

Demokratietheorie und Demokratieentwicklung: Fragestellungen im Werk von Peter Graf Kielmansegg

Thomas Zittel und André Kaiser

Peter Graf Kielmansegg ist eine der herausragenden Persönlichkeiten in der deutschen Politikwissenschaft. Zuletzt wurde dies durch die Verleihung des Schader-Preises unterstrichen, der zu der Gruppe der wichtigen Preise zählt, die an Sozialwissenschaftler vergeben werden können. Auch das Urteil der Fachvertreter spiegelt den Stellenwert des Mannheimer Politologen in seiner Profession wider. In einer von Hans-Dieter Klingemann und Jürgen Falter durchgeführten Umfrage rangiert er im Teilbereich Politische Theorie, Politische Philosophie und Ideengeschichte in der Gruppe der zehn wichtigsten Politikwissenschaftler in diesem Lande.¹

Die vorliegende Festschrift bietet ein Forum zur kritischen Würdigung des wissenschaftlichen Werkes von Peter Graf Kielmansegg, der im Oktober 2002 mit seiner Emeritierung als akademischer Lehrer in den Ruhestand trat. Sie versammelt einen Kreis von Autoren, die unterschiedlichsten Teilbereichen der Politikwissenschaft, der Geschichtswissenschaft, der Philosophie und der Rechtswissenschaft entstammen. Diese Breite und Vielfalt in der Zusammensetzung der Autorenschaft spiegelt den weit gefassten wissenschaftlichen Horizont des zu Würdigenden wider, der über eng gesteckte Fachgrenzen hinausreicht, sowie sein Bemühen um Perspektiven, die jenseits geläufiger Schulen und Ansätze angesiedelt sind.

Das Bekenntnis zum Blick über den Tellerrand des eigenen Fachs zeigt sich in eindrucksvoller Weise im akademischen Werdegang Peter Graf Kielmanseggs. Dem Studium der Rechts- und Politikwissenschaft sowie der Geschichte folgte 1964 die Promotion an der Universität Bonn mit einer Arbeit zum Ersten Weltkrieg, die bis zum heutigen Tag als Standardwerk in diesem Themenbereich gelten kann. Als Mitarbeiter von Eugen Kogon in Darmstadt habilitierte sich Peter Graf Kielmansegg im Jahr 1971 zu einem Thema der politischen Theorie. Die Weichen für eine fruchtbare Karriere im Fach Politikwissenschaft waren damit gestellt, aber die Bezüge zur Rechts- und zur Geschichtswissenschaft blieben in seinem weiteren wissenschaftlichen Werk deutlich erkennbar.

¹ Jürgen Falter und Hans-Dieter Klingemann, Die deutsche Politikwissenschaft im Urteil der Fachvertreter, in: Michael Greven (Hg.), Demokratie - eine Kultur des Westens?, Opladen 1998, S. 305-341.

Die Suche nach neuen Betrachtungsweisen, das Wenden und Taxieren eines Gegenstandes jenseits konventioneller Lesarten, bildet einen zweiten Grundzug in der Argumentation Graf Kielmanseggs. Der wissenschaftliche Nonkonformismus, der sich, vorsichtig gesagt, in Spurenelementen dahinter verbirgt, setzt eine persönliche Haltung voraus, die den Aufenthalt in den „windigen Korridoren“ jenseits wissenschaftlicher Schulen und Forschungsparadigmen durchaus zu einem freudvollen Erlebnis werden lässt, wie Graf Kielmansegg gelegentlich bestätigt hat. Er stellt gleichzeitig aber auch das Bekenntnis zu einer spezifischen Form der Wissenschaft im allgemeinen und zur Politikwissenschaft im speziellen dar, der das Werk Graf Kielmanseggs zutiefst verpflichtet ist und die hier nur in einigen Stichworten näher charakterisiert werden kann.

