UTB

Eine Arbeitsgemeinschaft der Verlage

Birkhäuser Verlag Basel und Stuttgart

Wilhelm Fink Verlag München

Gustav Fischer Verlag Stuttgart

Francke Verlag München

Paul Haupt Verlag Bern und Stuttgart

Dr. Alfred Hüthig Verlag Heidelberg

Leske Verlag + Budrich GmbH Opladen

J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen

C.F. Müller Juristischer Verlag - R. v. Decker's Verlag Heidelberg

Quelle & Meyer Heidelberg

Ernst Reinhardt Verlag München und Basel

K.G. Saur München . New York . London . Paris

F.K. Schattauer Verlag Stuttgart . New York

Ferdinand Schöningh Verlag Paderborn

Dr. Dietrich Steinkopff Verlag Darmstadt

Eugen Ulmer Verlag Stuttgart

Vandenhoeck & Ruprecht in Göttingen und Zürich

Winfried Steffani
Pluralistische Demokratie

Winfried Steffani

Pluralistische Demokratie

Studien zur Theorie und Praxis

Leske Verlag + Budrich GmbH, Opladen 1980

Der Autor

Winfried Steffani, geb. 1927, Dipl.-Pol., Dr. phil.; studierte Politologie, Geschichte und öffentliches Recht in Berlin; seit 1967 o. Prof. für Politische Wissenschaft an der Universität Hamburg; 1971-1973 Vorsitzender der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft; Initiator und stellvertretender Vorsitzender der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen, seit 1970 Beauftragter des Vorstandes für die »Zeitschrift für Parlamentsfragen«.

Wichtige Veröffentlichungen: Die Untersuchungsausschüsse des Preußischen Landtages zur Zeit der Weimarer Republik, Düsseldorf 1960; Mitautor und zusammen mit Franz Nuscheler Herausgeber, Pluralismus – Konzeptionen und Kontroversen, 3. Aufl., München 1976; Mitautor und Herausgeber, Parlamentarismus ohne Transparenz, 2. Aufl., Opladen 1973; Parlamentarische und präsidentielle Demokratie, Opladen 1979.

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Steffani, Winfried:

Pluralistische Demokratie: Studien zur Theorie

u. Praxis / Winfried Steffani. – Opladen:

Leske und Budrich, 1980.

(Uni-Taschenbücher; 926)

ISBN 978-3-322-97149-4

ISBN 978-3-322-97148-7 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-322-97148-7

© 1980 by Leske Verlag + Budrich GmbH, Opladen

Satz: Villier - Satztechnik - Köln-Weiß

Buchbinderische Verarbeitung: Sigloch-Henzler, Stuttgart

Einbandgestaltung: A. Krugmann, Stuttgart

Inhalt

Vorwort	9
Vom Pluralismus zum Neopluralismus	13
I. Zur Begriffsbestimmung und Bedeutung des Wortes Pluralismus	14
II. Geschichte und Probleme des amerikanischen Pluralismus	17
1. Die Federalists und Tocqueville	17
2. Die Moderne	19
III. Konzeptionen und Kritik des modernen Pluralismus in den USA	21
1. Neue Fragen – alte Antworten	21
2. Pluralistischer Optimismus: zwei Positionen	22
3. Drei kritische Richtungen	24
4. Kelsos „Pluralismus und seine Kritiker“	25
5. Drei Pluralismustypen	27
6. Das Konzept des „public pluralism“	29
7. Amerikanische Charakteristika	32
IV. Zur Geschichte und Problematik des europäischen Pluralismus	32
V. Neopluralismus in Deutschland	36
1. Zielsetzung	36
2. Systematisierung – ein Versuch	38
VI. Der Neopluralismus Ernst Fraenkels	40
1. Der erfahrungswissenschaftliche Ansatz	40
2. Verdichtung des Konzepts	42
3. Mißverständnisse und Fehlinterpretationen	44
4. Fraenkels neopluralistisches Credo	48
5. Pluralismus als Herausforderung	51
VII. Positionen der Kritik	55
1. Vorfragen	55
2. Hauptrichtungen der Kritik	56
a) Rechte Kritik	56
b) Neoliberale Kritik	56
c) Einwände der katholischen Soziallehre	58
d) Linke Kritik	59
3. Korporatismus versus Pluralismus	61
a) Vom Pluralismus zum Korporatismus?	61

