

## Zum Begriff politischer Legitimität\*

Cord Schmelzle<sup>1</sup>

John Rawls unterscheidet im ersten Kapitel seiner *Theorie der Gerechtigkeit* zwei Dimensionen der Analyse praktischer Begriffe: die übergeordnete Ebene des Begriffs und die untergeordnete Ebene der Konzeption (1971: 21). Nach dieser Unterscheidung gibt eine begriffliche Aussage auf einer abstrakten Ebene an, welche Rolle ein Begriff in einer bestimmten Sprache spielt, d.h. welche Geltungsansprüche mit seiner korrekten Verwendung erhoben werden. Den Begriff der Gerechtigkeit versteht Rawls etwa als den »angemessenen Ausgleich zwischen konkurrierenden Ansprüchen« (1971: 26). Eine solch abstrakte Definition kann wiederum eine Vielzahl konkreter Konzeptionen umfassen, die jeweils eine spezifische Ausgestaltung des Begriffs darstellen und Kriterien für seine Verwendung vorgeben. So geben unterschiedliche Konzeptionen von Gerechtigkeit unterschiedliche Antworten auf die Fragen, welche Ansprüche in einen angemessenen Ausgleich einzubeziehen sind, wann sie miteinander konkurrieren und anhand welcher Kriterien sie gegeneinander gewichtet werden sollten.

Der vorliegende Beitrag ist in diesem Sinne begrifflicher Natur: Er zielt darauf ab, einen Begriff politischer Legitimität zu entwickeln, der zwar unterschiedliche Konzeptionen von Legitimität zulässt, aber dennoch einen fixen Bedeutungsgehalt aufweist. Dieses Vorhaben ist für den Legitimitätsbegriff alles andere als trivial: So gibt es etwa eine alltagssprachliche Verwendung, in der das Adjektiv legitim synonym mit Wörtern wie akzeptabel, zulässig oder berechtigt gebraucht wird. Man hat legitime Interessen, stellt legitime Forderungen, zieht legitime Schlüsse oder pocht auf sein legitimes Recht (Hinsch 2008: 704-705). Gemeinsam ist diesen Verwendungen, dass sie eine gewisse Angemessenheit der jeweiligen Handlungen oder Überzeugungen relativ zu dem jeweils geltenden Normensystem – etwa moralischen, rechtlichen oder logischen Normen – anzeigen. Die handlungsrelevanten Folgen eines solchen Urteils bleiben allerdings häufig unklar (Applbaum 2010: 216-220).

Davon zu unterscheiden ist die spezifischere Verwendung in den Sozialwissenschaften und der politischen Theorie und Philosophie. Hier beziehen sich Urteile der Legitimität oder Illegitimität auf den *normativen Status* einer politischen Ordnung und/oder der von ihr ausgehenden Normen. Häufig wird dabei zwischen zwei unterschiedlichen *Perspektiven* unterschieden. Aus deskriptiver Perspektive wird Legitimität zumeist im Anschluss an Max Weber mit dem »Legitimitätsglauben« (1964: 158) der Betroffenen gleichgesetzt.

\* Eine geringfügig überarbeitete Version dieses Textes erscheint in: Geis, Anna/Nullmeier, Frank/Daase, Christopher (Hrsg.): Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen (Leviathan Sonderheft 27), Baden-Baden: Nomos, 419-435.

1 Für hilfreiche Anregungen, Kritik und Kommentare danke ich Lukas Bothe, Allen Buchanan, Robin Celikates, Johannes Icking, Tamara Jugov, Bernd Ladwig, Luise Müller, Peter Niesen, Andreas Oldenbourg und Juri Viehoff sowie den HerausgeberInnen und anonymen GutachterInnen des Sonderheftes.

Legitimität bezieht sich in dieser Tradition auf empirisch abfragbare *Einstellungen* und *Überzeugungen* der Bürger hinsichtlich des normativen Status ihrer politischen Ordnung. Aus normativer Perspektive hingegen stellt der Begriff nicht unmittelbar auf das Urteil der Betroffenen ab, sondern mit seiner Verwendung wird selber ein authentischer Geltungsanspruch hinsichtlich dieses Status erhoben. Allerdings reproduziert sich hier das Problem, das schon bei der alltagssprachlichen Verwendung ins Auge gestochen ist: Zwar lässt sich in der normativen Literatur ein breiter Konsens darüber ausmachen, dass Legitimität auf ein »Recht zu regieren« verweist (Raz 1986: 23; Copp 1999: 3; Simmons 1999: 746), es bleibt aber umstritten, was genau dieses Recht beinhaltet und welche konkreten Folgen es für die politischen Akteure auf der einen und die Bürger auf der anderen Seite hat.

Für die politische Verwendung des Legitimitätsbegriffs ist die Vagheit und Unterschiedlichkeit der einzelnen Begriffsverständnisse problematisch, da Legitimitäts- bzw. Illegitimitätsurteile häufig eine praktische Dimension enthalten: Sie werden etwa als Rechtfertigung für die Anwendung von Zwangsgewalt, die Verbindlichkeit von Normsetzungen oder verschiedene Formen des Widerstands – vom zivilen Ungehorsam bis zur bewaffneten Revolution – angeführt. Das Urteil der Legitimität bzw. Illegitimität einer politischen Ordnung sagt somit nicht nur abstrakt etwas über ihre moralische Qualität aus, sondern dient auch ganz konkret dazu, bestimmte Handlungen – sei es der Herrschenden, der Betroffenen oder externer Akteure – zu erlauben, zu gebieten oder zu verbieten. Diese praktische Rolle von Legitimitätsurteilen zeigt, dass es sich bei politischer Legitimität um einen deontischen Begriff handelt. Deontische Begriffe bilden diejenige Unterklasse von praktischen Begriffen, die sich auf Rechte, Pflichten, Erlaubnisse, Gebote und Verbote beziehen und somit gegenüber moralischen Akteuren eine konkrete handlungsleitende Funktion entfalten. Dies unterscheidet deontische Begriffe von rein axiologischen (oder wertbezogenen) Begriffen, die sich auf den Wert oder Unwert einer Handlung oder eines Zustandes beziehen, aber keine direkte Handlungserlaubnisse, -aufforderung oder -beschränkung enthalten (vgl. Wright 1963; Raz 1975: 11-12). Aus diesem Grund sind politische Akteure so sehr an dem Status der Legitimität interessiert: Legitimität berechtigt sie zu bestimmten Handlungen, die unter anderen Umständen normativ nicht zulässig wären. Sie verleiht ihnen einen normativen Status – das Recht zu regieren –, der anderen Akteuren nicht zukommt. Aber welche normativen Vorteile und Verbindlichkeiten beinhaltet der Legitimitätsbegriff konkret? Wozu sind legitime politische Ordnungen berechtigt und welche Verpflichtungen ergeben sich daraus für ihre Mitglieder? Diese Fragen zu beantworten ist das Ziel dieses Beitrags.

