

# „Critical Citizens“ oder „Critical Decisions“ – Eine Erwiderung

Michael Zürn

## “Critical Citizens” or “Critical Decisions” – a Reply

**Abstract:** In engaging with Markus Patberg’s constructive criticism, this reply develops a third model for the empirical study of legitimacy, which moves beyond the dichotomy of measurement and judgment. Substantially, I thereby juxtapose Patberg’s interpretation of the data as the rise of “critical citizens” with the democratic paradox arising from the decreasing dignity of majority decisions (“critical decisions”).

**Keywords:** Legitimation, Crisis of Democracy, Majority Decisions, Authority

**Schlagwörter:** Legitimation, Krise der Demokratie, Mehrheitsentscheidungen, Autorität

## 1. Einleitung

Daniel Kahneman (2012, S. 289) schreibt in seinem monumentalen Meisterwerk „Schnelles Denken, langsames Denken“:

„Kontroversen unter Fachleuten bringen die schlechtesten Seiten der akademischen Welt zum Vorschein. Wissenschaftsmagazine veröffentlichen gelegentlich einen Schlagabtausch zwischen Forschern, der oftmals damit beginnt, dass jemand die Forschungen eines anderen kritisiert, gefolgt von einer Erwiderung und einer Gegenerwiderung. Ich habe diese Wortgefechte immer für Zeitverschwendung gehalten. Insbesondere wenn die ursprüngliche Kritik in scharfe Worte gefasst ist, sind die Erwiderung und Gegenerwiderung oftmals Übungen in dem, was ich ‚Sarkasmus für Anfänger und Fortgeschrittene‘ genannt habe. Die Antworten machen gegenüber einer harschen Kritik nur selten Zugeständnisse, und es ist wohl noch nie vorgekommen, dass eine Gegenerwiderung einräumt, dass die ursprüngliche Kritik verfehlt oder in irgendeiner Weise irrig gewesen sei.“

Nur zu gerne würde ich einen Nobelpreisträger widerlegen. Dafür bin ich auch gerne bereit, gegenüber der Kritik von Markus Patberg an meinem Gastbeitrag „Perspektiven des demokratischen Regierens und die Rolle der Politikwissenschaft im 21. Jahrhundert“ (Zürn 2011a) erhebliche Zugeständnisse zu machen. Zur Widerlegung von Kahnemann reicht es aber dennoch nicht: Zum einen ist die Kritik von Patberg an meinem Beitrag nicht harsch. Er bezeichnet sie selbst als „sympathisierend“ und ich empfinde sie als äußerst konstruktiv. Zum anderen bleiben dann doch ein paar wenige Differenzen.

## 2. Prozessorientierte Legitimationsforschung

Ein erstes Zugeständnis an die Kritik fällt mir leicht. Für die von mir vertretene Legitimitätskonzeption genügt es nicht, sich nur auf Umfragedaten zu stützen. Patberg schreibt: „[D]ie Analyse der empirischen Legitimität eines politischen Systems [kann] nicht einfach ein auf Umfragedaten beruhender Akzeptanzbericht sein“ (2013, S. 159). Und da hat er Recht. Da die von mir in diesem Aufsatz entwickelten Hypothesen empirisch zum größeren Teil auf Umfragedaten beruhen, ist diese Kritik von Patberg zutreffend. Die von mir angeführten Daten genügen nicht den Anforderungen einer anspruchsvollen wissenschaftlichen Überprüfung der Hypothesen. Zu meiner Entlastung kann ich nur anfügen, dass der Gastbeitrag dem Zwecke der Entwicklung und Exploration von Hypothesen diene, die dann auf einer entsprechend hochwertigen Datenbasis weiter überprüft werden sollen. Deswegen endet der Beitrag, dessen Ursprung ein Vortrag zum 60-jährigen Jubiläum der DVPW war, auch – wie Markus Patberg fairerweise anmerkt – mit einem Plädoyer für eine verbesserte und neue Datenbasis für die empirische Legitimitätsforschung.

In seiner Kritik geht Patberg noch einen Schritt weiter. Für ihn ist der Fokus auf Umfragedaten als Quelle für eine empirische Forschung nicht nur zu dünn, sondern prinzipiell verfehlt, weil er Ausdruck einer Konzeptionalisierung ist, die empirische Legitimität als bloße Akzeptanz einer politischen Ordnung sieht. Gegen das schlichte Akzeptanzmodell (von ihm als *Legitimitätsforschung als Messung* benannt), das auf Umfragen zur Unterstützung von politischen Institutionen beruhe, setzt Patberg ein komplexeres Modell der empirischen *Legitimitätsforschung als Beurteilung*. Demnach hat die Forscherin die Herrschaftsordnung zu rekonstruieren, die normativen Grundüberzeugungen der Bürgerinnen und Bürger zu identifizieren und beide Seiten auf Übereinstimmung hin zu prüfen (Patberg 2013, S. 160). Das vorgestellte Modell von Patberg ist instruktiv. Es hebt aber die kategoriale Unterscheidung zwischen den Tätigkeiten des Messens und des Beurteilens auf die Ebene unterschiedlicher Forschungsstrategien und belebt damit veraltete epistemologische Gegensätze wieder. Zum anderen blendet es ontologisch gesehen die Kommunikation über Legitimität (also Legitimations- und Delegitimationsprozesse) aus und bleibt daher selbst unterkomplex.

