

Ideen&Argumente

Andreas  
Niederberger  
**Demokratie**  
unter  
**Bedingungen der**  
**Weltgesellschaft?**

de Gruyter

Andreas Niederberger  
Demokratie unter Bedingungen der Weltgesellschaft?



# Ideen & Argumente

Herausgegeben von

Wilfried Hinsch und Lutz Wingert

Walter de Gruyter · Berlin · New York

Andreas Niederberger

# Demokratie unter Bedingungen der Weltgesellschaft?

Normative Grundlagen legitimer Herrschaft  
in einer globalen politischen Ordnung

Walter de Gruyter · Berlin · New York

⊗ Gedruckt auf säurefreiem Papier,  
das die US-ANSI-Norm über Haltbarkeit erfüllt.

ISBN 978-3-11-021410-9

ISSN 1862-1147

*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.

© Copyright 2009 by Walter de Gruyter GmbH & Co. KG, D-10785 Berlin

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany

Umschlaggestaltung: Martin Zech, Bremen

Umschlagkonzept: + malsy, Willich

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Hubert & Co. GmbH & Co. KG,  
Göttingen

## Danksagung

Das vorliegende Buch geht auf eine Habilitationsschrift zurück, die im April 2008 vom Fachbereich Philosophie und Geschichtswissenschaften der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main angenommen wurde. Ein solch umfangreiches Buch hätte ich nicht schreiben können, wenn es nicht die – vor allem für die Politische Philosophie – hervorragenden Arbeitszusammenhänge an der Goethe-Universität sowie an der Northwestern University in Evanston/USA gegeben hätte. Mein erster Dank geht daher an diese Universitäten sowie an den Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD), der meinen zweijährigen Aufenthalt an der Northwestern University im Rahmen seines Nordamerika Dozenten-Programms mitgefördert hat.

Während der Arbeit an dem Buch hatte ich Gelegenheit, einzelne Teile und Überlegungen desselben in Vorträgen vorzustellen bzw. mit Kolleginnen und Kollegen sowie Studierenden an vielen Orten zu diskutieren. Für Anregungen und Kritiken in diesen Gesprächen danke ich insbesondere Jens Badura, James Bohman, Hauke Brunkhorst, Allen Buchanan, Kirstin Bunge, Robin Celikates, Francis Cheneval, Rainer Forst, Eva Gedö, Stefan Gosepath, Jürgen Habermas, Bonnie Honig, Axel Honneth, Christoph Horn, David Ingram, Dietmar Köveker, Regina Kreide, Cristina Lafont, Vanessa Lemm, Barbara Merker, Lukas Meyer, Corinna Mieth, Jason Murphy, Peter Niesen, Martha Nussbaum, Philip Pettit, Bill Rehg, Lars Rensmann, Galya Ruffer, Martin Saar, Thomas M. Schmidt, Rainer Schmalz-Bruns, Tibor Schwendtner, Jeff Seitzer, Anselm Spindler, Miguel Vatter, Andreas Wagner, Marcus Willaschek und Ruth Zimmerling.

Es hat mich sehr gefreut, dass Wilfried Hinsch und Lutz Wingert dieses Buch in ihre Reihe *Ideen & Argumente* aufgenommen haben, die sicherlich im deutschsprachigen Raum derzeit eine der

wichtigsten und innovativsten Reihen im Bereich der Politischen Philosophie ist. Ich danke daher den beiden Reihenherausgebern für diese Aufnahme und Gertrud Grünkorn sowie Claudia Hill vom Verlag Walter de Gruyter für die Betreuung bei der Fertigstellung der Publikation.

Die Überlegungen und Thesen, die in diesem Buch entwickelt werden, reflektieren in vielen Hinsichten das Gespräch mit Matthias Lutz-Bachmann und Philipp Schink, mit denen ich in den letzten Jahren eng zusammengearbeitet habe und die durch ihre Rückfragen und Hinweise mein eigenes Argumentieren nachhaltig geprägt haben. Ohne den ständigen intellektuellen Austausch mit ihnen und die z.T. handfeste praktische Unterstützung hätte dieses Buch nicht die Form angenommen und annehmen können, die es nun hat. Anstelle vieler zusätzlicher Fußnoten, die es hätte geben können, um die Genese von Gedanken in unseren Diskussionen nachzuzeichnen, möchte ich Matthias Lutz-Bachmann und Philipp Schink hier meinen tiefen Dank für diese andauernde Kooperation aussprechen.

Schließlich schulde ich den größten Dank meiner Frau Miriam Pahlsmeier, deren Unterstützung in allen Belangen die wichtigste Voraussetzung für meine philosophische Arbeit ist. Gewidmet ist das Buch unseren Kindern Anouk und Christoph, die parallel zu diesem Buch das Licht der Welt erblickt haben.

Andreas Niederberger  
Frankfurt am Main, Juli 2009

# Inhalt

## TEIL 1

### GRUNDLAGEN EINER PHILOSOPHISCHEN THEORIE LEGITIMER HERRSCHAFT

|                                                                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Warum überhaupt Herrschaft? Zur Möglichkeit und Notwendigkeit von Herrschaft zwischen Macht und Politik .....                     | 3  |
| 1.1 Macht und Herrschaft .....                                                                                                       | 14 |
| 1.2 Die erste Bedingung legitimer Herrschaft: Normsetzung, Normanwendung und die Aufnahme des Handlungskontextes .....               | 24 |
| 1.3 Die zweite Bedingung legitimer Herrschaft: Herrschaft an der Stelle der Macht .....                                              | 28 |
| 1.4 Die dritte Bedingung legitimer Herrschaft: Das Verhältnis von Normierungsverfahren und Normenumsetzung .....                     | 42 |
| 2. Normative Theorien legitimer Herrschaft I: Gerechtigkeitstheoretische Begründungen der Legitimität und ihre Schwierigkeiten ..... | 45 |
| 2.1 Zur allgemeinen Charakterisierung von Gerechtigkeitstheorien zwischen Moral, Politik und Legitimität .....                       | 46 |
| 2.2 Handlungsorientierte Gerechtigkeitstheorien und ihre Konzeption politischer Legitimität .....                                    | 52 |
| 2.3 Grundstruktur-orientierte Gerechtigkeitstheorien und ihre Konzeption politischer Legitimität .....                               | 69 |
| 2.4 Gerechtigkeit und legitime Herrschaft – Eine Zwischenbilanz .....                                                                | 88 |

|                                                                                                                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3. Normative Theorien legitimer Herrschaft II:<br>Republikanische Begründungen von Legitimität auf der<br>Basis politischer Freiheit und ihre Schwierigkeiten ..... | 95  |
| 3.1 Legitimität durch die Ermöglichung politischer<br>Existenzweisen .....                                                                                          | 98  |
| 3.2 Legitimität durch Volkssouveränität .....                                                                                                                       | 121 |
| 3.2.1 Herrschaft und Souveränität .....                                                                                                                             | 123 |
| 3.2.2 Freiheit und Selbstgesetzgebung .....                                                                                                                         | 128 |
| 3.2.3 Von der Souveränität zur Volkssouveränität .....                                                                                                              | 152 |
| 3.2.4 Die Volkssouveränitätstheorie und ihre<br>Schwierigkeiten .....                                                                                               | 158 |
| 4. Normative Theorien legitimer Herrschaft III:<br>Legitimität durch „Nicht-Beherrschung“ .....                                                                     | 169 |
| 4.1 Zur sozialen Dimension von Handlungsintentionen .....                                                                                                           | 172 |
| 4.2 Freiheit zwischen positiver Ausübung und negativer<br>Absicherung .....                                                                                         | 180 |
| 4.3 Nicht-Beherrschung als umfassendes Freiheitskriterium ..                                                                                                        | 191 |
| 4.3.1 Drei Kriterien für Beherrschung .....                                                                                                                         | 192 |
| 4.3.2 Nicht-Beherrschung und Nicht-Willkürlichkeit .....                                                                                                            | 198 |
| 4.3.3 Nicht-Beherrschung und die positive Ausübung von<br>Freiheit .....                                                                                            | 205 |
| 4.3.4 Nicht-Beherrschung und die negative Absicherung<br>von Freiheit .....                                                                                         | 221 |
| 4.4 Nicht-Beherrschung und demokratische<br>Rechtsstaatlichkeit .....                                                                                               | 231 |
| 4.4.1 Rechtsförmigkeit .....                                                                                                                                        | 232 |
| 4.4.2 Gewaltenteilung .....                                                                                                                                         | 239 |
| 4.4.3 Verwaltungsrechtliche Kontrolle .....                                                                                                                         | 258 |
| 4.5 Legitimität durch einen Republikanismus der Nicht-<br>Beherrschung .....                                                                                        | 260 |

## TEIL 2

HERRSCHAFT, LEGITIMITÄT UND DEMOKRATIE UNTER  
BEDINGUNGEN DER WELTGESELLSCHAFT

|                                                                                                                                          |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5. Modelle globaler Ordnung und Integration diesseits<br>von legitimer republikanischer Herrschaft .....                                 | 269 |
| 5.1 Der internationale Raum und Sicherheit, Freiheit und<br>(negativer) Frieden .....                                                    | 273 |
| 5.1.1 Wider die Möglichkeit transnationaler Herrschaft .....                                                                             | 277 |
| 5.1.2 Wider die Wünschbarkeit transnationaler Herrschaft .                                                                               | 291 |
| 5.2 Internationale Gerechtigkeit und (positiver) Frieden .....                                                                           | 296 |
| 5.3 Hegemonie, Gegen-Hegemonie und die Schwierigkeiten<br>von (legitimer) Herrschaft unter Bedingungen<br>globalisierter Ökonomie .....  | 305 |
| 6. Legitime Herrschaft jenseits der Einzelstaaten und<br>zwischen ihnen .....                                                            | 323 |
| 6.1 Legitimität durch Dezentralität: Modelle marktförmiger,<br>systemisch-ökonomischer oder zivilgesellschaftlicher<br>Integration ..... | 327 |
| 6.2 Legitimität durch die Autonomie des (Völker- oder<br>internationalen) Rechts .....                                                   | 344 |
| 6.3 Legitimität durch demokratische bzw. republikanische<br>Global- oder Weltstaatlichkeit .....                                         | 363 |
| 6.3.1 Modelle einer globalen Konföderation .....                                                                                         | 364 |
| 6.3.2 Zentralstaatliche Modelle des Weltstaats .....                                                                                     | 374 |
| 6.3.3 Föderale Modelle von Weltstaatlichkeit .....                                                                                       | 391 |
| 7. Transnationale Demokratie und legitime Herrschaft .....                                                                               | 405 |
| 7.1 Freiheit in der transnationalen Demokratie: Zwischen<br>Subsidiarität und Inklusion .....                                            | 409 |
| 7.1.1 Drei Grundformen beherrschender Effekte zwischen<br>Zusammenhängen .....                                                           | 416 |
| 7.1.2 Eine Heterarchie asymmetrischer Zusammenhänge ...                                                                                  | 426 |

|                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7.1.3 Beherrschende Effekte in der Heterarchie<br>asymmetrischer Zusammenhänge .....    | 447 |
| 7.1.4 Transnationale Demokratie und soziale Gerechtigkeit .....                         | 454 |
| 7.2 Elemente und Strukturen transnationaler<br>Rechtsstaatlichkeit .....                | 460 |
| 7.2.1 Netzwerkstruktur und Netzwerkelemente .....                                       | 461 |
| 7.2.2 Eine nicht-beherrschende globale Garantie von<br>Nicht-Beherrschung .....         | 466 |
| 7.2.3 Globale Instanzen und Befähigung .....                                            | 472 |
| 7.2.4 Stabilität und Wandel in der transnationalen<br>Demokratie .....                  | 478 |
| 7.3 Transnationale Demokratie und republikanische Theorie<br>legitimer Herrschaft ..... | 482 |
| Bibliographie .....                                                                     | 487 |
| Personenregister .....                                                                  | 519 |

Teil 1  
Grundlagen einer philosophischen  
Theorie legitimer Herrschaft



# 1. Warum überhaupt Herrschaft?

## Zur Möglichkeit und Notwendigkeit von Herrschaft zwischen Macht und Politik

Vor wenigen Jahren schien Europa auf dem Weg zu sein, den Kern und das Modell legitimer Herrschaft weltweit zu bilden. In der Form einer Demokratie, die die Nationalstaaten überschreitet, sollte, wenn man der Präambel des Verfassungsentwurfs Glauben schenkt,<sup>1</sup> eine transnationale Ordnung gestiftet werden, die dem Frieden, der Gerechtigkeit und der Solidarität verpflichtet ist. Diese Ordnung beanspruchte, auf drängende Probleme zu reagieren, die die überkommenen Strukturen nicht mehr zu lösen vermögen, und zugleich zu gewährleisten, dass die von den Nationalstaaten gewährten Individualrechte weiterbestehen und deren Befriedung gesellschaftlicher Verhältnisse fortgeführt wird. Nimmt man hinzu, dass dieser Entwurf aus einem transnationalen Verfassungskonvent, also einer „demokratischen Urszene“ hervorgegangen ist, dann sieht es so aus, als wäre der europäische Integrationsprozess zumindest einen Moment lang der Verwirklichung kosmopolitischer philosophischer Überlegungen nahe gekommen.

---

<sup>1</sup> „In der Überzeugung, dass ein nunmehr geeintes Europa auf diesem Weg der Zivilisation, des Fortschritts und des Wohlstands zum Wohl all seiner Bewohner, auch der Schwächsten und der Ärmsten, weiter voranschreiten will, dass es ein Kontinent bleiben will, der offen ist für Kultur, Wissen und sozialen Fortschritt, dass es Demokratie und Transparenz als Wesenszüge seines öffentlichen Lebens stärken und auf Frieden, Gerechtigkeit und Solidarität in der Welt hinwirken will, (...) In der Gewissheit, dass Europa, „in Vielfalt geeint“, ihnen die besten Möglichkeiten bietet, unter Wahrung der Rechte des Einzelnen und im Bewusstsein ihrer Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen und der Erde dieses große Abenteuer fortzusetzen, das einen Raum eröffnet, in dem sich die Hoffnung der Menschen entfalten kann (...)“ Präambel des *Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa*.

Die Ablehnung des Entwurfs in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden kann in dieser Deutung nicht mehr sein als ein Missverständnis derjenigen, die gegen ihn gestimmt haben, bzw. ein letzter Akt des Widerstands von „ewig Gestrigen“.

Offensichtlich ist die Situation nicht so einfach, denn hinter der europäischen Integration stehen auch Interessen, die bestehende Machtverteilungen zu verstetigen beabsichtigen, und es werden mit ihr politische und ökonomische Ziele verfolgt, die sich in den Einzelstaaten nicht in dieser Weise und Geschwindigkeit durchsetzen ließen (Niederberger 2005b). In vielen Teilen der Welt wird sie nicht als ausdehnbares und ausdehnungswürdiges Modell begriffen, sondern als Projekt gesehen, europäische Hegemonie zu erhalten oder wieder zu erringen, sei es gegen die Hegemonie der USA oder internationaler Organisationen oder im Verbund mit ihr (Niederberger 2006b). Und insgesamt ist es angesichts der globalen Probleme neuer und alter Kriege, von Klimawandel und anderen Umweltkatastrophen, Armut und Ausbeutung sowie allgemein einer ökonomischen Entwicklung, für die politische Eingriffe – bei aller Bedeutung derselben in Krisen – oft weitgehend irrelevant sind, fragwürdig, welchen Unterschied das Bestehen einer transnationalen Organisation wie der EU in der Welt macht.