In der neueren Legitimitätsdebatte der politischen Theorie und Philosophie sind diese Fragen heftig umstritten. Drei prominenten Positionen zufolge bezieht sich der Legitimitätsbegriff entweder auf die Erlaubnis, Zwang anzuwenden, auf eine den Regierenden geschuldete Pflicht zum (Rechts-)gehorsam oder auf die normative Kompetenz, verbindliche Normen zu generieren. In der Auseinandersetzung mit diesen verschiedenen Begriffsverständnissen werde ich zwei Thesen vertreten: Erstens werde ich argumentieren, dass das Recht, verbindliche Normen erzeugen zu können, im Zentrum des Legitimitäts-

begriffs steht. Andere normative Vorteile, etwa die Erlaubnis zur Anwendung von Zwang oder der Anspruch auf Rechtsgehorsam, sind lediglich Folgen dieser normativen Kompetenz, da sie in ihren Begründungen auf bereits geltende Normen angewiesen sind: Zwang ist i.d.R. nur dann gerechtfertigt, wenn er auf einen (drohenden) Normenverstoß reagiert, Ansprüche auf Rechtsgehorsam sind nur dann wohlbegründet, wenn die entsprechende Norm verbindlich ist. Zweitens ergibt sich aus dieser Begriffsbestimmung von Legitimität als normativer Kompetenz, dass Herrschaftsverhältnisse, verstanden als die Setzung von Normen mit dem Anspruch auf Verbindlichkeit, und nicht Machtverhältnisse in einem weiteren Sinne, den zentralen Gegenstand von Legitimitätsfragen bilden.

Der Beitrag ist in sechs Schritte gegliedert: Zunächst werde ich im folgenden Abschnitt den methodischen Status meiner Überlegungen erläutern (1.). In einem zweiten Schritt gilt es dann begrifflich zu klären, worin genau der normative Status besteht, der legitime politische Ordnung auszeichnet. Den Ausgangspunkt für meine Überlegungen bildet hier die Rechtstheorie Wesley Newcomb Hohfelds (2.). Aus Hohfelds Rechtstypologie ergeben sich drei Lesarten politischer Legitimität: Legitimität wird entweder als Anspruch auf Rechtsgehorsam (3.), als Erlaubnis zur Anwendung von Zwang (4.), oder als Kompetenz zur Veränderung der Rechte und Pflichten Dritter verstanden (5.). Die Auseinandersetzung mit diesen drei begrifflichen Vorschlägen wird zeigen, dass nur das Verständnis von Legitimität als Kompetenz die zentrale Funktion von Politik adäquat erfassen kann, nämlich durch die Setzung kollektiv verbindlicher Normen Erwartungssicherheit zu generieren, Koordinationsprobleme zu lösen und gemeinsame Ziele zu bestimmen. Diese Kompetenz, so wird argumentiert, ist der Kern politischer Legitimität, von dem Erlaubnisse, Ansprüche und Immunitäten abgeleitet werden. Im abschließenden Fazit werden einige Implikationen dieses begrifflichen Vorschlags für substantielle Theorie politischer Legitimität genannt (6.).

### *1. Methodische Vorbemerkungen*

Bevor ich im nächsten Abschnitt mit der Auseinandersetzung mit dem Legitimitätsbegriff beginne, möchte ich in diesem Abschnitt zunächst offenlegen, anhand welcher Kriterien der Erfolg oder Misserfolg der verschiedenen begrifflichen Vorschläge beurteilt werden soll. Im Folgenden geht es mir nicht darum, in lexikographischer Manier die verschiedenen Verwendungsweisen des Legitimitätsbegriffs abzubilden, sondern vielmehr zu erklären, warum ein bestimmtes Verständnis des Begriffs konkurrierenden Begriffsbestimmungen überlegen ist. Diese Form der begrifflichen Analyse wird von Nuel Belnap als »Explikation« bezeichnet. Belnap versteht unter einer Explikation »a good thing to mean by the word« (1993: 117). Um ein solches Vorhaben durchzuführen, bedarf es klarer Kriterien, anhand derer argumentiert werden kann, warum ein Verständnis des Begriffs einem anderen überlegen ist. Diese Kriterien möchte ich im Folgenden vorstellen.

Das erste Kriterium ist das der *funktionalen Adäquatheit*. Dieses Kriterium beruht auf der Prämisse, dass politische Ordnungen soziale Institutionen sind, die bestimmte Zwe-

cke erfüllen sollen. Für die Verwirklichung dieser Zwecke benötigen Institutionen und ihre Repräsentanten i.d.R. bestimmte Rechte, die sich aus dem Zweck der Institution ergeben (vgl. Searle 1995, 2010). Ein Schiedsrichter hat bspw. die Funktion, über die Einhaltung der Spielregeln zu wachen. Um diese Funktion erfüllen zu können, benötigt er bestimmte Rechte. Zu diesen Rechten gehören u.a. die Erlaubnis, sich während des Spiels auf dem Spielfeld aufzuhalten, und die Kompetenz, über Regelverstöße verbindlich zu entscheiden. Kommen dem Schiedsrichter diese Rechte tatsächlich zu, liegt ein funktional adäquater normativer Status vor. Er verfügt dann genau über die Rechte, die er benötigt, um seine Aufgabe zu erfüllen. Würde nun jemand die Rolle des Schiedsrichters so definieren, dass diesem lediglich das Recht zukäme, sich während des Spiels auf dem Spielfeld aufzuhalten, wäre dieses Begriffsverständnis funktional inadäquat. Der normative Status des Schiedsrichters würde dem Zweck der Institution – über die Einhaltung der Spielregeln zu wachen – nicht mehr entsprechen. Für die Übertragungen dieses Kriteriums auf politische Ordnungen stellt sich natürlich die Frage, was der Zweck politischer Ordnungen ist. Diese Frage ist – wie wir sehen werden – zwischen den verschiedenen Theorien politischer Legitimität selber strittig. Dass bedeutet aber nicht, dass das Kriterium funktionaler Adäquatheit in diesem Fall nicht verwendet werden kann. Vielmehr wird sich zeigen, dass die unterschiedlichen Begriffsverständnisse implizit auf unterschiedliche Theorien des Zwecks politischer Institutionen festgelegt sind. Wenn nachgewiesen werden kann, dass eine dieser Theorien unplausibel ist, kann damit auch der dazugehörige Legitimitätsbegriff verworfen werden.

