

## Zwei Modelle empirischer Legitimitätsforschung – Eine Replik auf Michael Zürns Gastbeitrag in der PVS 4/2011

*Markus Patberg*

### Two Models for the Empirical Study of Legitimacy – A Reply to Michael Zürn’s Guest Contribution to the PVS 4/2011

**Abstract:** In his guest contribution to the PVS 4/2011 Michael Zürn analyzes the development of empirical legitimacy in the western democracies, in authoritarian states and in the context of the proliferation of political authority and law beyond the state. He claims that democracy is losing ground as justificatory principle of legitimate authority. His argument is based on a conception of legitimacy which can be elucidated by reference to a “judgment model” for the empirical study of legitimacy. This model is differentiated here from a model which conceptualizes the empirical study of legitimacy as measurement. It is argued that Zürn’s empirical analysis does not meet the requirements of his own, complex understanding of empirical legitimacy and that therefore his main thesis – that the significance of democracy as a source of political legitimacy is declining – needs to be questioned.

**Keywords:** Legitimacy, Democracy, Methods, Political Science

**Schlagwörter:** Legitimität, Demokratie, Methoden, Politikwissenschaft

### 1. Einleitung<sup>1</sup>

Die Demokratie ist auf dem Rückzug. Sie muss sich zunehmend der Konkurrenz anderer Prinzipien erwehren, an denen Bürgerinnen und Bürger die Legitimität ihrer politischen Ordnungen messen. Die Legitimitätsfrage wird folglich reflexiv, da sie sich nicht mehr ausschließlich auf die Überprüfung der Übereinstimmung politischer Systeme mit dem Demokratieprinzip richten kann, sondern die Legitimationsquellen selbst zur Disposition stehen. Empirisch gesehen ist die Frage nach der guten politischen Ordnung somit offener denn je und der Politikwissenschaft steht „möglicherweise der Aufbruch zur Legitimitätswissenschaft bevor“ (Zürn 2011, S. 629) – so zumindest der Grundtenor von Michael Zürns jüngst in der PVS erschienenem Gastbeitrag.

---

1 Für konstruktive Kritik und hilfreiche Anmerkungen, die an unterschiedlichen Stellen Eingang in diesen Text gefunden haben, danke ich Peter Niesen und Jens Steffek sowie den beiden anonymen Gutachtern der PVS.

Zwei grundsätzliche Thesen von Zürns Aufsatz sind mit Nachdruck zu begrüßen. Erstens: das Plädoyer dafür, die politikwissenschaftliche Analyse der *empirischen* Legitimität des Regierens diesseits wie jenseits des Staates zu den Kernaufgaben des Fachs zu rechnen.<sup>2</sup> Zweitens: die Forderung, sich nicht mit einer vereinfachenden Legitimitätskonzeption zu begnügen, sondern das analytische Instrumentarium der Politikwissenschaft in dieser Hinsicht auszudifferenzieren. Zürn schließt mit diesen Punkten an jüngere Beiträge aus der deutschen und internationalen Debatte an, die in die gleiche Richtung weisen (vgl. insbes. Nullmeier et al. 2010; Norris 2011). Dennoch stellen sich einige grundlegende Schwierigkeiten empirisch-politikwissenschaftlicher Legitimitätsforschung ein. Zürns Argumentation soll daher im Folgenden von einem sympathisierenden Standpunkt aus einer kritischen Erörterung unterzogen werden.

Konkret werden folgende Thesen entwickelt: Zürns Kritik eines ausschließlich auf soziale Akzeptanz fokussierenden empirischen Legitimitätsbegriffs nach Max Weber und seine Hinwendung zu einem auf David Beethams Arbeiten fußenden Legitimitätsbegriff, der auf die Konsistenz politischer Herrschaftsausübung mit gesellschaftlich geteilten Werten abstellt, ist zwar wichtig und begrüßenswert, aber der zugrunde liegende Unterschied zwischen den sozialwissenschaftlichen Tätigkeiten des Messens und Beurteilens wird nicht hinreichend herausgestellt. Diese Differenz wird anhand von zwei Modellen empirischer Legitimitätsforschung verdeutlicht. Dabei zeigt sich, welche hohen Anforderungen eine auf Beethams Konzeption basierende empirische Legitimitätsforschung an die Kooperation politikwissenschaftlicher Subdisziplinen stellt und wie aufwendig sich gegebenenfalls die Erhebung geeigneter Daten gestalten würde (2.). Die von Zürn identifizierten „Trends politischer Legitimation“ (Zürn 2011, S. 610) stehen exemplarisch für die daraus resultierenden Schwierigkeiten. Sie basieren auf Umfragedaten, welche zwar adäquat für die Messung von Legitimität im Sinne sozialer Akzeptanz sind, dem von Zürn selbst vertretenen, komplexen Verständnis empirischer Legitimität jedoch nicht gerecht werden (3.). Vor diesem Hintergrund erscheint das von Zürn dargelegte demokratische Paradox weniger als ein Paradox denn als ein empirisches Legitimitätsdefizit. Dies wiederum hat zur Folge, dass auch die empirische These, dass die Demokratie als Legitimationsprinzip auf dem Rückzug sei, anzuzweifeln ist (4.).

## 2. Zwei Modelle empirischer Legitimitätsforschung: messen vs. beurteilen

Völlig berechtigt weist Zürn eine schlichte Gleichsetzung des sozialwissenschaftlichen Legitimitätsbegriffs mit sozialer Akzeptanz zurück. Die empirische Legitimitätsforschung müsse die „inhärent doppelte Kodierung des Konzepts“ (Zürn 2011, S. 606) berücksichtigen, welches weder auf seine normative Komponente, die Anerkennungswürdigkeit politischer Herrschaft, noch auf seine empirische

2 In den Debatten über die Legitimität des nationalen und suprastaatlichen Regierens im Zeitalter der Globalisierung steht bislang der – zweifelsohne wichtige – Aspekt der *normativen* Legitimität im Mittelpunkt (vgl. z. B. Forst u. Schmalz-Bruns 2011). Ausnahmen sind z. B. die Bände von Hurrelmann et al. 2007, Thornhill u. Ashenden 2010 sowie Geis et al. 2012.

Komponente, die faktische soziale Akzeptanz einer politischen Ordnung, reduzierbar sei. Nachvollziehbar ist daher auch Zürns Rückgriff auf den bislang avanciertesten Versuch, die normative und die empirische Legitimitätskonzeption, die häufig dichotomisch dargestellt werden (vgl. z. B. Hinsch 2008), zu vereinen – die Legitimitätskonzeption von Beetham. Dieser definiert: “A given power relationship is not legitimate because people believe in its legitimacy, but because *it can be justified in terms of their beliefs*” (Beetham 1991, S. 11; Hervorheb. M. P.).<sup>3</sup>

Wie Zürn hervorhebt, geht es diesem Verständnis zufolge in der empirischen Legitimitätsforschung nicht um die Ermittlung des Grads unmittelbarer Akzeptanz einer politischen Ordnung, sondern „um die Frage, ob und inwieweit die Herrschaftspraktiken mit normativen Grundprinzipien kompatibel sind, die in der betreffenden Gesellschaft geteilt und verankert sind“ (Zürn 2011, S. 606). Dieser Unterschied ist von kaum zu unterschätzender Bedeutung, denn eine Legitimitätskonzeption, welche Legitimität mit sozialer Akzeptanz kurzschließt, „beraubt [...] die Sozialwissenschaften der Möglichkeit, *kritische Urteile zu treffen*, wenn die Akzeptanzindikatoren hoch sind“ (Zürn 2011, S. 607; Hervorheb. M. P.).

