



Prof. Dr. Michael Zürn

Perspektiven demokratischen Regierens im 21. Jahrhundert und die Rolle der Politikwissenschaft



Wer über Perspektiven demokratischen Regierens im 21. Jahrhundert spricht, begibt sich auf das Feld der Vorhersagen, und die sind bekanntermaßen dann besonders gefährlich, wenn sie die Zukunft betreffen. Dennoch kann man m. E. vier demokratierelevante Entwicklungen ausmachen, die sich in den letzten drei Dekaden herauskristallisiert haben und auch in nächster Zukunft Bestand haben werden. Sie verweisen auf Probleme der legitimen Herrschaftsübung und rücken mithin die Frage nach der Demokratie wieder verstärkt in den Fokus politischer Auseinandersetzungen. Diese Entwicklungen werden aber – so meine Kernthese – zu einer Relativierung des demokratischen Prinzips in der Auseinandersetzung über gute politische Ordnungen führen.

Prognosen in der Politikwissenschaft

Wissenschaft ist Reflexion. Wer über das demokratische Regieren im 21. Jahrhundert spricht, muss gleichsam selbstreflexiv die Grenzen und Möglichkeiten von Aussagen über die Zukunft in der Politikwissenschaft ausloten. Philip Tetlock hat in einer bahnbrechenden Studie über „Expert Political Judgment“ Ende der 1980er Jahre 284 politische Experten aller Art dazu gebracht, Vorhersagen über allgemeine politische Entwicklungen bis 2003 zu machen und hat die Daten nach allen Regeln moderner Methodik ausgewertet. Das Ergebnis ist für uns wenig schmeichelhaft. Die durchschnittliche Prognosefähigkeit der Experten ist nicht besser als die von mit Wurfpielen versehenen Schimpansen. Die mangelnde Prognosefähigkeit ist dabei keinesfalls ein spezifisches Problem der Politikwissenschaft: Die Studie macht deutlich, dass es in dieser Frage keine systematischen Unterschiede zwischen Historikern, Ökonomen, Journalisten und Politikwissenschaftlern gibt. Andere Disziplinen sind also nicht besser. Weiterhin: Linke oder rechte politische Ausrichtung, Institutionalist oder Realisten, Frauen oder Männer, mehr oder weniger Erfahrung – und übrigens auch die Frage des Dokortitels – sind allesamt irrelevant für die Prognosefähigkeit.

Was aber nun macht einen wirklichen Unterschied aus? Wer prognostiziert besser als der Durchschnitt? Zur Beantwortung dieser Frage identifiziert Tetlock unterschiedliche „kognitive Stile“ als relevant. Dabei benutzt er die Unterscheidung von Isaiah Berlin zwischen *hedgehogs* und *foxes*. „Igel“ wissen meistens „eine große Sache“, weiten die Erklärungsreichweite ihrer Theorie zumeist in deduktiver Weise aus, arbeiten nicht selten mit anspruchsvollen methodischen Instrumenten

und sind voller Selbstvertrauen, was die Prognosefähigkeit ihrer Theorie anbetrifft. Sie machen aber schlechte Vorhersagen. Füchse hingegen wissen viel Unterschiedliches, changieren permanent zwischen Theorie und Empirie, bekennen sich zu einem gewissen Grad zum analytischen Eklektizismus und sind skeptisch, was ihre eigene Prognosefähigkeit anbetrifft. Füchse prognostizieren aber deutlich besser als der Durchschnitt der Experten.

Freilich bleiben Prognosen ein schwieriges Geschäft. Wenn man sich dennoch auf das Feld der Zukunftsaussagen begibt, dann sollte man jedenfalls nicht einfach eine Theorie mit Tunnelblick zur Anwendung bringen, sondern verschiedene Entwicklungen und Theorien ins Auge fassen, sie so gut wie möglich miteinander verbinden und dabei radikaliserende Vereinfachungen und Vereinfachungen vermeiden. Das sollte im Auge behalten werden, wenn ich folgende vier demokratierelevante Entwicklungen identifiziere, die die Frage nach der Begründung politischer Herrschaft wieder in den Vordergrund rücken.

Die Rede von der Postdemokratie

Eine **erste Entwicklung**, die die Demokratiefrage wieder zum Thema gemacht hat, ist die Rede von der Postdemokratie (vgl. Crouch 2008). Die entsprechende Klage über die Entleerung politischer Prozesse in den Staaten der westlichen Welt wird von Verfechterinnen der agonalen Demokratietheorie geteilt (vgl. Mouffe 2007). Demnach stehen auf der einen Seite immer raffiniertere Mechanismen zur Manipulation der öffentlichen Meinung und auf der anderen immer farblosere und oberflächlichere Parteiprogramme, die sich nur noch in der Tönung, kaum aber in der Substanz unterscheiden. Das



Lebenselixier der demokratischen Institutionen, nämlich die grundlegenden Widersprüche zwischen konkurrierenden Interessenlagen, verflüchtigen sich dadurch. Stattdessen werde Sachorientierung und diskursive Konsensfindung hochgehalten. Dahinter verberge sich aber nichts anderes als die Zunahme des Einflusses privilegierter Eliten, die sich von den demokratischen Prozessen abschotten.