Die wissenschaftliche Tätigkeit Peter Graf Kielmanseggs basiert vereinfacht gesagt auf einem Verständnis von Politikwissenschaft, das die politische Wirklichkeit bzw. damit verbundene empirische Phänomene als Ausgangspunkt systematischer Forschung begreift. Es kann in Gegensatz zu einer Form der wissenschaftlichen Beschäftigung mit Politik gesetzt werden, die spezifische Forschungsparadigmen, Modelle und Methoden in den Mittelpunkt stellt, indem sie diese entweder zum alleinigen Gegenstand der Überlegung werden lässt oder indem sie die soziale und politische Wirklichkeit alleine auf dieser Grundlage entschlüsselt. Das Forschungsinteresse Graf Kielmanseggs war und ist im Gegensatz hierzu durch Fragen bestimmt, die in der unmittelbaren Auseinandersetzung mit dem politischen Prozess aufgeworfen werden. Die systematische Qualität seiner Analysen ist in maßgeblicher Weise durch diese gezielte Form des nachforschenden Fragens charakterisiert sowie durch seine konzentrierten Bemühungen um schlüssige Antworten. Aus diesem Grund erscheint es angemessen, zur Einleitung dieser Festgabe auf einige zentrale Fragestellungen zu verweisen, auf denen das wissenschaftliche Werk Peter Graf Kielmanseggs gründet. Wir gehen dabei von einer Kardinalfrage aus, die wir leitmotivisch in seinen Überlegungen angelegt sehen und die einen nachhaltigen Einfluss auf die jeweils konkreten Problemstellungen in seinen Schriften hat. Diese „Fragehierarchie“ soll in groben Strichen nachgezeichnet und in einen Zusammenhang mit den gebotenen Antworten gesetzt werden. In keinem Fall können wir mit dieser Vorgehensweise dem umfassenden wissenschaftlichen Werk Graf Kielmanseggs gerecht werden. Diese Überlegungen dienen vielmehr dazu, einen unserer Ansicht nach besonders fruchtbaren Zugang zu eröffnen.

Das wissenschaftliche Fragen Graf Kielmanseggs richtete sich mit seiner Habilitationsschrift, die 1977 unter dem Titel „Volkssouveränität“ veröffentlicht wurde, auf einen spezifischen Ausschnitt der politischen Realität, nämlich auf die Entwicklung der modernen Demokratie. Diesem Gegenstand galt fortan seine besondere Aufmerksamkeit, und er soll aus diesem Grund auch den Integrationspunkt dieser Festschrift bilden. Mit ihm verbindet sich für Graf Kielmansegg eine spezifische Perspektive, die in der Folge ein Leitmotiv, eine Kardinalfrage in seinem wissenschaftlichen Werk darstellen sollte. Die Rede ist von dem Problem der Legitimität

politischer Herrschaft und damit von der Frage, unter welchen Bedingungen politische Herrschaft als rechtmäßig anerkannt werden kann.

Wie entstehen Fragen, zumal Kardinalfragen? In der nationalsozialistischen Diktatur geboren und in frühester Kindheit durch Krieg und Vertreibung bedroht, bot die Gründung der Bonner Republik die erste sichere Heimstatt für den damals Zwölfjährigen. Vielleicht erklärt sich aus diesem biographischen Element die besondere Hingabe, mit der sich Peter Graf Kielmansegg in seinem Nachdenken über die Demokratie dem Problem der Legitimität politischer Herrschaft zugewandt hat. Hat er uns nicht in seinen Überlegungen zur Relevanz dieser Themenstellung selbst erklärt, dass das Thema Legitimität gerade in Krisensituationen besondere Bedeutung im öffentlichen Bewusstsein erlangt,² und ist er nicht in die größte Krise hineingeboren, die im Blick auf politische Herrschaft im Verlauf der deutschen Geschichte zu verzeichnen ist?