Bis zu diesem Punkt ist Zürn in vollem Umfang zuzustimmen. Allerdings zieht er – vermutlich primär in Ermangelung einer adäquaten Datengrundlage<sup>4</sup> – nicht die notwendigen methodischen Schlussfolgerungen aus der eben umrissenen konzeptionellen Umstellung. Die forschungspraktischen Konsequenzen der Übernahme des Beethamschen Legitimitätsverständnisses erschließen sich am besten entlang der Begriffe *messen* und *beurteilen*. Zur Erläuterung dieser These lohnt ein genauerer Blick auf die Ausführungen von Beetham, aus denen sich zwei Modelle empirischer Legitimitätsforschung extrahieren lassen, die hier mit den Bezeichnungen *Legitimitätsforschung als Messung* und *Legitimitätsforschung als Beurteilung* versehen werden sollen.

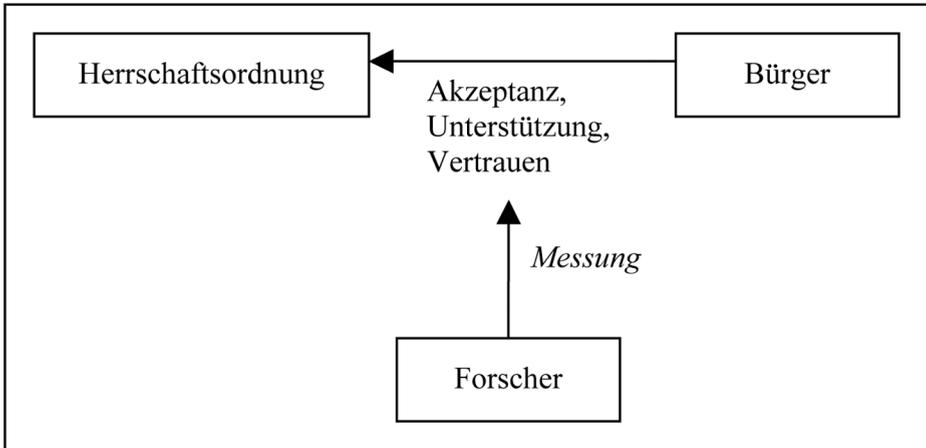
Beetham wendet sich – ganz im Sinne Zürns – gegen ein oberflächliches Verständnis empirischer Legitimität, welches er wie folgt auf den Punkt bringt: “Power is legitimate where those involved in it believe it to be so; legitimacy derives from people’s belief in legitimacy” (Beetham 1991, S. 8). Dabei handelt es sich um ein klassisches Webersches Legitimitätsverständnis. Dieser definiert die Legitimität einer Herrschaft bekanntlich „als Chance, dafür in einem relevanten Maße gehalten und praktisch behandelt zu werden“ (Weber [1922] 1972, S. 12) – mit anderen Worten: als Legitimitätsglaube. Diese Legitimitätskonzeption bedeutet forschungsstrategisch den Entwurf von Messinstrumenten zur Erhebung der Legitimitätsüberzeugungen der Herrschaftsunterworfenen – beispielsweise in Form von demoskopischen Analysen, in denen Fragen nach der Akzeptanz des politischen Systems oder nach dem Vertrauen in die Institutionen zur Operationalisierung der Legitimitätsurteile der Bürger dienen. Für Beetham handelt es sich dabei um einen fehlgeleiteten Ansatz empirischer Legitimitätsforschung: “The Weberian

3 Zürn beruft sich zwar explizit darauf, einen „Weberschen Legitimitätsbegriff“ (Zürn 2011, S. 606) zu verwenden. Damit ist allerdings lediglich der Fokus auf *politische Herrschaft* gemeint. Zürns (unter Rückgriff auf Beetham vorgenommene) Abkehr von Weber besteht darin, empirische Legitimität nicht mit dem Legitimitätsglauben der Bürger gleichzusetzen.

4 In diese Richtung weist zumindest Zürns Aufruf, die empirische Legitimitätsforschung „auf eine verbesserte und neue Datenbasis zu stellen“ (Zürn 2011, S. 630).

definition [...] proposes a quite misleading research strategy for determining whether power is legitimate: that of asking people whether they believe it is” (Beetham 1991, S. 13). Die Konstellation zwischen Forscher, Bürgern und Herrschaftsordnung lässt sich in diesem Modell der empirischen Legitimitätsforschung als Messung wie folgt zusammenfassen (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Empirische Legitimitätsforschung als Messung



Die Beurteilung der Herrschaftsordnung als legitim oder illegitim bzw. als mehr oder weniger legitim wird in diesem Modell durch die Bürger vorgenommen. Dem Forscher obliegt die Aufgabe, mithilfe eines geeigneten Messinstrumentes und anhand von Indikatoren wie Akzeptanz, Unterstützung oder Vertrauen zu ermitteln, inwiefern die Bürger die infrage stehende politische Ordnung als legitim einstufen (vgl. z. B. Gilley 2006; Tyler 1990; Westle 2007).

Aus Beethams Sicht greift das diesem Modell zugrunde liegende Legitimitätsverständnis zu kurz, weil die Beschränkung der politikwissenschaftlichen Forschung auf die Tätigkeit der Messung dazu führt, dass die Gründe für die Zuschreibung oder Nicht-Zuschreibung von Legitimität durch die Herrschaftsunterworfenen unbeleuchtet bleiben: “What is mistaken, it could be said, is to divorce people’s beliefs about legitimacy from their grounds or reasons for holding them” (Beetham 1991, S. 10).<sup>5</sup> Er argumentiert, dass es bei empirischer Legitimität nicht um die Frage gehen müsse, ob die Bürger an die Legitimität ihrer politischen Ordnung glauben, sondern ob die Herrschaft in *Übereinstimmung* mit den Überzeugungen, Werten und Erwartungen der Bürger ausgeübt werde. Nach die-

5 Eine ähnliche Überlegung findet sich bei Habermas bereits 15 Jahre zuvor: „Wenn der Objektbereich so gefasst wird, dass darin keine legitimen, sondern nur noch *für legitim gehaltene* Ordnungen auftreten können, wird der Zusammenhang, der beim kommunikativen Handeln zwischen Gründen und Motiven besteht, aus der Analyse ausgeblendet; jedenfalls wird eine vom Akteur unabhängige Bewertung der Gründe methodisch ausgeschlossen“ (Habermas 1976, S. 55; Hervorheb. i. Orig.).

sem Modell der empirischen Legitimitätsforschung als Beurteilung geht es im Kern darum, festzustellen,

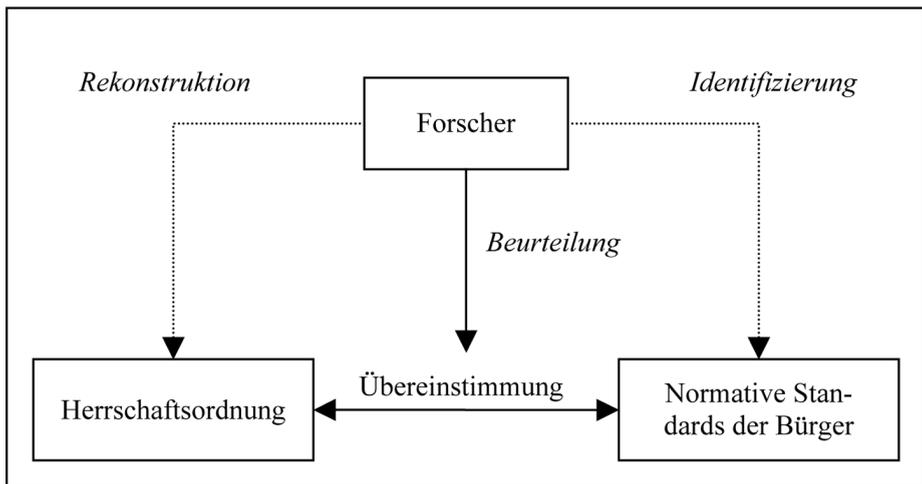
“how far it [die politische Herrschaft; M. P.] can be justified in terms of people’s beliefs, how far it conforms to their values or standards, how far it satisfies the normative expectations they have of it. We are making an *assessment* of the degree of congruence, or lack of it, between a given system of power and the beliefs, values and expectations that provide its justification” (Beetham 1991, S. 11; Hervorheb. M. P.).

