

Karin Glaser

Über legitime Herrschaft

Grundlagen
der Legitimitätstheorie

Über legitime Herrschaft

Karin Glaser

Über legitime Herrschaft

Grundlagen der Legitimitätstheorie



Springer VS

Karin Glaser
Brunn am Gebirge, Österreich

Gefördert durch das Land Niederösterreich

WISSENSCHAFT · FORSCHUNG
NIEDERÖSTERREICH



ISBN 978-3-658-00460-6

ISBN 978-3-658-00461-3 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-00461-3

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2013

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media
www.springer-vs.de

Vorwort

Herrschaft bedurfte selten, und eher nur ausnahmsweise, der theoretischen Begründung. Auf militärische Gewalt gestützte Machtausübung reichte in der Geschichte der Menschheit für gewöhnlich aus.

Offene Gewalt oder deren Androhung mag ergänzt werden durch elementare Formen der Rechtsprechung; darüber hinaus mögen religiöse Konzepte die bestehende Herrschaftsordnung als gottgewollt darstellen.

In der Krise bestehender Herrschaftsordnungen allerdings kann es zu einem neuen Denken in Bezug auf die Begründung von Herrschaft kommen. Wenn die Herrschenden nicht länger in der Lage sind, ihre Macht in gewohnter Weise auszuüben und die Beherrschten nicht länger bloß Untertan sein wollen, dann mag darüber nachgedacht werden, wie denn Herrschaft überhaupt zu rechtfertigen ist.

Da es in der Geschichte der Menschheit nicht nur Monarchien und nicht nur gottgewollte Ordnungen gegeben hat, sind – vor allem in der europäischen Neuzeit – die Konzepte der Republik, der Demokratie aus der Antike rekonstruiert und erneuert worden. Damit verbunden war bald die Vorstellung, dass Staat und Recht menschliche Schöpfungen, und nicht göttlichen Ursprungs sind.

Der moderne Staat in Europa und Nordamerika (vor allem in der Ausformung in Verbindung mit Konstitution und Parlamentarismus) hatte keine andere „Legitimität“, denn die der Volksherrschaft. Aber dabei hat es stets das Problem gegeben, die politische Herrschaft des Volkes dem Prinzip nach zu bewahren und gleichzeitig in der Praxis soweit zu beschränken, dass das große Eigentum der Wenigen nicht gefährdet worden ist. So sind der Demokratie stets Grenzen gesetzt worden, die zugleich als Wahrung der individuellen Grundrechte (auf Eigentum und Freiheit) ausgegeben worden sind.

Karin Glaser hat in ihrem Buch „Über legitime Herrschaft“ in äußerst kluger und umsichtiger Weise die Art und Weise und die Schwierigkeiten der theoretischen Begründung politischer Herrschaft vom späten Mittelalter und der frühen Neuzeit bis zur Gegenwart der Europäischen Union exemplarisch rekonstruiert und kommentiert.

Die gut überlegt ausgesuchten Beispiele politischer Theorie werden nicht bloß im Rahmen einer eigenen Geschichte der Ideen dargeboten, sondern durchaus im jeweiligen gesellschaftlichen Zusammenhang. So werden auch insgesamt die Ausweglosigkeiten der politischen Theorien und die Notwendigkeit der be-

wussten politischen Gestaltung der Gesellschaft durch die ihr angehörigen Menschen allmählich sichtbar gemacht.

Den Leserinnen und Lesern bietet dieses Buch eine Fülle von Einblicken in die Reflexion politischer Vorgänge und Anregungen zu weiterem Denken und eventuell gar zum politischen Handeln.

Univ.-Doz. Dr. Johann Dvořák
Wien, August 2012

Danksagung

Meinem vormaligen Vorgesetzten, Betreuer, Mentor und Freund, Univ.-Doz. Dr. Johann Dvořák, bin ich unendlich dankbar für seine Unterstützung während der vergangenen sieben Jahre in professioneller und menschlicher Hinsicht. Seine Einsichten und Anregungen haben wesentlich zur inhaltlichen Gestaltung dieses Buches beigetragen. Für viele anregende Diskussionen bedanke ich mich ganz herzlich bei Florian Ruttner, Ljiljana Radonic, Florian Kleedorfer, Stephan Grigat und Gerhard Scheit. Darüber hinaus haben mich Thomas Glaser, Margarita Kendlbacher, Karin Kadluczka, Karin Lederer, Bettina Repitz, Odin Kroeger, Helene Farfeleder, Jaschar Randjbar und Simone Datzberger mit wertvollen Hinweisen und beim Lektorat unterstützt. Besonders dankbar bin ich für Gregor Wegensteins Unterstützung und Geduld während des vergangenen Jahres. Beim Team des Springer Verlags, insbesondere bei Prof. Dr. Agathe Bienfait, möchte ich mich für die professionelle und verlässliche Betreuung bedanken.

