

Leviathan

Jahrgang 40 · Sonderband 27 · 2012

Inhaltsübersicht

Einleitung

Frank Nullmeier, Anna Geis und Christopher Daase

Der Aufstieg der Legitimitätspolitik

Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen 11

Globales Regieren: Theorie und Kritik

Michael Zürn

Autorität und Legitimität in der postnationalen Konstellation 41

Nicole Deitelhoff

Leere Versprechungen? Deliberation und Opposition im Kontext transnationaler

Legitimitätspolitik 63

Internationale Institutionen: Widerstreit der Legitimitäten?

Jens Steffek

Die Output-Legitimität internationaler Organisationen und die Idee des globalen

Gemeinwohls 83

Klaus Dingwerth und Tobias Weise

Legitimitätspolitik jenseits des Staats: Der Beitrag nichtstaatlicher Akteure zum Wandel

grenzüberschreitender Legitimitätsnormen 100

Thomas Rixen und Bernhard Zangl

Die Politisierung internationaler Institutionen: Legitimation durch

Konstitutionalisierung oder durch Souveränität? 118

Sebastian Schindler

Macht oder Moral – das ist die falsche Frage

Eine Untersuchung des Legitimitätskonflikts in den Welternährungsorganisationen... 135

Stephan Stetter

Legitimitätspolitik in trans- und internationalen Konflikten

Dynamiken internationaler conflict governance am Beispiel des israelisch-palästinensischen Konfliktes 151

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

ISBN 978-3-8329-7254-7

1. Auflage 2012

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2012. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Europäische Politik: Leben mit einem dauerhaften Legitimationsdefizit

Dominika Biegon und Jennifer Gronau

Die Legitimationsbemühungen internationaler Institutionen 171

Frank Wendler

Die Politisierung von Rechtfertigungen der europäischen Integration
Nationale Parlamentsdebatten zur Reform der EU-Verträge im Deutschen Bundestag
und dem britischen House of Commons 190

Christiane Barnickel, Timm Beichelt und Fabian Wiencke

Legitimitätspolitik im Kontext von Europäisierung: Theoretische Kritik und politische
Rhetorik 208

Henning Schmidtke und Steffen Schneider

Methoden der empirischen Legitimationsforschung: Legitimität als mehrdimensionales
Konzept 225

Kapitalistische Marktwirtschaft: Legitimationskrise und doch ohne Alternative?

Christoph Deutschmann

Die Legitimität des Kapitalismus: eine wirtschaftssoziologische Sicht 245

Martin Nonhoff

Soziale Marktwirtschaft für Europa und die ganze Welt!
Zur Legitimation ökonomischer Hegemonie in den Reden Angela Merkels 262

Sascha Münnich

Von Heuschrecken und Bienen
Profit als Legitimationsproblem 283

Frank Gadinger und Taylan Yildiz

Unruhige Legitimität. Die Finanzkrise aus Sicht der pragmatischen Soziologie der
Kritik 302

Melanie Coni-Zimmer

Zivilgesellschaftliche Kritik und Corporate Social Responsibility als unternehmerische
Legitimitätspolitik 319

Verfahren und Institutionen: Die Praxis der Legitimitätspolitik

Dieter Rucht

Akzeptanzbeschaffung als Legitimationsersatz: Der Fall Stuttgart 21 339

Hubertus Buchstein

Die Legitimitätspolitik der Aleatorischen Demokratietheorie 359

Friedbert W. Rüb und Holger Straßheim

Politische Evidenz – Rechtfertigung durch Verobjektivierung? 377

Christoph Möllers

Individuelle Legitimation: Wie rechtfertigen sich Gerichte? 398

Legitimationsphilosophien: Theoriedebatten

Cord Schmelzle

Zum Begriff politischer Legitimität 419

Jörg Schaub

Warum es einer von Idealtheorien unabhängigen Theorie politischer Legitimität
bedarf 436

Autorenverzeichnis 453

Der Aufstieg der Legitimitätspolitik*

Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen

1. Einleitung: Gestiegene Legitimationsbedarfe und entgrenzter Legitimitätsbegriff

›Legitimität‹ gehört seit Max Weber zu den Kernkategorien normativ wie empirisch ausgerichteter Sozialwissenschaft. Legitimitätsfragen haben in den letzten Jahren aber eine besondere Brisanz erhalten: Im Zuge der vielfältigen Globalisierungsprozesse ist *erstens* offensichtlich geworden, dass die nationalstaatlichen Problemlösungskapazitäten nicht ausreichen, um grenzüberschreitende Probleme in Bereichen wie Ökologie, Sicherheit, Handel und Finanzen, Migration usw. angemessen zu bearbeiten. Nationalstaatliche Politik wird zunehmend transnationalisiert, d. h. staatliche Akteure sind auf die Kooperation mit nicht-staatlichen Akteuren (z. B. NGOs oder transnationalen Unternehmen) auch jenseits nationaler Grenzen angewiesen oder werden von nicht-staatlichen Akteuren symbolträchtig herausgefordert (z. B. durch organisierte Kriminalität oder transnationalen Terrorismus). *Zweitens* schreitet die Internationalisierung von Politik weiter fort, wie die wachsende Anzahl und Bedeutung formeller und informeller Koordinierungsgremien auf internationaler Ebene (Daase 2009) oder die Vertiefung regionaler Integrationsprozesse zeigen. Neue Akteure, neue Institutionen und neue Formen des Regierens mit weitreichenden Konsequenzen führen zu der Frage, ob hier überhaupt eine legitime, d. h. normativ anererkennungswürdige Ordnung vorliegt, deren Entscheidungen von den Betroffenen akzeptiert und deren Forderungen Folge geleistet werden können. *Drittens* führen die Internationalisierung ökonomischer Prozesse, die Dominanz der Weltfinanzmärkte und die zunehmende Vermarktlichung gesellschaftlicher Sphären zur Problematisierung der Legitimität marktlicher Ordnungen. Kritik der gesellschaftlichen Entwicklung heißt heute Infragestellung von politischen *und* ökonomischen Ordnungen auf nationaler, regionaler und globaler Ebene.

Ausgelöst durch diese Entwicklungen und Diskussionen hat insbesondere die Forschung zu den internationalen Beziehungen das Thema Legitimität für sich neu ent-

* Wir danken allen Autorinnen und Autoren für ihre Bereitschaft, sich auf Verbesserungsvorschläge, Kritiken und Kürzungsanforderungen einzulassen, den Gutachterinnen und Gutachtern, die auch an dieser Stelle anonym bleiben müssen, für ihre große Hilfe bei der Bewertung der eingereichten Manuskripte, der Redaktion des *Leviathan* in Person von Reinhard Blomert für die Unterstützung, dem Verlag, besonders Martin Reichinger für die Organisation schneller und reibungsloser Abläufe sowie Dennis Michels, Wiebke Hensle und Matthias Dietz für ihre große Hilfe in der Organisation der Gutachterkommunikation und der Korrektur der Artikel.

deckt.¹ In den letzten Jahren hat eine regelrechte Wende hin zu einer »legitimacy language« (Ian Clark 2005) eingesetzt. Zahlreiche Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler im In- und Ausland arbeiten inzwischen mit diesem Konzept, um die normative Güte von formellen wie informellen Arenen globalen Regierens zu klären und weitreichende internationale Entscheidungen zu bewerten. Darüber hinaus ist der Begriff der Legitimität – angetrieben durch die jüngsten internationalen Finanzkrisen – auch in den Debatten über die Zukunft der marktwirtschaftlichen Ordnung vertreten (z. B.: Dörre et al. 2009; Menz 2009; Posner 2009). Die politisch-soziologische Forschung zur Marktwirtschaft hat die Rechtfertigungen, welche die Ausbildung der Wettbewerbsökonomie antrieben oder begleiteten, seit der Weber'schen Protestantismusthese immer wieder aufgegriffen, aber meist nicht mit dem Begriff Legitimität und auch nicht im Vergleich zu politischen Ordnungen untersucht. Die Renaissance der Wirtschaftssoziologie (vgl. Beckert/Zafirovski 2006; Maurer/Schmank 2008) und der Aufstieg der Internationalen bzw. Vergleichenden Politischen Ökonomie (Cohen 2008) eröffnen heute zusammengenommen eine Perspektive, die das ganze Vokabular der Sozialwissenschaften nutzt, um Entwicklungen im Feld der Ökonomie zu analysieren. Märkte, Unternehmen und ökonomische Prozesse werden immer häufiger als Phänomene verstanden, für deren Bestand und Funktionieren ihre Anerkennungswürdigkeit sehr wichtig ist.

Auch jenseits der wissenschaftlichen Diskussion gilt: Bei politischen und ökonomischen Ordnungen ist der Bedarf an Legitimität gewachsen. Das gilt zunächst für die »alten« staatlichen politischen Ordnungen, die sich stärker rechtfertigen müssen, um vor ihren Bürgern und Bürgerinnen bestehen zu können. Das gilt aber vor allem für die bereits genannten »Gewinner« des Globalisierungsprozesses: Die marktwirtschaftlich verfassten Ökonomien stehen nämlich ebenso wie internationale Organisationen und andere Formen globalen Regierens unter dem Druck, angesichts ihrer gewachsenen Macht und Entscheidungsfähigkeit als legitim akzeptiert zu werden und ihre Autorität zu rechtfertigen.

Damit hat sich aber auch die Anwendung des Legitimitätsbegriffes entgrenzt. Vormalig ein Terminus für Herrschaftsordnungen (Würtenberger 1982), die über Rechtssetzungsfähigkeit und Mittel der Gewalttätigkeit zur Durchsetzung ihrer Entscheidung verfügen, wird Legitimität heute auf all jene Akteure, Ordnungen und Handlungen angewandt, die allgemein bedeutsame Wirkungen erzeugen. Was sich zuvor im Zustand der A-Legitimität befand – z. B. der Markt (vgl. Deutschmann in diesem Band) und das internationale System (Zürn in diesem Band) –, wird nun als legitimationsbedürftig angesehen. Wissenschaftliche Versuche wie die von Giandomenico Majone (2005) und Andrew Moravcsik (2006, 2008), etwa die EU als funktionale, jenseits von Legitimationsanforderungen stehende Institution zu interpretieren, vermögen nicht mehr zu überzeugen.

David Easton (1965) verstand Legitimität noch als jene Form diffuser Unterstützung, die sich auf die politische Gemeinschaft – in der Regel die Nation – und auf

das Regime als Grundstruktur der institutionellen Verfassung einer politischen Ordnung – auf Demokratie oder Autokratie, parlamentarische oder präsidentielle Demokratie – bezog. Von *political community* und *political regime* unterschied Easton *policies* und *authorities* als nicht legitimationsbedürftige und -fähige Objekte der Bewertung. Legitimität stand allein für die Unterstützung der Grundstrukturen eines politischen Systems. Heute jedoch untersuchen sozialwissenschaftliche Studien die Legitimität des Handelns korporativer Akteure aller Art (NGOs, Unternehmen, internationale und transnationale Regime und Organisationen), und selbst einzelne Reformen und politische Entscheidungen können unter diesem Begriff betrachtet werden. So kann eine einzelne Reform in einem Politikfeld ebenso legitim oder illegitim erscheinen wie die gesamte Demokratie als Staatsform. Überall, wo es um Kritik und Anerkennung, Rechtfertigung und Infragestellung geht, wird nun von Legitimität gesprochen. Und ebenso wie im politischen Feld Akteure und *Policies* zum Gegenstand des Legitimierens werden, so geschieht dies auch im ökonomischen: Unternehmen ringen heute um die Legitimität ihrer Organisation, ihrer Produkte, Produktionsverfahren oder Werbestrategien. Politische und ökonomische Praktiken, Organisationen und ebenso die Grundordnungen kapitalistischer Ökonomien oder demokratischer politischer Systeme sind Gegenstand des sozialwissenschaftlichen und zunehmend auch des medialen Legitimitätsdiskurses. Diese Entgrenzung der Begriffsverwendung kann als Kategorienfehler beklagt oder als Ausdruck und Symptom gesellschaftlicher Veränderung verstanden werden. Wie auch immer diese Frage beantwortet wird, stellt dies bereits einen Beitrag zu dem dar, was es in diesem Band zu ergründen gilt: Legitimitätspolitik.

Da zu Legitimitätsfragen in der Politik seit jeher kein Mangel an Fachliteratur zu beklagen ist, will der vorliegende Band nicht einfach einen weiteren Beitrag zu diesem zentralen Feld der Sozialwissenschaften darstellen, sondern sich speziell der *Legitimitätspolitik* widmen. Was ist mit diesem Begriff gemeint? Nach unserem Verständnis sollte der Begriff gerade nicht auf Strategien normativ gehaltloser Akzeptanzbeschaffung bezogen werden. Vielmehr sollte er Phänomene bezeichnen, bei denen unterschiedlichste Akteure bewusste Anstrengungen unternehmen, die normative Anerkennungswürdigkeit einer Ordnung, einer Entscheidung oder auch eines Akteurs herzustellen, zu sichern, zu kritisieren oder zu zerstören. Objekte der Legitimitätspolitik können politische oder ökonomische Ordnungen sein, politische oder ökonomische Entscheidungen größeren oder kleineren Maßstabs, Praktiken oder auch der eigene Akteursstatus. Akteure, die Legitimitätspolitik betreiben, nutzen bestehende Legitimitätskonzepte, kritisieren und modifizieren sie oder entwickeln neue. Wie der Band verdeutlicht, sind die Sozialwissenschaften selbst ein sehr aktiver, wenn auch diversifizierter Akteur auf dem Feld der Legitimitätspolitik.