Das zweite Kriterium, das ich verwenden werde, ist das der *normativen Plausibilität*. Bei der Explikation des Legitimitätsbegriffs geht es darum, die normative Beziehung zwischen politischen Ordnungen und ihren Mitgliedern zu bestimmen. Sollte eine Charakterisierung dieser Beziehung, d.h. eine bestimmte Verteilung von normativen Vor- und Nachteilen zwischen politischer Ordnung und ihren Mitgliedern, aus logischen oder genuin moralischen Gründen unmöglich bzw. unakzeptabel sein, spricht dies gegen die Begriffsbestimmung.

Eine »wohlgeordnete« Legitimitätstheorie ist demnach eine logische Verknüpfung aus (1.) einer begründeten Annahme über den Zweck politischer Ordnungen und (2.) dem normativen Status, den ein Akteur benötigt, um diesen Zweck erfüllen zu können. Eine Theorie können wir daher als falsch verwerfen, wenn entweder (i) der Zweck oder die erforderlichen Mittel normative inakzeptabel sind, oder (ii) sich der normative Status nicht aus dem gerechtfertigten Zweck ergibt. Wenn (ii) der Fall ist, ist das Kriterium der funktionalen Adäquatheit verfehlt; wenn (i) vorliegt, scheitert der Vorschlag an dem Kriterium der normativen Plausibilität.<sup>2</sup>

Das dritte Kriterium ist schließlich das der *Spezifizität*. Ein Begriff sollte demnach einen besonderen normativen Status benennen, der sich von dem Status anderer Institutionen oder natürlicher Personen unterscheidet. Gelingt dies nicht, muss die Bestimmung des normativen Status zwar nicht *per se* unzutreffend sein, aber der Begriff wäre unnötig.

2 Diese zusammenfassende Formulierung meines Ansatzes verdanke ich Juri Viehoff.

Sollte sich etwa herausstellen, dass sich der normative Status politischer Institutionen nicht von dem ihrer Bürger unterscheidet, wäre der Begriff politischer Legitimität überflüssig. Mit diesen Kriterien im Hinterkopf kann nun mit der eigentlichen Arbeit begonnen werden.

## *2. Legitimität als das Recht zu regieren*

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, wird Legitimität in der politischen Theorie und Philosophie häufig als das Recht zu regieren umschrieben. Diese Umschreibung vermittelt zwar eine vage Vorstellung von der Bedeutung des Legitimitätsbegriffs, aber auch nicht viel mehr. Sie ersetzt einen unklaren Begriff – politische Legitimität – durch zwei weitere – das Recht zu regieren –, die uns intuitiv zwar etwas vertrauter erscheinen mögen, aber dennoch vieldeutig und interpretationsbedürftig sind. Die Annäherung an die Bedeutung des Legitimitätsbegriffs über den Begriff des Rechts zu regieren ist also nur dann sinnvoll, wenn eine Analyse dieses Begriffs den Weg zu einem klareren Verständnis von Legitimität bereitet. Während sich Regieren relativ unkompliziert als die intentionale Erzeugung sozialer Ordnung beschreiben lässt (vgl. Ladwig et al. 2007), bleibt der Begriff des Rechts in mindestens drei Hinsichten ambivalent und interpretationsbedürftig: Rechte können unterschiedliche normative Beziehungen zwischen Akteuren beschreiben, sie können unterschiedliche Funktionen sichern und sie können sich auf unterschiedliche Arten von Rechtsgütern beziehen. Ein Beispiel zur Illustration: Annes Recht, ihren Apfel zu essen oder nicht zu essen (1.), unterscheidet sich merklich von ihrem Recht (2.), dass ihr Freund Ben ihren Apfel nicht essen darf. Im ersten Fall hat Anne gegenüber Ben das Recht, dass sie nach Belieben eine Handlung vornehmen oder unterlassen darf, im zweiten Fall hat Anne gegenüber Ben das Recht, dass Ben eine Handlung unterlassen muss. Im ersten Fall formuliert das Recht eine Erlaubnis, deren Funktion es ist, Anne einen Bereich der Entscheidungsfreiheit zu sichern, im zweiten Fall formuliert das Recht ein Verbot, das sie vor einem Eingriff schützen soll. Beiden Rechten ist allerdings gemein, dass sie sich auf eine physische Handlung beziehen – das Essen eines Apfels. Was ist aber mit Annes Recht (3.), Ben das Essen ihres Apfels zu erlauben? Oder mit ihrem Recht (4.), dass Ben ihr nicht verbieten kann, den Apfel zu essen? Hier scheint sich der Begriff Recht nicht mehr auf physische Handlungen zu beziehen, sondern auf die Veränderung bzw. den Schutz vor der Veränderung von Rechten. Ohne ein differenziertes Vokabular ist die Rede von Rechten also mehrdeutig. Wollen wir wissen, welche Art von Recht das Recht zu regieren ist, brauchen wir eine genauere Terminologie, die zwischen den Fällen 1. bis 4. unterscheiden kann.

Eine solche differenzierte Typologie normativer Beziehung bietet die Rechtstheorie Hohfelds (1919). Er unterscheidet vier Typen normativer Beziehungen, bei denen jeweils ein normativer Vorteil einer Partei (des Rechtssubjekts) mit einem bestimmten normativen Nachteil der zweiten Partei (dem Rechtsobjekt) in Hinsicht auf den Inhalt des Rechts korreliert. Einen bestimmten normativen Vorteil gegenüber einer Partei zu haben, beinhaltet somit logisch, dass die andere Partei den korrelierenden normativen Nachteil in

Hinblick auf das gleiche Rechtsgut hat. Die normativen Vorteile in Hohfelds Systematik sind: 1. Ansprüche (*claims*), 2. Erlaubnisse (*privileges/liberties*), 3. Kompetenzen (*powers*) und 4. Immunitäten (*immunities*). Mit diesen vier Vorteilen korrelieren – in dieser Reihenfolge – vier Nachteile: 1. Pflichten (*duties*), 2. Nicht-Ansprüche (*no-claims*), 3. Subjunktionen (*liabilities*) und 4. Unfähigkeiten (*disabilities*).

