

Inhalt

Einleitung

Die Dezentrierung der Demokratien 7

I Das System der doppelten Legitimität 25

Die Fiktionen der Einsetzungslegitimität 26

Die Legitimität der Identifizierung mit der Allgemeinheit 45

Der große Umbruch 78

II Die Legitimität der Unparteilichkeit 93

Die unabhängigen Behörden: Geschichte und Probleme 94

Die Demokratie der Unparteilichkeit 108

Ist Unparteilichkeit eine Politik? 131

III Die Legitimität der Reflexivität 151

Reflexive Demokratie 152

Die Institutionen der Reflexivität 169

Warum es wichtig ist, nicht gewählt zu sein 190

IV Die Legitimität der Nähe 209

Die Achtung der Besonderheit 210

Die Politik der Präsenz 230

Die Demokratie der Interaktion 250

Schluss

Die Demokratie der Aneignung 271

Bibliografie 282

Einleitung

Die Dezentrierung der Demokratien

Die Bestätigung der Regierenden durch das Volk gilt uns als das Hauptmerkmal einer Demokratie. Dass alle legitime Macht vom Volk ausgeht, ist zu einer Selbstverständlichkeit geworden. Niemand würde dies in Frage stellen oder auch nur hinterfragen. »Die Souveränität ist unteilbar«, resümierte im 19. Jahrhundert ein großer französischer Republikaner. »Wir müssen uns entscheiden zwischen dem Wahl- und dem Erbprinzip. Die Herrschaft muss sich durch den freien Willensausdruck aller legitimieren oder durch den angeblichen Willen Gottes. Das Volk oder der Papst! Ihr habt die Wahl.«¹ Die Antwort auf diese Frage bedurfte keiner Argumentation. So ist es bis heute geblieben. In der Aussage steckt allerdings eine wichtige Extrapolation: die praktische Gleichsetzung des Gemeinwillens mit dem Mehrheitsentscheid. Darüber wurde aber kaum diskutiert. Auch die Tatsache, dass das Mehrheitsvotum der Macht ihre Legitimität verleiht, wurde allgemein als ein Verfahren anerkannt, das dem Wesen der Demokratie entspricht. Eine so definierte Legitimität hat sich zunächst ganz natürlich als Bruch mit einer alten Welt durchgesetzt, in der Minderheiten die Gesetze diktierten. Man musste sich nur auf die »große« oder »überwältigende Mehrheit« berufen, um gegenüber dem eindeutig partikularen Willen despotischer oder aristokratischer Regime die Rechte der Menge einzufordern. Es ging vor allem um die Betonung des Unterschieds zwischen dem Ursprung der Macht und den Grundlagen politischer Verantwortlichkeit. Vor diesem Hintergrund wurde dann das Mehrheitsprinzip in seinem engeren, prozeduralen Sinn anerkannt. »Das Gesetz der Mehrheit«, heißt es in klassischer Formulierung, »ist eine jener einfachen Ideen, die sofort verständlich sind; es ist dadurch gekennzeichnet, dass es niemanden begünstigt und alle Wähler auf eine Stufe stellt.«²

1 Blanc, »Réforme électorale«, S. 308.

2 Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français*, S. 330.