Es gibt also eine Spannung, wenn nicht sogar einen Widerspruch zwischen dem Eindruck, realhistorische Fortschritte identifizieren zu können, und der (selbst-)kritischen Einschätzung, dass der vermeintliche Fortschritt nicht mehr als die jüngste List von Akteuren ist, die sich dem gewünschten Fortschritt gerade entgegenstellen. Für die politische Philosophie legt dies nahe, sich auf Fragen zu konzentrieren, die sich diesseits oder jenseits der zeitdiagnostischen und z.T. deskriptiven Probleme stellen, und es anderen Disziplinen zu überlassen, historische Tendenzen in Verbindung mit normativen Überlegungen zu bringen. Ein solcher Schritt ist aufgrund der Möglichkeiten und Kompetenzen der politischen Philosophie sinnvoll und notwendig, zugleich erkennt er in der genannten Form wesentliche Herausforderungen für diese Disziplin, die sich in der Spannung zeigen: So sind nahezu alle gegenwärtigen kosmopolitischen Ansätze überzeugt (und unterschei-

den sich darin nicht vom Großteil anderer Ansätze in der politischen Philosophie), dass die gewünschte Form politischer Ordnung nicht in einem Universalismus bestehen kann, der jegliche sozio-politischen, ökonomischen oder kulturellen Differenzen in ihrer Geltung negiert. Diese Differenzen müssen vielmehr in den Universalismus integrierbar sein bzw. deren Bestehen und Verhältnis zueinander hat Gegenstand des kosmopolitischen Gefüges zu sein. Die begrifflichen und systematischen Schwierigkeiten eines solchen Kosmopolitismus werden erst dann ernst genommen, wenn Autoren sich der Tatsache aussetzen, dass reale Ordnungen (wie etwa die EU) sich längst jenseits einer Opposition von uniformem Universalismus und partikularistischem Partikularismus bewegen und somit immer schon den Anspruch erheben, deshalb legitim und global ausdehnbar oder zumindest von allen akzeptierbar zu sein, weil sie einen „differenzsensitiven“ Universalismus inkarnieren. Ein weiteres wichtiges Beispiel bieten die Kritik von Repräsentier- und Delegierbarkeit in der Demokratietheorie sowie die Demokratiekritik vieler Gerechtigkeitstheorien. Diese Kritiken bestreiten einerseits, dass sich die Genese legitimer Politik sinnvoll als delegierte Repräsentation von Interessen und Auffassungen verstehen lässt, während sie andererseits die Möglichkeit des Populismus in demokratischen Verfahren problematisieren und die Berechtigung oder gar Verpflichtung begründen, sich an „fundamentaleren“ Normen zu orientieren, selbst wenn diese nicht aus den Verfahren resultieren. Die Plausibilität dieser Kritiken hängt wiederum davon ab, dass es ihnen gelingt zu erläutern, unter welchen Voraussetzungen sie nicht dazu führen, dass politische Akteure überhaupt nicht mehr rechenschaftspflichtig sind. Es bleibt zu begründen, warum die Kritiken nicht zur Konsequenz haben sollten, dass es so viele Bezugspunkte und berechtigte Vorbehalte ihnen gegenüber gibt, dass niemand legitimerweise beanspruchen kann, dass ihm gegenüber Rechenschaft abgelegt wird (mit den entsprechenden Konsequenzen im Fall der Zurückweisung des Handelns), weshalb Regieren letztlich kontingent wird bzw. auf der moralischen Einsicht der Amtsinhaber aufruht. Ein bloßes Absehen von der Spannung hat zur Folge, dass die Komplexität dessen unterschätzt wird, was auch in philosophischer Perspektive

zu leisten ist. Selbst wenn man nicht von der Annahme ausgehen will, dass philosophische Überlegungen direkte Bedeutung in der Politik oder für die Analyse und Bewertung derselben haben, so ist doch methodologisch auf der Grundlage zu arbeiten, dass die sozio-politische Wirklichkeit mit ihren Widersprüchen wichtige „Beispiele“ liefert, an denen sich die Überzeugungskraft philosophischer Argumentation bemessen lassen muss.

Die politische Philosophie sollte sich aber nicht nur der Irritation durch Beispiele aussetzen. Sie muss vielmehr zugestehen, dass die Zusammenhänge auch deshalb als Spannungen *erscheinen*, weil es unterschiedliche Vorstellungen der Bedingungen gibt, die die Legitimität von Herrschaft ausmachen, und zur Begründung dieser Vorstellungen Argumente angeführt werden, deren Verhältnis zueinander zumeist ungeklärt bleibt. So stehen sich in der gegenwärtigen Philosophie der internationalen Beziehungen Theorien globaler Gerechtigkeit und Ansätze kosmopolitaner oder transnationaler Demokratie gegenüber, die für signifikant andere normative Grundlagen politischer Ordnung und ihrer Umsetzungen argumentieren. Zieht man zusätzlich normativ informierte Friedens- und Stabilitätstheorien aus der politikwissenschaftlichen Disziplin der Internationalen Beziehungen, Geltungs- und Institutionalisierungstheorien von Völkerrechtlern sowie die Untersuchung der Frage hinzu, ob es sich bei der Philosophie der internationalen Beziehungen um eine ideale oder nicht-ideale bzw. anwendungsorientierte Argumentation handelt, dann ergibt sich schnell eine Unübersichtlichkeit, bei der der Status von Theorien und Argumenten alles andere als evident ist. Bei einer solchen Lage „entdeckt“ die Betrachtung einer Situation im Licht dieses oder jenes Ansatzes je anderes an ihr, und es überrascht nicht, dass die „Entdeckungen“ den Eindruck von Spannungen erzeugen, wenn sie zueinander in Beziehung gesetzt werden.

Diese Unübersichtlichkeit resultiert nicht (nur) aus der fehlenden Genauigkeit der Ansätze, und sie lässt sich nicht kurzerhand durch deren Systematisierung bzw. die Prüfung einzelner Thesen und Argumente beheben. In ihr drückt sich vielmehr – nun allerdings nicht über die Vielfalt von Beispielen – die Komplexität der gegenwärtigen sozialen und politischen Verhältnisse selbst aus.

Denn die Themenwahl und die Überzeugungskraft von philosophischen Argumenten hängen, wie John Rawls mit seinem Begriff des *Überlegungsgleichgewichts* zu Recht konstatiert (Rawls 1998: 73), eng mit der jeweiligen Wahrnehmung von Problemen zusammen. Politische Philosophie beschäftigt sich nicht allein abstrakt mit Ordnung überhaupt, sondern hinter Begriffen und der Wahl von Beispielen liegen immer auch lebensweltlich-empirisch gewonnene Anschauungen von Handelnden, Institutionen, Erwartbarem und Nicht-Erwartbarem. Dies heißt nicht, dass die Philosophie kontextualistisch an diese Anschauungen gebunden ist und daher jenseits des Kontextes, dem sie entstammt, keine Geltung zu beanspruchen vermag. Es besagt aber, dass ein Argument für das, was von einer Institution leistbar ist und was nicht, mehr oder weniger überzeugend ist (und eventuell auch mit mehr oder weniger Gründen gestützt wird), je nachdem, ob ein Autor bzw. Leser dabei das Antike Rom, einen westlichen Wohlfahrtsstaat oder die Vereinten Nationen vor Augen hat. Derart betrachtet spiegelt die Unübersichtlichkeit im Feld theoretischer Ansätze die Vervielfältigung von Akteuren, Ebenen, Instanzen und Institutionen, Handlungs- und Wirkungsweisen sowie von Problemen mit unterschiedlichen Reichweiten.

Diese Unübersichtlichkeit ist nicht einfach hinzunehmen, und die politische Philosophie etwa im Sinn einer Kasuistik fortzuführen, die auf Systematizität oder sogar auf Konsistenz und Kohärenz zu Gunsten eines praktisch-politischen Beitrags zu aktuellen Entwicklungen verzichtet. Die vorliegende Studie wählt daher zur Bewältigung der Unübersichtlichkeit, ohne die Komplexität realer Entwicklungen unterschätzen zu wollen, eine doppelte Herangehensweise: Im ersten Teil des Buches wird grundsätzlich gefragt, was die Legitimität von Herrschaft und deren Ausübung ermöglicht und bedingt. Mit „grundsätzlich“ ist dabei gemeint, dass Unterstellungen, die in der Philosophie der letzten beiden Jahrhunderte üblich waren, wie etwa die Auszeichnung des Staates als der privilegierten Ordnungsform oder die Annahme andauernder und unentrinnbarer Kooperationsverhältnisse, zunächst eingeklammert bzw. in ihrer normativen Notwendigkeit oder Relevanz eigens begründet werden. Im zweiten Teil des Buches wird untersucht, ob

es eine global einheitliche Theorie legitimer Herrschaft geben kann und sollte oder ob sich die Probleme, auf die Herrschaft bzw. andere Formen politischen Handelns reagieren, so unterscheiden, dass die Bedingungen legitimer Herrschaft ebenfalls je nach Bereich variieren müssen. Hierbei stehen v.a. jüngere globale Entwicklungen und Probleme im Mittelpunkt, diese werden aber nicht als singuläre Ereignisse und Fakten thematisiert, sondern hinsichtlich einer allgemeinen Theorie der Legitimitätsbedingungen von Herrschaft, unter der im Anschluss an Max Weber das Bestehen von Handlungsverhältnissen begriffen wird, die die Handelnden in Relationen zueinander setzen, die ihnen Handlungen ermöglichen und Grenzen auferlegen, und den Handelnden selbst unmittelbar entzogen sind.

Die Begründung für diesen Herrschaftsbegriff, auf den die Argumentation ausgerichtet ist, findet sich in den weiteren Abschnitten *dieses Kapitels*. Im Ausgang von der handlungstheoretischen Differenz zwischen Macht und Herrschaft wird expliziert, in welcher Weise Macht ubiquitär ist und welchen Vorteil Herrschaftsverhältnisse gegenüber Machtkonstellationen versprechen. Aufgrund der primären Alternative von Macht und Herrschaft ergibt sich zugleich eine Reihe von Anforderungen an Herrschaftsverhältnisse, bei denen zu klären ist, wie sie sich zu geltungstheoretischen Legitimitätsbestimmungen verhalten bzw. ob sie nicht sogar in Widerspruch zu letzteren stehen. Um die Konvergenz von Herrschafts- und Legitimitätstheorie zu sichern, werden drei Anforderungen an legitime Herrschaft (d.h. an die Bestimmung derselben in der Herrschafts- *und* der Legitimitätstheorie) artikuliert, die garantieren, dass Herrschaft an die Stelle von Macht zu treten vermag, und ausschließen, dass die Substitution von Macht durch Herrschaft die normativ gewünschte Gestaltung der Handlungsverhältnisse unterminiert.

Im Anschluss daran werden in drei weiteren Kapiteln zentrale Ansätze zur Bestimmung legitimer Herrschaft systematisch erörtert, wobei jeweils die normativ-geltungstheoretische Argumentation sowie die Berücksichtigung der besonderen Erfordernisse einer Herrschaftstheorie untersucht werden, wie sie das Kapitel 1 darlegt. Das *Kapitel 2* beschäftigt sich mit den handlungs- und Grund-

struktur-orientierten Strängen der Gerechtigkeitstheorie. Hierbei zeigt sich als Resultat, dass die handlungsorientierte Gerechtigkeitstheorie grundsätzlich als normativer Ausgangspunkt für eine Theorie legitimer Herrschaft ungeeignet ist. Die Fälle, von denen ihre Bestimmung der Gerechtigkeit des Handelns ausgeht, sind unterbestimmt mit Blick auf soziale Handlungsverhältnisse und erfassen v.a. Situationen, die für die genannten Verhältnisse marginal sind. Grundstruktur-orientierte Gerechtigkeitstheorien stehen nicht vor diesem Problem, da sie die Institutionen und Strukturen selbst, die über Sozialverhältnisse entscheiden, zum Gegenstand der Betrachtung unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten machen. Diese Theorien sind aber nicht in der Lage, den Status ihrer Überlegungen mit Blick auf Institutionen, Strukturen und Akteure zu explizieren, die konkret Herrschaft ausüben. Der Versuch, die Gerechtigkeitstheorie mit einer Demokratietheorie zu verbinden und so einen Zusammenhang zwischen Gerechtigkeitsprinzipien und faktischen Verfahren und Einrichtungen zu stiften, scheitert, da mit einem inadäquaten Demokratieverständnis operiert wird.

Im Kapitel 2 werden Ansätze vorgestellt und kritisiert, die Legitimität an die primär moralphilosophisch erkannte Qualität von Prinzipien, Strukturen oder Verfahren binden, auf denen Herrschaft aufruht. Im Gegensatz dazu vertreten die Ansätze, die im *Kapitel 3* im Zentrum stehen, die Auffassung, dass dasjenige, was die Legitimität und den Zweck von Herrschaft ausmacht, gar nicht anders als in faktischen politischen Strukturen und Verfahren erzeugt werden kann. Eine erste Variante dieser Argumentation versteht die Entwicklung des politischen Wesens des Menschen bzw. die beständige Revision existierender Bestimmungen als Zweck der Politik und schließt daraus, dass politische Strukturen dann legitim sind, wenn sie diesem Zweck dienen. In der Untersuchung dieser Argumentation ergibt sich, dass sie mit einer fragwürdigen „politizistischen“ Anthropologie operiert und nicht plausibel begründen kann, warum die „radikale Demokratie“ als anzustrebende Form von Herrschaft den ausgezeichneten Zweck erreichen sollte. Alternativ dazu vertreten Volkssouveränitätstheorien als zweite Variante die Position, dass der Rekurs auf politische Verfahren und Strukturen unumgänglich ist, da sich nur in

ihnen die Ausrichtung von Interessen und Projekten auf das Gemeinwohl bzw. die Berechtigung derselben begründen lässt. In einer Republik muss folglich eine zirkuläre Struktur etabliert werden, in der der Durchgang durch gemeinsam ausgeübte Gesetzgebung die notwendige Bedingung dafür ist, dass Entscheidungen und Projekte, an denen jeder Einzelne und alle gemeinsam interessiert sind oder sein sollten, kollektiv verbindlich gemacht und notfalls erzwungen werden dürfen. Diese Variante beansprucht zwar den Politizismus, der Legitimität ausschließlich an die Möglichkeit knüpft, an der Politik teilzuhaben, und den Moralismus, der Legitimität über Gerechtigkeitsprinzipien von der Politik abkoppelt, gleichermaßen zurückzuweisen. Auch die Vorstellung der Volkssouveränität sieht sich aber zuletzt mit den beiden unplausiblen Optionen konfrontiert, entweder der faktischen Politik normativen Vorrang zuschreiben zu müssen oder dem Gemeinwohl einen moralischen Gehalt zu verleihen, der notfalls auch gegen die Politik zur Geltung gebracht werden darf.