Bevor Begriff und Manifestationen von Legitimitätspolitik in Abschnitt 5 dieses Einleitungsbeitrags ausführlicher erläutert werden, sind zunächst die veränderten Kontexte politisch-ökonomischer Handlungen unter den Vorzeichen einer weiterwachsenden Internationalisierung bzw. Transnationalisierung von Politik und Ökonomie sowie die damit verbundenen legitimatorischen Konsequenzen zu umreißen: Eine zentrale Herausforderung stellt die in jüngerer Zeit deutlicher akzentuierte Vielfalt an Legitimitätsnormen dar, die mit dem prominenten Begriffspaar der *In-*

¹ Siehe u. a. Buchanan/Keohane (2006), Daase/Engert (2008), Hurd (2007), Dingwerth (2007), Steffek (2007), Keohane et al. (2009), Kratochwil (2006), Breitmeier (2008), Zürn (2011 a, 2011 b).

put- und Output-Legitimität allein nicht mehr erfasst werden kann (Abschnitt 2). Die zunehmende Betonung von nicht-majoritären, häufig expertisebasierten Beratungs- und Entscheidungsgremien sowie von informellen Verfahren ist als deutliche Kritik an der Parteienherrschaft innerhalb etablierter Demokratien zu verstehen, die allerdings wiederum zu neuen Legitimitätsproblemen führt (Abschnitt 3). Eine weitere Herausforderung resultiert schließlich aus dem Bestreben, demokratische Legitimitätsnormen auf die Ökonomie zu übertragen. Soweit hier Organisationen (etwa die Unternehmen) zum Reformzielobjekt gemacht werden, können solche Bestrebungen zwar grundsätzlich greifen, die basalen Interaktionsformen wie Tausch und Kaufakt selbst jedoch entziehen sich dem und markieren klare Grenzen einer potenziellen Demokratisierung der Ökonomie (Abschnitt 4). Angesichts der Vielzahl der Herausforderungen kann es nicht verwundern, wenn sich auch zunehmend unterschiedliche Phänomene von Legitimitätspolitik empirisch beobachten lassen (Abschnitt 5). Eine Bündelung der empirischen Legitimationsforschung im Sinne einer ›Varieties of legitimation‹-Forschung ist allerdings noch nicht in Sicht (Abschnitt 6). Abschließend sind die Grenzen der Legitimitätspolitik selbst aufzuzeigen: Sowohl in der alltäglichen politischen Regierungspraxis, in denen Zyklen von Politisierung und Entpolitisierung Aufmerksamkeitsspannen für neue (und auch »alte«) Themen beeinflussen (Abschnitt 7), als auch in der wissenschaftlichen Debatte über Legitimitätskonzepte (Abschnitt 8) fehlt es an umfassenden Alternativkonzepten, obwohl das Zerstörungspotenzial eines global entfesselten Kapitalismus groß wie nie erscheint und nationalstaatliche Demokratien aktuell starken Gefährdungen ausgesetzt sind.

2. Die neue Vielfalt der Legitimitäten

Die Maßstäbe, an denen politische und ökonomische Ordnungen geprüft werden können, haben sich vermehrt und bilden heute ein Ensemble an Kriterien, das nicht von einer Zentralnorm regiert wird.² Im Hinblick auf die nationalstaatlich etablierte demokratische Legitimität stellt sich die Situation wie folgt dar: ›Volkssouveränität‹ hat nicht mehr das Monopol legitimer Legitimitätskonzepte inne (Kielmansegg 1977; Maus 2011), weil sie heute nicht nur ermäßigt (realistische Demokratietheorien) oder durch Effizienz- und Effektivitätskriterien konterkariert wird (komplexitätszentrierte Demokratietheorien), sondern in eine Reihe von Kriterien zerlegt werden kann. Partizipation, Teilhabe, Gleichheit, Inklusion, Transparenz, Bestreit-

² Dieser Sachverhalt kann mit Begriffen wie »Fragmentierung« (Teubner 2012) oder »Zerfaserung« (Genschel/Zangl 2008) zu erfassen versucht werden. ›Fragmentierung‹ betont das Auseinandergebrochene und das Eigenständige – als ob Herrschaftsformen verstreut herumliegen würden –, und auch »Zerfaserung« unterstellt einen heilen Zustand fester Verbundenheit in der Vergangenheit. Weniger problematisch scheinen die Begriffe der ›Pluralität‹ und der ›Pluralisierung‹ zu sein. Danach haben wir es heute sowohl mit einer Mehrzahl von politischen und ökonomischen Ordnungen als auch mit einer Vielzahl von relevanten Legitimitätskriterien zu tun.

barkeit, Rechenschaftspflichtigkeit und Verantwortlichkeit treten als Normensemble an die Stelle einer vormals kompakt verstandenen demokratischen Legitimität.

So steht heute nicht mehr allein Output- gegen Input-Legitimität. Beide Elemente dieses äußerst einflussreichen Begriffspaars unterliegen innerer Pluralisierung. Jens Steffek macht in seinem Beitrag in diesem Band darauf aufmerksam, dass Output-Legitimität bereits in der Ursprungsfassung bei Fritz W. Scharpf nicht als bloße Funktionalität, als effektive und effiziente Problemlösung, verstanden wurde, sondern auch Unparteilichkeit und Gemeinwohl umfasste, also weitaus komplexer angelegt war, als eine einfache Demokratie-Performanz-Gegenüberstellung vermuten lässt. Was Effizienz und Effektivität ist, wird zudem durch das gestiegene Bewusstsein für ökologische Probleme und Themen fraglich. Ökonomische Effizienzvorstellungen stehen gegen Nachhaltigkeitskonzepte, sodass das, was eine »gute« Performanz einer Ordnung darstellt, kontrovers bleiben muss.

In den letzten Jahren sind aber eher Normen der Input-Legitimität ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Alle oben genannten Kriterien bieten sich an, jeweils allein oder in bestimmten Kombinationen, und können zum Ankerwert der Legitimität ernannt werden. Man kann sich zum Beispiel ganz auf Transparenz verlegen. Dann entsteht aber – wie das Beispiel der Piratenpartei zeigt – schnell der Verdacht, einer sehr verengten und einseitigen Sichtweise zu folgen, die sich zudem praktisch nicht durchhalten lässt. Realistischer erscheinen da Legitimitätsvorstellungen, die vorrangig auf *Accountability* (Przeworski et al. 1999; Buchanan/Keohane 2006; Keohane et al. 2009; Scholte 2011) oder Bestreitbarkeit (Pettit 1999; zur Kritik: McCormick 2011) setzen – nur ist bei diesen nicht mehr klar, wie der Bezug zu demokratischer Gleichheit, Partizipation und Inklusion gesichert werden kann. Andererseits müssen sich rein partizipationsorientierte Konzepte wohl zu Recht vorhalten lassen, sie beförderten nur eine Beteiligungselite und verstärkten damit die soziale Selektivität des politischen Systems. Zudem lässt ein Beharren auf Teilhabe und Inklusion offen, in welchem Maße jeder Einzelne mitwirken kann.

Im Hinblick auf die internationalen Beziehungen stellen diese Input-Kriterien aus dem Umfeld demokratischer Legitimität eine Neuerung dar. Traditionell basierte das internationale System auf der Freiwilligkeit vertraglicher Beziehungen zwischen souveränen Staaten, die sich wechselseitig als solche und damit völkerrechtlich als Gleiche anerkennen. Wenn nun verstärkt nicht-staatliche Akteure, Mehrheitsentscheidungen und gerichtliche Verfahren akzeptiert werden und Normen wie Partizipation, Inklusion und demokratische Gleichheit in den Raum globalen Regierens eindringen, scheint sich ein legitimatorischer Paradigmenwandel abzuzeichnen, dessen Reichweite allerdings hoch umstritten ist. Die Beiträge in diesem Band argumentieren hier eher vorsichtig. Klaus Dingwerth und Tobias Weise sprechen nicht von einem Paradigmenwechsel, sondern zeigen, dass die neuen Normen lediglich die alten ergänzen. Thomas Rixen und Bernhard Zangl schlussfolgern gar, dass Politisierungsdynamiken im internationalen Raum nur zu verstehen sind, wenn man annimmt, dass das Prinzip nationaler Souveränität weiterhin legitimatorisch überlegen gegenüber rechtsstaatlichen und demokratischen Standards ist.

Umstritten ist auch, ob die vorgeschlagenen Modelle oder öffentlich genannten Legitimitätskriterien als Ausdruck *demokratischer* Legitimität verstanden werden

können, oder ob auf dieses Attribut verzichtet werden muss, weil sie den Kern des Demokratischen gerade verfehlen. In diesem Band vertreten Dingwerth und Weise die Position, dass hier von demokratisch konnotierten Begriffen gesprochen werden könne, während Nicole Deitelhoff und Jens Steffek in ihren Beiträgen eher ein Unterlaufen demokratischer Ansprüche diagnostizieren. Auf der *Input*-Seite werden mit Rationalität, Argumentativität, Unparteilichkeit, Gemeinwohlorientierung und Expertise Legitimationsressourcen genannt, die dort, wo Eliten beanspruchen, über diese Qualitäten in höherem Maße zu verfügen, mit den traditionellen demokratischen Kriterien der Partizipation und Inklusion in Spannung geraten. Mit der Bezugnahme auf ›Evidenz‹ mag sich gar die Ablösung der Expertise von ihrem Entscheidungsprozess vollziehen – Gewissheit und objektive Richtigkeit werden zu letzten Legitimationsquellen (Rüb/Straßheim und Stetter in diesem Band).

Eine weitere Möglichkeit, mit der neuen Vielfalt und der Problematik des Demokratiegrades der jeweiligen Legitimitäten umzugehen, ergibt sich aus der Überlegung, dass Legitimationsbedarfe unterschiedlich hoch sein können und abhängig von der Entscheidungsmacht sowie dem Ausmaß der übertragenen Kompetenz und Autorität sind. Je höher die Autorität im Sinne der Kompetenz sanktionsbewehrten kollektiv verbindlichen Entscheidens, desto legitimationsbedürftiger ist eine Ordnung. Die alte staatliche Ordnung mit ihrer Allkompetenz plus Sanktionsgewalt bildet dabei den Musterfall der am stärksten legitimationsabhängigen Ordnung. Da es aber auf globaler Ebene bisher keine derartige politische Herrschaft gibt,³ sondern auf der Skala der Kompetenzannäherung an staatlich-politische Herrschaft nur unterschiedlich weit fortgeschrittene internationale Institutionen, bietet sich eine *Stufentheorie* der Legitimitätsbedarfe und -kriterien an: Bei geringerer Kompetenz kann eine Institution auch geringeren Legitimationsanforderungen genügen. In Jürgen Habermas' Theorie der Konstitutionalisierung des Völkerrechts (2004, 2011) war diese Logik abgestufter Legitimationsbedarfe bereits angedeutet, im Beitrag von Michael Zürn in diesem Band wird sie detailliert entfaltet. Derartige Stufentheorien erlauben es, die direkte Konfrontation der internationalen Ordnungen mit dem vollen Standardset an Legitimationskriterien des demokratischen Nationalstaates zu vermeiden. Sie ermöglichen vielmehr eine Gradualisierung der Legitimitäten und können die einzelnen Legitimitätskriterien selektiv auf Stufen in einer Kompetenzordnung verteilen. Die Stufentheorie bleibt aber eine *politische* Legitimitätstheorie, da sie an Kompetenzzuweisungen und somit an die Idee der Autorisierung (Schmelzle sowie Zürn in diesem Band) gebunden wird. Dass allerdings auch ökonomische Ordnungen wie die Marktwirtschaft, einzelne Märkte oder Unternehmen als legitimationsbedürftig anzusehen sind, liegt folglich außerhalb des Gesichtsfelds einer solchen Theorie.

³ Zu entsprechenden Modellen siehe Archibugi et al. (2012), Bohman (2007), Brunkhorst (2009), Deitelhoff/Steffek (2009), Höffe (1999), Kreide/Niederberger (2008), Scholte (2011) und Zürn (2011 a).

3. Legitimitätsmuster und institutionelle Realitäten: Demokratie jenseits der Parteienherrschaft?

Zwischen der aktuellen Verfasstheit der globalen Ordnungen und der Pluralisierung der Legitimitätskriterien besteht ein enger Zusammenhang. Die Schwäche traditioneller Kriterien demokratischer Legitimität in der internationalen Politik beruht auch darauf, dass nicht nur Wahlen und Parlamente als Institution ausfallen, sondern auch jener Akteurstyp kaum vertreten ist, der national die größte Machtfülle besitzt und normativ als unverzichtbares Element einer repräsentativen, auf den Wechsel von Regierung und Opposition angewiesenen Konkurrenzdemokratie gilt: Parteien. So existieren zwar vielfältige theoretische Blaupausen in den Debatten über globale und transnationale Demokratie oder die Konstitutionalisierung der globalen Politiken, wie Elemente von Parlamentarismus und Wahl auf die Ebene der Weltgesellschaft gehoben werden könnten. Dass dann aber auch Parteien und eine institutionalisierte Opposition benötigt werden würden, die politische Konfliktlinien möglichst nicht territorial gebunden vertreten (also nicht Regional- oder Kontinentalparteien darstellen), sondern unterschiedliche Ausrichtungen einer Weltpolitik für alle Teile dieser Welt entwickeln, bleibt unerörtert.

