

2 Legitimitätsbegriffe und theoretische Ansätze

2.1 Legitimität: Erster Versuch einer Begriffsbestimmung

Herrschaft ist die Ausübung von Macht einer Person oder einer bestimmten Gruppe von Personen über andere, wobei Befehl und Gehorsam integrale Bestandteile eines Herrschaftsverhältnisses ausmachen. Gehorsam kann dabei freiwillig geleistet, oder gewaltsam erzwungen werden. Dort wo der Gehorsam aus einem Konsens zwischen Herrschenden und Herrschaftsunterworfenen hervorgeht, gilt Herrschaft als legitim (vgl. Nohlen/Schultze 2002).

Die Verwendung des Begriffs der Legitimität, definiert als Rechtmäßigkeit von Herrschaft, setzt die Existenz von Herrschaft voraus. In der Auseinandersetzung mit dem Legitimitätsbegriff wird zunächst die Notwendigkeit von Herrschaftsverhältnissen als Form der Organisation menschlichen Zusammenlebens postuliert, um sogleich das gute, das rechtmäßige Herrschaftsverhältnis vom unrechtmäßigen zu unterscheiden. Legitimitätstheorie stellt Kriterien vor, an denen der Legitimitätsgehalt von Herrschaftsverhältnissen gemessen wird, und liefert damit den Maßstab zur normativen Bewertung von Herrschaft. Dabei richtet sich der Fokus zunächst auf die der Herrschaft unterstellten Individuen. Rechtmäßigkeit von Herrschaft gilt nur dann als gegeben, wenn diese auf dem Willen der Herrschaftsunterworfenen beruht. Der demokratische Legitimitätsbegriff definiert legitime Herrschaft als Herrschaft des Staatsvolkes über sich selbst, also als äußerste Annäherung an den Zustand der Herrschaftslosigkeit.

2.2 Die 3-Kriterientheorie

In der Literatur über Legitimitätstheorie werden zumeist Kriterien legitimer Herrschaft ausgewiesen, denen universelle Gültigkeit zugeschrieben wird. Drei Kriterien stehen dabei im Vordergrund: Legalität, die Übereinstimmung von Herrschaft mit normativen Prinzipien sowie die Akzeptanz der politischen Ordnung und der konkreten politischen Entscheidungen durch die Betroffenen (vgl. Beetham 1991). Dabei ziehen nicht alle Legitimitätstheorien alle drei Kriterien heran und auch die Gewichtung der Kriterien fällt je nach Erkenntnisinteresse unterschiedlich aus. Um dem Anspruch der Vollständigkeit zu genügen, werden hier alle drei Kriterien vorgestellt und zu einer Legitimitätstheorie, die ich als 3-Kriterientheorie bezeichne, zusammengeführt.

2.2.1 Legalität

Der Begriff der Legalität bezeichnet im hier relevanten Zusammenhang die „Übereinstimmung der Herrschaftsgewalt, insbesondere der Erlangung und Ausübung staatlicher Funktionen, mit der Rechtsordnung“ (Schliesky 2004, 167). Legalität gilt jedenfalls im demokratischen Verfassungsstaat als Voraussetzung für Legitimität. Demzufolge kann die Ausübung von Herrschaft nur dann als legitim bezeichnet werden, wenn sie sich nach den rechtlichen Bestimmungen richtet (Gewaltenteilung, Kompetenzverteilung, Orientierung am Staatszweck, etc.) und wenn die Betrauung einer bestimmten Personengruppe mit der Ausübung von Herrschaft entsprechend den in der Verfassung beschriebenen Regeln erfolgt (etwa durch demokratische Wahlen).

Tendenzen der Gleichsetzung des Begriffs der Legitimität mit dem der Legalität sind insbesondere im Rechtspositivismus beobachtbar. Legitimität bezieht sich hier ausschließlich auf die positive Satzung des Rechts, sie wird daher durch Legalität bedingt. Gesatztes (Verfassungs-)Recht beschränkt sich jedoch selten auf Verfahrensregeln zur Erlangung und Ausübung von Macht. Es gibt hingegen auch ethische Prinzipien und Werte vor, an denen sich Herrschende zu orientieren haben. Damit wird das Recht selbst zum Gegenstand „einer Prüfung an einem übergeordneten, (zumindest ursprünglich) vorrechtlichen, ethisch-normativen Maßstab der Richtigkeit bzw. Gerechtigkeit“ (Schliesky 2004, 168). Beetham (1991, 17) gibt in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass auch dieser ethisch-normative Maßstab einem ständigen Wandlungsprozess unterliegt: „On its own, legal validity is insufficient to secure legitimacy, since the rules through which power is acquired and exercised themselves stand in need of justification“¹.

Bereits Kelsen, dessen *Reine Rechtslehre* den Rechtspositivismus entscheidend prägte, hielt fest, dass der Rechtspositivismus keinen Anspruch stellt, zu einem Urteil über die Legitimität einer politischen Ordnung gelangen zu können:

Wenn die Reine Rechtslehre eine Legitimierung des Staates durch das Recht ablehnt, so nicht etwa darum, weil sie jede Legitimierung des Staates für unmöglich erklärt. Sie leugnet nur, dass die Rechtswissenschaft eine Rechtfertigung des Staates durch das Recht (...) zu leisten vermag (Beetham 1991, 17).

Wenn Kelsen auch verneint, dass die Rechtsordnung als Grundlage für die Beurteilung der Legitimität von Herrschaftsausübung heranzuziehen ist, so muss doch

¹ „Legale Validität ist für sich genommen unzureichend um Legitimität zu sichern, da auch die Regeln wonach Macht erlangt und ausgeübt wird einer Rechtfertigung bedürfen“ (Übersetzung der Autorin).

die Frage gestellt werden, ob Legitimität im Allgemeinen feststellbar ist, ohne den Blick auf die Rechtsordnung zu wenden.

Wichtige Funktionen der Rechtsordnung im demokratischen Verfassungsstaat sind Machtmissbrauch bestmöglich zu verhindern, Menschen vor staatlichen Eingriffen zu schützen und die Partizipation der Bevölkerung in politischen Prozessen sicherzustellen. Wenn davon ausgegangen wird, dass das Recht dadurch mitunter dem Zweck dient, wesentliche Voraussetzungen einer legitimen Ordnung zu gewährleisten, muss auf die Notwendigkeit geschlossen werden, dass die Ausübung von Herrschaft jedenfalls den formalen, (verfassungs-)gesetzlich festgelegten Kriterien zu genügen hat, um als legitim qualifiziert werden zu können. Daraus wird schließlich Legalität als eines von mehreren Kriterien abgeleitet, um die Legitimität einer politischen Ordnung festzustellen.

RechtswissenschaftlerInnen sprechen heute von legitimer Rechtssetzung, wenn das Verfahren der Rechtssetzung den gesetzlichen Regelungen entspricht und wenn der Rechtsakt inhaltlich keinen Rechtsnormen höheren Ranges widerspricht. Ein legitimes Gesetz kommt zustande, wenn das formale, verfassungsrechtlich festgelegte Prozedere der Gesetzgebung eingehalten wird und wenn das Gesetz nicht im Widerspruch zu Rechtsnormen im Verfassungsrang steht. Über die Gerechtigkeit dieses Gesetzes kann damit zwar keine Aussage getroffen werden, als legitim gilt es dennoch.

Der Begriff der Legitimität wird hier letztlich auf Formalkriterien reduziert. Normative Prinzipien wie etwa die Gerechtigkeit der Rechtsordnung werden ausgeklammert und als Kriterien der Legitimität einer politischen Ordnung zurückgewiesen. Dieser Legitimitätsbegriff erscheint aber wesentlich verkürzt, wird doch von LegitimitätstheoretikerInnen auf die Unerlässlichkeit inhaltlicher Kriterien und normativer Maßstäbe verwiesen, an denen ein Herrschaftsverhältnis gemessen werden soll. Außerdem muss eine Theorie, die Legitimität mit Legalität in Zusammenhang bringt, davon ausgehen, dass die legale Ordnung an sich legitim ist, dass sie also den Willen der Rechtssubjekte zum Ausdruck bringt:

Das einwandfreie Verfahren des Zustandekommens einer Norm, also die Rechtsförmigkeit eines Vorganges garantiert als solche nur, dass die im politischen System jeweils vorgesehenen, mit Kompetenzen ausgestatteten und als kompetent anerkannten Instanzen die Verantwortung für geltendes Recht tragen. Aber diese Instanzen sind Teil eines Herrschaftssystems, das im ganzen legitimiert sein muss, wenn reine Legalität als Anzeichen der Legitimität soll gelten können (Habermas 1973, 138).

