

Schriften zur Rechtstheorie

Heft 123

Von der Würde des Staates
zur Glaubwürdigkeit der Politik

Zu einem verfassungsrelevanten Legitimationsverständnis

Von

Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

DIMITRIS TH. TSATSOS

Von der Würde des Staates zur Glaubwürdigkeit der Politik

Schriften zur Rechtslehre

Heft 123

Von der Würde des Staates zur Glaubwürdigkeit der Politik

Zu einem verfassungsrelevanten Legitimationsverständnis

Von

Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos

o. Professor an der Fernuniversität
Hagen und an der Pantios-Hochschule
für Politische Wissenschaft Athen



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Tsatsos, Dimitris Th.:

Von der Würde des Staates zur Glaubwürdigkeit
der Politik : zu e. verfassungsrelevanten

Legitimationsverständnis / von Dimitris Th.

Tsatsos. – Berlin : Duncker und Humblot,
1987.

(Schriften zur Rechtstheorie ; H. 123)

ISBN 3-428-06200-0

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1987 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Hermann Hagedorn GmbH & Co, Berlin 46

Druck: Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3-428-06200-0

Annie
für viel Geduld und einige Ungeduld
gewidmet

Vorwort

Die Arbeit will die Frage nach der Legitimationskreativität der konkreten Politik als Prozeß der Verfassungsverwirklichung aufwerfen. Das Thema hat mich zunächst in drei Vortragsveranstaltungen beschäftigt. Ein erster Problemumriß war Inhalt des Festvortrages vom 26. 10. 1985 anläßlich des „dies academicus“ der Fernuniversität Hagen. Kritik und Selbstkritik führten zu einigen Ergänzungen und Vertiefungen, durch die eine neue Fassung entstanden ist, die ich als Gast der juristischen Fachbereiche der Universitäten Bremen (am 17. 1. 1985) und Hannover (am 28. 4. 1985) vorgetragen habe. Dort gab mir die Diskussion neue Anregungen, die zur weiteren Klärung meiner Konzeption beigetragen haben.

Die vorliegende Schrift stützt sich auf jene Vorträge, stellt aber einen neuen Text dar, in dem noch auf Probleme eingegangen worden ist, die in dem engen zeitlichen Rahmen einer mündlichen Lehrveranstaltung ausgeklammert bleiben mußten.

Dem Anliegen dieser Arbeit entspricht es, daß auf die inzwischen unübersichtlich gewordene Legitimationsliteratur nur punktuell eingegangen wird. Literaturhinweise beschränken sich daher auf Arbeiten, die einen unmittelbaren Bezug auf die hier herausgestellten Gedankengänge aufweisen.

Bei der Fertigstellung der Druckvorlage hat mich mein wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fernuniversität Hagen, Dr. Martin Morlok, durch anregende kritische Hinweise unermüdlich unterstützt. Auch an dieser Stelle möchte ich ihm meinen Dank sagen. Für wertvolle Hilfe bei der Literaturzusammenstellung und beim Korrekturlesen möchte ich mich bei meinen Mitarbeitern Dr. Penelope Foundethakis, Andreas Hake, Rüdiger Schmidt und Uwe Stoklossa bedanken. Frau Monika Aust hat sich unermüdlich um die Herstellung der Druckvorlage bemüht. Auch ihr gilt mein Dank.

Herrn Ernst Thamm und dem Verlag Duncker & Humblot danke ich sehr für die freundliche Aufnahme meiner Arbeit in das Verlagsprogramm.

Skiathos, Januar 1987

Der Verfasser

Inhaltsverzeichnis

§ 1 Einleitende Fragestellung	11
§ 2 Terminologische Vorbemerkung	16
§ 3 Entwicklungsgeschichtliche Vorbemerkung	20
§ 4 Ausschließliche Staatsbezogenheit des Legitimationspostulats?	26
I. Das Legitimationsproblem im Wandel der Beziehung von Staat und Gesellschaft	26
II. Bestätigung durch das Grundgesetz	29
§ 5 Zur Theorie von der Würde des Staates	34
I. Fragestellung	34
II. Die Legitimationsuntauglichkeit der Staatswürde	35
§ 6 Legitimation durch Glaubwürdigkeit der konkreten Politik	37
I. Fragestellung	37
II. Zum Bereich der konkreten Politik	38
III. Zum Glaubwürdigkeitsbegriff	41
IV. Operationalität durch Geschichtlichkeit	42
§ 7 Die Verfassungsrelevanz	46
I. Fragestellung	46
II. Zur Verfassungsrelevanz der konkreten Politik	46