Die Betrachtung der Daten relativiert dieses Bild erheblich. Nach den Daten des European Election Survey ist die große Mehrheit der Bürger insbesondere im Nordwesten Europas nach wie vor mit dem Funktionieren der Demokratie zufrieden – mit Spitzenwerten von beispielsweise 92% in Dänemark, 88% in Luxemburg und 81% in Schweden.¹ Wenn man zusätzlich das an der Universität Zürich und dem Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) entwickelte Demokratiebarometer zu Rate zieht, so zeigt sich, dass insbesondere in den Ländern, denen vom Barometer eine hohe demokratische Qualität attestiert wird, auch die Zufriedenheitswerte hoch sind (vgl. Bühlmann/Merkel/Müller 2011). Gleichzeitig verweist das Demokratiebarometer zwar auf einige demokratische Verschlechterungen in den letzten zehn Jahren, die aber im Wesentlichen der Antiterrorismusgesetzgebung nach dem 11. September 2001 und weniger einer allgemeinen Entwicklung hin zur Postdemokratie geschuldet seien.

Der Bedeutungsverlust demokratischer Institutionen und Verfahren

Wenngleich die Rede vom postdemokratischen Zeitalter vor diesem Hintergrund überzogen erscheint, so kann doch ein Bedeutungsverlust etablierter demokratischer Verfahren nicht übersehen werden. Die institutionalisierten Kanäle der politischen Einflussnahme verlieren nämlich an Bedeutung. Parteien schrumpfen definitiv, Debatten finden vermehrt in Talkshows, aber kaum noch in den Parlamenten statt, und das Mittel der außerparlamentarischen Opposition ist spätestens seit Stuttgart 21 kein generationenspezifisches mehr. Den „Wutbürger“ scheint es wenig zu scheren, ob die zur Debatte stehende Entscheidung die institutionalisierten Entscheidungswege ordentlich durchlaufen hat oder nicht. Es gibt insofern eine gewachsene Unzufriedenheit mit den Kerninstitutionen der parlamentarischen Demokratie – mit Parteien, Parlamenten und auch Regierungen. In der Tat zeigen die Daten des European Social Survey, dass – dem artikulierten Gesamtvertrauen in die Funktionsweise unserer Demokratien zum Trotz – eine frappierende Abwesenheit von Vertrauen in Parteien und auch Parlamente in allen konsolidierten Demokratien besteht: In Deutschland trauen weit über 80% den Parteien und dem Parlament „nicht sehr“ oder „gar nicht“.

¹ Antworten auf die Frage „How satisfied are you, on the whole, with the way democracy works in your country?“ im *European Election Survey 2009*; vgl. www.piredeu.eu. Zu ganz ähnlichen Befunden auf Basis von Daten der *Comparative Study of Electoral Systems* kommt Wessels 2011, S. 101 f.

Demgegenüber haben die sogenannten nicht majoritären Institutionen, die dem politischen Prozess entzogen sind, wie etwa die Zentralbanken oder die Verfassungsgerichte, überall ein deutlich höheres Ansehen als die demokratischen Kerninstitutionen.² Die nicht majoritären Institutionen legitimieren sich durch Expertise bzw. durch den Schutz der Individualrechte. Sie stärken mithin die liberalen und schwächen die republikanischen Elemente der Demokratien. Angesichts der zentralen Rolle von Gerichten wird es für die Politik schwieriger, Politik durchzusetzen, die das öffentliche Interesse befördern, wenn sie mit individualrechtlichen Ansprüchen kollidieren (Kelemen 2011). Damit rückt die Frage wieder verstärkt in unser Blickfeld, mittels welcher institutioneller Verfahren eigentlich das demokratische Prinzip am besten verwirklicht werden kann. Die traditionelle politikwissenschaftliche Lehrmeinung, das seien die altbekannten Institutionen der parlamentarischen Demokratie, überzeugt jedenfalls nicht mehr ohne weiteres.

Konkurrent China: kein Ende der Geschichte

Ganz entgegen der Mauerfalleuphorie-Prognose von Francis Fukuyama – und das ist die **zweite demokratierelevante Entwicklung**, auf die ich verweisen möchte – ist die Geschichte nicht zu Ende gegangen. Dem westlichen Ordnungsmodell der liberalen Demokratie ist inzwischen wieder Konkurrenz erwachsen. Die Aufregung, die die chinesischen Wachstumsraten hervorrufen, scheinen mir nämlich nur vordergründig ökonomischen Ängsten geschuldet zu sein. Von einem ökonomisch starken China profitiert die deutsche Wirtschaft genauso wie von den aufstrebenden Volkswirtschaften in mehr oder weniger demokratischen Ländern wie Brasilien und Indien.

Viel gewichtiger ist die politische Implikation: Spätestens seit der Finanzkrise erwächst der liberalen Demokratie westlicher Provenienz mit China eine ordnungspolitische Konkurrenz, die im Gegensatz zum real existierenden Sozialismus der späten Jahre beides ist: anders *und* erfolgreich. Sie ist anders, weil sie explizit die Entfaltung ökonomischer Marktdynamiken nicht an die Institutionen der liberalen Demokratie koppelt, sie also die scheinbar unauflösbare Verbindung von Markt und Demokratie in Frage stellt. Sie ist erfolgreich, weil die autoritär regierenden Eliten in Ländern wie China und Singapur nicht ohne weiteres als eigensüchtige Despoten abgetan werden können. Ihre Politik hat eine erkennbare Gemeinwohlkomponente und kann dabei auf erhebliche Erfolge verweisen. Die Anzahl der Menschen, die in den letzten 15 Jahren in China aus den Fängen absoluter Armut befreit worden sind, ist höher als die entsprechende Zahl in ganz Europa im gesamten 20. Jahrhundert.