Die Gründungsfiktionen

Der Übergang von der Feier des Volkes oder der Nation (als Einheit) zum Mehrheitsprinzip ist aber nicht selbstverständlich, weil es sich dabei um zwei verschiedene Ebenen handelt. Auf der einen geht es um die allgemeine – wenn man so will philosophische – Affirmation eines politischen Subjekts, auf der anderen um die Einführung eines pragmatischen Wahlverfahrens. In der demokratischen Wahl wird also ein Prinzip der *Rechtfertigung* mit einer *Methode der Entscheidungsfindung* vermischt. Dass diese beiden Elemente immer unhinterfragt gleichgesetzt wurden, verdeckte ihren latenten Widerspruch. Denn sie sind nicht derselben Natur. Als Verfahren leuchtet der Mehrheitsgedanke durchaus ein, nicht aber soziologisch. In diesem Falle bekommt er zwangsläufig eine arithmetische Dimension: Er bezeichnet immer nur einen – und sei es auch den überwiegenden – Teil des Volkes. Die Rechtfertigung der Macht durch die Wahlurnen hat sich aber implizit stets auf die Idee eines *allgemeinen* Willens und damit eines Volkes bezogen, das für die Gesellschaft als Ganzes steht. Diese soziologische Sicht wurde kontinuierlich durch das moralische Gleichheitspostulat und durch die juristische Forderung untermauert, die Rechte aller und den besonderen Wert jedes Mitglieds der Gesellschaft zu achten. Was der Demokratie von Anfang an zugrunde lag, ist also das Ideal der Einstimmigkeit: Demokratisch ist ganz allgemein das, was Ausdruck der Allgemeinheit ist. Man hat aber so getan, *als ob* die Mehrzahl für die Gesamtheit stünde, *als ob* dies eine annehmbare Form sei, einem weitaus höheren Anspruch zu genügen. Zu dieser ersten Gleichsetzung gesellt sich eine zweite: die Gleichsetzung der Art einer Regierung mit den Bedingungen ihrer Einsetzung. Der Teil steht für das Ganze, und der Moment der Wahlen steht für die Dauer des Mandats: Auf diesen zwei Grundannahmen wurde die Legitimität der Demokratie begründet.

Das Problem ist, dass sich diese doppelte Gründungsfiktion zunehmend als Ausdruck einer untragbaren Unwahrheit offenbarte. So traten schon gegen Ende des 19. Jahrhunderts, als sich das allgemeine (männliche) Wahlrecht in Europa gerade durchzusetzen begann, überall Anzeichen einer ersten Desillusionierung auf. Das von den Liberalen anfangs so gefürchtete Gespenst einer Herrschaft der Massen wurde bald von der ernüchterten Feststellung verdrängt, dass die neuen politischen Systeme aus der Enge ihres Tagesgeschäfts kaum herauska-

men. Begriffe wie »Volk« und »Nation«, die nicht aufgehört hatten, die Erwartungen und Phantasien zu beflügeln, verloren sich nun in den Winkelzügen parteipolitischer Agitation und Klientelpolitik. Das Parteiensystem, dessen Existenz und Funktion keiner der frühen Demokratietheoretiker vorhergesehen hatte, etablierte sich in dieser Zeit als das eigentliche Kernstück des politischen Lebens, begleitet von der Herrschaft persönlicher Rivalitäten und Cliques. Das Parlament wiederum, seit jeher Inbegriff für den Geist und die Gestalt des repräsentativen Regierungssystems, verlor seine zentrale Bedeutung und sah sich einem Funktionswandel ausgesetzt. Die ursprüngliche Idee eines Forums der öffentlichen Meinung, auf dem man seine Stimme in der Diskussion über das Gemeinwohl erhebt, wurde zu einem System von Absprachen im Dienste partikularer Interessen. Die Wahlen mobilisierten zwar weiterhin die gesellschaftlichen Kräfte und brachten brennende Fragen zur Sprache. Sie waren aber nicht mehr jene Feier der Staatsbürgerschaft, die den ursprünglichen Horizont des allgemeinen Wahlrechts bestimmt hatte. In diesem gesamten Zeitraum der Jahre 1890–1920, in dem eine Flut von Schriften die »Krise der Demokratie« beschwor, büßte die Vorstellung, dass das Mehrheitswahlsystem dem gesellschaftlichen Nutzen dient, jede Glaubwürdigkeit ein. Die parlamentarische Welt schien eher von der Logik der Partikularismen als von den Bedürfnissen der Allgemeinheit beherrscht. Das Prinzip der politischen Ämterwahl stellte zwar nach wie vor einen unhintergehbaren Verfahrenshorizont dar. Man glaubte aber nicht mehr daran, dass sich seine Tugenden von selbst entfalten.

