellen, um seiner Funktion nachkommen zu können.<sup>105</sup> Die notwendige Offenheit steht wieder

103 »Die Anerkennung als legitim setzt voraus, daß sich die Verbände bzw. Verbandsführer am »Wertkodex«, an der Gemeinwohlidee orientieren.« (Schütt-Wetschky, IUS, S. 30; vgl. auch Detjen, NN).

104 Normative Kondensations- und Kohäsionspunkte kollektiver Identität wie die Westanbindung, die demokratische Grundordnung, das Wirtschaftswunder oder der verlorene Krieg usw. werden vermieden. Heer (2013) fasst das *Wirtschaftswunder* im Sinn des *Unverfügbaren* und Moment der kollektiven Selbsteutung. Mit Detjen (NN) ließe sich auf das Leitbild deutscher Selbstidentifikation der christlich-abendländisch-jüdische Denk- und Glaubenstradition verweisen, der nach diesem den Pluralismus auszurichten vermöge.

105 Der *Wertkodex* selbst zwar möglichst abstrakt, gleichsam kann er sich nicht seines Ursprungs aus einer konkreten Situation lösen: Als Ausdruck einer prekären Interessenformation ist der Wertkodex notwendig spezifisch, diskriminierend und kontingent. Wenn der Wertkodex nun die geltenden Prinzipien und Normen bestimmt, reproduziert und fixiert er die sozialen und politischen

um im Zusammenhang mit dem Risiko der Politisierung, die sich mit jeder Konkretion vergrößert. Zugleich beeinträchtigt die Offenheit die Bindungs- und Integrationspotentiale des Wertkodexes.

Jedes politische Gemeinwesen sei von der Existenz eines *Wertkodexes* abhängig.<sup>106</sup> Im ihm formiere sich eine grundlegende *Übereinstimmung* über politische Grundausrichtungen, womit sich seine Nähe zum *consensus omnium* verdeutlicht. Die Funktion von Werten und Normen sei für stabile Verhältnisse zentral, es brauche einen Kern *fester politischer Prinzipien* und *moralischer Wertmaßstäbe*, nur können »*Fragen der Alltagspolitik den Neigungen und Stimmungen der Wählerschaft zur Stellungnahme und Entscheidung überantwortet werden* [...]«.<sup>107</sup> (DöM, S. 247) Der *Wertkodex*, so unspezifisch er auch sei, müsse demnach ein geteiltes Fundament ausbilden und die Willensbildung sowie den Streit der Interessen entsprechend arrangieren und anleiten.<sup>108</sup> Die Ausbildung eines Rahmens ermögliche

---

Verhältnisse, aus denen er entstammt. So beansprucht Fraenkel, den jeweiligen Wertkodex empirisch ablesen zu können. Eine Kritik würde hierin einen vorgeblichen Objektivismus erkennen, der unrechtmäßig und verzerrend Einheiten konstruiert und Maßstäbe sowie Normen setzt, die er vermeintlich vorfindet. Fraenkel nimmt für sich in Anspruch, das Geteilte objektiv ausmachen zu können und damit politischen Akteuren sagen zu können, dass diese sich wider ihren eigenen Intentionen verhielten, eben weil sie Teil des Gemeinsamen seien, aber den allgemein geteilten Bereich verlassen hätten.

106 »*Im folgenden wird von der These ausgegangen, daß kein politisches Gemeinwesen lebensfähig ist, dessen Normensystem nicht auf einem generell als gültig anerkannten, mehr oder weniger abstrakten Wertkodex beruht, dessen Konkretisierung stets und von neuem durch Anpassung an die einem ständigen Wandel unterzogenen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Gegebenheiten zu erfolgen hat.*« (DöM, S. 246)

107 Fraenkel bezieht sich hier auf Berelson, den er auch wie folgt zitiert: »*Democratic theorists have pointed out what is often overlooked because too visible, namely, that an effective democracy must rest upon a body of political and moral consensus.*« (DöM, S. 247, im Original S. 110). Berelson (1959) selbst betont noch die Notwendigkeit, zwischen einer substantiellen und einer prozeduralen Dimension zu trennen.

108 Die politische Bildung ist nach Fraenkel, aber auch Easton, ein bedeutendes Aufklärungsinstrument für das politische Bewusstsein: Wie auch für Barber besteht in der Bildung für Fraenkel eine notwendige Bedingung des Gelingens politischer Ordnung wie Praxis. »*Politische Bildung darf sich aber auch der Aufgabe nicht entziehen, zu prüfen, ob die Erkenntnis, daß die gruppenmäßig differenzierte heterogene Gesellschaft ein nicht abzuleugnendes und zu beseitigendes historisches Faktum darstellt, erforderlich macht, die Kategorien des consensus omnium und des bonum commune aus der politischen Vorstellungswelt radikal zu eliminieren.*« (MGM, S. 267) Zwecks dessen sei nicht nur die Analyse des Ist-Zustandes, sondern auch eine Vision des *guten Staates* notwendig. Diese politische *Ethik*, wie sie Fraenkel vorschwebt, hat wohl den pluralistischen Staat als Leitbild und Vision, ist dieser doch allein dazu imstande, das Allgemeine und Partikulare zu verbinden. »*Politische Bildung muß verständlich machen, wie die in jeder heterogenen Gesellschaft inhärenten zentrifugalen Tendenzen durch freiwillige Anerkennung eines als allgemein verbindlich anerkannten Wertkodex in Schach gehalten werden können, eines Kodex, der nicht Verfahrens-, sondern auch Verhaltensnormen enthalten muß. Politische Bildung ist mit anderen Worten dazu berufen aufzuzeigen, wie in einer Gesellschaft, die sich ihres heterogenen Charakters voll bewußt ist, Demokratie möglich ist, ohne zur Zersetzung der staatlichen oder zur Unterdrückung der partiellen Gemeinschaften zu führen.*« (MGM, S. 268) Die Forderung nach Aufnahme der pluralistischen Demokratie in den Wertkodex führt ein Bürgerideal mit sich, wie es auch Rawls ausarbeitet. Die Zugkraft des Zusammenlebens, als politischer und sittlicher Einheit, als plurales Miteinander, widerspiegelt sich nicht im oben aufgeführten Wertkodex. Fraenkel fordert hier viel, denn notwendigerweise müsse ein pluralistisches System immer offenbleiben und Exklusionen strengstens vermeiden. »*Ein richtig verstandener Pluralismus ist sich der Tatsache bewußt, daß das Mit-*