Insofern stellt der chinesische Weg, der autoritäre politische Strukturen mit der kontrollierten Einführung von Märkten ver-

² In *allen* 25 Ländern, die im European Social Survey 2008 erfasst sind, ist das Vertrauen in das Rechtssystem höher als in das Parlament und die Parteien; vgl. www.europeansocialsurvey.org.



bindet, auf stetiges Wachstum und technologischen Fortschritt setzt und effektive Armutsbekämpfung im großen Stil sowie politische Unabhängigkeit verspricht, ein attraktives Entwicklungsmodell dar. Das zeigt sich insbesondere in Afrika. Es wird in der internationalen Debatte auch bereits das chinesische Modell postuliert (Cooper Ramo 2004).³ Gleichzeitig konstatieren Größen unseres Faches – wie Joseph Nye – einen beeindruckenden Anstieg der chinesischen *soft power* (Nye u.a. 2006).⁴

Diesen Entwicklungen entspricht das neue Selbstvertrauen, mit dem die chinesische Führung auftritt. Wurde bis vor kurzem bei jedem Auslandsbesuch betont, man möchte vom Westen lernen, so hat sich inzwischen die Rhetorik verändert: Es wird jetzt die Notwendigkeit gegenseitigen Lernens hervorgehoben. Freilich bleibt das neue chinesische Selbstvertrauen prekär. Die Aufstände in Nordafrika machen deutlich, dass die normative Kraft der individuellen Freiheit und Selbstbestimmung auch und gerade dann fortwirkt, wenn für einen gewissen materiellen Wohlstand gesorgt ist. Die chinesische Regierung registriert dementsprechend die Entwicklungen in Nordafrika mit höchster Sensibilität und verschärft die Repressionen gegen die Oppositionellen im eigenen Land. Und damit werden auch die Grenzen des Anstiegs der *soft power* Chinas offenbar: Innerhalb der westlichen Welt ist sie nach wie vor weitestgehend abwesend.

Dennoch: China, Singapur und einige wenige andere Staaten in Asien zeigen, dass zumindest über einige Jahrzehnte hinweg eine vertretbare Vorstellung des Gemeinwohls befördert werden kann, ohne dass die Machthabenden demokratischer Kontrolle unterliegen und ohne dass Individualrechte garantiert werden. Damit wird die insbesondere nach 1989 vertretene Vorstellung von der Alternativlosigkeit der liberalen Demokratie untergraben. Die demokratische Euphorie speiste sich ja nach 1989 nicht ausschließlich aus der normativen Logik der individuellen Selbstbestimmung, sondern eben auch aus der empirischen Beobachtung, dass die Wohlfahrt und das Gemeinwohl langfristig am besten nur im Rahmen einer liberalen Demokratie erreicht werden kann. Wenn jetzt China als ordnungspolitische Alternative zumindest außerhalb der westlichen Welt gesehen wird, dann ist die Frage nach der richtigen politischen Ordnung – also die Geschichte in der Terminologie Fukuyamas – wieder auf der weltpolitischen Tagesordnung angekommen.

Die globale Verdichtung internationaler Regelungen und Organisationen

Die **dritte Entwicklung**, die dafür sorgt, dass die Rechtfertigung politischer Herrschaft wieder zum Thema wird, findet auf der internationalen Ebene statt. Dort hat sich als Reaktion auf die gesellschaftlichen Denationalisierungsprozesse ein dichter

Netz aus internationalen Regelungen und Organisationen entwickelt, die sich sowohl in Qualität als auch in Quantität von den traditionellen internationalen Institutionen abheben. Obgleich viele der neuen transnationalen und internationalen Regelungen längst nicht effektiv im Sinne der Zielerreichung sind, haben sie die politische Institutionenlandschaft deutlich verändert. Das quantitative Wachstum internationaler Regelungen in einem weit gefassten Verständnis zeigt sich deutlich in der Entwicklung der Anzahl internationaler Abkommen. So stieg die Anzahl aller bei der UNO registrierten internationalen Verträge von 8.776 im Jahr 1960 auf 63.419 im Mai 2010.⁵

Das Entscheidende aber ist, dass die neuen internationalen Regelungen tief in innerstaatliche Angelegenheiten eingreifen und mithin das Konsensprinzip internationaler Politik und damit die Logik staatlicher Souveränität unterlaufen. Zwei Entwicklungen sind für diese qualitative Veränderung verantwortlich.⁶

Zum einen delegieren Staaten zunehmend Entscheidungskompetenzen an internationale Organisationen. Die Weltbank und viele weitere internationale Organisationen implementieren Politiken selbstständig. Von großer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch der Anstieg internationaler Streitschlichtungsorgane. Die Zunahme quasi-gerichtlicher Organe auf der internationalen Ebene führt zu de facto gesetzgebenden Momenten – die in jedem Fall der Rechtsprechung enthalten sind –, ohne dass die Staaten Kontrolle darüber ausüben können (von Bogdandy/Venzke 2010). Im Jahr 1960 existierten weltweit lediglich 27 gerichtsähnliche Organe; im Jahr 2004 war ihre Anzahl auf 97 gestiegen.⁷ Generell können wir davon ausgehen, dass gut ein Drittel aller internationalen Implementations-, Interpretations- und Bewertungsentscheidungen an eigenständig agierende internationale Organisationen delegiert worden ist.⁸