### 2.1 Beurteilen oder Messen

Den zentralen Unterschied zwischen seinen beiden Modellen *Legitimitätsforschung als Messung* und *Legitimitätsforschung als Beurteilung* sieht Markus Patberg David Beetham folgend im urteilenden Subjekt. Während im ersten Modell die Herrschaftsunterworfenen die Subjekte sind, die über die Legitimität entscheiden und über die der Forscher nur berichtet, steigt im zweiten, dem von Markus Patberg bevorzugten Modell, die Forscherin zum entscheidenden bzw. *urteilenden* Subjekt auf. An dieser Stelle weicht meine Sicht der Dinge in der Tat ab.

Zunächst erscheint mir die Unterscheidung zwischen messen und beurteilen für die *Erforschung empirischer Begebenheiten* nicht plausibel. So muss der Forscher, der dem Akzeptanzmodell folgt, nicht nur messen, sondern Daten vor dem Hin-

tergrund konzeptioneller Entscheidungen auch eine Bedeutung geben.<sup>1</sup> Die bloße, theoriefreie Beobachtung oder Messung gibt es nicht. Und selbst nachdem konzeptionelle Vorentscheidungen getroffen sind, bleiben weiterhin interpretative Brückenleistungen zu erbringen, damit Beobachtungen zu Werten der zu messenden Variable werden (vgl. Schedler 2012). Was sagt beispielsweise die blanke Zahl, wonach 54 Prozent der Befragten einer Institution trauen, über deren Legitimation? Zunächst einmal gar nichts. Solche Daten erlangen erst vor dem Hintergrund theoretischer und konzeptioneller Überlegungen Aussagekraft. Sie müssen also interpretiert werden. Sind 54 Prozent viel oder wenig? Was besagt Vertrauen über Legitimität? Und umgekehrt gilt: Die Forscherin, die im Rahmen einer *Legitimitätsforschung als Beurteilung* die Herrschaftsordnung rekonstruiert und die normativen Grundüberzeugungen der Bürgerinnen und Bürger identifiziert, macht dies oder zumindest sollte dies auf der Grundlage systematisch erhobener Daten machen, die es dann wiederum zu interpretieren gilt. Es geht auch nicht um Subjektivität, sondern um Intersubjektivität, deren Herstellung durch eine regelbasierte Interpretation von Beobachtungen erfolgen kann. Die Interpretation nimmt letztlich die Forscherin vor, sie wird dabei aber zugleich durch die Daten diszipliniert. Insofern halte ich die von Patberg in Anlehnung an Beetham (1991, S. 13) vorgenommene kategoriale Unterscheidung zwischen Messen von Akzeptanz – als ob die Interpretation von Umfragedaten theoriefrei erfolgen könnte – und Beurteilen – als ob die Ermittlung der Übereinstimmung zwischen Herrschaftspraktiken und normativen Standards der Bevölkerung frei von systematischer Datenerhebung erfolgen könnte – für nicht haltbar.

Prinzipiell herrscht aber insofern Einigkeit, dass in der empirischen Legitimitätsforschung es letztlich um die Legitimität aus der Sicht der Betroffenen geht. „Die Legitimität von Herrschaftspraktiken wird nicht anhand eines theoretisch konstruierten normativen Ideals beurteilt, sondern der Maßstab sind die empirisch zu ermittelnden normativen Standards der Bürger“ (Patberg 2013, S. 161). Es geht also nicht um die normative Beurteilung einer Praxis als gut oder schlecht anhand von externen Kriterien, die vom Beobachter bestimmt werden. Vielmehr müssen die Bemessungsmaßstäbe anhand der gesellschaftlichen verankerten Glaubenssätze ermittelt werden. Es geht mithin um interne Kriterien. In der Praxis einer so verstandenen Legitimitätsforschung wird dabei immer auch die Frage im Vordergrund stehen, inwieweit Herrschaft die *mit ihr verbundenen* normativen Erwartungen erfüllt (Patberg 2013, S. 162; Beetham 1991, S. 11). Insofern geht es m. E. weniger um abstrakte normative Prinzipien wie Gleichheit oder Gerechtigkeit, anhand derer dann die Legitimität einer Herrschaftsordnung relativ freihändig von empirischen Befunden kritisiert werden kann, sondern insbesondere um die konkreten normativen Erwartungen und Ansprüche an politische Institutionen bzw. an eine Herrschaftsordnung.

1 Generell erscheint mir übrigens die Rezeption des Weberschen Konzeptes des Legitimitätsglaubens nicht angemessen. Weber nutzt es, um den empirischen Legitimitätsglauben von der normativen Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung zu unterscheiden. Dass zur Ermittlung des Legitimitätsglaubens nur direkte Akzeptanzaussagen der Herrschaftsunterworfenen zugelassen sein sollen, erschließt sich mir aus der Lektüre von „Wirtschaft und Gesellschaft“ nicht.