die Verlässlichkeit von Politik, die Einhaltung grundlegender Vorgaben bedinge ihre Produktivität und Konstruktivität. Die integrale Ordnung des *Wertkodexes* setzt sich unterschiedlich um: Im *nicht-kontroversen Sektor* stiftet er eine geteilte Grundausrichtung; im *kontroversen Sektor* setzt er im Bezug auf diese Prinzipien die Regeln und Strukturen der Interessenkonfrontation. In beiden Sektoren geht es demnach um die Geltung gemeinsamer Prinzipien, einmal als diffuse gleichwohl materielle *Übereinstimmung*, das andere Mal als Reglement.

### 1.3.3 Die Fairness – Über Regeln, Verlässlichkeit und Vertrauen

Das Gebot der *Fairness* ist ein Teil der *Wertkodexes* und artikuliert einen normativen Anspruch an den Umgang mit den geltenden Regeln des politischen Wettbewerbs. Die *Fairness* verlangt von den Akteuren, die gemeinsamen Regeln zu beachten und nicht zum eigenen Vorteil zu missbrauchen, das Gegenüber als gleichwürdigen Mitspieler anzuerkennen und das Ergebnis des Wettkampfs als gerechtes Ergebnis anzunehmen. Ihr Anspruch geht über eine reine Befolgung von Regeln hinaus, indem sie eine individuelle Haltung bezeichnet, in der sich eine gegenseitige Achtung, Wertschätzung und Respekt zeitigt. Das Gegenüber ist nicht der Feind, sondern zugleich Gegner und Partner. Zudem ist der *Geist* des Spiels zu beachten, also die Wahrung des spielerischen Charakters des Wettkampfs: Ein unbedingter Siegeswille wie ein unangemessener Umgang mit Sieg oder Niederlage sind hier beispielhaft. Neben diesen Erwartungen an das Verhalten der Mitspieler muss auf die *Fairness* des Spiels selbst verwiesen werden: Diese nimmt eine genuine Qualität der politischen Ordnung in Anspruch, also die Gerechtigkeit, Ausgewogenheit und Sinnhaftigkeit des Wettkampfs. Der Wettstreit ist nur dann sinnvoll, wenn alle Beteiligten gewinnen können und keiner dem anderen überlegen ist, sondern sich ihre Fähigkeiten und Bedingungen vergleichen lassen bzw. eine bestimmte Leistung den Ausschlag bei der Entscheidung gibt.

Der Wettbewerb lässt eine Konkurrenz auf einem spezifischen, als solchen ausgewiesenen und speziellen Regeln unterworfenen Feld zu: Der *Dissens* und seine kompetitive Austragung sind nur dann konstruktiv, wenn die Konfrontation nicht über die *virtuelle* Situation im Spiel hinausgreift und seine Austragung im Reglement verbleibt. Zudem darf weder eine Partei noch der Wettbewerb den Eindruck vermitteln, die Fortdauer des Ringens, die Wiederholung des Spiels, wäre gefährdet. Die *Fairness* verweist einerseits auf die Einrichtung eines Bezugsraums, der durch sich durch das gegenseitige Vertrauen auf die Einhaltung der Regeln auszeichnet, und andererseits auf die Ausbildung einer Ordnung, die die radikalen Kräfte des Konflikts einhegt. Es geht also nicht nur um den Umgang miteinander, sondern zugleich um die Ermöglichung und Kontrolle der Kontestation. Die *Fairness* dient mithin der Einrichtung und Aufrechterhaltung kompetitiver Verhältnisse: Einerseits koordiniert sie die Beziehung und das Verhalten der Mitspieler, andererseits markiert sie konstitutive und performative Konditionen des Spiels. Zwar

---

*und Nebeneinander der Gruppen nur dann zur Begründung eines a posteriori-Gemeinwohls zu führen vermag, wenn die Spielregeln des politischen Wettbewerbs mit Fairneß gehandhabt werden, wenn die Rechtsnormen, die den politischen Willensbildungsprozeß regeln, unverbrüchlich eingehalten werden, und wenn die Grundprinzipien gesitteten menschlichen Zusammenlebens uneingeschränkt respektiert werden, die als regulative Idee den Anspruch auf universale Geltung zu erheben vermögen.*« (DöM, S. 247f.)

postuliert das Gebot der *Fairness* selbst keine Regeln, es setzt aber gewisse Maßstäbe für deren Ausgestaltung und Anwendung, die wiederum eine produktive Austragung des Konflikts ermöglichen.