Erst wenn sichergestellt ist, dass die Quelle, aus der die formalen Vorschriften für staatliches Handeln hervorgehen, Legitimität aufweist, wäre auch die Frage

zu verneinen, ob ein Akt staatlichen Handelns als legitim gelten kann, der dem Kriterium der Legalität nicht entspricht. So gilt Legalität schließlich als *ein* Kriterium für die Legitimität von Herrschaft neben den Folgenden.

2.2.2 Übereinstimmung mit normativen Prinzipien

Als ein weiteres Kriterium der Legitimität von Herrschaft gilt die Übereinstimmung von Herrschaft mit ethisch-normativen Prinzipien. Es wird davon ausgegangen, dass sich diese Prinzipien in einem Konsens über die Rechtmäßigkeit von Herrschaft zwischen Herrschenden und Beherrschten ausdrücken:

To be justified, power has to be derived from a valid source of authority (this is particularly true of political power); the rules must provide that those who come to hold power have the qualities appropriate to its exercise; and the structure of power must be seen to serve a recognisably general interest, rather than simply the interests of the powerful (Beetham 1991, 17).²

Die Frage, was jeweils eine rechtmäßige Quelle von Autorität sei, welche Eigenschaften für die Ausübung von Macht angebracht seien und welchen allgemeinen Interessen Machtausübung zu dienen habe, ist laut Beetham (1991) entsprechend den konkreten gesellschaftlichen Vorstellungen von legitimer Herrschaft, die sich von Gesellschaft zu Gesellschaft unterscheiden und einem zeitlichen Wandel unterliegen, zu beantworten. Dabei könne allerdings nicht davon ausgegangen werden, dass sich alle gesellschaftlichen Gruppen in diesen Belangen stets einig sind, konstatiert Beetham. Folglich könne eine legitimierende Basis für die Ausübung von Macht nur dort gefunden werden, wo ein Minimum an Einigkeit über diese Fragen zwischen der politischen Führung und der Bevölkerung sowie innerhalb der Bevölkerung bestehe. Dazu benötige es gemeinsame normative Vorstellungen, die eine notwendige Grundlage einer legitimen politischen Ordnung darstellen.

Als wesentliches Merkmal einer legitimen Ordnung gilt daher, dass sie auf einem Konsens aller Herrschaftsunterworfenen über Souveränität und den Zweck bzw. das Ziel von Herrschaftsausübung gründet. Beetham zufolge lässt sich dieses Kriterium nicht nur auf demokratische Herrschaftsverhältnisse anwenden. Auch politische Ordnungen, die eine Person, eine kleine Personengruppe oder

² „Um gerechtfertigt zu sein, muss Gewalt (insbesondere politische Gewalt) von einer gültigen Quelle von Autorität abgeleitet werden; die Regeln müssen sicherstellen, dass diejenigen, die Gewalt ausüben, über die notwendigen Qualitäten verfügen; und die Herrschaftsstruktur muss offenkundig einem wahrnehmbaren Allgemeininteresse dienen anstelle des Interesses der Mächtigen“ (Übersetzung der Autorin).

gar Gott als Souverän vorstellen, könnten der Argumentationslinie Beethams zufolge als legitim betrachtet werden, sofern diese Vorstellungen von der Bevölkerung mitgetragen werden. Beetham erklärt also das Volk zur bevollmächtigten Instanz, um über den Souverän und die Rechtmäßigkeit von Herrschaft zu urteilen. Im gleichen Atemzug bestreitet er aber, dass die Souveränität in einer legitimen politischen Ordnung beim Volk liegen müsse. Wenn es aber das Volk sein soll, das in einer Art minimalem Konsens, wie Beetham vorschlägt, über die Rechtmäßigkeit und Quelle von Herrschaft und über die Ziele und Zwecke des Herrschens bestimmt, wird dann nicht das Volk selbst letzten Endes zur Quelle der Autorität? Der Frage der Volkssouveränität, der im demokratischen Legitimitätsverständnis eine besondere Rolle zukommt, wird in Folge noch einige Aufmerksamkeit zuzuwenden sein. Vorerst ist aber die Postulierung gemeinsamer normativer Prinzipien der Herrschenden und Beherrschten als Grundvoraussetzung legitimer Ordnungen festzuhalten.

2.2.3 Akzeptanz

Schließlich wird Akzeptanz als drittes Kriterium für die Legitimität einer politischen Ordnung bzw. konkreter politischer Entscheidungen angeführt.

Ähnlich wie bei der Legalität beklagen LegitimitätstheoretikerInnen die häufig unzureichende Abgrenzung der beiden Begriffe Legitimität und Akzeptanz. Insbesondere im soziologischen Legitimitätsdiskurs werde Legitimität oft fälschlicher Weise mit Akzeptanz gleichgesetzt: Vom empirisch feststellbaren Grad der Akzeptanz der politischen Ordnung durch die Bevölkerung werde zugleich auf deren Legitimität geschlossen. Akzeptanz drücke sich dabei in der Bereitschaft aus, gesetztes Recht zu befolgen (vgl. Schliesky 2004). Auch das Ausbleiben von Protesten wird als Indiz für die Akzeptanz einer politischen Ordnung gewertet. Außerdem finde Akzeptanz ihren Ausdruck in der Bereitschaft zur aktiven Partizipation in Politikprozessen, etwa durch die Beteiligung an Wahlen. Durch das Abgeben der Stimme akzeptiere der/die WählerIn nämlich, dass politische Entscheidungen durch eine ihn oder sie repräsentierende Person oder Partei getroffen werden und umgekehrt hätten Wahlen auch für den/die WählerIn „a subjective binding force (...). Actions expressive of consent (...), will introduce a moral component into a relationship, and create a normative commitment on the part of those engaging in them“ (Beetham 1991, 18).³

³ „...eine subjektiv Bindende Wirkung (...). Handlungen, die einen Konsens ausdrücken (...), bedingen eine moralische Komponente in einer Beziehung, und stellen eine normative Verbindlichkeit für diejenigen, die an diesen Handlungen beteiligt sind, her“ (Übersetzung der Autorin).

Die Akzeptanz einer konkreten politischen Linie sei dann auch an der Wiederwahl machthabender Gruppen abzulesen.

Ist eine politische Ordnung auf einem breiten Konsens über die Grundlagen der Machtausübung gestützt, wird davon ausgegangen, dass auch mit der Akzeptanz der politischen Handlungen durch die Bevölkerung gerechnet werden kann. Eine solche politische Ordnung würde dann auch über einen hohen Grad an Stabilität verfügen. Bei der politischen Entscheidungsfindung soll daher der Erwartung der Akzeptanz bestimmter Beschlüsse durch die Bevölkerung große Bedeutung zukommen: „Der Vorteil der Berücksichtigung der Akzeptanz als Kriterium der Legitimität einer politischen Ordnung liegt darin, dass die Auswirkungen und Ergebnisse von Herrschaftsgewalt (...) ebenfalls mit in den Blick genommen werden“, so Schliesky (2004, 179). Währenddessen gilt eine Gleichsetzung von Akzeptanz mit Legitimität als problematisch, weil die Art des Zustandekommens von Herrschaftsgewalt bzw. von konkreten politischen Entscheidungen außer Acht gelassen würde.