Der Fokus richtet sich also nicht auf je aktuelle Bekundungen von Akzeptanz, sondern auf die normativen Maßstäbe für und Erwartungen an politische Herrschaft, welche die Bürger generell und ohne Bezug zum gegenwärtigen Zustand des eigenen politischen Systems hegen. Sowohl die institutionelle Struktur als auch die Performanz eines politischen Systems können sich entweder in Übereinstimmung mit diesen Standards befinden oder nicht. Akzeptiert man diese Legitimitätskonzeption, dann folgt daraus, dass die Analyse der empirischen Legitimität eines politischen Systems nicht einfach ein auf Umfragedaten beruhender Akzeptanzbericht sein kann. Stattdessen wird eine *Beurteilung* notwendig: “It follows that the social scientist, in concluding that a given power relationship is legitimate, is making a *judgement*, not delivering a *report* about people’s belief in legitimacy” (Beetham 1991, S. 13; Hervorheb. i. Orig.).

Empirische Legitimitätsforschung ist diesem Ansatz zufolge in letzter Instanz eine beurteilende, nicht eine messende Tätigkeit. Nichtsdestotrotz unterscheidet sich die empirische Legitimitätsforschung als Beurteilung signifikant von normativen Ansätzen. 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 der jeweils infrage stehenden Herrschaftsordnung. Es handelt sich somit, in Beethams Worten, um „legitimacy-in-context“ (Beetham 1991, S. 14).<sup>6</sup> Das Verhältnis des Politikwissenschaftlers zur Herrschaftsordnung einerseits und den Bürgern andererseits ist bei diesem Modell empirischer Legitimitätsforschung komplexer als beim ausschließlich auf Messungen basierenden Ansatz (vgl. Abbildung 2).

6 Eine ähnliche Konzeptionalisierung empirischer Legitimität findet sich auch bei Friedrich Kratochwil, der postuliert: “The meaning of the term consists in its *use according to recognized and shared criteria* [...]” (Kratochwil 2006, S. 305; Hervorheb. i. Orig.).

Abbildung 2: Empirische Legitimitätsforschung als Beurteilung



Die Legitimitätsforschung als Beurteilung zielt auf die Einschätzung des Grads der Übereinstimmung zwischen den normativen Erwartungen der Bürger und den Strukturen und der Performanz des politischen Systems ab.<sup>7</sup> Die Beurteilung einer politischen Ordnung als legitim oder illegitim obliegt in diesem Modell folglich nicht den Bürgern, sondern dem Wissenschaftler. Bevor diese – notwendigerweise interpretative – Beurteilung erfolgen kann, bedarf es allerdings vorbereitender Schritte. Einerseits sind zunächst die relevanten normativen Maßstäbe der Bürger zu identifizieren, andererseits ist ein Bild der betreffenden Herrschaftsordnung zu zeichnen und eine Analyse ihrer Performanz vorzunehmen. Erst im Anschluss daran kann die Beurteilung der Legitimität erfolgen. Dabei sind die identifizierten Wertüberzeugungen der Bürger mit der Rekonstruktion der Herrschaftspraktiken in Beziehung zu setzen. Je stärker die Übereinstimmung im Ergebnis dieser Beurteilung, desto höher die empirische Legitimität des analysierten politischen Systems.<sup>8</sup>

7 Der Begriff der Performanz bezieht sich in diesem Zusammenhang nicht auf die allgemeine ‚Leistung‘ oder die ‚Outputs‘ des politischen Systems, z. B. in Form einer erfolgreichen Wirtschaftspolitik. Das Begriffspaar von Struktur und Performanz des politischen Systems soll mögliche *Differenzen zwischen Verfassung und Verfassungsrealität* einfangen. Beispielsweise kann ein politisches System gleichzeitig strukturelle demokratische Elemente, wie periodische Wahlen, und eine undemokratische Performanz, z. B. Wahlfälschungen, aufweisen. Wenn gleiche politische Partizipationschancen für alle Bürger in der betreffenden Gesellschaft ein geteilter Wert sind, weist das politische System in diesem Beispiel zwar kein Legitimitätsdefizit in der Struktur, wohl aber in der Performanz auf.

8 Die Bezeichnung „Modell der Legitimitätsforschung als Beurteilung“ weist *semantische* Ähnlichkeit mit dem von Nullmeier und Nonhoff entwickelten „Bewertungsmodell“ (Nullmeier u. Nonhoff 2010, S. 16) empirischer Legitimationsforschung auf, unterscheidet sich aber *substanziell* grundsätzlich von diesem Ansatz, nach dem sich die empirische Legitimitätsforschung auf *bewertende Aussagen* unterschiedlicher Akteure bezüglich der Legitimität politischer Ordnungen (statt auf Einstellungsdaten) stützt. Diese werden aus der öffentlichen politischen Kommunikation (z. B. aus der Qualitätspresse) gewonnen (vgl. Schneider 2010; Hurrelmann et al. 2009).

Im Kontext der für eine Legitimitätsbeurteilung notwendigen Vorarbeiten ist ein auf den Kompetenzen der verschiedenen politikwissenschaftlichen Subdisziplinen basierender Methodenpluralismus gefragt. Die Rekonstruktion der Struktur der jeweils adressierten politischen Ordnung sowie die Analyse ihrer Performanz müssen auf Erkenntnissen der jeweiligen Subdisziplinen aufbauen, also beispielsweise im Falle internationaler Institutionen auf der Forschung der Internationalen Beziehungen, im Kontext der EU auf den Angeboten der Europaforschung oder im Zusammenhang staatlicher Systeme auf den Ergebnissen der vergleichenden Regierungslehre.

Bei der Ermittlung der normativen Standards der Bürger sind auch quantitative Erhebungen ein naheliegender Bestandteil des Modells der Legitimitätsforschung als Beurteilung. Die in diesem Abschnitt vorgenommene strikte Abgrenzung von Messung und Beurteilung bezieht sich folglich ausschließlich auf das letztendliche Legitimitätsurteil, welches im einen Fall durch eine Messung, im anderen Fall durch eine Beurteilung gefällt wird. Messungen können zu Zwecken der Erhebung der für eine Legitimitätsbeurteilung notwendigen Daten durchaus Teil des Beurteilungsmodells sein. Andererseits ist diesem Kontext aber in der Tat auch Raum für eine „rekonstruktive Theorie-logik“ (Zürn 2011, S. 607). In einigen jüngeren Beiträgen der Politischen Theorie wurde der Versuch unternommen, die Legitimitätsüberzeugungen moderner westlicher Gesellschaften mithilfe einer rekonstruktiven Methodik freizulegen (vgl. Gaus 2009; Rosanvallon 2010). In diesem Sinne lässt sich auch Zürns Aufzählung von Legitimationsquellen politischer Herrschaft (Zürn 2011, S. 610) interpretieren (vgl. Abschnitt 3.).

Welches sind nun die Vorzüge des Beurteilungsmodells, verglichen mit dem Messansatz? Der wesentliche Unterschied zwischen beiden Ansätzen lässt sich in Eastonschen Begriffen wie folgt formulieren: Das Webersche Modell versucht empirische Legitimität mit Hilfe der Demoskopie auf der Ebene der erfahrungsgemäß volatilen Formen spezifischer Unterstützung, welche wesentlich von der Zufriedenheit der Bürger mit den Outputs des politischen Systems und der wahrgenommenen Sensibilität der politischen Herrschaftsträger für ihre Forderungen abhängen, zu *messen* (Easton 1975, S. 437-439). Das Beethamsche Modell hingegen zielt darauf ab, den Grad der Übereinstimmung politischer Institutionen mit den stabileren moralischen Überzeugungen der Bürger, die bei Easton als Motive für die Anerkennung der Legitimität des politischen Systems gelten, zu *beurteilen* (Easton 1975, S. 450-453). Wie bereits erwähnt, kritisiert Beetham insbesondere die Tatsache, dass im Modell der Legitimitätsforschung als Messung die Äußerung von Akzeptanz oder Vertrauen mit empirischer Legitimität gleichgesetzt wird, ohne die Motive für diese Bekundungen zu problematisieren. Das Beurteilungsmodell basiert dementsprechend auf der impliziten Annahme, dass es ein Auseinanderfallen von bekundeter spezifischer Unterstützung und empirischer Legitimität geben kann. Der wichtigste Gewinn dieses Ansatzes besteht daher in der Möglichkeit einer differenzierteren Analyse von Akzeptanzbekundungen und in dem damit einhergehenden Potenzial zur Vermeidung von Fehlschlüssen in der empirischen Legitimitätsforschung.