Zum anderen können auch internationale Institutionen ohne solch formale Kompetenzzuweisung an internationale Organe das zwischenstaatliche Konsensprinzip umgehen, indem Entscheidungen durch eine Form des Mehrheitsstimmrechts getroffen werden. Mehrheitsentscheidungen erhöhen die Handlungsfähigkeit internationaler Institutionen, indem sie das Veto einzelner Staaten aushebeln und Blockaden überwinden. Heute haben grob zwei Drittel aller internationalen Organisationen mit Beteiligung von mindestens einer großen Macht die Möglichkeit, Mehrheitsentscheidungen zu fällen (Blake/Payton 2008). Auch wenn das Instrument der Mehrheitsentscheidung in internationalen Verhandlungen weit weniger genutzt wird, als es formal zur Verfügung steht, übt es dennoch auf Vetospieler einen Druck zur Kompromissbereitschaft aus.

⁵ Vgl. <http://treaties.un.org>

⁶ Vgl. ausführlicher Zürn 2010.

⁷ Vgl. Projects on International Courts and Tribunals, www.pict-pcti.org/matrix/matrixintro.html sowie Alter 2009.

⁸ Für den Umweltbereich vgl. Green/Colgan 2010, S. 7.

³ Vgl. kritisch dazu Kennedy 2010.

⁴ Vgl. auch Young Nam Cho und Jong Ho Jeong 2008.

Das „Recht auf Rechtfertigung“

In dem Maße, wie die neuen internationalen Institutionen das Konsensprinzip internationaler Politik untergraben und in innere Angelegenheiten einwirken, üben sie politische Autorität aus. Damit bedürfen sie aber der politischen Legitimation. Dementsprechend werden sie zum Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzung und mit Fragen zur Begründung politischer Herrschaft konfrontiert. So wird der Ausgang internationaler Verhandlungen nicht mehr begrüßt, nur weil sie zu einem Ergebnis geführt haben. Das prozessuale Zustandekommen, der Inhalt der Ergebnisse internationaler Politikprozesse und insbesondere die damit verbundenen Kompetenzzuweisungen bedürfen der Rechtfertigung. Auch für internationale Institutionen wird inzwischen das „Recht auf Rechtfertigung“ (Forst 2007) eingeklagt. Dafür stehen zahlreiche sogenannte globalisierungskritische Gruppen wie Attac ebenso wie der im Nationalen organisierte Widerstand gegen die Unterhöhlung demokratischer Souveränität etwa bei Referenden über die europäische Integration.

Die herrschaftskritische Thematisierung internationaler Institutionen und Verträge vollzieht sich aber nicht allein durch Widerstandsaktivitäten. Opposition erfasst nur einen Teil der gegenwärtigen Auseinandersetzung über internationalen Institutionen. Gleichzeitig fordern nämlich viele transnationale Nichtregierungsorganisationen und soziale Bewegungen stärkere inter- und transnationale Organisationen, um den Bedarf an internationaler Regelung zu decken. So treten beispielsweise viele Umweltgruppen für eine zentrale Weltumweltorganisation und eine drastische Verschärfung klimapolitischer Maßnahmen auf der internationalen Ebene ein. Viele Regierungen streben ebenfalls stärkere internationale Regelungen an, etwa im Bereich der Finanzmärkte. Es zeichnet sich mithin parallel zum wachsenden Widerstand gegen internationale Institutionen die Forderung nach stärkeren internationalen Institutionen ab. Internationale Institutionen werden politisiert (Zürn/Ecker-Ehrhard 2011).

In dem Maße, wie internationale Institutionen politische Autorität bzw. Herrschaft ausüben, werden sie also zum Gegenstand einer Auseinandersetzung über eine angemessene politische Ordnung. Als autoritätsausübende Institutionen bedürfen sie der Legitimation – und wie diese erfolgen kann, wird eine der großen politischen Fragen der nächsten Jahrzehnte werden.

Wo liegen die Quellen der Legitimation?

Selbst wenn es gelänge, die politische Autorität internationaler Institutionen trotz aller Schwierigkeiten als eigenständige Ordnungen ausreichend zu legitimieren, bliebe jedoch ein weiteres Problem – und das verweist auf eine **vierte demokratierelevante Entwicklung**, auf die ich aufmerksam machen möchte. Durch das Zusammenspiel unterschiedlich legitimierter politischer Ordnungen entstehen nämlich neue Herrschaftsbereiche, die gleichfalls nicht ohne weiteres von demokratischen Prinzipien durchdrungen werden können.