Es scheint, als sei das Kriterium der Akzeptanz ein ausschließlich auf den modernen demokratischen Rechtsstaat anzuwendendes und als besitzende Akzeptanz als Maß für die Bestimmung von Legitimität historischer politischer Ordnungen keine Relevanz. Beetham (1991, 19) argumentiert, dass in jeder historischen politischen Ordnung der Ausdruck von Akzeptanz der Herrschaftsverhältnisse durch die Bürger durchaus von großer Bedeutung gewesen sei, dass nur die Auffassung darüber, wessen Konsens erforderlich war, wem also der Status des Bürgers und damit das Recht auf politische Partizipation verliehen wurde, einem ständigen Wandel unterlegen sei und noch heute unterliege:

...the qualification [of the citizen] is typically related to the category of the 'free' in the sphere of social and economic power relations, and to those who count as members of the political community in the sphere of politics. (...) What counts as consent, therefore, and from whom it is required to confer legitimacy on the powerful, is itself a culturally specific matter, determined by the conventions of a given society, rather than definable absolutely.⁴

Diese Einschränkung bezieht Beetham lediglich auf das Kriterium der Akzeptanz, nicht aber auf das zuvor beschriebene Kriterium der normativen Rechtfertigbarkeit. Damit macht er einen logischen Fehler: Wenn Politik nur auf dem

⁴ „...die Qualifikation (des Bürgers) ist normaler Weise an die Kategorie der „Freiheit“ in der Sphäre der sozialen und wirtschaftlichen Machtverhältnisse geknüpft, und kommt denen zu, die als Mitglieder der politischen Gemeinschaft in der politischen Sphäre betrachtet werden. (...) Was daher als Konsens gewertet wird und von wem Legitimität auf die Mächtigen übertragen werden muss, ist eine spezifische kulturelle Angelegenheit, die durch die Konventionen der jeweiligen Gesellschaft bestimmt wird und nicht in allgemeiner Absolutheit definiert werden kann“ (Übersetzung der Autorin).

Einverständnis einer etwa anhand des Geschlechts oder des ökonomischen Status definierten Gruppe von ‚Bürgern‘ zu beruhen hätte um legitim zu sein, dann wäre auch lediglich der Konsens dieser ‚Bürger‘ über die Gestaltung von Machtverhältnissen sowie über die Zwecke und Ziele von Machtausübung erforderlich, um von legitimer Herrschaft sprechen zu können. Würde man nämlich meinen, die ethisch-normativen Maßstäbe, nach denen sich Politik zu richten habe, seien von allen Mitgliedern der Gesellschaft konsensual zu definieren, die tatsächliche Ausgestaltung der politischen Ordnung und die Resultate der Machtausübung haben sich aber nur am Einverständnis einer kleinen Gruppe von ‚Bürgern‘ zu orientieren, so ergibt sich daraus ein Widerspruch. Die Argumentationslinie Beethams lautet also, dass auch dann von rechtmäßiger Herrschaft zu sprechen sei, wenn die Beschränkung der Bürgerrechte auf eine klar definierte Gruppe auf den Wertvorstellungen aller beruhe. In diesem Fall würde die politische Ordnung aber wiederum von allen akzeptiert und damit würde das Kriterium der Akzeptanz erneut auf alle Herrschaftsunterworfenen angewandt. Legitime Herrschaft müsste also korrekt als Herrschaft im Sinne derer definiert werden, denen der Bürgerstatus zukommt. Nach heutiger Legitimitätsauffassung ist eine solche Einschränkung als Bestandteil einer Legitimitätstheorie, die versucht allgemeingültige Kriterien von Legitimität festzustellen, höchst problematisch.

Schliesky (2004, 173f.) verweist darauf, dass die Ausrichtung von politischen Entscheidungen an ethisch-normativen Prinzipien einerseits und an der erwarteten Akzeptanz durch die Betroffenen andererseits, eine „inhaltliche Rückkopplung zwischen Trägern der Herrschaftsgewalt und Herrschaftsunterworfenen“ notwendig mache, die als Grundbedingung für die Erfüllung der Legitimitätskriterien gelten könne. Eine solche Rückkopplung im Sinne eines öffentlichen Diskurses bezeichne den responsiven Charakter einer legitimen Ordnung:

Leitgedanke und normativer Maßstab ist, dass die Repräsentativorgane sich bei der Ausübung von Herrschaftsgewalt an den in der Bevölkerung herrschenden (rechts-) ethischen und politischen Auffassungen orientieren, sich wandelnde Vorstellungen erkennen, gegebenenfalls rezipieren und bei ihren Handlungen und Entscheidungen beachten sollten (Schliesky 2004, 174).

Um Responsivität zu garantieren und um die Beurteilung der Legitimität politischer Machtausübung durch die Bevölkerung zu ermöglichen, sei die politische Ordnung auf weitere Kriterien zu überprüfen:

Transparenz bzw. Öffentlichkeit bei Vorbereitung und Ausübung der Herrschaftsgewalt; Möglichkeit der Artikulation einer öffentlichen Meinung; Existenz eines öffentlichen Diskurses und seiner notwendigen Rahmenbedingungen; Existenz und Erkennbarkeit von Verantwortungsstrukturen; Verantwor-

tungszurechnungen und Mechanismen der Einforderung von Verantwortlichkeit (Schliesky 2004, 175).

Zusammenfassend werden die drei Kriterien einer legitimen politischen Ordnung wie folgt definiert:

Die erste Legitimitätsbedingung, die Legalität, ist formaler Natur. Sie bezieht sich auf die Übereinstimmung des Prozederes der Einsetzung politischer EntscheidungsträgerInnen und der Ausübung politischer Macht mit dem geltenden Recht. Als zweites, inhaltliches Kriterium, gilt die Übereinstimmung von Herrschaft mit normativen Prinzipien. Sie soll garantieren, dass politische Herrschaft auf einem Konsens über ethisch-normative Prinzipien zwischen EntscheidungsträgerInnen und den von den Entscheidungen Betroffenen beruht. Schließlich gilt die Akzeptanz der politischen Ordnung und konkreter politischer Handlungen durch die Betroffenen als ein ausschlaggebendes Kriterium für Legitimität. In ihr spiegelt sich die normative Dimension von Politik wider und sie soll garantieren, dass politische Entscheidungen im Sinne der Bevölkerung gefasst werden (vgl. Beetham 1991, 15ff.).

2.3 Legitimitätsbegriffe der Disziplinen

Der Begriff der Legitimität, als Gegenstand wissenschaftlicher Auseinandersetzung, wird von unterschiedlichen Disziplinen dem jeweiligen Erkenntnisinteresse entsprechend definiert. So ergeben sich zumindest drei voneinander zu unterscheidende Legitimitätsbegriffe, welche die Grundlage für ausdifferenzierte Forschungsansätze bieten.

2.3.1 *Der rechtswissenschaftliche Legitimitätsbegriff*

Die rechtswissenschaftliche Legitimitätsdebatte orientiert sich vorrangig an der Frage nach der Legalität von Herrschaft: Wurde die politische Macht legal erungen (etwa durch demokratische Wahlen) und wird sie den Gesetzen entsprechend ausgeübt? Die Rechtslage an sich ist dabei selten Gegenstand der Kritik. Die Frage nach den Werten und Normen, an denen sich der Gesetzgeber zu orientieren hat, damit von legitimer Herrschaft gesprochen werden kann, erschöpft sich bei der Suche nach solchen Normen im geltenden Recht, etwa in der Verfassung oder in völkerrechtlichen Verträgen.

Beetham (1991) kritisiert, der Legitimitätsbegriff laufe dabei Gefahr auf die ‚legale Validität‘ von Herrschaft reduziert zu werden. Die Rechtsphilosophie stellt darum die Frage nach der „Billigungswürdigkeit von Herrschaftsgewalt

anhand sittlicher und rechtlicher Prinzipien“ (Schliesky 2004, 160), die sich in der Regel in der Verfassung manifestieren. Die Prinzipien, welche Rechtmäßigkeit von Herrschaftsgewalt ausmachen, werden als jene „elementaren Grundlagen, auf denen Herrschaftsgewalt allgemein, aber auch jede staatliche Ordnung und staatliche Verfassung ruhen muss“ (Schliesky 2004, 159) verstanden. Die normative Perspektive des rechtsphilosophischen Erkenntnisinteresses wird hier deutlich.

2.3.2 Die Soziologie, Max Weber und der Legitimitätsglaube

Dem soziologischen Legitimitätsbegriff liegt ein empirisches Erkenntnisinteresse zugrunde. SoziologInnen untersuchen, ob eine konkrete politische Ordnung als legitim angesehen wird und welche Motive dafür ausschlaggebend sind. Legitimität bezieht sich hier auf die Akzeptanz der politischen Ordnung durch die Bevölkerung. Die theoretische Begriffsbestimmung des soziologischen Legitimitätsbegriffs beruht wesentlich auf den Überlegungen Max Webers.