In der Analyse der unterschiedlichen Ansätze zeigt sich, dass viel für den Vorrang faktischer Verfahren und Strukturen spricht, dass dieser Vorrang aber nicht zur grundsätzlichen Invalidierung von möglicherweise moralisch gut begründeten Vorbehalten gegen Resultate der politischen Praxis führen darf. Das *Kapitel 4* entwickelt vor dem Hintergrund dieser doppelten Erwartung an legitime Herrschaft das Modell eines Republikanismus der „Nicht-Beherrschung“. Hinter diesem Titel steht die Gestalt einer Ordnung, die durch die Befähigung zur Teilhabe an der Politik, Gewaltenteilung mit einem klaren Vorrang der Legislative vor der Exekutive sowie Rechtsstaatlichkeit gekennzeichnet ist, die allen Gewalten und Akteuren als Ermöglichungsbedingung entzogen ist. Mit einer solchen Ordnung lässt sich die positive Ausübung von Freiheit gewährleisten, die auf soziale Koordination und Kooperation angewiesen ist, ohne dass die Voraussetzungen bedroht oder gar genommen werden können, die es (einigen) unmöglich machen, in Zukunft Freiheit in der und qua Beteiligung an der Politik positiv auszuüben. Es ist also ein Republikanismus denkbar, der den Vorrang und die Unverzichtbarkeit faktischer Verfahren und Strukturen behauptet und dem es zugleich und gerade auf diesem Weg

gelingt, basale negative Freiheitsräume zu etablieren und zu sichern, wie sie in der Gerechtigkeitstheorie wesentlich sind.

Der Republikanismus der Nicht-Beherrschung ruht dabei, wie viele andere Theorien in der politischen Philosophie, auf einem normativen Individualismus auf. Im Gegensatz zur Mehrzahl der anderen Theorien wird das „Individuum“, auf das Bezug genommen wird, aber primär handlungstheoretisch verstanden, und nur vermittelt darüber auch mit einem Begriff der Person bzw. rationalen Vermögen derselben in Verbindung gebracht. Dieser handlungstheoretische Ausgangspunkt kennzeichnet die vorliegende Untersuchung in besonderer Weise, und seine Begründung im Kapitel 4 ist einer der zentralen Argumentationsschritte für das gesamte Buch. Denn er führt zu einer universalistischen Freiheitstheorie, die erklärt, warum Herrschaft notwendig ist und dass sie legitim wird, wenn sie den Ansprüchen aller auf positive Ausübung und negative Absicherung von Freiheit (in dieser Reihenfolge) genügt. Über das handlungs- und freiheitstheoretische Fundament steht der Republikanismus der Nicht-Beherrschung auch in enger Verbindung zu sozialphilosophischen Überlegungen, die im zweiten Teil des Buches relevant werden.

Die Betrachtung des ersten Teils blendet weitgehend die Frage aus, ob diese Art legitimer Herrschaft ein Außen hat bzw. ob und inwiefern sie Auswirkungen auf ein solches Außen hat oder haben kann. Es wird daher zumindest implizit davon ausgegangen, dass die Bestimmung wesentlicher Legitimitätsbedingungen zunächst im Rahmen eines Einzelstaates geschehen kann und die Vorstellung einer andauernden Struktur sinnvoll ist (d.h. Herrschaft nicht auf Momente singulärer Interventionen reduzierbar ist). Mit diesen Annahmen schließen die Ausführungen, wie schon die im ersten Teil erörterten Ansätze belegen, an die Vorgehensweise der politischen Philosophie seit der Frühen Neuzeit an. Der zweite Teil des Buches wendet diese Annahmen in Probleme und untersucht, ob und wenn ja, wie und mit welchen Modifikationen die Legitimitätstheorie für den Raum jenseits der Einzelstaaten oder unter Bedingungen einer Globalisierung, die die Kontinuität einer Ordnung beständig herausfordert, Geltung beanspruchen kann.

Im *Kapitel 5* werden zunächst drei Ansätze in den Blick genommen, die bestreiten, dass jenseits einzelner Staaten legitime Herrschaft überhaupt denkbar ist bzw. in der Bestimmung der Legitimität dieser Ausübung derselbe Republikanismus zur Anwendung kommen kann oder sollte, der sich im ersten Teil als notwendig ergeben hat. Hierbei vertreten zahlreiche Autoren unter Bezug auf Hobbes, Spinoza oder Kant die Auffassung, dass die Etablierung von Herrschaftsverhältnissen jenseits einzelner Staaten es entweder unmöglich macht, innerhalb der Staaten von Macht zu Herrschaft überzugehen, oder aber eine Herrschaftsausübung zur Folge hat, die nicht mehr als Ausdruck von Freiheit zu begreifen ist. Eine Analyse dieser Auffassung zeigt, dass sie von einem inadäquaten Verständnis von Recht und Gewaltenteilung getragen ist und die meisten ihrer Schlüsse nicht zu ziehen sind, wenn ein adäquateres Verständnis, wie es das Kapitel 4 entwickelt, zu Grunde gelegt wird. Auch Versuche, zumindest für den Fall internationaler oder globaler Verhältnisse die Gerechtigkeitstheorie als Alternative zur republikanischen Freiheitstheorie erneut ins Spiel zu bringen, sind nicht überzeugend. Zwar weisen entsprechende Ansätze zu Recht auf die Bedeutung von Disparitäten und Konflikten zwischen Staaten hin, die durch Handlungen verursacht sind, durch die ein Staat einen anderen Staat willentlich oder unwillentlich schädigt oder gravierend benachteiligt. Daraus lässt sich aber schon innerhalb der Gerechtigkeitstheorie nicht begründen, warum Herrschaft im internationalen Raum auf einem Set minimaler Menschen- und sozialer Rechte aufrufen und nicht direkt in die Entscheidungsprozesse und -möglichkeiten der Staaten eingreifen können sollte. Und auch der dritte Ansatz, der die These vertritt, dass aufgrund der ökonomischen Globalisierung die „sozialen Handlungsverhältnisse“, um die es in der Herrschaft jenseits der Staaten geht, nicht dieselben sind wie innerhalb derselben, verweist auf eine wichtige Differenz bzw. Erweiterung gegenüber der Perspektive des ersten Teils dieses Buches. Daraus ergibt sich aber wiederum nicht per se die weitergehende Schlussfolgerung, dass legitime internationale Herrschaft die Form der Steuerung und Dynamisierung von hegemonialen Verhältnissen anneh-

men muss, Herrschaft also dem Zweck dienen sollte, Macht zu verteilen und umzuverteilen.

Wenn somit nichts Grundsätzliches dagegen spricht, den freiheitstheoretischen Republikanismus mit Blick auf die (besonderen) Probleme weiterzuentwickeln, die sich jenseits von Staaten oder aufgrund der Pluralität politischer Organisationsformen stellen, dann bleibt zu bestimmen, wie diese Weiterentwicklung aussehen muss. Das *Kapitel 6* betrachtet daher unterschiedliche Ansätze in der Philosophie und Theorie internationaler Beziehungen, konstitutionalistische Völkerrechtstheorien sowie kosmopolitane Modelle von Weltstaatlichkeit und Demokratie und fragt, ob sie überzeugende und hinreichende Anwendungen, Ergänzungen oder Revisionen des republikanischen Legitimitätsmodells präsentieren. Dabei werden zunächst drei Ansätze diskutiert, die sich diesseits der Forderung nach Rechtsstaatlichkeit bewegen, wie sie das Kapitel 4 für die Binnenverhältnisse einer Ordnung herausarbeitet. Die Diskussion erweist aber, dass weder Marktmodelle, noch zivilgesellschaftliche oder rein rechtliche Ansätze den Ansprüchen auf positive Ausübung und negative Absicherung von Freiheit genügen können, die als Kern der Legitimität identifiziert wurden. Gleiches gilt für Ansätze, die die politischen Strukturen und Verfahren in Formen von konföderaler, zentraler oder föderaler Weltstaatlichkeit aufheben wollen. Denn auch diese Ansätze haben letztlich zur Konsequenz, dass eine Begrenzung von Möglichkeiten der positiven Ausübung von Freiheit oder aber der negativen Absicherung derselben in Kauf genommen werden muss, die dem Ausgangspunkt entgegensteht.

Als Alternative zu den scheiternden Versuchen, Freiheit durch Verzicht auf Staatlichkeit oder durch Festschreibung in Weltstaatlichkeit zu gewährleisten, wird im *Kapitel 7* die Konzeption einer transnationalen Demokratie entfaltet, die die Legitimitätstheorie des ersten Teils nicht nur anwendet oder ergänzt, sondern die gesamte Theorie legitimer Herrschaft in neuem Licht erscheinen lässt. Es wird nämlich deutlich, dass der Republikanismus der Nicht-Beherrschung *an sich* für eine Pluralität bzw. Heterarchie asymmetrischer Organisationsformen argumentieren muss und diese Pluralität in der Form eines Netzwerkes so eingerichtet wer-

den kann, dass wechselseitige Beherrschung zwischen jeweiligen Staaten und nicht-staatlichen Organisationen bzw. Beherrschung von Einzelnen oder Gruppen durch Staaten oder nicht-staatliche Organisationen ausgeschlossen wird. Einzelnen Staaten oder anderen Organisationen kommt somit v.a. die Aufgabe zu, die positive Ausübung von Freiheit unter gleichzeitiger negativer Absicherung von Freiheit und der Befähigung zur Teilhabe an Verfahren und Strukturen zu ermöglichen, während die globalen Einrichtungen sich darauf beschränken, beherrschende Effekte der unterschiedlichen Staaten und nicht-staatlichen Organisationen zu unterbinden.

Die Argumentation dieses Buches verweigert sich, wie schon in diesem Überblick ersichtlich wird, der Unterscheidung zwischen einer grundlegenden Perspektive und der speziellen Perspektive einer Philosophie der internationalen Beziehungen oder globaler Gerechtigkeit etc. Das Bestehen legitimer Herrschaft hängt vielmehr schlechthin entscheidend davon ab, dass es globale demokratisch-rechtsstaatliche Verhältnisse gibt, denn nur diese können die Voraussetzung dafür bilden, dass Freiheit legitimerweise so lokal wie möglich positiv ausgeübt werden kann. Mit der Komplexität dieser Argumentation wird eine Basis gelegt, die es erlaubt, sich den Entwicklungen zu stellen, die in Politik und Gesellschaft derzeit zu beobachten sind, und es erweist sich, dass die Philosophie durchaus Signifikantes zum Verständnis und zur Bewertung dieser Entwicklungen beitragen kann.

## 1.1 Macht und Herrschaft

Eine Bestimmung der normativen Prämissen legitimer Herrschaft muss damit beginnen, die *Notwendigkeit* von Herrschaft zu explizieren. Sie darf aber nicht suggerieren, dass eine Situation denkbar wäre, in der über die Existenz oder Nicht-Existenz von Macht und Herrschaft überhaupt befunden werden könnte. Viele Untersuchungen zeigen, dass die Geschichte der Menschheit immer auch eine Geschichte von Macht und Herrschaft war. Von Gesellschaften oder politischen Ordnungen, wie von Geschichte selbst könnte gar nicht in Geschichts- oder Sozialwissenschaften gespro-

chen werden, wenn nicht Handlungen, Strukturen oder Diskurse identifizierbar wären, die Einheit oder zumindest einen Zusammenhang in der Divergenz einzelnen Handelns und Wahrnehmens stiften und so Grenzen der abstrakten Unendlichkeit möglichen individuell-singulären Handelns und Verhaltens setzen. Es wird aber schnell auch systematisch klar, dass die Möglichkeit, übergreifende Einheiten im Handeln und Wahrnehmen auszumachen, d.h. die Tatsache, dass menschliches Leben mit Macht und Herrschaft einhergehen, keine bloß kontingente Koinzidenz ist. Das Bestehen von Macht und Herrschaft und die Reaktion auf sie sind wesentliche Faktoren im Erzeugen von Handlungskompetenz und konkreten Optionen und darüber vermittelt auch der sozio-historischen Entwicklung. Der Erfolg vieler Handlungen setzt voraus (was auch bedeutet, dass Handelnde bereits in der Konstitution ihrer Handlungen darauf bezogen sein müssen), dass in entsprechenden Situationen ein gemeinsames semantisches und normatives Verständnis der Beteiligten und Betroffenen,<sup>2</sup> das nur in Ausnahmefällen im Handlungsvollzug selbst von den Akteuren (möglicherweise noch konsensuell) erzeugt werden kann (Niederberger 2007a: 107-226), oder eine äquivalente „objektive“ Struktur des Handlungskontextes besteht (Bourdieu 1980: 87-109; Giddens 1995: 185-198). Denn die Handlungen als solche sind oft kein hinreichender Grund für ihren Erfolg, nämlich dann, wenn durch die Handlungen andere Handelnde zu Anschlusshandlungen oder

---

<sup>2</sup> Die Dopplung in „Beteiligte“ und „Betroffene“ weist auf die Schwierigkeit im Deutschen hin, dass keine Bezeichnung für Handelnde existiert, die zugleich deren Aktivität und deren Unterworfenheit unter Ermöglichungsbedingungen für ihr Handeln gerecht wird. In der Folge ist zumeist von „Betroffenen“ die Rede, was möglicherweise, auch wenn es um die „Teilhabe der Betroffenen“ ergänzt wird, zu stark die Passivität unterstreicht, von der nicht notwendig an allen Stellen auszugehen ist. In der anglo-amerikanischen Diskussion werden für ähnliche Bestimmungen eines Oszillierens zwischen Aktivität und Passivität im politischen Handeln und seiner Bedingung durch Institutionen etc. unterdessen teilweise der ökonomische Ausdruck „stakeholder“ bzw. in der politischen Theorie derjenige der „stakeholder-democracy“ genutzt, die eher das aktive Moment des Interesses an einer Institution betonen, die das Handeln ermöglicht (und dabei z.T. die passive Seite vernachlässigen, vgl. dazu Shell 1995: 907-925).

zum Unterlassen von Handlungen angeregt werden sollen. In solchen Situationen muss die Handlung damit einhergehen, dass Anschlussserwartungen kommuniziert werden, oder es muss unterstellt werden, dass Normen oder Regeln gelten, die die Handlung zulassen und andere Handelnde verpflichten, sich in einer bestimmten Weise dazu zu verhalten. Gewöhnlich verlassen sich Handelnde (v.a. bei sozialen Handlungen im engeren Sinn, d.h. Handlungen, die soziale Kooperation als solche fortführen oder aufrecht erhalten) darauf, dass der normative Zusammenhang „objektiv“ gilt und daher nötigenfalls auch mit Zwang gegen Abweichungen erhalten wird oder sie selbst über das Vermögen verfügen, ihre Erwartungen gegenüber anderen (vermittels ihrer eigenen oder sozial gesicherter Ressourcen) durchzusetzen.<sup>3</sup> Und selbst in Situationen, in denen die Handlungsbedingungen in kommunikativen Verfahren geklärt werden, greifen Handelnde zu meist auf semantische und soziale Ressourcen zurück, die in der aktuellen Klärung nicht selbst thematisch werden. Macht und Herrschaft bringen somit eine relationale Sozialstruktur zum Ausdruck, die als wesentliche Ermöglichungsbedingung für die Konstitution sowie den Erfolg oder Misserfolg der Handlungen von Einzelnen und Kollektiven den Handelnden selbst ganz oder teilweise entzogen ist bzw. durch jeweiliges Handeln und Verhalten anderer entzogen wird oder werden kann. Die Asymmetrie, die die Begriffe Macht und Herrschaft unumgänglich implizieren, liegt dementsprechend zunächst und vor jeder weiteren Konkretisierung in einzelnen Formen der „Macht-“ oder „Herrschaftsausübung“ und deren normativer Bestimmung in diesem *Entzugscha-*

---

<sup>3</sup> Dieses „Verlassen“ ist nicht voluntaristisch zu verstehen, d.h. es kommt (zumindest zunächst) nicht die webersche Machtdefinition zur Anwendung, laut der Macht dann besteht, wenn es die „Möglichkeit [gibt], den eigenen Willen dem Verhalten anderer aufzuzwingen“ (Weber 1980: 542, Kursivierung A.N.). Das „Verlassen“ besagt vielmehr, dass Handelnde unproblematisch davon ausgehen, dass ein normativer Zusammenhang „objektiv“ besteht oder notfalls (von einem relevanten Teil von dessen Mitgliedern) etabliert wird. Es beschreibt solcherart analog zu „natürlichen“ Voraussetzungen soziale Gegebenheiten, die nicht aktiv erzeugt werden müssen, sondern als eine Art „zweiter Natur“ wahrgenommen werden.

