

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 385

# Legitimation staatlicher Herrschaft durch Partizipation Privater?

Dargestellt am Beispiel der Beteiligung von Gewerkschaften  
in Gremien der Wirtschaftsverwaltung

Von

Hans-Joachim Menzel



Duncker & Humblot · Berlin

**HANS-JOACHIM MENZEL**

**Legitimation staatlicher Herrschaft durch Partizipation Privater?**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 385**

# Legitimation staatlicher Herrschaft durch Partizipation Privater?

Dargestellt am Beispiel der Beteiligung von Gewerkschaften  
in Gremien der Wirtschaftsverwaltung

Von

Dr. Hans-Joachim Menzel



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten  
© 1980 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1980 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65  
Printed in Germany  
ISBN 3 428 04772 9

# Inhaltsverzeichnis

## *Erster Teil*

### **Legitimation, Partizipation und Verfassung**

<i>Einführung</i> .....	15
<i>A. Legitimation und Verfassung</i> .....	17
<b>I. Legitimation: Forschungsrichtungen, Fragestellungen und Lösungsansätze</b> .....	17
1. Versuch einer allgemeinen Definition .....	17
2. Verschiedene Forschungsinteressen .....	18
3. Normativer und empirischer Legitimationsbegriff .....	20
4. Legitimationsobjekt, Legitimationsgründe und Legitimationsformen .....	22
a) Legitimationsobjekt .....	22
b) Legitimationsgründe .....	23
c) Legitimationsformen .....	26
5. Überblick über den Gang der eigenen Untersuchung .....	27
<b>II. Der empirische Legitimationsbegriff</b> .....	28
1. Generalisierte Zustimmung oder „motivloses Akzeptieren“? ...	28
a) Legitimation als Beschaffung von Konsens und „Massenloyalität“ ( <i>Offe</i> ) .....	29
b) „Motivloses Akzeptieren“ und systemtheoretischer Ansatz ( <i>Luhmann</i> ) .....	30
c) Empirische Legitimation als „generalisierte Zustimmungsbereitschaft“ ( <i>Habermas</i> ) .....	34
2. Maßstäbe empirischer Legitimation .....	35
a) Öffentliche Dissensformen .....	35
b) Demoskopische Meinungsumfragen .....	39
3. Autonome und heteronome Konsensbildung .....	41
a) Allgemeine Sozialisation und autonome Konsensbildung ...	41
b) Grenzen staatlicher Handlungsfreiheit und heteronome Konsensbildung .....	43

III. Legitimation und geschriebene Verfassung .....	46
1. Die ersten Revolutionsverfassungen: Emanzipation der Herrschaftsunterworfenen und Verrechtlichung des Legitimationsprozesses .....	46
2. Der Konstitutionalismus in Deutschland und die Reichsverfassung von 1871: Verfassungsmäßige und außerkonstitutionelle Legitimation .....	48
3. Die Weimarer Reichsverfassung: Weitgehende Normierung des Legitimationsprozesses .....	51
4. Nationalsozialistische Herrschaft: Heteronome Konsensbildung durch die staatliche Herrschaft .....	52
IV. Legitimation und Grundgesetz .....	53
1. Eine repräsentative Ordnung als Antwort auf den Nationalsozialismus .....	53
2. Das normative Legitimationsmodell des Grundgesetzes .....	54
a) Selbstbestimmung in Freiheit und Gleichheit als substantieller Legitimationsgrund .....	54
b) Parlamentswahlen als einzige Legitimationsform .....	55
c) Die normative Weiterleitung der Wahl-Legitimität auf die anderen Staatsorgane .....	59
aa) Der sachlich-inhaltliche Legitimationsstrang .....	59
bb) Der personell-institutionelle Legitimationsstrang .....	60
3. Empirische Legitimation und Grundgesetz .....	62
a) Die Gefahr einer Divergenz von Wahl-Legitimität und empirischer Legitimation .....	62
b) Verfassungsrechtliche Ansatzpunkte für eine Einbeziehung empirischer Legitimation .....	64
aa) Der Grundrechtskatalog .....	64
bb) Das Demokratiegebot .....	66
cc) Das Sozialstaatspostulat .....	68
dd) Der Selbstverwaltungsgrundsatz .....	69
ee) Die Verfassungsbeschwerde .....	69
ff) Das rechtliche Gehör .....	70
gg) Publizitätspflichten .....	70
c) Grundgesetz und Konsensbildung .....	71
<i>B. Partizipation, Legitimation und Grundgesetz .....</i>	<i>73</i>
I. Partizipation: Begriff, Formen und Funktionen .....	73
1. Restriktiver Partizipationsbegriff .....	73
2. Überblick über mögliche Formen und Funktionen von Partizipation .....	74