Auch die spezifische Perspektive Graf Kielmanseggs im Umgang mit dieser Fragestellung schließt biographische Hintergründe nicht aus. Sein Blick richtet sich nicht aus einer empirisch-analytischen Sicht auf das Problem der Legitimität. Sein primäres Interesse gilt nicht der Erfassung und Erklärung der tatsächlichen Zustimmung, die moderne Demokratien von ihren Bürgern erfahren. Das Interesse Graf Kielmanseggs richtet sich vielmehr auf die normative Frage nach den allgemeinen Gründen für die Zustimmungswürdigkeit politischer Ordnungen. Dabei mag der Historiker in ihm eine Rolle gespielt haben, der die Gründe für das Scheitern der ersten Demokratie auf deutschem Boden in der fehlenden Einsicht in die schmale Legitimitätsbasis sieht, die auf allen Ebenen der Gesellschaft ein Kennzeichen der Weimarer Republik war. Wichtig ist zudem, dass seine ersten akademischen Fingerübungen in eine Zeit fallen, in der die Legitimität der zweiten deutschen Demokratie zunehmend in Frage gestellt wird und in der sich ihre Kritiker und Befürworter zu einer leidenschaftlichen und grundsätzlichen Auseinandersetzung formierten, die die Republik über lange Zeiträume hinweg beschäftigen sollte und die noch heute in vielfacher Weise ihre Schatten wirft. Vor dem Hintergrund dieser zeitgeschichtlichen Entwicklungen war das Problem der Begründung der modernen Demokratie für Graf Kielmansegg kein rein akademisches, sondern es beruhte auch auf unmittelbarer Anschauung und Erfahrung.

Das normativ bestimmte Fragen Graf Kielmanseggs nach den Bedingungen der Legitimität politischer Herrschaft im allgemeinen und der Legitimität der Bonner Verfassungsordnung im besonderen rückt diejenige Geltungsnorm in den Mittelpunkt, aus der politische Legitimität in der Moderne gemeinhin abgeleitet wird - das Prinzip der Volkssouveränität. Mit diesem Prinzip verbindet sich die Vorstellung, dass die Rechtmäßigkeit politischer Herrschaft von der Zustimmung der Herrschafts-unterworfenen und von der gleichen Freiheit aller Bürger abhängig gemacht werden muss. Die Frage nach seiner Brauchbarkeit als Kriterium zur Begründung der Legitimität politischer Herrschaft bildet das zentrale Forschungsproblem in der Auseinandersetzung Graf Kielmanseggs mit dieser Geltungsnorm. Seine Antwort

² Legitimität als analytische Kategorie, In: Politische Vierteljahresschrift, 12, 1971, S. 367-401.

auf diese Frage kann zuallererst als das charakterisiert werden, was sie nicht ist und nicht sein will. Sie bietet keinen Entwurf, der im Prinzipiellen wurzelt, der letztgültige Normen als Kriterien zur Prüfung der Doktrin der Volkssouveränität begründet und aus dem im Zuge dieser Normsetzung ein umfassender Entwurf politischer Ordnung in kritischer Absicht deduziert werden könnte. Die diesbezüglichen Überlegungen Graf Kielmanseggs sind deshalb nicht politische Theorie im Sinne politischer Philosophie, um eine von Graf Kielmansegg selbst ausgeführte Systematik aufzunehmen.³

Die Auseinandersetzung mit der Doktrin der Volkssouveränität ist bei Graf Kielmansegg historischer Natur und kann als Gegenentwurf zu einer philosophischen Spielart der normativen Demokratietheorie gelesen werden. Der Kern seiner Argumentation liegt in der Annahme, dass es sich bei der demokratischen Herrschaftsform um eine gewordene Ordnung handelt, die nur aus ihren Entstehungsbedingungen heraus begriffen und auch begründet werden kann. Dieses bedeutet im wissenschaftlichen Werk Graf Kielmanseggs keineswegs die Hinwendung zu einer Position des demokratietheoretischen Relativismus und damit zu einer Absage an allgemeine Geltungsgründe politischer Ordnung. Der Blick richtet sich vielmehr auf den historischen Prozess der Demokratieentwicklung, aus dem quasi in induktiver Weise die Legitimitätskriterien der modernen Demokratie abgeleitet werden. Dieses Argument ist zwar nicht in seinen Schriften programmatisch entwickelt, im letzten Teil seiner Habilitationsschrift finden sich sogar sehr skeptische Worte hinsichtlich der Möglichkeit solcher weitergehenden Begründungsversuche der modernen Demokratie.⁴ Wir sehen es aber in seinem Gesamtwerk in deutlichen Zügen angelegt und wollen, ohne eine weitergehende Argumentation hier ausführen zu können, einige Stichworte hierzu liefern.