Die liberale Demokratie westlicher Prägung ist eingebettet in einen Konstitutionalismus mit doppelter Funktion: Die Verfassung soll die Macht des Staates und seiner Organe beschränken, sie soll aber auch die Entwicklung einer politischen Vision der entsprechenden Gemeinschaft ermöglichen. Zentrales Merkmal des konstitutionalistischen Denkens ist, dass es einen Ort identifiziert, in dem endgültige Entscheidungen getroffen werden können – die berüchtigte *final authority* oder „Kompetenz-Kompetenz“. Der westliche Verfassungsstaat lokalisiert diesen Ort im Nationalen. Optimistische Völkerrechtler sehen hingegen Entwicklungen hin zu einem globalen Konstitutionalismus, bei dem das Völkerrecht Suprematie erlangt. Beide Vorstellungen sind jedoch problembeladen. Der nationale Konstitutionalismus bleibt aufgrund der erheblichen Externalitäten vieler politischer Entscheidungen – also der wachsenden Inkongruenz sozialer und politischer Räume im Zuge der Denationalisierung – ineffektiv und exkludierend. Dem globalen Konstitutionalismus ermangelt es hingegen an den sozio-strukturellen Voraussetzungen.

Vor diesem Hintergrund wenden sich Rechtspluralisten wie Nico Krisch gegen die klassischen konstitutionalistischen Vorstellungen. Sie argumentieren, dass die gegenseitige Anerkennung unterschiedlicher, mit Integrität ausgestatteter Rechtsordnungen hierarchiefrei erfolgen kann und soll. Sie verweisen dabei auch auf emergent erwachsende Rechtspraktiken der gegenseitige Bezugnahme und Anerkennung unterschiedlicher Gerichte (Krisch 2010).

Freilich bleibt ein grundlegendes Problem: Was passiert, wenn unterschiedliche Ordnungen zu konfligierenden Auffassungen und Ergebnissen gelangen? Matthias Kumm arbeitet in seiner Grundlegung des kosmopolitischen Konstitutionalismus Prinzipien heraus, mit denen solche Fälle im Rahmen eines le-



Abb. 1: Zusammenspiel unterschiedlich legitimierter politischer Ordnungen



gal reasoning bearbeitet werden können (Kumm 2009). Das verweist aber erneut auf die Frage nach den angemessenen Quellen der Legitimation. Warum sollen solche Konflikte zwischen internationalen und nationalen Regelungen im rechtlichen Raum entschieden werden? Wäre im Falle eines voll entwickelten Rechtspluralismus nicht gerade die Frage der Koordination unterschiedlicher Rechtsordnungen die Schaltstelle der Herrschaftsausübung, und müsste nicht gerade diese demokratisch – das heißt im politischen Raum durch Rekurs auf Partizipation und öffentliche Debatten statt durch rechtliche Prozesse – legitimiert werden?

Diese Fragen zeigen, dass auch hier die Begründung von Herrschaft und die Rolle des demokratischen Prinzips darin zum Gegenstand der politischen Auseinandersetzung werden sollte.

Die Rückkehr der Herrschaftsfrage

Was heißt dies nun für die Perspektiven des demokratischen Regierens im 21. Jahrhundert? Zwei Antworten folgen meines Erachtens aus dem Gesagten.

Die erste Antwort lautet: Diese vier Entwicklungen – die scheinbare Entwertung der institutionalisierten Verfahren der parlamentarischen Demokratie, das Wiederauftreten eines alternativen, nicht demokratischen Entwicklungsmodells, die Zunahme politischer Herrschaftsausübung auf der internationalen Ebene und die Bedeutungszunahme der Koordination unterschiedlicher Rechtsordnungen – verweisen in der Summe machtvoll auf die Wiederkehr der Frage nach der guten politischen Ordnung. Anders formuliert: Wenn die Prognose zutrifft, dass die vier beschriebenen Entwicklungen sich nicht auflösen oder umdrehen, dann lässt sich erwarten, dass die Frage nach der Begründung von Herrschaft neue politische Relevanz erlangt: Die Herrschaftsfrage drängt sich unter diesen Bedingungen wieder in den Vordergrund. Freilich stehen zugleich enorme *Policy*-Herausforderungen im Raum: die Energie- und Klimafrage etwa oder die Verteilungsfrage in schrumpfenden Gesellschaften. Sie werden aber die Herrschaftsfrage nicht von der Agenda verdrängen, weil im Zuge ihrer Bearbeitung auch die Grenzen der parlamentarischen Demokratie, wie wir sie kennen, thematisiert werden.

Meine zweite Antwort dürfte umstrittener sein. Sie lautet: Alle vier Entwicklungen verweisen auch darauf, dass die originär demokratischen Prinzipien – zumindest in der Form ihrer Institutionalisierung wie in den repräsentativen Demokratien westlicher Prägung – als hegemoniale Legitimationsquelle herausgefordert sind.

Die Legitimationsbegründung für nicht majoritäre Entscheidungskompetenzen rekurriert auf Expertise und die unhintergehbare Bedeutung von Individualrechten. Das autoritäre Entwicklungsmodell betont die Autonomie des Kollektivs und deren Wohlfahrtsgewinne als zentrale Legitimationsquelle. Die Legitimation autoritätsausübender internationaler Institutio-

nen erfolgt wiederum teils individualrechtlich, teils expertokratisch, jedenfalls kaum demokratisch. Und Ähnliches lässt sich für die Koordination unterschiedlicher Rechtsordnungen sagen. Bei all den identifizierten Entwicklungen gerät das originär demokratische Prinzip bei der Legitimation politischer Herrschaft gegenüber anderen Begründungsprinzipien in die Defensive.

Legitimationsquellen politischer Herrschaft: Wie stärkt man das Gemeinwohl?