Aus der Perspektive des Beurteilungsmodells besteht die wesentliche Schwäche des Messmodells darin, dass es nicht sensibel für das Problem ist, dass die Äuße-

rung von Akzeptanz opportunistisch sein kann. Entsprechender Opportunismus kann auf unterschiedlichen Dingen beruhen: beispielsweise auf Angst, auf erhofften oder erhaltenen Privilegien, auf manipulierten Überzeugungen, auf Zufriedenheit mit der aktuellen ökonomischen Entwicklung oder der gegenwärtigen Verteilung des gesellschaftlichen Wohlstands. Mit anderen Worten: Nicht jede Unterstützung eines politischen Systems, nicht jede geäußerte Akzeptanz basiert auf der Überzeugung, dass das System legitim sei oder auf einer Übereinstimmung der tatsächlichen Herrschaftspraktiken mit den normativen Erwartungen, welche die Bürger an legitime politische Herrschaft richten. Mit dem Modell der Legitimitätsforschung als Beurteilung lässt sich der Versuch unternehmen, eines vom anderen zu unterscheiden. Somit eröffnet der Ansatz die Möglichkeit, Herrschaftsordnungen, die die normativen Standards ihrer Bürger verletzen, selbst bei weiterhin signalisierter Akzeptanz von Seiten der Bürger empirisch fundiert als legitimitätsdefizitär zu kritisieren.

Dies lässt sich an einem fiktiven Beispiel verdeutlichen. Nehmen wir an, dass die Bürger eines bestimmten Staates einige normative Minimalerwartungen an politische Herrschaft teilen. Ein legitimes politisches System darf ihrer Vorstellung zufolge bestimmte Grundrechte nicht verletzen, zum Beispiel das Recht, nicht gefoltert zu werden, das Recht, nicht willkürlich in Haft genommen zu werden, oder das Recht, nicht gezwungen zu werden, an einem bestimmten Ort leben zu müssen. Die politischen Institutionen verletzen diese normativen Standards allerdings regelmäßig. Gleichzeitig gelingt es den Herrschaftsträgern aber, beispielsweise durch die Erzeugung wirtschaftlicher Dynamik, die sich positiv auf die Lebenssituation vieler Menschen auswirkt, oder durch geschickte Propaganda (z. B. durch Freund-Feind-Schemata, die das Land als umzingelt von böswilligen Nachbarn beschreiben) ein relativ hohes Maß an sozialer Akzeptanz der Herrschaft zu erzeugen, welches auch in Umfragen zum Ausdruck kommt.

Eine Anwendung des Modells der Legitimitätsforschung als Messung würde in diesem Beispiel zu einem Fehlschluss führen. Die Äußerung von Akzeptanz, die in der Zufriedenheit begründet liegt, welche durch die ökonomische Prosperität bzw. die erfolgreiche Manipulation der öffentlichen Meinung zustande kommt, müsste als empirische Legitimität gedeutet werden, obwohl die staatlichen Institutionen einige der wichtigsten normativen Erwartungen, die die Bürger faktisch an legitime politische Herrschaft richten, regelmäßig verletzen.<sup>9</sup> Eine Anwendung des Beurteilungsmodells würde hingegen die Diagnose ermöglichen, dass das politische System zwar ein gewisses Maß an Unterstützung erhält, aber nichtsdestotrotz als empirisch illegitim einzustufen ist. Insofern ermöglichte der Beurteilungsansatz,

9 Ein Argument, das an dieser Stelle gegen das Beurteilungsmodell geltend gemacht werden könnte, lautet, dass nicht nur die aktuellen Unterstützungshaltungen der Bürger gegenüber den politischen Herrschaftsträgern, sondern auch ihre normativen Erwartungen an politische Herrschaft Objekt von Manipulationsversuchen werden können. Der Verfasser geht aber davon aus, dass die normativen Überzeugungen, die bei Easton Motiv für die generalisierte Unterstützung des politischen Systems und im Beurteilungsmodell Maßstab für die Beurteilung empirischer Legitimität sind, „independent of outputs and performance in the short run“ (Easton 1975, S. 444-445) und daher deutlich stabiler und weniger leicht manipulierbar sind als die Formen spezifischer Unterstützung, die im Messmodell als Legitimitätsindikatoren herangezogen werden.

im Unterschied zum Modell der Messung, eine empirisch fundierte Kritik der mangelnden Legitimität des hier skizzierten, fiktiven politischen Systems.

An dieser Stelle ließe sich nun einwenden, dass nicht nur die (möglicherweise opportunistischen) Akzeptanzbekundungen, sondern auch die normativen Standards der Bürger, ihre generellen Erwartungen an ein legitimes politisches System, kritikwürdig erscheinen könnten. Welche Möglichkeiten der Kritik bleiben, wenn die Bürger autoritäre Strukturen favorisieren? In der Tat könnte nach dem Beurteilungsmodell im ungünstigsten Fall eine Diktatur das Etikett ‚empirisch legitim‘ erhalten – und zwar dann, wenn die Bürger des betreffenden Staates entsprechende normative Überzeugungen hegen. Daher stellt sich die Frage, ob ein differenziertes Modell der empirischen Legitimitätsforschung nicht auch die normativen Standards der Bürger für legitime politische Herrschaft kritisch hinterfragen müsste.

Eine solche zusätzliche Beurteilungsstufe wäre grundsätzlich wünschenswert. Allerdings ist es wohl kaum möglich, eine Evaluation der Wertüberzeugungen der Bürger wiederum auf der Basis eines *empirischen* Maßstabs vorzunehmen. Wollte man die normativen Einstellungen der Bürger kritisch beurteilen, müsste man über ein Modell empirischer Legitimitätsforschung hinausgehen und sich in den Bereich der normativen Forschung begeben, welche „angewandte Legitimitätsausagen“ (Peters 2007, S. 344) formuliert, d. h. normative Ideale zur Beurteilung realer politischer Gegebenheiten heranzieht. Somit ist das Beurteilungsmodell im Hinblick auf die Möglichkeiten des Treffens „kritische[r] Urteile“ (Zürn 2011, S. 607) zwar dem Messmodell überlegen, bleibt aber hinter normativen Legitimitätsansätzen zurück.

Andererseits könnte man auch grundsätzlich in Frage stellen, ob es sich beim Modell der Legitimitätsforschung als Beurteilung *überhaupt* um ein empirisches Modell handelt und nicht bereits um eine Variante normativer Legitimitätsforschung, da die Beurteilung der Legitimität politischer Systeme durch den Forscher und nicht durch die Bürger vorgenommen wird. In dieser Hinsicht scheint das Modell dem normativen Legitimitätsansatz deutlich näher zu liegen als dem klassischen empirischen Verständnis. Gegen diesen Einwand ist geltend zu machen, dass für die Kategorisierung einer Legitimitätskonzeption als empirisch oder normativ nicht ausschlaggebend sein sollte, wer das Legitimitätsurteil trifft, sondern ob der *Maßstab*, der dem Legitimitätsurteil zugrunde gelegt wird, aus der Empirie oder aus einer normativen Theorie gewonnen wird. Demnach handelt es sich beim Beurteilungsmodell eindeutig um einen empirischen Ansatz der Legitimitätsforschung – allerdings um einen, der die Möglichkeit bietet, in Umfragen geäußerte Bekundungen von Akzeptanz oder Vertrauen kritisch zu hinterfragen. Dieses Potential motiviert ganz offenbar auch Zürns Rückgriff auf das Beurteilungsmodell.