Die doppelte Legitimität: Entstehung und Verfall eines Systems

Angesichts dieser als tiefe Verunsicherung erlebten Entwicklung versuchte man in den Jahren 1890–1920, in die auch der Erste Weltkrieg fiel, den ursprünglichen Inhalt des demokratischen Ideals wiederzufinden. Es werden bekanntlich die extremsten Wege erkundet, die zeitweilig sogar den Totalitarismus zum Ideal des Gemeinwohls erheben. Auf dezentere Weise sollte in diesem Brodeln aber auch das entstehen, was die demokratischen Systeme von Grund auf verändert hat: eine wirkliche administrative Gewalt. Tatsächlich bildet sich in dieser Periode überall ein stärkerer und organisierterer Staat heraus. Wichtig ist, dass

sich seine Entwicklung untrennbar mit der Erneuerung seiner Prinzipien verband. Der »Verwaltungsapparat« *als solcher* sollte eine Kraft darstellen, die mit der Realisierung des Gemeinwohls gleichgesetzt wurde. Der öffentliche Dienst in Frankreich und die rationelle Administration in den Vereinigten Staaten fungierten als die zwei Hauptmodelle, um dieses Ziel zu verwirklichen. Einerseits die Vision eines Korporatismus des Allgemeinen, der die Beamten strukturell zur Identifikation mit ihrer Aufgabe anhielt, zum »Interesse an interesseloser Pflichterfüllung«, andererseits der Versuch, die Allgemeinheit in den Tugenden der wissenschaftlichen Verwaltung zu finden. Wiederbelebt und in die demokratische Welt integriert wurden damit die alten Ideale der rationalen Regierung und der positiven Politik, die von der Aufklärung bis hin zu Comte gefordert hatten, das Gemeinwohl unabhängig von den Parteiinteressen zu realisieren.

Es ging darum, das problematische Projekt des einheitlichen Willensausdrucks durch eine realistischere und objektivere Form der Herstellung gesellschaftlicher Allgemeinheit zu korrigieren. Dieses Unternehmen begann damals zumindest partiell Gestalt anzunehmen. Ohne dass die Dinge je vollständig auf den Begriff gebracht wurden, beruhten die demokratischen Systeme mehr und mehr auf zwei Säulen: allgemeinen Wahlen und öffentlichem Dienst. Letzterer war nicht mehr nur bloßer Transmissionsriemen politischer Macht, sondern erlangte eine auf Kompetenz beruhende Autonomie. Der durch das Stimmrecht anerkannten Gleichheit des Willensausdrucks entsprach damit das Prinzip einer Gleichheit des Zugangs zu öffentlichen Ämtern. Zwei parallele »Prüfungen« dienten simultan der Ernennung derer, die man als die Vertreter – oder Interpreten – der Allgemeinheit bezeichnen konnte: die politische Wahl und der Wettbewerb (das Examen). Die Wahl als »subjektive« Auswahl, geleitet vom System der Meinungen und Interessen, der Wettbewerb als »objektive« Auslese der Fähigsten. Im Falle Frankreichs verknüpften diese zwei Dimensionen des »Allerheiligsten« von allgemeinen Wahlen und öffentlichem Dienst ihre jeweiligen Werte explizit in der republikanischen Ideologie. Die »Jakobiner der Exzellenz« aus der Verwaltungsspitze verkörperten sie ebenso wie die Volksvertreter. Neben der Legitimität der Einsetzung – der Anerkennung durch das Wählervotum – trat damit eine zweite Auffassung demokratischer Legitimität auf den Plan: die der *Identifikation mit der Allgemeinheit*. Sie trug entscheidend dazu bei, die geschwächte elektorale Legitimität zu kompensieren. Die bei-

den Hauptformen der Konzeption von Legitimität gingen auf diese Weise eine Verbindung ein: die Legitimität durch gesellschaftliche Anerkennung einer Regierungsgewalt und die Legitimität durch Identifikation mit Normen oder Werten. Diese zwei sich überkreuzenden Formen von Legitimität – die prozedurale und die substantielle – verliehen den demokratischen Systemen seit Beginn des 20. Jahrhunderts ein gewisses Fundament. In den 1980er Jahren begann sich dieses Blatt zu wenden.