Angesichts der fehlenden Ansätze für eine repräsentative und majoritäre Demokratie (dazu: Alonso et al. 2011; Przeworski et al. 1999; Urbinati 2006), die auf Wahlen, Parlamente, Parteien und Opposition angewiesen ist, bleibt zu überlegen, ob sich heute in der Weltgesellschaft ein Übergang zu einem anderen Demokratie-modell abzeichnet. Dieser könnte ähnlich jenem in den »Federalist Papers« vielleicht am klarsten zum Ausdruck gebrachten Übergang Ende des 18. Jahrhunderts von der Versammlungs- zur repräsentativen Demokratie sein (Manin 1997). Erleben wir somit aktuell den Übergang zu einer neuen demokratischen Formation, die die repräsentativen und parteizentrierten Institutionen ablöst und an ihre Stelle eine Demokratie der Expertise, Deliberation und unparteilicher Institutionen setzt? Und was muss geschehen, damit diese nicht-repräsentative Demokratie auf globaler Ebene, die sich eher funktional an bestimmten Aufgaben und Politikfeldern orientiert, wirklich noch demokratisch genannt werden kann? Denn beim Übergang von der Versammlungs- zur parlamentarisch-repräsentativen Demokratie ist das Prinzip demokratischer Gleichheit erhalten geblieben bzw. wiederbelebt und gerade nicht abgeschafft worden. Wenn das Los diese Gleichheit in der antiken Demokratie verkörperte (dazu Buchstein in diesem Band), die Wahl das privilegierte Institut in der modernen Demokratie (so Manin 1997), über welche Institution realisiert sich demokratische Gleichheit dann in der Zukunft?

Auf nationaler Ebene sind es umgekehrt die immer noch vorhandene Stärke des Parteiensystems, die vermachteten Strukturen eines parteipolitisch beherrschten Parlaments, die Inhaltslosigkeit professionalisierter Wahlkampagnen, die Unterhandlungen zwischen Koalitionsparteien ohne jede Rückbindung an den Wähler und eine sich dem *Lobbying* starker Unternehmen und Finanzgruppen öffnende Regierungspolitik, die die nationalen Demokratien – seien sie nun im Lijphart'schen Sinne (1999) majoritär oder konsensdemokratisch ausgerichtet – unter verstärkten Legitimationsdruck geraten lassen (Torcal/Montero 2006, vgl. Norris 2011). Der

Aufstieg der ›neutralisierenden‹ Legitimitätskriterien wie Transparenz, Verantwortlichkeit, Gemeinwohl, Expertise und Unparteilichkeit (siehe den Beitrag von Steffek) verdankt sich Phänomenen wie Machtmissbrauch, Korruption, Abschottung von Parteiliten und öffentlichkeitsfern ausgehandelten Absprachen zwischen Parteien. Derartige Entwicklungen befördern nicht-majoritäre, d. h. vor allem nicht von Parteien besetzte Institutionen, sowohl auf nationaler Ebene als auch durch Verlagerung von Aufgaben auf internationale Organisationen – durchaus mit Unterstützung jener Parteien, die als Ursache der Krise des majoritär-demokratischen bzw. des liberal-repräsentativen Demokratiemodells gelten können.

Die Strömung wissenszentrierter, epistemischer Modelle der Demokratie (Estlund 2008; Peter 2009) beinhaltet sowohl *expertisenzentrierte Verfahrensvorschläge* (mehr Regulationsbehörden, Justizialisierung) als auch *Wege demokratischer Epistemisierung* über ›mini-publics‹, deliberative Foren mit zufallsausgewählten Bürgerinnen und Bürgern und anderen partizipativen Formen der Bürger-, Gesellschafts- und Politikberatung (Fishkin 1995; Geis 2005; Smith 2009). Befürwortern einer Verlagerung der Entscheidungsmacht auf nicht-majoritäre Institutionen wie Rosanvallon (2010) oder Vibert (2007) und Unterstützern stärker epistemisch-deliberativ ausgerichteter Demokratiemodelle (Cohen 2009, 2010; Dryzek 2002; Elster 1998; Gaus 2009; Habermas 1992) wird entgegengehalten, dass die Überwindung der Defekte einer Parteiendemokratie mit neuen Machtasymmetrien und der Tendenz zur Herrschaft der Richter, Ökonomen, Regulationsspezialisten und anderer Experten bezahlt werde (Hirschl 2004; vgl. auch Norris 2008). Zudem weisen die Rationalitätsforderung selbst einen *Bias* auf, lasse sie doch all jene Formen politischer Intervention als irrelevant erscheinen, die sich performativ-ästhetischer Formen oder Taktiken der Irritation und des Störens bedienen. Dagegen sei (so Deitelhoff in diesem Band) ein konfliktzentriertes Demokratieverständnis zu mobilisieren, durchaus im Sinne des zum demokratischen Agonismus abgemilderten Links-Schmittianismus einer Chantal Mouffe (2007, 2008; vgl. auch Waldron 1999). Die Betonung radikal-konfliktorientierter Auseinandersetzungen macht den Begriff der Opposition auch für das Feld globalen Regierens attraktiv, wird allerdings von parlamentarisch institutionalisierter, parteipolitischer Opposition abgelöst. Auch die nicht-rationalitätszentrierte, agonial-oppositionelle Demokratie teilt die Abneigung gegen Parteien. Da dieser Akteurstyp vielleicht das Kernproblem heutiger institutioneller Legitimitätspolitik darstellt, drängt sich die Frage auf: Wie können demokratische Ordnungen auf nationaler wie europäischer und globaler Ebene etabliert werden, ohne sich gleichzeitig die Nachteile der Parteiendemokratie einzuhandeln?

Findet die Erwartung der Legitimitätsverbürgung nicht mehr in den Kerninstitutionen einer repräsentativen Demokratie ihren Halt und verlagert sich die Hoffnung auf ein zu erreichendes höheres Maß an – nicht unbedingt demokratischer – Legitimität auf Institutionen wie Gerichte und Expertengremien oder auf deliberative Verfahren, dann rückt auch deren *je eigene Legitimierbarkeit* in den Fokus. Dazu müssen diese Institutionen und Verfahren in größerer Isoliertheit vom gesamten politischen System betrachtet werden, denn würde vorrangig die Einbindung in die demokratische Legitimationskette betont werden, wäre der potenzielle Eigenbeitrag

dieser nicht-majoritären Institutionen gering einzuschätzen oder nur im Vorfeld des eigentlichen demokratischen Entscheidens anzusiedeln. Eine derartige Analyse könnte auch nichts zu Fragen globaler Legitimitäten beitragen, fehlt es doch weltweit gerade an institutionalisierten Formen demokratischer Gesetzgebung. Außer der Wiederholung des Aufzeigens von Demokratiedefiziten wäre hier theoretisch nichts zu gewinnen.

Wie eine derartige Analyse vorgehen kann, zeigt der Beitrag von Christoph Möllers in diesem Band, der die legitimatorische Spezifik von Gerichten identifiziert und dabei auf die Auslösung gerichtlicher Aktivitäten durch die Initiative einer betroffenen Partei ebenso verweist wie auf den Zwang, dass das Gericht ihm vorgelegte Anliegen entscheiden *muss* (mindestens mit dem Hinweis auf seine Nichtzuständigkeit). Zudem ist das gerichtliche Entscheiden spezifiziert, es geht nicht um allgemeine Fragen, sondern um das Anliegen von bestimmten Personen in einer bestimmten Sache anhand eines bestimmten, in der Vergangenheit liegenden Ereignisses. Aus diesen Grundeigenschaften des gerichtlichen Entscheidens von Fällen, die auch dann gelten, wenn Gerichte nicht in einem staatlich-politischen Kontext stehen, sind die Möglichkeiten und Grenzen der spezifischen Legitimation durch Gerichte abzuleiten. Es geht entsprechend darum, die *verfahrenseigentümlichen Legitimationsressourcen* zu identifizieren. Damit rücken die normativen Qualitäten in den Hintergrund, die das Verfahren in größere Kontexte einbinden. Im Falle der Gerichte sind dies die Wahl von Richtern oder die Bindung der Gerichte an Gesetz und Recht.

Dieses stark analytische Vorgehen ist der heutigen politischen Situation durchaus angemessen. Angesichts des Fehlens eines verfassten gewaltenteiligen internationalen politischen Systems, aber der Ko-Existenz einzelner Institutionen mit legislativen, exekutivischen oder judiziellen Kompetenzen, wird die Legitimitätsfrage auf die einzelnen Einrichtungen oder Verfahren übertragen. Diese sind mal mehr gerichtlich oder schiedsgerichtlich, mal mehr parlamentarisch oder legislativ, mal mehr exekutiv und administrativ ausgerichtet. In der Folge ist es konsequent, auf eine solche Konstellation mit einer *analytischen Dekomposition* der Legitimitätsfrage zu reagieren – also nicht mehr ein politisches System als eine kunstvolle Schachtelung von Verfahren zu beurteilen, sondern jedes Verfahrenselement für sich.

Bei Verallgemeinerung dieser Vorgehensweise ergäbe sich eine weitere Auffächerung der Legitimationen: Für jedes Verfahren ließe sich eine je eigene Legitimität identifizieren und für jede besondere Konfiguration von Verfahren müssten deren Interferenzen, Kompatibilitäten und Synergien geprüft werden. Auf allumfassende Konzepte wie Demokratie ließen sich derartig neu komponierte Formen des Regierens nicht mehr zurückführen. Dahinter stünde ein *legitimatorischer Institutionalismus*: Jeder Institution und jedem Verfahren wird zugebilligt, selbständig Normativität und Legitimität erzeugen zu können – ohne Rückbezug auf einen in das Verfahren eingehenden Willen. Das akteursbezogene, potenziell voluntaristische Moment der Souveränitätstheorien der Legitimität wird eliminiert.

Aber kann ein legitimes politisches System entworfen werden ohne den Rückbezug auf einen im System wirkenden »guten« Willen? Bedarf es nicht erst der Kom-

bination aus Willen und Institution und einer Sichtweise, die es zulässt, Willen wie Institution zu rationalisieren und doch willentlichen Spielraum und institutionelle Offenheit zuzulassen? Ist die epistemische oder institutionelle Wegrationalisierung eines voluntaristischen Elementes in der Demokratietheorie (dazu Möllers 2008 a, 2008 b) normativ überzeugend? Und sprechen nicht die empirischen Beobachtungen dafür, dass der Charakter von Verfahren auch von der willentlichen Prägung abhängt, die sie über längere Zeit erfahren?

Dass Verfahren im Sinne Luhmanns Legitimation verschaffen können und politisch beruhigend wirken, zeigt sich gerade an deliberativen und Verhandlungsverfahren (siehe dazu die Beiträge von Deitelhoff und Rucht in diesem Band). Der wachsende Legitimationsbedarf in einzelnen, besonders konfliktreichen Politikfeldern wird durch Verfahren aus diesem Spektrum oft *ad hoc* zu decken gesucht. Diese Verfahren sind nicht Teil eines regulären und rechtlich abgesicherten Entscheidungsprozesses, sondern werden je nach politischer Einschätzung der Regierenden präventiv zur Absicherung gegen spätere Einwände mangelnder Partizipation oder nachsorgend bei Konflikten eingeführt, die nach der verbindlichen Entscheidung über ein Projekt erst massiv auftreten. Entsprechend gibt es auch keine feststehenden Formate, wodurch sich im Laufe des Verfahrens der Charakter desselben verändern kann. So wurde, wie Dieter Rucht in seinem Beitrag zeigt, aus dem Faktenprüfverfahren bei Stuttgart 21 zunächst ein ›Schlichtungsverfahren‹, das letztlich mit einem Schiedsspruch statt einer Schlichtungsempfehlung endete. Kleine verfahrensmäßige Verschiebungen führen dazu, dass ein Verfahren seinen Grundcharakter verändert. Aus einer Beratung kann eine Verhandlung werden, aus einem deliberativen Forum ein Schiedsgericht. Dies unterstützt die Annahme, dass es je nach Typ des Verfahrens eigene Legitimitätsressourcen gibt. Es zeigt aber auch, dass ungeklärte Verfahrensabläufe Spielräume für strategisches Handeln eröffnen und Unsicherheiten über den Typus des Verfahrens zu ihrer politischen Instrumentalisierung im Sinne »nachholender Akzeptanzbeschaffung« genutzt werden können (Geis 2005).