Auch wenn das Gebot der *Fairness* prinzipiell auf vielen Feldern sozialer Interaktion anzutreffen ist, bezieht es Fraenkel vornehmlich auf den Kontext des Pluralismus.<sup>109</sup> Gerade weil der Pluralismus auf Annahmen vorausgehender *Übereinstimmung* verzichtet, bedarf es eines Ausweises der integrativen und kohäsiven Potentiale der prozeduralen Ordnung. Das Gebot der *Fairness* dient so verstanden als eine Absicherung der Spielregeln und des Spiels: Die Achtung der Regeln der Willensbildung und die gegenseitige Anerkennung und Rücksichtnahme der Mitspieler macht dabei den *Dissens* als politische Form erst möglich. Nur wenn die Kontrahenten in einer geregelten, verlässlichen und in gewisser Hinsicht vertraulichen Sphäre aufeinandertreffen, verbleibt der Konflikt innerhalb des Spiels, also der politischen Ordnung. Im politischen Modell des Neopluralismus stehen diese Regeln und Umgangsformen zugleich vor spezifischen Herausforderungen: Mit der Akzentuierung der Heterogenität und des *Dissenses* erschwert sich die Einrichtung eines Bereichs gegenseitigen Vertrauens. Die Prominenz des Konflikts und des Wettstreits um Einfluss bedarf einerseits der verlässlichen Geltung und Autorität der Regeln: Nur in der Gewissheit, dass sich alle an die Regeln halten, sie achten und nicht missbrauchen, können die radikalen Potentiale gesellschaftlich-politischer Antagonismen eingehegt werden. Andererseits bleibt die Durchsetzung des eigenen, partikularen Interesses das relevante Motiv der Akteure und reibt sich beständig an den Ansprüchen des Wertkodexes und der Erwartung der *Fairness*. Zudem ist dem Bereich der Politischen auch deswegen eine genuine Diffizilität eigen, weil in ihm kollektiv verbindliche Entscheidungen getroffen werden. Die Tragweite der Entscheidungen macht das Vertrauen einerseits prekärer, andererseits notwendiger. Das Vertrauen wird dabei ebenso den Regeln und ihrer Geltung wie der politischen Ordnung entgegengebracht, mithin ebenso dem Regime wie der *politischen Gemeinschaft* Eastons.<sup>110</sup>

Als eine Versicherung der politischen Ordnung lässt sich das Gebot der *Fairness* als Form der diffusen Unterstützung verstehen, die das Arrangement politischer Auseinandersetzung unterfüttert: Nur ein gewisses Level an gegenseitigem Vertrauen ermöglicht die Konstruktivität des Konflikts. Die *Fairness* bildet so verstanden die Voraussetzung der Akzeptanz politischer Strukturen der Mehrheitsentscheidung und Wahlen ebenso wie der Machtwechsel und der politischen Funktion der Opposition. Das Spiel lässt sich hier als der politische Wettbewerb begreifen, dessen Konfrontation notwendig virtuell

109 Maurer, Zahntechniker, Fußballspieler: Die Anforderung, sich innerhalb der gemeinsamen Regeln zu bewegen, sei es Redlichkeit und Pünktlichkeit, ein anderes Mitglied weder zu benachteiligen noch zu übervorteilen, sollte generell gelten.

110 Weder dürfen die Okkupanten von Machtpositionen ihre Autorität und Befugnis zum eigenen Vorteil ausnutzen noch darf der Wettstreit der Interessen eine Partei bevorteilen. Das Vertrauen meint mithin die Gewissheit, dass der Mitspieler ehrlich ist, sich an Zusagen hält und seine Niederlage akzeptiert – umgekehrt ist ebenso vorauszusetzen, dass der Gewinner seiner Position nicht ausnutzt. So zum Beispiel im Falle von Wahlwerbung: Eine Häufung medialer Auftritte der Regierungsmitglieder vor Wahlen, wodurch es zu einer Vermischung von Wahlwerbung und Regierungshandeln kommt, benachteiligt jene Parteien, denen eine solche Öffentlichkeit nicht zugänglich ist.

bleiben muss: Um die Fliehkräfte des Pluralismus zu vermeiden, muss der der Konflikt einerseits innerhalb der politischen Ordnung, seiner Verfahren und Regeln, verbleiben. Andererseits muss der Wettkampf Spiel bleiben, also unter anderem von jeder Partei gewonnen und immer wieder begonnen werden können. Das Gebot der *Fairness* dient Fraenkel als stabilisierender Faktor der politischen Ordnung des Pluralismus, indem es einerseits einen normativen Anspruch an den Einzelnen und seine Umgangsformen formuliert und andererseits konstitutive und performative Bedingungen des Spiels einholt.