### 3. Trends politischer Legitimation – revisited

Obwohl Zürn sich grundsätzlich dem Beethamschen Legitimitätsansatz anschließt, folgen seine Analyse zeitgenössischer Entwicklungen politischer Legitimität und insbesondere die Deutung der herangezogenen Daten nicht konsequent den methodischen Notwendigkeiten, die sich daraus ergeben. Aber der Reihe nach: Zürn

strebt in einem ersten Schritt eine Antwort auf die Frage an, welche gesellschaftlich geteilten normativen Standards einer empirischen Legitimitätsanalyse zugrunde gelegt werden müssen. Dabei versucht er nicht, die Überzeugungen der Gesellschaften einzelner Staaten oder anders begrenzter Kollektive zu erheben, sondern identifiziert – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – sechs spezifische „Quellen politischer Legitimation *in der Moderne*“ (Zürn 2011, S. 609; Hervorheb. M. P.), von denen er offenbar annimmt, dass er sie seinen globalen Zeitgenossen als universell geteilt unterstellen kann. Er nennt erstens auf Expertise beruhende, gute Politikerergebnisse, zweitens die Beförderung des Selbstwertgefühls einer politischen Gemeinschaft, drittens Grundrechtsschutz und Rechtsgleichheit, viertens Rechenschaftspflichtigkeit der Herrschenden, fünftens gleiche Partizipationschancen für alle Adressaten kollektiv verbindlicher Entscheidungen und sechstens öffentliche Dis-  
kurse und Kontestationsmöglichkeiten (Zürn 2011, S. 609-610).

Vor dem Hintergrund des Modells der Legitimitätsforschung als Beurteilung wäre zu erwarten, dass die Darlegung dieser Legitimationsquellen als rekonstruktive Identifizierung der normativen Standards der Bürger verstanden wird (welche gegebenenfalls durch empirische Studien zu bestätigen wäre) und dass der nächste Schritt in der Rekonstruktion der Struktur und der Analyse der Performanz der politischen Institutionen bestünde, deren empirische Legitimität analysiert werden soll. Abschließend könnte eine empirisch fundierte Legitimitätsbeurteilung erfolgen. Zürn schlägt allerdings einen anderen Weg ein. Anhand des dargelegten „Portfolios an Legitimationsquellen politischer Herrschaft“ (Zürn 2011, S. 610) soll gezeigt werden, „dass vier zentrale Entwicklungen unserer Zeit allesamt eine Wegentwicklung von den beiden originär demokratischen Prinzipien politischer Legitimation – nämlich Partizipation und öffentliche Auseinandersetzung – beinhalten“ (Zürn 2011, S. 610).

Zürn analysiert die Entwicklung der empirischen Legitimität in vier Kontexten: für die Institutionen westlicher Demokratien, im Hinblick auf autoritäre Staaten, bezüglich internationaler Institutionen und im Zusammenhang von Konflikten zwischen verschiedenen Rechtsordnungen. Die These, die im folgenden, erneuten Durchgang durch diese Themenbereiche vertreten werden soll, lautet, dass die von Zürn zitierten empirischen Daten größtenteils lediglich gemessene soziale Akzeptanz widerspiegeln und folglich dem hohen Anspruch, den Zürn selbst an empirische Legitimitätsforschung richtet, nicht gerecht werden. Die verwendete Datengrundlage und das methodische Vorgehen sind zwar für eine Legitimitätsanalyse im Sinne der Messung, nicht aber der Beurteilung hinreichend.

*Die Legitimationskrise majoritärer politischer Institutionen:* Zürn diagnostiziert eine Legitimationskrise der parlamentarischen Demokratie in den westlichen Gesellschaften. Dafür führt er zunächst die sinkende Wahlbeteiligung und den Rückgang von Parteimitgliedschaften an, vor allem aber beruft er sich auf Umfragedaten, die ein geringes Vertrauen der Bürger in Parteipolitiker, Regierungen und Parlamente zum Ausdruck bringen. Die Schlussfolgerung, dass vor diesem Hintergrund „die aktuellen Thesen von der Legitimationskrise westlicher Demokratien“ (Zürn 2011, S. 612) über eine gewisse Plausibilität verfügten, weist auf eine Anwendung des von Zürn selbst kritisierten Modells der Legitimitätsforschung als Messung hin. Von den negativen Umfragewerten des Legitimitätsindikators

Vertrauen schließt er auf die mangelnde empirische Legitimität majoritärer Institutionen.

Auch die Relativierung des zunächst drastisch gezeichneten Bildes erfolgt anhand von Umfragedaten. Zürn verweist auf die weitgehend positive Beurteilung des Funktionierens der Demokratie und die hohe Zustimmung für das normative Prinzip der Demokratie und kommt zu dem Schluss, dass von einer „generellen Systemkrise“ (Zürn 2011, S. 613) keine Rede sein könne. Allerdings sei eine „bemerkenswerte interne Verschiebung der zentralen Legitimationsquellen in den westlichen Demokratien zu beobachten“ (Zürn 2011, S. 613), welche den nicht-majoritären Institutionen zugute komme. Er hebt einerseits den beobachtbaren relativen Bedeutungszuwachs nicht-majoritärer Institutionen im politischen Entscheidungsprozess hervor. Andererseits beruft er sich erneut auf „Einstellungsdaten“ (Zürn 2011, S. 614), die eine „beachtliche[] Wertschätzung von nicht-majoritären Institutionen“ (Zürn 2011, S. 613) zum Ausdruck bringen. Daraus und aus dem sinkenden Vertrauen in Parteien und Parlamente schlussfolgert Zürn, dass die faktischen Machtverschiebungen zwischen majoritären und nicht-majoritären Institutionen von den Bürgern begrüßt werden und daher als empirisch legitim gelten können. Damit schließt er jedoch erneut die Äußerung von Akzeptanz und Vertrauen in der von ihm selbst kritisierten Weise mit politischer Legitimität kurz.

Folgte Zürn dem Modell der Legitimitätsforschung als Beurteilung, müsste sich die These einer Legitimationskrise majoritärer Institutionen auf andere Daten stützen. Es bedürfte zunächst einer Identifizierung der normativen Standards und Erwartungen der Bürger westlicher Gesellschaften in Bezug auf politische Herrschaft. Hier könnte Zürn die von ihm rekonstruierten ‚Quellen politischer Legitimation in der Moderne‘ heranziehen. Zu leisten wären dann noch eine Analyse von Struktur und Performanz der majoritären Institutionen demokratischer politischer Systeme und eine Beurteilung, die Auskunft darüber gibt, inwiefern die analysierten Institutionen den genannten Legitimationsquellen (die den Bürgern als normative Maßstäbe für und Erwartungen an politische Herrschaft unterstellt werden) entsprechen.