b) Schmitters Definitionen	63
c) Pluralismus als systemkennzeichnender Begriff	65
VIII. Pluralismustheorie als Arbeitsprogramm	68
Anmerkungen	69
Monistische oder pluralistische Demokratie?	85
I. Willy Brandts „Alternative“	86
II. Demokratisierung als Abgrenzungsvokabel	88
III. Monistische oder pluralistische Demokratie?	92
1. Schelskys Provokation: „Mehr Demokratie oder mehr Freiheit?“	92
2. Demokratie und Gewaltenteilung	97
IV. Demokratie – Demokratisierung	100
1. Demokratie als Systembegriff und Legitimationskonzept	101
2. Demokratie als Ordnungs- und Verhaltensprinzip	104
V. Demokratisierung nach monistischem und pluralistischem Verständnis	107
Anmerkungen	111
Rechtsprechende Gewalt in der pluralistischen Demokratie	117
I. Gewaltenteilung als Strukturmerkmal westlicher Demokratien	117
II. Gewaltenteilung in Vergangenheit und Gegenwart	118
1. John Lockes Gewaltenteilungslehre	119
2. Montesquieus Gewaltenteilungslehre	121
3. Gewaltenteilung in den USA	123
4. Gewaltenteilung in Großbritannien	125
5. Gewaltenteilung in der Schweiz	126
6. Gewaltenteilung in der V. Republik Frankreichs	129
7. Gewaltenteilung in Deutschland	134
III. Rechtsprechung im Rahmen der Gewaltenteilung	137
IV. Zur Rolle der Gerichte im gewaltenteilenden Dialog	141
Anmerkungen	145
Repräsentative und plebiszitäre Elemente des Verfassungsstaates	149
I. Wandel der Legitimitätsgrundlagen des demokratisch-pluralistischen Verfassungsstaates	149
II. Repräsentative und plebiszitäre Demokratie	151
III. Repräsentative und plebiszitäre Partizipation	154
IV. Repräsentative und plebiszitäre Elemente in den westlichen Demokratien	156
V. Problemdruck, Krise und Effizienz in ihrer Auswirkung auf die Entwicklung pluralistischer Demokratie	160
Anmerkungen	163

Abgeordneteneid und freies Mandat	167
I. Der Bundestagsabgeordnete: ein Amtsinhaber ohne Eidespflicht	167
II. Begriffliche Differenzierungen	169
III. Der Abgeordneteneid in ausländischen Verfassungen	171
1. Der Abgeordneteneid in Kontinentaleuropa	171
2. Der Abgeordneteneid in Großbritannien und in den USA	174
IV. Zur Geschichte des Abgeordneteneides und freien Mandats in Deutschland	176
1. Vom Untertaneneid über den Ständeeid zum freien Mandat	176
2. Freies Mandat und Eid des Abgeordneten auf Reichs- und Bundesebene	178
3. Abgeordneteneid und freies Mandat in den deutschen Länderverfassungen	181
V. Der Abgeordnete als Inhaber eines öffentlichen Amtes	186
1. „Treue der Verfassung“ in der Weimarer Republik	186
2. Die Problemlage in der pluralistischen Demokratie der Gegenwart	188
VI. Ein Verfassungseid für alle Abgeordneten?	192
Anmerkungen	194
Heimat in der pluralistischen Demokratie?	199
I. Welche Gesellschaft wollen wir?	199
II. Heimat als zentraler Wert menschlicher Existenz	200
III. Die Legitimitätsprobe pluralistischer Demokratie	205
Anmerkungen	208
Ernst Fraenkel – Begründer des Neopluralismus	211
Quellennachweis	220
Literaturhinweise	221
Personenregister	225