*Aus Dankbarkeit für ihre bedingungslose Unterstützung widme ich dieses Buch
meiner Mutter.*

Inhalt

1	Einleitung	11
2	Legitimitätsbegriffe und theoretische Ansätze	15
2.1	Legitimität: Erster Versuch einer Begriffsbestimmung.....	15
2.2	Die 3-Kriterientheorie	15
2.2.1	<i>Legalität</i>	16
2.2.2	<i>Übereinstimmung mit normativen Prinzipien</i>	18
2.2.3	<i>Akzeptanz</i>	19
2.3	Legitimitätsbegriffe der Disziplinen.....	22
2.3.1	<i>Der rechtswissenschaftliche Legitimitätsbegriff</i>	22
2.3.2	<i>Die Soziologie, Max Weber und der Legitimitätsglaube</i>	23
2.3.3	<i>Der normative Legitimitätsbegriff der politischen Philosophie</i> ..	25
2.4	Legitimität und Legitimation.....	26
2.5	Legitimität und Demokratie	29
2.5.1	<i>Die Bedeutung von Legitimität im demokratischen Rechtsstaat</i> ..	29
2.5.2	<i>Das Problem der Volkssouveränität</i>	31
2.6	Dimensionen von Legitimität	33
2.7	Zusammengefasst... ..	35
3	Zur Geschichte des Legitimitätsbegriffs	37
3.1	Der Legitimitätsbegriff in lateinischen Quellen	37
3.2	Rechtmäßige Herrschaft im mittelalterlichen Denken.....	38
3.2.1	<i>Thomas von Aquin</i>	40
3.2.2	<i>William of Ockham</i>	42
3.2.3	<i>Marsilius von Padua</i>	44
3.2.4	<i>Ausgangsbedingungen für das politische Denken der Neuzeit</i>	46
3.3	Vom Absolutismus zur Volkssouveränität	48
3.3.1	<i>Jean Bodin</i>	48
3.3.2	<i>Thomas Hobbes</i>	51
3.3.3	<i>John Locke</i>	55
3.3.4	<i>Jean-Jacques Rousseau und der Gesellschaftsvertrag</i>	62
3.3.5	<i>Thomas Paine und die Republik</i>	67
3.4	Legitimität: Zweiter Versuch einer Begriffsbestimmung	73

4	Legitimität, Staat, Demokratie.....	77
4.1	Legitimationsobjekt Staatsgewalt, Legitimationssubjekt Volk	77
4.2	Legitimationskette	80
4.3	Vom nationalstaatlichen zum europäischen Legitimitätskonzept.....	81
5	Legitimitätstheorie und die Europäische Union	85
5.1	Die Notwendigkeit eines europäischen Legitimitätsbegriffs	85
5.2	Der demokratische Legitimitätsbegriff und die EU.....	86
5.3	Die Inputdimension	87
5.3.1	<i>Zwischen Demokratiedefizit und demokratischer Inputlegitimität der Europäischen Union</i>	<i>87</i>
5.4	Von der Input- zur Outputlegitimität.....	95
5.5	Versuche der Legitimierung der EU über ihren Output.....	96
5.6	Das Legitimitätsdilemma: Effizienzsteigerung oder Konsens.....	99
5.7	Plurale Legitimität oder Multi-Level Governance.....	101
5.8	Legitimität im europäischen Kontext	105
6	Kritik des Legitimitätsbegriffs.....	107
6.1	Demokratie und Herrschaft	107
6.2	Vom Staat und von der Herrschaft des Gesetzes.....	110
7	Legitimität: Letzter Versuch einer Begriffsbestimmung.....	115
	Bibliographie.....	119