*Die Erfolge des Autoritarismus:* Unter diesem Stichwort behandelt Zürn die ökonomischen und politischen Erfolge des autoritären Entwicklungsmodells, welches er in erster Linie durch China, Singapur und Vietnam vertreten sieht. Erneut werden Vertrauensdaten zitiert, die beispielsweise für die politischen Institutionen Chinas und Vietnams hervorragende Werte ausweisen. Auf dieser Grundlage formuliert Zürn die These, dass „der liberalen Demokratie [...] eine ordnungspolitische Konkurrenz“ (Zürn 2011, S. 616) erwächst, da es offenbar empirische Legitimität jenseits von Demokratie gebe. Dabei handelt es sich allerdings wiederum um eine Anwendung des Modells der Legitimitätsforschung als Messung, bei welchem von dem von Bürgern geäußerten Vertrauen in politische Institutionen auf deren Legitimität geschlossen wird. Eine Anwendung des Modells der Legitimitätsforschung als Beurteilung legt eine vollkommen andere Auslegung der Daten nahe. Zürn zitiert neben den eben genannten Statistiken auch Zahlen, die verdeutlichen, dass in China und Vietnam 95 Prozent der Befragten demokratische Orientierungen begrüßen (Zürn 2011, S. 618). Wenn man diese Zahlen als Aus-

druck der normativen Erwartungen der Bürger interpretiert, muss man zu der *Beurteilung* kommen, dass die politischen Systeme der genannten Länder in hohem Maße empirisch illegitim sind. Ihre strukturelle und performative Nicht-Demokratizität steht nicht nur im Konflikt mit normativen Theorien der guten politischen Ordnung, sondern in klarem Widerspruch zu den *faktischen normativen Standards* ihrer Bürger – welche allerdings (wie die von Zürn zitierten Daten belegen) ihre politischen Institutionen nichtsdestotrotz *unterstützen*, möglicherweise aufgrund der ökonomischen Erfolge, wie auch Zürn annimmt (vgl. Zürn 2011, S. 616).<sup>10</sup>

*Die Ausbreitung internationaler politischer Autorität:* Der dritte Kontext, für den Zürn die Entwicklung empirischer Legitimität analysiert, ist die Zunahme der Anzahl und der Machtzuwachs internationaler Institutionen. Beide Entwicklungen führen zu einer zunehmenden Politisierung suprastaatlicher Institutionen und zu einem Legitimationsbedarf, den Zürn wiederum anhand von Vertrauensstatistiken problematisiert. Die Vereinten Nationen, so wird ausgeführt, genießen in den konsolidierten Demokratien des Westens größeres Vertrauen als die nationalen Parteien und Parlamente. Des Weiteren beurteilt eine Mehrheit der Weltbevölkerung die Vereinten Nationen grundsätzlich positiv und ein großer Anteil der deutschen Bevölkerung schreibt internationalen Institutionen eine zentrale Rolle bei der Lösung grenzüberschreitender Problemlagen zu.

Auch wenn diese Daten ohne Frage zeigen, dass internationale Institutionen (bzw. in erster Linie die UN) ein hohes Maß an Unterstützung genießen, ist nicht nachvollziehbar, weshalb Zürn von der „in diesen Daten zum Ausdruck kommende[n] Legitimität internationaler Institutionen“ (Zürn 2011, S. 622) spricht. Wenn von Umfrageergebnissen, welche das Vorhandensein von Unterstützung für bestimmte Institutionen und eine Zuschreibung von Problemlösungskapazität ergeben, auf die Legitimität dieser Institutionen geschlossen wird, liegt eine Anwendung des simplen Ansatzes der Legitimitätsforschung als Messung vor – der von Zürn selbst aus guten Gründen abgelehnt wird.

Für eine beurteilende Analyse der empirischen Legitimität internationaler Institutionen wären zunächst die normativen Erwartungen der Bürger an internationale politische Autorität zu ermitteln – und zwar in einer nach Institutionentyp differenzierenden Weise. Art und Grad der Machtausübung so verschiedener Institutionen wie der supranationalen Europäischen Union oder transnationaler *codes of conduct* unterscheiden sich signifikant und es scheint eine zumindest plausible Annahme zu sein, dass die Erwartungen der Bürger sich im Hinblick auf die Legitimationsprozesse derart unterschiedlicher Formen der Machtausübung unterscheiden. Erst auf dieser Grundlage könnte beurteilt werden, inwiefern es

10 Zürn teilt diese Deutung nicht, sondern interpretiert die Zahlen als Ausdruck der Tatsache, dass die Bürger dieser Staaten die Legitimationsstrategien ihrer Regierungen, welche auf Expertise, Wohlfahrtsgewinnen, der Steigerung des kollektiven Selbstwertgefühls und ‚weicher‘ Rechenschaftspflichtigkeit fußen, in demokratische Legitimation *umdeuten* (Zürn 2011, S. 618). Diese Interpretationsmöglichkeit deutet darauf hin, dass für eine präzise Legitimitäts*beurteilung* eine genauere Erhebung der normativen Maßstäbe der Bürger notwendig ist als sie durch Fragen nach der Befürwortung von ‚Demokratie‘ oder ‚demokratischen Orientierungen‘ erzielt werden kann. Beispielsweise könnte nach der Erwartung einer elektoralen Partizipation gefragt werden.

eine faktische Übereinstimmung zwischen den normativen Maßstäben der Bürger und der Struktur und Performanz internationaler Institutionen gibt. Auf jeden Fall gibt es eine starke Diskrepanz zwischen Zürns ‚Legitimationsquellen der Moderne‘ und den gegenwärtigen Strukturen internationaler Institutionen. Legte man diese Legitimitätsstandards also einer *Beurteilung* der Legitimität internationaler Institutionen zugrunde, müsste man deren empirische Illegitimität konstatieren.<sup>11</sup>

#### 4. Demokratisches Paradox oder empirisches Legitimitätsdefizit?

Die dargestellten empirischen Entwicklungen produzieren Zürn zufolge „in der Summe ein Paradox“ (Zürn 2011, S. 625), welches darin bestehe, dass einerseits die überwältigende Mehrheit der Weltbevölkerung laut *World Values Survey* die Demokratie als anstrebenswerte politische Ordnung akzeptiert, gleichzeitig aber weltweit nicht-demokratische oder zumindest nicht-majoritäre Institutionen (Zentralbanken, Verfassungsgerichte, autoritäre Entwicklungsstaaten, internationale Institutionen etc.) zunehmend an Bedeutung gewinnen und diese Entwicklung scheinbar großen gesellschaftlichen Rückhalt findet. Oder in Zürns Worten: „Während das Prinzip der Demokratie [...] nach 1989 fast weltweit Anerkennung gefunden hat, beschleunigt sich seitdem der Verfall des Vertrauens in die demokratischen Kerninstitutionen“ (Zürn 2011, S. 626).

Dieses ‚Paradox‘ erscheint allerdings nur bei Zugrundelegung des Modells der Legitimitätsforschung als Messung als ein Paradox. Interpretiert man in Umfragen geäußertes Vertrauen in bestimmte Institutionen als Indikator für deren empirische Legitimität, erscheint es in der Tat als ein Legitimitätsparadox, dass viele Bürger im Allgemeinen das Demokratieprinzip befürworten und gleichzeitig wenig Vertrauen in ihre demokratischen Institutionen haben. Die Demokratie scheint gleichzeitig empirisch legitim und illegitim zu sein. Dieses vermeintliche Paradox unterstreicht aber lediglich die Notwendigkeit, Vertrauen bzw. Akzeptanz einerseits und empirische Legitimität andererseits als zwei unterschiedliche Quellen politischer Stabilität anzusehen, die – zumindest dem Beurteilungsmodell zufolge – nicht vermengt werden sollten.

Konzeptionalisiert man empirische Legitimität nach dem Beurteilungsmodell als Übereinstimmung der normativen Erwartungen der Bürger an politische Herrschaft mit deren tatsächlicher Struktur und Performanz und interpretiert die Äußerung von Vertrauen nicht als Legitimitätsindikator, sondern lediglich als Ausdruck je aktueller Unterstützung – welche durch sehr unterschiedliche Faktoren generiert werden kann – dann vermeidet man die Entstehung des scheinbaren Paradoxes. Die von Zürn zitierten Umfragen, die eine breite Akzeptanz des demokratischen Prinzips belegen, geben einen deutlichen Hinweis darauf, welche normativen Erwartungen die Bürger an ihre politischen Institutionen richten. Vor diesem Hintergrund sind (majoritäre) demokratische Institutionen nach wie vor

11 Das vierte von Zürn thematisierte legitimitätsrelevante Phänomen – die Entstehung von Koordinationsstrukturen für konfligierende Rechtsordnungen – kann hier vernachlässigt werden, da auch Zürn aufgrund fehlender Daten auf eine Beurteilung der empirischen Legitimität dieser neuen Form politischer Autorität verzichtet (Zürn 2011, S. 625).

als empirisch legitim anzusehen, während die weiteren von Zürn thematisierten Phänomene, wie beispielsweise das autoritäre Entwicklungsmodell Chinas oder die Ausbreitung internationaler politischer Autorität, als legitimitätsdefizitär zu beurteilen sind. Es herrscht eine offensichtliche Inkongruenz zwischen den demokratischen Erwartungen, die die Bürger an politische Autorität richten, und der realen Struktur und Performanz dieser Institutionen.