4. Grenzen demokratischer Legitimität

Legitimitätskriterien können folglich höchst konfliktreich aufeinandertreffen, es kann zu »Legitimitätskollisionen« (so Stetter in diesem Band) in der Auseinandersetzung über die Anerkennung von gesellschaftlichen Ordnungen kommen, ja, ganze Ordnungen können in eine »Legitimitätsfalle« geraten (Dingwerth und Weise in diesem Band). Denn es ist jederzeit möglich, traditionell funktionssystem- und bereichsfremde Kriterien zur Geltung zu bringen: Ökonomische und internationale Ordnungen an demokratischen Normen zu messen, nationale politische Ordnungen dagegen an Effizienz- und Effektivitätsnormen. Vormalis bereichsspezifische Normen kollidieren miteinander, wenn sie aus ihren Sphären herausgelöst und zu allgemeinen gesellschaftlichen Legitimitätskategorien erhoben werden. Eine legitime Ordnung, so scheinbar die Konsequenz, muss sich heute sowohl als demokratische, effiziente, gerechte, inklusive, transparente, effektive und sich ohne Zwang freiwillig ergebende Ordnung ausweisen.

Auf juristischem Gebiet bietet das Kollisionsrecht Möglichkeiten, Streitigkeiten auch bei Nicht-Vorliegen einer übergeordneten Rechtsordnung zu lösen. Wenn Kollisionen sich auf eine begrenzte Zahl von Fällen beziehen, mögen kollisionsrechtliche Denkfiguren und Verfahren hinreichend sei; kommt es aber zur Generalisierung des Kollisionsfalls, wird ein solches Vorgehen unplausibel (optimistischer: Joerges 2011) und die Idee der Hierarchisierung, der Entwicklung einer Metanorm oder Super-Verfassung gewinnt an Überzeugungskraft. Für Legitimationsfragen liegen Denkfiguren analog zum Kollisionsrecht nicht vor, möglicherweise ist jedoch ein Set an Vorrangregeln unter Legitimationskriterien denkbar, die für bestimmte Situationen jeweils unterschiedliche Anerkennungsmaßstäbe als relevant vorsehen. Aber mit dem Eindruck, dass hier eine generelle Dauerkollision zwischen Legitimitätsansprüchen vorliegt, spitzt sich auch die Frage zu, ob *demokratische Legitimität zur Obernorm aller sozialen Ordnungen* erhoben werden kann oder nicht.

Wieso erscheint es schwierig, das Konzept demokratischer Legitimität jenseits der Musterform moderner politischer Herrschaft – nämlich des Staates – anzuwenden? Eine mögliche Antwort gründet auf der Unterscheidung von Organisation und nicht-organisationalen sozialen Beziehungen. In Herrschaftsordnungen ist die Frage der Legitimität an die Inhaber der monopolisierten Gewalt zu richten, die Normen setzen, Befehle und Weisungen aussprechen können. Herrschaftsordnungen werden traditionell wegen ihrer konstitutiven Fähigkeit zur Monopolisierung der Befehls- und Rechtssetzungsgewalt wie ein bestimmter Typus von Organisation vorgestellt (Weber 1976). Eine Herrschaft ohne Betrieb, ohne Verband, erscheint als bestenfalls vorübergehende, dem Verfall ihrer Außeralltäglichkeit entgegensehende Erscheinung. Herrschaft beruht im Regelfall auf Organisation. Organisationen aber können demokratisiert werden durch Inklusions-, Partizipations- und weitere Verfahrensregeln.

Die Idee demokratischer Legitimität ist daher verfahrensmäßig und institutionell an die Vorstellung einer im einzelnen wie auch immer gestalteten Organisation gebunden. Wird der Begriff der Legitimität auf die Marktökonomie und die Weltgesellschaft angewandt, muss nach Organisationen Ausschau gehalten werden, um der Vorstellung von demokratischer Legitimität einen Ansatzpunkt zu geben. Die Forderung nach Demokratisierung richtet sich entsprechend auf Unternehmen, transnationale Regulationsbehörden, internationale Organisationen und supranationale Institutionskomplexe – und auch auf nationalstaatliche demokratische Einrichtungen, die weiter demokratisiert werden sollen (Offe 2003). Doch Marktwirtschaft und das internationale oder weltgesellschaftliche Geschehen vollziehen sich nicht nur im Rahmen von Organisationen. Märkte etwa sind konstitutiv durch das bestimmt, was zwischen Unternehmen und Kundinnen/Kunden (mögen diese Einzelpersonen, Unternehmen oder andere Organisationen sein) als *Markttransaktion* geschieht. Märkte zeichnen sich gerade dadurch aus, dass sie als Ganze nicht als Organisation gedacht werden können (Hayek 1960, 2003). Kennzeichnend für Märkte ist die Möglichkeit, bestimmte Interaktionsformen (Kaufakte) in beinahe unendlicher Weise miteinander zu verkoppeln: Der Austausch von Gütern und Dienstleistungen aller Art über vertragliche Vereinbarungen zwischen den Interessenten ist das interaktive Element, das Märkte erst ausmacht. An derartige Inter-

aktionsformen lassen sich aber keine inneren Demokratisierungspostulate stellen. Es ist vorstellbar, wie Unternehmen demokratisiert werden, wie Märkte einer demokratischen (Plan-, Gestaltungs-)Wirtschaft weichen oder wie Transaktionen durch staatliche Rechtssysteme extern reguliert werden. Hingegen ist es theoretisch nicht vorstellbar, wie Käufe und Zahlungen als Interaktionen demokratisiert werden sollten. Demokratische Legitimität kann ein Wirtschaftssystem nur dort erlangen, wo Unternehmen selbstverwaltet werden und zudem Transaktionen wie Betriebe einer demokratischen Außen- und Gesamtsteuerung unterliegen. Wer demokratische Legitimität in die ökonomische Sphäre übertragen will, wird sich daher mit Märkten letztlich kaum arrangieren können. Allerdings sind Markt-Transaktionen durchaus an Kriterien von Gleichheit und Gerechtigkeit zu messen (vgl. Deutschmann in diesem Band). Ein wesentlicher Strang der Gerechtigkeitstheorie von Locke bis Nozick beruhte darauf, aus der Freiwilligkeit und Gewaltfreiheit von Tausch, Vertrag und Verhandlung auf deren basale Legitimität (als Austauschgerechtigkeit oder Äquivalenzbeziehung) zu schließen und dann in prozeduralistischer Manier (vgl. Rawls 2003: 92-95) alle Transaktionsergebnisse ebenfalls als gerecht anzusehen, wenn nur die Freiwilligkeit des Tausches eingehalten wird.

Ähnlich lässt sich für die Sphäre internationaler Beziehungen argumentieren: Wo keine Gewaltinteraktion vorherrscht, sind Verhandlungen, Vereinbarungen und Verträge die zentralen Interaktionsformen, die in einem ansonsten als anarchisch gedachten System die Norm der rechtlichen Gleichheit von Staaten zur Grundlage haben. Doch sowohl im Bereich der Marktökonomie als auch in den internationalen Beziehungen fällt der Blick sofort auf die Asymmetrien, die in diese scheinbar herrschaftsfreien Äquivalenzsituationen eingehen und diese nachhaltig bestimmen. Aus der Einsicht, dass in beiden Sphären die basalen Transaktionen nicht nur von Ungleichheit bestimmt sind, sondern neue Ungleichheiten erzeugen oder alte verstärken, haben sich politisch Reformen des Vertrags- und Wirtschaftsrechtes bzw. Völkervertragsrechtes ergeben, die als Einengung und öffentliche Regulierung des freien Raums privater oder staatlich-souveräner Willkür zu werten sind. Da diese rechtlichen Einhegungen von außen durch Organisationen – sei es von Staaten, internationalen Organisationen oder transnationalen Rechtsregimen – gesetzt werden und diese Institutionen selbst demokratisch sind oder demokratisierbar erscheinen, besteht auf diesem Wege externer Demokratisierung zumindest die Möglichkeit einer Herstellung höherer Gleichheit und Gerechtigkeit. Dies ist in den Konzepten etwa des ›koordinierten Kapitalismus‹ oder der ›sozialen Marktwirtschaft‹ angelegt.

Ein von innen kommender Druck auf Transaktionsvorgänge ist dagegen nur als *Moralisierung* (z. B. des Konsums) und Verantwortungsorientierung, als Aufladung des freien Entscheidens mit universalistisch und demokratisch bestimmten Normkonzepten denkbar, *nicht aber als Demokratisierung*. Auch wenn Tauschakte dem individuellen Willen weiten Raum geben, wird im Fall der moralischen Einbettung durch tugendhaftes, gerechtigkeitszentriertes Handeln der Beteiligten dieser Spielraum freiwillig eingeengt. Demokratisch wäre diese *Moralisierung* des Ökonomischen (Stehr 2007; dazu Deutschmann und Coni-Zimmer in diesem Band) nur zu nennen, wenn sich immer jene Maximen als Moralregeln aufdrängen würden, die unter der Annahme vernünftiger Diskussion als Ergebnis demokratischer Entschei-

dungen erwartbar sein würden. Nur in diesem äußersten Fall könnten wir von der demokratischen Legitimität einer Marktwirtschaft sprechen. Die Umstellung der Ökonomie auf ein demokratisches Legitimationsmodell muss deshalb nicht abgelehnt werden. Sie wird allerdings genau an dem Punkt schlicht unmöglich, wo es um die innere Demokratisierung von Interaktionen und nicht allein von Organisationen geht. Es gilt allerdings auch Folgendes: Dort, wo es um Organisationen geht, lassen sich generell demokratische Verfahren implementieren, und auch dort, wo Tauschakte reguliert werden können, lassen sich die Regulierungsagenturen demokratischen Legitimitätskonzepten unterwerfen. Das Projekt einer Demokratisierung lässt sich also durchaus weitreichend verfolgen. Allein in den basalen Interaktionsformen wie Zahlung, Tausch, Wahrheitskommunikation etc. und den durch sie gebildeten »Spontanbereichen« (Teubner 2012) wie Märkten und Öffentlichkeiten sind Grenzen für die Anwendbarkeit demokratischer Verfahren und damit Grenzen der Expansion demokratischer Legitimität gesetzt.

5. Mehr als bloße Akzeptanzbeschaffung: Die vielfältigen Ausprägungen von Legitimitätspolitik

All diese Entwicklungen und Erscheinungen haben dazu beigetragen, dass ein neues Phänomen entstanden ist: Legitimitätspolitik. Legitimität stellt sich weder ein, noch ist sie ein Ergebnis der Überzeugungen in der Bürgerschaft. Es findet vielmehr eine ständige Auseinandersetzung um die Anerkennung von Ordnungen, Entscheidungen und Akteuren als legitim statt, an der die Bürgerinnen und Bürger ebenso wie die Eliten beteiligt sind. Legitimität wird zu erzeugen gesucht und geht doch nicht in Sinnproduktion der Eliten auf. Legitimationsbemühungen können scheitern oder durch gegenteilige Anstrengungen zum Scheitern gebracht werden. Die Einsicht in diese Zusammenhänge gehört sicherlich zum politikwissenschaftlichen Kerncurriculum. In der Tradition von David Easton (1965, 1975) und Almond/Verba (1963, 1980) wurde Legitimität jedoch eher als etwas begriffen, das die Bürger einer politischen Ordnung zu- oder absprechen (Braun/Schmitt 2009). Legitimität konstituierte sich durch Legitimitätsglauben. Die führenden Repräsentanten einer politischen Ordnung sind jedoch nicht die mehr oder minder passiven Objekte der Zuschreibungspraxis der Bürgerinnen und Bürger, sondern wirken aktiv auf die Erzeugung von Legitimität ein. Legitimität wird erzeugt und geschaffen. Allerdings waren die Kategorien, in denen das Herstellen von Legitimität gedacht wurde, lange Zeit stark von der Selbstsituierung auf einer Seite in der Legitimitätsauseinandersetzung geprägt. Hierdurch standen wahres Bemühen um Legitimität gegen die Erzeugung von Massenloyalität, Akzeptanzsicherung, Legitimationsbeschaffung, Ideologieproduktion, Politikmarketing und Indoktrinierung. Empirische Forschung aus dieser kritischen Perspektive war schon begrifflich an eine normative Vorentscheidung gebunden. Neutralere Termini wie ›strategies of legitimation‹, ›practices of legitimacy‹ und ›politics of legitimation‹ haben vor allem durch Ian Clark (2005) und Christian Reus-Smit (2007) in die Disziplin der Internationalen Beziehungen Eingang gefunden. Die Betonung des aktiven Bemühens um Legitimität hat aber

auch außerhalb dieser Teildisziplin in Rodney Barker (1990, 2001) einen Fürsprecher und lässt sich ohne Zweifel zurückverfolgen bis auf Max Weber (1976).