Die Essenz der historischen Analyse Graf Kielmanseggs liegt in der Einsicht, dass sich die moderne Demokratie in einem komplizierten Wechselspiel zwischen der ideellen und der materiellen Dimension von Politik entwickelt hat. Die hier relevante ideelle Dimension ist für ihn maßgeblich durch das Demokratieprinzip bzw. die Doktrin der Volkssouveränität gekennzeichnet, die ab dem 17. Jahrhundert in der Gestalt normativer Theorien der Demokratie ihren konkreten Ausdruck findet. Diese Geltungsnorm wird als Herausforderung für die etablierte institutionelle Ordnung und als Ausgangspunkt eines epochalen Verfassungswandels begriffen. Von entscheidender Bedeutung sei dabei allerdings die Tatsache gewesen, dass sich die konkrete Form dieses Prozesses, und damit die Ausbildung der modernen Demokratie, nicht in der kontext-unabhängigen Implementierung der neuen Legitimitätsnormen vollzieht, sondern in ihrer Anwendung im Rahmen dieser etablierten institutionellen Grundlagen von Politik. Aus diesem Wechselspiel entsteht aus Sicht Graf Kielmanseggs im Laufe eines langen historischen Prozesses eine politische Ord-

³ Der wissenschaftliche und der philosophische Umgang mit Politik, in: Klaus von Beyme u.a. (Hg.), Funk-Kolleg Politik, 1. Band, Frankfurt 1987, S. 57-77.

⁴ Volkssouveränität. Eine Untersuchung der Bedingungen demokratischer Legitimität, Stuttgart 1977.

nung, die auf widerstreitenden Geltungsprinzipien beruht und die im modernen Verfassungsstaat ihre moderne Ausprägung findet.⁵

Es sind vor allem der Verfassungsgedanke und die ständische Repräsentativverfassung, die in der Analyse Graf Kielmanseggs Kontinuitätslinien von der vor-demokratischen Vergangenheit zur demokratischen Gegenwart zeichnen, indem sie als institutionelle Gefäße für die neuzeitliche Legitimitätsdoktrin fungieren. Verfassung wird in diesem Zusammenhang als eine übergeordnete Ebene von Recht begriffen, die jedweden politischen Handlungsträger letztgültig bindet und die entweder durch Unabänderlichkeit oder durch hohe „Veränderungsresistenz“ aus-gezeichnet ist.⁶ Die ständische Repräsentativverfassung betont den Gedanken der Verfasstheit politischen Handelns in einer anderen Weise. Sie sieht das politische Amt, den Umstand, dass politisches Handeln an formale und personalisierte Herrschaftszuweisung gebunden sein muss, als konsumtives Element jedweder politischer Herrschaft.⁷ Der Amtsgedanke ist durch das Diktum bestimmt, dass nur der verbindlich entscheiden darf, dem ein formales und personalisiertes Mandat hierfür zugewiesen wurde.

Unter dem Eindruck der neuzeitlichen Legitimitätsdoktrin sieht Graf Kielmansegg diese etablierten Institutionen von Politik, die im Mittelalter und der frühen Neuzeit wurzeln, in einem Prozess der Umgestaltung, der vor allem durch die Ausbreitung des allgemeinen Wahlrechts nachhaltig vorangetrieben wird. Sie bleiben aber in seiner Analyse trotz des gewaltigen Verfassungswandels, der in der Moderne unter dem Eindruck der Doktrin der Volkssouveränität zu verzeichnen ist, ein sichtbarer Bestandteil der modernen Demokratie. Die von ihm analysierten Kontinuitätslinien haben zur Konsequenz, dass die moderne Demokratie notwendig auf der Bindung demokratischer Mehrheiten an Recht beruht und dass sich Volkssouveränität in den seltensten Fällen in der unmittelbar ausgeübten Entscheidungsgewalt durch die Gesamtheit der Bürger äußert. Verbindliche Entscheidungen werden in der überwiegenden Mehrheit der demokratischen Gemeinwesen durch verantwortliche Amtsträger und somit auf mittelbare Weise getroffen.