Man mag nun einwenden, dass jede Form der politischen Herrschaft – also die Einschränkung von individuellen Freiheitsrechten – nur durch das Prinzip der Selbstbestimmung und mithin durch demokratische Verfahren begründet werden kann. Normativ mag das Argument überzeugend sein. Empirisch überzeugt es aber nicht alle. Für eine auch empirisch motivierte Legitimationsforschung kann man in Anlehnung an David Beetham politische Herrschaft dann als legitim ansehen, wenn die durch sie produzierten, kollektiv bindenden Normen und Regeln auf geteilten Überzeugungen über das Gemeinwohl und über die prozedurale Fairness beruhen. (Beetham 1991)

Der Appell an das gemeinsame Interesse bzw. das Gemeinwohl des regulierten Kollektivs ist demnach die Grundlage legitimer politischer Ordnungen. Selbst traditionelle Begründungen von Herrschaft beruhen auf Begründungsmustern, die das Gemeinwohl betonen. Der Legitimitätsglaube verflüchtigt sich sofort, wenn die Herrschenden als exklusiv eigennützig und selbstüchtig wahrgenommen werden. In der Moderne bedarf es zusätzlich der Legitimation durch Verfahren. Verfahren besitzen dann eine Chance, als legitim angesehen zu werden, wenn sie als unparteiisch und neutral wahrgenommen werden. Der unvoreingenommene, nicht von vornherein eine Seite bevorzugende Entscheidungsmodus kann potenziell Legitimität schaffen.

Vor diesem Hintergrund erscheinen mir – empirisch betrachtet – vor allem sechs Rechtfertigungen für politische Herrschaft grundlegend zu sein (Zürn/Stephen 2010):

- Unvoreingenommene Expertise und Sachkenntnis: Damit verbindet sich die Hoffnung auf erfolgreiche, zielführende Politiken, die insbesondere die Wohlfahrt einer Gemeinschaft befördern.
- Die Beförderung des Selbstwertgefühls der betroffenen Gemeinschaft: Dies geschieht nicht selten durch scharfe Trennbeziehungen zwischen Innen und Außen, was es zur, normativ betrachtet, problematischsten Legitimationsquelle macht.
- Der Schutz der Individualrechte und die Beförderung der Rechtsgleichheit, also der Rekurs auf die Herrschaft des Rechts.
- Die Rechenschaftspflichtigkeit der Herrschenden (*accountability*): Diese darf aber nicht mit Demokratie verwechselt werden. Rechenschaftspflichtigkeit erfordert nicht die Par-



tizipation der Regelungs-betroffenen bei spezifischen Entscheidungen; es macht nur die Entscheidungsträger für die von ihnen getroffenen Entscheidungen rechtlich und elektoral verantwortlich.

- Gleiche Partizipationschancen aller Regelungs-betroffenen entweder direkt oder durch Repräsentation, also der Kern des demokratischen Prinzips: Alle, die durch eine Entscheidung betroffen sind, sollten bei dieser Entscheidung mitwirken können.
- Schließlich verweist die deliberative Demokratietheorie auf eine weitere Legitimationsressource: öffentlicher Diskurs und Kontestation. Sie beruht auf der normativen Überzeugung, dass die Aggregation der Interessen durch offene Auseinandersetzung über das Gemeinwohl begleitet werden muss.

Die Herausforderung der Demokratie

Vor dem Hintergrund dieser Legitimationsquellen politischer Herrschaft zeigt sich, dass alle vier identifizierten Entwicklungen eine Wegentwicklung von den beiden originär demokratischen Prinzipien politischer Legitimation – nämlich Partizipation und öffentliche Auseinandersetzung – beinhalten. Während einerseits der Schutz der Individualrechte und einfache Formen der Rechenschaftspflichtigkeit vor allem in den westlichen Demokratien und in internationalen Institutionen an Gewicht zu gewinnen scheinen, wird auf der anderen Seite auf die Autonomie und das Selbstwertgefühl der Gemeinschaft sowie auf erfolgreiche, technokratisch begründbare Politikerergebnisse als Legitimationsbasis verwiesen. Im Ergebnis könnte also eine Situation entstehen, in der ein zunehmend demokratiearmer Liberalismus westlicher Prägung und ein undemokratischer Autoritarismus asiatischer Prägung sich als zentrale Legitimationsmuster politischer Herrschaft gegenüberstehen und das demokratische Prinzip dazwischen zerrieben wird. Insofern korrespondiert die Beförderung des Gemeinwohls auf Kosten der Individualrechte in Asien ungenügend mit der individualrechtlichen Liberalisierung der westlichen Demokratien.

Damit soll kein Untergangsszenario über die Perspektiven des demokratischen Regierens im 21. Jahrhundert gezeichnet werden. Die legitimatorische Kraft der Expertise und der Individualrechte, aber auch die der kollektiven Wohlfahrtserfolge hängen eben wahrscheinlich nicht nur normativ, sondern langfristig auch empirisch davon ab, ob sie demokratisch eingebettet sind. Insofern verweisen die von mir identifizierten Gewichtsverschiebungen in der Nutzung unterschiedlicher Legitimationsquellen *nicht* auf einen unaufhaltsamen Siegeszug der Expertise und der Individualrechte über die Partizipation und den öffentlichen Diskurs als Legitimationsquellen politischer Herrschaft.

