

Frank Nullmeier u.a.

# Prekäre Legitimitäten

---

Rechtfertigung von Herrschaft in  
der postnationalen Konstellation



# Inhalt

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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