Die Legitimation durch die Wahlen ging erstens zurück, weil sich die Funktion der Wahlen relativierte und entsakralisierte. Im »klassischen« Zeitalter des repräsentativen Systems galt sie als unbestrittenes Mandat dafür, die Regierungsgewalt anschließend »frei« auszuüben. Man ging davon aus, dass die künftige Politik bereits in der Wahlentscheidung enthalten war, einfach deshalb, weil man diese in einem überschaubaren Rahmen traf, strukturiert durch disziplinierte Organisationen mit klar definierten Programmen und eindeutig ausgewiesenen Fronten. Das ist heute nicht mehr der Fall. Die Wahlen haben inzwischen eine begrenztere Funktion: Sie stehen nur noch für eine bestimmte Form, die Regierenden zu berufen, und legitimieren nicht mehr a priori die später betriebene Politik. Andererseits verändert sich die Bedeutung des Mehrheitsbegriffs. Er mag zwar rechtlich, politisch und parlamentarisch wohldefiniert sein, ist es aber weit weniger in soziologischer Hinsicht. Das Interesse der Mehrzahl lässt sich nicht mehr einfach mit dem der Mehrheit gleichsetzen. Das »Volk« versteht sich nicht mehr als homogene Masse, sondern erlebt sich in der Abfolge besonderer Geschichten, der Summierung spezifischer Situationen. Die heutigen Gesellschaften definieren sich zunehmend über den Begriff der Minderheit. Die Minderheit ist nicht mehr der »kleinere Teil« (der sich dem »größeren Teil« fügt); sie wird zu einer der vielfältig gebrochenen Widerspiegelungen gesellschaftlicher Totalität. Mittlerweile stellt die Gesellschaft sich in Form einer ungeheuren Vielfalt von Minderheitssituationen dar. »Volk« wird damit auch zum Plural von »Minderheit«.

Die administrative Gewalt wiederum wurde stark delegitimiert. Die neoliberale Rhetorik trug ihren Teil dazu bei, indem sie die staatliche Autorität schwächte und den Markt zum neuen Stifter des Gemeinwohls erhob. Das heißt konkret, dass die neuen Organisationsformen des öffentlichen Dienstes (das New Public Management) vor allem Methoden einführten, die das klassische Bild des Beamten als berufe-

ner Diener des Gemeinwohls entwertet haben. Das hohe Beamtentum war von dieser Entwicklung am stärksten betroffen, weil es in einer offeneren und unübersichtlicheren Welt keine zukunftsweisende Kraft mehr zu verkörpern scheint (und aufgrund der sich vergrößernden Einkommensschere im Verhältnis zum privaten Sektor auch unter einer massiven Abwanderung der Eliten aus dem Verwaltungsdienst leidet). Zudem ist die Anerkennung einer Technokratie, die sich mit den Tugenden von Rationalität und Unparteilichkeit schmückt, in einer aufgeklärten, informierten Gesellschaft nicht mehr selbstverständlich. Der alte Stil der »fürsorglichen« Politik, die über einer für unmündig gehaltenen Gesellschaft schwebt, wird wirtschaftlich so ineffektiv wie soziologisch inakzeptabel. So wurde die administrative Gewalt der moralischen und professionellen Elemente beraubt, mit denen sie sich einst durchgesetzt hatte. Ihr Legitimitätsverlust gesellt sich also zu dem der elektoral-repräsentativen Sphäre hinzu.