Aber: Die originär demokratischen Prinzipien werden in ihrer hegemonialen Stellung herausgefordert. Es ist nicht zuletzt diese Auseinandersetzung über die Begründung politischer Herrschaft, die politisch gesehen die kommenden Jahrzehnte

mitprägen könnte. Meine Antwort auf die Frage nach den Perspektiven des demokratischen Regierens im 21. Jahrhundert ist also eine ambivalente: Während die Frage nach der angemessenen Herrschaftsbegründung – also ein per se demokratisches Anliegen – an Bedeutung gewinnt, verliert möglicherweise die rein liberal-demokratische Antwort auf diese Frage an Überzeugungskraft. Sie muss daher neu begründet und vor allem institutionell überdacht werden.

Perspektiven der Politikwissenschaft

Was heißt das schließlich für die Politikwissenschaft? Es heißt zunächst, dass die Hinwendung der Politikwissenschaft zu Policy-Fragen, die in den 1980er Jahren als Ausdruck einer Professionalisierung gesehen wurde, wie Wilhelm Bleek in seiner Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland zeigt, schlicht Ausdruck einer Ausdifferenzierung, keinesfalls aber eine thematische Umorientierung darstellte (s. Bleek 2001, Kap. 10). Die *Polity*- und *Politics*-Dimensionen der Politikwissenschaft sind längst zurückgekehrt, ohne dass das Fach deswegen entprofessionalisiert worden wäre.

Damit verbindet sich aber keinesfalls die Rückkehr zur Demokratiewissenschaft der Gründungsväter der Disziplin. Es ist gerade die realweltliche Infragestellung der Prinzipien westlicher Demokratien, die unsere Forschung treiben wird, und nicht die Gewissheit der Überlegenheit der parlamentarischen Demokratie, die der Gründung unserer Vereinigung im Februar 1951 zugrunde lag. In diesem Sinne steht uns also nicht die Rückkehr zur Demokratiewissenschaft, sondern möglicherweise der Aufbruch zur Legitimitätswissenschaft bevor (vgl. auch Nullmeier et al. 2010).

Die Professionalisierung und der relative Bedeutungsgewinn der Politikwissenschaft in den letzten Jahrzehnten ist anhand der üblichen Indikatorik – Studierende, Stellen, Drittmittel und internationale Rezeption – mehrfach beschrieben worden. Auch in der Öffentlichkeit hat sich das Bild deutlich verbessert. Am besten illustriert dies wohl der Wandel im Denken Helmut Schmidts. 1968 hatte er sich noch vernichtend über das Fach geäußert: „Wir haben zu viel Soziologen und Politologen. Wir brauchen viel mehr Studenten, die sich für anständige Berufe entscheiden, die der Gesellschaft auch nützen.“ (vgl. Bleek, a.a.O., S. 365). In seiner Rede zum 100. Geburtstag der Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft im Januar 2011 hörte sich das schon anders an. Mehrfach skizziert er dabei originär politikwissenschaftliche Themen als die großen bevorstehenden wissenschaftlichen Herausforderungen. Und die einzige Disziplin, die in seiner Laudatio auf die Wissenschaft ihr Fett abbekommt, ist heute die Ökonomie, die sich in den letzten Jahrzehnten mit allem, aber nicht mit Ruhm bekleckert habe (Schmidt 2011).

Auch im Konzert der Wissenschaften könnte sich der beschriebene Bedeutungszuwachs der Politikwissenschaft fortschreiben. Sicherlich steht die Dominanz der Lebenswissenschaften als allgemeine Leitwissenschaft nicht zur Debatte. Innerhalb



der Sozialwissenschaften scheinen mir aber die beschriebenen Entwicklungen das Profil der Politikwissenschaft zu akzentuieren. Nur die Politikwissenschaft scheint das konzeptionelle Handwerkszeug zu haben, Legitimationsprozesse empirisch sowohl auf der Einstellungsebene und auf der Ebene diskursiver Legitimationsprozesse als auch auf der institutionellen Ebene analysieren und sie zugleich normativ an Grundfragen der politischen Theorie rückbinden zu können. Sie hat das Potenzial, die Wissenschaft mit Spürsinn zu sein, die weder den deduktiven oder subsumtiven Logiken weiter Teile der Ökonomie und Rechtswissenschaft folgt noch datengetrieben wie Teile der Soziologie die relevanten Fragen vergisst und dennoch – anders als die Mehrzahl geschichtswissenschaftlicher Studien – stark theorie- und methodenbewusst arbeitet.

Politikwissenschaft vor neuen Herausforderungen

Hinzu kommt, dass der Politikwissenschaft der methodologische Nationalismus weniger eingeschrieben zu sein scheint als etwa der Rechtswissenschaft oder der Soziologie und sie damit zentrale Fragen zukünftiger Legitimationsprozesse – nämlich das Zusammenspiel von nationaler und internationaler Ebene – besser erfassen kann. Mir scheint also die Fähigkeit der Politikwissenschaft, thematisch und theoretisch vielseitig anschlussfähig zu sein, nicht primär eine Gefahr für die Identität des Faches, sondern vielmehr eine große Chance für die Bedeutung des Faches im Konzert der Disziplinen zu sein.