Inhaltsverzeichnis	7
II. Informationsbeschaffende Partizipation .....	77
1. Herrschaftsorientierung und Erscheinungsformen .....	77
2. Informationsbeschaffende Partizipation und empirische Legitimation .....	77
3. Informationsbeschaffende Partizipation und das Legitimationsmodell des Grundgesetzes .....	79
III. Demokratische Partizipation .....	80
1. Input-Orientierung und Erscheinungsformen .....	80
2. Demokratische Partizipation und empirische Legitimation ....	80
3. Demokratische Partizipation und das Legitimationsmodell des Grundgesetzes .....	82
a) Die Durchbrechung des repräsentativen Legitimationsmodells durch demokratische Partizipation .....	82
b) Demokratische Partizipation als Verwirklichung von Verfassungsgrundsätzen .....	83
c) Verfassungsrechtliche Bedingungen und Beschränkungen demokratischer Partizipation von Verbandsvertretern .....	86
aa) Die Eignung der drei Staatsgewalten für demokratische Partizipation .....	86
bb) Demokratische Binnenstruktur partizipierender Interessenverbände .....	87
cc) Imperatives Mandat und „faktische Repräsentation“ ...	90
dd) Die Auswahl der Partizipanten unter dem Gleichbehandlungsgebot .....	92
IV. Partizipation und Konsenssicherung .....	95
1. Konsenssicherungsfunktion von Partizipation und empirische Legitimation .....	95
2. Konsenssicherung durch Partizipation und Grundgesetz .....	99
V. Die Zuordnung von Partizipationsmotiven und -funktionen zu bestimmten Partizipationsregelungen .....	100
1. Überblick .....	101
2. Partizipationsfunktion und Ausgestaltung der Beteiligungsregelung .....	102
a) Regelungsinhalte, die autonome Konsensbildung fördern ..	103
b) Regelungsinhalte, die heteronome Konsensbildung begünstigen .....	106
c) Mischformen .....	107
3. Normanalyse und Realanalyse .....	108
<i>Zusammenfassung des ersten Teils</i> .....	111

*Zweiter Teil*

**Die Partizipation der Gewerkschaften  
an der staatlichen Wirtschaftsverwaltung  
und die Sicherung der Legitimation  
staatlicher Herrschaft**

