

## Legitimität kraft Legalität

Zsidai, Agnes

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Zsidai, A. (1995). Legitimität kraft Legalität. In H. Sahner, & S. Schwendtner (Hrsg.), *27. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Soziologie - Gesellschaften im Umbruch: Sektionen und Arbeitsgruppen* (S. 351-355). Opladen: Westdt. Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-141620>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## 4. Legitimität kraft Legalität

Agnes Zsidai

### 1. Begrifflich-theoretische Klärung der Problematik des Systemwandels in Ungarn

Die soziologische Analyse des Systemwandels in Ungarn fällt, trotz der zunehmenden historischen Distanz, immer noch den normativen Geltungsansprüchen politischer Kräfte zum Opfer. Das zeigt sich besonders klar durch das verwendete Begriffsinstrumentarium der wissenschaftlichen Beobachter, die teils als Protagonisten der politischen Prozesse, teils als "unabhängige" Experten parteipolitisch engagiert sind. Eben deshalb versuchen sie, die Transformation nur aus normativer Perspektive, z.B. in der Begriffsalternative von Diktatur und Demokratie, illegitimer und legitimer Herrschaft zu erklären, oder variieren unermüdlich die Attribute, die das Wesensmerkmal der Revolution ausdrücken sollen: stille, unblutige, konsensuale, friedliche, samtige, melancholische, sogar revolutionswidrige Revolution. Ich bin der Meinung, daß all diese Deutungsversuche, die mit Begriffen normativen Inhalts arbeiten, für die wissenschaftliche Beschreibung des Übergangsprozesses völlig ungeeignet sind.

Es ist allgemein bekannt, daß die politisch-verfassungsrechtlichen Vorbedingungen des Systemwandels in Ungarn im Rahmen eines gewaltlosen, nach demokratischen Prinzipien geregelten politischen Diskurses geschaffen wurde. Da muß aber gefragt werden: Wie war das möglich? Wie konnten diejenigen Vorbedingungen in einem angeblich noch totalitären System zustandekommen, die den Systemwandel durch konsensual begründete Reformen ermöglichten?

Im Zusammenhang mit dieser Problemstellung möchte ich zwei Thesen formulieren:

- I. Unter den historischen und soziologischen Voraussetzungen spielte das Rechtssystem eine ausschlaggebende Rolle, das in der Kádár-Ära zunehmend rational gestaltet und infolgedessen aufgrund seiner relativen funktionalen Autonomie immer weiter ausgebaut wurde, und immer besser funktionierte.
- II. Das Verhältnis zwischen der Rationalisierung des Rechts und der Legitimität der politischen Herrschaft kann nur in Form einer Paradoxie interpretiert werden.
  1. Die relative funktionale Autonomie des Rechts schafft – natürlich nicht allein – Legitimität.<sup>1</sup> Ich behaupte, daß die monopolistische Machtausübung in der Kádár-Ära durch das Recht immer mehr legalisiert wurde und fast alle wesentlichen Merkmale einer legalen bürokratischen Herrschaft annahm. Demzufolge trugen die Vorstellungen über die legale Ausübung der Herrschaft – neben anderen ideologischen Faktoren und effizienten Systemleistungen (Konsumsozialismus) – zu ihrer Legitimation faktisch bei.
  2. Gleichzeitig verkörpert diese spezifische Legalität sinngemäß ein delegitimierendes Potential, weil ihre Anerkennung als selbständige Legitimitätsgrundlage notwendig die Forderung des Rechtsstaates nach sich zieht. Dies konnte aber explizit nur im Endstadium des Kádár-Regimes geschehen.<sup>2</sup> Zusammengefaßt könnte man auf keineswegs populäre und revolutionäre Weise behaupten: Die Grundlage der Legitimität des Neuen beruht auf der spezifischen Legalität des Alten.

Um meine Thesen zu beweisen, muß ich kurz die Epoche des sog. existierenden Sozialismus überblicken.

