

# Die schwindende Macht der Mehrheiten Weshalb Legitimationskonflikte in der Demokratie zunehmen werden

Michael Zürn

**Summary:** Primary democratic sources of political legitimacy appear to be declining in significance. The crisis of parliamentary democracy in the West and the emergence of political authority beyond the nation state lead to a shift within the set of established justifications of legitimate authority. Primary democratic sources of political authority like participation and public discourse are beginning to fall by the wayside. Remarkably enough, these changes enjoy a high degree of public acceptance. This leads to reflexive political conflicts about the appropriate justification of legitimate authority.

**Kurz gefasst:** Originär demokratische Quellen politischer Legitimität werden weniger wichtig; nicht gewählte Gremien und Entscheidungsträger gewinnen hingegen an Bedeutung. Die Autorität etwa von Gerichten oder Zentralbanken, aber auch von internationalen Organisationen und Regimen stößt dabei auf ein hohes Maß an Zustimmung, während das Vertrauen in Parteien und Parlamente sinkt. Das scheint die legitimatorische Fundierung der Demokratie zu schwächen und wird vermehrt zu reflexiven Konflikten über Grundfragen der Demokratie führen: Was sind die Quellen politischer Autorität? Wer kann begründet Herrschaft ausüben?

Im Herbst 2012 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Dabei ging es in der Entscheidung des Gerichts nur vordergründig darum, ob Deutschland Geld für die Rettung des Euro zur Verfügung stellen darf. Verfassungsrechtlich war umstritten, ob die Übertragung von Kompetenzen an eine europäische Institution die Haushaltsrechte des deutschen Parlaments in grundgesetzwidriger Weise einschränkt. Das tiefere Problem für die Demokratie aber ist ein anderes: Können Kompetenzen eines gewählten Parlaments an ein Expertengremium wie das Bundesverfassungsgericht übertragen werden, das durch rechtliche Expertise und nicht durch Partizipation legitimiert ist?

Diese aktuelle Frage ist eine von vielen Fällen einer politisch relevanten Spannung zwischen den verschiedenen Institutionen des demokratischen Staats – und einer Spannung zwischen deren unterschiedlichen Legitimationsquellen. Die vergleichende Demokratieforschung hat in den letzten Jahrzehnten einen Rückgang politischer Beteiligung diagnostiziert. Im Durchschnitt der OECD-Länder sinkt seit Ende der 1960er Jahre die Wahlbeteiligung, auch die Zahl der Parteimitglieder geht deutlich zurück. Parteipolitiker, Regierung und Parlament genießen weniger Vertrauen. Nach einer Erhebung von Infratest dimap zum Institutionenvertrauen in Deutschland im Jahr 2009 haben nur 23 Prozent der Deutschen „sehr großes“ oder „großes“ Vertrauen in die politischen Parteien, die damit auf dem letzten Platz der abgefragten Institutionen rangieren.

Deutschland ist kein Sonderfall. Unter öffentlichen Institutionen erhalten die Parteien in den USA und in der EU durchweg die schlechtesten Vertrauenswerte, schlechter noch als große Unternehmen und die Medien. Auch die Parlamente befinden sich in der Rangliste weit hinten, im Durchschnitt auf dem viertletzten Platz von 12 öffentlichen Institutionen. Gleichzeitig genießen die Institutionen mit gesamtgesellschaftlicher Entscheidungskompetenz, die dem politischen Prozess entzogen sind, wie etwa die Zentralbanken oder die Verfassungsgerichte, überall ein deutlich höheres Ansehen als die demokratischen Kerninstitutionen. So ist in allen 22 Ländern, die im European Social Survey 2008 erfasst sind, das Vertrauen in das Rechtssystem höher als in das Parlament und die Parteien.