Der Begriff ›Legitimitätspolitik‹ vermeidet normative Vorprägungen und reflektiert zugleich, dass heute alle Akteure im Kampf um Anerkennungswürdigkeit sowohl wissen, dass alle anderen sich auch aktiv um Legitimität bemühen, als auch, dass es einen entscheidenden Unterschied macht, ob auf der Basis der Suche nach normativer Anerkennungswürdigkeit diskutiert und gekämpft wird oder ob es nur um Akzeptanz gleich welcher Art geht. Legitimitätspolitik entsteht nur dort, wo Normen und Werte als Kriterien der Anerkennungswürdigkeit politischer und sozialer Ordnungen Gegenstand und zugleich umstritten sind. Sie ist also von normativ gehaltloser Akzeptanzbeschaffung zu unterscheiden. *Legitimitätspolitik bezeichnet alle Anstrengungen, die normative Anerkennungswürdigkeit einer Ordnung, einer Entscheidung oder eines Akteurs zu erzeugen, zu sichern, zu kritisieren oder zu zerstören.*

Für den Fall von Ordnungen, also grundlegenden Strukturen nicht nur politischer Herrschaft, sei dies im Folgenden konkretisiert: Legitimitätspolitik kann erfolgen *qua* Erzeugung, Interpretation oder Anwendung von Legitimitätskonzepten, durch den institutionellen, verfahrensmäßigen Umbau dieser Ordnung selbst oder durch symbolische oder ergebnisorientierte Einzelmaßnahmen. Auf Sicherung einer Ordnung gerichtete Legitimitätspolitiken suchen die Kongruenz zwischen Kriterien der normativen Anerkennungswürdigkeit und der fraglichen Ordnung herzustellen. Sie können dazu Verfahren und Aktivitäten den Legitimitätsmaßstäben anpassen oder aber auch die Legitimitätskonzepte ändern, an denen bestehende Institutionen gemessen werden. Sind es die Repräsentanten solcher Ordnungen selbst, die aktive Legitimitätspolitik betreiben, kann von »Selbstlegitimation« gesprochen werden (so Biegon/Gronau und Möllers in diesem Band). Kritische Legitimitätspolitiken erstreben dagegen den Nachweis, dass eine Ordnung den Kriterien nicht genügt. Eine andere Variante der Kritik könnte sich aber auch darauf richten, dass die Kriterien nicht angemessen sind, weil vor ihnen jede Ordnung versagen muss oder weil sie der Ordnung zu sehr auf den Leib geschneidert sind.

Legitimitätspolitik im diskursiven Raum heißt: Erzeugung, Sicherung oder Anwendung von Begriffen und Konzepten der normativen Anerkennungswürdigkeit. Diskursive Legitimitätspolitik richtet sich darauf, normative Maßstäbe zur Bewertung von Ordnungen zu setzen, zu verändern, neu zu interpretieren und selektiv einzusetzen, die gesellschaftlich als Leitlinie der Akzeptanz oder Nichtakzeptanz einer Ordnung gegenüber zur Geltung kommen. Nur stärker auf politische Ordnungen eingeschränkt, bestimmen auch Dingwerth und Weise in diesem Band Legitimitätspolitik als politische Auseinandersetzung um die Deutungshoheit über die Bedingungen einer angemessenen Ordnung. Legitimitätspolitik ist daher nicht eine einfache Politik der Akzeptanzbeschaffung. Legitimitätspolitik ist reflexiv angelegt. Während in der bloßen Akzeptanzbeschaffung Gelegenheiten, Motive und Normen jeder Art genutzt werden, solange sie nur in erforderlichem Umfang gegeben sind, um einer Ordnung zur rein faktischen Anerkennung bzw. Duldung und Hinnahme zu verhelfen, ist Legitimitätspolitik auf die Erzeugung, Pflege und Nutzung von

Deutungsmustern, Normensystemen, Argumentationen und Theorien ausgerichtet, die Kriterien der Anerkennungswürdigkeit einer Ordnung liefern.

Eine bloße Politik der Akzeptanzbeschaffung muss sich um die Frage der Anerkennungswürdigkeit einer Ordnung solange nicht kümmern, wie es Ressourcen gibt, die dem System Akzeptanz und Duldung verschaffen. Sobald es aber auch oder gerade auf normative Überzeugungen ankommt, entsteht ein Bedarf an Legitimitätspolitik als Eingriff in Entwicklung und Nutzung von Legitimitätskonzepten. Was als anererkennungswürdig gelten kann, wird zum Gegenstand politischer Bestrebungen, mögen diese rein strategisch-instrumentell oder eher argumentativ angelegt sein. Legitimitätspolitik agiert auf mindestens zwei Ebenen: Zum einen auf der Ebene der Gestaltung und Neuinterpretation der diversen Konzepte der Anerkennungswürdigkeit, zum anderen auf der Ebene der mehr oder minder gezielten Auswahl einzelner Legitimitätsmaßstäbe als Grundlage der Rechtfertigung oder Kritik einer bestimmten Ordnung.

Auch empirische Studien können sich an dieser Begriffswahl orientieren. Akzeptanzforschung kümmert sich um die Einstellungen, Kommunikationsakte und Handlungen, die einer Ordnung Duldung, Hinnahme, Anerkennung oder Zustimmung verschaffen – gleichgültig worauf diese beruht. Eine empirische Legitimationsforschung findet erst dort ihren Gegenstand, wo normativ gehaltvolle Überzeugungen zutage treten (dazu Schmidtke/Schneider in diesem Band), wo Kommunikationsakte auf Normen, Kriterien, Werte rekurren und Handlungen mit Bezug auf normative Überzeugungen begründet und gerechtfertigt werden. Legitimation liegt nur dort vor, wo Akzeptanz normativ von Überzeugungen geleitet ist. Wo dagegen nur symbolische Effekte oder Affekte erzeugt werden, liegt reine Akzeptanzbeschaffung vor. Die empirische Erforschung von diskursiven Legitimitätspolitiken setzt mithin dort ein, wo Akteure sich um die Gestalt der Werte, Normen und Kriterien kümmern, die als Maßstab zur Bewertung einer Ordnung verwendet werden (Schneider et al. 2010; Nullmeier et al. 2010). Wenn die Repräsentanten einer Ordnung sich um die Re-Interpretation dieser Kriterien bemühen, kommt es darauf an, diese Strategien der Selbstlegitimation einer Ordnung detailliert zu beschreiben und zu entziffern.

Legitimitätspolitik heißt aber auch: Einführung, Umbau oder Abschaffung von Verfahren bzw. Institutionen einer Ordnung mit Referenz auf Kriterien normativer Anerkennungswürdigkeit. *Institutionelle Legitimitätspolitik* richtet sich darauf, eine Ordnung institutionell und verfahrensmäßig so umzubauen, dass sie akzeptierten Bewertungsmaßstäben besser entspricht (Abbott/Snidal 2009). Dabei treten häufig Legitimitätskonflikte auf, weil unterschiedliche Institutionen und Reformvorhaben auf unterschiedliche Legitimationsressourcen zurückgreifen. Die Idee etwa, das Völkerrecht durch gezielte Völkerrechtsverletzungen zu reformieren, spielt Legitimität gegen Legalität (vgl. dazu Thornhill/Ashenden 2010), oder genauer: die Legitimität kosmopolitischer Werte (Menschenrechte, Demokratie) gegen die Legitimität des Rechts (souveräne Gleichheit der Staaten) aus (Buchanan 2003). Die Behauptung, die Absicht institutioneller Reform (hier des Völkerrechts) legitimierte einen Regelbruch, ist freilich selbst Teil der Legitimitätspolitik und nicht leicht von der Selbstlegitimation zu unterscheiden. Jedoch ist nicht jede institutionelle Reform eine Ma-

nifestation von Legitimitätspolitik. Nur dort, wo der Institutionenumbau sich direkt auf normative Konzepte stützt und der Legitimitätssteigerung dient, und erst dann, wenn ein Konnex hergestellt wird zwischen einem bestimmten Legitimitätsverständnis und einem neu zu implementierenden Verfahren wie etwa einem deliberativen Forum in einer internationalen Organisation, handelt es sich um Legitimitätspolitik.

Gleiches gilt für jene Ausprägung von Legitimitätspolitik, die sich auf Maßnahmen, Entscheidungen, Gesetze, Reformvorhaben, Ereignisse, Artefakte oder symbolische Akte erstreckt, soweit sie vorrangig darauf gerichtet sind, die Anerkennungswürdigkeit einer Ordnung zu erhöhen: Werden diese Aktivitäten unternommen, um eine Ordnung über ihre Ergebnisse und Erträge zu legitimieren (Scharpf 1999), kann von *performanzzentrierter Legitimitätspolitik*, wenn diese als verdichtete Repräsentationen einer Ordnung wirken sollen (Edelman 2005), von *symbolischer Legitimitätspolitik* gesprochen werden (vgl. dazu Biegoń/Gronau in diesem Band). Von der Veränderung allein der Sprechweise und der Rechtfertigungskonzepte über die Veränderung der institutionellen Verfasstheit einer Ordnung bis zu symbolischen Akten und materiellen Kompensationen reicht mithin das Spektrum der Legitimitätspolitik. Immer ist aber vorausgesetzt, dass die Sicherung oder Kritik normativer Anerkennungswürdigkeit der oder zumindest ein zentraler Ankerpunkt dieser Art von Politik ist.

Legitimitätspolitik kann strategisch ausgerichtet und betrieben werden, muss es aber nicht – und ist auch im Fall einer strategischen Anlage immer auch von einem normativen Selbstverständnis als legitime (oder an sich illegitime) Ordnung getrieben. Je professioneller und strategischer eine derartige Politik betrieben wird und je weniger sie von reflexiven Schleifen der Selbstüberprüfung und -infragestellung geprägt ist, desto eher ist der Ausdruck »Legitimitätsmanagement« (vgl. Suchman 1995 und Coni-Zimmer in diesem Band) angemessen. Es geht um ein Kräfteressen im Raum des Normativen, das mit Argumenten und auch mit anderen Mitteln betrieben werden kann. Einige Autoren in diesem Band, so Sebastian Schindler und Frank Gadinger/Taylan Yildiz (letztere im Anschluss an Boltanski/Thévenot) gehen soweit, eine Trennbarkeit von Macht- und Legitimationsfragen auszuschließen, und geben der Analyse von Legitimitätspolitiken damit eine stärker machttheoretische Wende; andere Autoren (so Martin Nonhoff) unterfüttern derartige Überlegungen mit einer Analytik, die Legitimität als eine Abwandlung der Struktur hegemonialer Projekte (im Sinne Laclau/Mouffes) versteht.

Damit ist aber bereits das Feld der *Legitimitätspolitik* seitens der *Wissenschaft* betreten. Wissenschaft (einzelne Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen, Strömungen, Disziplinen, Wissenschaftsorganisationen) kann als Akteur in der »*politics of legitimation*« auftreten: Sie nimmt Legitimitätsansprüche, die von Vertretern der politischen und ökonomischen Regime vorgebracht werden, positiv oder negativ auf, verfeinert, reinterpretiert oder verwirft sie (vgl. Dingwerth und Weise; Barnickel, Beichelt und Wiencke sowie Steffek in diesem Band). Sie stellt eigene Maßstäbe und Bewertungskonzepte auf, erhebt bestimmte Kriterien zu normativen Standards, die einer jeden Legitimitätszuschreibung, die rational zu sein beansprucht, zugrunde

liegen sollten. »Die« Wissenschaft ist somit fraglos ein politischer Faktor, allerdings ist sie auch ein sehr plural verfasster Akteur im Kampf um Legitimität.

Wissenschaftliche Theorien können zur politischen Intervention geraten. Gerade politische Theorie und Philosophie sind Produzenten hoch elaborierter Legitimitätskonzepte. Wirksamkeit können derartige innerwissenschaftliche Entwicklungen bei entsprechender Sichtbarkeit durch die Übernahme in den politischen Raum erlangen, wobei sich das Spektrum von bloßen Referenzen über Begriffsübernahmen bis zu konzeptioneller Rezeption und Adaption erstrecken kann.⁴ Ein höheres Niveau der Reflexion wird erreicht, wenn normative Theorie um eine Legitimationsforschung ergänzt wird, die die empirischen Bedingungen der Möglichkeit eines politischen Erfolgs für einen bestimmten institutionellen Vorschlag oder ein bestimmtes Legitimitätskonzept untersucht. Hubertus Buchstein führt in seinem Beitrag zu diesem Band nicht nur das Verfahren des Loses in seiner vielgestaltigen Funktionalität vor, sondern zeigt auch, wie eine Theorie eine eigene Legitimitätspolitik erzeugen kann: als Ausgreifen der Argumentation von einer normativ-institutionellen Theorie hin zur Erforschung der empirischen Bedingungen der Anerkennung dieser Theorie mittels Simulationsrechnungen. Aus dem »legitimationspolitischen Pentagon« (Buchstein) lässt sich eine Art wissenschaftliche Strategielehre für das erfolgreiche Implementieren von Verfahrensvorschlägen und Demokratiekonzepten entwickeln.