## 2. Die charakteristischen Perioden des existierenden Sozialismus

### 2.1. Die Instrumentalisierung des Rechts (Rákosi-Ära)

In formalem Sinne zeigte die Verfassung von 1949 die wichtigsten Institutionen einer bürgerlichen politischen Etablierung auf. Jedoch war die Wirklichkeit des politischen Systems aus der Verfassung nicht abzuleiten oder zu modellieren. Die Organisation und Legitimierung der monopolistischen Herrschaftsausübung vollzog sich aufgrund des Theorems der Machteinheit. Die totale Unterwerfung und ideologisch-bürokratische Kontrolle der Gesellschaft wurde durch die der Parteiverwaltung untergeordnete öffentliche (Staats-)Verwaltung mit realisiert. Die beiden Verwaltungssphären waren aber organisatorisch unabhängig, ihre Verschmelzung fand nur im funktionalen Sinne statt. Die Partei verwirklichte ihre ideologisch-politischen Absichten in Richtung der Gesellschaftssphären durch die öffentliche Verwaltung, die innerhalb der Staatsorganisation eine ausschlaggebende Rolle spielte (Exekutive). Die Parteiverwaltung besaß absolute Anweisungs- und Kontrollkompetenz, aufgrund derer die politischen Normen in rechtlicher Form erzwingbar wurden. Weil das unmittelbare, primäre Objekt der Parteiverwaltung die mit der Befugnis zu legitimer Gewaltanwendung ausgestattete öffentliche Verwaltung war, kann dieses eigenartige Herrschaftsphänomen auch Verwaltung der Verwaltung genannt werden.

In diesem Zusammenhang ist die Instrumentalisierung des Rechts zu erklären. Das bedeutete, daß einerseits die Herrschaft die totale ideologische und politische Erorberung der anderen Teilsysteme durch das Recht verwirklichen wollte, andererseits wurde die funktionale Autonomie des Rechts genauso abgeschafft wie die der anderen Gesellschaftssphären. Das Recht galt nicht einmal als Schranke der Politik, sondern umgekehrt: das Recht wurde die wichtigste Erscheinungsform einer den staatlichen Eingriff beanspruchenden Politik.<sup>3</sup>

### 2.2. Die Herausbildung der funktionalen Autonomie des Rechts (Kádár-Ära)

Die Revolution 1956 hat für die Machthaber eindeutig gemacht, daß die totalitäre Herrschaftsausübung notwendigerweise an einem gewaltigen Legitimationsdefizit leidet. Um der ständigen Legitimitätsgefährdung zu entkommen, mußten also die Prinzipien und die Praxis der herrschaftstechnischen Rationalität pragmatisch, d.h. zweckrational umgedeutet werden. Die Politik konnte nicht mehr mit bloßer Verwaltung der Gesellschaft identifiziert werden, vielmehr bedeutete sie: 1. einen eigenartigen Pluralismus bürokratischer Sonderinteressen, deren Konkurrenzkampf durch politische Sachrationalität geregelt und ausballanciert werden sollte, 2. die Ausschaltung und Entleerung der vorhandenen institutionellen Bahnen einer möglichen demokratischen Willensbildung, (statt dessen) 3. den Einsatz funktional äquivalenter Mechanismen der Legitimitätsbeschaffung durch Leistungen und neue Argumente des sog. Konsumsozialismus.

Diese pragmatische Umdeutung – also die Durchsetzung der regulativen Leistungen einer immanenten politischen Sachrationalität – stellt ein anders strukturiertes Herrschaftsverhältnis zwischen Parteiverwaltung und öffentlicher Verwaltung, zwischen Politik und Gesellschaftssphären dar. Nachdem in der öffentlichen Verwaltung eine legal-rationale Verfahrensordnung formalrechtlich geschaffen worden war, konnte die operative Parteilenkung nicht mehr in Form direkter

Anweisungsgebung erscheinen, weil sich direkte Eingriffe in legale, formal-rechtlich geregelte Entscheidungsprozesse in konkreten Einzelfällen als rechtswidrig erwiesen. Und wenn politische Eingriffe trotzdem vorkommen, wie es natürlich oft geschehen ist, dann müssen sie im legalen Verfahren als rechtmäßig und als richtig rational begründet oder auf irgendeine Weise in der Sphäre der informellen Verflechtungen verborgen werden.