1 Einleitung

Die Legitimität politischer Herrschaft tritt deutlich als Gegenstand aktueller Theoriedebatten in den Vordergrund. Der Legitimitätsbegriff des demokratischen Staates scheint nicht länger auf die aktuellen politischen Verhältnisse anwendbar zu sein. Ein auf dem Prinzip der Volkssouveränität aufbauendes Legitimitätsverständnis hatte bisher die Herrschaft durch das Volk in Form von Wahlen und responsiven Elementen der Demokratie sowie die Herrschaft für das Volk im Sinne des von Thomas von Aquin geprägten Begriffs des *bonum commune* in den Mittelpunkt gestellt. Im Zuge der europäischen Integration treten aber wirtschaftliche Interessen immer deutlicher als Grundlage politischer Entscheidungen hervor. Es wird nun versucht die von wirtschaftlichen Interessen geleitete Politik zu legitimieren und die Bedeutung des Legitimitätsbegriffes entsprechend zu adaptieren. Die Aufgabe den Gegensatz zwischen wirtschaftlichen und sozialen Interessen auszugleichen und Stabilität zu gewährleisten kam bisher dem Sozialstaat zu, der damit eine wesentliche legitimitätsvermittelnde Funktion innehatte. Einige WissenschaftlerInnen sehen den Ursprung aktueller Legitimitätsprobleme nun im Ungleichgewicht zwischen der schnell fortschreitenden ökonomischen Integration und der langsamen sozialen Integration mit marktkorrigierender Funktion sowie im Demokratieabbau, der mit der ökonomischen Integration auf EU-Ebene einherzugehen scheint (vgl. Habermas 2001, Scharpf 2001, Schmidt 2003). Dabei wird auch die Frage nach der theoretischen Konzeption des Legitimitätsbegriffs neu gestellt.

Die Auseinandersetzung mit dem Legitimitätsbegriff auf theoretischer Ebene ist von hoher Aktualität, weil der demokratische Legitimitätsbegriff von klar erkennbaren, hierarchischen politischen Strukturen und Verantwortungszusammenhängen ausgeht, welche die aktuellen politischen Verhältnisse nicht mehr aufweisen. Statt von politischer Herrschaftsausübung wird nun von *Governance* gesprochen, vom Regieren in komplexen Netzwerkstrukturen, die klare Verantwortungszurechnungen erschweren und politische Herrschaftsstrukturen verschleiern. Die Legitimierung von Governance kann mittels aktueller Legitimitätskonzepte nicht mehr geleistet werden.

Theoretische Literatur zur Legitimitätsproblematik der aktuellen politischen Verhältnisse gibt es wenig. Mit dem Legitimitätsbegriff der Europäischen Union beschäftigen sich auf theoretischer Ebene vor allem Fritz W. Scharpf, Marcus Höreth und David Beetham. Thomas Würtenbergers staatsrechtlich-politische Begriffsgeschichte über die Legitimität staatlicher Herrschaft gibt einen guten

Überblick über die chronologische Entwicklung des Legitimitätsbegriffs vom Mittelalter bis zu Carl Schmitt. Für eine systematische Darstellung von Legitimitätstheorie und dem demokratischen Legitimitätsbegriff kann insbesondere auf die Schrift Utz Schlieskys über Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt und auf Peter Graf Kielmanseggs Abhandlung über Volkssouveränität zurückgegriffen werden.

Wenn wir in diesem Buch der Frage nachgehen unter welchen Umständen Herrschaft als rechtmäßig qualifiziert wird, werden Herrschaftsverhältnisse dabei zwar nicht als natürliche, notwendige Form der Organisation menschlichen Zusammenlebens begriffen, es wird aber dennoch davon ausgegangen, dass die Tatsache der Existenz von Herrschaftsverhältnissen unweigerlich zur Auseinandersetzung mit der Fragestellung führen muss, ob bzw. in welcher Form Herrschaftsverhältnisse als rechtmäßig gelten können.

Dabei ist der historischen Charakter des Legitimitätsbegriffs hervorzuheben: Nur im Zusammenhang mit den konkreten historischen Bedingungen können Legitimitätsbegriffe in ihrer gesamten Reichweite und Bedeutung erfasst werden. Die Analyse unterschiedlicher Legitimitätsbegriffe und unterschiedlicher theoretischer Ansätze soll zuerst Aufschluss darüber bringen, welche Kriterien für die Bewertung von Legitimität politischer Herrschaftsverhältnisse herangezogen werden. Dabei wird zu überprüfen sein, ob die Rückführbarkeit von Herrschaft auf den Willen der Beherrschten als Kernelement des Legitimitätsbegriffs postuliert werden kann.

