

Frank Nullmeier u.a.

Prekäre Legitimitäten

Rechtfertigung von Herrschaft in
der postnationalen Konstellation

Prekäre Legitimitäten

Staatlichkeit im Wandel

Herausgegeben von Philipp Genschel, Stephan Leibfried, Patrizia Nanz und Frank Nullmeier für den Sonderforschungsbereich »Staatlichkeit im Wandel« der Deutschen Forschungsgemeinschaft in Bremen.



Frank Nullmeier ist Professor an der Universität Bremen und Leiter eines Forschungsprojekts am SFB »Staatlichkeit im Wandel«, in dem auch seine Mitautorinnen und Mitautoren *Dominika Biegoń*, *Jennifer Gronau*, *Martin Nonhoff*, *Henning Schmidtke* und *Steffen Schneider* beschäftigt sind.

Frank Nullmeier, Dominika Biegoń, Jennifer Gronau,
Martin Nonhoff, Henning Schmidtke, Steffen Schneider

Prekäre Legitimitäten

Rechtfertigung von Herrschaft
in der postnationalen Konstellation

Campus Verlag
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

Dieser Band ist im Rahmen des Sonderforschungsbereichs 597 »Staatlichkeit im Wandel« an der Universität Bremen entstanden und wurde auf Veranlassung des Sfb unter Verwendung der ihm von der Deutschen Forschungsgemeinschaft zur Verfügung gestellten Mittel gedruckt.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-593-39211-0

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2010 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).

Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet: www.campus.de

© Campus Verlag GmbH

Inhalt

Dank	7
1 Einleitung	
<i>Frank Nullmeier</i>	9
2 Der Wandel des Legitimitätsdenkens	
<i>Frank Nullmeier und Martin Nonhoff</i>	16
3 Empirische Legitimationsforschung	
<i>Steffen Schneider</i>	45
4 Der demokratische Nationalstaat – hohe Unterstützung	
<i>Steffen Schneider</i>	68
5 Die Vereinten Nationen – gespaltene Legitimität	
<i>Henning Schmidtke</i>	107
6 Die G8 – wirkungsloses Spektakel oder mächtiger Club der Reichen?	
<i>Jennifer Gronau</i>	147
7 Die Europäische Union – zwischen Effektivität und Demokratie	
<i>Dominika Bigoń</i>	186
8 Legitimation in der postnationalen Konstellation	
<i>Martin Nonhoff und Steffen Schneider</i>	222
9 Ausblick	
<i>Frank Nullmeier</i>	243

Abbildungsverzeichnis.....	249
Tabellenverzeichnis.....	253
Literatur.....	255
Autorinnen und Autoren	268

Dank

Dieses Buch geht aus den Untersuchungen des Forschungsprojektes »Legitimationswandel durch Internationalisierung und Deparlamentarisierung: Auf dem Weg zu postnationaler und postdemokratischer Legitimation?« hervor, das im Rahmen des Sonderforschungsbereichs 597 »Staatlichkeit im Wandel« von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördert wird. Den thematisch benachbarten Teilprojekten im Sonderforschungsbereich 597 verdanken wir vielerlei Rat und Hilfestellung. Besonders seien hier Andreas Hepp, Katharina Kleinen-von Königslöw, Jens Steffek und Hartmut Wessler genannt. Der Sonderforschungsbereich hat sich von Beginn an als Raum intensiver wechselseitiger Kritik und besonders auch der Ermutigung erwiesen, hier gilt der Dank besonders denjenigen, die sich über die Zusammenführung der Forschungsergebnisse aus allen Teilprojekten Gedanken machen mussten und wollten: Philipp Genschel, Stephan Leibfried, Gerd Winter, Bernhard Zangl, Michael Zürn. Viele wichtige inhaltliche Hinweise verdanken wir auch Stefan Gosepath, Christoph Humrich und Silke Weinlich. Das ständige Bemühen um Verbesserung in den »großen« Fragen des Projektdesigns wie den »kleinen« Fragen der Textverfeinerung hat uns Stephan Leibfried als Sprecher des Sonderforschungsbereichs gelehrt. Ohne die Kooperation mit ideenreichen und hilfsbereiten Kolleginnen und Kollegen von anderen Universitäten kann ein derartiges Unternehmen nicht auskommen. Beratung in Fragen der Anlage von Textanalysen haben uns – aus ganz unterschiedlichen Perspektiven – Rainer Diaz-Bone, Manfred Stede und Ruth Wodak gegeben.

Die Erstellung des Bandes ist nur möglich geworden durch den außerordentlichen Einsatz aller Autorinnen und Autoren auch bei der Datenerhebung. Legitimationsrelevante Artikel, Passagen und Sätze in der Fülle der Zeitungsbeiträge zu identifizieren, war und ist eine Aufgabe, die von computerisierten Suchverfahren nur unterstützt und (durchaus: leider) nur in einzelnen ausgewählten Verfahrensschritten delegiert werden kann. Als

Projektleiter möchte ich dem gesamten Team für die enge und ausdauernde Zusammenarbeit bei der Datenerhebung meinen Respekt aussprechen. Zum Projektteam gehörte in der Phase der Datenerhebung auch Zuzana Krell-Laluhová, die inzwischen zur EU nach Brüssel gewechselt ist und daher nicht mehr als Autorin mitwirken konnte. Tanja Pritzlaff hat bei allen Fragen, die die normative Dimension des Legitimitätsbegriffs betreffen, ihre Kompetenz eingebracht und dem Autorenteam mit ihrem Rat geholfen. Die studentischen Hilfskräfte Clara Friedrich, Tomislav Grbešić, Lina Jakobs, Viktoria Jeske, Klara Kopperschmidt, Jannis Lambert, Hanna Naoumis, Marten Menger, Nils Plambeck, Jan Prinzwald, Lukas Schmid und Simon Striegel haben die Bereinigung der Texte, die Eingabe der Kodierungen und weitere Arbeiten in der Textanalysesoftware MaxQDA übernommen. Als die Mengen der zu bearbeitenden Medientexte und die Mühen der Selektion immer größer wurden, hat Lena Siemon unser Team als wissenschaftliche Mitarbeiterin für einige Monate ergänzt. Mein Dank gilt ganz besonders auch Erika Steiner für die große Unterstützung im Sekretariat. Maritta Zimmer und Dieter Wolf verkörpern im Sonderforschungsbereich einen Stil von Verwaltung und Management, der ganz im Zeichen der Erleichterung der Forschungsarbeit steht. Mein Dank gilt weiterhin allen Diskutanten im Sonderforschungsbereich, die mit Argumenten und Gegenthesen unser Verständnis von Legitimität in der postnationalen Konstellation geschärft haben, sowie allen Mitarbeitern und Kollegen an der Universität Bremen, die auf andere Weise geholfen haben, dieses Buch möglich zu machen. Schließlich sei der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die Förderung dieses Projektes und des großen Abenteurers Sonderforschungsbereich gedankt.