Nun, die relative funktionale Autonomie des Rechts konnte sich eben deshalb herausbilden, weil das Verhältnis zwischen der Parteiverwaltung und den gesteuerten gesellschaftlichen Sphären im Interesse der Herrschaftsstabilität im Rahmen legaler Verfahren berechenbar und übersehbar gemacht werden sollte. Das Recht mußte also als spezifisches Herrschaftsinstrument eine doppelte Rolle spielen; auf diese Weise konnte es zur Selbständigkeit der Teilsysteme und zur Selbstbeschränkung des Partei-Staates beitragen. Im Zusammenhang damit begann in den 60-er Jahren eine enorme gesetzgebende Tätigkeit. Einerseits wurden die wichtigsten Verhältnisse der Produktion und des Handelsverkehrs, andererseits die Verhältnisse zwischen dem Staat und den Staatsbürgern geregelt.<sup>4</sup> Die doppelte Leistung des sich zunehmend rationalisierenden Rechts zeigte sich auch darin, daß das Recht immer mehr fähig wird, die Bedingungen seiner Geltung selbst zu schaffen.

Die funktionale Autonomie des Recht liegt aber nicht nur in seiner Positivierung, in der Entwicklung der Rechtsdogmatik und des rechtlichen Garantiensystems, sondern auch in der Bildung und veränderten Einstellung des Juristenstandes und darin, daß eine spezifisch juristische Denkweise und das Sachverständnis immer markanter wurden. Weiterhin bewiesen einige rechts- und herrschaftssoziologische Untersuchungen in Ungarn, daß sich die Legalitätsvorstellungen entwickelten und verstärkten.<sup>5</sup>

### 3. *Der Prozeß des Ausbaus des Verfassungsstaates*

Die Funktionsveränderung des Rechts im Kádárismus bedeutete natürlich nicht für alle das Engagement für eine repräsentative bürgerliche Demokratie und den Verfassungsstaat. Die politischen Prozesse wurden aber vom Recht auf Zwangsbahnen gestellt, deren Stationen die das politische System völlig umgestaltenden Gesetze bezeichneten.<sup>6</sup> Meines Erachtens liegt die Eigenart des ungarischen Systemwandels eben darin, daß die neue Machtelite die rechtlichen Voraussetzungen, die einen Rechtsstaat zustandebringen, nicht ex nihilo neu anfangen, sondern nur fortsetzen und erfüllen mußte.

Der Gang der Rationalisierung des Rechts ist aber in den letzten Jahren gebrochen, seine funktionale Autonomie hat einen Bruch erlitten. Der Grund dafür liegt in erster Linie in der Reinstrumentalisierung des Rechts. Die Gesetzgebung zwischen 1990-1994 wurde von der Seite der konservativen Regierungsparteien sehr stark durchideologisiert und durchpolitisiert. Sie handelten in ihren wichtigsten, beispielgebenden Maßnahmen, als ob Systemwandel nur die Redistribution bzw. Neuverteilung des gesellschaftlichen Vermögens und der Positionen und die politische Abrechnung bedeuten würde. Die "Weiterentwicklung" des Rechts und der Ausbau der neuen öffentlichen Verwaltung hat im Grunde genommen im Zeichen dieser Bestrebungen angefangen.<sup>7</sup>

Eine eigenartige Instrumentalisierung des Rechts zeigt sich andererseits in der Regelung bzw. Nicht-Regelung der Gesellschaftssphären.<sup>8</sup> Die Lückenhaftigkeit und Unklarheit sind oft politisch absichtsvoll aufrechterhalten, weil sie im Interesse bestimmter mit wirtschaftlichen Kreisen ver-

flochteter politischer Eliten liegen. Infolgedessen kann aber ein Delegitimationspotential entstehen und frei werden. Die Frage drängt sich berechtigterweise auf: Durch das Recht?