Diese tradierten Elemente der modernen Demokratie verbleiben aus Sicht Graf Kielmanseggs in einem Spannungsverhältnis zum neuzeitlichen Demokratieprinzip, das theoretisch nicht in schlüssiger Weise aufgelöst werden kann. Seine zentrale Kritik sowohl an der modernen Demokratietheorie als auch am öffentlichen Diskurs zur Legitimität politischer Herrschaft ist die, dass sie diese historisch be-

⁵ Die Quadratur des Zirkels. Überlegungen zum Charakter der repräsentativen Demokratie, in: Ulrich Matz (Hg.), Aktuelle Herausforderungen der repräsentativen Demokratie. Sonderheft der Zeitschrift für Politik, 1985, S. 9-41; Das Verfassungsparadox. Bemerkungen zum Spannungsverhältnis zwischen Demokratieprinzip und Verfassungsprinzip, in: Hans Maier u.a. (Hg.), Politik, Philosophie, Praxis. Festschrift für Wilhelm Hennis, Stuttgart 1988, S. 397-411.

⁶ Das Verfassungsparadox. Bemerkungen zum Spannungsverhältnis zwischen Demokratieprinzip und Verfassungsprinzip, in: Hans Maier u.a. (Hg.), Politik, Philosophie, Praxis. Festschrift für Wilhelm Hennis, Stuttgart 1988, S. 397-411.

⁷ Die Quadratur des Zirkels. Überlegungen zum Charakter der repräsentativen Demokratie, in: Ulrich Matz (Hg.), Aktuelle Herausforderungen der repräsentativen Demokratie. Sonderheft der Zeitschrift für Politik 1985, S. 9-41.

gründeten Grundstrukturen der neuzeitlichen Demokratie nicht erfassen und ihre Überlegungen mit einbeziehen.

Ist der demokratische Verfassungsstaat ein zwingendes Produkt der beschriebenen historischen Entwicklung, die sich zum größten Teil auf den westeuropäischen Raum beschränkt? Die Antwort auf diese Frage muss vor dem Hintergrund der Schriften Graf Kielmanseggs eindeutig negativ ausfallen. Seine wissenschaftstheoretischen Grundaxiome, die auf dem Glauben an die Spontaneität des Individuums und dem Wissen um die Komplexität sozialer und politischer Kontexte basieren, schließen die Annahme einer kausal bestimmten oder gar deterministischen Pfadentwicklung zum demokratischen Verfassungsstaat hin aus. Graf Kielmansegg kann sicherlich nicht in die Gruppe der „Endzeittheoretiker“ eingereiht werden, die als Vor- oder Nachfahren Fukuyamas den Triumph der westlichen Demokratie künden. Der demokratische Verfassungsstaat ist in seiner Lesart nicht nur das voraussetzungsreiche Produkt einer langen historischen Entwicklung, sondern bis zu einem gewissen Grade auch das Ergebnis historischer Zufälle, politischer Führung und glücklicher Fügung.

Ist der demokratische Verfassungsstaat die einzig legitime Herrschaftsordnung? Graf Kielmansegg macht sich die Antwort auf diese Frage nicht leicht, da er ausdrücklich für die Integration anderer Herrschaftssysteme in die Legitimitätstheorie plädiert.⁸ In seinem Fazit kommt er aber doch zu einer eingeschränkt positiven Antwort, indem er den demokratischen Verfassungsstaat als einzig verfügbare legitime Ordnung begreift, die es gegen ihre Kritiker zu verteidigen gilt. Diese Grundposition wirft vor dem Hintergrund der skizzierten historischen Argumentation eine Reihe von Fragen auf, die hier nur in aller Kürze angedeutet werden können. Insbesondere stellt sich die Frage nach der normativen Qualität der von ihm rekonstruierten historischen Entwicklung. Warum können aus historischen Kontinuitäten allgemeine Geltungsgründe für politische Ordnungen abgeleitet werden? Muss der Vorgehensweise Graf Kielmanseggs und den damit verbundenen Schlussfolgerungen nicht vorgeworfen werden, dass sie eine konsequent affirmative Haltung gegenüber dem Bestehenden einnehmen? Ist damit nicht die Aufgabe einer kritischen Perspektive verbunden, die auf allgemeine Maßstäbe zielt, die unabhängig von der Wirklichkeit gedacht und begründet werden können und die das Fundament jeder normativen Demokratietheorie darstellen?