## Fazit

Ernst Fraenkels *Neopluralismus* ist eine politische Theorie, die sich dem Pluralismus als sozialer Gegebenheit stellt und an diesem orientiert ein Modell demokratischer Ordnung formuliert. Fraenkel versucht, zwischen allgemeinem und partikularem, dissensualen und konsensualen, plebiszitären und repräsentativem, erstarrten und fließenden Momenten zu vermitteln und diese in ein produktives Verhältnis zu setzen. Dabei sollen die immanenten Spannungen nicht übergreifen und ein Element das andere auflösen. Dieser komplexe Konnex von Ausgleich und Anspannung stand in unserem Fokus. Die in der Einleitung benannten drei Dimensionen, nach der Fraenkels Ansatz grob eingeteilt werden kann, sollen nun wieder aufgenommen werden.

Die erste Dimension umfasste die Genealogie des Demokratiebegriffs: An mehreren Stellen bezog sich Fraenkel auf den Widerstreit zwischen englischer und französischer Demokratieauffassung.<sup>111</sup> Auch wenn er mit dem englischen Modell stark sympathisiert, bricht seine Verbindung zur französischen Auffassung nie ganz ab. Zwar spricht er sich entschieden gegen deren apriorische Annahmen und Postulate der Homogenität und Harmonie aus, gleichzeitig kann er sich aber auch selbst nicht ganz von apriorischen Gemeinwohlanteilen, konsensualen Elementen oder partizipatorischen Ansprüchen befreien.

Fraenkels Pluralismustheorie, die die zweite Dimension markiert, akzentuiert die Vielheit der Gesellschaft, ihre Heterogenität und Konflikträchtigkeit, und nimmt in Anspruch, dass in ihren politischen Ordnungen kein einzelnes Element, kein König, kein Stand, keine Ideologie usw. mehr für alle Mitglieder bestimmen könne noch für das *Eine*, die *kollektive Identität*, zu stehen vermöge. Weil die letzte Wahrheit und Gewissheit fehlen, muss die politische Einholung eines allgemein-verbindlichen Standpunktes diesen Ansprüchen genügen und adäquat konzipiert werden. So ist es die Aufgabe der Repräsentation, dem Pluralismus seine destabilisierenden Potentiale zu nehmen und die Dynamik gesellschaftlichen Konflikts zu entschärfen. Formen pluralistischer Interessenvertretung lassen, so Fraenkels Kernthese, aufgrund ihres qualitativ ausgezeichneten Zu- und Umgangs mit sozialen Konflikten und Interessenlagen die Herstellung von Einigkeit oder Kompromissen zu. Im Sinne einer *performativen* Qualität zeichnet sich die Repräsentation neben den Kompetenzen der Abstraktion und Generalisierung auch durch Abwägung, Expertise und unter anderem durch den Verzicht auf emotional-affektives Verhalten aus. Die so garantierte *Übereinkunft* koordiniert, harmonisiert und integriert das plurale Gefüge. Nur *in* der Repräsentation kommt es zu einem Ausgleich, zu einer

---

111 Allein schon zu dieser Interpretation der »französischen Tradition« wäre viel zu sagen, was aber hier nicht zum Thema gehört. Akzeptieren wir hier also Fraenkels Begriffsbildung.

adäquaten und produktiven Vermittlung von Akteuren, Verfahren und Ordnung. Auch wenn Fraenkels politisches Modell den *Dissens* akzentuiert, bedarf dessen Austragung und Transformation Annahmen des *Konsenses*.

Zugleich gestattet einzig die Repräsentation einen unverzerrten und verallgemeinerbaren Entscheidungsfindungsprozess: Die Repräsentanten müssen ein freies Mandat innehaben und einzig sich selbst verpflichtet sein, nur so können sie ihrer Doppelrolle aus Interessenvertretung und Allgemeinwohlorientierung nachkommen. Die Verknüpfung der Repräsentation und der Willensbekundung der Wähler wird von Fraenkel uneindeutig gefasst, sie schwankt zwischen repräsentativer Ungebundenheit und partizipativer Vertretung. Es wäre aber eine vulgärdemokratische Verblendung, die Debatte und Konzeption politischer Programmatik dem Volk zu überantworten. Nur die Repräsentation werde dem Pluralismus gerecht, nur sie überträgt die politische Steuerung und Ergebnisfindung einem neutralen, professionalisierten Prozess der Austarierung verschiedener Interessen im Disput der Repräsentanten. Das Volk kann mithin nur indirekt über sich herrschen, indem es seine politische Autorität, Souveränität und Kreativität an eine externe Instanz weitergibt und sich auf eine Kontrollfunktion zurückzieht. Eine Bindung an das Volk führt letztlich zu einer Verzerrung der Repräsentation: Die Repräsentanten müssen *im Namen* des Volkes handeln und ihre Autorität von diesem Ursprungsverweis ableiten. Der *empirische Volkswille*, dessen Existenz Fraenkel durchaus zugesteht, muss durch einen *hypothetischen Volkswillen*, der auf der Repräsentationsebene gebildet wird, eingefangen werden: Nur der *hypothetische Volkswille* kann seine Verallgemeinerbarkeit sicherstellen. Die repräsentative Ebene ist frei in ihrem Interessenausgleich, sie ist nicht an partikuläre Kräfte gebunden und kann so Kompromisse finden. Fraenkel spricht den Repräsentanten eine höhere Vernunft und Sachkompetenz zu, wodurch dieses ihrer zugesprochenen Funktion der Vermittlung pluraler Interessen nachkommen können.