In einem zweiten Schritt wird der demokratische Legitimitätsbegriff diskutiert, der heute den Maßstab für die Bewertung der Legitimität von Herrschaftsverhältnissen vorgibt. Um die Grundlagen des demokratischen Legitimitätsbegriffs in einen historischen Zusammenhang einordnen und seine Entstehung nachvollziehen zu können, wird insbesondere auf die Begriffsgeschichte eingegangen. Der demokratische Legitimitätsbegriff wird anschließend mitsamt seinen Grundkategorien analysiert, um sich schließlich einer zentralen Frage der aktuellen europäischen Legitimitätsdebatte widmen zu können: Inwiefern wirken sich die Verschiebung politischer Herrschaftskompetenzen weg von der nationalstaatlichen hin zur europäischen Ebene und die dadurch bedingten Veränderungen der politischen Herrschaftsverhältnisse auf die Konzeption des Legitimitätsbegriffs aus? Wenn nämlich die Herrschaftsgewalt, die von den Organen der Europäischen Union ausgeübt wird, als eigene, vom Nationalstaat unabhängige Zwangsgewalt klassifiziert wird, dann greifen Theorien, die die von der EU ausgehende Herrschaftsgewalt als bloße intergouvernementale Zusammenarbeit zu legitimieren suchen, zu kurz. Es wird davon ausgegangen, dass im Zuge der zunehmenden Übertragung von Herrschaftskompetenzen auf die Organe der Europäischen Union ein Legitimationsbedarf dieser neuen Ebene der Herr-

schaftsausübung entsteht, der anhand des demokratischen Legitimitätsbegriffs, der sich ausschließlich auf staatlich organisierte Herrschaftsverhältnisse bezieht, nicht mehr zureichend erklärt werden kann. Daher ist zu analysieren, ob oder inwieweit eine Weiterentwicklung und Anpassung der Legitimitätstheorie an die neuen Bedingungen beobachtbar ist. Zu diesem Zweck wird untersucht, auf welche Legitimitätstheorien bzw. auf welche Legitimitätsbegriffe jene AutorInnen zurückgreifen, die sich mit der Legitimität der Europäischen Union befassen. Auch hier steht die Frage, was Legitimität bedeutet und wozu der Begriff der Legitimität dient, im Zentrum der Diskussion.

Das erste Kapitel dieses Buches dient der Darstellung des aktuellen Standes der theoretischen Debatte um den Begriff der Legitimität. Zuerst werden allgemein anerkannte Kriterien für die Rechtmäßigkeit politischer Herrschaft beschrieben und zu einer Legitimitätstheorie zusammengefasst. Unterschiedliche Legitimitätsbegriffe werden skizziert, bezüglich ihrer Stärken und Schwächen untersucht und einander gegenübergestellt. Auch die bedeutendsten Ansätze der Legitimationstheorien werden angerissen: Luhmanns Theorie der Legitimation durch Verfahren und Habermas Theorie der Legitimation durch Diskurs. Im Anschluss daran wird dem demokratischen Legitimitätsbegriff besondere Aufmerksamkeit gewidmet, denn auf diesen Begriff wird im weiteren Verlauf der Debatte immer wieder Bezug genommen. So wird die Bedeutung von Legitimität im demokratischen Staat unter Anwendung der zuvor skizzierten Theorie herausgearbeitet. Das Konzept der zwei Dimensionen demokratischer Legitimität wird ebenfalls im ersten Kapitel eingeführt. Die demokratische Inputdimension wird von der Outputdimension unterschieden, wobei davon ausgegangen wird, dass beide Dimensionen eines politischen Herrschaftsverhältnisses unabhängig voneinander demokratische Legitimität vermitteln können. Dieses Konzept der zwei Dimensionen wird von der Mehrheit der AutorInnen, die sich mit der Legitimität der EU befassen, als theoretische Grundlage herangezogen. Sie wird folglich, wenn im weiteren Verlauf der Auseinandersetzung der Legitimitätsbegriff der Europäischen Union in den Mittelpunkt des Interesses rückt, zum Leitfaden der theoretischen Diskussion.

Im zweiten Kapitel beschäftigen uns insbesondere zwei Fragen: Einerseits gilt es den historischen Wandel des Legitimitätsbegriffs darzustellen. Dabei werden anhand der Analyse bedeutender Werke der Geschichte des politischen Denkens die jeweils aktuellen Legitimitätsbegriffe und -theorien und der Zusammenhang mit den jeweils spezifischen historischen Bedingungen dargestellt. Andererseits wird die Entwicklung des demokratischen Legitimitätsbegriffs sowie zentraler Begriffe des demokratischen Legitimitätsverständnisses – Eigentum, Gesellschaftsvertrag, Volkssouveränität, *volonté générale* – nachzuvollzogen. Im Anschluss daran scheint es sinnvoll noch einmal genau auf den demo-