*Frank Nullmeier
Bremen, Juni 2010*

1 Einleitung

Frank Nullmeier

Liest man heute einen Text von Niklas Luhmann zum Begriff der Legitimität aus den 1960er Jahren, so ist das Befremden groß. Politik könne die komplexen Aufgaben moderner Gesellschaften nur dann erfolgreich bearbeiten, wenn die Entscheidungsträger »über das Symbol ›verbindliche Entscheidung‹ verfügen können wie über einen Geldschein«. Der Begriff Legitimität besage, so Luhmann weiter, »dass die fraglose Hinnahme bindender Entscheidungen des politischen Systems unabhängig von den konkreten persönlichen Motivationsstrukturen durch Institutionalisierung sichergestellt« sei (2010: 96). Legitimität entlaste die Regierenden von den Zumutungen der Motivlagen der Entscheidungsbetroffenen und erzeuge eine »Verselbständlichung des Hinnehmens« (ebd.: 97) – schon durch Verfahren (Luhmann 1969). Zwar ist Luhmanns Position bereits damals auf breite Kritik gestoßen, doch schien seine Skizze so realistisch, dass auf der Gegenseite, man denke an die *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus* von Jürgen Habermas (1973), die Möglichkeit einer befriedeten Gesellschaft im Sinne des von rationaler Willensbildung und praktischer Vernunft entkoppelten Laufs einer sich selbst legitimierenden Verwaltung als Schreckgebilde sehr ernst genommen wurde.

Die Angst vor einer derart »legitimierten« Welt, die die Hinnahme zur alltäglichen Haltung in allen politischen Fragen macht, ist geschwunden. Statt der fraglosen Hinnahme von Entscheidungen aufgrund von Verfahren verbinden wir heute mit dem Begriff der Legitimität ein stetes Ringen um Rechtfertigungen für politische Herrschaftsordnungen. Legitimität ist diskursiv geworden. Der Begriff verweist auf die Suche nach Argumenten für die Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung. Legitimitäts-sicherung ist zu einer immer dringlicheren Aufgabe geworden, und Legitimität muss stets aufs Neue erzeugt, kommuniziert und erhalten werden. Auf jeden Fall ist sie nichts Leichtes. Sie einfach »zu haben« kommt keinem Beobachter mehr in den Sinn. Und auch Verfahren genügen nicht, da

auch sie sich ständig als anererkennungswürdig erweisen müssen. Legitimität ist aber auch keineswegs – wie in den 1960er Jahren – nur ein Thema, das auf den nationalen Staat bezogen wird. Heute ist nicht allein der Staat ein Herrschaftsträger, der legitimiert werden muss. Die Konzentration aller Legitimationsfragen auf ihn war nur solange möglich, wie beim Nationalstaat alle wesentlichen Entscheidungskompetenzen gebündelt waren, im internationalen Raum keine eigenständigen Akteure auftraten und sich noch keine Formen supranationaler politischer Ordnung herausgebildet hatten. Eine Welt als Staatenwelt kennt nur einen zentralen politischen Herrschaftsträger, den Staat. Das ist heute allerdings nicht mehr der Fall. UNO, G8, EU und die Vielzahl internationaler Organisationen, die in einzelnen Politikbereichen wirksam werden, haben die Weltordnung verändert. Jenseits des Nationalstaates hat sich ein hoch differenziertes (und fragmentiertes) Feld neuer Akteure herausgebildet, an die die Nationalstaaten ausgewählte Kompetenzen delegiert haben. Zudem bestimmen nicht mehr allein völkerrechtliche Verträge zwischen Nationalstaaten das Bild globaler Zusammenarbeit. Norm- und Rechtsbildung durch internationale Organisationen und Regimes sind hinzugekommen. Zudem ist das Prinzip der Einstimmigkeit als Bedingung der internationalen Entscheidungsfähigkeit in etlichen Fällen durchbrochen. Schiedsgerichte und internationale Gerichtshöfe sorgen für Rechtsfindung auch gegen den Willen einzelner Staaten. All das rechtfertigt es, mit Jürgen Habermas (1998) von einer »postnationalen Konstellation« zu sprechen. Staaten sind weiterhin wesentliche Herrschaftsträger, aber sie teilen sich in dieser Konstellation mit inter- und supranationalen Organisationen wesentliche Herrschaftskompetenzen.

Angesichts dieser Veränderungen wird es zunehmend relevant zu untersuchen, ob und wie die Legitimität inter- und supranationaler Regimes als neuer Mitspieler im politischen Raum einerseits normativ zu bewerten ist und andererseits auch in der politischen Öffentlichkeit bewertet wird. Der ersten Frage haben sich viele Studien im Übergangsfeld von Politischer Theorie und Internationalen Beziehungen gewidmet. In diesem Band wird der Versuch unternommen, durchaus in Rezeption dieser normativen Überlegungen die Legitimität der neuen politischen Ordnungen im Vergleich zu den tradierten staatlichen Ordnungen empirisch zu untersuchen. Empirische Legitimationsforschung hat sich bisher wesentlich auf den Nationalstaat und die EU beschränkt. Doch Legitimationsfragen erstrecken sich nunmehr auf ein breiteres Feld von Organisationen und Re-

gimes. Legitimation kann nicht mehr im nationalstaatlichen Käfig eingefangen werden und sie wird auch nicht nur dort relevant, wo staatsähnliche Regimes wie die EU entstanden sind. Diese Einsicht hat die globalisierungseuphorische Erwartung befeuert, dass ein Kompetenzverlust des Nationalstaates einen entsprechenden Legitimationsverlust mit sich bringe, bei gleichzeitigem Legitimationsgewinn auf Seiten der neuen internationalen Ordnungen. Wie über politische Ordnungen jenseits des Nationalstaates geurteilt wird, ob ihnen Legitimität zugemessen wird oder nicht, ist es daher wert, detaillierter empirisch untersucht zu werden.

Dieses Buch bietet eine erste vergleichende empirische Untersuchung öffentlicher Legitimationskommunikation zu den politischen Ordnungen von vier ausgewählten Nationalstaaten sowie von UNO, G8 und EU. Wir haben genau diese drei Formen des Regierens jenseits des Nationalstaates in die Untersuchung einbezogen, weil sie mehr als nur eine enge, auf ein Politikfeld begrenzte Kompetenz besitzen. Die drei politischen Ordnungen kommen also jener Allkompetenz nahe, wie wir sie vom Nationalstaat kennen. Funktional klar spezifizierte internationale Organisationen eignen sich weit weniger für einen Vergleich mit nationalstaatlichen politischen Ordnungen. Legitimitätsfragen sind Fragen nach der Anerkennungswürdigkeit einer politischen Gesamtordnung, nicht Fragen danach, wie ein bestimmtes Politikfeld neu gestaltet werden soll. Bei spezialisierten Regimes ist oft schwer zu unterscheiden, wann es nur um die inhaltliche Ausrichtung im jeweiligen Politik- und Funktionsfeld und wann es um die institutionelle Grundordnung geht. Zudem repräsentieren die drei von uns gewählten politischen Ordnungen auch jene Typen politischer Ordnungen, die im Vordergrund stehen, wenn nach tragfähigen Institutionen für eine zukünftige kooperative Weltordnung gesucht wird. Ist es wie im Fall der G8 ein Club der Nationalstaaten, der den Nukleus für ein funktionsfähiges Weltregieren darstellt, auch wenn er exklusiv bleibt oder den Exklusionsgrad nur ein wenig abschwächt – Richtung G20? Oder ist die UNO als »Weltgemeinschaft« und wahrlich allgemeine Institution, als Musterfall einer universellen intergouvernementalen Einrichtung, schon jene gesuchte politische Ordnung, die nur durch eine Reihe von Reformen verbessert werden muss? Oder sind regionale Zusammenschlüsse mit stark ausgeprägtem supranationalen Charakter wie die EU die Basis globaler Kooperation?