Die neue Ära der Legitimität

Die Erosion des alten Systems doppelter Legitimität und die Veränderungen, die sie seit den 1980er Jahren sowohl hervorgerufen wie auch begleitet haben, hinterließen kein bloßes Vakuum. Es gab zwar ein spürbares Gefühl des Verlusts oder sogar Zerfalls, aber auch so etwas wie eine stillschweigende Umstrukturierung. Zunächst traten neue Erwartungen seitens der Bürger auf. Der Wunsch nach einem Staat, der dem Gemeinwohl dient, hat sich in einer ganz neuen Sprache und neuen Orientierungen ausgedrückt. Begriffe wie Unparteilichkeit, Pluralität, Mitgefühl oder Bürgernähe brachten ein neues Verständnis demokratischer Allgemeinheit und damit der Motive und Formen von Legitimität zum Ausdruck. Parallel dazu erlebten Institutionen wie die unabhängigen Behörden oder die Verfassungsgerichte einen beträchtlichen Zuwachs, auch an Funktionen. Eine andere Form des Regierens scheint sich schließlich in der zunehmenden Bedeutung des Bildes und der Kommunikation abzuzeichnen. All das umreißt eine stark kontrastierende Landschaft, die es in ihrer Konsistenz und Entwicklung zu erfassen gilt. Wir müssen sie also beschreiben und darüber hinaus versuchen, die Begriffe herauszuarbeiten, die diese aufkommenden Strukturen verständlich machen, und mehr noch die neuen Demokratieformen darstellen, in deren Richtung sie sich ent-

wickeln könnten. Bei allem Bemühen um eine Beschreibung der Erfahrungen und Diskurse, bei aller Aufmerksamkeit für ihre Ungeheimheiten, Fragwürdigkeiten oder sogar Gefahren gilt es also die Idealtypen zu konstruieren, mit denen der adäquate Umgang mit diesen neuen Strukturen vorstellbar wird. Nichts scheint bereits entschieden zu sein. Noch mischen sich die Umrissse neuer Möglichkeiten mit dem Aufbrechen bedrohlicher Pathologien.

Die Wende der 1980er Jahre ist vor allem durch eine latente Reformulierung der Termini gekennzeichnet, in denen der demokratische Imperativ des Ausdrucks gesellschaftlicher Allgemeinheit begriffen wird. Um diese Entwicklung einschätzen zu können, müssen wir von den bislang herrschenden Auffassungen dieser Allgemeinheit ausgehen. Im allgemeinen Wahlrecht wird sie kumulativ definiert: Der allgemeine Wille kommt durch die Masse der Staatsbürger und Wähler zum Ausdruck. Der öffentliche Dienst wiederum bezieht sich auf die Vorstellung einer objektiven Allgemeinheit: Die öffentliche Vernunft oder das Gemeinwohl fällt hier in gewisser Weise mit den Strukturen des republikanischen Staates zusammen. In beiden Varianten kann die Allgemeinheit angemessen und positiv verkörpert werden. Dem spürbaren Niedergang dieser zwei Konzepte entsprechend lassen sich drei andere, indirektere Formen ausmachen, dem Ziel der Konstitution einer Macht gesellschaftlicher Allgemeinheit näherzukommen:

- Die Herstellung der Allgemeinheit durch Transzendenz gegenüber Partikularitäten, durch überlegte und organisierte Distanz gegenüber den in einer bestimmten Frage involvierten Parteien. Sie definiert eine Macht, die sich als Leerstelle begreift. Die Allgemeinheit einer Institution wird in diesem Falle dadurch konstituiert, dass niemand sie vereinnahmen kann. Hier handelt es sich um eine *negative Allgemeinheit*. Sie ist sowohl durch eine Struktur bedingt, auf der sie beruht (ihre Unabhängigkeit), wie auch durch ein Verhalten (Aufrechterhaltung von Ausgewogenheit oder Distanz). Sie definiert die Stellung von Institutionen als Aufsichts- oder Regulierungsbehörden und unterscheidet diese in erster Linie von einer gewählten Regierungsgewalt.