III. Zur Verfassungsrelevanz des Glaubwürdigkeitsbegriffs	49
IV. Zum Glaubwürdigkeitserfordernis der Verfassungsinterpretation	53
§ 8 Schlußbemerkungen	56
I. Folgerungen	56
II. Legitimation und Integration	56
III. Legitimation und Legalität	60
Namenregister	64

§ 1 Einleitende Fragestellung

1. Verfassungen haben in ihrem geschichtlichen Wandel die Funktion, im demokratischen Staat den rechtlichen Rahmen des politischen Prozesses abzustecken¹. Sie stellen somit die Grundlage der Legalität dar. Kann sich aber eine demokratische Herrschaft in einem Gemeinwesen lediglich durch Einhaltung der Legalität durchsetzen? Welche Rolle spielt dabei die gesellschaftliche Akzeptanz der im Rahmen der Verfassung getroffenen politischen Entscheidungen? Die aktuelle Verbindung dieser Frage mit der sogenannten Regierbarkeitsproblematik eines modernen Staates zeigt das weite und wichtige Feld, in das uns das Akzeptanzproblem führt².

2. *J. J. Rousseau* hat hierzu eine problemprägende Antwort gegeben: „Le plus fort n'est jamais assez fort pour être toujours le maître, s'il ne transforme sa force en droit et l'obéissance en devoir.“³ Damit ist die Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung angesprochen. Staat und Recht leben auf lange Sicht nicht aus sich selbst heraus. *W. Naucke* hat das prägnant formuliert, als er von der „Konsensorientierung des aktuellen Rechts“ sprach: „Die unterschiedlichen Interessen einigen sich darüber, was positives Recht werden soll. Konsens wird zum Hauptgeltungsgrund des positiven Rechts. Die Akzeptanz des Rechts, die uns heute so leicht über die Lippen geht, tritt an die Stelle des Zwangs durch Recht.“⁴ Es geht um die Anerkennung solcher Eigenschaften, die die politische Ordnung als anererkennungswürdig erscheinen lassen⁵.

¹ Zur rechtlichen und politischen Funktion der Verfassung vgl. statt vieler *H.-P. Schneider*, Die Funktion der Verfassung, in: *D. Grimm* (Hrsg.), Einführung in das öffentliche Recht, 1985, S. 1 ff. bes. S. 18 ff. Vgl. ferner *H. Vorländer*, Verfassung und Konsens, 1981, S. 2 ff.

² *J. Heidorn*, Legitimität und Regierbarkeit, 1982.

³ *J. J. Rousseau*, Du contrat social, Libr. I, ch. III; ähnliche Positionen, u. a. auch bei *G. Lukács*, Legalität und Illegalität, in derselbe: Geschichte und Klassenbewußtsein, 1967, S. 261, bes. S. 266 ff.; *H. Gerber*, Freiheit und Bindung der Staatsgewalt, 1932, S. 15; die Vertiefung dieses Gedankens verdanken wir Karl Marx und seinen Epigonen, die zwei Funktionen des bürgerlichen Staates, die der repressiven Gewalt und die der ideologischen Macht herausgearbeitet haben. Vgl. statt vieler *L. Althusser*, Idéologie et appareils idéologiques d'Etat, in: „La Pensée“, Heft 151 (1970) und *N. Poulantzas*, L'Etat, le pouvoir, le socialisme, 1977, S. 31 ff.

⁴ *W. Naucke*, Versuch über den aktuellen Stil des Rechts (Schriften der Hermann-Ehlers-Akademie, Nr. 19), 1986, S. 11.

⁵ Problem- und Literaturüberblick bei: *Th. Württenberger jun.*, Die Legitimität staatlicher Herrschaft, 1973; *H.-J. Menzel*, Legitimation staatlicher Herrschaft durch Partizipation Privater? 1980, S. 17-72; *H. Vorländer*, aaO. (Anm. 1); *N. Achterberg* / *W.*

