

Markus Linden

Der lange Schatten von Weimar – Fraenkel und Habermas über Repräsentation

1. Einleitung

Nachdem die normative Demokratietheorie lange Zeit durch die Vorherrschaft des deliberativen Paradigmas geprägt war,¹ welches wiederum ältere partizipatorische Theorien² abgelöst hatte, ist schon seit längerem, beginnend mit einem programmatischen Aufsatz von David Plotke,³ eine sukzessive Neuausrichtung beobachtbar. Das Repräsentationsprinzip wird nunmehr von vielen Autoren als Bezugspunkt einer emanzipatorischen Demokratietheorie ausgemacht.⁴ Sofia Näsström spricht vom »Representative Turn«, für den etwa die vieldiskutierten Monographien von Nadia Urbinati und Michael Saward stehen.⁵ Wie schon beim bisherigen Referenzwerk zum Thema Repräsentation, Pitkins *The Concept of Representation*,⁶ ist diese Debatte auch durch die Auseinandersetzung mit deutschsprachigen Autoren geprägt. Das gilt etwa für den Weimarer Staatsrechtler und späteren Verfassungsrichter Gerhard Leibholz, für Hans Kelsen oder für Carl Schmitt, der sich in der *Verfassungslehre* ausgiebig mit der Problematik der politischen Repräsentation auseinandergesetzt hat.⁷ Die Weimarer Staatsrechtslehre bildet somit einen zentralen Bezugspunkt der Repräsentationstheorie.

1 Kritisch dazu Hubertus Buchstein / Dirk Jörke, »Das Unbehagen an der Demokratietheorie« in: *Leviathan* 31, Nr. 4 (2003), S. 470–495.

2 Z.B. Peter Bachrach, *Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft. Eine kritische Analyse*, Frankfurt a.M. 1967 und Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge 1970.

3 David Plotke, »Representation is Democracy« in: *Constellations* 4, Nr. 1 (1997), S. 19–34. Einen zeitlich früheren, in inhaltlicher Hinsicht paradigmatischen Bezugspunkt der Debatte bildet der Aufsatz von Bernard Manin, »On Legitimacy and Political Deliberation« in: *Political Theory* 15, Nr. 3 (1987), S. 338–368.

4 Vgl. Winfried Thaa, »Kritik und Neubewertung politischer Repräsentation: vom Hindernis zur Möglichkeitsbedingung politischer Freiheit« in: *Politische Vierteljahresschrift* 49, 2008, Nr. 4, S. 618–640.

5 Sofia Näsström, »Where is the Representative Turn Going?« in: *European Journal of Political Theory* 10, Nr. 4 (2011), S. 501–510; Nadia Urbinati, *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, Chicago 2006; Michael Saward, *The Representative Claim*, Oxford 2010.

6 Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley/Los Angeles/London 1967.

7 Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, 6. unveränderte Aufl., Berlin 1983 (zuerst 1928), S. 204–220; Gerhard Leibholz, *Die Repräsentation in der Demokratie*. Photomechanischer Nachdruck des Titels *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert* (3. Aufl. 1966, zuerst 1929/1955), Berlin/New York 1973; Hans Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl., Tübingen 1929.

Auch das Werk von Jürgen Habermas wird im Rahmen neorepräsentativer Demokratietheorien kritisch diskutiert.⁸ Dabei wird er aber nicht als Repräsentationstheoretiker im engeren Sinne gelesen. Die Verwendung des Repräsentationsbegriffs im Werk von Jürgen Habermas bildet vielmehr ein Forschungsdesiderat,⁹ obwohl Habermas zweifelsohne zu den international einflussreichsten Demokratietheoretikern der letzten Jahrzehnte gehört und nicht zuletzt das politische Denken in der Bundesrepublik Deutschland entscheidend geprägt hat. Für den zweiten hier thematisierten Autor, Ernst Fraenkel, kann festgehalten werden, dass er zwar als einer der wichtigsten Theoretiker der frühen Bonner Republik anzusehen ist, aber international bislang kaum Bekanntheit erlangt hat. Fraenkels demokratietheoretische Arbeiten wurden nicht ins Englische übersetzt, weshalb deren mangelnde Berücksichtigung im Rahmen der neueren Debatte zum Thema Repräsentation nicht verwundert. Dabei sind, wie zu zeigen sein wird, schon bei Fraenkel zentrale Grundgedanken dieser Diskussion nachweisbar. Der im Folgenden vorgenommene Vergleich des Repräsentationsverständnisses von Fraenkel und Habermas füllt demnach ideengeschichtliche Leerstellen und ist außerdem geeignet, zwei insbesondere in Deutschland einflussreiche Demokratiekonzeptionen kritisch zu hinterfragen.

Eine vereinfachte Fassung dieses Vergleichs, etwa als Gegenüberstellung kritisch-emanzipatorischen (Habermas) und ordnungsbejahenden (Fraenkel) Denkens, verbietet sich. In den späteren Schriften von Habermas werden das politische System und die politische Kultur der Bundesrepublik nämlich recht wohlwollend und mitunter sogar als vorbildhaft dargestellt.¹⁰ Die vordergründige Kritik an seinem angeblichen Utopismus ignoriert diesen positiven Bezug. Fraenkel wiederum hat die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik paradigmatisch beschrieben und mit seiner pluralistischen Konzeption des kontroversen Sektors zur Loslösung von identitärdemokratischen Idealen beigetragen. Von denen war zum Beispiel die lange – insbesondere durch die frühe Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – einflussreiche Parteienstaatslehre von Gerhard Leibholz durchtränkt.¹¹ Fraenkel bewunderte das System der USA. Er schreibt: »Das großartigste Kunstwerk, das die westliche Hemisphäre hervorge-

8 Das gilt schon für Manins Aufsatz, der als Kritik am Rationalitätspostulat der habermaschen Version deliberativer Demokratie zu lesen ist, vgl. Manin, *On Legitimacy and Political Deliberation*, aaO. (FN 3), S. 367, dort Fn. 35.

9 Vgl. zuerst Markus Linden, *Einschluss und Ausschluss durch Repräsentation. Theorie und Empirie am Beispiel der deutschen Integrationspolitik*, Baden-Baden 2014, S. 79–128.

10 Das beginnt mit seiner positiven Stellungnahme zur Rolle der Neuen Sozialen Bewegungen, vgl. Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns (Band 2). Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft*, Frankfurt a.M. 1981, S. 575–583.

11 Leibholz begriff den »Parteienstaat« der Bundesrepublik als »rationalisierte Erscheinungsform der plebiszitären Demokratie«, die von der »liberal-repräsentativen Demokratie« zu unterscheiden sei. Weiter schreibt er: »Der Gemeinwille kommt in der parteienstaatlichen Demokratie alleine mit Hilfe des Identitätsprinzips ohne Beimischung repräsentativer Strukturelemente zur Entstehung« (Gerhard Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Frankfurt a.M. 1974, Neuauflage der 3. Aufl. 1967, S. 93f.).

bracht hat, sind die Vereinigten Staaten von Amerika.«¹² Gegenüber den Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland blieb er kritischer,¹³ was gerne übersehen wird. Demgegenüber idealisiert der spätere Habermas das, was er als aufklärerischen Fortschritt in der deutschen Demokratie und anderen westlichen Verfassungsstaaten ausgemacht hat. Eine scharfe Unterscheidung zwischen dem realistischen Pluralisten Fraenkel auf der einen und dem normativen Theoretiker Habermas auf der anderen Seite wäre deshalb verfehlt.

Zwischen beiden fand zumindest ein indirekter Austausch statt. Fraenkel (1898–1975) hat Habermas (geb. 1929) nie zitiert, aber dessen rationalistische Politikvorstellung scharf kritisiert.¹⁴ Der spätere Habermas beruft sich hingegen auf Fraenkel. In der *Theorie des kommunikativen Handelns* aus dem Jahr 1981 wird Fraenkel von Habermas noch ignoriert. In *Faktizität und Geltung* aus dem Jahr 1992 nimmt der Rekurs auf Fraenkels Demokratiekonzeption dann eine prominente Stellung ein.¹⁵ Habermas möchte nun mit Fraenkels Kategorien eine Beschreibung normativ angemessener und tatsächlich ablaufender demokratischer Prozesse liefern. Diese Beschreibung fungiert dann als Paradigma weiterer Demokratisierung. Natürlich gibt es eine philosophische (nicht intellektuelle) Fallhöhe zwischen dem Großtheoretiker Habermas und der historisch-vergleichenden Institutionenlehre Fraenkels. Es überwiegt jedoch die entscheidende Gemeinsamkeit, dass beide Theorien auf empirischer Grundlage und in praktischer Absicht formulieren.

Die hier vorgenommenen Analyse orientiert sich an den folgenden Leitfragen: Was verstehen Fraenkel und Habermas unter politischer Repräsentation? Wo liegen die Unterschiede, wo die Gemeinsamkeiten, wo die Wandlungen, wo die Wurzeln und wo die möglicherweise gemeinsamen Defizite ihrer Repräsentationstheorien? Im Ergebnis wird u.a. deutlich, dass Repräsentation eine zum Verständnis des Werks von Habermas zentrale Kategorie ist. Dabei basiert sein Denken auch auf der Auseinandersetzung mit der Weimarer Staatsrechtslehre. Die Habermas-Rezeption beachtet das zu wenig. Bei Fraenkel wiederum lassen sich Leerstellen und Unklarheiten identifizieren. In einem zentralen Punkt teilen Fraenkel und Habermas aus teilweise ähnlichen Gründen ein

- 12 Ernst Fraenkel, *Das amerikanische Regierungssystem. Eine politologische Analyse* (mit einem Vorwort von Winfried Steffani), 4. Aufl., Opladen 1981 (zuerst 1960), S. 347.
- 13 Selbst der Fundamentalkritiker Johannes Agnoli bescheinigte ihm deshalb »meisterhafte« Analysen (Johannes Agnoli, »Die Transformation der Demokratie« in: Johannes Agnoli / Peter Brückner, *Die Transformation der Demokratie*, Frankfurt a.M. 1968, S. 3–87, hier S. 38).
- 14 Vgl. Ernst Fraenkel, »Parlament und öffentliche Meinung« (1958) in: ders., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, erweiterte Ausgabe, hg. v. Alexander v. Brünneck, Frankfurt a.M. 1991, S. 204–231; Ernst Fraenkel, »Demokratie und öffentliche Meinung« (1963), in: ders., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, erweiterte Ausgabe, hg. v. Alexander v. Brünneck, Frankfurt a.M. 1991, S. 232–260; Ernst Fraenkel, »Die ordnungspolitische Bedeutung der Verbände im demokratischen Rechtsstaat« (1967) in: ders., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, erweiterte Ausgabe, hg. v. Alexander v. Brünneck, Frankfurt a.M. 1991, S. 277–296, hier S. 286–289.
- 15 Vgl. Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, 4. Aufl., Frankfurt a.M. 1994 (zuerst 1992), S. 223 u. 228.

theoretisches Defizit. Gemeint ist das zu geringe Gewicht, welches sie dem Parlament zusprechen. Den deliberativen Eigenwert dieser Institution erkennen sie nicht an. Hier manifestiert sich, so die These des Aufsatzes, der lange Schatten von Weimar.