Für Ansprüche und Pflichten ist die Korrelation zwischen normativen Vor- und Nachteilen einfach nachzuvollziehen. Anne hat genau dann einen Anspruch gegenüber Ben, dass er ihren Apfel nicht isst, wenn Ben eine Pflicht gegenüber ihr hat, den Apfel nicht zu essen. Abstrakt lassen sich Ansprüche wie folgt darstellen:

Anspruch: A hat einen Anspruch gegenüber B, dass B  $\phi$ , gdw. B eine Pflicht gegenüber A zu  $\phi$  hat.

Hierbei sind A und B Akteure und  $\phi$  eine beliebige Handlung (ein Tun oder Unterlassen). Aus dieser Struktur ergibt sich, dass sich Ansprüche immer auf Handlungen des Pflichtenträgers beziehen, die sich als Gebote oder Verbote formulieren lassen. Wenn A einen Anspruch gegenüber B hat, impliziert dies, dass für B eine bestimmte Handlung gegenüber A geboten oder verboten ist. Die Funktion von Ansprüchen ist es, das Verhalten Dritter zu regulieren. Sie garantieren den Schutz vor Eingriffen, die Bereitstellung von Gütern oder die Erbringung von Leistungen. Allerdings sind Ansprüche aus Perspektive des Rechtsträgers ihrer Natur nach passiv (Lyons 1970; Wenar 2005: 233). Da der Gegenstand eines Anspruches immer die Handlung meines Gegenübers ist, berechtigt ein reiner Anspruch zu keiner Handlung. Annes Anspruch gegenüber Ben, dass er ihren Apfel nicht isst, sagt für sich noch nichts darüber aus, ob Anne ihren Apfel essen darf. Um ihn tatsächlich essen zu dürfen braucht Anne einen zweiten normativen Vorteil, die Erlaubnis:

Erlaubnis: A hat eine Erlaubnis gegenüber B zu  $\phi$ , gdw. B keinen Anspruch gegenüber A auf As nicht- $\phi$  hat.

Erlaubnisse sind im Kontrast zu Ansprüchen aktiv. Sie regulieren nicht das Verhalten Dritter, sondern eröffnen Handlungsspielräume für das Rechtssubjekt gegenüber einer bestimmten, mehreren oder allen denkbaren Parteien. Eine Erlaubnis zu einer Handlung gegenüber B zu haben bedeutet, keiner Pflicht zu dem Unterlassen der Handlung gegenüber B zu unterliegen. Diese Beschreibung der Funktion von Erlaubnissen kann noch einmal in zwei spezifischere Funktionen unterteilt werden. Erlaubnisse können entweder einen allgemeinen Handlungsspielraum eröffnen, wie ihn etwa die Grundrechte der Religions-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit gewähren, oder sie können Ausnahmen von ansonsten verbindlichen Pflichten formulieren (Wenar 2005: 226). Beispiele für solche Ausnahme-Erlaubnisse wären etwa das Recht von Polizisten, im Einsatz unmittelbaren physischen Zwang anwenden zu dürfen oder das Recht auf Notwehr und Nothilfe, das unter bestimmten Umständen weitgehende Eingriffe in die Rechtsgüter des Angreifers gestattet. Ausnahme-Erlaubnisse sind häufig mit Ämtern oder besonderen Qualifikationen verbunden oder ergeben sich als Reaktion auf zuvor erfolgte Rechtsverstöße.

Mit Ansprüchen und Erlaubnissen lassen sich alle physischen Handlungen zwischen zwei Parteien regulieren. Ein Normensystem, das nur aus Ansprüchen und Erlaubnissen

(und Pflichten und Nicht-Ansprüchen) bestünde, wäre allerdings absolut statisch (vgl. Hart 1961: 92-93). Dieser Mangel wird in Hohfelds System durch Kompetenzen und Immunitäten behoben, die nicht der Regulierung physischer Handlungen dienen, sondern die Veränderung normativer Beziehungen regulieren. Sie lassen sich mit H.L.A. Hart als Rechte zweiter Ordnung bezeichnen (1961: 79-99). Kompetenzen sind dabei analog zu Erlaubnissen aktive Rechte, die dem Rechtssubjekt die Möglichkeit zu Veränderungen normativer Beziehungen einräumen, während Immunitäten analog zu Ansprüchen passive Rechte sind, die die Veränderungen normativer Beziehungen verunmöglichen. Kompetenzen und Immunitäten lassen sich wie folgt definieren:

Kompetenz: A hat eine Kompetenz gegenüber B, eine normative Beziehung N zu verändern, gdw. B einer Subjunktion gegenüber A in Hinblick auf die Veränderung von N unterliegt.

Immunität: A hat eine Immunität gegenüber B, dass B eine normative Beziehung N verändert, gdw. B eine Unfähigkeit gegenüber A hat, N zu verändern.

Die Funktion von Kompetenzen besteht darin, ihren Trägern Autorität zu verleihen (Wenar 2005: 230-233). Sie ermächtigen das Rechtssubjekt gegenüber dem Rechtsobjekt dazu, Rechte (Ansprüche, Erlaubnisse, Kompetenzen und Immunitäten) verändern, erzeugen, aufgeben oder entziehen zu können. Aufgrund der weitreichenden Folgen von Kompetenzen werden sie häufig durch formalisierte Handlungen, Sprechakte oder Institutionen vollzogen. Zu den wichtigsten gehören Gesetze, Befehle, Verträge, Versprechen, Geschenke, Testamente, Wahlen, Aufnahmen und Ernennungen. Die Funktion von Immunitäten besteht schließlich darin, die Veränderung von normativen Beziehungen zu verhindern.

Mit dieser Terminologie lässt sich nun die Frage untersuchen, welche Form von Recht legitime politische Herrschaft umfasst und welche handlungsleitende Funktion Legitimitätsurteile haben.