Weber (1922/1972, 16) setzt das „Prestige der Vorbildlichkeit oder Verbindlichkeit“ einer politischen Ordnung mit deren Legitimität gleich. Legitim sei eine politische Ordnung, wenn deren Geltung von der Bevölkerung akzeptiert werde, das heißt, wenn sie das tatsächliche Verhalten der Individuen bestimme. Weber zufolge existiert Legitimität folglich nur vermittelt – als Legitimitätsglaube. Da der Legitimitätsglaube eine gewisse Garantie für die Stabilität der politischen Ordnung darstelle, seien die jeweiligen machthabenden Personen bestrebt, den Glauben an ihre Legitimität zu wecken bzw. zu erhalten. „*Legitime Geltung*“, so Weber (1922/1972, 19):

...kann einer Ordnung von den Handelnden zugeschrieben werden:

- kraft *Tradition*: Geltung des immer Gewesenen;
- kraft *affektuellen* (insbesondere: emotionalen) Glaubens: Geltung des neu Offenbaren oder des Vorbildlichen;
- kraft *wertrationalen* Glaubens: Geltung des als absolut Gültig Erschlossenen;
- kraft positiver Satzung, an deren *Legalität* geglaubt wird.

Diese Legalität kann als legitim gelten

- kraft Vereinbarung der Interessenten für diese;
- kraft Oktroyierung auf Grund einer als legitim geltenden Herrschaft von Menschen über Menschen und Fügsamkeit.

An anderer Stelle führt Weber aus, die Legitimität einer Rechtsordnung, die etwa „äußerlich garantiert ist durch die Chance physischen oder psychischen *Zwanges*

durch ein auf Erzwingung der Innehaltung oder Ahndung der Verletzung gerichtetes Handeln eines *eigens* darauf eingestellten *Stabes* von Menschen“, könne außerdem „*garantiert sein*“ (Weber 1922/1972, 17):

- I. rein innerlich und zwar
 1. rein affektiv: durch gefühlsmäßige Hingabe;
 2. wertrational: durch den Glauben an ihre absolute Geltung als Ausdruck letzter verpflichtender Werte (...);
 3. religiös: durch den Glauben an die Abhängigkeit eines Heilgüterbesitzes von ihrer Innehaltung;

- II. auch (oder: nur) durch Erwartungen spezifischer äußerer Folgen, also: durch Interessenslage; aber: durch Erwartungen von besonderer Art.

Verschiedene Typen von Herrschaft unterscheiden sich dabei nach der „Art der beanspruchten Legitimität“ (Weber 1922/1972, 122), die auch die spezifische Ausübung und damit die Wirkung von Herrschaft beeinflusse. Weber unterscheidet drei Kategorien legitimer Herrschaft: Die rationale bzw. legale Herrschaft, die traditionale und schließlich die charismatische Herrschaft. Erstere gilt als legitim, weil sie „auf dem Glauben an die Legalität gesatzter Ordnung und des Anweisungsrechts der durch sie zur Herrschaftsausübung Berufenen“ (Weber 1922/1972, 124ff) beruht. Die traditionale Herrschaft beziehe ihre Legitimität aus der Bejahung der Tradition, auf welche die Herrschaft gründe, durch die Beherrschten und die charismatische Herrschaft werde aus Hingabe an die herrschende(n) Person(en) als legitim angesehen.

Kriterien für die Legitimität von Herrschaft gibt es bei Weber nicht. Die politische Ordnung selbst wird durch die Fokussierung auf den Legitimitätsglauben ausgeklammert. Es erfolgt eine Psychologisierung der Thematik und eine Umkehrung des Begründungszusammenhangs. Dieser lautet nicht länger: Eine konkrete politische Ordnung wird als legitim angesehen, weil sie spezifischen Kriterien entspricht (hier wäre die Akzeptanz der politischen Ordnung eine Bestätigung der Legitimität); sondern: Eine konkrete politische Ordnung ist legitim, weil sie als legitim angesehen wird. Der Legitimitätsglaube wird zum ultimativen Kriterium für Legitimität. Nicht weiter verwunderlich ist infolgedessen das katastrophale Ergebnis zu dem Weber gelangt. Wenn in der Debatte um die Legitimität jegliches moralische Prinzip und formale Kriterium von Herrschaftsausübung ausgeklammert wird und durch die „Fügsamkeitsmotivation“ (Schliesky 2004, 155) ersetzt wird, dann wird Legitimität letzten Endes bestimmt durch die Wirksamkeit von Propaganda und durch das Urteil des autoritären Charakters. Darum hält auch Mirbach (1990, 79) „das Erfordernis eines populationsunabhängigen Kriteriums bei der Beurteilung von Regimen (...), deren Illegiti-

mität (wie im Falle des Nationalsozialismus oder moderner Militärdiktaturen) evident ist“ fest. Von großem Interesse in diesem Zusammenhang dürfte auch der Hinweis Schlieskys (2004, 155) sein, dass „gerade die demokratische Legitimität (...) bei Weber eine eigentümlich untergeordnete Rolle (spielt)“.

Wenn der Ansatz Webers auch bereits von vielen Seiten kritisiert wurde, so stützt sich die empirische Legitimitätsforschung dennoch auf ein sozialpsychologisches Legitimitätskonzept. Sie untersucht die Einstellungen der Individuen zur gegebenen politischen Ordnung sowie die zugrunde liegenden Motive und zieht so Rückschlüsse auf die Legitimität des Systems, der Institutionen oder konkreter politischer Entscheidungen. Dabei werden die von der Bevölkerung geteilten Normen ermittelt, die wiederum das Verhalten der politischen EntscheidungsträgerInnen beeinflussen. Die empirische Legitimitätsforschung geht damit von einem Kausalmodell bezüglich des Verhältnisses von politischen Autoritäten und der Einstellung der Bevölkerung aus. Jene Aspekte von Legitimität, die mit der Einstellung der Bevölkerung gegenüber einer politischen Ordnung nicht direkt im Zusammenhang stehen, bleiben im soziologischen Legitimitätsdiskurs ausgeklammert. Durch diese ungenügende Abgrenzung der Begriffe Legitimität und Akzeptanz wird allerdings schnell übersehen, dass die „die Legitimität definierende *Rechtmäßigkeit* als eine von *Zustimmung unabhängige* Eigenschaft der politischen Ordnung bestimmt wird“ (Mirbach 1990, 41). Mirbach (1990, 41f.) beschreibt das Verhältnis von Rechtmäßigkeit und Zustimmung wie folgt:

Rechtmäßigkeit bemisst sich an der Qualität der Grundwerte, die die politische Ordnung konstituieren; diese Qualität gilt als *Ursache* der Zustimmung. Zustimmung darf deshalb nur als notwendige, nicht aber schon hinreichende Voraussetzung von Legitimität angesehen werden, weil (1) sie selbst keine Rechtmäßigkeit erzeugt, sonder durch diese, die *Zustimmungswürdigkeit* der politischen Ordnung, bedingt ist; (2) der Umstand, dass Zustimmung notwendige Legitimitätsbedingung ist, nicht aus der Zustimmung selbst abgeleitet werden kann.

2.3.3 *Der normative Legitimitätsbegriff der politischen Philosophie*

Ausschließlich normativen Charakter weist der politisch-philosophische Diskurs auf, wenn die Frage nach den Kriterien guten Regierens auf hohem Abstraktionsniveau gestellt wird. Die Entstehung von Herrschaftsverhältnissen ist, auf der Suche nach einem Idealzustand, ebenso Gegenstand des Interesses wie deren Beschaffenheit. Ist Herrschaft notwendig? Unter welchen Bedingungen sind Menschen bereit, sich Herrschaft zu unterstellen? Kann Herrschaft unter gewissen Umständen als gerecht und gerechtfertigt angesehen werden und wie gestal-

tet sich das Verhältnis von Herrschenden und Beherrschten? Beetham (1991, 5) beschreibt die politische Philosophie als...