- Die Herstellung der Allgemeinheit durch Pluralisierung der Ausdrucksformen gesellschaftlicher Souveränität. Sie soll mehr Demokratie schaffen, indem sie deren Themen und Formen komplexer macht. Es geht vor allem um eine Korrektur der Defizite, die aus der Gleichsetzung der gewählten Mehrheit mit dem Willen der Gesellschaft als

Ganzes entspringen. Hier handelt es sich um eine *differenzierende Allgemeinheit*. Ein Verfassungsgericht lässt sich als Teil eines solchen Unternehmens begreifen, weil es anhand der Verfassungsordnung – des Ausdrucks dessen, was man das »Ideal-Volk« (*peuple-principe*) nennen könnte – die Mehrheitsentscheidungen überprüft.

– Die Herstellung der Allgemeinheit durch Berücksichtigung der Vielfalt an Situationen, durch Anerkennung aller gesellschaftlichen Besonderheiten. Sie vollzieht sich durch ein radikales Eintauchen in die Welt der Partikularität und ist davon geprägt, dass sie sich um die konkreten Individuen kümmert. Diese Art von Allgemeinheit ist mit einem bestimmten Verhalten verbunden. Sie ergibt sich aus einer Politik, die niemanden vergisst und sich für die Probleme aller interessiert. Sie verbindet sich mit einer Regierungskunst, die zu einer nomokratischen Auffassung im Gegensatz steht. Konträr zur Konstitution des Sozialen durch ein juristisches Gleichheitsprinzip, das zu allen Besonderheiten auf Distanz geht, ist die Allgemeinheit in diesem Falle durch die Absicht bestimmt, der Gesamtheit aller bestehenden Situationen gerecht zu werden, und zwar durch ein breites Spektrum der Aufmerksamkeit. Man könnte von einem »Absteigen zur Allgemeinheit« (*descente en généralité*) sprechen.³ Es ist eine *Allgemeinheit der Achtung der Besonderheit*.

Gemeinsam ist diesen unterschiedlichen Formen der Herstellung von Allgemeinheit ein Verständnis des gesellschaftlichen Ganzen, das dieses weder zahlenmäßig (basierend auf dem Ideal der Einstimmigkeit) noch monistisch (in Bezug auf ein gesellschaftliches Interesse im Sinne einer festen Eigenschaft eines Kollektivs oder einer Struktur) begreift. Sie gehen aus einer viel »dynamischeren« Auffassung von *Verallgemeinerungsoperationen* hervor und entsprechen gewissermaßen den drei möglichen Strategien, ein Universum in seiner Totalität zu erkunden: es mit dem Fernrohr zu betrachten, es unter dem Mikroskop zu zerlegen, es kreuz und quer zu durchlaufen. Die Allgemeinheit stellt in dieser Sicht einen regulativen Fluchtpunkt dar. Sie ist nicht mehr substantieller Natur, wie die Begriffe des Gemeinwillens und des Gemeinwohls dies suggerieren.

3 Im Gegensatz zum soziologischen Begriff des »Aufstiegens zur Allgemeinheit« (*montée en généralité*), der im französischen Sprachgebrauch die Distanzierung von den besonderen Fällen zum Zwecke einer Konzeptualisierung bezeichnet.