Noch weitreichender ist der legitimitätspolitische Anspruch der Kontrahenten im aktuellen »Realismusstreit« in der Gerechtigkeitstheorie. Den Anstoß zu dieser Debatte hat vor allem Raymond Geuss mit seinem Buch über *Philosophy and Real Politics* gegeben, das als Gründungsschrift einer situationistisch-realistischen Legitimitätstheorie gilt (siehe dazu den Beitrag von Jörg Schaub). Theorien der Gerechtigkeit in der Tradition von John Rawls und Demokratietheorien in der Nachfolge von Jürgen Habermas werden von den »Realisten« wegen ihres überschießenden normativen Gehalts als unfähig angesehen, wertvolle Hinweise für die Politik zu liefern oder gar politisch zu intervenieren. Der linke Flügel dieser Kritik an »Idealtheorien« verlangt eine stärker ideologiekritische und zeitdiagnostisch unterfütterte politische Theorie – eine Theorie, die sich nicht mit normativen Konstrukten begnügt und die als Gesellschaftsanalyse sowohl die Verantwortlichen (Akteure und Strukturen) für die gegenwärtigen Herrschaftsverhältnisse als auch Wege zur Überwindung dieser Verhältnisse zu benennen weiß. Die Abkehr von einem vorrangig normativ-konstruktivistischen Theoriestil und die Hinwendung zur kritischen Gesellschaftsanalyse ist das Ziel dieser Theorierichtung. Auf der anderen Seite steht eine Rawls- und Habermas-Kritik, die fordert, die Spannung zwischen normativem Konstrukt und gegebenen Realitäten abzubauen. Analog zu einer Kritik der schlechten normativen Utopie wird hier gefordert, die normativen Maßstäbe nicht abstrakt zu entwickeln, sondern in Anlehnung an die Gegebenheiten zu entfalten. Beide Kritikrichtungen sind sich aber darin einig, eine stärkere politische Ausrichtung der Theorie zu fordern, d. h. ein theorieimmanentes Eingehen auf die Macht- und Stra-

4 Für das in den Internationalen Beziehungen sehr prominente Beispiel der Theorie des »demokratischen Friedens« siehe hierzu Ish-Shalom (2006) und Geis (2011).

regiefragen, die sich im politischen Tagesgeschäft stellen. Legitimitätskonzepte sollen nicht mehr als politikferne Idealtheorien, sondern in enger Beziehung zu den politischen Kämpfen der Gegenwart entwickelt und debattiert werden.

6. Empirische Legitimationsforschung

Angesichts dieser normativen Positionen ist ein Gegengewicht durch empirisch ausgerichtete Ansätze erforderlich, die sich der Untersuchung von Legitimitätspolitiken aller Art und seitens diverser Akteure widmen. Dieser Forschung stellen sich allerdings methodische Herausforderungen, die deutlich über das hinausgehen, was mit dem Instrumentarium der *Policy*-Analyse oder der Einstellungsforschung im Rahmen des Politischen Kultur-Ansatzes zu bewältigen ist (vgl. Geis et al. 2012). Der besondere Charakter der Legitimitätspolitik samt der hohen Bedeutung der diskursiven und prozeduralen Dimension lässt eine analoge Behandlung zu traditionellen Politikfeldern derzeit wenig sinnvoll erscheinen, während der Rückgriff auf die Politische Kulturforschung (vgl. Dalton 2006; Norris 2011; Westle/Gabriel 2009) das Entscheidende – die aktive Seite einer gezielten Politik der Beeinflussung von Normsystemen – nicht zu erfassen vermag. Wie der Beitrag von Henning Schmidtke und Steffen Schneider zeigt, spricht dies für eine Akzentuierung jener Ansätze, die sich der politischen Textproduktion und Legitimationskommunikation zuwenden. Welchem theoretischen Rahmen folgen aber diese Textanalysen, die sich Auseinandersetzungen in der Qualitätspresse, Parlamentsdebatten oder den Reden von Politikerinnen und Politikern zuwenden?

Es lassen sich durchaus Kategorien der Einstellungsforschung nutzen und auf den kommunikationsanalytischen Untersuchungsansatz übertragen. Wird so allgemein von bewertenden Aussagen, Legitimationsobjekten und -mustern gesprochen, lässt sich eine erhebliche Offenheit gewinnen, um unterschiedliche Formen der Evaluation von Ordnungen, Institutionen oder Entscheidungen erfassen zu können. Andere Autoren (Wendler in diesem Band) richten ihr Augenmerk stärker auf die Art der Argumentation und unterscheiden in der Nachfolge von Jürgen Habermas pragmatische (als konsequentialistische) Argumente von ethischen und moralischen Argumentationsformen. Christiane Barnickel, Timm Beichelt und Fabian Wiencke verfolgen in ihrem Beitrag zu diesem Band die Strategie, Theoriebeiträge von Rosanvallon, Möllers, Blühdorn und Crouch als Folie zum inhaltlichen Verständnis von Politikeräußerungen zu nutzen. Gadinger und Yildiz nutzen in ähnlicher Weise den Typus der projektbasierten Rechtfertigungsordnung von Boltanski/Chiapello (2003), um Bundestagsdebatten zur Finanzmarktkrise *inhaltlich* zu analysieren. Sie verwenden aber zusätzlich auch den analytischen Ansatz von Boltanski/Thévenot (2007) mit Begrifflichkeiten wie »existenzielle Prüfung«, »Wahrheits-« und »Realitätsprüfung«, um verschiedene *Modi* der Auseinandersetzung um Legitimität zu identifizieren. Erträge empirischer Legitimationsforschung in diesem Sinne (vgl. andere Ansätze wie etwa Gilley 2009) sind insbesondere in zwei Richtungen zu erwarten:

1. Die empirische Legitimationsforschung vermag zunächst die Vielfalt der Legitimitätskriterien aufzudecken. Die normativen Theorien haben eher zu einer Verengung der Aufmerksamkeit auf ganz bestimmte Argumentationsmuster geführt. Es finden sich jedoch in den politischen Öffentlichkeiten und in der gesellschaftlichen Diskussion weit mehr Gesichtspunkte und Kriterien, denen legitimatorisch Bedeutung zugesprochen wird, als aufgrund der Kenntnis der jeweiligen Reflexionstheorien, insbesondere der der Volkssouveränität, der Staatensouveränität oder der Allokationseffizienz vermutet werden kann.
2. Anders als die Theoriebeiträge erwarten lassen würden, kann die faktische Beschaffung von Legitimation auf national und zeitlich sehr unterschiedlich ausfallende Argumentationsfiguren rekurrieren. Es ist keineswegs so, dass eine bestimmte politische oder ökonomische Ordnung überall mit einem ähnlichen Set an Überzeugungen legitimiert werden müsste. Der Verteidigung (aber auch der Kritik) der jeweiligen Ordnung stehen viele und unterschiedliche Bewertungskriterien und Argumentationsmuster zur Verfügung. Am Beispiel des Vergleichs Deutschland – Großbritannien kann gezeigt werden, dass es nationale Traditionen der Rechtfertigung sowohl auf dem Gebiet ökonomischer (siehe den Beitrag von Sascha Münnich) als auch auf dem Gebiet supranationaler Ordnungen gibt (siehe den Beitrag von Frank Wendler). Eine Globalisierung der Legitimitätspolitiken und der Legitimitätsvorstellungen im Sinne einer bereits hergestellten Homogenität von Argumentationsweisen lässt sich empirisch nicht nachweisen. Es bietet sich geradezu an, hier Vermutungen über eine Widerspiegelung unterschiedlicher Staatstraditionen und Variationen des Kapitalismus auf der Ebene der Legitimitätskonzepte anzustellen, doch fehlt es bisher an Versuchen zu einer solchen umfassenden Vergleichsperspektive im Sinne einer *Varieties of legitimation*-Forschung.

7. Folgen der Legitimitätspolitik

Legitimität ist keine Auszeichnung, die Ordnungen (ebenso wie Akteure und Praktiken) besitzen, sie muss vielmehr permanent immer wieder neu erworben werden. Klassisch ist der Begriff der Legitimität mit der Vorstellung verknüpft, dass einer Ordnung, die über Zwangsmittel verfügt, auch dann gehorcht wird, wenn dieser Zwang nicht eingesetzt oder damit explizit gedroht wird. Die Legitimitätsfrage lautet dann: Warum beugen sich die Herrschaftsunterworfenen der Ordnung nicht nur dann, wenn Zwang ausgeübt oder angedroht wird? Wieso findet Herrschaft Fügsamkeit? Wenn es nicht individuelle Nutzengewinne sind, bleibt nur die Möglichkeit, dass es eine auf Überzeugung beruhende Bereitschaft zum Gehorsam (als Handlungsbereitschaft, die auch in einem Unterlassen bestehen kann) geben muss. Legitimität ist damit direkt an die Frage des Ertragens einer Herrschaft trotz fehlenden individuellen Nutzens gebunden. Herrschaft und Zwang sowie Gehorsam und Befolgung sind die zentralen Vokabeln einer derartigen Sicht auf Legitimität.

In den westlichen Demokratien ist diese Semantik, die politische Ordnungen unter Begriffen der Herrschaft, des Zwangs, des Befehls und des Gehorsams analysiert,

nur noch bedingt akzeptabel. Die Kategorien einer Befehlstheorie des Rechts und des Staates waren nicht nur im angelsächsischen Raum verbreitet (siehe etwa John Austin [1874, 1995]), sie bestimmten auch die deutsche juristische Tradition seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts (›staatsrechtlicher Positivismus‹). Diese Tradition bildete auch den Hintergrund für Max Webers *Soziologische Grundbegriffe*. Spätestens H. L. A. Harts Werk *The Concept of Law* (1961) führte zu einer Relativierung dieser Semantik in der Rechtstheorie. Aber auch in der sich auf ihn berufenden neueren Tradition wird Legitimität als »das Recht zu regieren« verstanden, mithin in Kategorien von Rechten und Pflichten sowie einer konstitutiven Verwiesenheit auf praktische Handlungsfolgen gedeutet.

Die Konsequenzen einer solchen Perspektive zeigt der Beitrag von Cord Schmelzle in diesem Band auf. Wird Legitimität als deontischer, Verpflichtungen implizierender Begriff verstanden, der an Ordnungen gebunden ist, die die Kompetenz zur Setzung und Anwendung verbindlicher Normen besitzen, können nur Herrschaftsordnungen, aber nicht Machtbeziehungen wie der Markt oder das Geflecht internationalen Regierens mit dem Begriff der Legitimität konfrontiert werden. Eine Bindung an Befehl und Gehorsam, Kompetenz bzw. Autorität zur verbindlichen Entscheidung und Folgebereitschaft engt den Legitimitätsbegriff ein. Legitimitätspolitiken sind so dauerhaft auf ihr angestammtes Gebiet der politischen Herrschaft verwiesen. Dieser normativ-rechtstheoretische Ansatz entspricht der Tradition der Legitimitätstheorien, bringt aber in der empirischen Forschung spezifische methodische Schwierigkeiten mit sich. Werden Texte, Sprechakte oder Einstellungen untersucht, ist eine bloße Bewertung von einer Bewertung, die zugleich den Äußernden an praktische Folgen bindet, kaum zu trennen. Werden dagegen Praktiken und Handlungen untersucht, ist deren Rückbindung an Legitimitätsurteile nicht leicht zu erfassen (beispielsweise bei Wahlenthaltung).

Diese methodischen Schwierigkeiten sollten freilich nicht darüber hinwegtäuschen, dass es unterschiedliche Grade der Verbindung von Äußerung und Handeln gibt und unterschiedliche Grade der Verbindlichkeit einer Norm und der Schwere einer Normverletzung. Legitimität kann, solange darunter normative Anerkennungswürdigkeit verstanden wird, auf das Moment des Verpflichtenden nicht verzichten, auch wenn sich die Bindung zwischen Legitimitätszuschreibung und Akten des (Un-)Gehorsams heute lockert. Ein politisches Regime als nicht legitim zu bezeichnen, heißt demnach noch nicht, den Gehorsam aufzukündigen. Mit erhöhten Anforderungen an eine Rechtfertigung durch Gründe (vgl. Habermas 1973; Forst 2007) geht heute ein *verminderter Handlungsbezug* einher. Da sich staatliches Handeln auf Begründung und kommunikativen Austausch einlassen muss, ist mit der Semantik von Befehl und Gehorsam auch das Tempo verringert, in dem auf Zwangsmittel zurückgegriffen wird. Zwischen einem staatlichen Handlungsakt und der Anwendung von Zwangsgewalt hat sich im Zuge der Rechtsentwicklung demokratisch verfasster Staaten eine Zone der vermittelnden Kommunikation geschoben. Es kommt daher nicht unmittelbar auf Gehorsam oder Gehorsamsverweigerung an. Noch vor aller Verweigerung der Folgebereitschaft ist die Verweigerung von Akzeptanz und positiver Bewertung einer Ordnung ein Alarmzeichen, das als Legitimationsverlust wahrgenommen wird.

Im öffentlichen Raum werden zunächst Beurteilungen ausgetauscht. Die Verweigerung der Folgebereitschaft erfolgt dann oft exemplarisch und als symbolischer Akt, der in die kommunikative Auseinandersetzung *qua* erhöhter Aufmerksamkeit eingreift, aber nicht direkt den Staatsapparat in seiner Funktionsfähigkeit treffen will. Zunächst wird beurteilt und bewertet. Fragen des Gehorsams sind damit nicht verschwunden oder überwunden, jedoch zeitlich und sachlich nach hinten verlagert, aufgeschoben, vertagt. Sie fungieren als eine Art letztes Mittel nach dem Scheitern aller Kommunikation. Zugleich wird die kommunikative Sphäre für die Funktionsfähigkeit und Stabilität wichtiger: Regieren besteht durch die Ausweitung der kommunikativen Sphäre zu einem erheblichen Teil aus dem Austausch von Argumenten, Gründen und Rechtfertigungen (Van den Daele/Neidhardt 1996). Regieren ist selbst – wenn auch nicht diskursiv im Habermas'schen Sinne, so doch im Sinne größerer Offenheit für ein Agieren im Medium von Rechtfertigung und Kritik – kommunikativer geworden. Die Stabilität politischer Ordnungen ist damit auch von dem Ausgang dieser Rechtfertigungskommunikation abhängig. Zwar drängt sich oft der Eindruck auf, als liege nur ein kommunikatives Rauschen vor, geprägt von Moden und medialer Aufmerksamkeit. Doch dieses Rauschen kann recht schnell umschlagen, ›(idle) talk‹ wird unerwartet politisch wirksam. Es sind daher nicht mehr vorrangig die direkten Akte des Gehorsams bzw. der Gehorsamsverweigerung, die die Stabilität eines Systems ausmachen. Die Legitimationskommunikation selbst ist ein (In-)Stabilitätsfaktor.