Auch wenn Fraenkel letztlich die *Volksherrschaft* nur als eine repräsentierte denken kann, nimmt er den Volkswillen in *sublimierter Form* in Anspruch und versucht über diesen, ein responsiv-empathisches Potential einzuholen. Wahlen selbst will er allerdings nicht als Willensbekundung Seitens der Bevölkerung einführen, sondern dem *trust*-Konzept gemäß als Kontrollinstanz: Es wäre eine Aufgabe der Repräsentanten, die politischen Alternativkonzeptionen auszuarbeiten und das Volk zwischen diesen wählen zu lassen. Die Funktion des Wählerwillens im Sinne der nachholenden Kontrolle ist uneindeutig: Drückt eine Wahl die Präferenz einer zukünftigen Lösungsvariante aus oder bekundet sie Wohlwollen gegenüber vergangener Regierungshandeln? Wie wird die Inkompetenz des Volkes aufgefangen? Der Konnex zwischen Wahl und Wählenden bleibt offen, die Wahl steht zwischen einer Deutung als Direktion (als Richtungsentscheidung) und eines bloßen Appendix. Jenseits dieser Unklarheiten will Fraenkel mit der Sublimierung ein Element der Teilhabe einführen, mithin die Abtrennung des Volkes von der politischen Praxis in seiner Radikalität entschärfen. Es genügt scheinbar auch ihm nicht, das Volk als stummen Begleiter einer rein-repräsentativen Politik zu betrachten, der nur im Falle des Machtmissbrauchs eingreift. Eine andere Möglichkeit wäre es, den Input des Systems im Sinne einer Trichterfunktion demokratisch zu reformulieren: Hierfür müssten die Interessen der Bevölkerung allerdings als bewusste Willensartikulationen

gedacht werden. Zugleich steht dies aber in Spannung zur komplexitätsreduzierenden Funktion der Repräsentation.

Die gesellschaftlichen Interessengruppen werden von Fraenkel zur Konzeption und Formulierung von politischen Problemen verpflichtet, zudem sollten sie stets eine Gegenkonzeption konstruktiv einbegreifen. Bei der Wahl müssten diese Problemkonzeptionen dann berücksichtigt werden, aber von wem? Weder eine Anbindung an das Volk noch an die Repräsentanten ist reibungslos denkbar. Dennoch haben Institutionen wie Parteien nach Fraenkel eine Scharnierfunktion, stünden sie doch zwischen den partikularen und dem repräsentativ-institutionellen Bereich. Dieser mittleren Position entspricht auch, dass nach Fraenkel Parteien noch kein Teil des repräsentativen Systems sind, er sie dennoch auf Ideologieferne und die Erarbeitung verallgemeinerbarer Standpunkte verpflichtet. An welcher Stelle die Harmonisierung und Verallgemeinerbarkeit angesetzt werden bleibt die Grundfrage des Interessenpluralismus. Nur Repräsentation kann die Aufhebung des *Vielen* leisten, wenn Fraenkel aber gleichsam die Parteien, die Interessengruppen und die partizipative Praxis ebenso auszeichnet, höhlt er seinen repräsentativen Ansatz aus. Es ist dann die Frage, warum der *trust*-Ansatz noch nötig sein sollte, wenn eine *Konversion* schon auf den unteren Stufen möglich ist. Die vermittelnde Position der Parteien würde zudem nur dann Sinn machen, wenn Fraenkel mit ihnen selbst einen Ganzheitsanspruch reklamieren würde: Parteien können erst dann dem Allgemeinwohl konforme Positionen einnehmen, wenn in ihnen *alle* Interessengruppen vertreten sind oder sie über dem *Vielen* stehen. Offenkundig wiederholt sich damit der Anspruch der Repräsentation. Wenn wir Parteien als organisierte Interessenvertretungen verstehen, rücken wir ihre Anlage von der Neutralität weg und zum Partikularen hin. Dann müssen die Parteien keinen allgemeinen Standpunkt mehr bedienen, sondern für spezifische politische Programme eintreten. So wäre die Responsivität wiederum auf die Ebene der Parteien übertragen: Weil die Repräsentanten selbst losgelöst sind, die Parteien aber durch die Problemformulierung einen Umsetzungs- und Verlautbarungsauftrag haben, wäre ihnen ein Gestaltungswillen eingeschrieben.

In der demokratischen Qualität der Parteien eröffnet sich in der Folge ein neuer Horizont, aber auch ein neuer Anspruch. Politische Aufträge werden folglich nicht mehr an die Repräsentanten per Wahl weitergegeben, sondern an die kollektiven Interessenvertretungen wie Parteien und Lobbygruppen. Kommen diese dem Gestaltungsauftrag nicht nach, tritt der Enttäuschte aus. Gleichwohl diese Auslegung sicherlich in der Tendenz übertreibt, markiert sie doch eine konzeptionelle Anspannung. Die Trichterfunktion der politischen Interessenvermittlung beschränkt sich auf die Repräsentationsebene und löst sich von den unteren Teilen des Trichters.<sup>112</sup> Die kollektiven Interessenvertretungen des Volkes sind dem Willensfindungsprozess beigeordnet, und nun ist es die Frage der Auslegung: Ist die *Beordnung* qualitativ-lenkend oder irritierend-randständig und inhaltsleer? Es genügt, der Frage einen Platz erkämpft zu haben, ohne eine Entscheidung treffen zu müssen. Die Rolle der Teilhabe der Bürger ist allerdings mit die-