Damit zeichnen sich drei neue Formen von Legitimität ab, jede von ihnen verbunden mit der Herstellung einer der von uns beschriebenen Auffassungen von Allgemeinheit: die *Legitimität der Unparteilichkeit* (mit der Herstellung negativer Allgemeinheit), die *Legitimität der Reflexivität* (mit der Allgemeinheit der Differenzierung) und die *Legitimität der Nähe* (die der Allgemeinheit der Achtung der Besonderheit entspricht). Diese Revolution der Legitimität ist Teil einer globalen Tendenz zur *Dezentrierung der Demokratien*. Tatsächlich setzt sich auf diesem Gebiet der bereits im staatsbürgerlichen Leben beobachtete Bedeutungsverlust der Wahlen fort. In meinem Buch »La Contre-démocratie« habe ich das Aufkommen neuer Formen des politischen Engagements beschrieben, die sich darin äußern, dass die Figuren des Wächter-Volks, des Veto-Volks und des Richter-Volks eine neue Vitalität als Kontrapunkt zu der eines verdrosseneren Wähler-Volks entwickeln.⁴ Das demokratische Leben geht damit immer mehr über die elektoral-repräsentative Sphäre hinaus. Es gibt inzwischen auch andere Formen, sowohl alternativ wie auch komplementär zur Legitimation durch die Wahlurnen, als demokratisch legitim anerkannt zu werden.

Im Gegensatz zur Einsetzungs- und Identifikationslegitimität, die man untrennbar mit dem Wesen bestimmter Machtinstanzen verband (indem die Wahl oder der Wettbewerb den jeweiligen Siegern eine *Stellung* verlieh), werden die neuen Formen durch *Qualitäten* konstituiert. Diese Legitimität ist nichts Festes. Sie bleibt prekär, muss sich immer bewähren, hängt stets von der gesellschaftlichen Wahrnehmung des Handelns und Verhaltens der Institutionen ab. Das ist ein entscheidender Punkt: Er bringt die Tatsache zum Ausdruck, dass diese neuen Formen aus dem Rahmen der herkömmlichen Unterscheidung von Legitimität aufgrund gesellschaftlicher Anerkennung und Legitimität als normgemäßem Handeln herausfallen. Tatsächlich bringen die Legitimitäten der Unparteilichkeit, der Reflexivität und der Nähe beide Dimensionen zusammen; es handelt sich also um Mischformen. Sie ergeben sich zwar aus Eigenschaften der Institutionen, daraus, dass sie Werte und Prinzipien verkörpern können, hängen aber auch davon ab, wie sie gesellschaftlich wahrgenommen werden. Wir können deshalb annehmen, dass ihre Entwicklung die Demokra-

4 Rosanvallon, La Contre-démocratie.

tien in eine neue Ära eintreten lässt. Das entstehende System von Legitimität überwindet den traditionellen Gegensatz zwischen den Hütern der staatlichen »Allgemeinheit«, denen es eher um das Grundsätzliche geht, und den Verfechtern einer »wirklichen Demokratie«, die vor allem das gesellschaftliche Engagement interessiert.

Sie erweitern damit auch die klassischen Typologien, die auf dem bloßen Gegensatz von Input-Legitimität (Grundlagen) und Output-Legitimität (Ergebnissen) beruhen.⁵ Diese Unterscheidung hat durchaus ihren Wert. Sie macht bewusst, dass die Einschätzung des Regierungshandelns in das Urteil der Bürger mit eingeht (und dass nichtgewählte Instanzen als legitim gelten können, wenn sie zum Gemeinwohl beitragen).⁶ Unser Gedanke reicht aber weiter, weil es um die besondere Legitimität der Institutionen geht. Wir können uns deshalb auch nicht mit einer prozeduralistischen Auffassung begnügen, wie sie Habermas entwickelt. Auch ihm geht es darum, substantialistische Demokratiebegriffe zu überwinden, indem er den allgemeinen Willen als eine Diskursvielfalt betrachtet.⁷ Er verbleibt aber gleichwohl in einer monistischen Auffassung der Volkssouveränität, die er nur aus einem festen Gesellschaftskörper in eine diffuse Kommunikationssphäre verlagert. Aus unserer Sicht ergibt sich die Neudefinition der Legitimität aus einer Dekonstruktion und Redistribution der Vorstellung gesellschaftlicher Allgemeinheit, durch die sich

5 Fritz Scharpf hat ihn als Erster zur Bezeichnung unterschiedlicher Legitimitätsauffassungen benutzt (vgl. ders., *Regieren in Europa*). Die Unterscheidung von *output* und *input democracy* stammt von Robert E. Goodin (vgl. ders., *Reflective Democracy*).