Dennoch möchte ich mit einem warnenden Plädoyer enden: Die Politikwissenschaft täte gut daran, Forschungen zu den skizzierten Fragen auf eine verbesserte und neue Datenbasis zu stellen. Während etwa die Mikrosoziologie entscheidende Fortschritte durch die vermehrte Entwicklung und Verwendung von Panel-Daten etwa in DFG-Langzeitprogrammen macht und die Verbindung von Ökonomie und Psychologie in der behavioral economics durch Laborexperimente enorm voranschreitet, ist die Datenbasis zu den von mir skizzierten Entwicklungen vergleichsweise mager. Am besten schaut es hierbei noch mit Blick auf die Entwicklung westlicher Demokratien aus. Schon wenn es um die Entwicklung nationaler politischer Systeme außerhalb der OECD-Welt geht, verschlechtert sich die Datenlage drastisch. Und systematisch entwickelte Datensätze zur Entwicklung politischer Autorität jenseits des Nationalstaates sowie der mit ihr verbundenen Legitimationsanforderungen und -strategien fehlen völlig.

Der thematische und konzeptionelle Vorteil der Politikwissenschaft wird mittelfristig ungenutzt bleiben, wenn es nicht gelingt, unsere Wissenschaft auf eine verbesserte Datenbasis zu stellen. Nur wenn – um auf Tetlocks Analyse zurückzukommen – die politikwissenschaftliche Fuchseforschung sich methodisch als stark und überzeugend erweist, wird sie der deduktiv-modellhaften, nicht selten auch empiriefernen und tendenziell imperialen Igelforschung widerstehen können.

Prof. Dr. Michael Zürn

Professor für Internationale Beziehungen an der Freien Universität Berlin, Direktor der Abteilung „Transnationale Konflikte und Internationale Institutionen“ am WZB – Wissenschaftszentrum Berlin

Dieser Beitrag erschien erstmals in „Blätter für deutsche und internationale Politik“, Ausgabe 6/2011, Seite 63-74. www.blaetter.de

Quellen:

- Crouch, Colin (2008): Postdemokratie, Frankfurt a.M.
- Mouffe, Chantal (2007): Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion, Frankfurt a.M.
- Wessels, Bernhard (2011): Performance and Deficits of Present-day Representation, in: Sonia Alonso, John Keane und Wolfgang Merkel (Hg.), The Future of Representative Democracy, Cambridge, S. 96-123.
- Bühlmann, Marc/Merkel, Wolfgang/Müller, Lisa (2011): New Democracy Barometer Shows How Democratic the Thirty best Democracies are, in: NCCR Democracy Newsletter, Februar 2011, Nr. 8, S. 1-4.
- Kelemen, R. Daniel/Eurolegalism (2011): The Transformation of Law and Regulation in the European Union, Cambridge.
- Cooper Ramo, Joshua (2004): The Beijing Consensus, London 2004.
- Kennedy, Scott (2010): The Myth of the Beijing Consensus, in: Journal of Contemporary China, 19/2010, S. 461-477.
- Nye, Joseph S. u.a. (2006): The Rise of China's Soft Power. Forum at the Institute of Politics, Harvard University, 19.4.2006.
- Young Nam Cho/Jong Ho Jeong (2008): China's Soft Power: Discussions, Resources, and Prospects, in: Asian Survey, 48/2008, S. 453-472.
- Zürn, Michael (2010): Global Governance as Multi-Level Governance, in: Henrik Enderlein, Sonja Wälti und Michael Zürn (Hg.), Handbook on Multi-Level Governance, Cheltenham, S. 80-99.
- von Bogdandy, Armin/Venzke, Ingo (2010): Zur Herrschaft internationaler Gerichte: Eine Untersuchung internationaler öffentlicher Gewalt und ihrer demokratischen Rechtfertigung, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 70/2010, S. 1-49.
- Alter, Karen J. (2009): The European Court's Political Power. Selected Essays, Oxford.
- Green, Jessica F./Colgan, Jeff (2010): Is There Really a Power Shift? Delegating Authority in Global Environmental Politics. Standing Group on International Relations – 7th Pan-European Conference on IR, S. 7.
- Daniel Blake, Daniel/Payton, Autumn (2008): Voting Rules in International Organizations. Reflections of Power or Facilitators of Cooperation? ISA's 49th Annual Convention.
- Forst, Rainer (2007): Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a.M.
- Zürn, Michael/Ecker-Ehrhard, Mathias (Hg.) (2011): Die Politisierung der Weltpolitik, Berlin.
- Krisch, Nico (2010): Beyond Constitutionalism. The Pluralist Structure of Postnational Law, Oxford.
- Kumm, Mattias (2009): The Cosmopolitan Turn in Constitutionalism: On the Relationship Between Constitutionalism in and Beyond the State, in: Ruling the World? International Law, Global Governance, Constitutionalism, hg. v. J. L. Dunoff /J. P. Trachtman, Cambridge, S. 258-326.
- Beetham, David (1991): The Legitimation of Power, New York.
- Zürn, Michael/Stephen, Matthew (2010): The View of Old and New Powers on the Legitimacy of International Institutions, in: Politics 30/2010, S. 91-101.
- Bleek, Wilhelm (2001): Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland. München.
- Nullmeier, Frank et al. (2010): Prekäre Legitimitäten. Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation, Frankfurt a. M./New York.
- Schmidt, Helmut (2011): Verantwortung der Forschung im 21. Jahrhundert. Rede zum Festakt am 11.1.2011 in Berlin, www.mpg.de/print/990353.