*rakter von Handlungsbedingungen.<sup>4</sup> Macht und Herrschaft bestehen also dann, wenn nicht jeder, der von einer Struktur oder anderen Handlungsvorgaben betroffen oder durch sie eingeschränkt ist, gleichermaßen auf sie oder ihre Konstitution zugreifen kann.*

Dabei ist dieses Bestehen von Macht und Herrschaft nicht von besonderen Absichten, einem „Willen zur Macht“ also, und schon gar nicht vom „Wesen des Menschen“ abhängig (Mann 1990: 19-22). Sie resultieren vielmehr notwendig daraus, dass Menschen (im Entwickeln und Verfolgen ihrer individuellen und kollektiven Pläne) aufeinander und auf ihre sozialen oder institutionellen Errungenschaften verwiesen sind und es unmöglich ist, diese Verwiesenheit in eine intentionale und von jedem Einzelnen kontrollierbare Relation zu transformieren, sie also auf die Relata oder den Willen der Handelnden zu reduzieren. Diese mangelnde Transformierbarkeit, die schon basalen Handlungskonstellationen eigen ist, in denen Traditionen, Konventionen, lokale Institutionen (Berger/Luckmann 1980: 49-98) oder etablierte Konnotationen sprachlicher Ausdrücke (Benveniste 1969: 7-13) ihre Wirkung entfalten, hat sich im Lauf der Geschichte noch zusätzlich verstärkt. Denn durch die Ausbildung und Ausdifferenzierung umfassender und weitreichender Institutionen sowie anderer Arten von strukturierten sozialen Zusammenhängen und Erwartungen wird die Menge der Faktoren, die neben den Individuen und der „ersten Natur“ auf das Handeln und Verhalten begrenzend und ermöglichend wirken, immer unüberschaubarer und immer weniger aufeinander zurückführbar (Luhmann 1984: 160).

Zugleich ist dieser Entzugscharakter der Handlungsbedingungen wiederholt Thema in sozialen Auseinandersetzungen gewesen. Der Entzug wurde nämlich oft nicht unhinterfragt hingenommen, sondern Einzelnen oder Gruppen als (intentionale) Leistung (zum je eigenen Vorteil, d.h. zur Beherrschung anderer, also als „Macht über“ [Pitkin 1972: 276-278; Dahl 1986: 46-50]) zugeschrieben und darüber problematisiert oder als Anlass begriffen zu versuchen, die Handlungsbedingungen selbst anzueignen, also den Zu-

---

<sup>4</sup> Aufgrund dieser Asymmetrie qua Entzug lässt sich Macht auch im Anschluss an den Doppelsinn des französischen Wortes „pouvoir“ als „Macht zu“ („power to“; Pitkin 1972: 276-278) nicht einfach normativ neutralisieren.

stand der „Unmündigkeit“ (Kant) zu verlassen. Wie etwa Jacques Rancière plausiblerweise argumentiert, sind politische Revolutionen häufig so zu verstehen, dass in ihnen eine gegebene „Aufteilung der sinnlichen Welt“<sup>5</sup> mit ihrer jeweiligen Zuschreibung von Positionen und sinnhaft-strukturell oder aber auch rechtlich-politisch erschlossenen Handlungsgegenständen bzw. dem unterschiedlichen Zugriff auf sie kritisiert und sogar ausgesetzt wird (Rancière 2002: 14-32). In solchen Aussetzungen kann sich ein konstitutives Moment neuer Instituierung von Handlungspositionen und -gegenständen eröffnen, das jedoch nicht perpetuierbar ist, sondern wiederum zu einer „Aufteilung“ führt, die neuerlich kritisiert werden kann, wenn sie als beherrschend wahrgenommen wird (Rancière 2002: 33-54). Rancière veranschaulicht somit, wie der revolutionäre Prozess als Übergang von einem „Reich der Notwendigkeit“ in ein „Reich der Freiheit“ gesehen werden kann, den die hegel-marxistische Tradition immer gefordert hat (Marx 1964: 828; zur Kritik am Motiv Niederberger/Schink 2004: 47-49). Er hält jedoch zugleich fest, dass die „Freiheit“ nicht mehr als ein Moment ist und der Übergang daher nie zum Abschluss kommen kann. Die Beschreibung der Entzogenheit von Handlungsbedingungen als eines Verhältnisses von Macht und Herrschaft erlaubt es somit zu verstehen, dass und warum die Zurückweisung bloßen Bestimmtwerdens durch Gegebenheiten ein wesentlicher Faktor für sozio-historische Entwicklungen ist.

Macht und Herrschaft sind also für die Erzeugung von Handlungskompetenz und -gegenständen sowie für bestimmte Arten sozialen und politischen Wandels unverzichtbar. Dies allein rechtfertigt aber noch nicht die Ausgangsthese, dass die philosophische Begründung der Legitimität von Herrschaft nicht auf eine Situation referieren sollte, in der dieses „Unverzichtbare“ allererst etabliert wird. Denn selbst wenn die Existenz von Macht und Herrschaft nicht sinnvoll zu bestreiten ist, so könnte doch jede einzelne Gestalt, die sie annehmen, kritisiert und auf die Bedingungen ihrer Etablierbarkeit hin befragt werden. Eine umfassende Recht-

---

<sup>5</sup> Vgl. zur „Aufteilung“ Rancière 2001: 122-125 sowie zur problematischen „Ontologisierung“ oder „Ästhetisierung“ der Handlungswelt in Ansätzen, wie demjenigen von Rancière, Niederberger 2004: 135-138.

fertigung der Ausgangsthese ergibt sich erst durch eine Differenzierung von Macht und Herrschaft und die daran anschließende Explikation der Weise, in der Herrschaft (notwendig) auf Macht bezogen ist. Trotz der problematischen voluntaristischen und insgesamt subjektphilosophischen Prämissen in der Bestimmung von Macht und Herrschaft bei Max Weber weist sein Unterscheidungsvorschlag in die richtige Richtung: Er differenziert Macht und Herrschaft danach, ob jemand aufgrund sozialer Gegebenheiten bzw. aktueller Bedürfnisse und einer korrespondierenden Ressourcenverteilung dem anderen ein bestimmtes Verhalten aufzwingen kann (*Macht*) oder ob jemand qua Organisation oder Struktur den anderen durch (explizite) Anweisungen (bzw. Befehle) zum Handeln bzw. dessen Unterlassung zu nötigen vermag (*Herrschaft*) (Weber 1980: 542-544). Macht im engeren Sinn (im weiteren Sinn ist auch Herrschaft für Weber Macht) ist also ein „naturwüchsiges“ Phänomen. Es stellt sich dadurch ein, dass Handelnde unterschiedlich direkten Zugang zu unterschiedlichen Ressourcen haben (wobei dies sowohl äußere Gegenstände als auch Handlungen anderer oder kognitive Kompetenzen bzw. Einsichten sein können) und sie zugleich auf die Interaktion oder Kooperation mit anderen angewiesen sind, um ihre Ziele zu erreichen oder Bedürfnisse zu befriedigen. Selbst wenn der Interaktionspartner dabei seinen Zugriff auf Ressourcen nicht unmittelbar dazu nutzt, bestimmte Handlungen zu erzwingen, so bleibt die Relation dennoch eine der Macht, da derjenige, der auf die Ressourcen angewiesen ist, sein Handeln nicht unmittelbar auf sie richten kann, sondern den anderen mit seinen Optionen mitberücksichtigen muss. Zumindest diese Berücksichtigung unterliegt nicht seiner Willkür und wird ihm folglich „aufgezwungen“. Macht ist daher eine Relation, die sich unmittelbar aus den Relata und ihrer „Ausstattung“ oder „Bedürftigkeit“ ergibt. *Herrschaft und Herrschaftsansprüche müssen demgegenüber als Versuch oder Leistung begriffen werden, dieses unmittelbare Machtverhältnis (mit seinen expliziten oder impliziten Zwängen) in eine (zumindest für einen oder einige) kontrollierte und transparente Form zu bringen, die Relation also von ihrer unmittelbaren Bestimmung durch die Relata abzulösen.* Dabei kann es sich um die Verstetigung eines bestehenden Machtverhältnisses, um die Kontrolle bzw.

Umwandlung eines solchen Verhältnisses oder um die Schaffung eines neuen Verhältnisses handeln. In diesem Sinn erzeugt die (historische) Begründung von Herrschaft diese zwar allererst, ihr liegen aber oft schon Machtverhältnisse voraus, deren Ursprünge sich nicht ebensolchen Begründungen verdanken – und selbst dann, wenn tatsächlich ein „neues“ Verhältnis etabliert wird, muss sich dieses in ein Verhältnis zu bestehenden Machtverhältnissen (und seien es nur solche differenter unmittelbarer Vermögen) setzen (können), um seinem Anspruch gerecht zu werden. Von einem Machtverhältnis ist zu reden, sobald zwei Menschen aufeinander treffen, womit der Begründung von Herrschaft die Existenz von Macht im engeren Sinn vorausgeht. Herrschaft ist zwar insofern etwas Neues, als es in ihr um die *Perpetuierung* bzw. *Kontrolle* von Handlungsverhältnissen geht, sie setzt sich dabei aber an die Stelle von Machtverhältnissen, weshalb sie nur behaupten kann, „Herrschaft“ zu sein, wenn sie sich gegen alternative Machtverhältnisse zu behaupten, also in der Perspektive dieser Verhältnisse selbst als „Macht“ zu agieren vermag.

Bleibt man in der Terminologie Webers, dann unterscheiden sich Herrschaft und Macht im engeren Sinn also der *Form* des „Zwangsverhältnisses“ nach, aber nicht nach dem *Bestehen* des „Zwangsverhältnisses“ selbst. Die Einrichtung von Macht (im weiteren Sinn) kann damit überhaupt keine Wahloption sein, vor der die Menschheit jemals gestanden hätte. Die Abwesenheit von Herrschaft bedeutet notwendig die Anwesenheit von Macht (in ihrer engen und weiten Bedeutung), so dass die Philosophie sich allein mit der Frage beschäftigen kann, ob und wenn ja, warum es notwendig ist, Herrschaft an die Stelle von Macht im engeren Sinn treten zu lassen bzw. Herrschaftsverhältnisse als Faktor in der Gesamtheit von Machtverhältnissen zu etablieren. Eine Antwort auf die so präzierte und eingeschränkte Frage scheint nach den vorhergehenden Ausführungen bereits nahe zu liegen: Bloße Machtverhältnisse bedeuten Willkürlichkeit von Zwang bzw. von Asymmetrie oder (relativer) Entzogenheit der Handlungsbedingungen, während die Einrichtung von Herrschaft verspricht, dass die Verhältnisse transparent, kontrollierbar oder sogar Gegenstand gemeinsamer Beratungen und Entscheidungen, die Bedingungen al-

so auf „höherer“ Ebene und zumindest für bestimmte Bereiche angeeignet werden können.<sup>6</sup> So führt z.B. der neuzeitliche Kontraktualismus den Naturzustand (Hobbes oder Locke) bzw. den „privatrechtlichen“ Zustand (Kant) darüber ein, dass in ihm (Rechts-)Ansprüche nur provisorisch, d.h. in dem Maß geltend gemacht werden können, in dem die den Anspruch erhebende Person ihn faktisch durchzusetzen vermag.<sup>7</sup> An die Stelle der kontingenten oder „natürlichen“ Verteilung der Möglichkeiten, den Anspruch durchzusetzen, soll eine politische Ordnung treten, die aus der „volonté générale“ (Rousseau) oder dem „vereinigten Willen“ aller (Kant) hervorgeht und eventuell sogar in demokratischen Verfahren dauerhaft an diese gebunden wird. In der Form einer verfassten politischen Einheit sollen derart die bloßen Machtverhältnisse in Rechtsverhältnisse transformiert werden, die einerseits allen Grundrechte zuweisen, die basale Freiheitsräume schützen oder gerecht verteilen, und andererseits Gegenstand öffentlicher Setzung, Kontrolle und Durchsetzung sind oder zumindest sein könnten. Herrschaft ist notwendig, da nur sie bloße Macht durch eine explizite und kontrollierbare Ordnung zu ersetzen vermag, und sie wird legitim, wenn sie mit Zustimmung aller ge- oder begründet wird und deshalb nicht mehr von kontingenten Vermögen oder partikularen Interessen der Einzelnen abhängig ist, son-

---

<sup>6</sup> Der Option, der Legitimität von *Herrschaftslosigkeit* nachzugehen, also darauf zu setzen, dass sich unter Machtverhältnissen im engeren Sinn durchsetzt, was normativ oder anthropologisch wünschbar ist bzw. nicht in seiner Produktivität gehemmt werden sollte, wird hier nicht weiter nachgegangen. Ansätze dazu bieten Spinoza 1994 und unter Bezug darauf Negri 1982 oder Deleuze 1988.