Um diese drei Ordnungstypen untereinander und mit nationalstaatlichen Ordnungen vergleichend auf die ihnen zukommenden Legitimitäts-

urteile hin untersuchen zu können, musste eine Methodik entwickelt werden, die direkt die öffentliche Diskussion und damit das öffentliche Bild der untersuchten politischen Regimes erhebt. Das unterscheidet unsere Untersuchung von der Meinungsforschung, die immer nur die einzelnen, in diesem Sinne privaten Bürgereinstellungen im Rahmen vorgegebener Fragekategorien erheben kann. Wechselnde Rahmungen eines Themas und die Fülle der auftretenden Argumentationen zu den einzelnen politischen Regimes sind in der Einstellungsforschung nicht zu erfassen. Keineswegs soll der Wert dieser entwickelten Forschungsrichtung (vgl. jüngst Westle/Gabriel 2009) damit geschmälert werden, doch die Erfassung der öffentlichen Diskussion über die Anerkennungswürdigkeit politischer Ordnungen ist ein eigenes Untersuchungsfeld, das mit einer anderen Methodik als der der Meinungsforschung zu bearbeiten ist. Ein Vorteil dieser Ausrichtung liegt darin, dass sie einem Verständnis von demokratischen politischen Prozessen als wesentlich öffentlichkeitsvermittelt entgegenkommt. Wenn die Vorstellung, dass die politische Willensbildung durch das Spiel der Meinungen in der Öffentlichkeit mindestens mitbestimmt ist, nicht gänzlich falsch sein sollte, kommt der Untersuchung der veröffentlichten Meinung eigenständiger Wert zu.

Die Untersuchung veröffentlichter Meinung ist allerdings ein höchst aufwändiges Vorhaben, das mit den Mitteln der Textanalyse zu bewältigen ist. Sicherlich wäre es von Vorteil gewesen, alle Medien und alle Arenen der Öffentlichkeit und der politischen Diskussion in die Untersuchung einzubeziehen. Das Ziel einer vergleichenden Untersuchung für mehrere Länder und für gleich vier politische Regimetypen – nationale politische Ordnungen, UNO, G8 und EU – nötigte allerdings dazu, nur einen Ausschnitt der veröffentlichten Meinung, die Qualitätsprintmedien, zur Grundlage zu machen. In vier Ländern – in der Schweiz, Deutschland, Großbritannien und den USA – sind für jeweils zwei Qualitätszeitungen zu bestimmten, gezielt ausgewählten Zeitpunkten in einem Zeitraum von zehn Jahren die Stellungnahmen und Bewertungen der genannten vier politischen Ordnungen erhoben worden. Eine Untersuchung, in der nicht ausgewählte Zeitpunkte, sondern Tag für Tag ein Jahr lang diese acht Zeitungen ausgewertet wurden, beschränkt auf die Bewertungen der je eigenen nationalen politischen Ordnung, liegt inzwischen in englischer Sprache vor (Schneider u.a. 2010). Durch das gewählte Untersuchungsdesign ist es uns nun möglich, Kritiken und Rechtfertigungen, die sich auf die UNO, die G8, die EU oder die nationalstaatlichen Systeme der Schweiz, Deutsch-

lands, Großbritanniens und der USA beziehen, über einen für Medientextanalysen erheblichen Zeitraum von zehn Jahren zu analysieren. Damit wird jener Zeitraum erfasst, in dem der Wandel zur postnationalen Konstellation sich nach Meinung fast aller wissenschaftlichen Beobachter vollzogen hat.

Wie hat sich die öffentliche Zuschreibung von Legitimität in der neuen Konstellation globalen Regierens verändert? Haben die Nationalstaaten ihre hohe Anerkennung beibehalten oder führen die Kompetenzverluste und die verstärkte Aufmerksamkeit für die internationale Ebene zu einem Legitimationsverlust auf der Ebene nationaler politischer Ordnungen? Und welche Einrichtung jenseits des Nationalstaates verfügt über die höchste öffentliche Anerkennung und Zustimmung? Ist es die supranationale Ordnung der EU, ist es das Gipfel-Clubregime der G8 oder ist es die Weltorganisation UNO? Oder werden diese gar nicht als relevant wahrgenommen, geht die Kritik wie das Lob an ihnen vorbei? Werden die internationalen und supranationalen Einrichtungen an denselben Kriterien gemessen wie die Nationalstaaten? Sind sie daher in gleichem Maße dem Ansinnen ausgesetzt, sich als demokratische politische Ordnungen auszuweisen? Ist der Vorwurf des Demokratiedefizits das stärkste Argument, das gegen sie vorgebracht wird? Und auf der anderen Seite: Wie steht es um die nationalen Demokratien? Werden sie als legitime und hinreichend demokratische Regimes anerkannt oder werden auch bei ihnen Demokratiedefizite beklagt?

Wir vergleichen politische Ordnungen von ganz unterschiedlicher Qualität: Nationalstaaten; intergouvernementale Arrangements wie die G8; supranationale Einheiten, die einem Bundesstaat näher sind als einem Staatenbund, aber doch kein Bundesstaat sind und deshalb als Gebilde *sui generis* bezeichnet werden müssen wie die EU; und schließlich die UNO als jene internationale Organisation, die über das Gewaltverbot für Staaten gebietet, ohne selbst über eigene Gewaltmittel zu verfügen. Ein derartiger Vergleich ist gewiss ungewöhnlich. Noch immer folgt die Forschung eher dem subdisziplinären Muster, den Vergleich von Nationalstaaten als exklusives Feld der Vergleichenden Politikwissenschaft zu betrachten, die Untersuchung globaler politischer Institutionen hingegen den Internationalen Beziehungen und die Erforschung der europäischen supranationalen Ordnung der EU-Forschung zuzuschlagen. Dieses Buch bricht mit dieser Arbeitsteilung und erhofft sich von einem quer liegenden Vergleich über die Ebenen und Typen hinweg einen weiter reichenden Beitrag zum Verständ-

nis der politischen Gesamtkonstellation im postnationalen Zeitalter. Denn die einzelnen Akteure stehen durchaus in einer Legitimitätskonkurrenz zueinander. Noch ist nicht entschieden, wie die Architektur des globalen politischen Raums in Zukunft aussehen wird. Sinkt die UNO in ihrer Bedeutung gegenüber der G20, die zudem auch die G7/8 ablöst als Instanz der Kooperation zwischen den wichtigsten nationalen Akteuren auf Weltenebene? Kommt supranationalen Zusammenschlüssen wie der EU eine Vorbildrolle zu? Oder sind es Nationalstaaten, die nach wie vor das Geschehen bestimmen, im Zweifel auch auf eine Art und Weise, die das erreichte Niveau internationaler Kooperation wieder unterschreitet? Sind mithin Renationalisierungstendenzen wahrscheinlich?