3. Die Anerkennung politischer Entscheidungen und der damit verbundene Legitimationsprozeß vollzieht sich auf zwei Ebenen:

a) Die erste Ebene ist die der grundsätzlichen gesellschaftlich-politischen Ordnung, *des „Systems“ überhaupt*. Die Befragung der politisch-gesellschaftlichen Ordnung auf ihre grundsätzliche Ausrichtung hin hat ihre Kriterien außerhalb des hier erfaßten Bereichs. Die moderne Diskussion, wie sie in den letzten Jahren — unter wesentlicher Prägung durch *J. Habermas*⁶ — aufgebrochen ist, handelt von der Legitimation des „Systems“ überhaupt, umfaßt ökonomische, politische und kulturelle Aspekte gleichermaßen⁷. In der modernen Legitimationsdiskussion⁸ geht es also meistens, wenn auch mit vielen Nuancen und Differenzierungen, um den weltgeschichtlichen Ideologiekonflikt

Krawietz (Hrsg.), Legitimation des modernen Staates, ARSP, Beiheft Nr. 15, 1981; *J. Heidorn*, aaO. (Anm. 2); *H.-P. Schneider*, Alternativbewegungen und Legitimationsprobleme der Demokratie, in: *v. Gessner / W. Hassemer* (Hrsg.), Gegenkultur und Recht, 1985, S. 107 ff.; *R. Zippelius*, Allgemeine Staatslehre (Politikwissenschaft), 9. Aufl., 1985, S. 110 ff. (§ 16); *U. Scheuner*, Die Legitimationsgrundlage des modernen Staates, in: *N. Achterberg / W. Krawietz*, aaO., S. 1 ff.; *W. Maihofer*, Die Legitimation des Staates aus der Funktion des Rechts, ebd. S. 15 ff.; *W. v. Simson*, Zur Theorie der Legitimität, in: Festschrift für Karl Löwenstein zum 80. Geburtstag, 1971, S. 459-473.

⁶ *J. Habermas*, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, 1973, bes. S. 96 ff., 131 ff.; derselbe, Theorie des kommunikativen Handelns, 1981, Bd. 2, z. B. S. 279 ff., 470 ff., 527 ff. Umfassende Darstellung der Theorie von *J. Habermas* bei *J. Heidorn*, aaO. (Anm. 2), S. 121 ff.

⁷ Auf dieser Ebene bleibt die Diskussion auch in Frankreich. Vgl. selektiv: *B. Chantebout*, De l'Etat, 1975 S. 49 ff. („La légitimation de l'Etat“); *J. Riverò*, Consensus et légitimité, in: „Pouvoirs“, Bd. 5 („Le consensus“) 1978, S. 57 ff.; *R. Polin*, Analyse philosophique de l'idée de légitimité, in: Annales de philosophie politique, Heft 7, 1967 („L'Idée de Légitimité“), S. 17 ff.; *F. Gastberg*, Contribution à l'étude de la légitimité dans ses rapports avec la légalité, in: Annales, ebd. S. 43 ff.; *N. Bobbio*, Sur la principe de légitimité, in: Annales, ebd. S. 47 ff.; *C. Eisenmann*, Sur la légitimité juridique des gouvernements, in: Annales, ebd. S. 97 ff. Soviel mir bekannt, bildet hierzu *M. Dwurger* eine Ausnahme, denn sein Legitimationsverständnis reicht bis hin auf die Ebene der Personifizierung der Macht. Darüber aber unten, §2 (Anm. 18). Eine kritische Problem-darstellung in deutscher Sprache bei *M. Miaille*, Der Begriff der Legitimität im französischen Verfassungsrecht, in: *W. Abendroth / Th. Blanke / U. K. Preuss* u.a., Ordnungsmacht? — Über das Verhältnis von Legalität, Konsens und Herrschaft, hrsg. von *D. Dieseroth*, *Fr. Hase* und *K. H. Ladeur*, 1981, S. 264-296.

⁸ Einen informativen Überblick verschaffen die Beiträge in *P. Graf Kielmansegg* (Hrsg.), Legitimationsprobleme politischer Systeme, PVS, Sonderheft 7 (1976), besonders die Beiträge von *J. Habermas* (S. 39 ff.), *O. Rammstedt* (S. 108 ff.), *W. Hennis* (S. 9 ff.) und *C. Zirnndt* (S. 62 ff.). Ebenso die Beiträge in *N. Achterberg / W. Krawietz* (Hrsg.), Legitimation des modernen Staates, ARSP Beiheft 15 (1981) von *U. Scheuner* (S. 1 ff.), *W. Maihofer* (S. 15 ff.), *H. Lübke* (S. 40 ff.), *N. Luhmann* (S. 65 ff.), *R. Zippelius* (S. 64 ff.) und den Diskussionsbericht von *D. Wyduckel* (S. 65 ff.). Siehe weiter *C. Offe*, Überlegungen und Hypothesen zum Problem politischer Legitimation, in: *R. Ebbinghausen* (Hrsg.): Bürgerlicher Staat und politische Legitimation, 1976, S. 88 ff. Siehe weiter *W. Fach / U. Degen*, Politische Legitimität, 1978; *P. Graf Kielmansegg*, Legitimität als analytische Kategorie, PVS 12 (1971), S. 373 ff.