Eine so verstandene Legitimitätsforschung sollte dann aber auch zumindest die *Möglichkeit* vorsehen, dass manche Gesellschaften auf normativen Prinzipien beruhen bzw. diese mit Herrschaftsordnungen kompatibel sind, die die (westliche) politische Theorie für nicht anerkennungswürdig hält. Spätestens an diesem Punkt bin ich mir aber über Patbergs Vorstellungen von einer angemessenen empirischen Legitimitätsforschung nicht ganz sicher. Er führt das Beispiel eines autoritären politischen Systems an, das zwar Menschenrechte verletze, aber gesellschaftlichen Wohlstand erzeuge, um auf die Differenz zwischen Legitimität als geäußelter Unterstützung und Legitimität als Kompatibilität zwischen Herrschaftsordnung und gesellschaftlichen Prinzipien zu verweisen. Anhand des Falles China konkretisiert lautet sein Argument, dass trotz vorhandener Unterstützung des Regimes der Abgleich mit den Grundprinzipien der Gesellschaft die Diagnose einer illegitimen Herrschaftsordnung ermögliche. Dass die Konzeptualisierung von empirischer Legitimität es ermöglichen soll ggf. auch Legitimitätsstandards zu kritisieren, ist richtig. Allerdings sollte sie umgekehrt so ergebnisoffen sein, dass auch ein anderes empirisches Ergebnis möglich ist als das vom Forscher normativ gewünschte. Diese Möglichkeit ergibt sich durch die Pluralität der Legitimationsquellen und die damit verbundene und enorm schwierige Frage, wie diese in einer gegebenen Gesellschaft gewichtet werden. Denn fraglos gehört es auch zu den normativen Grundüberzeugungen der chinesischen Gesellschaft, dass die Menschen in diesem Land aus der Armut geführt werden müssen. Ob nun die normativen Grundüberzeugungen der chinesischen Gesellschaft zu der Inkompatibilität mit einer Herrschaftsordnung führen, die diese Leistung in überzeugender Weise erbringt, aber auch politische Gefangene menschenverachtend behandelt, sollte eine empirische Frage bleiben. Insofern sollte der Gegenstand der empirischen Legitimitätsforschung in letzter Instanz eben doch auch der Legitimitäts glaube sein – und nicht das, wie bei Markus Patberg, möglicherweise in der Rekonstruktion der Verhältnisse versteckte Gerechtigkeitsempfinden des Forschers.

Terry MacDonald (2012, S. 56), eine Vertreterin der politischen Theorie<sup>2</sup> und bestimmt nicht im Verdacht, eine Akzeptanzforscherin zu sein, hat das entsprechende Forschungsprogramm klar formuliert:

“Justice and legitimacy are therefore potentially *rival* institutional virtues; although the institutions required to realize each may converge under some social conditions, they will not necessarily always do so. Sometimes, then, the realization of justice and the realization of legitimacy might require competing institutional designs, in which case a choice must be made about which should be prioritized as the more important goal for political institutions to advance in that context.”<sup>3</sup>

Genau diese Art von empirischer Legitimitätsforschung erscheint mir in postkolonialen, postnationalen und posteuropäischen Zeiten dringend notwendig. Eine so

2 Die Debatte in der politischen Theorie über „Realism and Moralism“ (Williams 2005) ähnelt derjenigen in der empirischen Forschung, wird aber freilich unter umgekehrten Vorzeichen – also wie viel Raum gebührt empirischen Realitäten bei der Bildung normativer Theorie – geführt.

3 Die spezifische Zusammenführung der *virtues* von Gerechtigkeit und Legitimität führt im Ergebnis zu „politischen Projekten“ – genau in diesem Sinne habe ich „Vier Modelle globaler Ordnung in kosmopolitischer Absicht“ in dieser Zeitschrift miteinander verglichen (Zürn 2011b).

verstandene empirische Legitimationsforschung behält einen kritischen Stachel. Wenn etwa ein diktatorisches Regime, das eine gewisse Zustimmung in der Bevölkerung aufweist, beispielsweise den menschenrechtsverachtenden Umgang mit politisch Andersgläubigen geheim hält und sich die Spitzen des Regimes unter Ausschluss der Öffentlichkeit exzessiv bereichern, so verweist dies auf Herrschaftspraktiken, die möglicherweise genau deshalb geheim gehalten werden, weil es den geteilten normativen Prinzipien der Gesellschaft widerspricht. Insofern bleibt im Gegensatz zur reinen Erforschung der spezifischen Unterstützung eines politischen Regimes in einer empirisch verstandenen Legitimitätsforschung ein kritisches Potenzial bestehen. Wenn es aber um die Beurteilung der Anerkennungswürdigkeit von normativen Prinzipien geht, dann bedarf es der normativen Theorie um kritikfähig zu sein. Daher kann die Kritik an Gesellschaften, die auf nicht anerkennungswürdigen Prinzipien beruhen, auch *nur* von der normativen Theorie geleistet werden.

## 2.2 Legitimationsprozesse

Vor dem Hintergrund dieser Klärungen möchte ich in Auseinandersetzung mit den Patbergschen Überlegungen ein drittes Modell empirischer Legitimitätsforschung skizzieren, das meinen Überlegungen im Gastbeitrag implizit zugrunde liegt. Der Hauptunterschied zum Beurteilungsmodell von Patberg liegt in der Berücksichtigung von Legitimationsprozessen – nennen wir dieses Modell in Abgrenzung zu den beiden von Patberg skizzierten Modellen *prozessorientierte Legitimitätsforschung*. In einem gerade erschienenen Leviathan-Sonderheft zum Aufstieg der *Legitimitätspolitik* schreiben die Herausgeber zur Erläuterung des Begriffs:

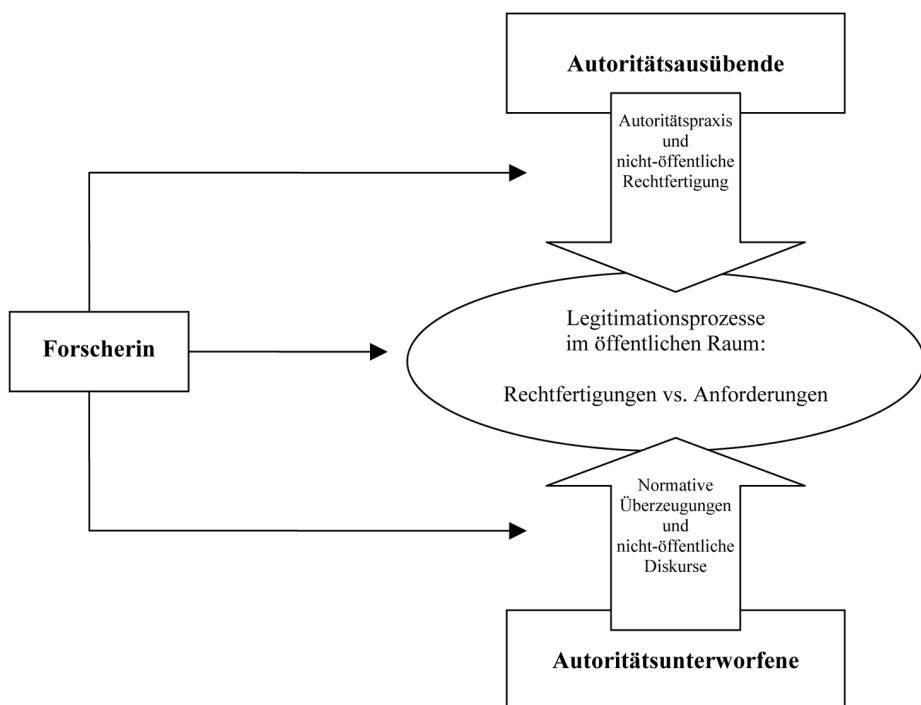
„Nach unserem Verständnis sollte der Begriff gerade nicht auf Strategien normativ gehaltloser Akzeptanzbeschaffung bezogen werden. Vielmehr sollte er Phänomene bezeichnen, bei denen unterschiedlichste Akteure bewusste Anstrengungen unternehmen, die normative Anerkennungswürdigkeit einer Ordnung, einer Entscheidung oder auch eines Akteurs herzustellen, zu sichern, zu kritisieren oder zu zerstören“ (Nullmeier et al. 2012, S. 12).

Es sind genau derartige Legitimationsprozesse (um einen im Gegensatz zu Legitimitätspolitik eingeführten Begriff zu verwenden), die eine empirische Legitimitätsforschung mit in den Blick zu nehmen hat. Denn empirische Legitimität erwächst nicht einfach aus der Kompatibilität der Herrschaftsordnung mit den gesellschaftlichen Grundüberzeugungen bzw. dem Beethamschen Urteil des Forschers über diese Kompatibilität. Empirische Legitimität bzw. die Kompatibilität zwischen Ordnung und Grundüberzeugungen wird vielmehr sozial hergestellt und den Prozess der Konstruktion und Dekonstruktion von Legitimität gilt es zu ana-

lysieren. Dieser „genetische Aspekt“ (Offe 2006) der Legitimität sollte in einer empirischen Legitimationsforschung mit erfasst werden.<sup>4</sup>

So betrachtet haben wir es immer mit zwei Seiten einer Medaille zu tun: Die Repräsentanten autoritäts- oder herrschaftsausübender Institutionen rechtfertigen sich und die Autoritäts- oder Herrschaftsunterworfenen bewerten diese Rechtfertigungen angesichts ihrer eigenen Grundüberzeugungen und angesichts der Herrschaftspraktiken. Zusätzlich beinhaltet ein solches Modell der empirischen Legitimationsforschung dann auch noch eine interaktive Dimension, in der es um die Frage geht, inwieweit Rechtfertigungsstrategien der Herrschenden und Legitimationsanforderungen der Unterworfenen miteinander im öffentlichen Raum interagieren. Ein so verstandenes Modell der empirischen Legitimationsforschung lässt sich bildlich wie folgt fassen:

**Abbildung 1: Prozessorientierte empirische Legitimationsforschung**



Vor diesem Hintergrund stellt sich dann im nächsten Schritt die Frage, welche Art von Daten für eine so verstandene empirische Legitimitätsforschung genutzt werden können. Die Praxis der Autoritätsausübung erfasst man über Analysen der

<sup>4</sup> Interessanterweise wird die Bedeutung solcher Legitimationsprozesse sowohl von Weber als auch von Beetham stark betont (vgl. hierzu auch Biegon et al. 2012). Mir geht es aber in dieser Antwort auf Markus Patberg keinesfalls um die richtige Lesart dieser Autoren. Mein Anliegen ist die Fortentwicklung der empirischen Legitimationsforschung.

Entscheidungsprozesse. Deren Rechtfertigung kann wiederum am Besten über vergleichende Diskursanalysen und Inhaltsanalysen ermittelt werden. Ich habe diese Seite der Medaille in meinem Gastbeitrag in der Tat nicht explizit empirisch unterfüttert. Es fließt vielmehr zum einen die implizite Annahme ein, dass in den betrachteten Fällen keine dramatische Entkoppelung von Autoritätspraxis und -rechtfertigung vorliegt, zum anderen werden zwei explizite Argumente entwickelt, die aber empirisch noch zu unterfüttern wären. Das erste dieser expliziten Argumente lautet: Herrschende rechtfertigen sich mit einem Rekurs auf das Gemeinwohl. Und das zweite: Unterschiedliche Typen von politischen Institutionen begründen ihre Autorität unterschiedlich, indem sie eine oder mehrere der identifizierten sechs spezifischen Legitimationsquellen der Moderne verweisen. So rechtfertigt sich das Bundesverfassungsgericht mit Verweisen auf die Verfassung und seine Expertise, die es den Richterinnen und Richtern ermögliche, die Verfassung im Lichte der sozialen und politischen Entwicklungen auszulegen. Sie agieren nicht als Repräsentanten unterschiedlicher Teile der Gesellschaft. Alle stehen für das Ganze. Abweichende Voten und Mehrheitsentscheidungen innerhalb des Gerichts gilt es daher zu minimieren. Das Parlament hingegen entscheidet auf der Grundlage des Repräsentationsprinzips. Jeder einzelne Abgeordnete rechtfertigt sich damit, dass er einen bestimmten Teil der Bevölkerung repräsentiert. In diesem Modus sind Mehrheitsentscheidungen erwünscht und notwendig. Ein Parlament, das permanent einstimmig entscheidet, untergräbt seine eigene Rechtfertigung.