Bei der Beantwortung dieser Fragen wird es auch darauf ankommen, welche Legitimitätsmuster die jeweiligen politischen Ordnungen mobilisieren können und ob sie in den Augen der verschiedenen nationalen Öffentlichkeiten überhaupt als legitim – oder als höchst kritikwürdig oder gar als verwerflich – angesehen werden. Legitimationsdebatten sind ein Teil der Auseinandersetzung über die zukünftige Gestalt der Weltordnung und des Zusammenspiels zwischen Staaten, supranationalen und internationalen Einrichtungen. Insofern ist es keineswegs zweitrangig zu wissen, wie all diese Regimes öffentlich eingeschätzt und bewertet werden. Die Legitimitätsdifferenzen zwischen ihnen können sich politisch besonders dann auswirken, wenn die Beziehungen zwischen Nationalstaat und internationalem Regime in einer konkreten politischen Streitfrage zum Ausgangspunkt politischer Konflikte werden. Ein Mangel an demokratischer Legitimität z.B. der EU kann im Verhältnis zu einer nationalen politischen Ordnung im Konfliktfall zu Tendenzen der nationalstaatlichen Selbstabschließung führen. Welche politische Kraft kann in einem solchen Konflikt auf Dauer die europäische Integration stützen, wenn die Legitimitätsdifferenz eindeutig zugunsten des Nationalstaats ausfällt? Und ist eine internationale Politik durchzuhalten, die allein auf dem Club der alten, reichen Nationen bei den G8-Treffen beruht? Im Gefolge der wirtschaftlichen Krisen seit dem Jahre 2008 wird der Bedarf an globaler Koordination und einem globalen Regieren in wichtigen Politikfeldern immer größer. Die Frage, wer wann mit welchem Verbindlichkeitsgrad in welchem Politikfeld entscheiden und Entscheidungen implementieren darf, spitzt sich daher weiter zu. Und in all diesen Auseinandersetzungen wird es nicht allein darauf ankommen, wer sich *qua* Machtressourcen durchsetzen kann oder welche Lösung die

höchste Effektivität verspricht, sondern es wird auch darauf ankommen, welches Regime, welche politische Ordnung sich als legitim erweist.

Unsere Studien werden zeigen, dass sich in den letzten zehn Jahren eine Verteilung von Legitimitätsurteilen ergeben hat, die dazu zwingt, eine neue Kategorisierung in die Legitimationsforschung einzuführen. Denn in den meisten der von uns analysierten Fälle finden wir weder eine stabile Legitimitätslage noch eine Zuspitzung der Kritik, die dazu nötigt, von einer Legitimationskrise zu sprechen. Die von uns identifizierten Zwischenlagen sollen mit dem Titel dieses Buches angesprochen werden: prekäre Legitimitäten. Prekär ist aber nicht nur die Legitimationslage einzelner politischer Ordnungen, prekär erscheint vielmehr auch die Legitimität der gesamten globalen politischen Architektur. Denn während in keinem der von uns untersuchten Fälle von einer vollends gesicherten Legitimität zu sprechen ist, muss in einigen Fällen durchaus von krisenhafter Legitimität ausgegangen werden; zudem zeigt sich ein Legitimitätsgefälle zwischen den alles in allem positiver bewerteten Nationalstaaten auf der einen und den inter- bzw. supranationalen Regimes auf der anderen Seite. Sollten aber die Differenzen in der Anerkennung zwischen Nationalstaaten und neuen inter- und supranationalen Ordnungen sehr groß werden, bleibt das Gesamtgebäude instabil, und die Bestrebungen, Macht und Kompetenzen dahin zu verlagern, wo man legitime Ordnungen vermutet, dürften Auftrieb gewinnen. Prekäre Legitimitäten sind ein Faktor der Instabilität jenes Arrangements, das als Global Governance inthronisiert und gefeiert wurde. In der Euphorie wurde und wird also leicht übersehen, dass Global Governance noch keine Gestalt gefunden hat, die ein legitimes Zusammenspiel von je für sich legitimen politischen Ordnungen darstellt.

2 Der Wandel des Legitimitätsdenkens

Frank Nullmeier und Martin Nonhoff

Die aktuellen politischen und wissenschaftlichen Debatten zur Legitimität inter- und supranationaler Organisationen und Regimes verweisen nicht einfach auf ein Hinzutreten zusätzlicher Legitimationsprobleme für neue Formen politischen Regierens, sondern tangieren grundsätzlich unser Verständnis von Legitimität und Demokratie – auch auf der nationalstaatlichen Ebene. Mit der Ausdehnung der Legitimitätsfrage auf die Ebene jenseits des Nationalstaates werden die Grundlagen des Legitimitätsdenkens brüchig und die Legitimitätsarchitektur moderner politischer Ordnungen steht insgesamt zur Disposition. Ja, selbst der Begriff der Legitimität erfährt eine Veränderung im Zuge seiner Anwendung auf internationale Organisationen und Regimes. Zum traditionellen Folgebereitschafts- bzw. Compliance-Modell von Legitimität tritt, wie wir im Folgenden ausführen, ein Bewertungsmodell hinzu, das nicht mehr auf die Frage des Ersatzes von Gewaltsamkeit und Erzwingung durch Zustimmung in der Folgebereitschaft gegenüber politischer Herrschaft ausgerichtet ist, sondern die Angemessenheit einer politischen Ordnung im Lichte einer Vielzahl von Bewertungskriterien in den Vordergrund stellt. Dieser Wandel vollzieht sich auf dem Gebiet normativer Legitimitätstheorie.

Das folgende Kapitel wird sich zunächst diesem Wandlungsprozess und damit auch dem Felde normativer Theorie zuwenden, um schließlich Schlussfolgerungen für eine Neukonzeption empirischer Legitimationsforschung zu ziehen: Wenn Legitimation zunehmend im Sinne von Bewertung begriffen wird, sollte empirische Forschung so angelegt sein, dass sie einen Zugriff auf Bewertungen und die sie leitenden Maßstäbe ermöglicht. Als Kontrastfolie für das zu entwerfende Bewertungsmodell wird im folgenden ersten Abschnitt das traditionelle Folgebereitschaftsmodell vorgestellt. Für die Thematik einer durch Global Governance komplizierter gewordenen politischen Architektur sind dabei zwei Varianten relevant. Beide sind durch eine strikte Dichotomie gekennzeichnet. Während die

Dichotomie aus »legitim« und »illegitim« vorrangig in der Rechtswissenschaft verankert ist (2.1.1), beruht die Gegenüberstellung von »legitim« und »a-legitim« auf Konzepten aus der Subdisziplin der Internationalen Beziehungen (2.1.2). Die anschließenden Ausführungen rekapitulieren zunächst die beiden grundlegenden Denksysteme, die das Nachdenken über die Legitimität globaler politischer Ordnungen anleiten und den Denkraum vorstrukturieren. Sie skizzieren dann verschiedene, von einer Vielzahl von Autoren und Autorinnen unternommene Versuche, aus diesem Denkraum auszubrechen, insbesondere getrieben von dem Wunsch, den Trend zum Bedeutungszuwachs internationaler Organisationen zu unterstützen und das Argument ihrer mangelnden demokratischen Legitimität abzumildern oder aufzuheben (2.2). Aus diesen Versuchen, eine für internationale Organisationen angemessene Legitimitätskonstruktion zu entwickeln, resultiert der Durchbruch eines neuen Legitimitätsverständnisses, das hier als Bewertungsmodell bezeichnet werden soll (2.3). Während im Folgebereitschaftsmodell durch die Konzeption einer ununterbrochenen Legitimationskette die Zuweisung des Attributs »demokratisch legitim« eindeutig geregelt war, treten beim Bewertungsmodell Verschiebungen auf, die als Ermäßigung der demokratischen Anforderungen und als Öffnung gegenüber nicht mehr an politische Gleichheit und inklusive Partizipation gebundenen Legitimitätskonzepten interpretiert werden können. Die vorrangige Offenheit dieses Legitimitätsverständnisses für eine Vielzahl von Bewertungskriterien macht im Interesse der Begriffsschärfung eine stärkere Betonung der Unterscheidung zwischen Legitimität und demokratischer Legitimität notwendig. Im Ergebnis wird gezeigt, dass der Wandel zum Bewertungsmodell nicht inhärent eine Ermäßigung des Demokratiebegriffs mit sich bringen muss (2.4).