Um dies zu begründen wird es im Folgenden noch um einen weiteren politischen Denker gehen, der das 20. Jahrhundert in Deutschland mitgeprägt hat: um Carl Schmitt. Dieser hatte bekanntlich in Weimar die bis heute wirkmächtige, instrumentell intendierte These aufgestellt, dass die Parteien die Diskussionsfunktion des Parlaments unterlaufen, weshalb nur noch ein führungsorientiertes Konzept die identitäre Demokratie gewährleisten könne.¹⁶ Schmitt fungiert für den frühen Habermas als analytischer Bezugspunkt, für Fraenkel hingegen stets als Idealtypus der verfehlten, antipluralistischen, rousseauistischen Gegenposition. Bei Fraenkel liegt der Fall also scheinbar klarer. Deshalb, aber auch weil die Chronologie das nahe legt, wird zunächst Fraenkels Repräsentationsverständnis erläutert (2). Der darauffolgende Teil des Aufsatzes behandelt dann das Repräsentationsverständnis von Jürgen Habermas (3). Anschließend werden Habermas' Bezugnahmen auf Ernst Fraenkel sowie sein Parlamentsverständnis thematisiert (4). Ein Fazit fasst die Ergebnisse zusammen (5).

2. Fraenkel über Repräsentation

Fraenkels frühes Repräsentationsverständnis findet sich in Aufsätzen aus der Spätphase der Weimarer Republik. Bereits 1932 skizziert er erste Grundüberlegungen seiner späteren Pluralismustheorie, vor allem die Unterscheidung zwischen einem unstreitigen Sektor und einer notwendigen Sphäre des Parteienkonflikts sowie die Ablehnung der Idee, im Parlament sei mittels Diskussion ein einheitlicher Wille herstellbar.¹⁷ Er spricht von einer »dialektischen Demokratie«, in der die Klassengegensätze anerkannt, zur Entfaltung und qua Kompromiss zum Ausgleich gebracht werden sollen.¹⁸ Schon hier stellt sich Fraenkel entschieden gegen das Homogenitätspostulat Carl Schmitts.¹⁹

Über den Begriff »Repräsentation« selbst schreibt Fraenkel in seinen Weimarer Schriften kaum. Für sein späteres Repräsentationsverständnis sind sie dennoch relevant. Aufschlussreich ist insbesondere sein Aufsatz über die »Kollektive Demokratie« aus dem Jahr 1929:²⁰ Fraenkel konstatiert darin eine Entmachtung des Parlaments und

16 Carl Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, 6. Aufl., unveränderter Nachdruck der 2. Aufl. 1926, Berlin 1985.

17 Ernst Fraenkel, »Um die Verfassung« (1932) in: ders., *Gesammelte Schriften – Band 1. Recht und Politik in der Weimarer Republik*, hg. v. Hubertus Buchstein unter Mitarbeit v. Rainer Kühn, Baden-Baden 1999, S. 496–509, hier S. 505; ders., »Abschied von Weimar?« (1932) in: ders., *Gesammelte Schriften – Band 1. Recht und Politik in der Weimarer Republik*, hg. v. Hubertus Buchstein unter Mitarbeit v. Rainer Kühn, Baden-Baden 1999, S. 481–495, hier S. 488f.

18 Fraenkel, Um die Verfassung, aaO. (FN 17), S. 501–509.

19 Fraenkel, Um die Verfassung, aaO. (FN 17), S. 499 u. 507.

20 Ernst Fraenkel, »Kollektive Demokratie« (1929) in: ders., *Gesammelte Schriften – Band 1. Recht und Politik in der Weimarer Republik*, hg. v. Hubertus Buchstein unter Mitarbeit v. Rainer Kühn, Baden-Baden 1999, S. 343–357.

eine »Parlamentsverdrossenheit«.²¹ Opposition gehe nur von Antisystemparteien aus, die das Parlament und die parlamentarische Demokratie nicht achteten. Eine wirkliche, wählbare, demokratische Alternative gebe es nicht. Die ständigen Koalitionsregierungen Weimars führen nämlich laut Fraenkel zu einer übertriebenen gegenseitigen Rücksichtnahme der Koalitionäre und somit zur Machtausweitung der Ministerien und der Bürokratie. Er stellt fest, dass – unter den Bedingungen eines fehlenden Gegenübers von demokratischer Regierung und demokratischer Opposition – »die rechtliche Abhängigkeit der Regierung vom Parlament politisch sich weitgehend zu einer Abhängigkeit des Parlaments von der Bürokratie umgewandelt hat«.²² Eine Wiederbelebung des Weimarer Parlamentarismus aus sich selbst heraus hält er für ausgeschlossen.

Stattdessen postuliert Fraenkel im Jahr 1929 die ständige Beteiligung der Wirtschaftsverbände am politischen Prozess. Er rekurriert hier auf Rudolf Smends Integrationslehre, die auch für seine spätere Pluralismustheorie eine zentrale, dann aber nur noch selten explizit genannte Inspiration darstellt.²³ Ebenso wie Habermas, dessen Gesellschaftstheorie auf der Unterscheidung von sozialer Integration (Lebenswelt) und systemischer Integration (System) fußt,²⁴ ist Fraenkel ein prozeduralistischer Integrationstheoretiker. Diese Tradition wurde in Deutschland von Rudolf Smend begründet.²⁵ Zur kollektiven Demokratie schreibt Fraenkel: »[W]ir glauben, durch den Ausbau der kollektiven Demokratie die Parlamentsverdrossenheit ... überwunden werden kann, dann nämlich, wenn die Bevölkerung nicht nur im Augenblick der Stimmabgabe an der Bildung des Staatswillens beteiligt sein wird, sondern durch ihre Organisationen ständig an dem Integrationsprozeß des realen Staates teilnimmt. Die Beteiligung der Verbände bei Bildung des Staatswillens wird den Organisationen und damit indirekt deren Mitgliedern die Bedeutung der grundlegenden politischen Entscheidungen vor Augen führen und dadurch die politische Aktivität steigern.«²⁶

Für den frühen Fraenkel ist es unter den Bedingungen des Klassengegensatzes und der Parteiendominanz nicht mehr möglich, im Parlament ungebunden zu beraten. Darauf gerichtete Reformvorschläge (»Kleinere Wahlkreise, Aufhebung des Fraktionszwanges, Beseitigung des Listenwahlrechts«) seien, wie er in einem anderen Aufsatz aus dem Jahr 1929 schreibt, die »wohlgemeinte Ideologie einer vergangenen Peri-

21 Fraenkel, Kollektive Demokratie, aaO. (FN 20), S. 352.

22 Fraenkel, Kollektive Demokratie, aaO. (FN 20), S. 347.

23 Fraenkel, Kollektive Demokratie, aaO. (FN 20), S. 352; Rudolf Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*, München/Leipzig 1928.

24 Vgl. Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns* (Band 2), aaO. (FN 10), S. 171–293.

25 Vgl. Markus Linden, *Politische Integration im vereinten Deutschland*, Baden-Baden 2006, S. 156–185.

26 Fraenkel, Kollektive Demokratie, aaO. (FN 20), S. 352. Auch in seinen späteren Schriften taucht der Begriff der »kollektiven Demokratie« auf, wenn es um die fundamentale Rolle der Partizipation in Verbänden und Parteien geht, vgl. Ernst Fraenkel, »Möglichkeiten und Grenzen politischer Mitarbeit der Bürger in einer modernen parlamentarischen Demokratie« (1966) in: ders., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, erweiterte Ausgabe, hg. v. Alexander v. Brünneck, Frankfurt a.M. 1991, S. 261–276, hier S. 275.

ode«. ²⁷ Das Parlament habe lediglich »die Aufgabe, den wirtschaftlichen und sozialen Klassenkampf auf das politische Gebiet zu transportieren. Dazu sind aber festgefügte Organisationen nötig; diese Aufgabe kann nicht dadurch gelöst werden, es jedem Abgeordneten gestattet ist, aus der Reihe zu tanzen.« ²⁸ Fraenkel glaubt prinzipiell, dass parlamentarische Diskussionen mit beratschlagendem Charakter unmöglich geworden sind. Im Stile eines Vernunftrepublikaners verteidigt er deshalb, dass im Parlament nicht disputiert und überzeugt, sondern vielmehr »gekuhhandelt« werde. ²⁹

Neben der altliberalen Idee vom deliberierenden Parlament hält Fraenkel im Jahr 1929 auch die Idee vom »Allgemeinwillen« im Sinne Rousseaus für überkommen. In dem Aufsatz »Zum Verfassungstag« bezeichnet er sie als verfehlte »Fiktion«. ³⁰ Schon in Weimar kommt der Realist Fraenkel also zu dem Schluss, dass Repräsentation als pluralistische Kompromissfindung unter Beteiligung von jeweils geschlossenen Parteien und Verbänden aufzufassen ist. Der Mythos vom Allgemeinwillen und der Glaube an die Möglichkeit von Deliberation werden von ihm strikt zurückgewiesen. Das Parlament sei keine »Stätte der Aussprache«, könne es auch nicht sein, sondern »die Stätte, an der die Regierung des Staates gebildet wird« sowie – er greift wieder auf Rudolf Smend zurück – »das Symbol der staatlichen Einheit.« ³¹

Vor diesem Hintergrund mutet die Ausarbeitung von Fraenkels Neopluralismustheorie ab den 50er Jahren des 20. Jahrhunderts fast schon logisch zwingend an. Zunächst sei hier der Kernaspekt benannt, der m.E. wegweisend ist und Kernthesen neo-repräsentativer Demokratietheorien vorwegnimmt: Fraenkel arbeitet in seinen bundesrepublikanischen Schriften heraus, welche fundamentale Bedeutung der transparenten, parteipolitischen Alternativensetzung in der Demokratie zukommt. Ohne »challenge and response« ist der pluralistische Integrationsprozess demnach gestört, da die Vermittlung zwischen (und die Berücksichtigung von) verschiedenen Meinungen und Interessen auf deren repräsentativer Manifestation gründet. ³² Darauf basiert laut Fraenkel das Wechselspiel zwischen den repräsentativen und den plebiszitären Elementen im demokratischen Verfassungsstaat. ³³ Fraenkel wird nicht müde herauszustellen, dass die konfliktive Gegenüberstellung parteipolitischer Alternativen in der Bonner Republik defizitär sei, was sich wiederum negativ auf die Integrationsfähigkeit des Parteiensystems auswirke und eine apolitische, uniforme Vermassung der Gesellschaft befördere.