Auf der Seite der Autoritätsunterworfenen kann gleichfalls auf Diskurse und Stellungnahmen zurückgegriffen werden, aber auch auf Umfragedaten über das Vertrauen in eine Institution. Die Annahme dabei ist, dass politische Institutionen, die sich mit ungeeigneten Verweisen rechtfertigen und/oder denen eine erhebliche Diskrepanz zwischen Rhetorik und Herrschaftspraxis unterstellt wird, keine großen Vertrauenswerte genießen. Dort wo – wie etwa beim ‚einfachen Mann von der Straße‘ – keine Daten zu Diskursen vorliegen, können Umfragedaten dann ein adäquates Instrument sein, um zu sehen, ob und inwieweit die Rechtfertigungs- und Herrschaftspraxis mit den Grundwerten einer Gesellschaft in Einklang stehen. Wenn also das Bundesverfassungsgericht über Jahrzehnte hinweg ein großes Maß an Vertrauen in der Bevölkerung genießt, dieses aber beim Parlament schwindet, dann sagen diese Daten nicht nur etwas über die schlichte Akzeptanz, sondern – so zumindest meine Interpretation – auch über die Anerkennung der Rechtfertigung und deren Glaubwürdigkeit. Im Modell der prozessorientierten Legitimationsforschung sind Umfragedaten mithin eine Datenquelle unter anderen.<sup>5</sup>

### 3. Gleiche Daten, konkurrierende Interpretationen

Markus Patberg verbleibt mit seiner Kritik an meinem Beitrag nicht in der Wartehalle des Konzeptionellen. Er schreitet voran und nimmt unter Berücksichtigung des Modells der empirischen Legitimitätsforschung als Beurteilung eine Umdeu-

5 Zu diesem Schluss kommt auch die exzellente Diskussion von Schmidtko u. Schneider (2012) über unterschiedliche Methoden der empirischen Legitimationsforschung.



tung der von mir angeführten Daten vor und formuliert eine andere Hypothese, die in ähnlicher Weise auch von Pippa Norris (2011) vertreten wird und eine Schere zwischen kritischen Bürgern und Bürgerinnen einerseits und den nicht ausreichend demokratischen Institutionen andererseits diagnostiziert: „Statt eines Wandels der Legitimationsquellen, statt einer Schwächung von Demokratie als abstraktem Legitimationsprinzip politischer Autorität, scheint eher eine Abwendung von demokratischen Institutionen zu beobachten zu sein, die auf deren (wahrgenommene) Qualitätsdefizite zurückgeht“ (2013, S. 171).<sup>6</sup>

Zunächst gilt hier natürlich derselbe Vorbehalt, den ich für mich selbst in Anspruch genommen habe. Es handelt sich um eine Arbeitshypothese von Patberg, die selbst noch einer systematischen Überprüfung im Sinne des Modells *Legitimitätsforschung als Beurteilung* bedarf. Er wertet die *World-Values-Survey*-Daten, die eine quasi-universelle positive Bewertung des Begriffs der „Demokratie“ zum Ausdruck bringen, als weltweit geteilte demokratische Grundüberzeugung. Jede Kritik an demokratischen Institutionen erscheint dann in der Tat als Funktion eines Performanzdefizits und nicht als Kritik der demokratischen Legitimation.

Der argumentative Zug von Patberg ist schon alleine deshalb interessant, weil diese Hypothese nicht unter Hinzuziehung zusätzlicher Beobachtungen formuliert wird, sondern auf der Grundlage der von mir herangezogenen Umfragedaten. Wer Umfragen nutzt, folgt also nicht automatisch dem Akzeptanzmodell.

Es bleibt die Frage der angemessenen Interpretation der Daten. Dass die Mehrheit der Befragten im *World Values Survey* die Demokratie als die richtige Form der Regierung ansieht und dieser *way of governing the country* durchweg höhere Werte erlangt als die Alternativen *strong leader*, *experts* und *army*, kann in der Tat als Beleg für die weltweite Akzeptanz der Demokratie als Regierungsform gelten. Allerdings ist „Demokratie“ ein hochgradig vieldeutiger und umstrittener Begriff. Schon allein die Tatsache, dass die Demokratische Volksrepublik Korea den Begriff im Namen trägt, macht das Problem deutlich. In meinen Beitrag zeige ich auch, dass laut des *World-Value*-Datensatzes die Mehrheit der Menschen in China und Vietnam ihr Land als demokratisch regiert sehen. Sophie Eisentraut (2012) hat in einer instruktiven Studie über die Generaldebatten in den Vereinten Nationen dementsprechend herausgefunden, dass die großen legitimatorischen Begriffe wie Demokratie und Gerechtigkeit von autoritären Staaten genauso häufig verwendet werden wie von den konsolidierten Demokratien. Selbst die von Patberg herangezogene Pippa Norris bestätigt dies: „In some societies, however, particularly those less familiar with this type of regime, democratic governance is also widely regarded as generating concrete instrumental benefits, such as states that are more effective in fighting crime, reducing poverty and redistributing wealth“ (2011, S. 167). Hinter ein und demselben Begriff können sich also immer noch sehr unterschiedliche Vorstellungen über die angemessene Legitimation von Herrschaft und Autorität verbergen.