Das Bewertungsmodell kommt einer empirischen Legitimationsforschung durchaus entgegen, wird doch die Pluralität der Bewertungsmöglichkeiten und -maßstäbe betont. Zugleich aber zwingt dieses Modell die empirische Forschung, nunmehr genauer die Muster und Kriterien zu erheben, die zu positiven oder negativen Urteilen über eine politische Ordnung führen, eine Aufgabe, die die bisherige Forschung nicht erfüllt hat (2.5.1). Schließlich entlastet das Bewertungsmodell die empirische Legitimationsforschung von der Verantwortung dafür, mit der Untersuchung von Legitimation einen unmittelbaren Hinweis auf Stabilität oder Fragilität einer Herrschaft in ihrem Kern, der Bereitschaft zum Gehorsam gegenüber dem Erzwingungsapparat, liefern zu müssen. Damit wird die For-

schung auch offener für die detaillierte Analyse der Zwischenzustände jenseits von gelungener Legitimation und gefährdeter Stabilität in einer Legitimationskrise. Um dieser neuen Ausrichtung auf Zwischenzonen eine begriffliche Basis zu bieten, sprechen wir von »prekären Legitimitäten« (2.5.2). Da die Veränderungen des Legitimitätsverständnisses ihren Ursprung in normativer politischer Theorie haben, wird abschließend darauf hinzuweisen sein, dass die empirische Legitimationsforschung, die in den folgenden Kapiteln des Buches entfaltet wird, über den Begriff demokratischer Legitimität an die normative Theorie rückgebunden bleiben muss (2.6.).

2.1 Das Folgebereitschaftsmodell der Legitimität

2.1.1 Die ununterbrochene demokratische Legitimationskette

Ihren prägnantesten Ausdruck hat die dichotome Legitimitätstheorie im Bild der »Legitimationskette« erhalten. In einer Kette können die Glieder zusammenhängen oder nicht, entweder ist die Kette gerissen oder sie hält. Demokratische Legitimität wird daher bei Ernst-Wolfgang Böckenförde (1991: 299) wie folgt definiert:

Die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und die Ausübung staatlicher Befugnisse bedarf einer Legitimation, die auf das Volk selbst zurückführt bzw. von ihm ausgeht (sogenannte »ununterbrochene demokratische Legitimationskette«) [...].

Den leichtesten Zugang zu dieser Denkweise erhält man, wenn man die Legitimationskette als Kette der Berufungsakte versteht und damit die personale Dimension von Legitimationsakten in den Vordergrund rückt.¹ Das

¹ Diese Denkweise findet sich nicht erst bei Böckenförde, sie ist vorgebildet bei Roman Herzog. Bereits in Herzogs *Allgemeiner Staatslehre* (1971: 214) findet sich die Verbindung der Kettenmetaphorik mit der Konzeption demokratischer Legitimation: »Es kommt aber darauf an, daß jeder einzelne Amtswalter individuell in sein Amt berufen wird, und da auch derjenige, der diese Berufung im Einzelfall ausspricht, selbst wieder Amtswalter ist und daher auch selbst wieder individuell ernannt oder gewählt worden sein muß, ergibt sich daraus, daß in einer auf dem Prinzip der individuellen Berufung aufgebauten demokratischen Staatsorganisation von jedem einzelnen Amtswalter eine Kette individueller Berufungsakte bis auf das Volk als den Träger der Staatsgewalt zurückführen muß – wenn man so will: eine Kette von auf die einzelne Person bezogenen Vertrauensentscheidungen. Nur wenn diese Kette in allen Fällen vollständig ist, ist die demokrati-

Konzept der Legitimationskette verlangt gerade keine allseitige Einbeziehung und Partizipation der Bürgerinnen, sie fundiert durchaus eine eher partizipationsferne Demokratietheorie:

Diese Legitimation muß, wie schon der Ausdruck Legitimations»kette« besagt, nicht unmittelbar auf das Volk zurückführen; mittelbare wie unmittelbare Berufung durch das Volk sind gleichermaßen zulässig, wenngleich die unmittelbare Berufung eine höhere demokratische Dignität begründen mag (Böckenförde 1991: 302).

Diese vom Bundesverfassungsgericht mitgestaltete bzw. übernommene Konzeption bildet heute weithin die Grundlage juristischen Nachdenkens über das Thema Legitimation.

Wann aber wird dieses Denken, das die Dichotomie von legitim versus illegitim erzeugt, relevant? Erst dort, wo Herrschaft Folgebereitschaft einfordert. Die Theorie der Legitimität ist in der Tradition Max Webers mit dem Konzept der gewaltfreien Folgebereitschaft engstens verknüpft. Legitimitätsüberzeugungen ersetzen Sanktionen bis hin zum Einsatz von Gewaltmitteln, um Herrschaft aufrechtzuerhalten und Herrschaftsfunktionen effektiv zur Ausführung zu bringen. In einer demokratischen politischen Ordnung, die dem Mehrheitsprinzip einen zentralen Stellenwert zumisst, laufen staatliche Entscheidungen den Präferenzen vieler Bürgerinnen entgegen, die dennoch aufgefordert sind, sich an diese Entscheidungen als legal gesetzt und kollektiv verbindlich zu halten. Müsste die Folgebereitschaft immer mit hohem Kontroll- und Sanktionsaufwand eingefordert werden, stiegen die Herrschaftskosten bis zur Unregierbarkeit und Selbstblockade einer politischen Gemeinschaft. Zu Recht ist daher jüngst ein solches Legitimitätsverständnis als »funktional« bezeichnet worden (Scharpf 2009: 245). Denn Überzeugungen zur Anerkennungswürdigkeit aktuell bestehender Herrschaft führen zu einer freiwilligen Folgebereitschaft, erleichtern die Ausübung von Herrschaft und lassen die Funktionsweise des politischen Systems auch dann intakt, wenn gerade keine Zustimmung zu den einzelnen Maßnahmen und Entscheidungen vorliegt. Umgekehrt wird von einer Legitimationskrise dort gesprochen, wo Institutionen nicht länger in der Lage sind, normenbefolgendes Verhalten sicherzustellen (Reus-Smit 2007: 161).

sche Legitimität der staatlichen Organisation gewährleistet«. Dem fügt Herzog wenig später die gegenüber dem Bild der »vollständigen Kette« passendere Metaphorik der »ununterbrochenen Kette individueller Berufungen bis auf den Auftrag des Volkes« (Herzog 1971: 215) hinzu, die über Böckenförde dann tradiert und verbreitet wird. Diesen Hinweis verdanken wir Tanja Pritzlaff.

Die Theorie der Legitimationsketten expliziert in normativ-juristischer Perspektive das, was Max Webers Idealtyp der rationalen, d.h. legalen Herrschaft in empirisch-soziologischer Einstellung beschrieben hatte: Legitim ist danach eine politische Herrschaft, die sich auf gesatztes Recht beziehen kann. Allerdings gibt es zwei wesentliche Unterschiede zu Weber: Erstens kennt dieser unterschiedliche, jeweils idealtypische Quellen von Legitimität (neben der legalen Prozedur die Tradition und das Charisma), und er macht auch darauf aufmerksam, dass es im Konkreten stets zu unterschiedlichen Mischungen dieser idealtypischen Legitimitätsquellen kommen kann (Weber 1922: 19–20). Diese Pluralität der Legitimitätskonstituierung bekommt die normativ-juristische Perspektive zumeist nicht in den Blick.