Diese Einstellungsdaten finden eine erstaunliche Entsprechung in der institutionellen Realität. Die Bedeutung nicht majoritärer Institutionen, die kollektive verbindliche Entscheidungen treffen und mithin politische Autorität ausüben, hat gleichfalls deutlich zugenommen. So ist über die letzten Jahrzehnte eine Bedeutungszunahme von unabhängigen Zentralbanken in der ganzen Welt beobachtet worden. Sie wurden nach und nach in vielen Ländern – und dann auch mit der Europäischen Zentralbank EU-weit – eingeführt und in ihrer Unabhängigkeit gestärkt. Zwischen 1990 und 2008 haben 84 Länder Gesetze verabschiedet, mittels derer die formale Autonomie der Zentralbanken gestärkt wurde. Gleichzeitig wuchs im Zuge des Monetarismus die Bedeutung des geldpolitischen Instrumentariums im Gesamtwerkzeugkasten der ökonomischen Steuerung an.

Mindestens genauso wichtig ist die Bedeutungszunahme von Verfassungsgerichten. Auch die sind in den letzten Jahrzehnten parallel zu den Zentralbanken in über 80 Ländern der Welt gestärkt worden. In beiden Fällen handelt es sich

insofern um nicht majoritäre und expertokratische Institutionen, als ihre Autoritätsausübung nicht auf der Beteiligung der Bevölkerung beruht, sondern auf dem Fachwissen der Mitglieder des Gremiums (epistemische Autorität).

Diese Verschiebung von Relevanz und Vertrauen, weg von demokratischen Mehrheitsinstitutionen hin zu primär expertokratisch legitimierten Institutionen, wird durch Entwicklungen jenseits des Nationalstaats verstärkt. Dort hat sich als Reaktion auf die gesellschaftlichen Denationalisierungsprozesse ein dichtes Netz aus internationalen Regelungen und Organisationen entwickelt, die sich in Qualität und Quantität von den traditionellen internationalen Institutionen abheben. Die Europäische Union zum Beispiel ist längst eine politische Institution geworden, die eigenständig Herrschaft ausübt und dabei im Kern als legitim und notwendig erachtet wird, sich aber nur zweitrangig mit Bezug auf die originär demokratischen Legitimationsquellen rechtfertigt.

Auch viele andere internationale Institutionen greifen tief in innerstaatliche Angelegenheiten ein und unterlaufen mithin die demokratische Souveränität. Zum einen können internationale Institutionen in der Mehrzahl das zwischenstaatliche Konsensprinzip umgehen, indem Entscheidungen durch eine Form des Mehrheitsstimmrechts bzw. einer informellen Dominanz hegemonialer Mächte getroffen werden. Zum anderen delegieren Staaten zunehmend Kompetenzen direkt an internationale Organisationen. So implementieren die Weltbank und einige andere internationale Organisationen selbstständig Politiken. Aber auch bei solchen internationalen Normen, die erst durch die Nationalstaaten umgesetzt werden müssen, spielen transnationale und internationale Institutionen eine gewichtige Rolle. Das *monitoring* der Umsetzung internationaler Normen wird häufig von transnationalen Nichtregierungsorganisationen wie Human Rights Watch übernommen und liegt nicht mehr alleine in der Hand der jeweiligen nationalen Berichterstattung. Falls im Zuge dieser Kontrolle Streitigkeiten über die Normeinhaltung auftreten, ist inzwischen die Delegation der Streitschlichtung an internationale Schiedsgerichte zum Normalfall geworden.

Als autoritätsausübende Instanzen bedürfen internationale Institutionen der Legitimation. Im Allgemeinen beruhen diese internationalen Institutionen auch auf einem bemerkenswerten Maß an Anerkennung. In den konsolidierten Demokratien des Westens wird den Vereinten Nationen mehr politisches Vertrauen entgegengebracht als den nationalen Parteien und Parlamenten. Weltweit bewerten 49,2 Prozent die Vereinten Nationen positiv (die Befragten vertrauten den UN *a great deal* oder *quite a lot*); diese Zahl sinkt nur geringfügig auf 48,1 Prozent, wenn die Befragten aus den EU-Mitgliedsstaaten herausgerechnet werden.

Das Bild kann durch die Ergebnisse von Datensätzen über die Einschätzung internationaler Institutionen in Deutschland geschärft werden. Dabei zeigt sich, dass die Bevölkerung die Lösung von globalisierungsinduzierten Problemlagen durch internationale Institutionen nicht nur für wünschenswert hält, sondern diesen Institutionen auch realpolitisch bereits einen erheblichen Einfluss zuschreibt. Es kann daher kaum noch überraschen, dass die Bevölkerung große internationale Organisationen wie die EU und die Vereinten Nationen nach ähnlichen Legitimitätskriterien bemessen wie nationale politische Systeme und ihnen dabei Bewertungen zukommen lassen, die sich erstaunlich wenig von denen nationaler politischer Systeme unterscheiden.