Gleichzeitig scheint sich auch die Bedeutung der direkten Verweigerung des Gehorsams zu verschieben. Sie ist nicht mehr ein Akt der Systemopposition (vgl. Greven 2011). Es gilt vielmehr das Phänomen der auf einzelne politische Entscheidungen bezogenen Gehorsamsverweigerung (man denke hier an die ›*Wutbürger*‹ Stuttgarts; siehe Rucht in diesem Band) zu beachten: Die Aufkündigung der Folgebereitschaft kann sich auf eine breiter gefasste oder eine ganz spezifische politische Entscheidung beziehen. Bei weitgehender Anerkennung der Legitimität des politischen Systems kann eine einzelne Maßnahme als so gravierend verfehlt angesehen werden, dass an diesem Punkt Gehorsam aufgekündigt wird, ohne dass auch nur die Idee eines alternativen politischen Systems auftreten würde – bestenfalls werden Reformen oder Ergänzungen des bestehenden politischen Systems ins Spiel gebracht. Das rechtfertigt, den Legitimitätsbegriff auf einzelne politische Entscheidungen anzuwenden (wie dies eine Reihe der Beiträge in diesem Band tun), verdeutlicht aber zugleich auch, dass die Zusammenhänge zwischen Bewertung von *Policies* und politischem Regime, politischer Bewertung und Folgebereitschaft nicht mehr so fixiert sind, wie es insbesondere die Easton'sche Theorie unterstellte.

Die Folgen gelungener oder misslungener Legitimierung werden heute unter dem Begriff »*Politisierung*« verhandelt (Hooghe/Marks 2009; Zürn et al. 2012) und meist verstanden als Beachtung durch (zivil-)gesellschaftliche Akteure samt kontroverser bzw. inhaltlich polarisierender Diskussion in der Öffentlichkeit (so die Beiträge von Rixen/Zangl und Wendler). Politisierung ist ein Anzeichen dafür, dass bisher eher a-legitime Sphären nunmehr als legitimationsbedürftig angesehen werden. Insofern sind Politisierungsprozesse Ausdruck eines säkularen Trends hin zu einer politischen Thematisierung bisher nicht öffentlich breit diskutierter Politik-

und Ökonomiesphären (vgl. Greven 1999). Andererseits führen nur Legitimitätsdefizite zur Politisierung. Diese können aber – bei erfolgreicher Implementation von Reformen – wieder eingedämmt werden. Damit dürfte Politisierung bestimmten Konjunkturen und Reformzyklen unterliegen.

Für viele Autoren ist »Politisierung« jedoch kein empirischer Untersuchungsgegenstand, sondern ein evaluativer Begriff zur Einschätzung des Legitimitätsgehaltes bestimmter institutioneller Konstellationen oder Regierungs-Technologien (letzteres bei Rüb und Straßheim in diesem Band). So kann die Einführung nicht-majoritärer Institutionen, von deliberativen Foren oder Losverfahren als Ent- oder Depolitisierung erscheinen, weil Politik mit Auseinandersetzung, Konflikt, Streit und Agonalität assoziiert wird (Deitelhoff in diesem Band). Dies ist ein Begriffsverständnis, das die empirische Politisierungsforschung teilt. Jedoch sind die Vorzeichen keineswegs eindeutig: Während gerade für die internationale Sphäre eine Politisierung, eine Entwicklung hin zu einem politischen System (nicht aber hin zu staatlichen Strukturen) in Annäherung an nationale politische Öffentlichkeiten eingefordert wird, erscheint auf nationalstaatlicher Ebene den einen die Depolitisierung als Lösungsweg (so Rosanvallon 2010), was von anderen als schädliches Entpolitisierungsprogramm eingeschätzt wird (so Barnickel/Beichelt/Wiencke in diesem Band).

8. »Alternativlos«? Legitimitätspolitik auf der Suche nach umfassenden Konzepten

Angesichts gestiegener Legitimationsbedarfe, einer neuen Pluralität von Legitimationskriterien, dem Ausgreifen der Legitimationsmuster auf bereichsfremde Ordnungen mit der Folge von Legitimitätskonflikten und der Unsicherheit über die Bewertung von Politisierungstendenzen wirken viele Legitimitätsstrategien auf Seiten politischer Akteure, wissenschaftlicher Beobachter und Theoretiker trotz aller Aufmerksamkeit und Anstrengung, die dem Thema gewidmet wird, fast noch »unterkomplex«. Meist wird nur ein Legitimitätskonzept für jeweils eine Einheit oder Ordnung entwickelt, verteidigt oder angegriffen. Bemühungen um *synthetische, integrierende Legitimationskonzepte*, die in der Lage wären, entweder die derzeitigen Strukturen zu rechtfertigen oder Wege zu einer neuen Gesamtordnung aus Staaten, internationalen Institutionen und globaler Marktökonomie plausibel zu machen, sind noch nicht zu wirkmächtigen Ideen fortentwickelt. Dies ist auch dort nicht der Fall, wo über Kosmopolitismus und Konstitutionalismus, globale soziale Gerechtigkeit und eine neue Weltwirtschaftsordnung debattiert und gerungen wird. Es überwiegen jene Beiträge, die neue Institutionen fordern und Änderungen im Legitimitätsset vornehmen. Offenbar ist der *Status quo* nicht kohärent zu legitimieren. Es fehlt an einem auch wissenschaftlich belastbaren Konzept zur Rechtfertigung der heutigen Gemengelage aus Staaten, internationalen Organisationen und Marktökonomie. Dies gilt auch für die empirische Akzeptanz dieser zentralen Ordnungselemente einer globalisierten Welt: Welcher methodische Zugang auch immer gewählt wird, eine durchgängige Akzeptanz aller drei Ordnungssektoren vor dem Hintergrund eines gemeinsamen Sets an Kriterien der Anerkennungswürdigkeit gibt es nicht.

Aus diesen Beobachtungen ergeben sich unterschiedliche Konsequenzen für Legitimitätskonzepte: Zum einen erhalten *Unverträglichkeitskonzepte* Aufwind, die, wie z. B. Dani Rodrik (2011), behaupten, Globalisierung, Demokratie und freie Marktwirtschaft ließen sich nicht gleichzeitig realisieren. Auch die Annahme, dass Demokratie und Kapitalismus als gegensätzliche Ordnungsformen sich global nicht auf Dauer verbinden lassen, gewinnt wieder an Plausibilität. Zum anderen bietet sich eine Rückkehr zur alten Trennungslogik an: Aus der Eigenlogik und operativen Autonomie der gesellschaftlichen Funktionssysteme und aus der Existenz jeweils funktionssystemischer Reflexionstheorien kann auf die *funktionale Notwendigkeit systemspezifischer Legitimitätskonzepte* geschlossen werden (Teubner 2012). Danach müssen Politik und Ökonomie jeweils eigenen Legitimitätskonzeptionen folgen, demokratische Gleichheit kann nur als Leitwert des politischen Funktionssystems fungieren, Effizienz nur als der Leitwert des ökonomischen. Eine Übertragung von Legitimitätsstandards von einem System auf das andere zieht demnach nur destruktive Folgen nach sich. Der Markt ist, wie Hayek (2003) gezeigt hat, nicht auf soziale Gerechtigkeit auszurichten und die Politik kann sich nicht vorrangig der effizienten Allokation von Ressourcen verschreiben. Fraglich ist hier allerdings, wie heute eine nochmalige »Befestigung« dieser längst durchbrochenen Trennlogik gelingen sollte. Wie könnte verhindert werden, dass Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und »Märkte« vom politischen System verlangen, effektiv, effizient und konkurrenzfähig zu sein? Wie sollte verhindert werden können, dass Menschen vom ökonomischen System einfordern, soziale Gerechtigkeit nicht völlig zu ignorieren? Viel aussichtsreicher erscheint es, erfolgreiche Konzepte einer kombinierten Legitimation politisch-ökonomischer Ordnungen wie das der »sozialen Marktwirtschaft« weiterzuentwickeln und zu globalisieren (vgl. Nonhoff in diesem Band).

Das Fehlen von umfassenden Alternativkonzepten lässt das legitimatorische Defizit der derzeitigen Ordnungskonstellation insgesamt als weniger gravierend und folgenreich erscheinen. Der Kapitalismus wird – wie der Beitrag von Sascha Münnich in diesem Band zeigt – in diversen »Heuschrecken«-Kampagnen zwar angegriffen – zugleich aber auch relegitimiert, weil es um die richtige Variante der Marktwirtschaft geht, nicht um die Alternative einer Planwirtschaft oder eines Sozialismus. Auch zur Demokratie findet sich keine umfassende Alternative in Form eines ausformulierten Systems der Expertokratie oder legitimer autoritärer Politik. Es geht um Modifikationen, Reformen, Neukombinationen, auch um eine schleichende Erosion des Kerngehaltes oder ein – durchaus nicht unbewusstes – Hinübergleiten in eine Art Postdemokratie (Crouch 2004), aber nicht um einen Alternativentwurf.

Entsprechend konzentriert sich heute (aber auch Dahrendorf 2003; Agamben et al. 2010) die Auseinandersetzung nicht in dem Maße wie noch Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre (Habermas 1973; Luhmann 1969; Kielmansegg 1976) auf die Behauptung oder Verneinung einer Demokratie- oder Legitimationskrise. Und dies, obwohl die Demokratiegefährdung durchaus höher sein dürfte als zu jenen Zeiten (Brodocz et al. 2008; Zürn 2011 a, 2011 b) und die jüngsten Entwicklungen in Europa die Gefahr einer Verselbstständigung der Exekutiven deutlich vor Augen geführt haben (Habermas 2011: 8; vgl. auch Blühdorn 2009; Scharpf 2010; Forst/Schmalz-Bruns 2011). Doch trotz dieser Alarmzeichen ist die Debatte kleinteiliger

geworden, sucht genauer die Verschiebungen in den legitimatorischen Strategien und Konzepten zu erfassen und geht – durchaus »legitimationsskeptisch« (so Barnickel/Beichelt/Wiencke) – eher von langsamen Veränderungsprozessen aus als von einer Krisensituation, in der sich das Schicksal demokratischer Legitimität entscheidet. Aber vielleicht ist dies nur der spiegelbildliche Fehler zur früheren krisenverliebten Debatte: In den heutigen Krisenzeiten will die Sozialwissenschaft nicht einfach nur eine Krisentheorie präsentieren.

Literatur

- Abbott, Kenneth; Snidal, Duncan 2009. »Strengthening International Regulation through Transnational New Governance: Overcoming the Orchestration Deficit«, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 42 (2), S. 501-578.
- Agamben, Giorgio; Badiou, Alain; Bensaïd, Daniel; Brown, Wendy; Nancy, Jean-Luc; Rancière, Jacques; Ross, Kristin; Žižek, Slavoj 2010. *Democracy in What State?* New York: Columbia University Press.
- Almond, Gabriel A.; Verba, Sidney 1963. *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Almond, Gabriel A.; Verba, Sidney. Hrsg. 1980. *The Civic Culture Revisited*. Boston: Little Brown.
- Alonso, Sonia; Keane, John; Merkel, Wolfgang. Hrsg. 2011. *The Future of Representative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Archibugi, Daniele; Koenig-Archibugi, Mathias; Marchetti, Raffaele. Hrsg. 2012. *Global Democracy: Normative and Empirical Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Austin, John 1874 [2012]. *Lectures on Jurisprudence or the Philosophy of Positive Law*. Vol. I, hrsg. v. Campbell, Robert. Reprint, Biblioprint. Indiana: Reprinted Publishing.
- Austin, John 1995. *The Province of Jurisprudence Determined*, hrsg. v. W. E. Rumble. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barker, Rodney 1990. *Political Legitimation and the State*. Oxford: Clarendon.
- Barker, Rodney 2001. *Legitimizing Identities. The Self-Presentations of Rulers and Subjects*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beckert, Jens; Zafirovski, Milan. Hrsg. 2006. *International Encyclopedia of Economic Sociology*. London: Routledge.
- Blühdorn, Ingolfur. Hrsg. 2009. *In Search of Legitimacy. Policy Making in Europe and the Challenge of Complexity*. Opladen u. a.: Barbara Budrich.
- Bohman, James 2007. *Democracy across Borders. From Demos to Demoi*. Cambridge u. a.: MIT Press.
- Boltanski, Luc; Chiapello, Ève 2003. *Der neue Geist des Kapitalismus*. Konstanz: UVK.
- Boltanski, Luc; Thévenot, Laurent 2007. *Über die Rechtfertigung. Eine Soziologie der kritischen Urteilskraft*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Braun, Daniela; Schmitt, Hermann 2009. »Politische Legitimität«, in *Politische Soziologie. Ein Studienbuch*, hrsg. v. Kaina, Viktoria; Römmele, Andrea, S. 53-81. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Breitmeier, Helmut 2008. *The Legitimacy of International Regimes*. Farnham u. a.: Ashgate.
- Brodacz, André; Llanque, Marcus; Schaal, Gary S. Hrsg. 2008. *Bedrohungen der Demokratie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brunkhorst, Hauke. Hrsg. 2009. *Demokratie in der Weltgesellschaft*. Soziale Welt Sonderband 18. Baden-Baden: Nomos.
- Buchanan, Allen 2003. »Reforming the International Law of Humanitarian Intervention«, in *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, hrsg. v. Holzgrefe, J. L.; Keohane, Robert O., S. 130-173. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, Allen; Keohane Robert O. 2006. »The Legitimacy of Global Governance Institutions«, in *Ethics and International Affairs* 20 (4), S. 405-437.
- Clark, Ian 2005. *Legitimacy in International Society*. Oxford: Oxford University Press.