27 Ernst Fraenkel, »1919–29. Zum Verfassungstag« (1929) in: ders., *Gesammelte Schriften – Band 1. Recht und Politik in der Weimarer Republik*, hg. v. Hubertus Buchstein unter Mitarbeit v. Rainer Kühn, Baden-Baden 1999, S. 358–364, hier S. 362f.

28 Fraenkel, 1919–29. Zum Verfassungstag, aaO. (FN 27), S. 363.

29 Fraenkel, 1919–29. Zum Verfassungstag, aaO. (FN 27), S. 360.

30 Fraenkel, 1919–29. Zum Verfassungstag, aaO. (FN 27), S. 360.

31 Fraenkel, 1919–29. Zum Verfassungstag, aaO. (FN 27), S. 361f.

32 Ernst Fraenkel, »Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung« (1964) in: ders., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, erweiterte Ausgabe, hg. v. Alexander v. Brünneck, Frankfurt a.M. 1991, S. 68–94, hier S. 91.

33 Ernst Fraenkel, »Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat« (1958) in: ders., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, erweiterte Ausgabe, hg. v. Alexander v. Brünneck, Frankfurt a.M. 1991, S. 153–203.

Er schreibt: »Ich sehe den bedenklichsten Strukturfehler unserer Demokratie in der Lethargie und Apathie, die sich in zunehmendem Maße innerhalb der Gruppen und Parteien geltend macht. Wir leben in einem Karpfenteich, dessen Hechte sich zum Vegetarismus bekennen.«³⁴ Wahlen verkümmerten zum »beauty contest«.³⁵ Was hätte Ernst Fraenkel zur heutigen Situation gesagt, etwa mit Blick auf den Länderparlamentarismus?

Es wird deutlich, dass Fraenkel für eine Repräsentationstheorie, die den transparenten öffentlichen Konflikt als Vorbedingung von Moderation und Perspektivenberücksichtigung begreift, eine zentrale Quelle darstellt.³⁶ Neuere Repräsentationstheorien, deren Gemeinsamkeit in der Betonung eben jenes Differenzcharakters politischer Repräsentation liegt,³⁷ formulieren den Gedanken oft weniger deutlich. Über die prinzipielle Würdigung Fraenkels hinaus soll es hier aber auch darum gehen, Widersprüchlichkeiten und Leerstellen im neopluralistischen Paradigma zu identifizieren. Diese betreffen zwei Aspekte, von denen sich Fraenkel in seinen Weimarer Schriften zugunsten eines vernunftrepublikanischen Realismus³⁸ losgesagt hatte: Die Vorstellung vom Allgemeinwillen und den Glauben an die integrierende Funktion der parlamentarischen Diskussion bzw. Deliberation.

Zunächst fällt auf, dass Fraenkel zwar stets gegen den Antipluralismus und gegen Rousseau argumentiert, aber in seinen Nachkriegsschriften häufig selber zu einer Wortwahl greift, die ebenso von einem Rousseauisten stammen könnte. Beispielhaft dafür steht Fraenkels idealtypische Definition des Begriffs »Repräsentation« aus dem Jahr 1958. Dort heißt es, Repräsentanten legitimierten sich durch den »Anspruch«, »dem Gesamtinteresse des Volkes zu dienen und dergestalt dessen wahren Willen zu vollziehen«.³⁸ Weiter schreibt Fraenkel: »Aufgabe einer Repräsentativverfassung ist es ..., die Realisierung des Volkswillens optimal zu ermöglichen mit der Maßgabe, bei einer etwaigen Divergenz zwischen hypothetischem und empirischem Volkswillen dem hypothetischen Volkswillen der Vorzug gebührt«.³⁹ Analog zum Begriff des »Volkswillens« spricht Fraenkel, wenn es um das anvisierte Ergebnis des pluralistischen Politikprozesses geht, vom »a posteriori-Gemeinwohl«.⁴⁰ Überhaupt nicht mehr die Rede ist hingegen vom »Kuhhandelsresultat«. Kurzum: Gibt es bei Fraenkel ein Festhalten an der Fiktion des Allgemeinwillens, die er doch schon in Weimar verabschiedet hatte?

34 Fraenkel, Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung, aaO. (FN 32), S. 92.

35 Fraenkel, Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung, aaO. (FN 32), S. 90.

36 Linden, Einschluss und Ausschluss durch Repräsentation, aaO. (FN 9) ist der Versuch, eine solche Theorie zu entwerfen und empirisch anzuwenden.

37 Dazu Thaa, Kritik und Neubewertung politischer Repräsentation, aaO. (FN 4).

38 Fraenkel, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, aaO. (FN 33), S. 153.

39 Fraenkel, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, aaO. (FN 33), S. 153.

40 Vgl. z.B. Fraenkel, Möglichkeiten und Grenzen politischer Mitarbeit der Bürger in einer modernen parlamentarischen Demokratie, aaO. (FN 26), S. 271–273.

Die Standardantwort lautet »nein«, denn hat Fraenkel nicht immer wieder betont, dass es sich bei politischen Ergebnissen um vorübergehende »Resultanten« handelt?⁴¹ So einfach darf man sich die Sache aber nicht machen. Auch Habermas strebt vorübergehende Ergebnisse an, und beruft sich dennoch auf die Existenz intersubjektiver Wahrheiten und allgemeiner Zustimmungsfähigkeit.⁴² Fraenkel wiederum stellt im Jahr 1928 fest, » das ›Interesse des Gemeinwohls‹ innerhalb einer klassengespaltenen Gesellschaft eine Fiktion ist«, kommt aber 1966 zu einem ganz anderen, augenscheinlich nicht nur durch eine veränderte soziale Schichtung induzierten Schluss. Nunmehr hält er den Begriff »Gemeinwohl« als Leitkategorie für unabdingbar: »Eine Politikwissenschaft, die zu dem Phänomen ›Gemeinwohl‹ nichts zu sagen hat, ähnelt einer Vorführung des Hamlet ohne den Prinzen von Dänemark.«⁴³

In der Tat ist es keine bloße Nebensächlichkeit, wenn Fraenkel in seiner Theorie des Neopluralismus mit einem singular gedachten Gemeinwohlbegriff operiert und auch zu keiner einheitlichen Konzeption des notwendigen Konsensbereichs in Demokratien kommt.⁴⁴ Der spätere Fraenkel gibt nämlich offen und explizit zu, dass die Fiktion des Allgemeinwillens eine integrative Funktion besitzt. Er schreibt dies im Schlusskapitel seines Buches über das amerikanische Regierungssystem aus dem Jahr 1960. Dort stellt er im Rückgriff auf John Dickinson fest, dass – obwohl der Gemeinwille natürlich nicht existiere – »der Glaube an die Existenz eines Gemeinwillens für das soziale Bewußtsein von erheblicher Bedeutung zu sein vermag.«⁴⁵ Weiter heißt es: »[E]s besteht doch die Gefahr, daß ohne den Glauben an das Vorhandensein eines Gemeinwillens das Gemeinwohl gefährdet, wenn nicht gar beeinträchtigt wird, weil sich sonst herausstellen mag, daß ein Gruppenkompromiß entweder unmöglich oder lediglich unter einseitiger Berücksichtigung der Interessen der stärksten dieser Gruppen zu erreichen ist.«⁴⁶

41 Auch hierbei greift Fraenkel auf Rudolf Smend zurück, vgl. Ernst Fraenkel, »Deutschland und die westlichen Demokratien« (1960) in: ders., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, erweiterte Ausgabe, hg. v. Alexander v. Brünneck, Frankfurt a.M. 1991, S. 48–67, hier S. 64.

42 Habermas schreibt: »Der politische Streit würde seinen deliberativen Charakter einbüßen und zum ausschließlich strategischen Machtkampf degenerieren, wenn die Beteiligten nicht auch – gewiß in einem falliblistischen Bewußtsein, sich jederzeit irren zu können – davon ausgehen würden, die strittigen politischen und rechtlichen Probleme eine ›richtige‹ Lösung finden könnten« (Jürgen Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt a.M. 1996, S. 336).

43 Fraenkel, *Möglichkeiten und Grenzen politischer Mitarbeit der Bürger in einer modernen parlamentarischen Demokratie*, aaO. (FN 26), S. 272.

44 Mal geht es ihm um einen bloßen Spielregelkonsens (vgl. z.B. Fraenkel, *Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung*, aaO. [FN 32], S. 70), mal um allgemein anerkannte Einstellungen und Werte in einem umfassenderen Sinn. Er stellt an einer Stelle sogar fest, dass der Konsensbereich »der weitaus größere Teil obrigkeitlicher und gesellschaftlicher Betätigung« sei, was dann kaum noch auf eine konfliktive Demokratietheorie schließen lässt (Fraenkel, *Demokratie und öffentliche Meinung*, aaO. [FN 14], S. 248).

45 Fraenkel, *Das amerikanische Regierungssystem*, aaO. (FN 12), S. 344.

46 Fraenkel, *Das amerikanische Regierungssystem*, aaO. (FN 12), S. 345.

Für Fraenkel sind also nicht nur ein faktischer Spielregelkonsens sowie repräsentative Alternativensetzungen zwischen plebiszitär belebten Parteien von Nöten. Es bedarf einer zumindest symbolisch aufrechterhaltenen rousseauschen Fiktion, um pluralistische Repräsentation integrativ auszugestalten. 1929 berief sich Fraenkel, wie gesehen, noch auf das Parlament als einheitsrepräsentierenden, symbolischen Integrationsfaktor im Sinne Smends. Davon ist mit Bezug auf den Deutschen Bundestag nicht mehr die Rede. Symbolisch integrativ soll vielmehr der rhetorisch bewusst am Leben gehaltene Allgemeinwille wirken. Die Redeweise vom »a posteriori-Gemeinwohl« vermeidet die sprachliche Kälte eines vernunftrepublikanischen Realismus. Sie kann in der Erläuterung pluralistisch ausgeleuchtet werden, ohne dabei ihren idealistischen Charme zu verlieren.⁴⁷

Seine zweite Entidealisierung aus der Weimarer Zeit hält Fraenkel dafür umso entschiedener aufrecht: die Abkehr vom Glauben an die parlamentarische Deliberation. Selbst zur fiktiven rhetorisch-symbolischen Notwendigkeit taugt das Festhalten an diesem altliberalen Prinzip für ihn nicht. Das Parlament verliert deshalb bei Fraenkel fast jeglichen Eigenwert gegenüber der Parteiendemokratie. Das ist der, im negativen Sinne, Verdienst von Carl Schmitt.