...the project of elucidating the most general principles – of justice, of right, of social utility – necessary to the justification of power relations; and also, in the modern period at least, of specifying what conditions have to be met if those subject to power can be said to have consented to it, and so be morally obliged to obey or support it. For the moral and political philosopher, power is legitimate where the rules governing it are justifiable according to rationally defensible normative principles. And as with any moral principles, these embody a universalising claim;⁵

Die weitere Auseinandersetzung mit dem Konzept der Legitimität ist dieser normativen Theorietradition zuzuordnen, denn unser Interesse gilt hier einer normativen Auseinandersetzung mit dem Legitimitätsbegriff auf der Suche nach einer Antwort auf die Frage, was der Begriff Legitimität politischer Herrschaft denn eigentlich zu bedeuten hat.

2.4 Legitimität und Legitimation

Während Legitimität einen Zustand bezeichnet, in dem eine politische Ordnung als rechtmäßig gilt, versteht man unter Legitimation einen Prozess, durch den Legitimität vermittelt wird (vgl. Schliesky 2004). Die Legitimitätsforschung konzentriert sich auf Bedingungen, die von einer legitimen politischen Ordnung zu erfüllen sind bzw. untersucht konkrete politische Ordnungen nach deren Legitimitätsgehalt. Fragestellungen nach der Legitimation von politischen Systemen richten den Fokus hingegen auf die Art und Weise wie Legitimität zustande kommen kann. Verbreitete Ansätze in der Legitimationsforschung sind Luhmanns Theorie der Legitimation durch Verfahren, Habermas' Legitimation durch Diskurs und nicht zuletzt die Vertragstheorien, die von einer Legitimation durch allgemeinen Konsens ausgehen.

Luhmann kritisiert die rechtspositivistische Auffassung von Staat, Gesellschaft und Rechtsordnungen, die postuliert, Rechtmäßigkeit einer Rechtsordnung

⁵ „...das Projekt die grundlegenden Prinzipien zu erläutern – Gerechtigkeit, Recht, sozialer Nutzen – das für die Rechtfertigung von Machtverhältnissen notwendig ist; außerdem, zumindest in der Moderne, zu spezifizieren welche Bedingungen zu erfüllen sind, damit von einer Zustimmung derjenigen, die der Herrschaft unterworfen sind, ausgegangen werden kann, sodass sie moralisch dazu verpflichtet sind ihr zu gehorchen oder die Herrschaft zu stützen. Für den moralischen oder politischen Philosophen ist Herrschaft rechtmäßig, wenn die Regeln, denen sie unterworfen ist, auf der Grundlage von rational verteidigbaren normativen Prinzipien rechtfertigbar sind. Und wie alle moralischen Prinzipien haben auch diese einen universellen Anspruch“ (Übersetzung der Autorin).

bestimme sich nicht aufgrund des Inhaltes der Rechtsvorschriften, sondern lediglich aufgrund ihres rechtmäßigen Zustandekommens. Ist ein Rechtsakt aus einem Verfahren hervorgegangen, das die Verfassung eines demokratischen Rechtsstaats als legitimierendes Verfahren vorsieht, so handelt es sich um einen legitimen Rechtsakt. Das Verfahren, nicht der Inhalt, entscheidet also über die Rechtmäßigkeit der Rechtsvorschriften, wobei das Verfahren selbst im demokratischen Sinne dann legitimiert ist, wenn die Teilnahme der Bevölkerung am Verfahren etwa durch Wahlen sichergestellt ist. Es wird davon ausgegangen, dass das demokratische bzw. rechtsstaatliche Verfahren „die Richtigkeit des Entscheids fördert; (...) dass es das Zustandekommen von Entscheidungen garantiert“ (Luhmann 1969/1983, 12). So ist zwar der „Kern aller klassischen Verfahrenslehren (...) der Bezug auf Wahrheit oder wahre Gerechtigkeit als Ziel“, Luhmann (1969/1983, 18ff.) kritisiert aber zurecht, dass „(e)in System, das die Entscheidbarkeit aller aufgeworfenen Probleme garantieren muss, (...) nicht zugleich die Richtigkeit der Entscheidungen garantieren (kann)“. Luhmann analysiert Verfahren in weiterer Folge als soziale Handlungssysteme, wobei sich sein Interesse auf die Frage nach der Motivation des Einzelnen richtet, Entscheidungen, die in einem Verfahren zustande gekommen sind, als verbindlich zu akzeptieren. Die Fragestellung ergibt sich insbesondere aus dem von Luhmann herangezogenen Legitimitätsbegriff. In Anlehnung an Weber beruht die Legitimität einer politischen Ordnung für Luhmann (1969/1983, 27) auf der „rein faktisch verbreitete(n) *Überzeugung* von der Gültigkeit des Rechts, von der Verbindlichkeit bestimmter Normen oder Entscheidungen oder von dem Wert der Prinzipien, an denen sie sich rechtfertigen“. Wenn die Legitimität eines politischen Systems an dieser Überzeugung (Vergleich Weber: am Legitimitätsglauben) festgemacht wird, dann ergibt sich daraus notwendig die Fragestellung nach der Motivkonstellation, welche diese Überzeugung bedingt. Sie wird so auch bei Luhmann zur zentralen Fragestellung der Legitimationsforschung.

Habermas, neben Weber und Luhmann einer der bedeutendsten Soziologen auf dem Gebiet der Legitimationsforschung, wendet sich von einem Legitimitätsbegriff, der sich am Glauben oder an der Überzeugung der Herrschaftsunterworfenen bemisst, ab. Er spricht von einer „empiristischen Vertauschung der Legitimität mit dem, was man dafür hält“ (Habermas 1976, 293f.):

Wenn der Objektbereich so gefasst wird, dass darin keine legitimen, sondern nur noch für legitim gehaltene Ordnungen auftreten können, wird der Zusammenhang, der beim kommunikativen Handeln zwischen Gründen und Motiven besteht, aus der Analyse ausgeblendet; jedenfalls wird eine vom Akteur unabhängige Bewertung der Gründe methodisch ausgeschlossen.

Habermas (1976, 271) definiert Legitimität als „Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung“, sie hat also einen bestreitbaren normativen Geltungsanspruch. Um diesen Geltungsanspruch überprüfen zu können, schlägt er als Modell die „Kommunikationsgemeinschaft der Betroffenen“ vor, „die als Beteiligte an einem praktischen Diskurs den Geltungsanspruch von Normen prüfen“ (Habermas 1973, 144). Voraussetzung wäre, dass die am Diskurs beteiligten Personen ihre individuellen Wünsche in verallgemeinerungsfähige Interessen transformieren, sodass das Prinzip der Transsubjektivität (nach Lorenzen, vgl. Habermas 1973) im Diskurs gewahrt bleibt. Ziel des Diskurses ist, zu der Erkenntnis zu gelangen, ob der normative Geltungsanspruch eingelöst werden kann, ob er also „in einem argumentativ erzielten Konsens der Beteiligten begründet werden kann“ (Habermas 1973, 144). Wird ein Geltungsanspruch von allen Beteiligten angenommen, spricht Habermas von einer rational motivierten Anerkennung, aus der sich schließlich die Legitimität eines politischen Systems ableiten lässt.

Legitimation durch Vertrag ist zugleich der älteste und der letzte der drei Ansätze der Legitimationstheorien, die hier erläutert werden. Die Wurzeln des Vertragsgedankens lassen sich weit über das Mittelalter hinaus zurückverfolgen. Die konkrete Ausformulierung der Vertragsidee als Grundlage eines demokratischen Staates finden wir schließlich bei Rousseau. Ausgangspunkt der Vertragstheorien ist das ursprünglich freie, allen anderen gleiche Individuum, das als Mitglied einer Gesellschaft aus rationalen Erwägungen einen Teil seiner Selbstbestimmung zugunsten einer auf den Prinzipien der Freiheit und Gleichheit aller beruhenden Rechtsordnung aufgibt. Dem Staat als Instanz, die in der Lage ist, Recht zu setzen und zu vollziehen, wird der Auftrag des Schutzes des Lebens, der Freiheit und des Eigentums zuteil und im Gegenzug erklärt sich das Individuum bereit, sich der Rechtsordnung zu unterstellen. Es wird also von einem hypothetischen Vertrag ausgegangen, zwischen Staat und Individuum, das damit zum Staatsbürger erhoben wird. Dieser Vertrag beruht freilich auf einem Konsens aller im Staat zusammengefassten Individuen. Jegliches staatliche Handeln muss aus diesem Konsens hervorgehen, anders gesagt, es muss sich an den Staatszwecken, die der allgemeine Wille vorgibt, orientieren. Auf diesen theoretischen Grundannahmen beruht das Prinzip der Volkssouveränität. Der Gedanke, dass jegliche Herrschaft vom Volk auszugehen habe, stützt sich auf die Annahme eines Konsenses Aller über den Herrschaftszweck und über die Reichweite von Herrschaftsgewalt. Staatliches Handeln soll den allgemeinen Volkswillen zum Ausdruck bringen.