A. <i>Allgemeiner Zusammenhang und historische Entwicklung</i> .....	113
I. Rahmenbedingungen staatlicher Wirtschaftspolitik .....	113
II. Die Gewerkschaften zwischen Arbeitnehmerschaft und Staat: Legitimationsfunktion und Geschichte der gewerkschaftlichen Be- teiligung an der Staatsverwaltung .....	116
1. Allgemeiner Standort der Gewerkschaften im Legitimations- prozeß .....	116
2. Historischer Abriß über die Entwicklung der Beziehungen zwischen Staat und Gewerkschaften .....	118
a) Von der Verfolgung bis zur Anerkennung 1916 .....	118
b) Von der Anerkennung bis zur Auflösung 1933 .....	122
c) Vom Ende des Krieges bis zur Gründung des DGB 1949 ...	126
d) Die Integration der Gewerkschaften in die bestehende Staatsordnung .....	129
III. Das Zusammentreffen gewerkschaftlicher Beteiligung an der Staatsverwaltung mit innenpolitischen Krisenerscheinungen .....	134
B. <i>Einzelne Beispiele gewerkschaftlicher Partizipation</i> .....	138
I. Das Hilfsdienstgesetz vom 5. 12. 1916 .....	138
1. Ziel des Gesetzes .....	139
2. Motive für die Beteiligung der Gewerkschaften .....	141
3. Die rechtliche Ausgestaltung der gewerkschaftlichen Betei- ligung .....	143
4. Zusammenfassende Würdigung des Hilfsdienstgesetzes und seiner Folgen .....	147
II. Die Beteiligung der Gewerkschaften an der Wirtschaftsverwal- tung in der Nachkriegszeit (1945—57) .....	149
1. Kooperation trotz grundsätzlicher Zieldivergenz .....	149
2. Tabelle: Partizipationsregelungen in der Nachkriegs-Wirt- schaftsverwaltung (chronologisch) .....	151

3. Verwirklichung demokratischer Partizipation? .....	156
a) Übergeordnete Funktion .....	156
b) Die Rechte der Beteiligungsgremien .....	156
c) Sitz- und Stimmverteilung .....	157
4. Konsenssicherungsfunktion der Beteiligungsgremien .....	159
a) Die Feststellbarkeit von Zustimmungsbereitschaft .....	159
b) Partizipation zur Absicherung von Krisenmaßnahmen .....	160
III. Das Investitionshilfegesetz vom 7. Januar 1952 .....	163
1. Entstehung und Ziel des Gesetzes .....	163
2. Die rechtliche Ausgestaltung der gewerkschaftlichen Beteiligung .....	165
a) Die Aufgabe des Kuratoriums .....	165
b) Die Zusammensetzung des Kuratoriums .....	166
3. Die Funktion der gewerkschaftlichen Partizipation .....	168
a) Motive des Gesetzgebers .....	168
b) Die Investitionshilfe als „Selbsthilfeaktion der deutschen Wirtschaft“ .....	168
c) Der privatwirtschaftliche Kern des IHG .....	169
d) IHG und überbetriebliche Mitbestimmung .....	172
IV. Die konzertierte Aktion .....	173
1. Konzeption und Entstehung .....	173
a) Die Konzeption des Sachverständigenrats .....	173
b) Die Konzeption Schillers .....	176
c) § 3 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes .....	179
2. Die Praxis der konzertierten Aktion .....	181
a) Häufigkeit, Teilnehmer und Themen der konzertierten Aktion .....	181
b) Der formale Ablauf der Sitzungen .....	182
3. Versuche der Konsensbeschaffung .....	183
4. Das Scheitern der konzertierten Aktion .....	187
V. Partizipationsgremien nach 1970 .....	189
1. Beratungsgremien der unmittelbaren Bundesverwaltung .....	190
2. Konzertierte Aktionen .....	193

3. Neue Partizipationsgremien in der mittelbaren Bundesverwaltung .....	195
a) Die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung ..	195
b) Die Partizipationsgremien der Berufsbildungsverwaltung ..	196
c) Die Filmförderungsanstalt .....	199
4. Ergebnis .....	200
<i>Zusammenfassung des zweiten Teils</i> .....	202