### *3. Legitimität als Anspruchsrecht*

Wenn legitimen politischen Ordnungen überhaupt Rechte gegenüber ihren Bürgern und anderen Staaten zukommen, sind viele dieser Rechte Anspruchsrechte. Das Finanzamt hat gegenüber mir ein Recht, dass ich 35% meines Bruttolohnes als Einkommenssteuer abführe, genau dann, wenn ich eine Pflicht gegenüber dem Finanzamt habe, diesen Betrag zu zahlen. Die Bundesrepublik Deutschland hat ein Recht gegenüber Dänemark, dass Dänemark Südschleswig nicht annektiert, genau dann, wenn Dänemark einer Pflicht unterliegt, Südschleswig nicht zu annektieren. Polizisten haben ein Recht, bei einer Festnahme nicht angegriffen zu werden, genau dann, wenn eine Pflicht besteht, die Polizisten nicht anzugreifen usw. Was wäre also natürlicher, als Legitimität – das Recht zu regieren – als ein Anspruchsrecht zu verstehen, mit dem Pflichten korrelieren?

Wenn man Legitimität als Anspruchsrecht versteht, drängt sich sogleich die Frage auf, welche Pflichten dieser These zufolge den Regierenden geschuldet werden. Die klassi-

sche Antwort auf diese Frage lautet, dass das Recht zu regieren mit einer Pflicht zum Rechtsgehorsam korreliert. Diese Ansicht ist so weit verbreitet, dass sie häufig als die »traditionelle Ansicht« bezeichnet wird (Copp 1999: 10). Eine klare Formulierung findet sich zum Beispiel bei John Simmons:

»I referred earlier [...] to the doctrine of the 'logical correlativity' of rights and obligations (or duties); the existence of every right is supposed by this doctrine to entail the existence of a corresponding obligation, and vice versa. Specifically, we were concerned with political obligation and the right of the government to command, which have traditionally been supposed to be logical correlates. Thus the right to command has been thought to be granted the government in undertaking an obligation of obedience to it.« (Simmons 1979: 195)

Simmons gibt hier die von ihm geteilte traditionelle Sicht wieder, die ich die Anspruchsrechts-These nennen möchte. Sie versteht Legitimität als (1.) das Recht zu befehlen, das (2.) mit einer Pflicht zum Rechtsgehorsam korreliert, und (3.) dem befehlenden Akteur – dem Staat oder der politischen Ordnung – geschuldet wird. Trotz der eingangs festgestellten intuitiven Plausibilität der Idee, dass Legitimität aus Anspruchsrechten besteht, ergeben sich aus dieser Position drei Probleme, die letztlich alle drei Teile der Anspruchsrechts-These zweifelhaft erscheinen lassen. Der erste Einwand bestreitet, dass das Recht zu regieren überhaupt ein Anspruchsrecht sein kann. Der zweite Einwand wendet sich gegen die These, dass alle Ansprüche, die aus Regierungshandeln folgen, den Regierenden geschuldet werden. Der dritte Einwand demonstriert, dass sich Regieren nicht in Befehlen und korrelierenden Gehorsampflichten erschöpft, sondern üblicherweise eine Vielzahl anderer normativer Handlungen mit umfasst.

Das erste Problem mit der Anspruchsrechts-These bezieht sich auf ihre normative Plausibilität. Wenn wir uns Hohfelds Typologie der Rechte in Erinnerung rufen, wird schnell klar, dass mit der Charakterisierung von Legitimität als Anspruchsrecht etwas nicht stimmen kann. Anspruchsrechte sind ihrer Natur nach passiv. Sie geben keine Auskunft darüber, was der Träger des Rechts tun oder lassen darf, sondern regulieren das Verhalten Dritter gegenüber dem Rechtssubjekt. Sie bestimmen, was andere Akteure dem Rechtssubjekt schulden. Ein Recht, Befehle erteilen zu dürfen, kann deswegen kein Anspruchsrecht sein (Green 1988: 235). Vertreter der Anspruchsrechts-These müssen also das Recht zu befehlen von dem Anspruch auf die befohlene Handlung trennen. Nur letzterer kann seiner Struktur nach ein Anspruchsrecht sein. Aber welche Form von Recht ist dann das Recht zu befehlen? Da es sich um ein aktives Recht handelt, kann es sich nur um eine Erlaubnis oder eine Kompetenz handeln. Erlaubnisse und Kompetenzen unterscheiden sich durch ihren Bezugsgegenstand. Erlaubnisse gestatten physische Handlungen, Kompetenzen ermöglichen die Veränderung normativer Positionen. Da der Anspruchsrechts-These zufolge Befehle eine Pflicht zu der befohlene Handlung gegenüber dem befehlenden Akteur erzeugen, muss es sich hierbei um eine Veränderung einer normativen Beziehung handeln, d. h. das Recht zu befehlen kann nur sinnvoll als Kompetenz beschrieben werden. Vertreter der traditionellen Position müssten also genauer formulieren, dass Legitimität eine Kompetenz zum Erteilen von Befehlen ist, die eine Pflicht zu den befohlene Handlungen gegenüber dem befehlenden Akteur erzeugt. Nur



so kann erklärt werden, wie sich die normativen Beziehungen zwischen der politischen Ordnung und ihren Mitgliedern durch die Veränderung von Normen oder Befehlen wandeln können. Damit wäre Legitimität aber im Kern kein Anspruchsrecht mehr, sondern eine Kompetenz, Ansprüche erzeugen, annullieren und verändern zu können.

Ein zweites Problem ergibt sich ebenfalls unmittelbar aus der Struktur von Anspruchsrechten. Anspruchsrechte beschreiben die Pflichten, die das Rechtsobjekt dem Rechtssubjekt schuldet. Legitime Normen würde somit ausschließlich Pflichten gegenüber dem Rechtssubjekt, hier der politischen Ordnung, begründen. Das scheint aber wenig plausibel: Die meisten rechtlichen Normen regulieren nicht das Verhalten gegenüber der politischen Ordnung und ihren Repräsentanten, sondern zwischen den Bürgern untereinander. Wenn Bürger A gegenüber Bürger B vertragsbrüchig wird, einen Diebstahl begeht oder seinen Unterhaltszahlungen nicht nachkommt, dann hat A in erster Linie eine Pflicht gegenüber B verletzt und nicht gegenüber der politischen Ordnung, die diese Regel geschaffen hat. Genau das würde aber aus der Anspruchsrechts-These folgen. Diese Sichtweise ist nicht nur kontraintuitiv, sondern widerspricht auch der Struktur moderner Rechtsordnungen. In Deutschland ist zum Beispiel das gesamte Privatrecht von der Dispositionsmaxime geprägt, die in dem Grundsatz »Wo kein Kläger, da kein Richter« zum Ausdruck kommt. Der Staat hat nur dann ein Recht sich mit privatrechtlichen Streitfällen zwischen zwei Bürgern zu befassen, wenn eine der betroffenen Parteien Klage erhebt. Das Gleiche gilt für einige strafrechtliche Delikte. Beispiele sind Beleidigung, Hausfriedensbruch oder Haus- und Familiendiebstahl. Diese passive Rolle des Staates bei der Ahndung einer Vielzahl von Verstößen gegen die Rechtsordnung wäre unverständlich, wenn die jeweiligen Rechtsbrüche als Verstöße gegen eine dem Staat geschuldete Pflicht gedeutet würden.