112 Ob sie somit souverän wird, ist eine andere Frage. Im Denken Nancys meint Souveränität eine losgelöste, eine absolute Spitze, die sich nicht durch das unter ihr Liegende bestimmt, sondern ihre Qualität einer anderen ontologischen Ebene verdankt. Siehe das Nancy-Kapitel bzw. dessen Artikel *Ex nihilo sumum (Über die Souveränität)*.

sem Punkt entscheidend verknüpft, konzipiert Fraenkel diese doch anhand der Mitgliedschaft in kollektiven Interessenkondensaten. Hinzu kommt noch die zugestandene Partizipationsmöglichkeit der Bürger im nahen, kommunalen Raum. Das destruktive Potential menschlichen Verhaltens ist aber nur auf der Ebene der Repräsentation eingehegt, andere Sphären bieten eine solche Absicherung nicht.

Die dritte Dimension verweist auf die politische Ordnung und ihre ambivalente Ausrichtung an *Konsens* und *Dissens*. Offenkundig ging es Fraenkel um eine Vermittlung der beiden Modi, die sich nicht vollständig trennen lassen, sondern in einem komplexen Gefüge verbleiben. Gerade am *kontroversen Sektor* zeigte sich, dass dieser auf den *nicht-kontroversen Sektor* und dessen integrative Funktion angewiesen bleibt. Problematisch ist an dieser Stelle die Verortung des *Unkontroversen* und *Konsensualen*: Der Pluralismus selbst verweigert sich Annahmen des Geteilten, das Verbindliche kann nicht hintergründig, unpolitisch oder implizit sein. Gleichzeitig bedarf es dieser fixen Strukturen, deren Heteronomie Fraenkel aber durch Verweis auf ihren prozeduralen, abstrakten und diffusen Charakter zu entschärfen versucht. Als *natürliche Resultante* sozialer, politischer, kultureller und historischer Formationsbewegungen stiftet ferner die *Nation* einen *Fundus*, dessen exklusiven und inklusiven Implikationen gegenüber Fraenkel aber stumm bleibt.

\*

Das Gemeinwohl kann nur mittels institutioneller Repräsentationsprozesse als die *Resultante* eines Interessenausgleichs ökonomischer, sozialer, politischer und ideologischer Kräfte a posteriori bestimmt werden. Die Ebene der Repräsentation bleibt dem Ausgleich verpflichtet, die unteren Ebenen können partikularen Interessen nachgehen. Die Inanspruchnahme des Gemeinwohls muss den pluralen Gruppen entzogen und einer allgemein-verbindlichen, akzeptierten und autorisierten Instanz überantwortet werden, in der die Heteronomie politischer Bindung nicht auf Einzelinteressen zurückgeführt werden kann. Die Bestimmung der *kollektiven Identität* wird von einer externen Instanz geleistet, die sich neben einer bestimmten Qualität auch durch eine Distinktion vom partikularen *Vielen* auszeichnet. Der Abstand von der intendierten Produktion des Gemeinwillens wird auch darin deutlich, dass der Ausgleich der *Resultante* als ein emergenter Effekt zu verstehen ist. Die *Resultante* kann auf keinen individuellen oder kollektiven Akteur zurückgeführt werden, sondern formiert sich in einem komplexen Kräfteverhältnis, dessen Faktoren weder eindeutig noch fest oder überschaubar sind. Das *Eine* kann nicht aus dem *Vielen* entstehen, sondern nur als ein autonomer und unintendierter Effekt, in dem sich die Pluralität auf einer höheren Ebene austariert.

Die Repräsentanten haben einen genuinen Zugang zu der Bestimmung des Kollektiven, weil sie selbst eine Struktur gesellschaftlichen Ausgleichs darstellen. Das Parlament wird somit zu einem Abbild der Gesellschaft, in dem durch das freie Spiel der pluralen Kräfte der Gemeinwille (ab-)gebildet werden kann. Zugleich wird so die politische Qualität der Besetzung des Parlaments weitgehend aufgehoben: Die Besetzung dient nicht mehr der Beauftragung oder Kontrolle, wie es durch Wahlen möglich ist, sondern soll die soziale Vielfalt *präsentieren*, um so zu einem adäquaten Ausgleich des *Vielen* zu führen. Wenn Fraenkel zugleich die Repräsentanten auf die Stellvertretung der *Vielen* verpflichtet, werden die beiden Modelle des Parlaments sichtbar: Einerseits ermöglicht

das Parlament eine repräsentative Bildung des Gemeinwohls, wobei dieses noch immer ein emergenter Effekt ist, andererseits haben die Repräsentanten einen ausgezeichneten Zugang zum Allgemeinwohl und vermögen es qua ihrer Kompetenz, die allgemeinen und partikularen Interessen auszugleichen. Der Ausgleich situiert so nicht mehr in einer übergeordneten Position, sondern kann von den Repräsentanten selbst und dem parlamentarischen Abgleich vorweg geleistet werden. Diese Spannung wird auch ersichtlich, wenn sich Fraenkel neben dem Anspruch der repräsentativen Distinktion darum bemüht, den politischen Einfluss der Repräsentierten zu aktualisieren. Die politische Qualität der Repräsentation bleibt uneindeutig: Sie dient einerseits der politischen Artikulation partikularer Interessen und andererseits der autonomen Herausbildung des Gemeinwillens inform des parlamentarischen Diskurses. Die Rückbindung der politischen Praxis an einen demokratischen Anspruch, dem Konnex des Willens und seiner Vertreter/Vertretung, den Repräsentanten und den Repräsentierten, bleiben offene Fragen.