### *Dritter Teil*

#### **Legitimation durch Partizipation und die Vereinigungsfreiheit der beteiligten Verbände**

<i>Einführung</i> .....	204
A. <i>Vereinigungs- und Koalitionsgrundrecht als demokratisches Freiheitsrecht</i> .....	206
I. Die Koalitionsgarantie im Spannungsfeld von „Staat“ und „Gesellschaft“: drei Modelle .....	206
1. Das Trennungs-Konzept ( <i>Scholz</i> ) .....	206
2. Das Konzept der gemeinwohlorientierten pluralistischen Ordnung ( <i>Sücker</i> ) .....	209
3. Das sozialstaatlich-demokratische Konzept ( <i>Ridder</i> ) .....	212
II. Freiheitssicherung und demokratische Teilhabe im Bereich des Öffentlichen: Stellungnahme zu den drei Grundrechtskonzepten .....	215
1. Die Verschränkung von staatlichem und gesellschaftlichem Bereich durch legitimationsrelevante Partizipation .....	216
a) Der Sachverhalt .....	216
b) Neue Ansätze in der Rechtswissenschaft: die Entdeckung des öffentlichen Bereichs .....	217
c) Kritik am Trennungs-Modell .....	219
2. Die Gefahr der Fremdbestimmung der partizipierenden Verbände .....	221
a) Der Sachverhalt .....	221
b) Kritik am Konzept der gemeinwohlorientierten pluralistischen Gesamtordnung .....	222

3. Das freiheitlich-demokratische Grundrechtsverständnis als Lösungsansatz .....	224
a) Die grundrechtliche Abwehrfunktion .....	225
b) Die grundrechtliche Teilhabefunktion .....	226
c) Die freiheitlich-demokratische und sozialstaatliche Grundrechtsfunktion .....	227
4. Folgerungen für die Rechtsnatur der an der Staatsverwaltung partizipierenden Verbände .....	228
<i>B. Grundrechtliche Einzelfragen der Partizipation von Interessenverbänden .....</i>	<i>231</i>
<b>I. Der Geltungsbereich des Art. 9 GG bezüglich der Verbandstätigkeit in Partizipationsgremien .....</b>	<b>231</b>
1. Die Koalitionsfreiheit .....	231
a) Die kollektive Betätigungsgarantie als Ausgangspunkt ....	231
b) Zur Grundrechtsträgerschaft .....	232
c) Die Koalitionsmittelfreiheit .....	233
d) Die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen .....	236
e) Der Inhalt der Betätigungsgarantie bezüglich verbandsmäßiger Gremienarbeit .....	237
2. Die allgemeine Vereinigungsfreiheit .....	238
<b>II. Grundrechtlicher Anspruch auf Partizipation .....</b>	<b>239</b>
1. Die Koalitionsfreiheit .....	239
2. Die allgemeine Vereinigungsfreiheit .....	243
<b>III. Grundrechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung von Partizipationsregelungen .....</b>	<b>244</b>
1. Grundsatz .....	244
2. Einzelfälle .....	245
a) Beteiligungsrecht als Kompensation für Kompetenzverlust	245
b) Angemessenheit des Sitz- und Stimmenverhältnisses .....	246
c) Schutz der innerverbandlichen Demokratie .....	246
d) Verbot der Desintegration der Verbände .....	247
3. Mitwirkungspflicht von Verbänden und Verbandsvertretern ..	247

IV. Gemeinwohlbindung der an der Staatstätigkeit partizipierenden Verbände? .....	250
1. Der materielle Gemeinwohlbegriff .....	251
2. Der formale Gemeinwohlbegriff .....	252
3. Gemeinwohl und Verbändeeteiligung an der Staatsverwaltung .....	253
V. Partizipation und innerverbandliche Demokratie .....	255
1. Faktische Repräsentation und Aufnahmeanspruch .....	256
2. Partizipation und innerverbandliche Willensbildung .....	259
a) Individuelle Vereinigungsfreiheit und innerverbandliche Demokratie .....	259
b) Partizipation der Funktionäre und Verbandsmandat .....	261
VI. Grundrechtspflichtigkeit öffentlicher Verbände? .....	265
1. Verbände als staatliche bzw. soziale Machtträger .....	265
2. Die Drittwirkungslehre .....	267
3. Koordination der Grundrechtsausübung als Alternative zur Drittwirkung .....	268
<b>Zusammenfassung und Ausblick</b> .....	<b>270</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>273</b>