Hoffentlich ist aber der Einsatz des Rechts als bloßes Machtinstrument und sein Prestigeverlust nur eine vorübergehende Erscheinung und bedeutet nicht die Bezweifelung des Wesens der Rechtsstaatlichkeit. Der junge ungarische Rechtsstaat konnte nämlich mehrmals die Probe bestehen und der Forderungen einer demokratischen Konsensfindung nachkommen.<sup>9</sup> Vielleicht dürfen wir hoffen, daß unsere Legalitätsvorstellungen zur Befestigung des Rechtsstaats auch in Zukunft beitragen werden.

### Anmerkungen

- 1) In diesem Vortrag möchte ich mit Hilfe des Weberschen empirischen Legitimitätsparadigmas vorgehen, nach der bekannten Weberschen Definition: "Legitime Geltung kann einer Ordnung von den Handelnden zugeschrieben werden: kraft positiver Satzung, an deren Legalität geglaubt wird. Diese Legalität kann (den Beteiligten) als legitim gelten, a) kraft Vereinbarung der Interessenten für diese; b) kraft Oktroyierung (auf Grund einer als legitim geltenden Herrschaft von Menschen über Menschen) und Fügsamkeit" (Weber 1972 § 7: 19). Es kann also nicht ausgeschlossen werden, daß die Vorstellungen über die Legalität der oktroyierten Ordnung neben dem Gehorsam aus Angst oder zweckrationalen Motiven in der Herstellung der Legitimität ebenfalls mitwirken.
- 2) "In Ungarn ist die weitere wirtschaftliche Entwicklung innerhalb eines totalitären Systems unmöglich" – sagte der Justizminister am 10. Januar 1989 im ungarischen Parlament. "Unser politisches System ist einfach ungeeignet, mit den politischen Spannungen im Prozeß der Modernisation umzugehen. Ungarn braucht eine neue Verfassung, ein Verfassungsgericht, unabhängige Gerichte, Gewaltenteilung, Rule of Law, die Sicherung der Bürgerrechte und die Ausfüllung anderer Mängel unseres Rechtssystems."
- 3) Die Erfüllung der sog. Transmissionsrolle des Rechts geschah mit verschiedenen juristischen Techniken: Z.B. wurden die gegenseitigen Kontrollmechanismen der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Rechtsprechung aufgrund des Theorems der Mächteinheit abgeschafft; die Gesetze hatten nur Rahmencharakter, der mit Anordnungen der öffentlichen Verwaltung ausgefüllt wurde; der teleologische Inhalt (Sollen) der ideologisch-politischen Prinzipien und Normen wurde direkt in die Disposition der rechtlichen Norm eingebaut; die Grenzen zwischen den verschiedenen Rechtszweigen verfließen.
- 4) Bürgerliches Gesetzbuch; Kodizes für verschiedene Verwaltungsgebiete (Bergbau, Post- und Fernmeldewesen, Bauwesen); Arbeitsgesetzbuch; Genossenschaftsgesetz; Verwaltungsgesetz; drittes Ratsgesetz; Strafprozeßordnung.
- 5) In den 70-er Jahren nahmen viel mehr Bürger die zweite oder dritte Instanz in Anspruch als früher; 82% der Befragten (423) meinen, daß sie ihr Recht in juristischen Rahmen finden (Sajó 1980: 314).
- 6) Zwischen 1983 und 1990 wurden die Gesetze über Wahlrecht, Rechtsschöpfung, Vereins- und Versammlungsrecht, Streikrecht, Volksabstimmung, Verfassungsgericht, Republik, Religions- und Gewissensfreiheit, Parteien usw. verabschiedet.
- 7) Das wurde einerseits durch die in den Parlamentsitzungen die meiste Zeit in Anspruch nehmenden Themen - den sog. Justitia-Entwurf, die rechtliche Einschätzung von 1956, das Entschädigungsgesetz, die Rolle der Kirche im Unterrichtswesen, das Mediengesetz - bewiesen. Andererseits hat die neue Regierung die politische Loyalität des alten Staatsverbandes gefordert. Infolgedessen haben die die Rationalität tragenden Fachleute, die Technokraten, ihr Amt verlassen; so ist die Effektivität in der Verwaltung erheblich gesunken.
- 8) Die Regelung der kompetitiven Marktwirtschaft ist konzeptionslos, die rechtlichen Normen der Privatisierung, der staatlichen Kreditierung der Unternehmer geben Möglichkeiten für die Umgehung des Gesetzes und für Korruption, es fehlt an unternehmenfreundlichen Maßnahmen, Institutionen der Kontrolle der Schattenwirtschaft, Besteuerung von unsichtbarem Vermögen, sozialer Gesetzgebung.
- 9) Man muß nur in Erinnerung rufen, daß die das ganze Land lähmende Blockade von Taxifahrern durch Verhandlungen gelöst werden konnte, die Aktionen gegen das Verfassungsgericht erfolglos waren, die Theorie und die Praxis einer politischen Justiz in Ungarn nicht verwirklicht werden konnten usw.