Das dritte Problem besteht nun darin, dass politische Ordnungen mehr tun, als Befehle zu erlassen und Gehorsam für diese zu verlangen. Das Verständnis von Legitimität als Recht auf Befehlsgewalt und Gehorsamspflicht kann also nur einen Teil der Funktionen politischer Ordnungen abdecken. Neben Anspruchsrechten produzieren politische Ordnungen nämlich auch eine Vielzahl von Erlaubnissen, Kompetenzen und Immunitäten gegenüber sich selbst und Dritten (klassisch Hart 1961: 26-49). So erteilen rechtliche Normen etwa die Erlaubnis zur freien Meinungsäußerung, verleihen geschäftsfähigen Personen die Kompetenz, verbindliche Verträge zu schließen und erkennen im Verfassungsrecht ihren Bürgern eine Vielzahl von Immunität gegen die Veränderung von Rechten zu. Diese wichtigen Funktionen politischer Ordnungen können durch eine Fixierung auf Anspruchsrechte nicht befriedigend erklärt werden. Die Anspruchsrechts-These erscheint deswegen nicht nur formal unplausibel, sondern auch funktional inadäquat.

#### *4. Legitimität als Erlaubnis: Das Konzept legitimer Zwangsgewalt*

Eine zweite begriffliche Möglichkeit besteht darin, Legitimität im Kern als eine Erlaubnis zu verstehen (so Smith 1973; Ladenson 1980; Wellman 2001; Buchanan 2002). Ein vielbeachteter Vorschlag in diese Richtung stammt von Robert Ladenson. Ladenson argumen-

tiert, dass das Recht zu regieren nicht als Kompetenz oder Anspruchsrecht verstanden werden sollte, sondern lediglich als eine rechtliche Erlaubnis, zur Anwendung von Zwang. Wie wir gesehen haben sind Erlaubnisse normative Beziehungen, in denen das Rechtssubjekt bestimmte Handlungen nach Belieben ausführen oder unterlassen darf, da es keinen Ansprüchen hinsichtlich der Unterlassung dieser Handlung gegenüber dem Rechtsobjekt unterliegt. Umgekehrt unterliegen die Rechtsobjekte aber auch keiner Pflicht, die Handlungen der Rechtssubjekte nicht zu behindern oder gar zu unterstützen.

Politischen Institutionen komme eine solche Erlaubnis zu, weil sie aufgrund ihrer Machtfülle am besten in der Lage seien, den inneren und äußeren Frieden zu sichern (Ladenson 1980: 141). In diesem Verständnis dürfen die Regierenden zwar ein bestimmtes Verhalten erzwingen, um den sozialen Frieden zu sichern, aber die Betroffenen sind moralisch weder zum Rechtsgehorsam noch zu irgendeiner anderen Handlung gegenüber der politischen Ordnung verpflichtet. Rechtliche Vorschriften sind aus dieser Perspektive nicht als verbindliche Normen zu verstehen, sondern lediglich als gerechtfertigte Drohungen, mit denen keine Geltungsansprüche einhergehen.

»The claim that governmental authority constitutes a moral justification for coercion by itself implies nothing about either the subject's duties of allegiance to the state or of compliance with the law. This is because the right to rule, being a justification-right rather than a claim-right, entails no correlative duties« (Ladenson 1980: 141).

Mit diesem Vorschlag sind zwei Probleme verbunden. Das erste Problem ist begrifflicher Natur. Wie Joseph Raz bemerkt hat, hat Ladensons Verständnis von Legitimität als legitimer Zwangsgewalt ohne *Autoritätsanspruch* nichts mit dem Begriff von politischer Legitimität zu tun, den wir normalerweise verwenden. Politische Ordnungen hätten das Selbstverständnis, dass ihre Gesetze mehr seien als bloße Drohungen, ihre Gerichte aufgrund verbindlicher Normen urteilten, und nicht nach Gutdünken Strafen verhängten und ihre Exekutiven Zwang anwenden dürften, ohne dass Widerstand gegen diesen erlaubt sei (Raz 1986: 23-28). Dieser Anspruch auf normative Verbindlichkeit sei es, der legitime politische Ordnungen von bloßer gerechtfertigter Macht unterscheidet und ihre besondere Rechtfertigungsbedürftigkeit begründet. Was Ladenson beschreibt, so Raz' Urteil, habe deswegen nicht nur nichts mit unserer Verwendung des Legitimitätsbegriffs zu tun, sondern sei auch »an analysis of a concept that does not have much use in our world« (1986: 27).

Raz macht in diesem Abschnitt zwei Punkte: Zum einen, dass Ladensons Legitimitätsbegriff nicht mit dem Selbstverständnis politischer Institutionen zu vereinbaren ist, zum anderen, dass dieses Selbstverständnis als einziges *funktional adäquat* ist. Da Ladenson aber gerade den zweiten Punkt bestreitet, ist für ihn auch der erste Punkt unproblematisch. Somit hängt der Erfolg von seiner Position davon ab, ob eine Erlaubnis zur Anwendung von Zwang tatsächlich ausreichen kann, um soziale Ordnung in einer normativ zulässigen Art und Weise herzustellen. Dies scheint mir jedoch nicht der Fall zu sein:

Das Problem für Ladensons Position besteht darin, dass die Klasse von Fällen sehr klein ist, bei denen es aus normativer Perspektive plausibel erscheint, dass einerseits die Anwendung von Zwang gerechtfertigt ist, aber andererseits die Betroffenen keinerlei Pflicht verletzt haben, die die Anwendung von Zwang rechtfertigen würde. Meine These

ist *nicht*, dass der Verstoß gegen eine Pflicht eine notwendige Bedingung für gerechtfertigten Zwang ist. Aber ich gehe davon aus, dass diese Konstellation der Regelfall ist und alternative Rechtfertigungen deutlich seltener und/oder kontroverser sind. Zu diesen Ausnahmefällen gehören Konstellationen, in denen sich das Fehlen der Pflicht aus der moralischen Unmündigkeit der Betroffenen ergibt. Selbstverteidigung oder Nothilfe gegen unschuldige Angreifer – etwa psychisch kranke Täter – ist hier ein paradigmatisches Beispiel. In diesen Fällen verletzen die Angreifer keine Pflicht, weil sie unfähig sind, moralische Verantwortung für ihr Handeln zu tragen. Gleichzeitig, so wird zumindest häufig argumentiert, rechtfertigt die von ihnen ausgehende Gefahr jedoch bestimmte Formen von Zwang, die notwendig sind, um Leib und Leben der Angegriffenen zu schützen (so etwa Thomson 1990: 366-371). In einem zweiten, noch deutlich kontroverseren Fall, wird Zwang gegen Unschuldige durch konsequentialistische Abwägungen gerechtfertigt. Hier werden die Betroffenen Opfer von Gewalt, weil dies notwendig oder unvermeidbar ist, um ein größeres Übel zu vermeiden. Unschuldige Opfer gerechtfertigter Kriege sind hier sicherlich das drastischste und in vielerlei Hinsicht beunruhigendste Beispiel. Abgesehen von diesen Konstellationen ist (1.) der Verstoß gegen eine Pflicht eine notwendige Bedingung, um Zwang anwenden zu dürfen und (2.) geht mit der Erlaubnis, Zwang anwenden zu dürfen mindestens ein Anspruch auf Nicht-Behinderung einher. Der Grund hierfür liegt darin, dass andernfalls die Adressaten von Zwang nicht mehr als Personen behandelt würden, die nach Maßgabe moralischer Gründe handeln können, sondern nur noch als bloßes Mittel, das zur Verwirklichung vermeintlicher moralischer Zwecke nach Belieben gebraucht werden kann (vgl. Pettit/Smith 2004: 172-173; Christiano 2008: 242). Ladensons Legitimitätsbegriff entspricht eher der Beziehung zwischen einem Tierfänger und einem tollwütigen Hund, als der zwischen rationalen und moralfähigen Personen.

Da die Regelungsbereiche politischer Ordnungen weit über die diskutierten Sonderfälle hinausgehen, bietet Ladensons Konzept keine ausreichende Basis für eine Theorie politischer Legitimität. Der Vorschlag, Legitimität als gerechtfertigten Zwang zu verstehen, entspricht weder unseren begrifflichen Vorstellungen von Regieren, noch vermag er normativ zu überzeugen. Ronald Dworkin zieht daraus den Schluss, dass politische Legitimität nicht ohne politische Autorität, hier verstanden als die Kompetenz zur Erzeugung verbindlicher Normen, auskommt:

»But though obligation is not a sufficient condition for coercion, it is close to a necessary one. A state may have good grounds in some special circumstances for coercing those who have no duty to obey. But no general policy of upholding the law with steel could be justified if the law were not, in general, a source of genuine obligations« (Dworkin 1986: 191).

Gegen dieses Argument Dworkins ließe sich nun einwenden, dass aus der in der Regel notwendigen Verbindung zwischen Pflichtverstößen und legitimen Zwang nicht zwangsläufig folgen muss, dass legitime politische Ordnungen auch über die Kompetenz verfügen, verbindliche Normen zu generieren. Alles was dieses Argument zeigt, so die Kritiker, ist, dass Zwang in der Regel nur dann gebraucht werden darf, wenn er als Reaktion auf einen Normenverstoß erfolgt. Solche Normen müssten jedoch nicht durch politische Ordnungen gesetzt werden, sondern könnten auch unabhängig von diesen existieren. Ladensons Vorschlag könnte also dahingehend abgewandelt werden, dass Legitimität in

der Erlaubnis besteht, unabhängig von autoritativer Setzung bestehende moralische Normen durchzusetzen. Die Träger einer solchen Erlaubnis hätten demnach zwar keinerlei Recht, verbindliche Normen zu erzeugen, aber sie hätten einen Anspruch, bei der Durchsetzung ohnehin gültiger Normen, etwa den anerkannten Menschenrechten, nicht behindert zu werden.

Die These, dass ein solcher Legitimitätsbegriff ohne politische Autorität zumindest möglich ist, vertritt etwa Allen Buchanan (2002; 2004: 233-260).<sup>3</sup> Buchanan zufolge ist es schlichtweg unnötig, weitere Kompetenzen und Anspruchsrechte politischer Institutionen herzuleiten, da in der Regel genug prudentielle und moralische Gründe zur Beachtung gerechter Normen vorliegen. Prudentielle Gründe können sich entweder auf den Inhalt der Norm selber beziehen – das erwartete Verhalten liegt im Interesse des Akteurs – oder auf die Vermeidung der mit der Norm verbundenen Sanktionen. Moralische Gründe zum Rechtsgehorsam liegen vor, wenn der Inhalt einer Rechtsnorm eine moralische Pflicht des betroffenen Akteurs widerspiegelt. Die Betonung auf dem Inhalt der Norm in Buchanans Verständnis moralischer Gründe ist wichtig, da die Setzung einer Norm durch eine legitime politische Autorität natürlich auch ein moralischer Grund zur Regelbefolgung wäre, der sich allerdings nicht auf den Inhalt sondern auf die *Herkunft der Norm* beziehe. Angesichts dieser Unterscheidung wird deutlich, wo das Problem von Buchanans Vorschlag liegt: Nur bei einer starken Konvergenz moralischer Überzeugungen lägen für alle Betroffenen Gründe zur Regelbefolgung vor, die sich aus dem Inhalt der Norm ergeben. Vor dem Hintergrund eines ethischen Pluralismus, der Unterdeterminiertheit moralischer Prinzipien und der daraus resultierenden Möglichkeit eines *reasonable disagreement* in moralischen Fragen (Rawls 1993: 54-58), ist diese Bedingung jedoch häufig nicht erfüllt. Gegenüber den Betroffenen kann dann nicht mehr gerechtfertigt werden, dass sie aus moralischen Gründen dazu verpflichtet sind, der *einseitigen* Interpretation moralischer Grundsätze durch die politische Ordnung Folge zu leisten. Buchanan steht somit vor einem Dilemma: Entweder muss er behaupten, dass es für jede denkbare menschliche Interaktion eindeutige moralische Normen gibt, deren korrekte Interpretation für jeden Einzelfall unstrittig ist. Dies wäre nicht besonders plausibel. Oder er muss die Reichweite seines Legitimitätsbegriffs radikal einschränken. Ein solches Recht zu regieren wäre dann durch die Struktur seiner Rechtfertigung auf den Schutz basaler Menschenrechte und anderer unstrittiger moralischer Güter beschränkt. Das Problem mit diesem Verständnis ist nicht, dass es logisch nicht möglich wäre, sondern dass es die Rolle legitimer politischer Ordnungen darauf reduziert, im Falle eindeutiger Rechtsverletzungen Nothilfe zu leisten. Eine solche Erlaubnis kommt nach den gängigen Moraltheorien jedoch ohnehin allen Akteuren zu. Politische Ordnungen wären demnach lediglich besonders mächtige Anbieter von Nothilfe, die weder das Recht haben Regeln zu setzen, Strafen zu verhängen noch Streitfälle autoritativ zu entscheiden. Diese Beschreibung erinnert eher an Spiderman und Konsorten, als an politische Institutionen. Ob es