6 Interessanterweise wurde diese Unterscheidung als Antwort auf die Frage nach dem »Demokratiedefizit« der europäischen Institutionen formuliert.

7 Vgl. Habermas, »Volkssouveränität als Verfahren«. Gleiches ließe sich über den Ansatz von Bernard Manin sagen, der vorschlägt, zur Neudefinition demokratischer Legitimität die unmögliche Voraussetzung des einstimmigen Wählerwillens durch die Forderung zu ersetzen, dass alle am Diskurs teilnehmen sollen (vgl. seinen anregenden Artikel »*Volonté générale ou délibération?*«). Er verschiebt den Bezugspunkt des Übereinstimmungszwangs, verbleibt aber im Grunde in der traditionellen Sicht der Einsetzungslegitimität, die er nur realistischer formuliert (wenngleich das Ideal der »freien und gleichen Deliberation aller« praktisch kaum zu erreichen ist; auch ihm kann man sich nur annähern, muss also letztlich doch wieder so tun, »als ob« alle am Diskurs teilgenommen hätten).

deren Formen radikal pluralisieren. Sie zeigt, dass es verschiedene Weisen gibt, »im Namen der Gesellschaft« zu handeln und zu sprechen und diese zu vertreten. Die drei neuen Legitimitäten wirken deshalb komplementär zusammen, um das Demokratieideal in seiner anspruchsvollsten Form zu definieren.

Dieser Wandel ist umso entscheidender, als die Frage der Legitimität in der heutigen Welt größere Bedeutung erlangt hat. Mit dem Rückzug der Ideologien und Utopien, deren Inhalte der Politik eine »äußerliche« Konsistenz geben konnten, muss diese ihre Rechtfertigung zunehmend in sich selbst finden. Legitimität ist wie Vertrauen eine »unsichtbare« Institution. Sie macht es möglich, dass sich die Beziehung zwischen Regierenden und Regierten fest etabliert. Bedeutet Legitimität im allgemeinsten Sinne nur die Reduktion von Zwang, so kommt ihrer demokratischen Version die vornehmere Funktion zu, zwischen Staat und Gesellschaft konstruktive Beziehungen herzustellen. Sie kann dem Gestalt verleihen, was das Wesen der Demokratie ausmacht: der gesellschaftlichen Aneignung des Staates. Demokratische Legitimität bringt seitens der Bürger eine Bewegung der Zustimmung hervor, die sich untrennbar mit dem Gefühl von Selbstwert verbindet. Sie bedingt die Wirksamkeit ihres öffentlichen Engagements und bestimmt zugleich ihr Verständnis von der demokratischen Qualität ihres Landes. In dieser Hinsicht ist sie tatsächlich eine »unsichtbare« Institution und ein »empfindlicher Parameter« sowohl für die politischen Erwartungen der Gesellschaft als auch für die Art und Weise, wie sie diese erfüllt. Eine umfassendere und anspruchsvollere Definition von Legitimität trägt deshalb strukturell zu einer Vertiefung der Demokratie bei.

Eine noch unbestimmte Revolution

Die ersten von uns beschriebenen Formen von Legitimität sind gegenwärtig vor allem mit zwei Typen von Institutionen verbunden: den unabhängigen Aufsichts- und Regulierungsbehörden und den Verfassungsgerichten. Erstere können aufgrund der Art ihrer Entstehung und Zusammensetzung von einer Legitimität der Unparteilichkeit profitieren. Sie wurden entweder von der legislativen Gewalt zur Kontrolle und Einschränkung einer als zu parteilich bewerteten Exekutivgewalt geschaffen oder von der Exekutive selbst eingesetzt, um