Zweitens bezieht die Theorie der Legitimationsketten überall dort, wo Weber nur die Verwaltung als Bürokratie im Blick hatte, die zentralen Konstrukte der freien Rechts-Satzung und der Amtshierarchie nunmehr auf den gesamten demokratischen Prozess. Den Weisungsketten, die den Amtsleiter mit den Referenten verbinden, entsprechen die durch Wahlvorgänge geschaffenen Ketten zwischen Bürgerschaft und Parlament, Parlament und Regierung. An die Stelle der einseitigen Amtskette Weberscher Art, die nur die Beziehungen innerhalb einer Exekutive und in einer ausschließlich rechtsstaatlichen Perspektive erfasst, tritt die auf Delegation, Wahlen und Weisungen zurückgreifende, zweiseitige Legitimationskette Böckenfördes, die Legislative und Exekutive erfasst und damit eine Theorie demokratischer Legitimität entwirft, einen Typus, den Weber nicht kennt. Die Theorie der Legitimationsketten ist somit aus einer zweifachen Transformation der Weberschen Legitimitätskonzeption hervorgegangen: Aus einer empirischen Legitimationstheorie wird erstens eine normative und aus einer Theorie der Verwaltungsherrschaft wird zweitens eine Theorie demokratischer Herrschaft.

Die Konsequenzen der Legitimationskettentheorie liegen vor allem darin, dass leicht zu entscheiden ist, ob eine Herrschaft demokratisch legitim ist oder nicht: Es geht dabei ausschließlich um die Rechtsbeziehungen. Nur wenn Delegations-, Wahl- und Weisungsakte rechtlich vorgeschrieben sind, und nur wenn sie sich als eine Äußerungsform der Apparate politischer Herrschaft auf den Willen der Bürgerschaft zurückführen lassen, können diese Akte als legitim gelten. Dies ist in der Regel leicht zu überprüfen, entsprechend ist immer nur mit der Zuweisung der Prädikate »legi-

tim« oder »illegitim« zu rechnen. Zwischenformen – prekäre Legitimitäten – sind nicht zu erwarten oder bestenfalls seltene Streitfälle für Juristen.

Die Auswirkungen dieser Legitimationskonzeption auf die Untersuchung neuer inter- und supranationaler politischer Ordnungen sind gravierend. Da keine direkten Wahlbeziehungen zwischen der Weltbevölkerung, d.h. einer Weltbürgerschaft, und den Gremien dieser internationalen Organisationen bestehen, kann von direkter Legitimität nicht die Rede sein. Die Rede vom »demokratischen Defizit« ist in dieser Perspektive fast eine Untertreibung, da es sich um prinzipiell demokratisch illegitime Ordnungen handelt. Die Legitimitätsfrage stellt sich hier – und das ist die entscheidende Weichenstellung – aber nur, wenn Folgebereitschaft eingefordert wird, also eine wirkliche Herrschaftsbeziehung zwischen der internationalen Institution und der Weltbevölkerung existiert. Wo keine Herrschaft, da kein Bedarf an Folgebereitschaft, wo kein Bedarf an Folgebereitschaft, da auch keine Legitimitätsfrage. Aber handelt es sich bei inter- und supranationalen Regimes wie UNO, G8 und EU um Formen politischer Herrschaft? Und wenn ja, von wem fordern sie Folgebereitschaft, nur von den Mitgliedstaaten oder auch von den Bürgerinnen all dieser Staaten? Damit rückt die Compliance-Thematik ins Zentrum der Überlegungen. Auch Fritz W. Scharpf hat diese Frage in aller Schärfe aufgeworfen und am Fall derjenigen internationalen politischen Ordnung, die nach übereinstimmender Sicht aller Beobachter im Grad der Staatlichkeit bzw. Supranationalität am weitesten fortgeschritten ist, der Europäischen Union, beantwortet. Da es keine eigenen Vollzugsbehörden der EU gibt, sind die Bürgerinnen nie mit der Europäischen Union direkt konfrontiert. Überall dort, wo europäisches Recht umgesetzt wird, sind es die Organe der Mitgliedstaaten, die die Folgebereitschaft der Bürgerinnen einfordern.² Folglich gibt es keine direkte Legitimationsproblematik in der Beziehung zwischen Bürgerinnen und EU-Organen. Die Klage über das Demokratiedefizit ist insofern verfehlt, als die eigentliche Struktur der EU verkannt wird. Statt der direkten

2 Scharpf (2009: 252) führt als Ausnahme nur die Ahndung der Verletzung von Wettbewerbsregeln durch die Kommission an, die die betreffenden Unternehmen direkt bindet. Ob die von Scharpf unterstellte Interpretation der EU als zweistufige Herrschaftsstruktur zutrifft oder ob es doch direkte Beziehungen zwischen EU und der EU-Bürgerschaft gibt, ist hier nicht zu diskutieren. Problematisch scheint jedoch, dass Scharpf die Unterschiede zwischen der zweistufigen Herrschaftsbeziehung im deutschen Föderalismus und in der EU nicht rein rechtlich herleitet, sondern von dem empirisch zu beobachtenden Zurechnungsverhalten der Bürgerinnen (Adressierung von politischen Forderungen im deutschen Föderalismus an den Bund) abhängig macht.

Beziehung ist eine zweistufige Legitimationsbeziehung vorhanden – zum einen zwischen Bürgerinnen und den Nationalstaaten, zum anderen zwischen den Mitgliedstaaten und der EU:

Im europäischen Zwei-Ebenen-Gemeinwesen muss deshalb die Union nicht als eine Regierung von Bürgern, sondern als eine Regierung von Regierungen angesehen und als solche auch legitimiert werden. [...] Statt über die Frage des »demokratischen Defizits« im unmittelbaren Verhältnis zwischen der EU und den Bürgern der Mitgliedstaaten zu streiten, sollten wir die legitimierenden Argumente diskutieren, welche den Gehorsam der Mitgliedstaaten gegenüber den Anordnungen der EU rechtfertigen können. Und wir sollten die Bedingungen klären, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, diese Folgebereitschaft gegenüber ihren Bürgern zu rechtfertigen (Scharpf 2009: 253).

Damit ist der Schritt zu einer in Legitimationsfragen konsequent intergouvernementalistischen Sicht der Europäischen Union vollzogen. Die Frage der Legitimität der EU stellt sich nicht aus Bürgersicht, sondern nur aus Sicht des folgebereiten Mitgliedstaates (vgl. hierzu kritisch Steffek 2007). Die Zweistufigkeit des »Mehrebenensystems EU« zeigt sich als Auseinandertreten von Bürgerlegitimitäten (gegenüber ihrem Mitgliedstaat) und Staatslegitimitäten (gegenüber der EU).

