***Frankenberg, Günter*: Autoritarismus. Verfassungstheoretische Perspektiven.** suhrkamp taschenbuch wissenschaft 2286, Berlin: Suhrkamp Verlag, 2020. ISBN 978-3-518-29886-2. 373 S. € 24,-

Es gilt ein ebenso wichtiges wie kluges Buch anzuzeigen. So lohnt es, kurz innezuhalten und eine Bestandsaufnahme zu geben, was autoritäre Entwicklungen weltweit – und auch in Europa – ausmacht. Doch selbst eine verfassungstheoretische Perspektive muss in Rechnung stellen, dass sich der Beobachtungsgegenstand verändert, ist der Autoritarismus, den wir gerne anderswo vermuten, doch längst auch im Herzen westlicher Demokratien wie den USA auf dem Vormarsch. Müssen deshalb die Koordinaten, mit denen wir Verfassungsstaaten betrachtet haben, verändert werden, um der Kluft zwischen der normativen Idee der Verfassung und einer sich verändernden Wirklichkeit noch überzeugend Rechnung tragen zu können?

Ungeachtet der Frage, wie wir dazu stehen, legt *Günter Frankenberg*, ausgewiesen durch eine Reihe von Studien zum Verhältnis von Autorität und Verfassung, eine flüssig geschriebene Untersuchung zum autoritären Konstitutionalismus vor. Im Herzen der Finsternis des Autoritären, so heißt es anfangs, verberge sich ein Paradox, das Abscheu wie Faszination kombiniere, was in seiner Zwiespältigkeit unter der diskursiven Hegemonie des Liberalismus verdrängt und von der Strahlkraft des liberalen Konstitutionalismus nicht ausgeleuchtet, sondern eher verschattet werde. Es erscheine angebracht, die „eingeübte liberale Dominanzperspektive" zu suspendieren, um autoritären Konstitutionalismus „als Phänomen eigenen Rechts" aus der Nähe zu betrachten und ihn durch Kritik wieder auf Distanz zu halten, nicht aber wie so oft nur „als Schwundstufe des Liberalismus oder als demokratisches Defizitmodell" als das ganz Andere des liberal-demokratischen Konstitutionalismus zu deuten, sondern im Anschluss an den Kulturanthropologen *Clifford Geertz* so, „wie das ganz Andere grundsätzlich erkannt werden kann, ohne etwas von seiner Andersartigkeit zu verlieren; das sehr weit Entfernte enorm nah sein kann, ohne weniger weit weg zu sein" (S. 15). Zwischen naivem Verfassungsglauben, der liberalen Verfassungen gerne geschenkt werde und zynischer Verfassungsverachtung, die Autokraten zu Recht unterstellt werde, liege das weite Feld differenzierender Analysen.

Die Erfahrungen, die *Frankenberg* mit seinen verfassungsvergleichenden Studien gemacht hat, fließen in die Untersuchung ein. Das erlaubt einen mitunter essayistischen Stil und erleichtert die Lektüre. Anschaulich werden Beispiele für die Konstituierung autoritärer Regime – überschrieben mit „Szenen und Projekte" – gegeben, bevor darauf aufmerksam gemacht wird, dass sich der politische Autoritarismus der Verfassung in der Gestalt des politischen Manifests mit dem Fokus auf Werte und der Herstellung einer imaginären Gemeinschaft „zwischen Magie und Täuschung" (S. 48) bediene.

DOI 10.17104/0044-2348-2021-1-287 ZaöRV 81 (2021), 287-292

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2021-1-287 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Statt einer scharfen Gegenüberstellung zum liberalen Konstitutionalismus anheimzufallen, wird zunächst eine begriffliche Klärung von Autorität und Autoritarismus gegeben, um dann „auf üblicherweise nicht näher erläuterte autoritäre Elemente liberaler Verfassungstheorie und -praxis" einzugehen (S. 54). Wie ein Chamäleon wechsele der Autoritarismus seine Färbung und Erscheinung von einem Kontext zum anderen, als wollte er die Regeln seiner Grammatiken flexibel anpassen oder aber der eingehenden Prüfung entziehen. Beispielhaft sei nur auf den „Trumpismus" verwiesen (dazu *Jan-Werner Müller*, Zwangsmaßnahmen für das höchste Gut?, FAZ v. 21.8.2019, S. 9). Aus dem Blickwinkel der Begriffsgeschichte trage sich der Autoritarismus als Kollektivsingular, der eine Pluralität sehr heterogener Phänomene umfasse, in das Buch der Moderne ein (S. 81). *Frankenberg* geht autoritären Momenten im liberalen Konstitutionalismus mit der Bemerkung nach, innerhalb und außerhalb des Liberalismus werde „gesündigt" (S. 93).