Grundsätzlich steht Fraenkel der konfliktiven politischen Debatte natürlich positiv gegenüber. In seinem Aufsatz über »Parlament und öffentliche Meinung« aus dem Jahr 1958 propagiert er die Interdependenz der pluralistischen Diskussion auf der Ebene der Wählerschaft, der Verbände, der Parteien, des Parlaments und der Regierung.⁴⁸ Demokratie ist demnach ein integratives Wechselverhältnis von repräsentativen und plebiszitären Konflikten: »In dieses System der checks and balances muss sich auch die öffentliche Meinung einzuordnen verstehen, deren Anspruch auf Ausübung von Herrschaftsbefugnissen niemals bestritten und deren Anspruch auf Ausübung von Regierungsrechten stets zurückgewiesen werden sollte«, so Fraenkel.⁴⁹ Vom Ansatz her lässt diese, die Rolle des Plebiszitären (»öffentliche Meinung«) einschränkende Theorie eigentlich auf eine zentrale Rolle des Parlaments als Ort von Diskussion und Öffentlichkeit schließen.

Betrachtet man aber genauer, welche Rolle Fraenkel dem Parlamentarismus, speziell in der Bundesrepublik Deutschland, zuspricht, so wird deutlich, dass den Parteien eine allesübertagende Bedeutung zukommt. Ernst Fraenkel überwindet die Weimarer Parteienkritik von Carl Schmitt, schießt dabei aber übers Ziel hinaus, indem er das geschlossene Auftreten der Parteien im Parlament für gänzlich unverzichtbar erklärt. Die plebiszitären Kräfte sollen sich vor allem in den Parteien entfalten, innerparteiliche

47 Damit wäre dann auch die Ursache des häufiger auftretenden Missverständnisses geklärt, Fraenkels Parallelogramm der Interessen markiere ein ideales Interessengleichgewicht und lasse die Existenz schwacher Interessen außer Acht. Rhetorik und Inhalt sind bei Fraenkel nicht deckungsgleich und mitunter widersprüchlich.

48 Vgl. Fraenkel, Parlament und öffentliche Meinung, aaO. (FN 14), S. 213f.

49 Fraenkel, Parlament und öffentliche Meinung, aaO. (FN 14), S. 214.

Kämpfe sind also ebenso unvermeidbar wie erwünscht.⁵⁰ Im Parlament jedoch sei die Fraktionsdisziplin unbedingt einzuhalten, also quasi Ziel und Mittel des Pluralismus. 1963 schreibt Fraenkel: »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 können.«⁵¹

Zwar warnt Fraenkel vor einer rücksichtslosen Machtausübung der Fraktions- und Parteiführer.⁵² Kommen die Impulse jedoch von unten, so ist die Geschlossenheit der Parlamentsfraktionen für ihn nicht nur legitim, sondern ein stets höheres Gut als die parlamentarische Deliberation. Das Parlament habe die Funktion, »den reaktivierten autonomen Parteien und Verbänden auf dem Weg über das Parlament den Einfluß zu ermöglichen, der ihnen zusteht.«⁵³ Diese Feststellung trifft Fraenkel im Jahr 1966. Sie wird etwa dadurch bestätigt, dass er keine kritischen Erörterungen des Ausschusswesens im Deutschen Bundestag vornimmt. Innerparteiliche Konflikte sollen für ihn nicht im Parlament öffentlich werden. Einen Mittelweg zwischen Fraktionsdisziplin und parlamentarischer Abgeordnetendeliberation skizziert Fraenkel nicht. Das Parlament sieht er als Bühne für den Konflikt zwischen geschlossenen Positionen. Deren mögliches Aufbrechen konnotiert er mit Ineffizienz und mangelnder Transparenz, also mit – wie man später sagte – drohender Unregierbarkeit: »Das geschlossene Handeln einer Partei kann nur erzielt werden, wenn es dort verbürgt ist, wo es in Erscheinung zu treten hat: im Parlament.«⁵⁴

Einer möglichen Kritik an diesem funktionalistischen Parlamentsverständnis begegnet Fraenkel mit dem Verweis auf die »vulgärdemokratischen« Grundlagen abweichender Parlamentsvorstellungen.⁵⁵ Die dadurch erfolgte Gleichsetzung erweiterter Ansprüche mit dem Denken Carl Schmitts, der das Parlament an Kriterien maß, die die Parteiendemokratie nicht erfüllen kann, immunisiert Fraenkels Neopluralismus. Er schreibt: »Das kritikbedürftigste Moment des Bonner Parlamentarismus scheint mir die landläufige Kritik zu sein, die an ihm geübt wird.«⁵⁶ Aus Schmitts Kritik, das Weimarer Parlament sei eine rein parteienabhängige Institution, macht Fraenkel für die

50 Vgl. Fraenkel, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, aaO. (FN 33), S. 203 u. ders., Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung, aaO. (FN 32), S. 88.

51 Fraenkel, Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung, aaO. (FN 32), S. 91.

52 Vgl. Fraenkel, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, aaO. (FN 33), S. 203.

53 Ernst Fraenkel, »Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit« (1966), in: ders., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, erweiterte Ausgabe, hg. v. Alexander v. Brünneck, Frankfurt a.M. 1991, S. 139–149, hier S. 149.

54 Fraenkel, Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung, aaO. (FN 32), S. 88.

55 Vgl. z.B. Fraenkel, Das amerikanische Regierungssystem, aaO. (FN 12), S. 66 u. Fraenkel, Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung, aaO. (FN 32), S. 76f.

56 Fraenkel, Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung, aaO. (FN 32), S. 77.

Bundesrepublik eine Tugend. Das versperrt ihm den Blick auf genuine Leistungen, die vielleicht nur an einem Ort des gleichberechtigten, öffentlichen Zusammentreffens erbracht werden können. So wichtig die bipolare Konfliktivität für das integrative Wechselspiel von Repräsentation und Partizipation ist, zur parlamentarischen Deliberation gewinnt ein alleine darauf beschränkter Pluralismus keinen Bezug.

Jürgen Habermas kann man ob eines beeindruckenden, multithematischen Gesamtwerks und regelmäßiger politischer Interventionen so Einiges unterstellen, aber sicherlich nicht die mangelnde Berücksichtigung der Deliberation. Auch er kommt jedoch nicht zu dem Schluss, damit sei die Institution des Parlaments zu verbinden. Für diese Parlamentsskepsis sind ähnliche Gründe verantwortlich wie bei Ernst Fraenkel. Das verdeutlicht die folgende Darstellung des Repräsentationsbegriffs bei Habermas und der Bezugspunkte von Habermas und Fraenkel.

3. Habermas über Repräsentation

An den Wandlungen des Repräsentationsbegriffs im Werk von Habermas lässt sich hervorragend zeigen, wie sich sein Konzept der deliberativ-rationalen Demokratie, und somit die lange einflussreichste Richtung in der Demokratietheorie, aufgebaut und entwickelt hat. Im Nachhinein wirken die einzelnen Schritte, ähnlich wie bei Fraenkel, logisch zwingend. Wegmarken bilden Habermas' (bei Wolfgang Abendroth eingereichte) Habilitationsschrift zum *Strukturwandel der Öffentlichkeit* aus dem Jahr 1962, die Studien zum Kommunikativen Handeln aus den 70er und frühen 80er Jahren (mit dem zweibändigen Hauptwerk *Theorie des kommunikativen Handelns* [1981]) sowie *Faktizität und Geltung* aus dem Jahr 1992.⁵⁷ In den drei genannten Perioden wird der Repräsentationsbegriff von Habermas jeweils systematisch bemüht, wenngleich im späteren Werk versteckter.

Liest man den *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, so ist »Repräsentation« zunächst einmal ein negativ besetzter Begriff. Habermas spricht bekanntlich von der feudalen Periode der »repräsentativen Öffentlichkeit« im Sinne einer »öffentliche[n] Repräsentation von Herrschaft«.⁵⁸ Davon unterscheidet er, historisch nachfolgend, die »bürgerliche Öffentlichkeit«⁵⁹ mit ihrem »Schrittmacher«, dem »rasonierende[n] Publikum«,⁶⁰ welches dem kritisch-aufgeklärten Diskutieren in Salons und Kaffeehäusern nachge-

57 Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Mit einem Vorwort zur Neuauflage, Frankfurt a.M. 1990 (zuerst 1962); ders., *Theorie des kommunikativen Handelns* (Band 1). *Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*, Frankfurt a.M. 1981; ders., *Theorie des kommunikativen Handelns* (Band 2), aaO. (FN 10); ders., *Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt a.M. 1984; ders., *Faktizität und Geltung*, aaO. (FN 15).

58 Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, aaO. (FN 57), S. 60.

59 Vgl. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, aaO. (FN 57), S. 69–85.

60 Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, aaO. (FN 57), S. 96.

kommen sei. Bürgerliche Öffentlichkeit ist das Vorbild für Habermas' spätere Ausarbeitung der deliberativen Demokratietheorie.

Bei dieser anfänglich negativen Fassung des Repräsentationsbegriffs verwundert es nicht, dass Habermas sich bei der Definition auf Carl Schmitt stützt.⁶¹ Laut Habermas ist »Repräsentation« die öffentliche Darstellung eines unsichtbaren Seins. Im Falle der repräsentativen Öffentlichkeit ist es die »Verkörperung einer ... ›höheren‹ Gewalt« durch die Person des Herrn.⁶² Der Fürst repräsentiert seine Herrschaft – und damit Herrschaft per se – »vor« dem Volk.⁶³ Für Habermas ist die repräsentative Öffentlichkeit von der bloßen Vertretung zu unterscheiden, da es bei diesem Öffentlichkeits-typ um die Repräsentation einer »gesteigerte[n] Art Sein« gehe.⁶⁴ Bürgerliche Öffentlichkeit steht hingegen für den herrschaftskritischen, wahrheitsbezogenen Diskurs »der zum Publikum versammelten Privatleute«.⁶⁵ Den Begriff der »repräsentativen Öffentlichkeit« übernimmt Habermas, freilich ohne die Schrift in diesem Zusammenhang anzugeben, aus Rüdiger Altmanns 1954 bei Wolfgang Abendroth eingereichter Dissertation.⁶⁶ Altmann war ein kritischer Schüler Carl Schmitts und wurde später zum bekannten Berater Ludwig Erhards.⁶⁷

Zu einem ersten Wandel des Repräsentationsverständnisses von Habermas kommt es bereits im *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Habermas wendet den Repräsentationsbegriff im Verlauf des Buches auch auf Verhältnisse an, bei denen kein Bezug mehr zur öffentlichen Darstellung oder Personifizierung von etwas »Höherem« und »Ganzheitlichem« nachweisbar ist. Repräsentation in diesem nunmehr partikularen Sinn bezeichnet die öffentliche Sichtbarmachung von Gruppeninteressen durch Verbände, Parteien und deren Vertreter. Er schreibt: »Organisationen und Funktionäre entfalten *Repräsentation*.«⁶⁸ Habermas spricht von der »Aura persönlich repräsentierter Autorität« und von einer durch Repräsentation »refeudalisierten bürgerlichen Öffentlichkeit«.⁶⁹ Er bezeichnet mit Repräsentation die Steigerung der Reputation durch »public relations«.⁷⁰ Refeudalisierung ist also bei Habermas kein sozialpolitischer Begriff, son-

61 Vgl. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, aaO. (FN 57), S. 60ff. Neben Schmitts Verfassungslehre (aaO. [FN 7]) bezieht er sich auf Carl Schmitt, *Römischer Katholizismus und politische Form*, 2. Aufl., München 1925.