Vorwort

Seit Mitte der 50er Jahre hat die Vokabel Pluralismus in der deutschen politischen Diskussion eine erstaunliche Karriere hinter sich gebracht. Während der Begriff zuvor selbst in wissenschaftlichen Fachkreisen kaum als gängige Münze gehandelt wurde, ist das Wort heute nahezu in aller Munde. Die großzügige Verwendung beruht allerdings keineswegs auf einer allgemein akzeptierten Verständigung darüber, was mit der Vokabel konkret gemeint sei.

Unter den sehr unterschiedlichen Verwendungsmöglichkeiten sind vor allem vier von besonderer Bedeutung. So kann der Begriff Pluralismus zunächst einmal auf die Tatsache bezogen sein, daß es in einer Gesellschaft eine Vielzahl mehr oder weniger autonom gebildeter, neben- und miteinander existierender, agierender, kooperierender oder in Konkurrenz zueinander stehender Gruppen – insbesondere Vereine, Interessenverbände und Parteien – gibt, deren wechselseitige Beziehungen und Einflußnahmen auf den politischen Prozeß von kennzeichnender Bedeutung für das jeweilige Gesellschaftssystem sind. Dies wäre (1.) Pluralismus im Sinne einer soziologischen Gruppen- bzw. Verbandstheorie. Andere und erheblich weitergehende Sachverhalte sind demgegenüber dann gemeint, wenn (2.) vom Pluralismus im Sinne einer politologischen Verfassungs- und/oder Staatstheorie die Rede ist. Hier meint Pluralismus ein gewaltenteilig – und möglicherweise zugleich föderativ – strukturiertes Verfassungssystem, dessen politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse ohne die konkurrierende (und koalierende) Tätigkeit von Parteien und Interessengruppen nicht verstanden werden können, dessen Existenz auf der Garantie und offenen Handhabung von Freiheitsrechten beruht und dessen entscheidendes Charakteristikum die freie Entfaltung von politischer Opposition darstellt.

Die zwei weiteren Verwendungsweisen des Pluralismusbegriffs beziehen sich auf das Verhältnis von Demokratie und Pluralismus im Sinne einer Verfassungs- bzw. Staatstheorie. Während für die einen (3.) Pluralismus und Demokratie ebenso wie Gewaltenteilung und Demokratie prinzipielle Gegensätze darstellen, die beide „an sich“ nichts miteinander zu tun haben, vertreten die anderen die Gegenposition. Für sie bildet (4.) der Pluralismus ein so wesentliches Charakteristikum ihres Demokratieverständnisses, daß sie dies in der Formel „pluralistische Demokratie“ zum Ausdruck bringen. Hier wird demnach

zwischen einem pluralistischen Demokratieverständnis – das in Gewaltenteilung seinen organisatorischen Ausdruck findet – und einem monistischen Demokratieverständnis – das sich zur Gewaltenteilung in einem prinzipiellen Spannungsverhältnis befindet – unterschieden.

Die in diesem Buch zusammengefaßten Abhandlungen sind unter verschiedenen Fragestellungen und Perspektiven dem Thema „pluralistische Demokratie“ gewidmet:

1. In der ersten Abhandlung wird der Wort- und Theoriegeschichte des Begriffs Pluralismus vor allem in den USA und in Deutschland nachgegangen und die Entwicklung der nachtotalitären Theorie des Neopluralismus aufgezeigt. Die maßgeblich von dem Berliner Politologen *Ernst Fraenkel* erarbeitete Theorie des Neopluralismus bildet die deutsche Version des gegenwärtig vorherrschenden Verständnisses pluralistischer Demokratie in der freien Welt. Neopluralistische Demokratietheorie erweist sich dabei als demokratische Oppositionstheorie. Die legale, freie Wirksamkeit von Opposition in einer pluralistischen Demokratie setzt die Anerkennung und verfassungsrechtliche Absicherung einer sozialstaatlich fundierten, gewaltenteilenden rechtsstaatlichen Ordnung voraus: Ordnung als Schwester der Freiheit.