Die in diesen Daten zum Ausdruck kommende Legitimität internationaler Institutionen beruht freilich nicht auf direkter politischer Partizipation der von den Regelungen Betroffenen oder auf öffentlicher Deliberation. Internationale Institutionen stellen keine Möglichkeiten für direkte politische Partizipation bereit, wenn man von Konsultationsmechanismen für transnationale Nichtregierungsorganisationen absieht. Internationale Institutionen kennen mit Ausnahme des europäischen Parlaments keine Direktwahlen. Und auch die grenzüberschreitende öffentliche Deliberation ist kaum entwickelt. Im Kern berufen sich internationale Institutionen zum Zwecke ihrer Legitimation dementsprechend auf ihre Expertise und Sachorientierung sowie teilweise auf den Schutz der Individualrechte. Auch diese Entwicklung belegt eine Bedeutungsverschiebung zuungunsten der originär demokratischen Legitimationsquellen.



Michael Zürn ist Direktor der Abteilung Global Governance und Professor für Transnationale Konflikte und internationale Institutionen an der Freien Universität Berlin. Außerdem ist er Co-Leiter des WZB Rule of Law Center. Er forscht vor allem über Theorie und politische Soziologie der internationalen Beziehungen. (Siehe auch das Gespräch über Europa und die Krise, Seite 25-28) (Foto: David Ausserhofer)

[michael.zuern@wzb.eu](mailto:michael.zuern@wzb.eu)

Die politischen Institutionen, die sich primär über Partizipation, Mehrheitsentscheidungen und Öffentlichkeit rechtfertigen (wie Parlamente, Parteien und Regierungen), verlieren in zweifacher Hinsicht gegenüber solchen Institutionen an Boden, die sich entweder technokratisch (über Expertise, Problemlösung und Rechenschaftspflicht) oder liberal (über Individualrechte und Legalität) verantworten: Technokratische und liberale Institutionen haben weltweit deutlich an Bedeutung gewonnen und genießen dennoch viel mehr Vertrauen und Unterstützung als die Einrichtungen, die sich primär mehrheitsdemokratisch rechtfertigen.

Im Ergebnis zeigt sich ein Demokratieparadox. Auf der Ebene der allgemeinen Herrschaftsordnung bzw. des politischen Systems als Ganzem wird das Prinzip der Demokratie weltweit hochgehalten; innerhalb der politischen Systeme werden aber diejenigen politischen Institutionen ermächtigt, die sich nicht originär demokratisch zeigen.

Reflexive Legitimitätskonflikte nehmen zu – also Konflikte über die Frage, welche Rechtfertigung für welche Form der politischen Autorität angemessen ist. In solchen reflexiven Legitimationskonflikten dürfte nicht nur das „Was“ (Was zählt als legitimationswirksamer Grund?) umstritten sein, sondern auch das „Wer“ (Wer entscheidet darüber?) und das „Wie“ (Wie und unter welchen Voraussetzungen können wir diese Fragen beantworten und diese Antworten institutionalisieren?).

Meine Erklärung dafür ist, dass die heute in demokratischen Institutionen mit Mehrheitsprinzip strukturell angelegten Defizite die normativen Grundüberzeugungen der Gesellschaft herausfordern. Diese These wendet sich gegen zwei Varianten der Krisenthese, die in der vergleichenden Politikwissenschaft diskutiert werden und den Grund der Vertrauenskrise in einer wachsenden Kluft zwischen demokratischem Anspruch und demokratischer Praxis in parlamentarischen Systemen sehen. Eine Richtung vertritt etwa Pippa Norris mit der These der *critical citizens*, deren Ansprüche an die Demokratie überzogen seien. Eine andere Variante bietet Colin Crouch mit seinen Ausführungen zur „Postdemokratie“ an. Er macht als Grund für das Auseinanderklaffen von Anspruch und Wirklichkeit die (un-)demokratische Praxis der Eliten aus.