zwischen den beiden Gesellschaftssystemen des Kapitalismus und des Sozialismus. Wie zu Recht bemerkt worden ist, stellt die Theorie von *J. Habermas* eher eine kritische Theorie der Gesellschaft als eine Legitimationstheorie dar⁹. Von daher ist das Schlagwort von der Legitimationskrise zu verstehen¹⁰: Es geht um die *grundsätzliche Infragestellung der bürgerlichen Demokratie*. Um diese Frage geht es dem Verfasser dieser Schrift aber *nicht*.

b) Die hier angesprochene Problematik liegt auf einer zweiten Ebene, nämlich auf der Ebene einer *systemimmanenten Befragung*. Es wird dabei nicht übersehen, daß die Diskussion über die (tatsächliche oder angebliche) Legitimationskrise prägende Auswirkungen auf unsere demokratische, sozialstaatliche und rechtsstaatliche Ordnung hat. Auch deshalb bleibt der weltgeschichtliche Ideologiekonflikt ein maßgeblicher Ausgangspunkt für die Behandlung der Legitimationsproblematik. Wo wäre die Staats- und Verfassungstheorie ohne jenen Konflikt geblieben? Was wäre aber aus ihr geworden, wenn man bei ihm stehengeblieben wäre?

Bis auf weiteres leben die Bürger, auch diejenigen, die meinen, der bürgerlichen Demokratie die Anerkennungswürdigkeit absprechen zu müssen, *in* und *von* diesem System. Deshalb gilt unsere Aufmerksamkeit dem systemimmanenten Legitimationsprozeß, deshalb setzen wir beim wissenschaftlichen Bemühen um diese Legitimationsvorgänge auch beim konkreten Bürger an, gleich, wie er zum System steht.

4. Auch die systemimmanente Befragung einer politischen Ordnung nach ihrer Anerkennungswürdigkeit bedarf einer weiteren Nuancierung.

a) Die Befragung kann sich einmal an die konkrete Ausgestaltung der verfassungsgesetzlichen und der einfachgesetzlichen *institutionellen Strukturen* richten. Einem unter diesem Leitinteresse festgestellten Legitimationsdefizit will man durch verfassungsgesetzliche oder einfachgesetzliche „Korrekturen“ begegnen. Legitimationsschädliche Vorschriften sollen durch bessere ersetzt werden. Zu dieser Art des Nachdenkens, die gegebenenfalls zu Novellierungen führt, gehört etwa die Diskussion über die Krise des repräsentativen Parteienstaats, der Ruf nach anderen und weiteren Formen der Partizipation¹¹ und das

⁹ Vgl. *R. Steinger*, Thesen zur formalen Legitimität, in: PVS, Bd. 21 (1980), S. 267 ff.

¹⁰ Siehe dazu m. w. N. die Referate auf der Staatsrechtslehrertagung 1985 zum Thema „Parteienstaatlichkeit — Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?“, von *M. Stolleis*, S. 7 ff., *H. Schäffer*, S. 46 ff. und *R. A. Rhinow*, S. 83 ff., in: VVDStRL 44 (1986); siehe auch den vorbereitenden Aufsatz von *K. M. Meessen*, Parteienstaatlichkeit — Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?, NJW 1985, S. 2289 ff.; *R. Scholz*, Krise der parteienstaatlichen Demokratie?, 1983.

¹¹ Vgl. oben Anm. 9. Umfassend über Formen und Probleme der Partizipation in verschiedenen Bereichen informiert (auch durch eine umfangreiche Bibliographie) *U. v. Alemann* (Hrsg.), Partizipation — Demokratisierung — Mitbestimmung, 2. Aufl. 1978. Zu den „Funktionen der Beteiligung bei öffentlicher Planung“ siehe *R. Mayntz*, in: Demokratie und Verwaltung, 1972, S. 342 ff.; für das Bauplanungsrecht: *U. Battis*,