2. Die zweite Abhandlung ist der Diskussion der Modelle monistischer und pluralistischer Demokratie gewidmet. Ausgehend von der Parteienkontroverse zwischen SPD und CDU um den Demokratisierungsbegriff zu Beginn der 70er Jahre wird anhand einer kritischen Auseinandersetzung mit *Helmut Schelskys* These, daß Gewaltenteilung und Demokratie polar entgegengesetzte Prinzipien darstellen, aufgezeigt, daß die Idealmodelle pluralistischer und monistischer Demokratie auf verschiedenartigen Grundannahmen beruhen und demnach jeweils einem prinzipiell unterschiedlichen Demokratieverständnis Ausdruck verleihen. Es wird erörtert, welche Auswirkungen sich hieraus für den Bedeutungsgehalt der Begriffe Demokratie und Demokratisierung ergeben.

3. Pluralistische Demokratien sind gewaltenteilige Demokratien. Der dritte Beitrag diskutiert – ausgehend von den klassischen Teilungslehren *John Lockes* und *Charles de Montesquieus* – anhand einiger Verfassungen westlicher Demokratien allgemeine Grundmuster verschiedenartig konzipierter Gewaltenteilungen. So liegen den Verfassungen der USA, Großbritanniens, Frankreichs, der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland unterschiedliche Lösungskonzepte des Gewaltenteilungsproblems zugrunde: In den USA und in der Schweiz in Form des präsidentiellen Regierungssystems, in Großbritannien in der Form des parlamentarischen, in der Bundesrepublik in der eines bundesstaatlich-relativierten und in Frankreich in der Form eines präsidentiell relativierten parlamentarischen Regierungssystems. Daß und auf welche Weise diese unterschiedlichen Grundlösungen neben der Rolle der Opposition die Stellung der rechtssprechenden Gewalt und hier insbesondere der verfassungsrecht-

sprechenden Gerichtsbarkeit berühren, bildet den engeren Problemgegenstand der Überlegungen. Das besondere Interesse gilt dabei der „Rolle der Gerichte im gewaltenteilenden Dialog“.

4. Pluralismus, Gewaltenteilung und Repräsentation sind Prinzipien, die den demokratischen Verfassungsstaat kennzeichnen. Die Entwicklung des demokratisch-pluralistischen Legitimationsverständnisses ist mit der Geschichte des Verfassungsstaates vom frühkapitalistisch-liberalen „Nachtwächterstaat“ zum demokratischen Sozialstaat unlöslich verbunden. Dabei spielte nicht nur die Grundentscheidung für die repräsentative Demokratie eine Rolle, sondern ebenso das Bemühen um eine Balance zwischen Institutionen, die repräsentative und plebiszitäre Entscheidungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten erschließen. Der Problemdruck, dem sich komplexe Industriegesellschaften zunehmend ausgesetzt sehen, stützt ebenso wie das politische Erfordernis, Krisen effektiv zu begegnen, die Neigung, repräsentative Verfahren gegenüber plebiszitären zu begünstigen. Der hiermit verbundenen Gefahr einer autoritär-technokratischen Erstarrung pluralistischer Demokratie muß um ihrer freiheitlichen Offenheit und eigenen Zukunftschancen willen begegnet werden.