62 Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, aaO. (FN 57), S. 60.

63 Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, aaO. (FN 57), S. 61.

64 Carl Schmitt zit. n. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, aaO. (FN 57), S. 61.

65 Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, aaO. (FN 57), S. 86.

66 Vgl. Rüdiger Altmann, *Das Problem der Öffentlichkeit und seine Bedeutung für die moderne Demokratie*, Marburg 1954, S. 71–88.

67 Vgl. Dirk van Laak, *Gespräche in der Sicherheit des Schweigens. Carl Schmitt in der politischen Geistesgeschichte der frühen Bundesrepublik*, 2. unveränderte Aufl., Berlin 2002, S. 262ff.

68 Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, aaO. (FN 57), S. 299.

69 Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, aaO. (FN 57), S. 299.

70 »Private Reklame wendet sich jeweils an andere Privatleute, soweit sie als Verbraucher in Frage kommen; der Adressat der public relations ist die »öffentliche Meinung«, sind die Privatleute als Publikum und nicht als Konsumenten unmittelbar. Der Absender kaschiert in der Rolle eines am öffentlichen Wohl Interessierten seine geschäftlichen Absichten«, Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, aaO. (FN 57), S. 289.

dern die Bezeichnung dafür, dass jeweils geschlossene Gruppen- und Parteiinteressen in der Öffentlichkeit und im Parlament der jungen Bundesrepublik Geltung beanspruchen.

Diese Partikularisierung des Repräsentationsbegriffs, also seine Anwendung auf Gruppeninteressen, widerspricht dem Repräsentationsbegriff Carl Schmitts. Inhaltlich geht Habermas' These von der durch Gruppenrepräsentation bewirkten Refeudalisierung politischer Öffentlichkeit aber einher mit den Arbeiten dreier Schmitt-Schüler. Auf die bezieht sich Habermas in diesem Zusammenhang auch.⁷¹ Werner Weber, Joseph H. Kaiser und wiederum Rüdiger Altmann haben den Repräsentationsbegriff in ihren Publikationen auf eben solche Verhältnisse der partikularen Gruppenrepräsentation angewendet – und sich damit von der schmittschen Überhöhung von Repräsentation als Ganzheitskategorie gelöst.⁷² Habermas übernimmt dieses Begriffsverständnis und kritisiert die damit bezeichneten Verhältnisse. 1962 bezeichnet er mit Repräsentation ein für ihn zentrales Krisenmerkmal politischer Öffentlichkeit. Was Fraenkel verteidigt, den Pluralismus der für sich werbenden organisierten Interessen und das geschlossene Auftreten der Parteien, kritisiert der frühe Habermas. Im *Strukturwandel der Öffentlichkeit* ist Habermas im wörtlichen Sinne Repräsentationskritiker. Repräsentation steht demnach für die gruppenspezifische Identität zwischen Repräsentanten und ökonomischen Partikularinteressen. Die Funktionäre beanspruchen dabei öffentlich Autorität. Dem freien Rasonieren und dem politischen Konsens im Interesse aller Betroffenen steht das entgegen – so die Kritik von Habermas.

Partikularisierung von Repräsentation bei gleichzeitiger Beibehaltung der negativen Konnotation, das ist die erste Wendung im Repräsentationsverständnis von Habermas. Schmitts Weimarer Parteienkritik stimmt er im Jahr 1962 explizit zu. Die Fraktionsdisziplin, von Fraenkel zur selben Zeit zum normativen Ideal politischer Repräsentation in der parlamentarischen Demokratie erklärt, wird vom frühen Habermas, der den Honoratiorenparlamenten nachtrauert,⁷³ scharf kritisiert: »Das Parlament wird dadurch tendenziell zu einer Stätte, an der sich weisungsgebundene Parteibeauftragte treffen, um bereits getroffene Entscheidungen registrieren zu lassen. Ähnliches hatte schon Carl Schmitt in der Weimarer Republik beobachtet. [Fußnotenverweis von Habermas auf *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*] Der neue Status des Abgeordneten ist nicht länger durch die Teilhabe an einem allgemein rasonierenden Publikum charakterisiert. Das Parlament selbst hat sich dementsprechend aus einer disputierenden zu einer demonstrierenden Körperschaft entwickelt.«⁷⁴

71 Vgl. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, aaO. (FN 57), S. 294, 297 u. 299.

72 Vgl. Werner Weber, *Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem*, Stuttgart 1951, S. 39–64; Rüdiger Altmann, »Zur Rechtsstellung der öffentlichen Verbände« in: *Zeitschrift für Politik* 2, Nr. 3 (1955), S. 211–227; Joseph H. Kaiser, *Die Repräsentation organisierter Interessen*, 2. Aufl., Berlin 1978 (zuerst 1956).

73 »Gerade die organisatorisch lockere Verbindung der ›Fraktionspartei‹ – die praktisch nur im Parlament bestand – über die Honoratiorenkreise mit den Wählern im Lande entsprach dem gewaltlosen Kommunikationsfluß innerhalb eines einzigen Publikums«, Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, aaO. (FN 57), S. 301.

74 Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, aaO. (FN 57), S. 305.

Im Folgewerk kommt es dann zu einem zweiten Wandel in der Verwendung des Repräsentationsbegriffs. Repräsentation wird von Habermas in späteren Veröffentlichungen positiv verstanden, als etwas normativ Erstrebenswertes. In *Faktizität und Geltung* schreibt er: »[D]ie Teilnahme an einer fair geregelten Verhandlungspraxis erfordert die gleichmäßige Repräsentation aller Betroffenen.«⁷⁵ Im selben Buch ist auch von »[r]epräsentativ geführte[n] Diskursen« und vom Ziel einer größtmöglichen »Repräsentanz« von »Deutungsperspektiven« die Rede.⁷⁶ Auf die Partikularisierung von Repräsentation folgt also eine positive Umdeutung des Begriffs, die Repräsentation als Leitkategorie für eine vernunftzentrierte Demokratiesicht möglich macht. Habermas wird zum normativen Verteidiger von Repräsentation.

Ein entscheidender Grund für diesen Wandel im Begriffsverständnis liegt m.E. in der sprachanalytischen Wende von Habermas. Wer mit der Sprache als Medium konsensfähiger Kommunikation argumentiert, muss den repräsentativen Charakter von Sprache anerkennen. Das tut Habermas. Er schreibt bereits im Jahr 1971: »[G]enau darin, nämlich in der Repräsentation abwesender Gegenstände und Sachverhalte, besteht ja die auffälligste Leistung sprachlicher Kommunikation.«⁷⁷

Repräsentation durch Sprache mit dem Ziel der Generierung rechtfertigungsfähiger Normen kann aber nicht losgelöst gedacht werden von den individuellen Sichtweisen der Betroffenen. Hier kommen nun die repräsentierten Einzel- und Gruppeninteressen ins Spiel, denen Habermas im *Strukturwandel der Öffentlichkeit* noch ablehnend gegenübersteht. Im Rahmen seiner Sprechakttheorie bezeichnet Habermas mit dem Repräsentationsbegriff dann jene Sprechakte, die subjektiv-individuelle Sichtweisen betreffen. Der Repräsentationsbegriff behält den Bezug zur Darstellung vor einem Publikum, verliert aber die negative Konnotation des Manipulativen. An Sprechakte, die individuelle Sichtweisen betreffen (»Repräsentativa«), legt Habermas den Anspruch der »Wahrhaftigkeit« – und nicht der »Wahrheit« (!) – an.⁷⁸ In der *Theorie des kommunikativen Handelns* spricht er von der »Wahrhaftigkeit der Selbstrepräsentation«.⁷⁹ Die positive Umdeutung des Repräsentationsbegriffs im Zeitverlauf hat also auch damit zu tun, dass Habermas den Anerkennungskämpfen benachteiligter Gruppen, etwa von Frauen oder Ethnien, eine eigenständige Legitimität zuschreibt. Im Zeitverlauf wird Habermas klar, dass Diskurse nicht jenseits von Stand und Klasse geführt werden können. Die Repräsentation von partikularen Anliegen ist deshalb unumgänglich.

Zum Wandel des Repräsentationsbegriffs bei Jürgen Habermas kann somit festgehalten werden: Aus einem feudalen Herrschaftsbegriff im Falle »repräsentativer Öffentlichkeit« wurde schon im Verlauf der Argumentation im *Strukturwandel der Öff-*

75 Habermas, *Faktizität und Geltung*, aaO. (FN 15), S. 222.

76 Habermas, *Faktizität und Geltung*, aaO. (FN 15), S. 224f.

77 Jürgen Habermas, »Vorlesungen zu einer sprachtheoretischen Grundlegung der Soziologie (1970/1971)« in: ders., *Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns*, aaO. (FN 57), S. 11–126, hier S. 40.

78 Habermas, *Vorlesungen zu einer sprachtheoretischen Grundlegung der Soziologie (1970/1971)*, aaO. (FN 77), S. 112.

79 Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns* (Band 1), aaO. (FN 57), S. 436.

fentlichkeit ein Begriff, mit dem Habermas die Vorbringung partikularer Interessen benennt. Im Zuge der sprachanalytischen Wende und unter dem Eindruck legitimer Anerkennungskämpfe wird dann aus »Repräsentation« ein Begriff, der die wahrhaftige Vorbringung von eigenen Perspektiven bezeichnet. Spätestens in *Faktizität und Geltung* präsentiert Habermas dann ein gefestigtes, positives Begriffsverständnis. »Repräsentation« wird als Manifestation verschiedener Deutungsperspektiven und umfassender Repräsentanz als Ziel von Politik verstanden. Der Wandel verläuft parallel zur sukzessiv erleichterten Anknüpfung der Theorie an tatsächlich vorhandene Institutionen und Gegebenheiten.