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	= anderer Ansicht
Abg.	= Abgeordneter
ADAV	= Allgemeiner Deutscher Arbeiterverein
ADGB	= Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund
a. F.	= alter Fassung
AG	= Der Arbeitgeber (Zeitschrift)
AöR	= Archiv für öffentliches Recht
ArbGG	= Arbeitsgerichtsgesetz
AusbPIFG	= Ausbildungsplatzförderungsgesetz
BAG	= Bundesarbeitsgericht
BB	= Der Betriebsberater (Zeitschrift)
BBahnG	= Bundesbahngesetz
BDA	= Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände
BDI	= Bundesverband der deutschen Industrie
BGHZ	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BK	= Bonner Kommentar
BMWi.	= Bundeswirtschaftsminister(ium)
BReg.	= Bundesregierung
BSHG	= Bundessozialhilfegesetz
BT	= Bundestag
BVerfGG	= Bundesverfassungsgerichtsgesetz
DAG	= Deutsche Angestelltengewerkschaft
DIHT	= Deutscher Industrie- und Handelstag
DII	= Deutsches Industrie-Institut
DJT	= Deutscher Juristentag
DöV	= Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DPG	= Deutsche Postgewerkschaft
DV	= Die Verwaltung (Zeitschrift)
DVB1.	= Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	= Durchführungsverordnung
FN	= Fußnote
FR	= Frankfurter Rundschau (Tageszeitung)
G	= Gesetz
GGO I, II	= Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, allgemeiner und besonderer Teil (abgedruckt in: Lechner / Hülshoff)
GjS	= Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften
GMH	= Gewerkschaftliche Monatshefte
GüKG	= Güterkraftverkehrsgesetz
HBV	= Gewerkschaft Handel, Banken, Versicherungen
HeimarbG	= Heimarbeitsgesetz
IG	= Industriegewerkschaft
IHG	= Investitionshilfegesetz
i. S.	= im Sinne
i. V. m.	= in Verbindung mit
JG	= Jahresgutachten (des Sachverständigenrates)
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JWG	= Jugendwohlfahrtsgesetz
k. A.	= konzertierte Aktion
KuK	= Kredit und Kapital (Zeitschrift)

LVerf.	= Landesverfassung
m. a. W.	= mit anderen Worten
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
ÖTV	= Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
o. J.	= ohne Jahresangabe
o. O.	= ohne Ortsangabe
PVerwG	= Postverwaltungsgesetz
PVS	= Politische Vierteljahresschrift
PuZ	= Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „das parlament“
RdA	= Recht der Arbeit (Zeitschrift)
RGBL.	= Reichsgesetzblatt
RN	= Randnummer
RV	= Reichsverfassung
SchwerbehG	= Schwerbehindertengesetz
SGG	= Sozialgerichtsgesetz
StabG	= Stabilitäts- und Wachstumsgesetz
std. Rspr.	= ständige Rechtsprechung
sten. Ber.	= stenographische Berichte
TVG	= Tarifvertragsgesetz
VAG	= Versicherungsaufsichtsgesetz
VVdStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
WRV	= Weimarer Reichsverfassung
WSI	= Wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Institut des DGB
WWI	= Wirtschaftswissenschaftliches Institut
ZfA	= Zeitschrift für Arbeitsrecht
ZfParl.	= Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZfPol.	= Zeitschrift für Politik
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik

## *Erster Teil*

# Legitimation, Partizipation und Verfassung

## **Einführung**

Partizipation, Mitbestimmung, Demokratisierung — eine Kette von Schlagworten, welche die tagespolitische Polemik in den letzten Jahren ebenso geprägt haben wie die wissenschaftliche Auseinandersetzung. Die Positionen der „Befürworter“ hier und der „Gegner“ dort scheinen festgelegt; der Forderung nach „Mitbestimmung der Arbeitnehmer . . . in der gesamten Wirtschaft sowie in öffentlichen Verwaltungen“ (DGB-Aktionsprogramm 1972) steht die Sorge über eine „Herrschaft der Verbände“ (*Eschenburg*) gegenüber. Zwischentöne laufen Gefahr, auf beiden Seiten Dissonanzen hervorzurufen.