5. Die Verfassungsbindung aller staatlichen Gewalt ist ein spezifisches Merkmal rechtsstaatlich konstituierter pluralistischer Demokratie. In den angelsächsischen Demokratien findet diese Verfassungsbindung in dem Loyalitäts- bzw. Verfassungseid aller öffentlichen Amtsinhaber ihren Niederschlag. Da die Parlamentsabgeordneten Inhaber eines öffentlichen Amtes sind, sind sie selbstverständlich ebenfalls in diese Eidespflicht eingebunden. Hier dient der Eid der Legitimation des freien Abgeordnetenmandats. Anders heute auf dem europäischen Kontinent. In Deutschland läßt sich an der Geschichte des Abgeordneteneides – den es abgesehen von der Paulskirchenverfassung (1849) auf Reichsebene bzw. Bundesebene bisher noch nie gegeben hat – in Verbindung mit der Entstehung des freien Abgeordnetenmandats die Entwicklung von der konstitutionellen Monarchie zur pluralistisch-demokratischen Republik verfolgen. Mit dem Grundgesetz hat die Bundesrepublik Deutschland Anschluß an die westlichen Demokratien gefunden. Ist der Verzicht auf den Verfassungseid – ein Verzicht, der auf Bundesebene lediglich die Bundestagsabgeordneten betrifft – im heutigen Verfassungsstaat gerechtfertigt?

6. Im sechsten Beitrag wird schließlich der Frage nachgegangen, was hinter der Aussage steht, „wir wollen eine Gesellschaft, die uns die Erfahrung von Heimat ermöglicht“. Bundeskanzler *Willy Brandt* hatte hierzu in seiner Regierungserklärung vom Jahre 1973 ausgeführt: „Unsere Bürger suchen trotz des Streits der Interessen eine Heimat in der Gesellschaft, die allerdings nie mehr ein Idyll sein wird – wenn sie es je war. Das Recht auf Geborgenheit und das Recht, frei atmen zu können, muß sich gegen die Maßlosigkeit der technischen Entwicklung behaupten, die unserer Kontrolle zu entgleiten droht“. Die Chancen

hierfür zu eröffnen und sichern zu helfen kann als entscheidende Legitimationsfunktion pluralistischer Demokratie angesehen werden.

7. Der Begründer der Theorie des Neopluralismus in Deutschland, der Jurist und Politologe *Ernst Fraenkel*, verstarb am 28. März 1975 in Berlin, seiner akademischen Heimatstadt seit 1951. Zum 65. und zum 75. Geburtstag wurde *Fraenkel* von seinen Freunden, Schülern und Kollegen als bedeutender Wissenschaftler durch Festschriften geehrt. In der zweiten Festschrift fanden die zum Thema „Pluralismus und Demokratie“ verfaßten Beiträge seine besondere Aufmerksamkeit. Als Schüler *Fraenkels* und von 1958 bis 1967 ihm als sein Assistent eng verbunden, habe ich die Erarbeitung der Theorie des Neopluralismus miterlebt. Anläßlich der Überreichung der zweiten Festschrift schrieb mir der Jubilar am 18. November 1973: „Keiner hat diesen Prozeß klarer erkannt, diagnostiziert und gefördert als Sie“. In einem Nachruf vom Jahre 1975 habe ich in einer knappen Skizze den Lebensweg, das wissenschaftliche Werk und die Bedeutung der Pluralismustheorie *Ernst Fraenkels* nachzuzeichnen und aufzuzeigen versucht. Dieser Versuch bildet den Abschluß des vorliegenden Bandes.

Die in diesem Buch wiedergegebenen, für die vorliegende Publikation überarbeiteten und ergänzten Abhandlungen sind, soweit es sich nicht um eine Erstveröffentlichung handelt, erstmals in den Jahren 1973 bis 1978 publiziert worden. Sie befassen sich mit einer Thematik, die neben den hier aufgeworfenen Problemen der Ergänzung bedarf. Dazu zählt ebenso eine eingehende Beschäftigung mit Fragen der Gewaltenteilung und ihrer verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Ausgestaltung als präsidientielle und parlamentarische Demokratie wie eine nähere Analyse der Rolle der Opposition im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß. Diesen Aspekten und Strukturproblemen pluralistischer Demokratie ist meine Aufsatzsammlung „Parlamentarische und präsidientielle Demokratie“ (Westdeutscher Verlag, Opladen 1979) gewidmet.

Hamburg, Februar 1980

Winfried Steffani