Beklagt wird eine „liberale Kolonisierung der Verfassungswelt" mit der Folge, Abweichungen vom westlichen Standard nur als illiberale, defizitäre oder defekte Demokratien in den Blick zu bekommen. Formuliert wird eine „Kritik liberalistischer Abwehrsemantik" mit dem Verzicht auf einen „Hochsitz hinter dem Palisadenzaun" (S. 99), von dem aus Verfassungen autoritärer Regime betrachtet werden könnten. Sie sind nicht bloß Fassade und auch mehr als Symbolik, zumal nur „naiver Positivismus" dazu verleiten könne, liberale Verfassungen „als einigermaßen realitätsgetreue politische Landkarten" zu lesen (S. 104). Verfassungen sind vielfältiger als es der liberale Konstitutionalismus vermuten lässt, der selbst, wie es mit Blick auf die Verfassungsgebung durch Eliten heißt, autoritäre Gründungsmomente aufweist, die „in der Zitadelle des Liberalismus wie ein Geheimnis gehütet" werden (S. 113). Von Beginn an habe die liberale Zitadelle einen tiefen Riss in ihrem Mauerwerk und enthalte Zugänge für einen exekutiven Stil des Regierens, der weder Rechtfertigungszwängen unterworfen noch der richterlichen Kontrolle ausgesetzt sei, worüber „unterschiedliche Spielarten des Autoritarismus in den Innenhof der Liberalität eingeschleust" würden (S. 117). In den zahlreichen Beispielen, angefangen vom „Ausnahmestaat" über andere „Exekutivprivilegien" bis zu Einschätzungsprärogativen der Verwaltungsbehörden, kommt die Exekutive nicht gut weg, fast so, als verberge sich dahinter auch im liberalen Paradigma das Autoritäre. Das früher als trojanisches Pferd des Rechtsstaates bezeichnete Verwaltungsermessen ist *Frankenberg* zufolge ein Kandidat für die „Galerie der Schande" im liberal-demokratischen Konstitutionalismus (S. 133). Das sind starke Worte.

Frankenberg nutzt seine eigene Begrifflichkeit, wozu der Topos „Staatstechnik" gehört. Autoritäre Macht gehorche den Regeln einer staatstechnischen Grammatik, die machiavellistische und hobbesianische Elemente

 DOI 10.17104/0044-2348-2021-1-287

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2021-1-287 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

miteinander verknüpfe. Auch der autoritäre Konstitutionalismus sei eine „Staatstechnik, die konstitutionellen Opportunismus mit einer spezifischen Sicherheitsagenda und imperativen, durchweg die Exekutive privilegierenden, vielfach informellen Handlungsformen" kombiniere (S. 136). Hinzu kommt neben der „autoritären Hermeneutik des Verdachts" in Gestalt des Social Scorings die Entmachtung der Justiz (S. 165), deren Schilderung jedoch knapp ausfällt. Ferner zeichne sich autoritärer Konstitutionalismus durch einen „intimen" Dualismus von Macht unter Eigentum aus. Autoritäre Macht wird als Privateigentum betrachtet (S. 170), wodurch der symbolisch leere Ort der Macht nicht bloß temporär, sondern auf Dauer annektiert werde.