Bei dieser Lesart ist allerdings auf den ersten Blick unklar, welche Bedeutung die mangelnden Vertrauensbekundungen der Bürger westlicher Demokratien gegenüber ihren majoritären Institutionen haben. Was bringen sie zum Ausdruck, wenn man sie nicht als direkten Indikator eines empirischen Legitimitätsdefizits deutet? Wie bereits dargelegt, basiert das Beurteilungsmodell auf der Annahme, dass die Gründe für die Unterstützung politischer Institutionen sehr unterschiedlich sein können und die Akzeptanz politischer Autorität daher durchaus koexistent mit einem empirischen Legitimitätsdefizit sein kann und umgekehrt. Daraus folgt jedoch nicht, dass die Äußerung fehlenden Vertrauens nach dem Beurteilungsmodell irrelevant für die empirische Legitimitätsforschung sein muss. Die Abnahme der sozialen Akzeptanz majoritärer Institutionen könnte ein *Hinweis* auf ein möglicherweise bestehendes Legitimitätsdefizit, auf eine fehlende oder abnehmende Übereinstimmung der Institutionen mit den an sie gerichteten Erwartungen, sein.

Nach dem Beurteilungsmodell kann es auf zwei Weisen zu einer Abnahme empirischer Legitimität kommen – einerseits durch einen Wandel der gesellschaftlich geteilten normativen Maßstäbe, andererseits durch eine Veränderung von Struktur und/oder Performanz der politischen Institutionen. Eine zunehmende Unzufriedenheit mit dem politischen System oder einzelnen Organen desselben, geäußert als fehlendes Vertrauen, könnte also darauf *hindeuten*, dass es eine zunehmende Inkongruenz zwischen System und normativen Erwartungen und somit ein empirisches Legitimitätsdefizit gibt. Ob ein solches aber *tatsächlich* besteht und ob es gegebenenfalls auf der Seite der Institutionen (z. B. durch eine Verschlechterung ihrer demokratischen Performanz) oder der Wertüberzeugungen (z. B. durch eine Abkehr von demokratischen Überzeugungen) ausgelöst wird, ist damit noch nicht entschieden.

Betrachtet man die zeitgenössische Entwicklung empirischer Legitimität vor diesem theoretischen Hintergrund, dann liegt es nahe, die abnehmende Unterstützung für majoritäre Institutionen nicht auf einen Wandel der Legitimationsquellen zurückzuführen (wie Zürn vorschlägt), sondern ein *in den Institutionen verursachtes empirisches Legitimitätsdefizit* zu vermuten. Die Bürger der westlichen Gesellschaften sehen die Demokratizität der Herrschaft nach wie vor als entscheidende Quelle von Legitimität an. Dies implizieren zumindest die Daten des *World Values Survey*. Da die *Struktur* der Institutionen dieser Gesellschaften demokratischen Grundsätzen entspricht, deutet die Unzufriedenheit mit majoritären Institutionen daraufhin, dass viele Bürger der Auffassung sind, dass sich die *aktuelle Performanz* dieser Institutionen nicht in Übereinstimmung mit ihren normativen Erwartungen befindet.

Diese Interpretation wird auch durch Pippa Norris' Studien gestützt, welche eine zunehmende Unzufriedenheit mit der Performanz demokratischer Institutio-

nen bei gleichzeitiger Befürwortung des Demokratieprinzips aufzeigen: “[M]any citizens today believe that it is important to live in a democratic state, yet they remain dissatisfied when evaluating how democracy works” (Norris 2011, S. 19). Die ‚Lücke‘ zwischen den demokratischen Ansprüchen der Bürger und der wahrgenommenen politisch-institutionellen Realität bezeichnet Norris als empirisches Demokratiedefizit (Norris 2001, S. 5). Als mögliche Ursachen dieses Demokratiedefizits diskutiert sie erstens steigende Ansprüche der Bürger an demokratische Institutionen, zweitens eine vorwiegend negativ-kritische mediale Berichterstattung über das Handeln demokratischer Regierungen und drittens von den Bürgern wahrgenommene Performanzdefizite des politischen Systems. Im Ergebnis beurteilt sie den letztgenannten Faktor als den mit Abstand bedeutsamsten: “Overall it appears that closing the democratic deficit is [...] largely about strengthening the processes of democracy and the actual quality of governance” (Norris 2011, S. 245).<sup>12</sup> Vor dem Hintergrund dieser Thesen, die die vom Beurteilungsmodell nahegelegte Interpretation der gegenwärtigen empirischen Legitimität des demokratischen Regierens stützen, kann von einem demokratischen Paradox keine Rede sein – wohl aber von einem durch Performanzdefizite ausgelösten, empirischen Legitimitätsdefizit der real existierenden Demokratien.

## 5. Fazit

Zürns Plädoyer für eine differenzierte Konzeption empirischer Legitimität und eine methodisch anspruchsvolle politikwissenschaftliche Legitimitätsforschung wurde in dieser Replik zunächst zum Anlass genommen, um aus den Arbeiten von Beetham zwei Modelle empirischer Legitimitätsforschung zu rekonstruieren – das Modell der Legitimitätsforschung als Messung und das der Legitimitätsforschung als Beurteilung. Das letztere wurde anschließend als Grundlage einer konstruktiv-kritischen Erörterung von Zürns Analyse der zeitgenössischen Entwicklung empirischer Legitimität herangezogen.

Das Modell der Legitimitätsforschung als Beurteilung vermeidet es, von Akzeptanz-, Unterstützungs- oder Vertrauensbekundungen gegenüber politischen Institutionen direkt auf deren empirische Legitimität zu schließen. Stattdessen wird die Diagnose empirischer Legitimität an eine Kongruenz von gesellschaftlich geteilten normativen Standards für politische Autorität und den tatsächlichen Herrschaftspraktiken geknüpft. Daher können politische Ordnungen nach diesem Ansatz gleichzeitig hohe Akzeptanzwerte *und* ein empirisches Legitimitätsdefizit aufweisen. Andererseits kann mangelnde Akzeptanz auch ein Hinweis auf ein *möglicherweise* bestehendes Legitimitätsdefizit sein.

Der wichtigste Vorzug des Beurteilungsmodells besteht darin, opportunistische Äußerungen von Unterstützung nicht postwendend als empirische Legitimität deuten zu müssen. Es bietet die Möglichkeit, in Umfragen zum Ausdruck kom-

12 Die Unzufriedenheit mit der Performanz demokratischer Institutionen hängt möglicherweise u. a. mit den von Zürn erwähnten postdemokratischen Phänomenen zusammen, die sich als substantielle Entleerung des demokratischen Prozesses zusammenfassen lassen (Zürn 2011, S. 612; vgl. Crouch 2008).

mende soziale Akzeptanz politischer Herrschaft kritisch zu hinterfragen. Hinterfragt wird, ob die soziale Akzeptanz tatsächlich auf eine Übereinstimmung der Herrschaft mit den Legitimitätsstandards der Bürger zurückgeht, oder möglicherweise auf andere, nicht im Zusammenhang mit Legitimität stehende Faktoren. Allerdings ist das kritische Potenzial des Beurteilungsmodells begrenzt, da auch eine Übereinstimmung zwischen autoritären Standards und Erwartungen der Bürger und autoritären Herrschaftsstrukturen zur Diagnose empirischer Legitimität führen muss. Das Beurteilungsmodell bewahrt die politikwissenschaftliche Forschung folglich im Extremfall nicht davor, eine Diktatur als empirisch legitim bezeichnen zu müssen. Aus normativer Perspektive mag daher auch das Beurteilungsmodell empirischer Legitimitätsforschung unbefriedigend erscheinen. Abhilfe könnte hier nur eine normative Evaluation der Wertüberzeugungen der Bürger schaffen. Es bedürfte „einer Rechtfertigung des rekonstruierten Rechtfertigungssystems selber“ (Habermas 1976, S. 58).