Neben Repräsentation verweist Fraenkel auf weitere integrative Potentiale der politischen Ordnung. Die Trennung der *Sektoren* in einen *kontroversen* und einen *nicht-kontroversen* Typ tritt in dieser Hinsicht hervor. Die beiden *Sektoren* sind aufeinander verwiesen, der Konflikt bedarf der Einhegung wie jede Ordnung Streit verlangt. Im *nicht-kontroversen Sektor* finden sich geteilte regulative Ideen, also gemeinsame normative Ansprüche und Leitbilder, die zwar gewollt werden, deren Umsetzung aber, zumindest unter der Maßgabe der Vollständigkeit, scheitern muss. Fraenkel beschreibt zum Beispiel das Gemeinwohl als regulative Idee, der als Sein-Sollendes keine faktische Realität zükäme, die aber im Wertkodex eine integrierende Funktion besitze. Der *nicht-kontroverse Sektor* ruht auf einem geteilten *Einverständnis* über sozialpolitische Grundfragen – ganz im Sinne Hättichs *Ordnungskonsens* –, einem *consensus omnium*. Diese konsensuale Basis sei *natürlich* gewachsen und ein autoharmonisches Ergebnis verschiedener Kräfte. Zentral ist, dass hier eben nicht gestritten wird, sondern ein unhinterfragtes Einvernehmen obwaltet. Fraenkel entschärft diese *Konsensannahme* durch Betonung ihrer Diffusität, Varietät und Prekarität: Das Gemeinsame bleibt im Ungeklärten, Unbestimmten, Hintergründigen. Gleichzeitig gibt es Wechselbeziehungen mit dem *kontroversen Sektor*, mit hin können politisch-akute *Dissense* durchaus durch Entpolitisierungsprozesse Teil des *nicht-kontroversen Sektors* werden. Die Inhalte, die regulativen Ideen, die Bestimmungen des Wertkodexes und die Verfahrensregelungen bleiben notwendigerweise offen, ohne dass ihrer integrativen Wirkung damit ein Abbruch getan wäre.

Die *kollektive Identität* der *Nation* entstammt weniger einer Essenz als sozialen, politischen und kulturellen Formationsprozessen, die einen spezifischen, impliziten Kontext ausbilden. Mit der Nation gehen Bestimmungen des Gemeinsamen, Gewissen und Unhinterfragbaren einher, die vage bleiben. Eine kritische Perspektive muss fragen, ob sich hinter dem Verweis auf eine gewachsene Natürlichkeit nicht eine verobjektivierende Auszeichnung des Status quo verbirgt, der Emanzipationsbegehren mit Verweisen auf die nationale Integrität begegnet. Welche Instanz bestimmt, was zum geistig-kulturellen Bestand der Nation gehört und was nicht, wird von Fraenkel nicht ausgewiesen.<sup>113</sup>

113 Rupp und Noetzel (1991, S. 44.) wollen Fraenkel gegen Kritik verteidigen, die Fraenkels Politikverständnis eine Nähe zum Status-Quo attestiert, gleichsam ziehen die beiden Autoren nur die beiden

Als *natürlicher* Prozess sollte sich die Aussonderung des A-Nationalen von selbst ergeben. Fraenkel kann die hegemonen Annahmen nationaler Einheit nicht offenlegen, weil sich dann die Begründung des Gegebenen in politische, willkürliche und kontingente Postulate auflösen würde und so das Gegebene zum Gesetzten und die Auszeichnung des Kollektiven ihren Status des Unpolitischen verlieren würde.<sup>114</sup> Fraenkel beansprucht mit dem Nationsbegriff eine andere Quelle der Integration: Wenn im Repräsentationsmechanismus das Plurale auf einer allgemeinen Ebene prozedural *aufgehoben* werden soll, stellt die Nation dagegen einen gewachsenen Ausgleich dar, der nicht hergestellt wird, sondern in dem der Einzelne schon immer ist.<sup>115</sup> An welcher Stelle das Gemeinsame, das Geteilte, Einzug hält und sich formiert, bleibt letztlich unbestimmt. Im Nationsbegriff Fraenkels bekundet sich das Dilemma zwischen Konstruktion und Determination, mithin das Paradox des geworfenen Entwurfs.

Fraenkel erhebt zudem einen strukturellen Responsivitätsanspruch: Die gewachsene Kräfteformation und die gesellschaftliche Dynamik sollten sich nicht reiben, mithin die politische Austragung auch immer die virulenten Konflikte aufgreifen. Die Spannung zwischen politisierten und entpolitisierten Konflikten verweist auf einen *latenten Volkswillen*, der aufgrund ungeklärter Maßstäbe fähig erscheint, *wirkliche* Konflikte von scheinbaren und unwichtigen trennen zu können und deren Nicht-Bearbeitung dem institutionellen System als performative Defizite ihrer Responsivität anzulasten. Ist also der lauernde, schattenhafte *Demos* der Kontrolleur des *trust*-Denkens? Auch wenn Fraenkel diese Instanz nicht ausweist, weist er ihr doch eine relevante Funktion zu.