- Cohen, Benjamin J. 2008. *International Political Economy: An Intellectual History*. Princeton u. a.: Princeton University Press.
- Cohen, Joshua 2009. *Philosophy, Politics, Democracy: Selected Essays*. Cambridge: Harvard University Press.
- Cohen, Joshua 2010. *The Arc of the Moral Universe and other Essays*. Cambridge: Harvard University Press.
- Crouch, Colin 2004. *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Daase, Christopher 2009. »Die Informalisierung internationaler Politik – Beobachtungen zum Stand der internationalen Organisation«, in *Die Organisierte Welt: Internationale Beziehungen und Organisationsforschung*, hrsg. v. Dingwerth, Klaus; Kerwer, Dieter; Nölke, Andreas, S. 290-308. Baden-Baden: Nomos.
- Daase, Christopher; Engert, Stefan 2008. »Global Security Governance: Kritische Anmerkungen zur Effektivität und Legitimität neuer Formen der Sicherheitspolitik«, in *Governance in einer sich wandelnden Welt. PVS Sonderheft 41*, hrsg. v. Schuppert, Gunnar Folke; Zürn, Michael, S. 475-498. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dahrendorf, Ralf 2003. *Die Krisen der Demokratie. Ein Gespräch*. München: C. H. Beck.
- Dalton, Russel J. 2006. *Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. 4. Auflage. Washington DC: CQ Press.
- Deitelhoff, Nicole; Steffek, Jens. Hrsg. 2009. *Was bleibt vom Staat? Demokratie, Recht und Verfassung im globalen Zeitalter*. Frankfurt/Main u. a.: Campus.
- Dingwerth, Klaus 2007. *The New Transnationalism. Transnational Governance and Democratic Legitimacy*. Basingstoke: Palgrave.
- Dörre, Klaus; Lessenich, Stephan; Rosa, Hartmut 2009. *Soziologie – Kapitalismus – Kritik. Eine Debatte*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Dryzek, John S. 2002. *Deliberative Democracy and Beyond – Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Easton, David 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Easton, David 1975. »A Re-Assessment of the Concept of Political Support«, in *British Journal of Political Science* 5 (4), S. 435-457.
- Edelman, Murray 2005. *Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns*. Frankfurt/Main u. a.: Campus.
- Elster, Jon. Hrsg. 1998. *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Estlund, David M. 2008. *Democratic Authority. A Philosophical Framework*. Princeton: Princeton University Press.
- Fishkin, James S. 1995. *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Forst, Rainer 2007. *Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Forst, Rainer; Schmalz-Bruns, Rainer. Hrsg. 2011. *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective*. Oslo: ARENA.
- Gaus, Daniel 2009. *Der Sinn von Demokratie: Die Diskurstheorie der Demokratie und die Debatte über die Legitimität der EU*. Frankfurt/Main u. a.: Campus.
- Geis, Anna 2005. *Regieren mit Mediation. Das Beteiligungsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Geis, Anna 2011. »Of Bright Sides and Dark Sides: Democratic Peace beyond Triumphalism«, in *International Relations* 25 (2), S. 18-25.
- Geis, Anna; Müller, Harald; Schörnig, Niklas. Hrsg. 2012. *The Janus Face of Liberal Democracies: Militant Forces for Good*. Cambridge: Cambridge University Press, im Erscheinen.
- Genschel, Philipp; Zangl, Bernhard 2008. »Metamorphosen des Staates: Vom Herrschaftsmopolisten zum Herrschaftsmanager«, in *Leviathan* 36 (3), S. 430-454.
- Gilley, Bruce 2009. *The Right to Rule. How States Win and Lose Legitimacy*. New York: Columbia University Press.
- Greven, Michael Th. 1999. *Die politische Gesellschaft. Kontingenz und Dezsion als Probleme des Regierens und der Demokratie*. Opladen: Leske + Budrich.
- Greven, Michael Th. 2011. *Systemopposition. Kontingenz, Ideologie und Utopie im politischen Denken der 1960er Jahre*. Opladen: Barbara Budrich.

- Habermas, Jürgen 1973. *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen 1992. *Faktizität und Geltung*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen 2004. *Der gespaltene Westen. Kleine politische Schriften X*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen 2011. *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*. Berlin: Suhrkamp.
- Hart, H. L. A. 1961. *The Concept of Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Hayek, Friedrich A. von 1960. *The Constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hayek, Friedrich A. von 2003. *Recht, Gesetz und Freiheit. Eine Neufassung der liberalen Grundsätze der Gerechtigkeit und der politischen Ökonomie*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hirschl, Ran 2004. *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press.
- Höffe, Otfried 1999. *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*. München: C. H. Beck.
- Hooghe, Liesbet; Marks, Gary 2009. »A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus«, in *British Journal of Political Science* 39 (1), S. 1-23.
- Hurd, Ian 2007. *After Anarchy. Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*. Princeton u. a.: Princeton University Press.
- Ish-Shalom, Piki 2006. »Theory as a Hermeneutical Mechanism. The Democratic-Peace Thesis and the Politics of Democratization«, in *European Journal of International Relations* 12 (4), S. 565-598.
- Joerges, Christian 2011. »A New Type of Conflicts Law as the legal Paradigm of the Postnational Constellation«, in *Karl Polanyi. Globalisation and the Potential of Law in Transnational Markets*, hrsg. v. Joerges, Christian; Falke, Josef, S. 465-501. Oxford: Hart.
- Keohane, Robert O.; Macedo Stephen; Moravcsik, Andrew 2009. »Democracy-Enhancing Multilateralism«, in *International Organization* 63 (1), S. 1-31.
- Kielmansegg, Peter Graf. Hrsg. 1976. *Legitimationsprobleme politischer Systeme*. PVS Sonderheft 7/1976. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kielmansegg, Peter Graf 1977. *Volkssouveränität. Eine Untersuchung der Bedingungen demokratischer Legitimität*. Stuttgart: Klett.
- Kratochwil, Friedrich 2006. »On Legitimacy«, in *International Relations* 20 (3), S. 302-308.
- Kreide, Regina; Niederberger, Andreas. Hrsg. 2008. *Transnationale Verrechtlichung. Nationale Demokratien im Kontext globaler Politik*. Frankfurt/Main u. a.: Campus.
- Lijphart, Arend 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven u. a.: Yale University Press.
- Luhmann, Niklas 1969. *Legitimation durch Verfahren*. Neuwied: Luchterhand.
- Majone, Giandomenico 2005. *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford: Oxford University Press.
- Manin, Bernard 1997. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maurer, Andrea; Schimank, Uwe. Hrsg. 2008. *Die Gesellschaft der Unternehmen – Die Unternehmen der Gesellschaft. Gesellschaftstheoretische Zugänge zum Wirtschaftsgeschehen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Maus, Ingeborg 2011. *Über Volkssouveränität. Elemente einer Demokratietheorie*. Berlin: Suhrkamp.
- McCormick, John P. 2011. *Machiavellian Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Menz, Wolfgang 2009. *Die Legitimität des Marktregimes*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Möllers, Christoph 2008 a. *Demokratie. Zumutungen und Versprechen*. Berlin: Wagenbach.
- Möllers, Christoph 2008 b. *Die drei Gewalten. Legitimation der Gewaltgliederung in Verfassungsstaat, Europäischer Integration und Internationalisierung*. Weilerswist: Velbrück.
- Moravcsik, Andrew 2006. »What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?«, in *Politische Vierteljahresschrift* 47 (2), S. 219-41.
- Moravcsik, Andrew 2008. »The Myth of Europe's »Democratic Deficit««, in *Intereconomics* 43 (6), S. 331-340.

- Mouffe, Chantal 2007. *Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Mouffe, Chantal 2008. *Das demokratische Paradox*. Wien: Verlag Turia + Kant.
- Norris, Pippa 2008. *Driving Democracy. Do Power-Sharing Institutions Work?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa 2011. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nullmeier, Frank; Biegon, Dominika; Gronau, Jennifer; Nonhoff, Martin; Schmidtke, Henning; Schneider, Steffen 2010. *Prekäre Legitimitäten. Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation*. Frankfurt/Main u. a.: Campus.
- Offe, Claus. Hrsg. 2003. *Demokratisierung der Demokratie: Diagnosen und Reformvorschläge*. Frankfurt/Main u. a.: Campus.
- Peter, Fabienne 2009. *Democratic Legitimacy*. New York: Routledge.
- Pettit, Philip 1999. *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Posner, Richard A. 2009. *A Failure of Capitalism. The Crisis of '08 and the Descent into Depression*. Cambridge: Harvard University Press.
- Przeworski, Adam; Manin, Bernard; Stokes, Susan C. Hrsg. 1999. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rawls, John 2003. *Gerechtigkeit als Fairness. Ein Neuentwurf*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Reus-Smit, Christian 2007. »International Crises of Legitimacy«, in *International Politics* 44 (2/3), S. 157-174.
- Rodrik, Dani 2011. *Das Globalisierungsparadox. Die Demokratie und die Zukunft der Weltwirtschaft*. München: C. H. Beck.
- Rosanvallon, Pierre 2010. *Demokratische Legitimität. Unparteilichkeit – Reflexivität – Nähe*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Scharpf, Fritz 1999. *Governing in Europe. Effective and Democratic*. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W. 2010. *Community and Autonomy. Institutions, Policies and Legitimacy in Multilevel Europe*. Frankfurt/Main u. a.: Campus.
- Schneider, Steffen; Hurrelmann, Achim; Krell-Laluhová, Zuzana; Nullmeier, Frank; Wiesner, Achim 2010. *Democracy's Deep Roots. Why the Nation State Remains Legitimate*. Basingstoke: Palgrave.
- Scholte, Jan Aart. Hrsg. 2011. *Building Global Democracy: Civil Society and Accountable Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Graham 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steffek, Jens 2007. »Legitimacy in international relations: From state compliance to citizen consensus«, in *Legitimacy in an age of global politics*, hrsg. v. Hurrelmann, Achim; Schneider, Steffen; Steffek, Jens, S. 175-192. Basingstoke: Palgrave.
- Stehr, Nico 2007. *Die Moralisierung der Märkte. Eine Gesellschaftstheorie*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Suchman, Mark C. 1995. »Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches«, in *Academy of Management Review* 20 (3), S. 571-610.
- Teubner, Gunter 2012. *Verfassungsfragmente. Gesellschaftlicher Konstitutionalismus in der Globalisierung*. Berlin: Suhrkamp.
- Thornhill, Chris; Ashenden, Samantha. Hrsg. 2010. *Legality and Legitimacy: Normative and Sociological Approaches*. Baden-Baden: Nomos.
- Torcal, Mariano; Montero, José Ramón. 2006. *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions, and Politics*. London: Routledge.
- Urbainati, Nadia 2006. *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Van den Daele, Wolfgang; Neidhardt, Friedhelm 1996. »Regierung durch Diskussion – Über den Versuch, mit Argumenten Politik zu machen«, in *Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren*, hrsg. v. Van den Daele, Wolfgang; Neidhardt, Friedhelm, S. 9-50. Berlin: edition sigma.

- Vibert, Frank 2007. *The Rise of the Unelected. Democracy and the Separation of Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Waldron, Jeremy 1999. *Law and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press.
- Weber, Max 1976. *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5. rev. Studienausgabe. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Westle, Bettina; Gabriel, Oscar W. Hrsg. 2009. *Politische Kultur. Eine Einführung*. Baden-Baden: Nomos.
- Würtenberger, Thomas 1982. »Legitimität, Legalität«, in *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Band 3*, hrsg. v. Brunner, Otto; Conze, Werner; Koselleck, Reinhart, S. 677-740. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Zürn, Michael 2011 a. »Vier Modelle einer globalen Ordnung in kosmopolitischer Absicht«, *Politische Vierteljahresschrift* 52 (1), S. 78-118.
- Zürn, Michael 2011 b. »Perspektiven des demokratischen Regierens und die Rolle der Politikwissenschaft im 21. Jahrhundert«, in *Politische Vierteljahresschrift* 52 (4), S. 603-635.
- Zürn, Michael; Binder, Martin; Ecker-Ehrhardt, Matthias 2012. »International Authority and Its Politicization«, in *International Theory* 4 (1), S. 69-106.

Globales Regieren: Theorie und Kritik