Zugespielt auf das Verhältnis zu Carl Schmitt könnte man den Weg von Habermas auch wie folgt beschreiben: Im *Strukturwandel der Öffentlichkeit* teilt Habermas die schmittsche Parlamentskritik.⁸⁰ Er richtet sich normativ an den altliberalen, aufklärerischen Diskussionskriterien aus, an denen Schmitt in böser Absicht die Parteien und das Parlament von Weimar misst. Die rationalisierte Diskussion, also die (m.E. apolitische – aber das steht hier zunächst nicht zur Debatte) Suche nach der Wahrheit, wird so zum Leitmotiv von Habermas. Übertragen auf die Diskussion in der gesamten Öffentlichkeit und vor dem Hintergrund der Erfordernisse sprachlicher Verständigung müssen aber auch partikuläre Anliegen mit eingebracht werden, um zu zustimmungsfähigen Ergebnissen zu kommen. Parteien, Gruppen und deren Repräsentation werden deshalb – im Gegensatz zu Schmitt – vom späteren Habermas anerkannt. Im politischen System der Bundesrepublik sieht er Anhaltspunkte dafür, dass die demokratische Öffentlichkeit gerade aufgrund der wahrhaftigen Vorbringung von gruppenbezogenen Anliegen prinzipiell wahrheitsfähig bleibt – und sei es jeweils nur vorläufig, also revidierbar.

4. Habermas über Fraenkel und den Wert des Parlamentarismus

Um die skizzierten theoretischen Höhen auch mit praktischem Anspruch erklimmen zu können, bedarf es einer Erdung. Dafür sorgt bei Jürgen Habermas u.a. der Bezug auf Ernst Fraenkel. Im *Strukturwandel der Öffentlichkeit* moniert Habermas noch, dass Fraenkels Verständnis von Öffentlichkeit auf eine bloße Mehrheitsherrschaft und eine Dominanz der parlamentarischen Parteiendemokratie gegenüber dem Publikum hinauslaufe. Die gebotene Anbindung demokratischer Öffentlichkeit an kommunikativ erzeugte Rationalität werde so unterlaufen.⁸¹ Fraenkel wiederum kritisiert eben jene Kopplung von demokratischer Öffentlichkeit an den Vernunftanspruch. Für ihn ist

80 Ellen Kennedy hat dies erkannt, was zu einer stark ideologisch geführten Kontroverse über den vermeintlichen »Links-Schmittianismus« der Frankfurter Schule führte, vgl. Ellen Kennedy, »Carl Schmitt und die »Frankfurter Schule«. Deutsche Liberalismuskritik im 20. Jahrhundert«, in: *Geschichte und Gesellschaft* 12, Nr. 3 (1986), S. 380–419, hier S. 412. Eine frühere Kritik, die das Verhältnis von Habermas zu Schmitt ähnlich ausleuchtet, stammt von Wolfgang Jäger, *Öffentlichkeit und Parlamentarismus. Eine Kritik an Jürgen Habermas*, Stuttgart u.a. 1973.

81 Vgl. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, aaO. (FN 57), S. 346f.

das prinzipiell elitär, da es auf die Herrschaft von Besitz und Bildung hinauslaufe. Habermas nennt er dabei nicht, sinngemäß meint er aber dessen Position. Fraenkel schreibt: »Die Berufung auf die öffentliche Meinung gab einer ›Besitz und Bildung‹ repräsentierenden politischen Elite das gute Gewissen, die breiten Kreise der Bevölkerung von der Ausübung jeglichen politischen Einflusses mit der Begründung auszuschließen, der Wille der Nation sehr viel besser im Wege des autonomen Prozesses der Bildung der öffentlichen Meinung realisiert werden könne, als dies durch die Einführung demokratischer Verfassungsinstitutionen und insbesondere durch Erweiterung des Wahlrechts möglich sei.«⁸² Dieser Elitismus einer »Verhüllungs-ideologie... für die Meinung derjenigen, die die ökonomisch und sozial herrschenden Gruppen im Staate sind«, wurde nach Auffassung Fraenkels erst durch die demokratisierende Kraft der Arbeiterbewegung durchbrochen.⁸³

In *Faktizität und Geltung* bezieht sich Habermas dann positiv auf Fraenkel. Das ist eine Folge des gewandelten Repräsentationsverständnisses von Habermas. Die Artikulation von Gruppeninteressen wird als notwendiger Bestandteil in das eigene Programm integriert. Der Neopluralismus, dessen Urheber dem nicht mehr widersprechen kann, wird nun zur Begründung der eigenen Position herangezogen. Fraenkels skizzierte Elitismuskritik lässt Habermas dabei außer Acht. Er plädiert mit Bezug auf Ernst Fraenkel und in expliziter Abgrenzung von Carl Schmitt dafür, den »Pluralismus der Überzeugungen und Interessen« zu »entfessel[n]«.⁸⁴ Fraenkel wird von Habermas des Weiteren als Begründer zweier zentraler Gedanken herangezogen. Erstens habe Fraenkel gezeigt, dass die Meinungs- und Willensbildung nicht auf das Parlament beschränkt sei, sondern durch die Verschränkung von »Kommunikationskreisläufe[n] auf den verschiedenen Ebenen der politischen Öffentlichkeit« geprägt werde.⁸⁵ Zweitens, so Habermas, könne mit Fraenkel festgehalten werden, dass der politische Prozess die Veränderung von »eingehenden Präferenzen« ermöglicht, das so verstandene Gemeinwohl werde also a posteriori gebildet.⁸⁶ So wird Fraenkel zum Gewährsmann für die Wirkungsweise »entfesselter kommunikativer Freiheiten... Im Taumel dieser Freiheit gibt es keine Fixpunkte mehr, außer dem des demokratischen Verfahrens selber«.⁸⁷ Das liest sich, isoliert betrachtet, fast schon radikalpluralistisch, ist aber funktionalistisch intendiert. Die angeblich entfesselte öffentliche Debatte fungiert bei Habermas als Mittel, um den Rationalitätsanspruch von Demokratie zu verwirklichen: »Die Einheit einer vollständig prozeduralisierten Vernunft zieht sich dann nämlich in die diskursive Struktur öffentlicher Kommunikation zurück.«⁸⁸

82 Fraenkel, Demokratie und öffentliche Meinung, aaO. (FN 14), S. 243.

83 Fraenkel, Die ordnungspolitische Bedeutung der Verbände im demokratischen Rechtsstaat, aaO. (FN 14), S. 287.

84 Habermas, Faktizität und Geltung, aaO. (FN 15), S. 228.

85 Habermas, Faktizität und Geltung, aaO. (FN 15), S. 228.

86 Habermas, Faktizität und Geltung, aaO. (FN 15), S. 223.

87 Habermas, Faktizität und Geltung, aaO. (FN 15), S. 229.

88 Habermas, Faktizität und Geltung, aaO. (FN 15), S. 228.

Das von Habermas postulierte »Vernunftmoment«⁸⁹ der Demokratie wird jedoch vom Neopluralismus Ernst Fraenkels gerade nicht als Ziel politischer Repräsentation ausgemacht, denn, so Fraenkel im Stile Hannah Arendts: »Was ratio ist, was vernünftig ist, darüber können Menschen sehr verschiedener Auffassung sein.«⁹⁰ Laut Fraenkel beruht die »Erziehungsdiktatur« auf der Rationalitätsfiktion,⁹¹ die legitime Repräsentation von Interessen jedoch auf prinzipiell konfliktiven Verfahren, die folglich von der Ausrichtung am Wahrheitsanspruch zu trennen sind. Habermas hingegen erweitert den fraenkelschen Prozeduralismus, dessen Maximalziel eine vor allem qua Konflikt bewirkte bessere Interessenberücksichtigung und Integration ist, um das Wahrheits- und Konsensparadigma. Habermas möchte die demokratischen Institutionen mit der idealistischen Vorstellung von der gleichen Inklusivität für alle Betroffenen (bewirkt durch die »legitimierende Kraft« der »Zwanglosigkeit« einer qua öffentlicher Kommunikation und Repräsentation erzielten Übereinkunft)⁹² versöhnen.

Diese Inanspruchnahme wird Fraenkel nicht gerecht. Für eine vernunftzentrierte Sicht des Politischen ist er nicht zu haben. Die extensive Zitation kann den prinzipiellen Widerspruch zwischen beiden Theorien nicht auflösen. Der Allgemeinwille ist bei Fraenkel halt auch nicht mehr als eine Fiktion, die rhetorisch mittels abgeschwächter Begrifflichkeiten aufrechterhalten wird, um symbolische Lücken der politischen Integration in einem niemals perfekten Kompromissmodell politischer Repräsentation zu schließen. Tatsächliche Ziele wie »Interessenverallgemeinerung« oder »generalisierte öffentliche Meinung«, von beidem spricht Habermas in *Faktizität und Geltung*,⁹³ lehnt Fraenkel ab.

In einem weiteren Punkt treffen sich die beiden Theoretiker aber. Auch bei Habermas ist eine große Zurückhaltung in Bezug auf die eigenständige Leistungsfähigkeit des parteiendemokratisch geprägten Parlaments als Institution politischer Repräsentation zu beobachten. Die altliberalen Parlamentsideale von vernunftbezogener Diskussion und Öffentlichkeit, die Habermas im *Strukturwandel der Öffentlichkeit* für sich entdeckt hatte, werden nunmehr auf die Arenen der allgemeinen Öffentlichkeit angewendet. Die Zivilgesellschaft spielt hier eine herausragende Rolle, aber nicht der Parlamentarismus.⁹⁴ Dabei dient das klassische parlamentarische Prozedere, welches »Argumente filtert und Legitimitätserzeugende Gründe privilegiert zum Zuge kommen lässt« sowie aufgrund seiner Öffentlichkeit zur Zurückdrängung »nicht-rechtfertigungsfähiger Interessen« führe, sogar als ein Vorbild für Habermas' Version deliberativer Politik. Diesen »heilsamen prozeduralen Zwang«, der dem »deliberativen Modus des Meinungsstreits ... in parlamentarischen Körperschaften« eigentlich innewohne, überträgt

89 Habermas, *Faktizität und Geltung*, aaO. (FN 15), S. 223.

90 Ernst Fraenkel, »Staat und Einzelpersonlichkeit« (1958) in: ders., *Gesammelte Schriften – Band 5. Demokratie und Pluralismus*, hg. v. Alexander v. Brünneck, Baden-Baden 2007, S. 386–405, hier S. 399.

91 Fraenkel, *Staat und Einzelpersonlichkeit*, aaO. (FN 90), S. 401.

92 Habermas, *Faktizität und Geltung*, aaO. (FN 15), S. 228.

93 Habermas, *Faktizität und Geltung*, aaO. (FN 15), S. 449.

94 Vgl. Habermas, *Faktizität und Geltung*, aaO. (FN 15), S. 399–467.

er dann aber auf die Kommunikationskreisläufe der politischen Öffentlichkeit.⁹⁵ Das »alle Staatsgewalten« umfassende »Machtkartell«⁹⁶ der Parteien lässt Habermas nicht an eine eigenständige deliberative Funktion des bestehenden Parlamentarismus glauben.