Aber auch wenn man nur die Legitimität der EU aus Sicht der Mitgliedstaaten thematisiert, bleibt die Logik des Legitimationskettenarguments intakt. Solange und soweit das Einstimmigkeitserfordernis für EU-Entscheidungen bestimmend ist, kann es keinen Zweifel daran geben, dass Entscheidungen auf der Zustimmung und damit der signalisierten freiwilligen Folgebereitschaft der Mitgliedstaaten beruhen. Und auch bei Entscheidungen mit (qualifizierten) Mehrheiten ist nicht die Anerkennungswürdigkeit der politischen Ordnung EU tangiert – die Input-Legitimität im Sinne ununterbrochener Ketten besteht auch hier –, sondern allein die Reformfähigkeit aufgrund erschwerter Reversibilität, wie sie für alle Systeme mit übergroßen Mehrheitserfordernissen gilt (Scharpf 2009: 255). Wirklich problematisch können nur jene Vorgänge sein, die Scharpf als »nicht-politische Politikprozesse« bezeichnet (ebd.) und die vielleicht besser als Problem von nicht gewählten Organen und Herrschaftseinheiten bzw. von extrem weit gefassten Befugnissen und Autonomiespielräumen einzelner Organe erfasst sind – hier ist vor allem der Europäische Gerichtshof gemeint. Illegitimität liegt nur dort vor, wo die Kette unterbrochen ist (»unelected bodies«) oder wo ein Organ aufgrund von Autonomiegraden, die eine Rückbindung an den Willen der übergeordneten Ein-

heiten nicht mehr erlauben, »von der Kette gelassen« worden ist.³ Prekär ist hier bestenfalls die ganz genaue Bestimmung des erlaubten gegenüber dem nicht mehr vertretbaren Handlungsspielraum eines Organs. Die Zone der Unbestimmtheit ist aber schmal und Sache des Expertenstreits. Prekäre Legitimitäten zeigen sich hier noch nicht.

Die Legitimationskettentheorie kommt zu sich, wenn sie die Legitimitätsfrage für politische Ordnungen jenseits des Staates letztlich verneint. Sie spaltet die Legitimitäten auf in die von Staaten gegenüber den sie bindenden internationalen Organisationen und jene Bürgerlegitimitäten, die immer nur auftreten zwischen Bürgerinnen und ihren Verwaltungen, da sie mit Herrschaftsakten anderer Verwaltungen gar nicht konfrontiert werden. Da Bürgerinnen aber sehen können, dass inländische Verwaltungsakte auf internationalen Vorgaben beruhen, ist diese Trennung hoch künstlich. Zwar kann Folgebereitschaft nur gegenüber einer ausführenden Instanz verweigert werden, aber sie kann sich doch an einen anderen Adressaten wenden als die unmittelbar ausführende nationale Exekutive. Und zwar kann die Verweigerung auch darauf zielen, den Nationalstaat dazu zu bewegen, seine Compliance gegenüber der EU zurückzuziehen, sie kann sich aber ebenso gut direkt auf die Entscheidungen der EU-Ebene beziehen. Die Kette ist auch aus Bürgersicht erkennbar, jeder Handlungsakt muss sich aber nicht allein auf das Handlungsglied beziehen, das mit dem der Bürgerinnen unmittelbar konfrontiert ist. Man kann sehr wohl an einer Kette zerren, um das letzte Element aus seiner Verankerung zu ziehen. Scharpf reformuliert die Legitimationstheorie wieder unter dem Blickwinkel der Folgebereitschaft. Damit wird eine konsequent herrschafts- und damit zwangszentrierte Sicht auf Legitimationsfragen reetabliert, die nur ein legitim oder illegitim kennt.

2.1.2 A-Legitimität des internationalen Systems als Staatensystem

Das nach dem Dreißigjährigen Krieg entstandene Staatensystem, beruhend auf den Grundsätzen des Westfälischen Friedens, gilt in der Disziplin der Internationalen Beziehungen als ein von keiner Herrschaft, keinem Zwangsapparat gesteuertes System. Zwar kann es Vorherrschaften (Hegemonien)

³ Diese Position unterscheidet sich von Positionen, die ungewählten Körperschaften eine eigene, nicht-demokratische und vor allem auf Expertise beruhende Legitimität zuschreiben wollen (etwa Vibert 2007).

statt einer relativen Gleichgewichtigkeit der Kräfte geben, aber die Grundstruktur des Staatensystems ist nicht-herrschaftlich, also anarchisch (Waltz 1979). Ein anarchisches internationales System kann *per definitionem* keine Legitimitätsproblematik aufwerfen, da es keine Probleme der Folgebereitschaft erzeugt. Da nur Verträge zwischen souveränen Staaten geschlossen werden und sich aus dem Zusammenwirken von Staaten allein das internationale System ergibt, fehlt es an einer eigenständigen Herrschafts- oder Sanktionsinstanz. Wenn es im internationalen Raum aber keine neue Form der Herrschaft gibt, bleibt es allein bei der Folgebereitschaft gegenüber dem jeweiligen Staat. Das internationale System ist ein System ohne Herrschaft, es beruht nur auf den Willensakten der es begründenden Staaten. Ohne Herrschaft kein Problem der Folgebereitschaft, ohne Aufwerfen der Frage der Folgebereitschaft aber keine Legitimitätsproblematik. Daher ist das Westfälische System der Staatenwelt zwingend a-legitim.⁴ Diese Theorie der A-Legitimität kann solange Bestand haben, wie es im internationalen Raum keine anderen politischen Akteure und vor allem keine anderen Herrschaftsträger als Staaten gibt. Erst die Überwindung eines reinen Intergouvernementalismus kann die Legitimitätsfrage relevant werden lassen.

Man kann jedoch auch die diese Theorie leitende Annahme bestreiten, das Westfälische System sei a-legitim. Denn es handelt sich dabei keineswegs mehr um eine unregulierte Anarchie mit Staaten, die sich im reinen Naturzustand befinden. Vielmehr beinhaltet das Westfälische System die Etablierung der Grundlagen des Völkerrechts als Normen einer Staatenwelt, die Staaten als Gleiche anerkennt. Mit dieser Norm erst wird »Staat« zu einer relevanten Kategorie. Nicht beliebige Akteure im Naturzustand, sondern eine bestimmte Kategorie von Akteuren – Staaten und nur sie – sind die anerkannten Akteure. Zugehörigkeit zu dieser Kategorie heißt Ansprüche auf Ansprüche zu haben, z.B. den auf Souveränität. Das Staatensystem erst konstituiert, welche Herrschaftsform als Staat gelten kann. Übernimmt man diese Sicht auf das internationale System (Waltz 1979; Wendt 1999), stellt sich ein Legitimationsproblem anderer Art. Die Legitimation von Staaten erfolgt nicht durch den Akt der Folgebereitschaft durch die Herrschaftsunterworfenen, sondern als Anerkennung durch andere, die gerade nicht Herrschaftsunterworfen sind. Die Staaten legitimieren sich wechselseitig, indem sie sich in ihrer Staatlichkeit anerkennen.

⁴ Wir entlehnen unser Verständnis des A-Legitimen der Verwendungsweise bei Jens Steffek, der als a-legitim Institutionen bezeichnet, die gar nicht erst zum Gegenstand öffentlicher Debatten werden (Steffek 2007: 190).