<sup>7</sup> Mit dieser Darstellung des „Naturzustands“ wird auch klar, dass die entsprechenden Autoren (mit der Ausnahme von Rousseau 1997), den Naturzustand nicht als erstes, eventuell optionales Aufeinandertreffen von Menschen charakterisieren, sondern durch die Weise, in der Ansprüche gegenüber anderen geltend gemacht werden können. Damit muss keines der Modelle begründen, dass Interaktion notwendig ist, und der „Naturzustand“ muss, wie etwa Kant festhält, auch nichts „Natürliches“ haben, sondern er kann durchaus als „gesellschaftlicher“ Zustand mit entsprechenden Institutionen und geschaffenen Körperschaften gedacht werden (Kant 1977a: 423). Dies gilt bis zu Rawls, bei dem die Begründungsfiktion des „Urzustands“ erst angesichts unumgänglicher Kooperation und der relativen Abgeschlossenheit einer gesellschaftlich-territorialen Einheit zur Anwendung kommen kann (Rawls 1998: 77).

dern von dem, was sich als gemeinsames Interesse bzw. vernünftige Einsicht aller rechtfertigen lässt.<sup>8</sup>

Kritiker am Kontraktualismus haben diesem – hier auf wenige Charakteristika beschränkt dargestellten (eine ausführliche Diskussion des Kontraktualismus und seiner normativen Ansprüche folgt weiter unten in den Kapiteln 2.3 und 3.2) – Theorieansatz zu Recht vorgeworfen, häufig die Notwendigkeit von Herrschaft zu schnell über die Bedingungen legitimer Generierung von Prinzipien, die Handlungsräume bestimmen sollten, zu begründen und derart die Schwierigkeiten zu vernachlässigen, auf die der Machtbegriff hinweist. In der präsentierten Fassung suggeriert der Kontraktualismus nämlich, dass Herrschaftsverhältnisse denkbar wären, die – zumindest in den relevanten Hinsichten – allein durch die Zustimmung aller (als Weise und Instanz der Setzung der Relationen), also durch ein geltungstheoretisches Legitimitätskriterium begründet werden, womit die Problematisierung der Tatsache überflüssig würde, dass Handlungsbedingungen entzogen oder vorgegeben sind. Eine solche Engführung der Begründungen der Notwendigkeit *und* der Legitimität von Herrschaft hätte somit zur Folge, dass nachgewiesen würde, dass Asymmetrien, die weiter be-

---

<sup>8</sup> Eine prägnante Zusammenführung des Legitimitätskriteriums der Zustimmung aller („vereinigender Wille“), des Rechts als der Form und des Mediums der Zustimmung sowie des Staates in seiner Wirkung nach Innen als einer bloßen Realisierung gemeinsam gesatzten Rechts – einhergehend mit der Einsicht, dass der Staat in seinem Außenverhältnis zunächst einen bloßen Machtfaktor konstituiert – bieten die ersten drei Sätze zu Beginn des Abschnitts zum *Öffentlichen Recht* in Kants *Metaphysik der Sitten*: „Der Inbegriff der Gesetze, die einer allgemeinen Bekanntmachung bedürfen, um einen rechtlichen Zustand hervorzubringen, ist das *öffentliche* Recht. – Dieses ist also ein System von Gesetzen für ein Volk, d.i. eine Menge von Menschen, oder für eine Menge von Völkern, die, im wechselseitigen Einflusse gegen einander stehend, des rechtlichen Zustandes unter einem sie vereinigenden Willen, einer *Verfassung* (constitution) bedürfen, um dessen, was Rechtens ist, theilhaftig zu werden. – Dieser Zustand der einzelnen im Volke, in Verhältnis untereinander, heißt der *bürgerliche* (status civilis), und das Ganze derselben, in Beziehung auf seine eigene [sic!] Glieder, der *Staat* (civitas), welcher, seiner Form wegen, als verbunden durch das gemeinsame Interesse aller, im rechtlichen Zustande zu sein, das *gemeine Wesen* (res publica latius sic dicta) genannt wird, in Verhältnis aber auf andere Völker eine *Macht* (potentia) schlechthin heißt [...]“. Kant 1977a: 429.

stehen und sich z.B. in Polizeieinsätzen auch demokratischer Staaten finden, normativ irrelevant sind. Sie könnte aber nur dann plausibel sein, wenn drei wesentliche Bedingungen erfüllt würden: *Erstens* müsste die Herrschaft, die dem Legitimitätskriterium der Zustimmung aller entspricht, tatsächlich transparent sein und von allen Betroffenen verstanden und begründet werden können (im doppelten Sinn der Teilhabe an der diskursiv-prozeduralen Rechtsfertigung und an der faktischen Etablierung der Herrschaft durch die [mögliche] Übernahme von Ämtern und Mandaten in den verschiedenen Instanzen). *Zweitens* müsste es der Herrschaft möglich sein, vollständig an die Stelle der Machtverhältnisse zu treten, die sie zu ersetzen beansprucht, und/oder überzeugend die Machtverhältnisse zu begrenzen oder zu kontrollieren, die sie nicht ersetzen kann, auf deren bloß kontingente Gestalt sie aber einwirken soll. Und *drittens* schließlich müsste grundsätzlich ausgeschlossen werden können, dass die Herrschaft selbst zu einem mehr oder minder bloßen Machtverhältnis im engeren Sinn wird. Die erste Bedingung erfordert wiederum, dass die Gesamtheit der möglichen bzw. angezielten Relationen zwischen Handelnden als Gesamtheit und im Detail thematisiert und strukturiert werden kann und dabei alle Betroffenen einbezogen werden können. Es wird also die Möglichkeit der kognitiven und prozeduralen Erfassung und Bearbeitung von komplexen Sozialverhältnissen sowie diejenige der Inklusion und Berücksichtigung von Personen mit heterogenen Interessen und Bedürfnissen erwartet (1.2). Die zweite Bedingung formuliert die Voraussetzung, dass Herrschaftsverhältnisse tatsächlich ihren Grund allein in sich selbst haben können und nicht doch (möglicherweise vermittelt) von Machtverhältnissen im engeren Sinn abhängig sind, auf deren Existenz sie keinen oder nur beschränkten Einfluss haben. Zudem expliziert diese Bedingung eine notwendige Äquivalenz von Herrschaft und Macht, denn erstere muss in der Reichweite, die sie beansprucht, die handlungsermöglichenden Funktionen der Machtverhältnisse übernehmen bzw. realisieren können, und sie muss in der Lage sein, ihre Geltung gegen konkurrierende Machtverhältnisse durchzusetzen. Letztlich steckt hierin auch die Frage, ob es Herrschaft streng genommen eigentlich gibt (1.3). Die dritte Bedingung schließlich be-

zieht sich auf das Verhältnis der „allgemeinen Zustimmung“ zu den Instanzen, die es der Herrschaft erlauben, Macht im engeren Sinn zu substituieren, also auf das Verhältnis dessen, was die erste und die zweite Bedingung erfüllt. Herrschaft wäre nämlich nur dann der Kontingenz von Macht im engen Sinn absolut entgegengesetzt, wenn definitiv ausgeschlossen werden könnte, dass die Instanzen der Herrschaftsausübung selbst zu einem Relatum in einer Machtrelation werden könnten, ohne dass diese Relation selbst wieder in der erwarteten Weise eines Herrschaftsverhältnisses kontrollierbar wäre (1.4).

## 1.2 Die erste Bedingung legitimer Herrschaft: Normsetzung, Normanwendung und die Aufnahme des Handlungskontextes

Ein reiner Kontraktualismus hat – selbst wenn man von den normativen und prozeduralen Details absieht, die weiter unten thematisiert werden und Gerechtigkeit oder allgemeiner die Zustimmung aller als entscheidendes Legitimitätskriterium begründen – bei allen drei Bedingungen Schwierigkeiten nachzuweisen, dass sie allein auf der Basis der Argumente, die bisher genannt wurden, notwendig erfüllt werden. So zeigt sich bei einer Untersuchung der ersten Bedingung, dass explizite Begründungen und Rechtfertigungen von Normen (d.h. von Rechtsnormen, moralischen Normen, bloß konventionellen Regeln etc.), die Relationen zwischen Handelnden etablieren sollen, die realen Ausprägungen dieser Relationen aus prinzipiellen Gründen nicht hinreichend determinieren können. Entsprechende Begründungen können nur in beständiger „Kommunikation“ mit den jeweiligen Ausprägungen, d.h. durch Informationsaufnahme und die Modellierung möglicher Entwicklungen unter verschiedenen Prämissen, sowie in selbst-reflexiver Korrektur annähernd adäquat die Normen auf die Erfordernisse der sozialen Handlungszusammenhänge beziehen. Sozialwissenschaftliche Studien zur (z.B. staatlichen) „Steuerung“ sozialer Kontexte zeigen, dass Steuerungen in den meisten Fällen nur eine zeitlich beschränkte oder rahmende Bedeutung in der Ausgestaltung der Kontexte haben (Mayntz 1996; Lange 2002).

Diese „Schwäche“ von Steuerungen hat v.a. für die Einschätzung der zweiten Bedingung große Bedeutung, insofern sie darauf verweist, dass Normen, denen Handelnde nicht ohnehin schon folgen, nur unter hohem Aufwand in allen Fällen erzwungen werden können. Da die „Steuerungsschwäche“ aber darüber hinaus auf das komplizierte Verhältnis zwischen den Voraussetzungen für eine faktische Normenbefolgung bzw. -durchsetzung und den kognitiven und diskursiven Möglichkeiten<sup>9</sup> einer Bearbeitung oder Erzeugung der Normen aufmerksam macht, wirft sie auch hinsichtlich der ersten Bedingung Probleme auf. Explizite und explizierte Normen selbst sind nicht nur kein hinreichender Grund für ihre Befolgung, sondern sie taugen – zumindest in der Art, in der sie allein kognitiv-diskursiv verhandel- und erzeugbar sind – auch nur bedingt als Instrument der Strukturierung und Kontrolle von Kontexten. Explizite Normensetzungsprozesse erfordern eine gewisse Abstraktheit und damit einhergehend Einfachheit der Normen bzw. der normierten Situationen, da nur unter dieser Voraussetzung sinnvoll diskursiv und im Austausch von Gründen über (mögliche) Geltungsansprüche befunden werden kann und Akteure, seien es einzelne Handelnde oder Institutionen, durch sie angeleitet werden können. Derart abstrakte und einfache Normen müssen dann aber entweder von Handelnden selbst auf ihre Situation bezogen werden, mit der eventuellen Folge, dass es zu eigentümlichen Aneignungen kommt, die tendenziell im Widerspruch zur Norm bzw. anderen Applikationsmöglichkeiten stehen,<sup>10</sup> oder es muss Instanzen geben, die notfalls über die „Auslegung“ bzw.

---

<sup>9</sup> Die Qualifikation der Normenerzeugung oder -kontrolle als „kognitiv“ und „diskursiv“ erhebt keine Rationalitätstheoretischen oder ethischen Ansprüche an die Erzeugung oder Kontrolle. Es soll damit lediglich gesagt sein, dass die Normen sich weder einfach an faktischen Regularitäten ablesen lassen, noch auf einem idiosynkratisch-autoritativen Urteilsakt darüber beruhen, was in einer Situation zu tun ist. Stattdessen müssen sie in dem Sinn „Gemeingut“ sein können, dass sie Teil des gemeinsamen sprachlichen Austauschs werden können und von allen in ihrem Gehalt hinreichend ähnlich verstehbar sind.

<sup>10</sup> Vgl. zu den Schwierigkeiten einer subsumtionslogischen Konzeption des Verhältnisses von Normen und ihrer Anwendung und zu einer daraus folgenden Unverzichtbarkeit der relativen Eigenständigkeit von „Klugheit“ (Aristoteles) oder „Urteilkraft“ (Kant) u.a. Bayertz 1991: 14-16.

„Anwendbarkeit“ der Normen im Einzelfall befinden und diese „Auslegung“ auch durchsetzen, wiederum mit der Schwierigkeit, diese Auslegung oder Anwendung selbst zu normieren.<sup>11</sup>

Schon diese Abstraktheit und Einfachheit von Normen, die diskursiv erzeugbar sind, stellt eine wesentliche Einschränkung für die mögliche Wirkung kollektiver Abstimmungen oder Normengenerierungen bzw. zumindest eine Herausforderung für die Präzisierung der Verfahren dar, in denen qua Zustimmung kollektiv verbindliche Normen erzeugt werden sollen. Noch gravierender ist aber die Schwierigkeit, soziale Kontexte in der Normensetzung oder -revision adäquat zu erfassen, was eine weitere entscheidende Bedingung für das Wirken von Normen ist. Normensetzungsprozesse stehen vor zwei Optionen: Sie können entweder regelnd in bestehende Verhältnisse eingreifen oder die Konstitution eines Handlungskontextes überhaupt anzielen.<sup>12</sup> Wird die erste Option eines regelnden Eingriffs gewählt, dann ist es unerlässlich, die geltenden Verhältnisse möglichst angemessen zu erkennen, um zu verstehen, was regelungsbedürftig oder gerade nicht zu regeln ist und welche Konsequenzen jeweilige Normierungen haben. Dies setzt voraus, dass die Beteiligten nicht nur Maßstäbe für Normenbegründungen überhaupt haben, sondern sie müssen auch über geteilte Weisen der Beschreibung relevanter Handlungszusammenhänge und Kriterien für die Richtigkeit der Beschreibungen verfügen. In Normensetzungsprozessen werden aber – selbst oder gerade in den hochinstitutionalisierten Verfahren moderner Staaten – keine sozialwissenschaftlichen Studien betrieben, so dass außerhalb des eigenen, performativen „Wissens“, über das Beteiligte eventuell qua eigener Involviertheit in den Zusammenhängen verfügen, zunächst unklar bleibt, wie das notwendige Wissen in die Prozesse hineinkommt. Selbst wenn die Einschätzungen darüber auseinandergehen, ob es sich um ein prinzipielles und daher unbe-

---

<sup>11</sup> Vgl. zu den Problemen dieser sekundären Normierung bzw. der Umsetzung von allgemeinen Normen in konkrete handlungsleitende Regeln etwa in Gerichtsverfahren Günther 1988: 335-353.

<sup>12</sup> Diese Unterscheidung geht auf die Differenz zwischen regulativen und konstitutiven Regeln zurück, die John Searle im Anschluss an Ludwig Wittgenstein herausgestellt hat, vgl. dazu Searle 1971: 54-60.

hebbares Problem handelt (Luhmann 1988a: 337f.) oder wir es dabei mit falschen Modellierungen zu tun haben, die durch eine wissenschaftlichere Gestalt von Legislativen und Exekutiven verändert werden können (Scharpf 1989: 17f.), so bleibt doch eine Schwierigkeit, die in den bisherigen Entwicklungen staatlicher und nicht-staatlicher Normierung und Regulation noch nicht befriedigend gelöst wurde.