Mehr noch als die politischen Parteien fungiert das Parlament deshalb im habermaschen Demokratieentwurf als abhängiger Faktor im Zentrum des politischen Systems, dem es lediglich ausführend obliegt, das Ergebnis von Diskursen in Gesetzgebung zu fassen. In seiner theoretischen Ausarbeitung deliberativer Demokratie kommt Habermas nicht zur Bestimmung einer eigenständigen Leistung von Parlamenten. In *Faktizität und Geltung* fordert er etwa, dass sich die »kommunikativ verflüssigte Souveränität der Staatsbürger in der Macht öffentlicher Diskurse zur Geltung bringt, die autonomen Öffentlichkeiten entspringen ... [und] in Beschlüssen *demokratisch verfahrenender* und *politisch verantwortlicher* Gesetzgebungskörperschaften Gestalt annehmen«.⁹⁷ Diese Feststellung ist gleichzeitig normatives Programm. Parlamente sind für Habermas Vollzugsorgane öffentlicher Deliberation und üben im Prozess der Diskussion nur eine nachgeordnete Funktion aus. Er spricht zwar von »delibrierende[n] Vertretungskörperschaften«, deren »Verfahrensfragen ... im Lichte des Diskursprinzips ... geregelt werden« sollten,⁹⁸ und beschreibt, mit Bezug auf Fraenkel, das Verhältnis der »Kommunikationskreisläufe auf den verschiedenen Ebenen der politischen Öffentlichkeit, der politischen Parteien und Vereinigungen, der parlamentarischen Körperschaften und der Regierung« als »miteinander verzahnt«.⁹⁹ Ein normativer Eigenwert gegenüber der (sonstigen) politischen Öffentlichkeit wird der parlamentarischen Deliberation aber nicht zugesprochen. Das parlamentarische Verfahren bildet für Habermas vielmehr einen »Ausweg«, und zwar weil sich nicht alle Bürger »face to face« treffen können¹⁰⁰ und weil Vertretungskörperschaften gegenüber der Wählerschaft verantwortlich sind – ihren Entscheidungen ob dieser Abhängigkeit von der politischen Öffentlichkeit (»Kommunikative Macht wird ausgeübt im Modus der Belagerung«) also laut Habermas Rationalität und Inklusivität unterstellt werden kann.¹⁰¹ Dieses Bottom-Up-Programm vernunftzentrierter Willensbildung hat Habermas so formulieren können, weil er eine (sich in demokratischen Verfahren manifestierende) zunehmende diskursive Rationalisierung der lebensweltlich eingebetteten politischen Kultur diagnostiziert.¹⁰²

95 Die angeführten Zitate finden sich bei Habermas, *Faktizität und Geltung*, aaO. (FN 15), S. 413.

96 Habermas, *Faktizität und Geltung*, aaO. (FN 15), S. 524.

97 Habermas, *Faktizität und Geltung*, aaO. (FN 15), S. 228.

98 Habermas, *Faktizität und Geltung*, aaO. (FN 15), S. 210.

99 Habermas, *Faktizität und Geltung*, aaO. (FN 15), S. 228.

100 Vgl. Habermas, *Faktizität und Geltung*, aaO. (FN 15), S. 210.

101 Vgl. Jürgen Habermas, »Volkssouveränität als Verfahren« (1988) in: ders., *Faktizität und Geltung*, aaO. (FN 15), S. 600–631, hier S. 626.

102 Vgl. Habermas, *Volkssouveränität als Verfahren*, aaO. (FN 101), S. 629.

In der aktuellen Debatte über den Zustand der Europäischen Union fällt Habermas' Urteil zur Verfasstheit der europäischen Öffentlichkeit weniger optimistisch aus.¹⁰³ Es hat bei vordergründiger Betrachtung den Anschein, als ob er unter diesen Bedingungen einen größeren Eigenwert des Parlamentarismus als Institution politischer Deliberation einfordern würde. Habermas diagnostiziert auf europäischer Ebene eine Entparlamentarisierung, die durch den »postdemokratischen Exekutivföderalismus«¹⁰⁴ der Staats- und Regierungschefs befördert werde. Er bezieht sich in diesem Zusammenhang auf Prinzipien, die der Rhetorik nach auf eine konfliktive Repräsentationstheorie verweisen, bei der die parlamentarische Manifestation von Konfliktlinien politische Öffentlichkeit strukturiert bzw. konfiguriert.¹⁰⁵ Die Stärkung und die transparente Fraktionierung des Europäischen Parlaments fungieren dabei ebenso als Leitmotive wie die Notwendigkeit von öffentlichen Alternativensetzungen zwischen Parteien.¹⁰⁶ Laut Habermas handelt es sich dabei um zentrale Voraussetzungen für die Ausbildung einer europäischen Öffentlichkeit. Dieses Programm bleibt jedoch ebenso funktionalistisch wie zuvor, da die intendierten Ergebnisse, also die angeblich vernünftigen Politiken, für Habermas schon vorher feststehen. Die Offenheit für den politischen Konflikt und die damit potentiell einhergehende konfliktive, ergebnisoffene Deliberation im Parlament bilden bei genauerem Hinsehen vorgeschobene Motive im Dienste eines rationalistischen Fortschrittsprogramms. Beispielsweise begrüßt Habermas im Jahr 2013 das Aufkommen der europakritischen Alternative für Deutschland und wünscht ihr »Erfolg«, aber nicht, um Konfliktlinien und Alternativen deutlicher werden zu lassen, sondern mit dem Ziel, dass sich als Reaktion »eine ganz große Koalition der Europabefürworter abzeichnet.«¹⁰⁷

Habermas plädiert nicht für die Repräsentation von Konflikten und für die ergebnisoffene, potentiell moderierend wirkende Konkurrenz zwischen legitimen Alternativen auf parlamentarischer Ebene, sondern für eine mit den Mitteln der Parteidemokratie und des Parlamentarismus hergestellte »Interessenverallgemeinerung«.¹⁰⁸ Inso-

103 Vgl. Jürgen Habermas, »Für ein starkes Europa« – aber was heißt das?« in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 59, Nr. 3 (2014), S. 85–94; ders., »Demokratie oder Kapitalismus? Vom Elend der nationalstaatlichen Fragmentierung in einer kapitalistisch integrierten Weltgesellschaft« in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 58, Nr. 5 (2013), S. 59–70; ders., »Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts – Ein Essay zur Verfassung Europas« in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 72, Nr. 1 (2012), S. 1–44.

104 Habermas, Die Krise der europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts, aaO. (FN 103), S. 8.

105 Zur konfigurierenden Funktion politischer Repräsentation vgl. Linden, Einschluss und Ausschluss durch Repräsentation aaO. (FN 9), S. 160–168 u. Winfried Thaa / Markus Linden, »Issuefähigkeit – Ein neuer Disparitätsmodus?« in: Markus Linden / Winfried Thaa (Hg.), *Ungleichheit und politische Repräsentation*, Baden-Baden 2014, S. 53–79.

106 Vgl. z.B. Habermas, Demokratie oder Kapitalismus?, aaO. (FN 103), S. 65; ders., »Für ein starkes Europa« – aber was heißt das?, aaO. (FN 103), S. 94.

107 Habermas, Demokratie oder Kapitalismus?, aaO. (FN 103), S. 70.

108 Vgl. Habermas, Demokratie oder Kapitalismus?, aaO. (FN 103), S. 65; ders., Die Krise der europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts, aaO. (FN 103), S. 9 u. 23; ders., »Für ein starkes Europa« – aber was heißt das?, aaO. (FN 103), S. 94.

fern sei es Aufgabe der Parteien, sich der »nachholende[n] Aufklärung« der Bevölkerung zu widmen, also für Mehr Europa zu werben.¹⁰⁹ Habermas verlangt eine Abkehr von der europäischen Austeritätspolitik, »eine gemeinsame politische Rahmenplanung, entsprechende Transferzahlungen und eine wechselseitige Haftung der Mitgliedstaaten«, aber »[n]ur in parlamentarischen Verfahren kann sich eine europaweite generalisierte Wir-Perspektive der EU-Bürger zur institutionalisierten Macht verfestigen.«¹¹⁰ Die Stärkung des Parlaments wird von Habermas also nur deshalb angestrebt, weil er sich davon eine Durchsetzung des seines Erachtens vernünftigen politischen Programms verspricht. Von einem pluralitätsoffenen Parlaments-, Repräsentations- und Deliberationsverständnis zeugt diese Position nicht.

Warum räumt Habermas dem Parlament eigentlich keine eigenständige, ungebundene Stellung im Modell deliberativer Demokratie ein, sondern macht es zur abhängigen Variable einer vermeintlich vernünftigen Politik, die im Normalfall der politischen Öffentlichkeit entstammt oder, wie im letzten Fall, auch einmal von aufgeklärten Eliten als Auftrag an die Öffentlichkeit vorgegeben wird? Ein Grund liegt m.E. darin, dass Habermas im Jahr 1962 die rhetorisch herausragend formulierte Parlamentskritik von Schmitt übernahm, später jedoch erkannte, in welche Falle er damit getappt ist. Auf die mit ideologischer Note vorgetragenen Vorwürfe an seinem angeblichen Links-Schmittianismus¹¹¹ hat er zwar nie reagiert. In einem Aufsatz aus dem Jahr 1987 hat sich Habermas aber klar zu Schmitt positioniert. Er lobt dessen *Verfassungslehre* als »brillant«, der Parlamentarismuschrift bescheinigt er hingegen einen »abgründige[n] Charakter«,¹¹² denn: »Carl Schmitt spitzte freilich jene Ideen, die den Parlamentarismus nach seiner Auffassung erklären, idealistisch derart zu, sie in den Augen des Lesers ohne weitere Argumente jeden Halt in der Realität zu verlieren scheinen.«¹¹³ Habermas versucht in seinem Werk eben jene fehlenden Argumente zu liefern, die eine rationalistische Auffassung von Diskussion und Öffentlichkeit auch real stützen. Dabei verzichtet er weitgehend auf das Parlament als Ort der Deliberation. Viel zu einschneidend war die Schmähchrift von Carl Schmitt, als dass Habermas den Versuch wagen würde, den Parlamentarismus, speziell in der Bundesrepublik, mit ideengeschichtlichen Analogien zu belasten.

Fraenkel hat aus der Auseinandersetzung mit Schmitt den Schluss gezogen, das Parlament zur parteiabhängigen, binär codierten und geschlossen fraktionierten Bühne von Alternativen zu erklären. Bei Habermas wird es zur zivilgesellschaftlich und gesamtöffentlich instruierten Umsetzungsinstanz von Rationalität. Im Ergebnis entwirft dann keiner von beiden eine pragmatisch-deliberative Sichtweise, die parteiendemokratische Notwendigkeit und parlamentarische Eigenleistung zusammenbringt.