Auf diese vertragstheoretischen Grundlagen stützen sich die meisten Verfassungen westlicher Demokratien. Der demokratische Verfassungsstaat bezieht seine theoretische Legitimation aus der Grundannahme, dass das Herrschaftsverhältnis aus einem hypothetischen Vertrag zwischen Herrschaftsunterworfenen

und Herrschenden hervorgehe und dass die Herrschenden im Dienste Aller stehen, also in ihrem Handeln den allgemeinen Willen zum Ausdruck bringen. Die Grenze zwischen Herrschenden und Herrschaftsunterworfenen wird schließlich aufgehoben, indem das Volk zum Souverän erhoben wird.

2.5 Legitimität und Demokratie

2.5.1 *Die Bedeutung von Legitimität im demokratischen Rechtsstaat*

Legitimität geht im demokratischen Rechtsstaat mit der Prämisse einher, dass die Ausübung politischer Macht – Reichweite und Kompetenzen, Zuständigkeiten, Einsetzen und Abberufung politischer Vertreter – in einer Verfassung geregelt ist. Diese beruht auf einem angenommenen Konsens aller der Herrschaft Untertellten über die rechtmäßige Quelle von Autorität und über die Zwecke und Ziele von Machtausübung und sie wird von unabhängigen Gerichtshöfen angewandt und verteidigt. Um Machtmissbrauch entgegenzuwirken und eine adäquate Vertretung der Interessen der Bevölkerung zu ermöglichen, ist das Prinzip der Gewaltenteilung ein wesentliches Moment demokratischer Verfassungen. Verfassungen beschränken sich in der Regel nicht auf prozedurale Bestimmungen über die Herrschaftsausübung sondern umfassen normative Elemente etwa in der Aufzählung und Beschreibung von elementaren Rechten der BürgerInnen oder den Zielen und Zwecken des Regierens.

Die Schlüsselprinzipien demokratischer Verfassungsstaaten werden von Beetham und Lord (1998, 6) beschrieben als:

...the principle of popular sovereignty, and its assumption that the only valid source of political authority lies with the people. From this principle derives the electoral authorisation of government, and the criteria of representation, accountability, and so forth, which compromise the manifestly democratic aspects of liberal democracy's constitutional arrangements.⁶

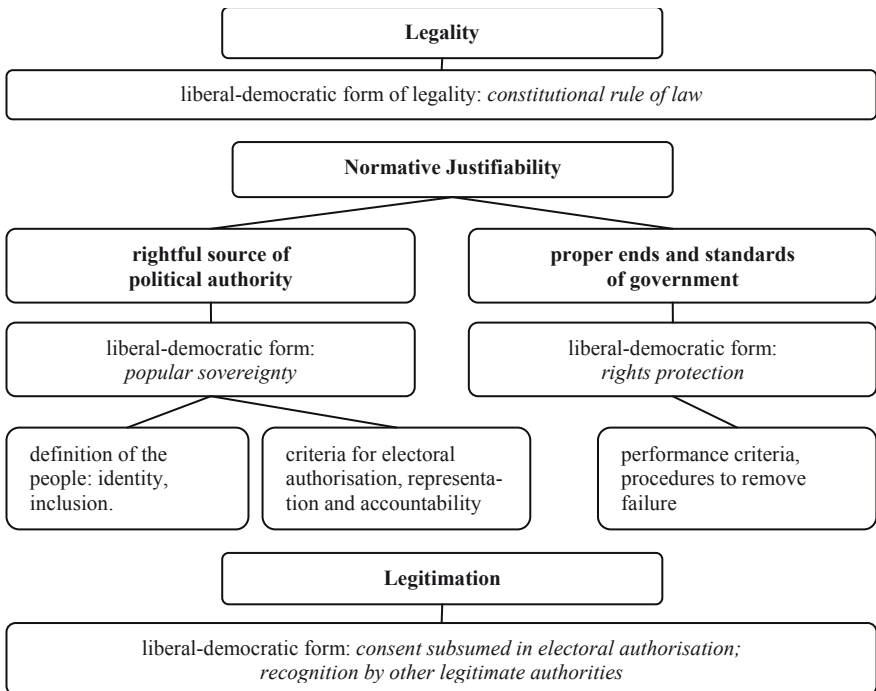
Als zweites Schlüsselprinzip moderner Demokratien sind die Zwecke des Regierens beziehungsweise des Zusammenschlusses in liberalen Demokratien anzuführen:

⁶ „...das Prinzip der Volkssouveränität und die zugrunde liegende Annahme, dass das Volk die einzige rechtmäßige Quelle politischer Autorität ist. Von diesem Prinzip werden die durch die Wahl bedingte Autorisierung der Regierung und die Kriterien der Repräsentation, Verantwortungszurechnung, und so weiter, welche die manifesten demokratischen Aspekte liberaler demokratischer Verfassungen darstellen, abgeleitet“ (Übersetzung der Autorin).

These can best be summarised in terms of Lockean rights protection (life, liberty and property, Locke: 1952), complemented by welfare rights and securing the conditions for economic growth, though there is obviously considerable variation of popular expectation within and around this core over time (Beetham/Lord 1998, 6).⁷

Im Sinne des demokratischen Legitimitätsverständnisses gilt eine politische Ordnung, solange sie auf diesen Prinzipien gründet und sofern sie den zuvor skizzierten Kriterien entspricht, als legitim. Abbildung 1 zeigt das Modell demokratischer Legitimität, wie es von Beetham und Lord (1998, 9) entworfen wurde.

Abbildung 1: Modell demokratischer Legitimität nach Beetham und Lord (1998)



⁷ "Diese können am besten als die Bewahrung der Rechte nach Locke (Leben, Freiheit und Eigentum, Locke: 1952) zusammengefasst werden, ergänzt durch Wohlfahrtsrechte und die Bewahrung der Grundlagen für wirtschaftliches Wachstum, obwohl es hier offenkundig im Laufe der Zeit eine beachtliche Variation im Hinblick auf die Erwartungen der Öffentlichkeit innerhalb und um diesen Kern herum gibt" (Übersetzung der Autorin).

2.5.2 *Das Problem der Volkssouveränität*

Das Prinzip der Volkssouveränität, das besagt, dass alles Recht vom Volk ausgehe, dass das Volk Quelle jeglicher Autorität sei, ist die normative Grundlage der Demokratie und ging als Prinzip legitimer Herrschaft aus der rationalistischen Naturrechtsphilosophie der Neuzeit hervor. Sein Ursprung liegt in der Idee des autonomen Individuums und dessen Recht auf Selbstbestimmung als freies Wesen. Durch die Form der Vergesellschaftung des Individuums und die Notwendigkeit der Organisation des Zusammenlebens verwandelt sich die Idee der Autonomie des Individuums in die der Herrschaft des Volkes über sich selbst und findet ihren Niederschlag im Prinzip der Volkssouveränität. Es ist der Versuch „Herrschaft vom Ideal der Herrschaftslosigkeit her zu legitimieren“, und so wird die „nach der Maxime der Volkssouveränität konstruierte Demokratie doch jedenfalls als die äußerste Annäherung an das Ideal der Herrschaftslosigkeit vorgestellt“ (Kielmansegg 1977, 231). Legitime Herrschaft gründet auf dem Willen des Volkes und bringt diesen in den Herrschaftsakten zum Ausdruck. Der Wille des Volkes legt dabei den Zweck sowie die Schranken von Herrschaft fest, bestimmt wer mit politischen Aufgaben betraut wird und ist Grundlage jeder politischen Entscheidung. Anders gesagt, er findet seinen Ausdruck im Herrschaftsverhältnis selbst und in jedem Akt, der daraus hervorgeht (Gesetze, Verträge etc.). ‚Der Volkswille‘ bezeichnet dabei einen Konsens aller BürgerInnen eines Staates.