Aber auch im Fall der Konstitution eines Handlungskontextes kann die Normensetzung nicht schlicht konstruktivistisch verfahren und davon ausgehen, dass die gewünschte Wirklichkeit aus der Geltung der Normen geradezu emergiert. Bei der Konstitution von Kontexten, die so zuvor nicht existiert haben, was sicherlich seltener vorkommt als regelnde Eingriffe, spielen Faktoren, wie allgemeine und besondere Vermögen der Handelnden, der Zugang der Handelnden zum neuen Kontext oder die Einordnung desselben in bereits bestehende Kontexte ebenfalls eine wichtige Rolle. So mögen hier zwar die Schwierigkeiten, ein adäquates Verständnis der Handlungskontexte zu gewinnen, geringer als bei regelnden Eingriffen sein, sie verschwinden aber nicht vollends. Zudem unterliegen auch konstituierte Kontexte eigenen Dynamiken, so dass jede konstitutive Normierung eine spätere regelnde Normierung für den Fall vorsehen muss, dass es zu Konflikten innerhalb des Kontextes kommt, die auf differenten Auslegungen und Weiterentwicklungen der grundlegenden Normen beruhen. Die gängige Analogie zu Spielen, bei denen konstitutive Normen tatsächlich hinreichend zur Bestimmung ihrer Durchführung sind, eignet sich nur selten, reale Handlungsverhältnisse zu erörtern.

Hinsichtlich der ersten Bedingung ist also festzuhalten, dass ein „reines“ Verfahren der Begründung von Normen, wie es teilweise in Metaethiken entworfen wird und wie es in der Skizze des Kontraktualismus auch für diesen als Perspektive behauptet wurde, für die Bestimmung der Normen, die Herrschaft konstituieren und durch sie um- bzw. durchgesetzt werden sollen, nicht hinreichend ist. Spätestens über den Bezug der Normensetzung auf die faktischen Anwendungskontexte, der aufgrund der Ausrichtung der Normen auf die Regulierung oder Konstitution dieser Kontexte notwendig ist, kommen Faktoren ins Spiel, die (vorerst)

nicht selbst im Modus „reiner“, von allen geteilter Begründung gerechtfertigt werden können (vgl. zur methodologischen Problematisierung der politischen Philosophie als „angewandter Moralphilosophie“ auch Gosepath 2004: 18-25). Es ist nicht auszuschließen, dass Zustimmungen zu Einzelnormen auf fehlerhaften oder inadäquaten Situationsbeschreibungen beruhen oder Normen bei ihrer Anwendung derart modifiziert werden müssen, dass nicht mehr ersichtlich ist, ob dies noch die Normen sind, denen ursprünglich zugestimmt wurde oder deren Geltung auf der Basis geteilter Prinzipien berechtigterweise angenommen werden konnte. *Von einer Theorie, die die Notwendigkeit von Herrschaft gemeinsam mit den geltungstheoretischen Bedingungen für Legitimität begründen will, muss also* – neben der weiterhin offenen Frage nach den Grundlagen, die es erlauben, die „Zustimmung aller“ überhaupt zu konzipieren – *erwartet werden, dass sie nachvollziehbare Verfahren angibt, in denen Kriterien für die Identifizierung, Beschreibung und systematische Charakterisierung relevanter Handlungskontexte entwickelt, getestet und kritisiert werden können, und dass sie zudem expliziert, wie der Abstand zwischen der Ebene, auf der abstrakte, allgemeine und eventuell universelle normative Prinzipien geklärt werden, und derjenigen ihrer „Anwendungsbedingungen“ überbrückt wird.* Dabei muss der Ausdruck „Anwendungsbedingungen“ in Anführungszeichen stehen, da dies, wie die genannte Aufteilung der Ebenen in solche der Prinzipien und der Anwendung insgesamt, schon eine selbst rechtfertigungsbedürftige Weise bietet, den Abstand zu überbrücken.

### 1.3 Die zweite Bedingung legitimer Herrschaft: Herrschaft an der Stelle der Macht

Die Untersuchung der Voraussetzungen, unter denen die erste Bedingung erfüllt wird, führen also dazu, dass von einer Begründung der Legitimität und Notwendigkeit von Herrschaft eine Präzisierung des Legitimitätskriteriums hinsichtlich der genauen handlungsleitenden und -steuernden Aufgabe der Prozesse und Instanzen zu erwarten ist, die Legitimität verbürgen sollen. Sie verbleibt somit letztlich im Rahmen der Klärung dessen, was es überhaupt als normativ wünschenswert erscheinen lässt, eine *Alternative* zur

Macht im engeren Sinn einzuführen. Die Erfüllung der zweiten Bedingung wirft demgegenüber die Frage auf, welche Voraussetzungen eine solche Alternative zur Macht erfüllen muss, damit sie in der Tat eine Alternative zur *Macht* sein kann. Im Anschluss an Weber wurde Herrschaft dadurch charakterisiert, dass in ihr das jeweilige Verhältnis zwischen Handelnden in gewissem Maß unabhängig von letzteren ist. Ihre Optionen bzw. die Erwartungen an das Verhalten anderer, von deren Erfüllung Handelnde sicher ausgehen können, dürfen sich somit nicht der Kontingenz einer Ressourcen- oder Bedürfnisverteilung verdanken, sondern sie müssen auf eine Setzung und Durchsetzung der entsprechenden Relation zurückgehen. Von der Herrschaft eines Offiziers gegenüber einem einfachen Soldaten ist nicht deshalb zu reden, weil ersterer über eine stärkere Waffe verfügt oder zweiterer durch einen masochistischen autoritären Charakter gekennzeichnet ist, sondern weil es die *Struktur* des Militärs ist, dass Personen höheren Ranges niedriger stehenden Personen Befehle erteilen können und Letztere Ersteren Gehorsam schulden. Ein skeptischer Vorbehalt gegenüber der Möglichkeit von Herrschaft überhaupt könnte angesichts dieser Explikation fragen, ob dieser Verweis auf eine „Struktur“ nicht verdeckt, dass faktisch auch das Militär nur ein Machtverhältnis im engeren Sinn ist. Denn es könnte sein, dass es sich allein dadurch von „einfachen“ Machtverhältnissen abhebt, dass es sich einer komplexen Konstellation von Ressourcen und Bedürfnissen verdankt, in der nicht nur zwei Personen miteinander konfrontiert sind, sondern ein Geflecht von Personen besteht, die durch Ressourcen und Bedürfnisse aneinander gebunden sind, und das Geflecht als solches die vermeintliche „Struktur“ einer Befehls- und Gehorsamshierarchie trägt. Wenn ein solches Verhältnis folglich als Herrschaftsverhältnis beschreibbar sei, so der Vorbehalt, dann weniger aufgrund eines speziellen Setzungs- und Erhaltungsmodus der handlungsermöglichenden und -begrenzenden Relationen, sondern vielmehr aufgrund der besonderen Dauer und Stabilität einer kontingenten Konstellation.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Diese These findet sich, bei allen Differenzen in der Bestimmung von Macht, z.B. in den Studien zur „Gouvernementalität“, die Foucault in den siebziger Jahren begonnen hat und die Sozialwissenschaften in den letzten Jahren aufge-

Soll der Zweifel an der Differenz von Herrschaft und Macht ausgeräumt werden, dann kann von einem Herrschaftsverhältnis nur unter der Voraussetzung die Rede sein, dass die Ressourcen, die die Relationen etablieren, kontrollieren und aufrecht erhalten, die einen Kontext konstituieren oder regeln, (zumindest der direkten Verfüg- und Einsetzbarkeit nach) nicht mit den Ressourcen der beteiligten Handelnden identisch sind. Zugleich dürfen diese Ressourcen aber nicht einfach einem dritten Handelnden mit eigenen „Interessen“ an den Relationen zukommen, sondern sie müssen allein oder wenigstens primär an das Ziel geknüpft sein, die Relationen zu etablieren, zu kontrollieren und aufrecht zu erhalten. Denn wäre derjenige, der sie etabliert etc., selbst an Ressourcen anderer Handelnder bzw. einer Konstellation zwischen ihnen interessiert, die ihm einen Vorteil im Zugriff auf ihre oder andere Ressourcen bietet, dann würde jedes Machtverhältnis mit mehr als zwei Polen zu einem Herrschaftsverhältnis, womit es wiederum keine signifikante Differenz zwischen Macht und Herrschaft gäbe. So sieht Weber etwa ein bloßes Machtverhältnis zwischen einer Bank und einem kreditsuchenden Unternehmen, wenn die Bank dem Unternehmen ihren Willen aufzwingen kann, da sie über Geld verfügt und das Unternehmen desselben bedarf. Dieses Verhältnis wird unter der Bedingung in ein Herrschaftsverhältnis transformiert, dass sich das Unternehmen eine Form gibt, die u.a. einen Aufsichtsrat mit einer Kontroll- und Weisungsbefugnis gegenüber dem Vorstand des Unternehmens vorsieht, und die Bank in diesen Aufsichtsrat aufgenommen wird (Weber 1980: 543). Das Herrschaftsverhältnis besteht in der Form, die die Beziehung zwischen dem Aufsichtsrat und dem Vorstand des Unternehmens annimmt, und die Bank kann nun insofern in dem und auf das Unternehmen in verstetigter Weise „Macht“ ausüben, als sie Mitglied des Aufsichtsrates ist. Zugleich ist diese „Machtausübung“ nicht mehr (oder zumindest nicht mehr direkt) von den eigenen Ressourcen der Bank abhängig (weshalb „Macht“ in An-

---

griffen haben. Die Gouvernamentalität soll dabei einen Machtzustand charakterisieren, in dem Handelnde sich selbst und sich wechselseitig auf bestimmte Praktiken verpflichten, so dass direkte Herrschaftstechniken zunehmend verzichtbar werden (Foucault 2000; Lemke/Krasmann/Bröckling 2000: 25-32).

führungszeichen steht), sondern davon, dass es eine Instanz gibt, die notfalls den Vorstand zwingt, sich der Kontrolle des Aufsichtsrates zu unterwerfen.<sup>14</sup> Herrschaft tritt also nur dann an die Stelle von Macht, wenn es eine Einrichtung gibt, die über genügend Ressourcen verfügt, eine Relation zwischen Handelnden zu etablieren, zu kontrollieren oder aufrechtzuerhalten, und dabei kein anderes Ziel verfolgt, als das Etablieren, Kontrollieren oder Aufrechterhalten dieser Relation. Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, wenn Weber anmerkt: „Jede Herrschaft äußert sich und funktioniert als Verwaltung.“ (Weber 1980: 545) Dies besagt nicht, dass ein Herrschaftsverhältnis ein Machtverhältnis ist, an dem (notwendig) eine „Verwaltung“ beteiligt ist, und auch nicht, dass Herrschaft keine Asymmetrien oder anderen normativen Schwierigkeiten, wie etwa Ungleichheit derjenigen, die der Herrschaft unterworfen sind bzw. sie ausüben, oder die Verfolgung fragwürdiger Ziele, beinhaltet, weil sie „nur“ Verwaltung ist. Herrschaft „äußert sich“ und „funktioniert“ insofern als Verwaltung, als es einer Instanz bedarf, die allein die Relationen „verwaltet“ – über Art und Gestalt der Verwaltung und eine entsprechende Rechtfertigungsbedürftigkeit ist damit noch nichts gesagt.

Eine solche Bestimmung von Herrschaft schließt ohne Zweifel verschiedene historische Formen, die politische oder soziale Steuerung und Kontrolle angenommen hat, von dieser Bezeichnung aus. Insbesondere in der Rede von „Gewaltherrschaft“ bedarf es, so man der Bestimmung folgt, einer Klärung, ob sich die „Herrschaft“ allein auf den potentiellen, willkürlichen Einsatz von Gewaltmitteln stützt (womit es sich um ein Machtverhältnis handelt) oder ob die Willkürlichkeit desjenigen, der die Gewaltmittel

---

<sup>14</sup> Diese Rekonstruktion von Webers Beispiel macht klar, dass es seine Argumentation nur bedingt stützt, denn für ihn legt es den Übergang von einem Machtverhältnis zwischen der Bank und dem Vorstand des Unternehmens zu einem Herrschaftsverhältnis zwischen ihnen dar. Richtiger müsste gesagt werden, dass beide in der zweiten Situation einem Herrschaftsverhältnis unterworfen sind, das allerdings der Bank einen wesentlichen Vorteil gegenüber dem Vorstand des Unternehmens einräumt. Herrschaft der Bank über den Vorstand würde es erst dann geben, wenn zudem gezeigt werden könnte, dass die Bank auch die Instanz ist, die über die Aufrechterhaltung und Gestalt des Verhältnisses zwischen Aufsichtsrat und Vorstand wacht.

inne hat, begrenzt ist (unter welcher Voraussetzung erst darüber nachgedacht werden kann, ob ein Herrschaftsverhältnis besteht).<sup>15</sup> Die Charakterisierung von Herrschaft dadurch, dass eine „Verwaltung“ existiert, bedeutet aber nicht, dass jede vormoderne Ordnung (mit Ausnahme eventuell des Römischen Reiches und anderer Imperien mit wesentlichen administrativen Elementen), d.h. jedes Regieren ohne staatliche Institutionen, wie sie sich v.a. in Europa seit dem Zeitalter des Absolutismus herausgebildet haben, als bloßes Machtverhältnis betrachtet werden muss. So zeigt etwa die spätmittelalterliche Diskussion über die Stellung des Kaisers als eines Amtsträgers, der funktional die Aufgabe hat, letztinstanzlich eine Gerichtsbarkeit sicherzustellen, die Streitigkeiten zwischen Fürsten zu lösen vermag, aber keine Besitzansprüche gegenüber seinem Imperium und d.h. auch hinsichtlich der Ressourcen seiner „Untertanen“ geltend machen kann (Dante 1989: 60-113; Ockham 1995: 198-225), dass der Verweis der Herrschaft auf Verwaltung nicht zu eng und konkret zu verstehen ist. Gleiches gilt für die Bedeutung von mittelalterlichen Verträgen oder Erlassen, wie etwa der *Magna Charta* mit ihrer Absicherung eines dauerhaften Verhältnisses zwischen dem englischen König und dem Rest des Adels, das durch das wechselseitige Zugeständnis von Rechten gekennzeichnet ist und worauf dann ein Gerichtswesen basiert (Berman 1991: 468-472). Der Verweis der Herrschaft auf Verwaltung bedeutet vorerst nicht mehr als die Angebarkeit einer Instanz, die eine Relation setzt und erhält, ohne selbst an dieser besonderen Relation „interessiert“ zu sein. Damit zeichnet sich aber schon ab, dass die Rechtsförmigkeit der Normen, die Handlungskontexte konstituieren oder regulieren, sowie die korrespondierenden Instanzen, wie eine Gerichtsbarkeit, ein paradigmatischer Fall für Herrschaftsverhältnisse sind.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> D.h. auch, dass in Fällen, in denen ein Verhalten direkt erzwungen wird, selbst wenn dies durch einen politischen Amtsinhaber geschieht, nicht schon von Herrschaft zu sprechen ist (wohl aber von Beherrschung, vgl. Kap. 4.3). Herrschaft setzt gemäß der vorliegenden Bestimmung die Ablösung der Normen von ihrer Durchsetzung voraus, wie im Folgenden noch stärker deutlich wird.