Schließlich zeichnet sich *Frankenberg* zufolge der autoritäre Konstitutionalismus durch ein ambivalentes Verhältnis von Macht und Partizipation aus, die als Komplizenschaft verstanden wird, darauf angelegt, ein „Band persönlicher Loyalität zwischen Führern und Geführten zu knüpfen und Vorstellungen von einer imaginären nationalen, ethnischen, patriotischen oder religiösen Gemeinschaft zu bedienen" (S. 212). Damit stellt sich *Frankenberg* gegen die landläufige Auffassung, der Autokrat fürchte jegliche politische Beteiligung wie der Teufel das Weihwasser (S. 215). Mit Zurückhaltung wird die Gleichstellung der Krise der Repräsentation mit der Blüte des Autoritarismus behandelt, mögen diagnostizierte Schwächen oder Krisen der Demokratie am Aufstieg autoritärer Bewegungen und Parteien auch nicht unschuldig sein. So leiste die Divergenz von demokratischer Idee und Regierungsform mit der Verschiebung der Gewichte von parlamentarischer Diskussion und Entscheidung zu Führung und Beratung (durch Experten) der Herausbildung eines autoritären Konstitutionalismus Vorschub (S. 233). Hinzu trete eine Krise der demokratischen Lebensform, die nur unzureichend auf die politische Bühne gelange. Der nüchterne liberale Konstitutionalismus überlasse „ihren autoritären Verächtern ein Feld, auf dem politisch brisante Fragen und emotional aufgeladene Themen erörtert und ideologische Schlachten geschlagen werden" (S. 240). Zwar bedienen sich auch autoritäre Regime der Formen der Partizipation in Gestalt von Eingaben, nationaler Konsultationen, Referenden oder orchestrierter Wahlen. Diese zielen jedoch auf Akklamation und Einstimmung der Gefolgschaft auf den Herrscher ab, nicht auf tatsächliche Abstimmung oder Wahl mit offenem Ausgang und sucht Legitimation durch Komplizenschaft zu gewinnen. Damit will *Frankenberg* zwischen den konträren Positionen vermitteln, politische Beteiligung der Bevölkerung „sei entweder bedeutungslos, nicht systemrelevant oder gefährlich und werde daher entmutigt oder unterdrückt, oder aber […] von positiver Bedeutung, ja autoritäre Regime seien sogar auf Teilnahme der Bevölkerung angewiesen" (S. 249). Gesetzt wird auf den stillen Komplizen als Claqueur, Überwacher oder Denunziant.

DOI 10.17104/0044-2348-2021-1-287

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2021-1-287 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

Aufschlussreich ist mit dem „Kult der Unmittelbarkeit" das abschließend benannte Merkmal autoritärer Verfassungen. „Autoritäre Führer oder Regime schleifen, soweit möglich, die rechtsstaatliche Herrschaftsform der Distanz, um die agonale Dimension von Demokratie zu kontrollieren und die theatrale Dimension nach ihrem Drehbuch zu bespielen. Sie verfolgen damit den Plan, jedenfalls die Politik, ihr Charisma und ihre Propaganda unmittelbar zur Geltung zu bringen." Gelinge dies, so könne sich die Gesamtheit vermeintlich direkter Kommunikationen mit der Anhängerschaft und Bevölkerung zum Kult der Unmittelbarkeit aufspreizen, der sich „wie ein giftiger Nebel in Wort, Schrift und Bild über der in tiefer Krise gelähmten repräsentativen Demokratie" ausbreite, womit der Bürgerschaft „im Theater des Autoritären das Skript des Streits aus der Hand genommen" werde (S. 255 f.). Hier kommt die Rechtsstaatlichkeit der Demokratie zur Sicherung institutioneller Distanz zwischen der Bürgerschaft und dem Staat ins Spiel. Die autokratische Transformation demokratischer Systeme ergänze die Umwidmung der Macht in Privateigentum und die Konstruktion politischer Beteiligung als Komplizenschaft durch den Kult der Unmittelbarkeit mit dem Ziel, die kommunikative und institutionelle Distanz zwischen Führung und Geführten zu überbrücken. Diese Strategie beruhe zum einen auf der Ausschaltung vermittelnder Institutionen auf der Ebene der *erlebten* Demokratie und zum anderen auf einem Phantasma *gelebter* Demokratie durch kommunikative Durchgriffe der Regierung auf das „Volk" und imaginäre Gemeinschaft von Führern und Geführten (S. 258). Hier liegt ein Grund, warum es zur Neutralisierung, Diffamierung oder Verhöhnung der Medien kommt, wofür Ungarn und Polen anschauliche Beispiele liefern, während anderswo – wie in den USA unter *Trump* – Täuschung, Desinformation und Lüge verbreitet waren. Aus der Verbindung von autoritärem Selbst und Subjekten könne sich das kommunitäre Basismodul des autoritären Konstitutionalismus entwickeln, nämlich die imaginäre homogene, alle Fremden ausschließende Gemeinschaft (S. 289). Das bleibt nicht ohne Folgen für Verfassungen, die als „Immediatverfassung" jene Unmittelbarkeit stützen können, wahrscheinlicher zu einer „Parallelverfassung" werden oder Konkurrenz in einer die staatsseitigen Vermittlungen von Parlament und Justiz ausschließenden „Subverfassung" finden, aber auch mit einem unvermittelten Politik- und Kommunikationsstil *à la Trump* durch Strategien des „Bypass" an der Verfassung vorbei ausgehöhlt zu werden drohen (S. 304).