Gerade dies, nämlich ein differenziertes, ja ambivalentes Verständnis von Bürger- und Verbandsbeteiligung an staatlichen Entscheidungen, ist jedoch das Ziel der vorliegenden Arbeit. Der hierfür gewählte Ansatz kehrt zunächst die „bewährten“ Argumentationsmuster um: Es wird weniger der Frage nachgegangen, wie Partizipationsforderungen Privater begründet und durchgesetzt werden können oder wie der Staat diesem Verlangen erfolgreich Widerstand entgegensetzen kann. Den gedanklichen Ausgangspunkt bildet vielmehr das Komplementärproblem: Hat nicht vielleicht die staatliche Herrschaft selbst ein eigenes Interesse an der Heranziehung und Beteiligung privater Bürger und Verbände? Wenn ja — ergeben sich aus der Partizipation dann möglicherweise Gefahren für Freiheit und Selbstbestimmung der beteiligten Personen oder Organisationen? Oder überspitzt: Muß nicht der Staat um Partizipation bemüht sein, der Private dagegen staatlich organisierte Partizipation fürchten?

Mit einem pauschalen Ja oder Nein ist hierauf sicher keine angemessene Antwort gefunden. Gibt es einerseits nicht wenige staatliche Einrichtungen, in denen die Hoheitsgewalt von sich aus Private an der Staatstätigkeit beteiligt, so weisen die Staatsorgane andererseits doch auch zahlreiche Partizipationsforderungen privater Vereinigungen zurück. Hier bietet sich eine differenzierende Untersuchung über erwünschte und unerwünschte, gewährte und verweigte Partizipationsarten und -formen an. Die möglichen (objektiven) Funktionen einer

Partizipation Privater sind ebenso zu betrachten wie (subjektive) Motive für die Schaffung von Beteiligungsmöglichkeiten.

Diese Frage nach dem Grund für eine Heranziehung Privater, für ein staatliches Partizipationsbedürfnis führt zu dem anderen, nicht weniger umstrittenen Zentralbegriff, zur „Legitimation staatlicher Herrschaft“: Die verbreitete Rede von der „Legitimationskrise“ und notwendiger „Legitimationsbeschaffung“ legt den Gedanken nahe, daß die Partizipation Privater an hoheitlichen Entscheidungen auch als eine Maßnahme zur Krisenbewältigung in Betracht kommt<sup>1</sup>. Dagegen weckt die Formel von der „demokratischen Legitimation“ staatlichen Handelns keine derartigen Assoziationen. Bereits hier deutet sich die Vielgestaltigkeit, aber auch Unübersichtlichkeit des heute verwendeten Legitimationsbegriffes an.

In der wissenschaftlichen und politischen Diskussion der letzten zehn Jahre hat dieser Topos eine Renaissance erfahren wie kaum ein anderer. Beiträge der verschiedensten Disziplinen und politischen Richtungen haben einen Facettenreichtum des Legitimationsbegriffs geschaffen, der dazu nötigt, vor einem konkreten Umgang mit „Legitimation staatlicher Herrschaft“ den eigenen Standort im wissenschaftlichen Umfeld zu bestimmen. Dazu sei im folgenden zunächst der Versuch unternommen, durch eine allgemeine, möglichst wenig selektiv wirkende Definition der Begriffe „Legitimität“ und „Legitimation“ einen ersten festen Bezugspunkt zu setzen.