109 Habermas, »Für ein starkes Europa« – aber was heißt das?, aaO. (FN 103), S. 88.

110 Habermas, Demokratie oder Kapitalismus?, aaO. (FN 103), S. 65.

111 Vgl. Kennedy, Carl Schmitt und die »Frankfurter Schule«, aaO. (FN 80).

112 Jürgen Habermas, *Eine Art Schadensabwicklung. Kleine Politische Schriften VI*, Frankfurt a.M., S. 104 u. 108.

113 Habermas, Eine Art Schadensabwicklung, aaO. (FN 112), S. 112.

5. Fazit

In der neueren demokratietheoretischen Debatte wird dem Repräsentationsprinzip ein emanzipatorischer Eigenwert zugesprochen. Die einzelnen Autoren verweisen dabei häufig auf die Weimarer Staatsrechtslehre. Die beiden wichtigsten politischen Integrationstheoretiker der Bundesrepublik Deutschland werden im Rahmen dieser Debatte jedoch nicht (Ernst Fraenkel) – bzw. nicht als Repräsentationstheoretiker (Jürgen Habermas) thematisiert. Der Vergleich des Repräsentationsverständnisses von Fraenkel und Habermas zeigt demgegenüber, dass die Kategorie »Repräsentation« im Werk von Habermas eine zentrale Bedeutung besitzt. Außerdem wird deutlich, wie treffend die Kerngedanken neuerer, konfliktiver Repräsentationstheorien bereits von Fraenkel formuliert wurden. Während Fraenkel somit als Bezugsgröße für ein angemessenes prozedurales Verständnis integrativer Repräsentation anzusehen ist, erweist sich der Vernunftanspruch, den Habermas mit dem politischen Prozess verbindet, als ungeeignete Basis für eine normativ angemessene Repräsentationstheorie. Fraenkel und Habermas teilen darüber hinaus aus ähnlichen Gründen ein Defizit: die jeweils unzureichende Formulierung des Eigenwerts von Parlamenten.

Fraenkels Repräsentationsverständnis zeichnet sich bereits in seinen Weimarer Schriften ab. Parlamentarische Diskussionen mit beratschlagendem Charakter seien unmöglich geworden, weshalb er, im Stile eines Vernunftrepublikaners, die pluralistische Kompromissfindung zwischen Parteien und Verbänden verteidigt. Außerdem verabschiedet er die Idee vom Allgemeinwillen. Im Rahmen seiner späteren Neopluralismustheorie beschreibt Fraenkel dann die Notwendigkeit der transparenten politischen Alternativensetzung im pluralistischen Integrationsprozess. Der öffentliche Konflikt erhält bei ihm eine konstitutive Bedeutung für die Interessenberücksichtigung, Perspektivenübernahme und Moderation qua Repräsentation. Widersprüchlicher als zur Weimarer Zeit fällt jedoch Fraenkels Verhältnis zur Fiktion des Allgemeinwillens aus, dessen Existenz er zwar bestreitet, der jedoch, etwa in Form des Gemeinwohlbegriffs, rhetorisch bemüht wird, um symbolisch-integrative Leerstellen seines konfliktiven Repräsentationsverständnisses zu füllen. Auch weiterhin zeigt sich Fraenkel stark beeinflusst von der Integrationslehre Rudolf Smends. Entschieden bleibt Fraenkels Zurückweisung des Deliberationsanspruchs, insbesondere in Bezug auf das Parlament. Letzteres verliert folglich jeglichen Eigenwert gegenüber der Parteiendemokratie. Das geschlossene Auftreten von Fraktionen wird von Fraenkel zum unumstößlichen Kernbestandteil angemessener politischer Repräsentation erklärt. Er überwindet damit zwar die Parteienkritik Carl Schmitts, schießt jedoch übers Ziel hinaus, indem er die Abgrenzung zum Denken Schmitts höher gewichtet als das integrative Potential des parlamentarischen, potentiell fraktionsübergreifend wirkenden Prozesses. Das Repräsentationsverständnis Fraenkels erhält somit, über die Alternativensetzung zwischen Fraktionen hinaus, keinen Bezug zum Wert parlamentarischer Diskussion und Öffentlichkeit. Schmitts Delegitimierung des Parlamentarismus wirkt indirekt fort, da der einflussreiche Neopluralismus Fraenkels keinen Mittelweg zwischen Fraktionierung und Abgeordnetendeliberation zu formulieren weiß.

Im Gegensatz zu Fraenkels strikter Zurückweisung Schmitts rekurriert der frühe Habermas auf Schmitts Repräsentationsbegriff und Parteienkritik. »Repräsentation« ist für Habermas zunächst eine negative, ganzheitliche und feudale Verhältnisse beschreibende Kategorie. Im Verlauf des *Strukturwandels der Öffentlichkeit* partikularisiert Habermas den Repräsentationsbegriff und wendet ihn auf die Parteiendemokratie an. Dabei behält der Begriff noch seine negative Konnotation, wobei der Parteienkritik von Carl Schmitt explizit zugestimmt wird. Im Zuge der sprachanalytischen Wende von Habermas kommt es dann zu einer positiven Umdeutung. Vermittelt über das Erfordernis der »Wahrhaftigkeit« von subjektiven Sprechakten wird Repräsentation zu einer normativen Leitkategorie des habermasschen Demokratiemodells. Gleichzeitig überträgt Habermas den Wahrheits- und Rationalitätsanspruch, für den im *Strukturwandel der Öffentlichkeit* Honoratiorenparlamente und die bürgerliche Öffentlichkeit stehen, auf die Kommunikationskreisläufe der gesamten Öffentlichkeit. Habermas begründet seine partiell gewandelte und in Bezug auf bestehende Institutionen geöffnete Position in *Faktizität und Geltung* mit Verweis auf Ernst Fraenkel. Er lässt dabei dessen entschiedene Kritik am Vernunftanspruch von Politik gänzlich außer Acht. Obwohl Fraenkels und Habermas' Repräsentations- und Integrationstheorien ob ihres fundamental verschiedenen Konsensanspruchs eigentlich inkompatibel sind, wird Fraenkel von Habermas inkorporiert. Trotz der Hinwendung zum Repräsentationsbegriff hält Habermas bis heute am Wahrheitsanspruch von Demokratie – den Fraenkel strikt ablehnt – fest.

In einem zentralen Punkt treffen sich Fraenkel und Habermas aber, was aufgrund der Bedeutung beider Theorien auch nachhaltige Auswirkungen auf das politische Denken und die politische Öffentlichkeit in der Bundesrepublik haben dürfte. Beide entwickeln kein Parlamentsverständnis, das den deliberativen Eigenwert dieser Institution anerkennt. Bei Fraenkel ist das eindeutiger als bei Habermas, der etwa in der neueren Debatte über die Legitimität der Euro-Rettungspolitik eine Entparlamentarisierung beklagt. Das EU-Parlament erhält dabei jedoch keine normative Aufwertung als Deliberationsorgan, sondern wird zur abhängigen Variable einer höheren (vermeintlich aufgeklärt-erzieherischen) Vernunft, die das politische Ergebnis des parlamentarischen Prozesses schon kennt. Auch in seinem theoretischen Modell bleibt Habermas zurückhaltend in Bezug auf die eigenständige Rolle des Parlaments. Hier wird die Institution zu einer Umsetzungsinstanz, welche die tatsächliche Verwirklichung der rationalisierten öffentlichen Meinung betreiben soll. Ähnlich wie bei Fraenkel scheut sich auch Habermas aufgrund der zu vermeidenden Nähe zu Carl Schmitt davor, Parlamente als eigenständige Institutionen von Deliberation und Öffentlichkeit zu skizzieren. Fraenkel und Habermas tragen somit zu einer Parlamentsprüderie bei, die den Wert dieser Institution für die Urteilsbildung und Perspektivenberücksichtigung im Prozess der Repräsentation weitgehend leugnet.

Die Kriterien der Diskussion und Öffentlichkeit im Parlamentswesen sollten von einer pluralistischen Demokratietheorie mit integrativem Anspruch stärker gewichtet werden. Mit Vulgärdemokratie oder überfrachteten Erwartungen hätte das nichts zu tun.

Zusammenfassung

Der Beitrag vergleicht das Repräsentationsverständnis der beiden einflussreichsten Integrationstheoretiker der Bundesrepublik Deutschland. Es werden Unterschiede und eine wichtige Gemeinsamkeit herausgearbeitet. Fraenkels Repräsentationsverständnis erweist sich als wichtige, bislang international wenig beachtete Quelle für Kerngedanken der neueren Debatte über politische Repräsentation. Insbesondere gelingt es ihm, die Bedeutung der transparenten Alternativensetzung für einen integrativen Repräsentationsprozess herauszuarbeiten. Demgegenüber hält Habermas am Vernunftanspruch von Demokratie fest. Sein anfänglich negatives Verhältnis zum Repräsentationsbegriff wandelt sich hin zu einer positiven Begriffsbestimmung. Habermas verweist in diesem Zusammenhang auf Fraenkel, lässt aber außer Acht, dass beide Theorien aufgrund des unterschiedlichen Konsensanspruchs inkompatibel sind. Weder Fraenkel noch Habermas gelingt es schließlich, die eigenständige, deliberative Funktion des Parlaments angemessen zu bestimmen. Die Parlamentsprüderie geht in beiden Fällen auf die Abgrenzung von Carl Schmitt zurück. Diese (bei Habermas verspätete) Abgrenzung verstellt den Blick auf die potentielle Leistungsfähigkeit der Institution in Bezug auf Urteilsfähigkeit und Perspektivenübernahme.

Summary

This contribution compares the way in which the two most influential integration theoreticians of the Federal Republic of Germany understood the concept of representation. Differences as well as one important common ground are worked out. Fraenkel's understanding of representation proves to be an important though internationally little noticed source of the core ideas of the more recent debate on political representation. In particular, he successfully works out the significance of presenting transparent alternatives for a process of integrative representation. Habermas, on the other hand, sticks to democracy's claim to reason. His initially negative attitude towards the concept of representation changes towards a positive definition of the concept. In this context Habermas refers to Fraenkel, however he ignores that both theories are incompatible, due to their different claims to consensus. Finally neither Fraenkel nor Habermas succeed with appropriately determining the independent, deliberative function of parliament. In both cases, this prudish attitude towards parliament is due to Carl Schmitt. This (belated in Habermas) dissociation makes them blind to the potential performance of the institution when it comes to capability to judge and taking perspectives.

Markus Linden, The Long Shadow of the Weimar Republic – Fraenkel and Habermas on Representation