6 Oder in den Worten von Norris: „[Critical citizens] aspire to democracy as their ideal form of government, yet at the same time they remain deeply sceptical when evaluating how democracy works in their own country“ (2011, S. 5).



Deswegen habe ich in meinem Beitrag versucht, verschiedene Institutionen mit Blick auf ihre dominante Rechtfertigung zu unterscheiden. Dabei zeigt sich, dass die politischen Institutionen, die sich primär über Partizipation, Mehrheitsentscheidungen und Öffentlichkeit rechtfertigen (wie Parlamente, Parteien und Regierungen) in zweifacher Hinsicht gegenüber solchen Institutionen an Boden verlieren, die sich entweder technokratisch (über Expertise, Problemlösung und Rechenschaftspflicht) oder liberal (über Individualrechte und Legalität) rechtfertigen: Technokratische und liberale Institutionen haben weltweit deutlich an Bedeutung und Relevanz gewonnen und sie genießen dennoch viel mehr Vertrauen und Unterstützung als die Einrichtungen, die sich primär mehrheitsdemokratisch rechtfertigen. Und es ist genau diese Divergenz, die bei Pippa Norris nicht zureichend erklärt wird. Die These von der wachsenden „democratic aspiration“ kann u. U. den Fortbestand der Gesamtzufriedenheit mit den demokratischen Systemen sowie auch eine kritische Betrachtung von Parteien und Parlament erklären, m. E. aber nicht die wachsende reale Bedeutung und die hohe Zufriedenheit mit den nicht-majoritären Institutionen. Das Demokratieparadox besteht demnach darin, dass auf der Ebene der Herrschaftsordnung bzw. des politischen Systems als Ganzem das Prinzip der Demokratie hochgehalten wird, während innerhalb der politischen Systeme diejenigen politischen Institutionen ermächtigt werden, die sich nicht originär demokratisch rechtfertigen.<sup>7</sup> Ich leite daraus die Hypothese ab, dass reflexive Legitimitätskonflikte zunehmen – also Konflikte über die Frage, welche Rechtfertigung für welche Form der politischen Autorität angemessen ist. In solchen reflexiven Legitimationskonflikten dürfte nicht nur das „Was“ (Was zählt als legitimationswirksamer Grund?) umstritten sein, sondern auch das „Wer“ (Wer entscheidet darüber?) und das „Wie“ (Wie und unter welchen Voraussetzungen können wir diese Fragen beantworten und diese Antworten institutionalisieren?) (Fraser 2009).

Demgegenüber scheint Markus Patberg mit Pippa Norris aufgrund der Daten des *World Values Survey* von einer universellen Bejahung der demokratischen Legitimation auszugehen und deutet daher die niedrigen Vertrauenswerte in die originär demokratischen Institutionen wie Parteien und Parlamente anders: nämlich als Ausdruck des Wunsches nach Demokratisierung durch „critical citizens“. Mein Gastbeitrag in der PVS stellt dieser gleichsam Fukuyamaschen Perspektive die These von den reflexiven Legitimitätskonflikten entgegen. Markus Patberg hat Recht, wenn er die von mir verwendeten Daten nicht als ausreichenden Beleg für die These von den reflexiven Legitimitätskonflikten ansieht. Aber der Verweis auf die hohe Akzeptanz der Demokratie als Ganzes, die ich immer wieder selbst betone, taugt m. E. auch nicht zur Widerlegung meiner These oder zur Identifizierung einer global geteilten normativen Grundüberzeugung, wie sie Patbergs beurteilende Legitimitätsforschung diagnostizieren will.

Freilich mag sich eine etwas andere Form der Performanzthese am Ende doch als richtig erweisen. Das schließt aber die Zunahme reflexiver Legitimationskon-

7 Zum Verhältnis der Legitimation von spezifischen Institutionen als öffentliche Autoritäten und der systemisch gedachten politischen Herrschaftsordnung als ein Typus öffentlicher Autorität vgl. ausführlicher Zürn (2012).

flikte nicht aus. Meine Erwartung ist nämlich, dass die heute in demokratischen Institutionen mit Mehrheitsprinzip *strukturell angelegten* Performanzdefizite die normativen Grundüberzeugungen der Gesellschaft herausfordern und mithin reflexive Legitimitätskonflikte auftreten. In diesem Sinne greift meine These den Gedanken der Performanzkrise auf, wendet sich aber gegen die beiden Varianten der Krisenthese, die in der vergleichenden Politikwissenschaft diskutiert werden: sowohl gegen die These der „critical citizens“ (Krise durch demokratische Anspruchs-inflation) als auch gegen die These der Postdemokratie (Performanzkrise durch neoliberale Entdemokratisierung; vgl. Crouch 2008; Hay 2007).<sup>8</sup> Beide Varianten sehen den Grund der Vertrauenskrise in einer wachsenden Schere zwischen demokratischem Anspruch und der demokratischen Praxis in modernen parlamentarischen Systemen – wobei erstere die wachsenden Ansprüche als Spreizungsgrund sieht, während letztere diesen in der (un)demokratischen Praxis der Eliten ausmacht. Die reflexiven Legitimitätskonflikte verweisen hingegen auf die normativen Defizite der national definierten parlamentarischen Demokratie im Zeitalter der Entgrenzung. Oder anders formuliert: Die These von den reflexiven Legitimitätskonflikten besagt, dass die originär demokratischen Entscheidungen in real existierenden Demokratien trotz prinzipieller Bejahung dieses Entscheidungsmodus zunehmend Ergebnisse produzieren, die den normativen Grundüberzeugungen der Gesellschaft zugleich auch widersprechen. In dieser Perspektive sind es also weniger die „critical citizens“, sondern die „critical decisions“, die die Entwicklungen erklären.