Meine These von den reflexiven Legitimitätskonflikten besagt hingegen, dass die originär demokratischen Entscheidungen in Demokratien trotz prinzipieller Bejahung dieses Entscheidungsmodus zunehmend Ergebnisse produzieren, die den normativen Grundüberzeugungen der Gesellschaft zugleich auch widersprechen.

Dabei geht es um zwei strukturelle Defizite von Mehrheitsentscheidungen, die sich im Zeitalter der Entgrenzung von Zeit und Raum ergeben. Erstens: Wir wissen heute mehr über langfristige Effekte von Entscheidungen, die heute getroffen werden; wir erleben eine Entgrenzung von Zeit. Der Zeithorizont einer von Wahlen abhängigen Politik ist daher zu kurz. Ganz gleich, ob es sich um die öffentliche Verschuldung, die Vernachlässigung der Bildung oder die Klimafrage handelt – in all diesen Fällen scheint eine Mehrheit der Begünstigten des Status quo notwendige Veränderungen auf Kosten von Minderheiten und zukünftiger Generationen zu verhindern.

Diese Fälle verweisen auf ein neues Verhältnis von Mehrheitsentscheidung und Problemlösung. In der sozialen Frage, die das 20. Jahrhundert geprägt hat, konnte über die Etablierung von Mehrheitsentscheidungen eine Problemlösung erreicht werden. Die kurzfristigen Interessen der Mehrheit am Wohlfahrtsstaat deckten sich mit einem langfristig gedachten gesellschaftlichen Gemeinwohl. Genau dieses Verhältnis scheint sich jetzt in Teilen verkehrt zu haben: Die Interessen der Mehrheit sind oft partikulare Bestandsinteressen auf Kosten des Gemeinwohls und zukünftiger Generationen.

Hinzu kommt zweitens: Angesichts der Denationalisierung von sozialen Handlungszusammenhängen – also der Entgrenzung von Raum – scheint der Gemeinwohlorizont vieler politischer Prozesse auf nationaler Ebene als zu eng.

Nehmen wir einmal an, die Karlsruher Richter hätten all ihre Kraft aufgewandt und für den Europäischen Stabilisierungsmechanismus eine Verfassungsänderung als notwendig erachtet, die durch ein Referendum herbeigeführt werden müsse. Eine solche Entscheidung hätte weitreichende Auswirkungen auf ganz Europa gehabt. Wenn aber demokratische Legitimation heißt, dass alle, die von einer Entscheidung betroffen sind, eine Mitsprachemöglichkeit haben sollten, dann wäre genau dieses Prinzip bei einer solchen unilateralen Entscheidung verletzt worden.

Das gilt nicht nur für die Eurozone. Ist beispielsweise eine Mehrheitsentscheidung in den USA, die CO<sub>2</sub>-Emissionen nicht zu senken, noch demokratisch, wenn als Folge davon Inselbewohner im Pazifik ihre Heimat auf immer verlieren? Kurz und gut: Die nationalen Politiken demokratischer Staaten verlieren im Zeitalter der Globalisierung nicht nur an Effektivität – erreichen also ihre Ziele ohne internationale Kooperation oft nicht mehr –, es leidet auch ihre wahrgenommene normative Dignität.

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

#### **Literatur**

*Beetham, David: The Legitimation of Power. Atlantic Highlands: Humanities Press International 1991.*

*Crouch, Colin: Postdemokratie. Frankfurt a. M.: Suhrkamp 2008.*

*Guggenberger, Bernd/Offe, Claus (Hg.): An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Opladen: Westdeutscher Verlag 1984.*

*Hay, Colin: Why We Hate Politics. Cambridge: Polity Press 2007.*

*Norris, Pippa: Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited. Cambridge: Cambridge University Press 2011.*

*Zürn, Michael: „Autorität und Legitimität in der postnationalen Konstellation“. In: Anna Geis/Frank Nullmeier/Christopher Daase (Hg.): Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen. Leviathan Sonderband 40/27. Baden-Baden: Nomos 2012, S. 41–62.*