Im *nicht-kontroversen Sektor* begründet sich abschließend noch eine dritte Integrationsfigur f der Verfahrensregeln. Dieser prozedurale Rahmen aus Regelungen und Werten liegt zwar zum Teil in der Nation begründet, die Legitimationsquelle ist aber eine andere. Verfahren müssen sich rechtfertigen, sie müssen bestimmte Ansprüche erfüllen.<sup>116</sup> Somit stehen die Verfahren zwischen den Strukturen der beiden Sektoren: Sie sind mit kulturellen Kontexten ebenso verknüpft wie ihnen prozedurale Ansprüche innewohnen. Im Unterschied zur Nation müssen sie sich ausweisen, sie stehen nicht im Hintergrund: Mit einem Verweis auf die Objektivität und natürliche Selbstverständlichkeit kann sich die Legitimierung eines Verfahrens nicht begnügen, eher stehen Aspekte der Funktion, Performanz und Effektivität im Fokus.<sup>117</sup> Der reflektierte und intendierte Umgang ist es, der den Unterschied zur Eingelassenheit in Weltbezüge ausmacht. Halten wir fest, dass die Verfahren sich auf zwei Wegen herleiten und ihre Quellen sowohl in den Kontexten der Nation und Kultur als auch den Ausweisen ihrer Performanz liegen.

---

ralistische Dimension heran. Unsere Kritik orientiert sich nicht am Pluralismusdenken, sondern an dessen Vorbedingungen.

- 114 Detjen (NN, S. 28f.) beharrt auf einen normativen Kern im Denken des Pluralismus, nur so könne sich dieser von Anarchie und Voluntarismus absetzen. Dabei bindet Detjen dessen Geltung allerdings an ein religiös fundiertes Naturrecht.
- 115 Ansätze mit einem stärkeren Bezug zur Phänomenologie nennen dies die *Welt*: Wir werden u.a. bei Habermas und Nancy auf den Weltbegriff zurückkommen.
- 116 Demokratische Prozedere müssen zum Beispiel qualitativ das (Wahl-)Volk mit der politischen Gestaltung verbinden.
- 117 Daher versucht Fraenkel auch, die Repräsentation als Verfahren zu legitimieren, aber nicht die nationale Formation, in die sie zugleich steht.



\*

Die Unterscheidung der *Konsenstypen* von Hättich findet im Konzept Fraenkels kaum einen Halt, stehen die Formen des *Ordnungs-*, *Verfahrens-* und *Wertkonsenses* im politischen Modell des Neopluralismus doch in einem engen Bezug. Die politische Ordnung zeichnet sich durch einen prozeduralen Schwerpunkt aus, in dem die Verfahren ebenso wie dessen Regeln und Normen ausgezeichnet werden. Die Unterscheidung in *materielle* und *formale* Typen des *Konsenses* ist dagegen instruktiv und macht einen relevanten Zug in Fraenkels Denken deutlich: In seinem Bemühen, auf Vorannahmen zu verzichten und deren heteronome Risiken zu meiden, sieht Fraenkel von *materiellen Konsensen* ab. Wie es an seinem Verständnis des Gemeinwohls offenbar wird, indem er dieses als emergenten Effekt einer *Resultante* von Kräften und eines prozeduralen Arrangements der Repräsentation beschreibt, ist die Abwendung von antezedenten *Annahmen des Einen* ein essentielles Merkmal pluralistischer Ordnungen. Heteronomie ist nur dann zu vermeiden, wenn konsequent auf materielle Setzungen verzichtet wird und sich die Ordnung des Kollektiven stattdessen auf formalisierte Prozeduren umstellt. Auch Hättich verwies darauf, dass sich Annahmen *kollektiver Identität* kaum mit pluralistischer Vielheit knüpfen lassen. Fraenkel kann sich aus diesem Dilemma nicht befreien: Zwar betont er einerseits den Interessenpluralismus und dessen politische Verlängerung im repräsentativen System, und bestimmt den Wertkodex nicht nach substantiellen, sondern prozeduralen Maßgaben, andererseits aber ist es ein konkreter Kodex eines kulturellen Raumes. Der Anspruch der Offenheit von Politik überträgt sich dann auf die Kultur.

Das Verhältnis des *Einen* und des *Vielen* ist in Fraenkels Konzeption einer pluralistischen politischen Ordnung komplex. Auch wenn diese dem *Vielen* eine prominente Position einräumt und sie sich antezedenter Annahmen *kollektiver Identität* enthält, bleiben mit der *Resultante*, der repräsentativen Logik und den kohäsiven Kontexten bestimmte Formen des *Einen* präsent. Alle drei Formen garantieren die politische Funktion des Pluralismus: Sie bieten einen Zugang zum Allgemeinwohl, sie lassen den Konflikt zu, hegen ihn durch ein Reglement ein, und sie bieten einen geteilten *Fundus*, also eine geteilte, das *Viele* ordnende Grundlage. Zugleich bemüht sich Fraenkel jeweils auch darum, den Anspruch an vorausgesetzter *Übereinstimmung* zu minimieren. Im *Politischen Liberalismus* John Rawls' wird die Versicherung des *Einen* im Streit der *Vielen* zugunsten einer Konzeption des *öffentlichen Vernunftgebrauchs* zurücktreten.

\*