## Literatur

Weber, Max (1972), *Wirtschaft und Gesellschaft*. J.C.Mohr. Tübingen.  
Sajó, András (1980), *Jogkövetés és társadalmi magatartás*. Budapest.

Dr. Agnes Zsidai, Eötvös-Lorand-Universität, Juristische Fakultät, LS Staats- und Rechtslehre, Egyetem ter 1-3, H-1364 Budapest

## 5. Ergebnisse einer Fallstudie zur richterlichen Unabhängigkeit

*Andrea Baer*

Der Einsatz von Richter/innen, die bereits in der DDR als solche tätig waren, im bundesrepublikanischen Justizsystem bietet interessante Forschungsperspektiven, auch im Hinblick auf die Bundesrepublik. Dargestellt wird hier - raumbedingt nur auszugsweise -, wie sich die Praxis richterlicher Unabhängigkeit in der Bundesrepublik für die 'übernommenen Richter' vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen in der DDR darstellt.

Grundlage der Ausführungen sind 26 von September '92 bis Juni '94 geführte zwei- bis fünfständige Gespräche mit übernommenen Richter/innen und Staatsanwält/innen und ehemaligen Richter/innen, die nicht übernommen wurden. Hierbei ging es um die alltägliche Justiz in der DDR und der Bundesrepublik, nicht um politisch brisante Fälle.<sup>1</sup>

Bei der praktischen Umsetzung der Garantie richterlicher Unabhängigkeit kann man Mechanismen der Konformitätssicherung<sup>2</sup> und Absicherungen der Unabhängigkeit unterscheiden.

### *1. Mechanismen der Konformitätssicherung*

#### *1. Justizinterne Einbindung*

Konformitätsfördernd wirkt zunächst die justizinterne Einbindung, das heißt die Einbindung in einen Spruchkörper, in den Kollegenkreis, in einen Instanzenzug und in ein - wenn auch begrenztes - Unterstellungsverhältnis gegenüber dem Gerichtsdirektor oder -präsidenten.

In der DDR wurde der Instanzenzug als Leitungszusammenhang begriffen, ergänzt durch die vorgesehene 'Anleitung und Kontrolle' des Justizministeriums und weitreichende Kompetenzen der Gerichtsdirektoren.<sup>3</sup>

Umgesetzt wurde dieser Leitungsanspruch nicht nur dadurch, daß die - nur in geringem Umfang veröffentlichte - höchstrichterliche Rechtsprechung grundsätzlich verbindlich war. Daneben wurde von übergeordneten Gerichten (größtenteils nicht veröffentlichtes) schriftliches Anleitungsmaterial verfaßt, das zwar nicht rechtlich, aber faktisch weitgehend verbindlich war.<sup>4</sup>

Ergänzt wurden diese schriftlichen Vorgaben durch mündliche Anleitung.<sup>5</sup> Gelegenheit hierzu bestand bei den regelmäßigen Zusammenkünften, an denen man teilnehmen mußte: Fachrichtertagungen mit Richtern übergeordneter Instanzen, Dienstbesprechungen und wöchentliche Rapporte mit dem Direktor.