Von einem homogenen Volkswillen geht auch die Vertragstheorie aus, der zufolge jedes legitime Herrschaftsverhältnis auf einem hypothetischen Vertrag zwischen Herrschenden und Herrschaftsunterworfenen beruht: „Eine politische Ordnung ist dann und nur dann legitim, wenn ihr *alle*, die unter dieser Ordnung leben, als Freie und Gleiche in einem Vertrag zugestimmt haben oder immer wieder zustimmen oder im Prinzip zustimmen könnten“ (Ballestrem 1983, zitiert in Mirbach 1990, 61). Infolge wäre für die Demokratie, die ihr Legitimitätsverständnis auf diese angenommene Zustimmung aller stützt, nur die Einstimmigkeit als Entscheidungsregel geeignet (vgl. Mirbach 1990, 62).

Die Frage, die sich daraus ergibt ist, so Mirbach (1990, 61), „...wie die Diskrepanz zwischen der normativen Auszeichnung des Einstimmigkeitsprinzips auf der einen Seite, auf der anderen Seite der institutionellen Wirklichkeit demokratischer Verfassungsstaaten, die einstimmige Regelungen nur in Ausnahmefällen etabliert haben, aufzulösen ist“.

Es zeigt sich, dass wo auch immer von einem Volkswillen die Rede ist, dieser im Endeffekt immerzu bloß den Willen der Mehrheit bezeichnet. Kielmansegg (1977) argumentiert, dass das Prinzip der Volkssouveränität im demokrati-

schen Staat immer auf das Mehrheitsprinzip hinauslaufe, ja hinauslaufen müsse. Er stellt fest,

...dass man von einem Kollektiv als Souverän nur sprechen kann, wenn man es als Einheit, als homogen begreift, in ihm die Vielen zu einem Ganzen verschmolzen sieht (...). Wer vom Einzelnen ausgeht, wie die Demokratieprämisse doch verlangt, für den ist aber nicht Homogenität gegeben, sondern Vielfalt, Fülle der Individualitäten, Pluralität der Meinungen und Interessen, die die Idee des einen Souveräns nicht zu fassen vermag (Kielmansegg 1977, 243f.).

Daraus zieht er den Schluss,

...dass als kollektiver Souverän ohnehin nie die Gesamtheit, sondern immer nur die Mehrheit begriffen werden kann, da im Kollektiv gemäß der Mehrheitsregel entschieden wird und entschieden werden muss. (...) Der Rückgriff auf die Figur des Souveräns ist nicht nur an sich problematisch, in ihm vollzieht sich vielmehr zusätzlich die Gleichsetzung der Mehrheit mit der Gesamtheit; und diese Gleichsetzung verschärft den Widerspruch zwischen der Idee des kollektiven Souveräns und der Demokratieprämisse noch einmal (Kielmansegg 1977, 244f.).

Möchte man also am Prinzip der Volkssouveränität festhalten, so lässt sich daraus nicht alleine das Einstimmigkeitsprinzip ableiten, da es einen einheitlichen Volkswillen nicht gibt. Soll dennoch der Volkswille in politischen Verhältnissen zum Ausdruck gebracht werden, so muss zwingend auf den Willen der Mehrheit zurückgegriffen werden. So gesehen steht das Mehrheitsprinzip dem Gedanken der Volkssouveränität nicht mehr entgegen, sondern lässt sich daraus ableiten. Die Einschränkung des Einstimmigkeitsprinzips geht also gewisser Maßen aus dem Einstimmigkeitsprinzip selbst hervor.

Dieser Argumentation zugrunde liegt das Modell des sozialen Tausches, das zwei Arten von sozialen Kosten unterscheidet: Die Konsensfindungskosten stehen denjenigen Kosten gegenüber, die durch den Nachteil des Überstimmtwerdens eines oder mehrerer Individuen entstehen. Ziel jedes politischen Prozesses ist die Kostenminimierung. Durch dieses Modell lässt sich einerseits „die Vielfalt individueller Präferenzen auf *eine* Motivkonstellation projizieren“, andererseits zieht es die Konsequenz nach sich, dass wenn „einmal das Postulat individueller Freiheit in eine Kosten-Nutzen-Relation übersetzt worden (ist), derzufolge Verletzungen individueller Interessen als Kosten ‚gebucht‘ werden, dann stellen Einschränkungen des Einstimmigkeitsprinzips kein grundsätzliches Problem mehr dar“ (Mirbach 1990, 63).

Kollektive Mitbestimmung ist folglich immer auch Bestimmung über Dritte und damit eine Form der Ausübung von Herrschaft. Die Einführung des Mehr-

heitsprinzips lässt Herrschaft im demokratischen Staat nicht nur zum Instrument der Durchsetzung kollektiver Interessen werden, sondern auch zur Gefährdung individueller Interessen. Die Konsequenz, die sich daraus für den demokratischen Staat ableiten lässt, beschreibt Kielmansegg (1977, 262f.):

Jeder Einzelne hat (...) einen legitimen Anspruch auf Schutz vor dem Zugriff herrschaftlicher Verfügungsmacht, der nie durch Regeln der Herrschaftsbe-gründung, sondern immer nur durch Regeln der Herrschaftsbegrenzung und der Herrschaftskontrolle gewährleistet sein kann.

Dass die Idealvorstellung, Demokratie sei kollektive Selbstbestimmung statt Herrschaft, nicht haltbar ist, wird hier erstmals deutlich.

2.6 Dimensionen von Legitimität

Eine relativ junge theoretische Konzeption von Legitimität, entworfen von Scharpf (1999), unterscheidet zwei Dimensionen von Legitimität: die Input- und die Outputlegitimität. Inputlegitimität bezeichnet dabei den Aspekt des „*government by the people*“ und beruht im Wesentlichen auf den beiden Schlüsselbegriffen „Partizipation“ und „Konsens“. Dem Kriterium, dass politische Entscheidungen den Willen des Volkes wiederzuspiegeln haben, wird demnach durch die Partizipation der Bevölkerung im Politikprozess Rechnung getragen. Es wird davon ausgegangen, dass gesichert ist, dass politische Entscheidungen im Sinne der Bevölkerung gefasst werden, wenn diese den Beschlussfassungsprozess entsprechend beeinflussen kann. Ein hohes Maß an Partizipation innerhalb einer politischen Ordnung würde folglich legitimitätsstiftend bzw. legitimitäts erhöhend wirken. Voraussetzung dafür ist die politische Gleichheit aller BürgerInnen, die im demokratischen Staat in den freien, gleichen und anonymen Wahlen ihren Ausdruck findet.

Gleichzeitig mutiert aber auch hier das Konsensprinzip notwendig zur Mehrheitsregel. Die Anwendung der Mehrheitsregel verlangt wiederum nach Rechtfertigung, denn „(a)ngesichts der Gefahr, dass feindselige Mehrheiten die Minderheit vernichten könnten, und Beispiele dafür gibt es genug, reicht das formale Partizipationsargument keineswegs aus, um die moralische Pflicht zur Respektierung des Mehrheitsvotums zu begründen“ (Scharpf 1999, 17). Somit wird die Anwendung der Mehrheitsregel nur dann als legitim eingestuft, wenn ein Vertrauen der Minderheit in die Mehrheit vorhanden ist, wenn also davon ausgegangen werden kann, dass jedes Mitglied des Gemeinwesens das Allgemeinwohl, und damit auch das Wohl der potenziellen Minderheit und nicht ausschließlich den Eigennutz im Auge hat: „Sozialpsychologische Grundlage dieses

Vertrauens“, führt Scharpf (1999, 18) aus, „ist ein ‚*Gemeinsamkeitsglauben*‘ (Weber), der sich auf präexistente geschichtliche, sprachliche, kulturelle oder ethische Gemeinsamkeiten gründet“. Eine ausgeprägte kollektive Identität sei daher Voraussetzung für das legitime Handeln des modernen demokratischen Staates. Ist eine kollektive Identität nicht vorhanden, so besitze die jeweilige politische Ordnung kein Inputlegitimitätspotenzial.

Outputlegitimität bezieht sich hingegen keineswegs auf die Art und Weise, wie politische Entscheidungen zustande kommen, sondern vielmehr auf die Qualität politischer Handlungen und Entscheidungen. Um Outputlegitimität zu besitzen, muss die innerhalb einer politischen Ordnung betriebene Politik, ihr Output also, den Willen der Herrschaftsunterworfenen zum Ausdruck bringen. Der Schlüsselbegriff lautet ‚Effizienz‘.