Dabei geht es um zwei strukturelle Defizite von Mehrheitsentscheidungen, die sich im Zeitalter der Entgrenzung von Zeit und Raum ergeben.<sup>9</sup> Erstens: *Angesichts des wachsenden Wissens über langfristige Effekte von Entscheidungen heute – also der Entgrenzung von Zeit – scheint der Zeithorizont einer von Wahlen abhängigen Politik zu kurz.* Ganz gleich, ob es sich um die öffentliche Verschuldung, die Vernachlässigung der Bildung oder die Klimafrage handelt – in all diesen Fällen scheint eine Mehrheit der Begünstigten des *Status quo* notwendige Veränderungen auf Kosten von Minderheiten und zukünftiger Generationen zu verhindern. Diese Fälle verweisen auf ein neues Verhältnis von Mehrheitsentscheidung und Problemlösung. In der sozialen Frage, die das 20. Jahrhundert geprägt hat, konnte über die Etablierung von Mehrheitsentscheidungen eine Problemlösung erreicht werden. Die kurzfristigen Interessen der Mehrheit am Wohlfahrtsstaat deckten sich mit einem langfristig gedachten gesellschaftlichen Gemeinwohl. Genau dieses Verhältnis scheint sich jetzt in Teilen verkehrt zu haben: Die Interessen der Mehrheit sind oft partikulare Bestandsinteressen auf Kosten des Gemeinwohls und zukünftiger Generationen.

8 Die Debatte weist erstaunliche Ähnlichkeiten mit der Kontroverse über die Legitimationskrise westlicher Wohlfahrtsstaaten in den 1960er- und 1970er-Jahren auf. Damals wurden Diagnosen einer Anspruchs-inflation (Crozier et al. 1975; Bell 1976) gegen Argumente ins Feld geführt, die Leistungs- und Legitimationsdefizite demokratisch-kapitalistischer Staaten auf die verdeckten aber letztlich ungelösten Klassenkonflikte zurückführten (Habermas 1973; Offe 1972). Für eine differenzierte Auseinandersetzung vgl. Merkel et al. (2013).

9 Vgl. auch Guggenberger und Offe (1984), die die Grenzen der Mehrheitsentscheidung v. a. vor dem Hintergrund der Irreversibilität bestimmter Entscheidungen thematisiert haben.

Hinzu kommt zweitens: *Angesichts der Denationalisierung von sozialen Handlungszusammenhängen – also der Entgrenzung von Raum – scheint der Gemeinwohlhorizont vieler nationaler politischer Prozesse als zu eng.* Nehmen wir einmal an, die Karlsruher Richter hätten all ihre Kraft aufgewandt und für den Europäischen Stabilisierungsmechanismus eine Verfassungsänderung als notwendig erachtet, die durch ein Referendum herbeigeführt werden müsse. Das wäre sicher eine bemerkenswerte Auslegung des Grundgesetzes gewesen (Kumm 2012). Vor allem aber hätte eine solche Entscheidung im Namen eines nationalen Parlaments weitreichende Auswirkungen auf die Menschen in ganz Europa gehabt. Wenn aber demokratische Legitimation heißt, dass alle, die von einer Entscheidung betroffen sind, eine Mitsprachemöglichkeit haben sollten, dann wäre genau dieses Prinzip bei einer solchen unilateralen Entscheidung verletzt worden. Das gilt nicht nur für die Eurozone. Ist beispielsweise eine Mehrheitsentscheidung in den USA, die CO<sub>2</sub>-Emissionen nicht zu senken, noch demokratisch, wenn als Folge davon Inselbewohner im Pazifik ihre Heimat auf immer verlieren? Kurz und gut: Die nationalen Politiken demokratischer Staaten verlieren im Zeitalter der Globalisierung nicht nur an Effektivität – d. h. sie erreichen ihre Ziele ohne internationale Kooperation oft nicht mehr –, es leidet auch ihre wahrgenommene normative Dignität.

Mehrheitsentscheidungen in demokratischen Staaten sind also nicht nur manchmal fehlerhaft und falsch – das waren sie schon immer, wie alle Entscheidungen – die Fehlerhaftigkeit ist in einer denationalisierten und verwissenschaftlichten Welt zunehmend systematisch angelegt. Und das könnte eine Erklärung – keine Rechtfertigung – dafür sein, warum die originär demokratische Legitimation der Mehrheitsentscheidung weltweit auf dem Rückzug gegenüber der technokratischen und liberalen Legitimation zu sein scheint und weshalb die Schwächung mehrheitsdemokratischer Entscheidungsmodi von den Bevölkerungen scheinbar begrüßt wird und gleichzeitig die Demokratie als Ordnungsprinzip hochgehalten wird.

Aber das alles ist eine Frage weiterer Forschung. Dabei wird man sich nicht nur auf Umfragedaten berufen können: Herrschaftspraktiken, Rechtfertigungen, Protestbegründungen und generell öffentliche Diskurse müssen mit in den Blick genommen werden. Umfragedaten sind ein Teil des Sets an Datenquellen, die dabei genutzt werden können. Gleichzeitig bieten sie einen interessanten Startpunkt, um in explorativer Weise Konzeptualisierungen und Hypothesen für eine neue Legitimitätsforschung zu formulieren.