<sup>16</sup> Vgl. zum Zusammenhang von Herrschaft und Recht bei Weber auch Habermas 1992: 541-570.

Die „Angebarkeit einer Instanz“ ist nicht als bloßer Anspruch oder als reine Zuschreibung zu verstehen, Relationen zu „verwalten“. Denn aus einem solchen Anspruch bzw. einer Zuschreibung folgt nicht das entsprechende faktische Vermögen.<sup>17</sup> Nicht jede Instanz kann aus eigenem Betreiben „Verwaltung“ werden, was klar wird, wenn man wiederum auf die webersche Herrschaftssoziologie blickt und expliziert, warum für Weber „Legitimität“ entscheidend für die Möglichkeit ist, Herrschaftsverhältnisse zu etablieren.<sup>18</sup> „Legitimität“ in diesem nicht-normativen,<sup>19</sup> d.h. formalen oder typisierenden Sinn, der nicht notwendig auf das bezogen ist, was in der ersten Bedingung erläutert wurde, hat zwei wesentliche Implikationen: Erstens muss die Instanz, die beansprucht, Herrschaftsverhältnisse zu etablieren und aufrechtzuerhalten, eine gewisse Unparteilichkeit nachweisen. Ihre Entscheidungen oder Normierungen dürfen (zumindest der Erscheinung oder Darstellung nach) nicht direkt von denjenigen abhängen, die Interessen an einer bestimmten Relation von Handelnden haben. Die Instanz kann sich also gar nicht anders denn als bloße „Verwaltung“ präsentieren, wenn sie nicht ihren Anspruch auf Legitimität kompromittieren will. Zweitens dürfen die Entscheidungen und Normierungen aber auch nicht willkürlich sein, d.h. die Instanz muss eine anerkannte Autorität oder Verfahren anführen, die die Entscheidungen bzw. Normierungen notwendig oder einsichtig, aber zumindest zulässig machen. Egal ob die Herrschaftsverhältnisse durch eine (charismatische) Einzelperson, ein Kollegium oder eine moderne Verwaltung etabliert und durchgesetzt werden, so ist für sie jeweils kennzeichnend, dass die entsprechen-

---

<sup>17</sup> Deshalb hält Weber selbst für den Typus charismatischer Herrschaft fest, dass diese sich dauerhaft nicht nur darauf stützen kann, dass dem Herrscher Besonderheit zugeschrieben wird, sondern „objektiver“ Leistungen zu ihrer Erhaltung bedarf, vgl. Weber 1980: 140-142.

<sup>18</sup> Weshalb sie Weber sogar nach dem jeweiligen „Legitimitätsanspruch“ typisiert, vgl. Weber 1980: 122. Zur Kritik an „Legitimität“ als Definieren eines „deskriptiven“ Macht- oder Herrschaftsbegriffs vgl. Luhmann 1988b: 68f.

<sup>19</sup> Was hier hinzugefügt wird, da es nicht um „legitime“ Legitimität geht, sondern nur um die Zuschreibung/Wahrnehmung der besonderen Berechtigung des Wirkens. Vgl. zu dieser – problematischen – Differenzierung zwischen „normativer“ und „empirischer“ Legitimität auch Kielmansegg 1978.

de Instanz sich auf göttliche Gebote, überkommene Traditionen, wissenschaftliche (oder sonstige besonders verlässliche) Erkenntnisse oder Verfahren bezieht, die „Objektivität“ verbürgen. Die Instanz bringt also nur etwas zum Ausdruck oder zur Geltung, ohne selbst im engeren Sinn (wieder der Form und Darbietung nach) die Quelle dessen zu sein, was zum Ausdruck oder zur Geltung gebracht wird. Eine solche Bezugnahme auf Autorität bzw. Verfahren setzt deren „Anerkennung“<sup>20</sup> voraus, weshalb dieses zweite Charakteristikum nicht mehr im alleinigen Vermögen der Instanz liegt, die sich als Verwaltung präsentiert. Eine Instanz, die Herrschaftsverhältnisse zu etablieren vermag, muss sich also in eine „unparteiliche“ und „objektiv richtige“ Verfassung bringen und zugleich als solche von den Betroffenen (bzw. einem relevanten Teil derselben) verstanden werden.

Webers Einführung der „Legitimität“ als notwendige Voraussetzung für das Bestehen einer Instanz, die Herrschaftsverhältnisse zu „verwalten“ vermag, ist, wie gesagt, kein normatives Unternehmen. Ihm geht es nicht darum, Bedingungen festzulegen, die die entsprechende Instanz erfüllen *sollte*. Die Existenz einer solcherart (eventuell indirekt, d.h. über die Autorität der Quelle von Normen und Entscheidungen) „anerkannten“ Instanz ist vielmehr erforderlich, um das Problem der Ressourcen zu lösen, das die Einführung der Herrschaft als Alternative zur Macht stellt. Denn die Frage nach den Ressourcen, die erforderlich sind, um kontingente Machtverhältnisse zu begrenzen oder gar durch normierte Herrschaftsverhältnisse zu substituieren, lässt sich nicht derart lösen, dass eine Instanz über eine größere Menge an Zwangsressourcen verfügt, als sie in jeder möglichen Relation von Handelnden (und d.h. auch der Summe der Relationen in dem Kontext, die zugleich möglich sind) zur Geltung gebracht werden könnten. Herrschaftsverhältnisse sind demgegenüber dadurch gekennzeichnet, dass die Betroffenen unter Bezugnahme auf die Normierung ihrer Handlungskontexte eigene Ressourcen (auch) dazu nutzen,

---

<sup>20</sup> Weber spricht von „Glauben an die Legalität“, „Alltagsglauben an die Heiligkeit von jeher geltender Traditionen“ oder „der außeralltäglichen Hingabe an die Heiligkeit oder die Heldenkraft oder die Vorbildlichkeit einer Person“ (Weber 1980: 124).

einander wechselseitig zu motivieren oder gar zu zwingen, die Normen einzuhalten. Zwar muss eine direkte Intervention jederzeit möglich sein, sie erfüllt aber, wenn sie stattfindet, oft die Funktion, eine Norm „exemplarisch“ durchzusetzen oder aufrechtzuerhalten – „exemplarisch“ auch deshalb, weil darüber die Norm selbst in Erinnerung gerufen wird.

Erst die Konzeption der Instanz, die die Herrschaftsverhältnisse verbürgt, als „legitime“ Verwaltung erlaubt es zu verstehen, wie eine solche Instanz überhaupt über hinreichende Ressourcen verfügen kann, um die gewünschten Verhältnisse durchzusetzen. Durch ihre Normierung schreibt eine Verwaltung Ressourcen und Bedürfnissen einen Sinn zu, der ihre unmittelbare Bedeutung überlagert und sie von jeweiligen Trägern ablöst: Wenn ein männlicher Haushaltsvorstand als Bindeglied zwischen dem öffentlichen Leben und der ökonomischen Rolle und Reproduktion des „Hauses“ etwa als Teil der „Verfassung“ der antiken Polis ausgezeichnet wird (weil nur er vernünftig genug bzw. in der Lage ist, die Verantwortung zu tragen; weil es schon immer so war, dass „Familienväter“ diese Aufgabe hatten etc.), dann hängt die Erfüllung seiner Bedürfnisse nicht direkt von der Stärke seiner Ressourcen und Fähigkeiten ab, die Erfüllung durchzusetzen. Da er den „Haushalt“ integriert und derart die Relationen zwischen den einzelnen Mitgliedern dieses Kontextes bestimmt, ist er kein einfaches Gegenüber, sondern das „Prinzip“ ihrer Koexistenz. Und auch seine Stellung, die äquivalent zur Stellung anderer Haushaltsvorstände ist, nimmt ihm seine kontingente Singularität und macht ihn zum Funktionsträger für das Ganze der politischen Gemeinschaft. Seine Bedürfnisse oder wenigstens Teile seiner Bedürfnisse werden derart Bedürfnisse aller, die dem Haushalt angehören und somit prima facie ihre Optionen dem Bestehen geregelter Handlungsverhältnisse verdanken, sowie der sozialen Einheit als ganzer, für die die Haushaltsvorstände wesentliche Elemente der Ordnung sind. Weigert sich ein „Untergebener“, entsprechende Ressourcen aufzubringen, stehen die anderen diesem Widerstand nicht einfach „uninteressiert“ gegenüber, sondern müssen sich darüber hinaus fragen, ob der Widerständige (in ebenso guter bzw. für jeden von ihnen vorteilhafter Weise) dieselbe Funktion für die

„Ordnung“ des Haushaltes übernehmen könnte, wie der aktuelle Inhaber der Funktion.<sup>21</sup> Solcherart stehen der widerständigen Person nicht nur die Ressourcen des Haushaltsvorstands entgegen, über die letzterer direkt verfügt, sondern auch die Ressourcen anderer Mitglieder des Haushaltes und eventuell sogar weiterer Mitglieder der politischen Gemeinschaft.

Im Anschluss daran lässt sich zudem festhalten, dass im genannten Beispiel auch die Ressourcen des Haushaltsvorstandes wesentlich umfangreicher sind als diejenigen, die ihm unmittelbar (d.h. in einem Machtverhältnis im engen Sinn) zukommen: Wenn er z.B. einen Untergebenen anweist, einen anderen Untergebenen zu einer Handlung zu veranlassen oder zu „disziplinieren“, muss er nicht seine eigene Kraft gebrauchen, um den ersten zu zwingen, sondern dieser führt die Tat aus, weil es sich um einen „legitimen“ Befehl des Haushaltsvorstands handelt.<sup>22</sup> Die Handlungen insgesamt erscheinen als mögliche und zulässige, weil sie im Rahmen der Normierung des Kontextes möglich und zulässig sind und nicht weil sie unmittelbar initiiert und erzwungen werden.

Eine solche Gestalt der Etablierung und Erhaltung von Herrschaft steht allerdings unter den Prämissen, dass allen Beteiligten die Norm klar ist bzw. jederzeit in Erinnerung gerufen werden kann und alle von der Richtigkeit der Norm bzw. der Berechtigung einer ausgezeichneten Instanz, sie zu erlassen, „überzeugt“ sind (wobei die zweite Prämisse auch dann erfüllt wäre, wenn niemand dies bezweifeln würde). Teilt man nicht die Annahmen des

---

<sup>21</sup> Gewöhnlich ist das Bestehen von Herrschaftsverhältnissen dadurch gekennzeichnet, dass die genannte Frage gar nicht aufkommt, sondern die „Illegitimität“ des Handelns automatisch ablehnende und sanktionierende Reaktionen bei anderen erzeugt. Vgl. dazu Rancière 2002: 33-54.

<sup>22</sup> Einer der anschaulichsten Fälle, bei dem die Bedeutung unmittelbarer Bedürfnisse und Ressourcen überlagert wird, ist die Lehre von den „zwei Körpern des Königs“ und die mittelalterliche politische Praxis, die damit einherging und von Kantorowicz eindrucksvoll beschrieben wird. Hier werden selbst die „natürlichen“, d.h. lebenserhaltenden Bedürfnisse des Körpers des Königs von der kontingenten Lebenssituation des aktuellen Königs abgelöst und an das Amt des „Königs“ gebunden, womit der „König“ über konkrete physische Bedürfnisse eigentlich nicht mehr verfügt und derart auch nicht von entsprechenden Ressourcen abhängig ist. Vgl. Kantorowicz 1997: 314-450.

Idealismus, der in verschiedenen Varianten des Historismus zur Anwendung kommt, mit seiner Vorstellung einer Entelechie „historischer Ideen“,<sup>23</sup> dann ist die Erfüllung der Prämissen nur in Kontexten zu erwarten, die entweder sehr klein sind, nur durch wenige, eindeutige Normen reguliert bzw. konstituiert sind oder eine derart etablierte traditionale Praxis haben, dass die beständige Erinnerung an die Praxis hinreicht, um die geltenden Normen im wahrsten Sinn des Wortes vor Augen zu führen. In allen anderen Kontexten kann demgegenüber nicht davon ausgegangen werden, dass die bloße, „legitime“ Normierung hinreicht, um die Kontexte durch sie zu regulieren (durchaus im Sinn der Erzwingung einer Normenbefolgung) (Habermas 1987b: 213f.) – was sich schon im Problem der Unterbestimmtheit allgemeiner Normen in der Erörterung der ersten Bedingung zeigte. Die Verwaltungsinstanz muss daher über ein gewisses Maß an Ressourcen verfügen, die ihr direkt zugeordnet sind und effizient dazu genutzt werden können, in Handlungskontexten zu intervenieren.

Diese Notwendigkeit hat historisch oft zur Folge gehabt, dass nur diejenigen Herrschaftsverhältnisse etablieren konnten, die schon über ein vergleichsweise hohes Maß an Zwangsressourcen oder solchen Ressourcen verfügten, die Zwangsmittel zu erwerben erlaubten.<sup>24</sup> Eine Alternative dazu bilden politische Institutionen,<sup>25</sup> womit Einrichtungen gemeint sind, die (zunächst) funktio-

---

<sup>23</sup> Damit werden Ansätze zurückgewiesen, die annehmen, dass Epochen oder zumindest stabile Handlungskontexte dadurch ermöglicht oder konstituiert werden, dass es eine geteilte „Kultur“ bzw. ein analoges Set von Normen gibt. Vgl. zur problematischen Ontologie „historischer Ideen“ Ankersmit 1996: 401-406 und zum Zusammenhang zwischen Historismus und sogenanntem *cultural turn* in den Geistes- und Sozialwissenschaften Heinßen 2003: 47-54.

<sup>24</sup> Dies ist kein Widerspruch zur Unterscheidung von Macht und Herrschaft, da der Einsatz eigener Ressourcen zur Etablierung von Herrschaftsverhältnissen (zumindest dauerhaft) nicht willkürlich sein konnte, sondern mit einer Legitimierung und der Ausbildung einer „Verwaltung“ einhergehen musste, die die Ressourcen als solche der Allgemeinheit oder Gottes etc. präsentierten und damit dem direkten Zugriff ihres ursprünglichen Inhabers entzogen.