Das politische System wird an seiner Problemlösefähigkeit gemessen, wobei Problemlösungen im Sinne der Bevölkerung zu suchen und umzusetzen sind. In einer in diesem Sinne legitimen Ordnung müssen strukturelle Bedingungen vorhanden sein, die Machtmissbrauch verhindern (und damit die Outputlegitimität erhalten) und solche, die garantieren, dass im Interesse aller oder jedenfalls der Mehrheit der Bevölkerung gehandelt wird. Scharpf verweist in diesem Zusammenhang auf das Prinzip der ‚Checks and Balances‘, das in den Systemen moderner westlicher Demokratien ersteren Zweck erfülle. Die Erfüllung der zweiten Bedingung werde durch Wahlen gewährleistet. Diese nämlich „bilden (...) die institutionelle Infrastruktur politischer Verantwortlichkeit, welche die Orientierung der Amtsinhaber am öffentlichen Interesse sichert und verstärkt“ (Scharpf 1999, 23). Um von Outputlegitimität sprechen zu können sei des Weiteren ein öffentlicher Diskurs notwendig, in dem der Grad der Unterstützung bestimmter politischer Handlungen durch die Bevölkerung erst zum Ausdruck komme. Dennoch bedürfe Outputlegitimität im Gegensatz zur Inputlegitimität laut Scharpf (1999, 20) keiner kollektiven Identität: „Nötig ist lediglich ein Bestand gemeinsamer Interessen, der hinreichend groß und dauerhaft erscheint, um institutionelle Arrangements für kollektives Handeln zu rechtfertigen“. Wo also ein gemeinsames Interesse von Mitgliedern eines Staates oder mehrerer Staaten besteht, sei es legitim, wenn dieses Interesse durch eine dazu berufene Institution wahrgenommen wird. Potenziell legitim im Sinne der Outputlegitimität seien also nicht nur Handlungen von Nationalstaaten, sondern auch solche zwischenstaatlicher oder überstaatlicher Institutionen wie etwa jene der Europäischen Union.

Laut dieser Legitimitätskonzeption Scharpfs ist eine politische Ordnung dann legitim, wenn sie entweder über ein hohes Maß an Inputlegitimität oder über ein hohes Maß an Outputlegitimität verfügt oder wenn beide Dimensionen ausgeglichen sind. Letztere Möglichkeit markiert den Idealzustand.

Outputlegitimität kann aber immer nur vermittelt zum Ausdruck kommen, über die Zustimmung der Bevölkerung zu politischen Handlungen und Entscheidungen. Ein nur durch Output legitimes System müsste daher Mechanismen enthalten, welche die Ausrichtung politischer EntscheidungsträgerInnen am Interesse der Bevölkerung garantieren würden. Solche Mechanismen sind wiederum Teil des Entscheidungsprozesses und damit Teil der Inputlegitimität. Der Idee Scharpfs folgend müssten also in einer legitimen politischen Ordnung beide Legitimitätsdimensionen Beachtung finden und einander ergänzen. Ein ausgewogenes Maß an Input- und Outputlegitimität einer politischen Ordnung würde dann effiziente Politik im Sinne der Bevölkerung nicht zuletzt durch ausgedehnte Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung in Politikprozessen sicherstellen.

2.7 Zusammengefasst...

Es wurde davon ausgegangen, dass die Tatsache der Existenz von Herrschaftsverhältnissen unweigerlich zur Auseinandersetzung mit der Fragestellung führt, ob bzw. in welcher Form Herrschaftsverhältnisse als rechtmäßig gelten können. Dabei wurde festgehalten, dass, dem heutigen Legitimitätsverständnis folgend, rechtmäßige Herrschaft im demokratischen Staat im Sinne des Volkes und auf dem Prinzip der Volkssouveränität beruhend ausgeübt werden muss. Wird aber anstelle jedes einzelnen der Herrschaft unterstellten Individuums ‚das Volk‘ zur relevanten Einheit für die Bewertung eines legitimen Herrschaftszustandes erhoben, wird die Definition des Volksbegriffs auch zum Gegenstand des Legitimitätsdiskurses. Allerdings kann noch nicht einmal das theoretische Problem, dass selbst das Volk keinen einheitlichen Willen hat, wie es der Begriff der Volkssouveränität vorgibt, zufriedenstellend gelöst werden. An die Stelle des Gemeinwillens tritt im demokratischen Staat der Mehrheitswille und selbst dieser scheint in den Hoheitsakten nicht zum Ausdruck zu kommen. Die Vorstellung von Demokratie als Selbstbestimmung wird von der Einsicht eingeholt, dass auch Demokratie Herrschaft ist, aber diese Frage wird weiter unten erneut aufgegriffen werden müssen.

Es wurden zwei theoretische Modelle vorgestellt, die in der Literatur für die Beurteilung von Legitimität von Herrschaftsverhältnissen herangezogen werden. Zum einen wird in der Literatur häufig von bis zu drei Kriterien von Legitimität ausgegangen, die hier zu einer ‚Drei-Kriterien-Theorie‘ zusammengefasst wurden: Die Legalität einer politischen Ordnung, ihre Übereinstimmung mit normativen Prinzipien, die aus dem vermeintlichen *volonté générale* hervorgehen, und Akzeptanz werden als Prüfsteine einer legitimen Ordnung vorgeschlagen.

Es wurde die allgemeine Tendenz festgestellt, den Legitimitätsbegriff dem jeweiligen Erkenntnisinteresse entsprechend auf eines dieser Kriterien zu reduzieren. Umso wichtiger scheint an dieser Stelle der Hinweis, dass diese Kriterien keineswegs als in sich abgegrenzt zu betrachten sind, sondern dass sie als interdependent aufgefasst werden. Eine politische Ordnung, die auf einer Rechtsgrundlage aufbaut, welche wichtigen normativen Prinzipien nicht genügt, mag als legal qualifiziert werden, sie ist aber keineswegs legitim und wird auch nicht auf die Akzeptanz der Rechtssubjekte stoßen. Die legale Ordnung soll wiederum gewährleisten, dass normative Prinzipien im politischen Prozess Beachtung finden und auch wenn eine politische Ordnung von der Mehrheit der Bevölkerung akzeptiert wird, ist der Schluss, dass es sich um eine legitime politische Ordnung handle, nicht zulässig.⁸

Das zweite theoretische Modell beruht auf der Unterscheidung zweier Dimensionen von Legitimität, der demokratischen Inputlegitimität und der Outputlegitimität. Dieser theoretische Ansatz bietet die Möglichkeit, politische Ordnungen nur im Hinblick auf eine der beiden Dimensionen zu rechtfertigen. Wird eine politische Ordnung nur über ihren Output legitimiert, wird ausschließlich die Effizienz, also die Fähigkeit Problemlösungen anzubieten, bewertet. Damit wird ökonomische Effizienz zum Maßstab der Legitimität erhoben. Interessant ist diese Entwicklung vor allem deswegen, weil unter Berufung auf diesen theoretischen Ansatz insbesondere im Zusammenhang mit der Diskussion um die Legitimität der Europäischen Union die Volkssouveränität als Grundlage des vorherrschenden Legitimitätsverständnisses unterwandert wird, um letztlich wirtschaftliche Effizienz als neues ultimatives Kriterium, an dem sich eine politische Ordnung zu orientieren habe, vorzustellen.

Auch auf diese aktuelle Entwicklung der Legitimitätstheorie wird weiter unten genauer eingegangen. Vorerst aber ist es notwendig, sich mit den Grundlagen des demokratischen Legitimitätsbegriffs auseinanderzusetzen. Zu diesem Zweck soll die geschichtliche Entwicklung des Legitimitätsbegriffs seit dem Mittelalter nachvollzogen werden, um so die Grundlagen des demokratischen Legitimitätsbegriffs in einen historischen Zusammenhang einordnen und sie in ihrer Reichweite und Bedeutung erfassen zu können.

⁸ Für diesen Fehler wurde insbesondere Max Weber kritisiert.

Über legitime Herrschaft
Grundlagen der Legitimitätstheorie
Glaser, K.
2013, I, 120 S. 1 Abb.,
ISBN: 978-3-658-00461-3