Diesen Nachfragen kann leicht unter Verweis auf ein Thema in den Schriften Graf Kielmanseggs begegnet werden, in dem sich Skepsis andeutet im Blick auf das Projekt einer allgemeinen Begründung legitimer politischer Herrschaft und das leicht als Absage an ein solches Unterfangen gedeutet werden kann.⁹ Wir wollen hier aber auf eine andere Perspektive aufmerksam machen, aus der die historische Analyse durchaus an normativem Gewicht gewinnt und die sich gleichermaßen in

⁸ Einleitung, in: Peter Graf Kielmansegg und Ulrich Matz (Hg.), *Die Rechtfertigung politischer Herrschaft. Doktrinen und Verfahren in Ost und West*, Freiburg/München 1980, S. 9-25.

⁹ *Volkssouveränität Eine Untersuchung der Bedingungen demokratischer Legitimität*, Stuttgart 1977, S. 256.

den Schriften Graf Kielmanseggs findet. Die Vermutung, dass Überliefertes Geltung besitzt, spiegelt hier mehr als eine traditionalistische Sichtweise, die das historisch Gewachsene mit einem generellen Zustimmungsvorsprung versieht. Vielmehr erscheint das Überlieferte in diesem Zusammenhang als Indiz für ein Drittes, das einen eigenständigen Legitimitätsgrund für die moderne Demokratie bieten kann. Aus diesem Gedanken erwächst folgerichtig die Frage, worin dieses Dritte in der historisch geprägten Argumentation Graf Kielmanseggs genau besteht.

Die Zustimmungswürdigkeit des demokratischen Verfassungsstaates ergibt sich für Graf Kielmansegg in der Logik dieser Sichtweise aus der gelungenen und über Zeit erprobten Umsetzung widerstreitender Prinzipien im Wechselspiel mit den jeweiligen politischen und sozialen Rahmenbedingungen. Der dauerhafte Bestand der spezifischen Ausprägungen der modernen Demokratie, ihre über Zeit erwiesene Fähigkeit zum Ausgleich von Interessen, zur Verarbeitung externen Wandels und letztlich zur Problemlösung entfaltet in dieser Argumentation eine normative Kraft, die als Grundlage der Legitimität dieses Ordnungsentwurfs verstanden werden kann.

Dieses Konzept von Legitimität trägt ohne Zweifel einen pragmatischen Zug. Die Zustimmungswürdigkeit politischer Ordnungen hängt vor dem Hintergrund dieses Kriteriums von ihrer Praktikabilität und ihrem Nutzen für die Beherrschten ab. Seine Pragmatik basiert dabei allerdings nicht auf dem Standpunkt, dass eine jeweilige politische Ordnung, in diesem Fall der demokratische Verfassungsstaat, legitim ist, weil sie sich zu einem bestimmten Zeitpunkt als praktikabel und nützlich erwiesen hat. Sie basiert vielmehr auf dem Axiom, dass die Praktikabilität und der Nutzen einer Verfassungsordnung sich über lange Zeiträume und unter sich wandelnden Umweltbedingungen wieder und wieder bewährt haben muss, damit hieraus ein normatives Argument entstehen kann.

Eine solche historische Begründung des demokratischen Verfassungsstaates basiert auch auf dem Moment der empirischen Zustimmung als Kriterium von Legitimität. Sie macht allerdings die Zustimmungswürdigkeit einer politischen Ordnung nicht von aktuellen Umfragen, von Einstellungsdaten oder von empirischen Indikatoren politischer Beteiligung abhängig. Vielmehr ist in diesem Zusammenhang die Annahme angedeutet, dass über lange Zeiträume Generation für Generation einer jeweiligen politischen Ordnung Zustimmung gewährt haben muss, damit hieraus Legitimität erwachsen kann.

Das Projekt der Begründung des demokratischen Verfassungsstaates wirft im wissenschaftlichen Werk Graf Kielmanseggs einen langen Schatten, der bis in die empirischen Arbeiten des Mannheimer Politikwissenschaftlers reicht und der seine diesbezüglichen Fragestellungen nachhaltig strukturiert. Dabei steht die Leitfrage im Mittelpunkt, durch welche spezifischen institutionellen Strukturen die widerstreitenden Geltungsnormen legitimer Herrschaft umgesetzt werden können. An dieser Stelle soll abschließend und in kursorischer Weise auf drei Forschungsfragen aufmerksam gemacht werden, die einen zentralen Platz in den wissenschaftlichen Überlegungen Graf Kielmanseggs einnehmen und die aus der formulierten Leitfrage erwachsen.