Wozu also Verfassungen in autoritären Regimen? Liberale fänden darauf keine Antwort. *Frankenberg* nähert sich einer Antwort mit der Frage nach dem Publikum und den Zwecken autoritärer Verfassungen. Von allen „Archetypen" sich in konstitutionellen Sprechakten manifestierender Typen – Vertrag, Manifest, Programm und Gesetz – passe für autoritäre Verfassungen

 DOI 10.17104/0044-2348-2021-1-287

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2021-1-287 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

der Typ des politischen Manifests am besten. Um klarer zu sehen, entwickelt *Frankenberg* ein Dispositiv autoritärer Verfassungen mit Blick auf ihre Zwecke und ihr Publikum in einer rechtswissenschaftlich ungewohnten, aber politikwissenschaftlich verbreiteten Vier-Felder-Matrix mit dem horizontalen Spannungsverhältnis zwischen instrumentellen und symbolischen Zwecken sowie der vertikalen Differenz zwischen internen und externen Adressaten (S. 315 f.). Hier fällt auf, dass für nationale Verfassungen die supra- und internationale Ebene ausgeblendet bleibt, obwohl zumindest die Europäische Union ein selbst für autoritäre Regime nicht zu vernachlässigender „Akteur" sein dürfte. Die Beispiele im Buch zeigen, dass die Welt des autoritären Konstitutionalismus variantenreich ist. Gegenüber dem internen Publikum treffe man auf Verfassungen als *Governance*-Skript bzw. „Betriebsanleitung" oder als symbolische Politik, gegenüber dem externen Publikum auf Verfassungen als Ausweis oder als Schaufenster (S. 323). Ungeachtet aller Nachfragen, denen jede Typisierung ausgesetzt ist, liefert die Darstellung eine gewisse Ordnung im Gestrüpp einer Vielzahl von Verfassungen, denen autoritäre Elemente nicht abgesprochen werden können. Gleichwohl bleibt die Schilderung der Ausweis- und Schaufensterfunktion autoritärer Verfassungen nach außen etwas blass.

Das führt zu der Frage, wie sinnvoll es ist, dem „Faszinosum" des Autoritarismus auf der Folie der nationalen Verfassungen und ihrer Konstitutionalisierungspfade nachzugehen, ohne deren Einbettung in einen überstaatlichen Kontext näher zu betrachten. Die verfassungstheoretische Studie von *Frankenberg* ist vergleichend ausgewiesen. Die Frage aber, inwieweit sich autoritäre Elemente im Unionsverfassungsrecht oder im Handeln der Unionsorgane finden, bleibt unerörtert, sieht man von der *opening line* des vierten Kapitels mit dem berühmten Zitat des ehemaligen Präsidenten der Europäischen Zentralbank *Mario Draghi* ab, der mit seiner Sentenz „whatever it takes" die Populisten in den Mitgliedstaaten auf die Barrikaden gebracht haben mag, aber die Euro-Krise vorerst wirksam eingedämmt hat. Es ist nicht nur das Ausblenden der europäischen und internationalen Seite des Themas, was mit der Fokussierung auf den Staat kritische Nachfragen provoziert. Dass *Frankenberg* ganz und gar ein Verfassungsrechtler alter Schule ist, zeigt sich an der Darstellung exekutiver Machtbefugnisse im liberalen Staat. Sicherlich mögen Regierungen auf dem Weg sein, sich den Staat und die Verfassung gefügig oder untertan zu machen. Jüngst hat wieder die Corona-Krise gezeigt, dass davor auch liberale Verfassungsstaaten nicht gefeit sind. So pauschal das exekutive Ermessen aber in die Nähe des Autoritarismus zu stellen, wird der rechtsstaatlichen und demokratischen Fundierung der Verwaltung im Ideal – und in der Praxis – westlicher Verfassungsstaaten nicht gerecht. Sieht man von der weitgehenden Abstinenz europarechtlicher Fra-

DOI 10.17104/0044-2348-2021-1-287

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2021-1-287 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA

gestellungen und der Abneigung gegenüber der Exekutive im liberal-demokratischen Konstitutionalismus ab, handelt es sich um eine beeindruckende Studie, die nicht nur das Material, sondern auch Erklärungen für das Phänomen des Autoritarismus liefert, ohne dabei trotz aller Anklänge vorschnell einem Postliberalismus zu verfallen.

Claudio Franzius, Bremen

 DOI 10.17104/0044-2348-2021-1-287

https://doi.org/10.17104/0044-2348-2021-1-287 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-SA