Eine so verstandene empirische Legitimationsforschung kann und möchte die normative Theorie nicht ersetzen. Wahrscheinlich hätte die Bestätigung der skizzierten Hypothese einen Einfluss auf die normative Debatte. Empirische Entwicklungen können aber nicht normative Theorien bestätigen und widerlegen. Die normative Theorie folgt einer eigenen Logik, die notwendig ist und bleibt, um zwischen anerkennungswürdigen und nicht-anerkennungswürdigen Praktiken und Überzeugungen zu unterscheiden. Eine *Beurteilung* von Legitimität wird dabei auch nicht ohne normative Theorie als Maßstab auskommen. Das Ziel der geforderten reflexiven Erforschung empirischer Legitimationsprozesse ist demnach auch nicht die Fusion von normativer und empirischer Theorie – eher geht

es darum, einen Dialog zu ermöglichen oder gar herzustellen. Markus Patberg hat dazu in sehr instruktiver Weise einen Beitrag geleistet, mein eigenes Denken beeinflusst und mich zu mehr Klarheit gezwungen – wie diese Entgegnung hoffentlich zeigt.

## Literatur

- Beetham, David. 1991. *The Legitimation of Power*. Atlantic Highlands: Humanities Press International.
- Bell, Daniel. 1976. *Die Zukunft der westlichen Welt. Kultur und Technologie im Widerstreit*. Frankfurt a. M.: S. Fischer.
- Biegon, Dominika, Jennifer Gronau und Henning Schmidtke. 2012. *The Quest for Legitimacy in World Politics: A Typology of International Institutions' Legitimation Strategies*, unveröffentlichtes Manuskript. Bremen: SFB „Staatlichkeit im Wandel“.
- Crouch, Colin. 2008. *Postdemokratie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Crozier, Michel J., Samuel P. Huntington und Joji Watanuki. 1975. *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Eisentraut, Sophie. 2012. *Judging the Legitimacy of Global Governance. Two Regime Types, One Assessment?*, unveröffentlichte Masterarbeit. Berlin: Freie Universität Berlin.
- Fraser, Nancy. 2009. *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*. New York: Columbia University Press.
- Guggenberger, Bernd, und Claus Offe (Hrsg.). 1984. *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Habermas, Jürgen. 1973. *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Hay, Colin. 2007. *Why We Hate Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Kahneman, Daniel. 2012. *Schnelles Denken, langsames Denken*. München: Siedler.
- Kumm, Matthias. 2012. Ein Signal für Europa. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 09.08.2012:6.
- MacDonald, Terry. 2012. Citizens or Stakeholders? Exclusion, Equality and Legitimacy in Global Stakeholder Democracy. In *Global Democracy: Normative and Empirical Perspectives*, Hrsg. Daniele Archibugi, Mathias Koenig-Archibugi und Raffaele Marchetti, 47-68. Cambridge: Cambridge University Press.
- Merkel, Wolfgang, et al. 2013. *Krise der Demokratie?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (in Vorbereitung).
- Norris, Pippa. 2011. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nullmeier, Frank, Anna Geis und Christopher Daase. 2012. Der Aufstieg der Legitimitätspolitik: Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen. In *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen (Leviathan Sonderband 40/27)*, Hrsg. Anna Geis, Frank Nullmeier und Christopher Daase, 11-40. Baden-Baden: Nomos.
- Offe, Claus. 1972. *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur politischen Soziologie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

- Offe, Claus. 2006. Political Disaffection as an Outcome of Institutional Practices? Some Post-Tocquevillian Speculations. In *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions, and Politics*, Hrsg. Mariano Torcal und José R. Montero, 23-45. London: Routledge.
- Patberg, Markus. 2013. Zwei Modelle empirischer Legitimitätsforschung: Eine Replik auf Michael Zürns Gastbeitrag in der PVS 4/2011. *Politische Vierteljahresschrift* 54:155-172.
- Schedler, Andreas. 2012. Judgement and Measurement in Political Science. *Perspectives on Politics* 10:21-36.
- Schmidtke, Henning, und Steffen Schneider. 2012. Methoden der empirischen Legitimationsforschung: Legitimität als mehrdimensionales Konzept. In *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik: Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen (Leviathan Sonderband 40/27)*, Hrsg. Anna Geis, Frank Nullmeier und Christopher Daase, 225-242. Baden-Baden: Nomos.
- Williams, Bernard A. O. 2005. *In the Beginning was the Deed: Realism and Moralism in Political Argument*. Princeton: Princeton University Press.
- Zürn, Michael. 2011a. Perspektiven des demokratischen Regierens und die Rolle der Politikwissenschaft im 21. Jahrhundert. *Politische Vierteljahresschrift* 52:603-635.
- Zürn, Michael. 2011b. Vier Modelle einer globalen Ordnung in kosmopolitischer Absicht. *Politische Vierteljahresschrift* 52:78-118.
- Zürn, Michael. 2012. Autorität und Legitimität in der postnationalen Konstellation. In *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen (Leviathan Sonderband 40/27)*, Hrsg. Anna Geis, Frank Nullmeier und Christopher Daase, 41-62. Baden-Baden: Nomos.

## Autorenangaben

Prof. Dr. Michael Zürn,  
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Abteilung Transnationale Konflikte und Internationale Institutionen, Reichpietschufer 50, 10785 Berlin,  
zuern@wzb.eu