Damit wird die übliche Sicht auf Legitimität als ein allein in der Vertikalen angesiedeltes Problem verlassen. Legitimation wird zum Problem der Anerkennung, wobei die Verkehrung des Legitimationsproblems von der Vertikalen in die Horizontale selbst bereits Teil dieser Anerkennung ist: »Gleiche« werden Staaten erst durch die wechselseitige Zuschreibung des Status als »Staat«. Diese Anerkennung von Staatlichkeit durch die Staatenwelt bleibt aber auch nicht ohne Folge für die Beziehung zwischen den Herrschaftsunterworfenen in einem Staat und dieser politischen Ordnung. Denn mit der internationalen Etablierung der Kategorie »Staat« als jenem (einzigem) legitimen Typus politischer Ordnung, der die Anerkennung anderer politischer Herrschaftsträger verdient, erhält der Staat eine besondere Auszeichnung, mit der er auch vor seine Untertanen oder Bürgerinnen treten kann. Er ist ein Element der Menge »Staaten«, jener Menge sich wechselseitig anerkennender politischer Akteure und Ordnungen. Dadurch tritt er als Exempel einer größeren Kategorie vor diejenigen, die Folgebereitschaft zeigen sollen, er ist nicht nur ein konkreter Herrschaftsträger ganz besonderer Art. Er ist ein Fall aus der Menge eines wohl bestimmten Typus von Herrschaftsträgern. Mit dieser Außenlegitimierung *qua* Kategorisierung und wechselseitiger Anerkennung verändert sich auch die vertikale Binnenlegitimierung. Die Analyse des Westfälischen Systems als Normordnung lässt es jedenfalls nicht zu, die Rede von der A-Legitimität weiter aufrechtzuerhalten.

Die Grundeinschätzung des internationalen als eines a-legitimen Systems verbindet sich in jüngeren Analysen mit der Annahme, dass nach dem Zweiten Weltkrieg eine Veränderung stattgefunden habe – zunächst mit der Etablierung der Vereinten Nationen und dem Bretton Woods-System internationaler Organisationen, später mit dem rapiden Wachstum internationaler Regimes. Die Entstehung eines Systems von internationalen Regimes werfe zunehmend Legitimationsfragen auf, weil aus den Vertragswerken der Nationalstaaten ein mehr als nur intergouvernementales System entstanden sei: die Welt der Global Governance, eines Regierens jenseits des Nationalstaats (Zürn 2004; Zürn u.a. 2007). Nicht nur Legitimität wird nunmehr eingefordert, sondern gleich demokratische Legitimität. Das neue Weltregieren müsse sich demokratischen Ansprüchen stellen – und solange diese nicht erfüllt würden, bestehe ein demokratisches Defizit. Was aber sind die entscheidenden Faktoren, die das internationale System von einem a-legitimen zu einem legitimierbaren, zunächst aber wohl demokratisch illegitimen System machen? Ist es die pure Fülle der internationalen Orga-

nisationen? Ist es die Forderung nach Einhaltung der Beschlüsse und Entscheidungen dieser Organisationen, die ein Problem der Folgebereitschaft der Staaten gegenüber internationalen Regimes aufwirft? Folgt man der neueren Debatte über die Politisierung des internationalen Systems, scheinen die Einführung von Schiedsgerichtsbarkeit und Mehrheitsbeschlüssen sowie ungleichen Stimmverhältnissen – also all jener Normen und Institutionen, die eine Abkehr von den Prinzipien der Staatengleichheit und der Einstimmigkeit beinhalten – ausschlaggebend zu sein für das Entstehen von Legitimationsproblemen. In konsequenter Weiterführung des Theorems der A-Legitimität des Westfälischen Systems wird erst die Abkehr von diesem System zu einem Fall für Legitimationsfragen. Solange zwischenstaatlich die volle Gleichberechtigung herrscht in allen Fragen internationaler Rechtssetzung und Entscheidungsfindung, bleibt es bei der A-Legitimität. Formal institutionalisierte Ungleichheit zwischen Staaten ist die Vorbedingung für das Auftreten der Legitimitätsproblematik.

Bezieht man sich in seinem Legitimationsverständnis aber stärker auf Max Webers *Soziologische Grundbegriffe* (1922: 1–30), wo der Begriff des Legitimen keineswegs an Herrschaft, sondern an Normen gebunden ist, kann die Geschichte des internationalen Systems auch anders interpretiert werden. Nur wenn man die Legitimitätsbegrifflichkeit an Gehorsam und Folgebereitschaft (Compliance) bindet, macht eine Datierung Sinn, die das Entstehen von Legitimationsproblemen auf das Jahr 1945 mit der Errichtung der UNO zurückführt. Damit erscheint das Legitimitätsproblem als etwas sehr Neues und Junges. In der Debatte über die Politisierung internationaler Institutionen (Zürn u.a. 2007) wird der Durchbruch Folgebereitschaft einfordernder internationaler Normsysteme noch weiter in die Nähe der Gegenwart verlegt, so dass erst der Ausbau internationaler Regimes seit den 1980er Jahren zusammen mit der Einrichtung von Anwendungs- und Durchsetzungsorganen (im Bereich der Judikative: Schiedsgerichte) Anlass gibt, über Legitimitätsfragen nachzudenken. Die Vergangenheit wird entsprechend als eine beschrieben, in der es an internationalen Normen fehlte. Dies ist jedoch nur so lange richtig, wie man das Bestehen einer Normordnung an die Existenz eines Erzwingungsapparates bindet. Dieser existiert in der Tat bis zur Verabschiedung der UN-Charta nicht. Doch differenziert man zwischen Normordnung und Erzwingungsapparat, dann erscheint durchaus auch das System des Westfälischen Friedens als Normordnung, die von den Staaten anerkannt, befolgt und gerechtfertigt (mithin legitimiert) werden musste. Folgt man dieser Überlegung einer bereits vor 1945

international existierenden Normordnung, dann kann auch das Legitimitätsproblem nicht neu sein. Es hat sich sicherlich intensiviert und verschärft. Doch kann die Zeit vor 1945 oder 1980 nicht als legitimationsfreie Sphäre bloßer Machtauseinandersetzung verstanden werden, nur weil ein Sanktionsapparat fehlte und Gehorsam gegenüber der Ordnung nur als Selbstbindung der Staaten erfolgen konnte.

2.2 Pluralisierung normativer Legitimitätskriterien

Mit der Bildung einer Vielzahl internationaler Organisationen ist die globale Ordnung aber nicht mehr als Staatenwelt zu beschreiben. Die von Staaten gegründeten Organisationen entwickeln ein institutionelles Eigenleben und Eigengewicht, zudem erzeugen sie eine neue Form kollektiver und korporativer Akteure, die sich an die internationalen Organisationen und nicht an die Nationalstaaten hängen. Die beiden alten Legitimationsprinzipien genügen nicht mehr, um das faktische Geschehen mit einer ihm annähernd entsprechenden normativen Konzeption zu versehen. Versagt die Logik der Staatengleichheit in der Erfassung aller normativ relevanten Phänomene, so führt der Wechsel auf Bürgergleichheit zu einer vollkommen klaren Anzeige eines Legitimations- und Demokratiedefizits des internationalen Systems. Das derzeitige In- und Nebeneinander von internationalen Organisationen, der EU als supranationaler Einheit und den Nationalstaaten als weiterhin starken politischen Mächten kann sich nicht insgesamt als legitim erweisen. Ein Weltstaat wie ein föderales Weltsystem oder eine EU als Bundesstaat wären dagegen als legitim zu bezeichnen – ebenso wie ein Zurück zur Vormacht souveräner Nationalstaaten. Nur die heutige Situation, verstanden als »postnationale Konstellation« (Habermas 1998; Leibfried/Zürn 2005), vermag schon aus Gründen der bisherigen Anlage der Legitimitätstheorie nicht legitim genannt zu werden. Diese Situation hat in den letzten Jahren eine Fülle theoretischer Bemühungen ausgelöst, passformigere neue Kriterien für Global Governance zu entwickeln. Zwei Strategien sind dabei erkennbar: Häufig geht es (a) um eine Abschwächung oder Neu-Interpretation von Kriterien demokratischer Legitimität; alternativ wird (b) der Legitimationsbedarf inter- und supranationaler Regimes argumentativ gemindert.