Ob die Erweiterung des Modells um einen normativen Analyseschritt adäquat ist, hängt von den jeweils verfolgten Forschungszielen ab. Auf jeden Fall wäre damit das Feld der rein empirischen Legitimitätsforschung eindeutig verlassen. Vor dem Hintergrund des normativen und empirischen Doppelsinns von Begriffen wie Legitimität und Demokratie ist eine letztgültige Entscheidung hinsichtlich der ‚besten‘ Konzeption zur Erforschung empirischer Legitimität aber ohnehin weder möglich noch erstrebenswert:

“What benchmarks and indicators are appropriate to monitor and compare the health of democratic governance? [...] We should recognize that legitimate interpretations can and do differ, on both normative and empirical grounds. Democratic theories offer alternative visions about these matters, without any yardsticks etched in stone” (Norris 2011, S. 38).

Die in diesem Beitrag entwickelte Kritik zielt allerdings auch nicht auf Zürns Legitimitätskonzeption als solche ab, sondern auf deren Anwendung auf empirische Phänomene und Daten. Es wurde unterstellt, dass Zürn das Beurteilungsmodell oder eine sehr ähnliche Konzeption empirischer Legitimität vertritt. Vor diesem Hintergrund überrascht sein wiederholter Rückgriff auf Vertrauensstatistiken und der Versuch, aus diesen direkte Erkenntnisse über die Entwicklung der empirischen Legitimität bestimmter Institutionen und hinsichtlich eines vermuteten Wandels der Legitimationsquellen abzuleiten. Bei konsequenter Anwendung des Beurteilungsmodells ist Zürns zentrale These zu hinterfragen, welche lautet, dass die Empirie darauf hindeutet, „dass die originär demokratischen Quellen der Legitimation von Herrschaft ihre hegemoniale Rolle zu verlieren drohen“ (Zürn 2011, S. 604).

Dieser Vermutung steht zum einen ohnehin die These entgegen, dass es sich beim demokratischen Rechtsstaat um ein in modernen Gesellschaften quasi unhintergebares Legitimationsprinzip handelt (Gaus 2009, S. 206-207), da es einen aus historischen Lernprozessen hervorgegangenen „Bestandteil des kollektiv geteilten Bewusstseins“ darstellt (Gaus 2009, S. 13). Zum anderen plausibilisiert das Beurteilungsmodell diese Gegenthese, da es darauf hindeutet, dass die von Zürn diskutierten Fälle nicht Ausdruck eines Wandels der Legitimationsquellen sind,

sondern empirische Legitimitätsdefizite anzeigen – die zum Beispiel im Falle majoritärer Institutionen in westlichen Demokratien durch deren mangelhafte demokratische Performanz verursacht sein könnten. Diese Vermutung wird auch durch die Forschungsergebnisse von Norris untermauert. 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. Wenn man annimmt, dass eine Erhöhung der demokratischen Performanz politischer Institutionen leichter zu erreichen ist als eine ‚Re-Demokratisierung‘ von Bürgern, die sich von diesem Legitimationsprinzip abgewendet haben, dann erscheinen die Aussichten für das demokratische Regieren im 21. Jahrhundert deutlich positiver als von Zürn vorgezeichnet.

## Literatur

- Beetham, David. 1991. *The Legitimation of Power*. Atlantic Highlands: Humanities Press International.
- Crouch, Colin. 2008. *Postdemokratie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Easton, David. 1975. A Re-Assessment of the Concept of Political Support. *British Journal of Political Science* 5:435-457.
- Forst, Rainer, und Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.). 2011. *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective*. Oslo: ARENA.
- Gaus, Daniel. 2009. *Der Sinn von Demokratie. Die Diskurstheorie der Demokratie und die Debatte über die Legitimität der EU*. Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Geis, Anna, Frank Nullmeier und Christopher Daase (Hrsg.). 2012. *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen*. Leviathan Sonderband 27. Baden-Baden: Nomos.
- Gilley, Bruce. 2006. The Determinants of State Legitimacy. Results for 72 Countries. *European Journal of Political Research* 27:47-71.
- Habermas, Jürgen. 1976. Legitimationsprobleme im modernen Staat. In *Legitimationsprobleme politischer Systeme*, Hrsg. Peter Graf Kielmansegg, 39-61. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hinsch, Wilfried. 2008. Legitimität. In *Handbuch der Politischen Philosophie und Sozialphilosophie. Band 1: A-M*, Hrsg. Stefan Gosepath, Wilfried Hinsch und Beate Rössler, 704-712. Berlin: De Gruyter.
- Hurrelmann, Achim, Steffen Schneider und Jens Steffek (Hrsg.). 2007. *Legitimacy in an Age of Global Politics*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Hurrelmann, Achim, Zuzana Krell-Laluhová, Frank Nullmeier, Steffen Schneider und Achim Wiesner. 2009. Why the Democratic Nation-state is Still Legitimate. A Study of Media Discourses. *European Journal of Political Research* 48:483-515.
- Kratochwil, Friedrich. 2006. On Legitimacy. *International Relations* 20:302-308.
- Norris, Pippa. 2011. *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*. New York: Cambridge University Press.
- Nullmeier, Frank, Dominika Biegón, Jennifer Gronau, Martin Nonhoff, Henning Schmidtke und Steffen Schneider. 2010. *Prekäre Legitimitäten. Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation*. Frankfurt a. M./New York: Campus.

- Nullmeier, Frank, und Martin Nonhoff. 2010. Der Wandel des Legitimitätsdenkens. In *Prekäre Legitimitäten. Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation*, Frank Nullmeier, Dominika Biegón, Jennifer Gronau, Martin Nonhoff, Henning Schmidtke und Steffen Schneider, 16-44. Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Peters, Bernhard. 2007. Öffentlicher Diskurs, Identität und das Problem demokratischer Legitimität. In *Der Sinn von Öffentlichkeit*, Hrsg. Hartmut Weßler, 322-376. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Rosanvallon, Pierre. 2010. *Demokratische Legitimität. Unparteilichkeit – Reflexivität – Nähe*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Schneider, Steffen. 2010. Empirische Legitimationsforschung. In *Prekäre Legitimitäten. Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation*, Frank Nullmeier, Dominika Biegón, Jennifer Gronau, Martin Nonhoff, Henning Schmidtke und Steffen Schneider, 45-67. Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Thornhill, Chris, und Samantha Ashenden (Hrsg.). 2010. *Legality and Legitimacy. Normative and Sociological Approaches*. Baden-Baden: Nomos.
- Tyler, Tom. 1990. *Why People Obey the Law*. New Haven/London: Yale University Press.
- Weber, Max. [1922] 1972. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Westle, Bettina. 2007. Political Beliefs and Attitudes. Legitimacy in Public Opinion Research. In *Legitimacy in an Age of Global Politics*, Hrsg. Achim Hurrelmann, Steffen Schneider und Jens Steffek, 93-125. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Zürn, Michael. 2011. Perspektiven des demokratischen Regierens und die Rolle der Politikwissenschaft im 21. Jahrhundert. *Politische Vierteljahresschrift* 52:603-635.

## Autorenangaben

Markus Patberg, M.A.,  
Technische Universität Darmstadt, Institut für Politikwissenschaft, Residenzschloss,  
64283 Darmstadt,  
patberg@pg.tu-darmstadt.de