<sup>25</sup> Wenn in der Folge nur von „Institutionen“ die Rede ist, sind damit immer „politische Institutionen“ in dem präsentierten Sinn gemeint. Wenn von Institutionen im weiteren Sinn, d.h. von sedimentierten Handlungsgewohnheiten im Allgemeinen (Waschkuhn 1987) gesprochen wird, wird dies gesondert

nal durch die Aufgabe, einen Handlungskontext zu etablieren und zu kontrollieren, also als Verwaltung im expliziten und engen Sinn definiert sind und dazu mit eigener physischer Lokalisierung – und sei es nur über die Identifizierbarkeit einer Person, die die Aufgabe zu erfüllen hat – versehen werden (Acham 1992: 36f.). Eine solche Institution erlaubt zwei sich wechselseitig verstärkende Dinge: Sie kann einerseits Expertise hinsichtlich des betreffenden Kontextes erwerben, so dass sie besser als andere versteht, wie welche Intervention zu welchen Konsequenzen innerhalb des Kontextes führt, womit sie sich auch dazu eignet – dies sei mit Blick auf die erste Bedingung festgehalten –, Interventionsbedürftigkeiten festzustellen. Da sie als „Verwaltung“ eingesetzt ist, ist sie andererseits zudem berechtigt, Ressourcen zu akquirieren, die notwendig sind, um entsprechende Interventionen durchzuführen. Dieser Ressourcenerwerb kann sich entweder auf andere Institutionen mit benötigten Ressourcen, auf den Kontext selbst und seine Betroffenen oder aber auf einen weiteren Kreis richten, der sich eventuell aus heterogenen „Akteuren“ (d.h. Handelnden, Gruppen, Institutionen etc.) zusammensetzt. Diese beiden Eigenschaften verstärken sich wechselseitig, da die Expertise es erlaubt, Mittel konzentriert einzusetzen, während der Einsatz der Mittel (bzw. dessen Möglichkeit) wiederum die Institution selbst zu einem entscheidenden Faktor innerhalb des Kontextes macht oder machen kann, womit sie teilweise selbst dasjenige bedingt, was sie zu erkennen und zu verstehen gehalten ist.

Politische Institutionen lösen nicht per se die zuvor genannten Probleme, die das Etablieren und Aufrechterhalten von Herrschaftsverhältnissen stellt. So wurde schon in der Diskussion der ersten Bedingung auf Steuerungsschwächen hingewiesen, die dann aufkommen, wenn entweder eine Institution über zu wenige Ressourcen verfügt, um intervenieren zu können, Kontexte zu komplex sind, um in der kognitiven Bearbeitung innerhalb einer Institution hinreichend verstanden zu werden, oder Kontexte derart verfasst sind, dass in ihnen die Ressourcen, mit denen eine Institu-

---

kenntlich gemacht. Die Qualifikation der Institutionen, die vornehmlich gemeint sind, als „politische“ folgt der üblichen Bezeichnung, ohne dass damit schon ein besonderer Politikbegriff verbunden wäre (Greven 1987).

tion allein operieren kann, keine hinreichenden Wirkungen der gewünschten Art erzeugen. Darüber hinaus ist ein zeitlicher Faktor zu berücksichtigen, d.h. sowohl der Erwerb bzw. das Bestehen von Expertise als auch derjenige von Ressourcen ist abhängig von der Vorgeschichte und v.a. der Dauer der Existenz einer Institution. Eine Behörde, die in einem Kontext neu etabliert wird, der bislang keiner Steuerung oder Strukturierung unterworfen war, muss sicherlich, um effizient zu sein, mit umfangreicheren und „robusteren“ Ressourcen ausgestattet sein, als eine Einrichtung, die schon länger existiert, für Betroffene Teil ihrer „zweiten Natur“ geworden ist und erfolgreich darin war, einen Kontext zu regulieren. Ein letzter Faktor für die „Effizienz“ einer Institution ist – wiederum in Aufnahme einer Unterscheidung, die sich in der Erörterung der ersten Bedingung ergeben hat – ihre regulative oder konstitutive Funktion: In Handlungskontexten, die von einer Institution *konstituiert* werden, werden Optionen geschaffen, weshalb Betroffene gewöhnlich selbst ein Interesse an der Normierung haben, während *regulative* Normierungen oder Eingriffe zumindest für einige gewöhnlich Optionen einschränken, weshalb mit größerem Widerstand zu rechnen ist.<sup>26</sup>

In der Moderne wurde die Einrichtung politischer Institutionen häufig mit der Staatsbildung in eins gesetzt. Das Etablieren von Einzelinstitutionen in einem Verbund derselben war wesentlich mit dafür verantwortlich, dass die genannten Schwierigkeiten von Institutionen beseitigt oder zumindest abgeschwächt werden konnten. So hat die Einrichtung von Finanzbehörden andere Institutionen davon entlastet, selbst finanzielle Mittel akquirieren zu müssen, während die sukzessive, in vielen Staaten und zu unterschiedlichen Zeiten allerdings nur partielle Durchsetzung eines Gewaltmonopols, indem Polizeikräfte aufgebaut wurden und das

---

<sup>26</sup> Ausgehend von dieser Gegenüberstellung ließen sich auch die Schwierigkeiten beschreiben, die daraus resultieren, dass ein Kontext „auf Kosten“ anderer Kontexte etabliert wird, wie es etwa durch die Einführung der allgemeinen Schulpflicht geschah: Hier stehen sich der innerschulische Kontext als konstituiert und die regulierende Einordnung dieses schulischen Kontextes in die Gesamtheit der Lebensvollzüge (und d.h. z.B. die Einbindung der Kinder in die ökonomische Reproduktion der Familien) gegenüber (Parias 1981).

Militär (bzw. dessen Kontrolle) konzentriert wurde, es ermöglicht hat, das Wirken verschiedenster Institutionen in Krisenfällen abzusichern (ganz abgesehen von der Einbindung in das „Staatsganze“, die die allgemeine Wehrpflicht für männliche Bürger z.T. erzeugt hat). Gleichzeitig hat das Recht als wesentliches Medium der Interaktion und Kommunikation zwischen Institutionen und ihrer Steuerung durch politische Instanzen eine generelle Normierung des sozialen Raums mit sich gebracht, die zu einer tendenziellen Ubiquität von Handlungskontexten geführt hat, die durch Herrschaft etabliert und aufrecht erhalten werden.<sup>27</sup> Demgegenüber ist aber auch zu sehen, dass „der Staat“ schon in der westlichen Hemisphäre so verschiedene Formen angenommen hat, dass er kaum als einheitliche und schon gar nicht als unumgängliche Gestalt der Zuordnung und Integration von Institutionen begriffen werden kann (Reinhard 2004: 287-304; Kriegel 2002: 21-83). Und schließlich sind die Dysfunktionalitäten nicht zu übersehen, die die Integration der Institutionen in staatliche Verhältnisse mit sich gebracht hat: Erstens ist das Funktionieren der Institutionen z.T. einem politischen Willen unterworfen worden, der ihnen äußerlich blieb, was für ihr konkretes Operieren nicht immer hilfreich war. Denn – und dies wird mit Blick auf die dritte Bedingung zu erörtern sein – die Voraussetzungen und Ergebnisse politischer Willensbildung müssen nicht unbedingt den innerinstitutionellen Effizienz- oder Operationsbedingungen genügen, etwa wenn Aufgabenstellungen für Institutionen mit politischen Zielen verbunden werden, für die die Institutionen nicht mit Ressourcen ausgestattet bzw. auf die sie ihrem Aufbau und ihrer Struktur nach nicht ausgerichtet sind.<sup>28</sup> Zweitens wurden Institutionen eng an das

---

<sup>27</sup> Vgl. hierzu die Diskussionen über die „Öffentlichkeit“ des Privaten bzw. die rechtliche Durchdringung vermeintlicher „Privaträume“ und die Schwierigkeiten des Öffentlichkeitsbegriffs, der darin zur Geltung kommt, bei Benhabib 1991 und Fraser 1997: 69-120.

<sup>28</sup> Ein normativ relevantes Beispiel für die Schwierigkeit, von der hier die Rede ist, präsentiert Denninger anhand der Spannungen zwischen der Absicherung von politischen Absichten und Interessen in der Form von Verfassungszielen einerseits und den Möglichkeiten rechtlicher Programmierung und Kontrolle staatlicher Institutionen andererseits (Denninger 1994).

Funktionieren anderer Institutionen gebunden, woraus sich einerseits Schwierigkeiten der Abstimmung, andererseits aber auch Funktionsverschiebungen ergeben haben. Die Notwendigkeit der Kooperation mit anderen Institutionen und der Abstimmung auf sie führt z.T. zu eigenen „staatlichen“ Erfordernissen, die der Leistung einzelner Institutionen nicht unbedingt zuträglich sein müssen – und sogar zur Bildung von Institutionen führen können, deren Existenz allein den Schwierigkeiten „inter-institutioneller“ Abstimmung geschuldet ist. Dies ist ein Vorbehalt gegenüber dem Staat, der insbesondere in der Kritik an der Bürokratie wiederholt artikuliert wurde (Lefort 1979). Und zuletzt sollte auch nicht übersehen werden, dass die „Logik des Staates“ einer der wesentlichen Gründe bzw. eine entscheidende Voraussetzung für die Möglichkeit des Totalitarismus, viele zwischenstaatliche Kriege und sonstige Phänomene kollektiver Gewalt z.B. gegen Minderheiten in den letzten Jahrhunderten war. Die Einführung von Institutionen in einem staatlichen Gesamtzusammenhang ist also eine wichtige Option, v.a. für die Allokation und Nutzung von Ressourcen, sie ist aber nicht per se die überzeugendste und effizienteste Variante von deren Existenz.

Die vorliegende Abhandlung konzentriert sich – trotz der Allgemeinheit der Ausführungen dieses Kapitels – auf die komplexen Handlungskontexte, die sich partiell überlagern und durch die die *moderne* soziale Welt gekennzeichnet ist. Auch in der Moderne mag es Kontexte geben, die hinreichend klein sind, so dass sie als Herrschaftsverhältnisse charakterisiert werden können, selbst wenn es keine Institutionen gibt, die über die Aufrechterhaltung der Verhältnisse wachen. Möglicherweise lässt sich angesichts solcher Kontexte sogar ein Einspruch gegen die genannte „tendenzielle Ubiquität“ staatlichen Wirkens entwickeln (Frankfurter Arbeitskreis 2004b: 25f.). Diese Kontexte können aber nicht das Beispiel abgeben, anhand dessen untersucht wird, wie eine Instanz beschaffen sein muss, um als Alternative zur Macht Herrschaftsverhältnisse zu etablieren. Die Handlungsverhältnisse, die entscheidend sind, sind solche, in denen Normen ohne Instanzen zu ihrer Durchsetzung zwar das Handeln Einzelner anleiten können, in denen aber niemand sicher davon ausgehen kann, dass sie tatsächlich

befolgt werden. Somit ist – zumindest in der Moderne – mit Blick auf die zweite Bedingung abschließend zu konstatieren, dass die bloße, eventuell normativ richtige Generierung von Normen, die Kontexte etablieren, strukturieren oder kontrollieren *sollten*, oder die Existenz anerkannter „Autoritäten“ nicht hinreicht, um eine Alternative zur *Macht* zu begründen. Selbst richtige Normen können „ohnmächtig“ sein und in Kontexten wirkungslos bleiben, womit ihre Geltung von kontingenten Überzeugungen oder Zielen derjenigen abhängig wäre, die über die entscheidenden Ressourcen verfügen. *Von einer Theorie, die die Notwendigkeit von Herrschaft gemeinsam mit den geltungstheoretischen Bedingungen für Legitimität begründen will, muss also in dieser Hinsicht erwartet werden, dass sie expliziert, wie die Normen, die die Handlungsverhältnisse bestimmen sollen, durch „verwaltende“ Instanzen faktisch zur Geltung gebracht werden (können), und d.h. auch, dass sie angeben kann, wie die Normen beschaffen sein müssen, damit deren Geltung überhaupt vermittle der genannten Instanzen in den fraglichen Kontexten realisiert werden kann, wie diese Instanzen (etwa als politische Institutionen) die möglicherweise notwendigen Ressourcen zur Intervention in Kontexten akquirieren und wie sie intern verfasst sein müssen, damit sie adäquat mit den Gegebenheiten in den Kontexten umgehen können.*

#### 1.4 Die dritte Bedingung legitimer Herrschaft: Das Verhältnis von Normierungsverfahren und Normenumsetzung

Herrschaftsverhältnisse können also in der Moderne nur dann an die Stelle von Machtverhältnissen treten, wenn Institutionen entwickelt werden, die zu den jeweiligen Handlungskontexten „passen“ und in sie im Sinn der angezielten Normierung eingreifen können. Vor diesem Hintergrund wirft die dritte Bedingung für eine Begründung der Notwendigkeit von Herrschaft über deren Legitimität die Frage auf, wie das Verhältnis zwischen den Verfahren, die angesichts der ersten Bedingung zu präzisieren sind und Legitimität verbürgen, *und* der Weise und Gestalt, in der Herrschaft allein wirksam werden kann, genau beschaffen ist bzw. sein kann. Unter welchen Voraussetzungen können erstere zweitere hinreichend bestimmen, binden und kontrollieren, so dass tatsäch-

lich mit dem „Legitimitätskriterium“ auch die Notwendigkeit (bzw. die Berechtigung) von Herrschaft erwiesen ist. Eine überzeugende Begründung von Legitimität kann sich nicht darin erschöpfen, Kriterien anzugeben, die festlegen, welche normativen Grundlagen für die Relationen zwischen Handelnden berechtigt sind und welche nicht. Sie müssen darüber hinaus erklären, (1) wie und warum die Grundlagen in der Tat angemessen sind, (2) wie und unter welchen Bedingungen die faktische Geltung der Grundlagen um- und durchgesetzt werden kann und (3) wie vermieden wird, dass die Um- und Durchsetzung selbst in Widerspruch zu den fraglichen Grundlagen tritt. Während aber die Klärung der Implikationen der ersten und zweiten Bedingung allgemeine Züge jeder Konzeptualisierung von „Zustimmung“ bzw. von Herrschaftsinstanzen herausarbeiten konnte, lässt sich die Erfüllung der dritten Bedingung nicht ohne die Berücksichtigung des konkret begründeten Legitimitätskriteriums erörtern. Denn die Voraussetzungen, unter denen Herrschaftsinstanzen an das Legitimitätskriterium gebunden sein können oder faktisch sind, sind andere, wenn das Kriterium als letztlich moralische Erwartung einer gerechten Grundstruktur bzw. als Set von Gerechtigkeitsprinzipien verstanden wird, wenn es über die Anforderung einer möglichst rationalen oder effizienten Nutzung und (Re-)Distribution von Ressourcen expliziert wird oder wenn es freiheitstheoretisch über die (faktische) Zustimmung zu Gesetzen eingeführt wird. Eine solche Thematisierung der Eigentümlichkeiten der Institutionen, mit denen Normen, deren legitime Geltung erwiesen wurde, um- und durchgesetzt werden, fehlt leider häufig in Theorien legitimer Herrschaft. Dennoch soll diese Diagnose nicht unmittelbar zum Anlass genommen werden, bestimmte Ansätze in der politischen Philosophie von vornherein auszuschließen, sondern in den folgenden Erörterungen verschiedener Angebote, dem Legitimitätskriterium eine klare Gestalt zu geben, wird jeweils untersucht, ob hinreichende Bestimmungen angeführt werden, die alle entwickelten Bedingungen erfüllen. Wenn dies prima facie nicht geschieht, wird darüber hinaus diskutiert, ob es sich hierbei um ein grundsätzliches Problem oder nur um ein Desiderat handelt, das bisher offen bleibt.