---

<sup>1</sup> Vgl. nur *Berg* DV 1978, S. 72: „Wie kann es gelingen, die abnehmende Legitimation der Staatsorgane in der parlamentarischen Demokratie auszugleichen? Auf welche Weise können die Verbände das Vertrauenskapital ihrer Mitglieder in den staatlichen Willensbildungsprozeß einbringen? Kostenlos werden diese Hilfstruppen (!) dem Staat nicht dienen.“

## A. Legitimation und Verfassung

### I. Legitimation: Forschungsrichtungen, Fragestellungen und Lösungsansätze

#### 1. Versuch einer allgemeinen Definition

Zieht man jene Begriffsinhalte „vor die Klammer“, die in den Beiträgen der verschiedenen Wissenschaften<sup>1</sup> allgemein mit „Legitimität“ und/oder „Legitimation“ verbunden werden, so ergeben sich im wesentlichen zwei Bedeutungselemente: Zum einen bezeichnen diese Begriffe ein spezifisches Verhältnis zwischen „Herrschaft“ und „Herrschaftsunterworfenen“<sup>2</sup>. „Legitimation“ bzw. „Legitimität“ setzt die Vorstellung eines Dualismus voraus<sup>3</sup>. Zum anderen stehen die beiden Begriffe in einem logischen Gegensatz zu Zwang und Gewalt: Legitime Herrschaft herrscht grundsätzlich zwanglos<sup>4</sup>.

Während im Schrifttum „Legitimität“ und „Legitimation“ häufig nicht klar voneinander abgegrenzt oder sogar synonym verwendet werden, vermag eine Differenzierung bereits die zwei Hauptaspekte desselben Gesamtphänomens zu verdeutlichen: „Legitimität“ soll im

---

<sup>1</sup> Vgl. die Referate auf der Politologen-Tagung 1975 zum Thema „Legitimationsprobleme politischer Systeme“, abgedruckt in: PVS-Sonderheft 7/1976 und *Ebbinghausen* (Hrsg.), *Bürgerlicher Staat und politische Legitimation*. Vgl. ferner die Aufsätze in: *Material zum Problem der Legitimation im modernen Staat* (Konrad-Adenauer-Stiftung), 1975; *Rhonheimer*, *Politisierung und Legitimationsentzug*, 1979. Aus soziologischer Sicht: *Luhmann*, *Legitimation durch Verfahren*, 1969; *R. Münch*, *Legitimation und politische Macht*, 1976. Vgl. ferner: *Dux*, *Strukturwandel der Legitimation*, 1976 (Erkenntnistheorie); *Würtenberger*, *Die Legitimation staatlicher Herrschaft*, 1973 (Begriffsgeschichte); *Kielmannsegg*, *Volkssouveränität*, 1977 (Ideengeschichte); *v. Unruh*, *Die Legitimation der hoheitlichen Gewalt als konstitutionelles Verfassungsproblem*, 1972 (Verfassungsgeschichte); *Hofmann*, *Legitimität und Rechtsgeltung*, 1977 (Rechtstheorie); *v. Simson*, *Zur Theorie der Legitimität*, 1971 (Rechtstheorie); *Kriele*, *Einführung in die Staatslehre*, 1975; *Preuß*, *Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen*, 1969; *Zimmer*, *Funktion — Kompetenz — Legitimation*, 1979 (Verfassungsrecht).

<sup>2</sup> *Kielmannsegg*, *Volkssouveränität*, S. 256; *Hennis* *Sonder-PVS*, S. 24; *Rammstedt* *Sonder-PVS*, S. 108, 112 f., 118; vgl. aber auch *Rammstedt / Rönch* S. 135 f.

<sup>3</sup> a. A. wohl *Preuß*, *Begriff*, der stattdessen von „Legitimationsbereichen“ spricht. Zur — ebenfalls abweichenden — systemtheoretischen Konzeption von Legitimität vgl. u. A. II. 1 b); zu „Staat und Gesellschaft“ vgl. u. 3. Teil A.

<sup>4</sup> *W. Schmidt* *VVdStRL* 33, S. 213: „Denn die Vermeidung von Gewalt ist der heimliche Nerv des Legitimationsproblems.“