<sup>3</sup> Für eine ausführliche Rekonstruktion von Buchanans Legitimitätsverständnis vgl. auch Dietrich (2010: 120-131). Mittlerweile ist Buchanan selbst von dieser Position abgerückt, wie er mir anlässlich einer Diskussion der im Folgenden entwickelten Kritik mitteilte.

sich in solchen Fällen noch um genuines Regieren handelt, kann jedenfalls bezweifelt werden. Dieser Ausweg aus dem Dilemma wäre also weder funktional adäquat, noch würde sich der normative Status der politischen Ordnung von dem ihrer Mitglieder unterscheiden. Somit wäre auch das Kriterium der Spezifität verfehlt.

### 5. Legitimität als Kompetenz

Die beiden vorangegangenen Abschnitte haben gezeigt, dass Legitimität – das Recht zu regieren – in der Regel weder sinnvoll als normative Erlaubnis noch als Anspruchsrecht verstanden werden kann. Zwar verfügen legitime politische Ordnungen ohne Zweifel über eine Vielzahl von Erlaubnissen und Ansprüchen, aber diese sind die Folge ihrer Legitimität und nicht die Essenz des Rechts zu regieren (Applbaum 2010: 221). Dies, so möchte ich in diesem Abschnitt argumentieren, liegt daran, dass Erlaubnisse und Anspruchsrechte Rechte erster Ordnung sind, die von ihren Trägern weder verändert noch für andere verbindlich interpretiert werden können. Sie beziehen sich ausschließlich auf physische Handlungen und sind insofern statisch. Weder können sie dazu dienen, neue Normen zu erzeugen, noch, Streitfälle auf Grundlage bestehender Normen verbindlich zu entscheiden. Diese normativen Handlungen, die wir mit der legislativen und judikativen Funktion politischer Ordnungen verbinden, sind auf Rechte zweiter Ordnung angewiesen, die es erlauben, normative Beziehungen zu verändern (Hart 1961: 91-99). Diese Rechte haben wir im Abschnitt zu Hohfelds Rechtstheorie als Kompetenzen kennengelernt. Bevor ich näher auf den Vorschlag eingehe, Legitimität als eine solche Kompetenz zur Veränderung und verbindlichen Interpretation von Rechten zu fassen, möchte ich noch einmal kurz rekapitulieren, warum Erlaubnisse und Anspruchsrechte als Grundlage eines umfassenden Rechts zu regieren nicht in Betracht kommen können. Aus den Mängeln dieser beiden Ansätze ergibt sich dann quasi *ex negativo* das Argument für das Begriffsverständnis von Legitimität als Kompetenz.

Im Falle des Vorschlags, Legitimität als Erlaubnis zur Anwendung von Zwangsgewalt zu verstehen, haben wir gesehen, dass die gerechtfertigte Anwendung von Zwang in der Regel davon abhängig ist, dass die Betroffenen zuvor gegen eine Pflicht verstoßen haben. Zwar bestehen moralische Pflichten auch unabhängig von positiven Rechtsordnungen – man denke etwa an Pflichten andere Personen nicht zu töten, vorsätzlich zu schädigen oder zu versklaven –, aber auch diese basalen moralischen Regeln sind unterdeterminiert und können von vernünftigen Personen unterschiedlich interpretiert werden, was ihre Durchsetzung auf Grundlage einseitiger Rechtsauffassungen willkürlich erscheinen ließe (vgl. Waldron 1999: 88-118; Stilz 2009: 27-56). Bestünde das Recht zu regieren allein aus einer solchen Erlaubnis zur unilateralen Durchsetzung natürlicher Pflichten, wäre es auf die Einhaltung basaler menschenrechtlicher Normen beschränkt und würde selbst in diesem Bereich nur eindeutige Fälle von Nothilfe umfassen. Es wäre auf *eindeutige* Fälle beschränkt, da selbst bei dem vermeintlich unmissverständlichen moralischen Tötungsverbot Fälle wie Schwangerschaftsabbrüche, Sterbehilfe und Tötungen durch Unterlassen komplizierte moralische Probleme aufwerfen, die nach einer Konkretisierung durch das

positive Recht verlangen. Das Recht zu regieren wäre auf *Nothilfehandlungen* beschränkt, weil die Zumessung von Schuld und Strafe für eine konkrete Tötungshandlung ohne positivrechtliche Regelungen nicht willkürfrei zu bewerkstelligen wäre: Allein das deutsche Strafgesetzbuch kennt bspw. vier verschiedene Formen der vorsätzlichen Tötung eines Menschen und etliche Varianten der fahrlässigen Tötung, die allesamt sehr unterschiedliche Sanktionen nach sich ziehen. Ohne solch ein feingegliedertes rechtliches Instrumentarium wäre die angemessene Sanktionierung von Tötungsdelikten kaum möglich. Eine politische Ordnung, die nur über Erlaubnisse verfügt, könnte somit weder verbindlich Regeln setzen, noch Streitfälle entscheiden oder Rechtsbrüche bestrafen. Übrig bliebe nur der unmittelbare Schutz vor eindeutigen Rechtsverletzungen, was ein Bruchteil der Aufgaben ist, die wir normalerweise mit dem Begriff des Regierens assoziieren.

Auch das Verständnis von Legitimität als Anspruchsrecht vermochte nicht zu überzeugen, da es nicht unabhängig von einer Kompetenz zur Erzeugung und Veränderung von Ansprüchen verstanden werden kann. So kann eine politische Ordnung zwar zum Beispiel das Anspruchsrecht haben, dass die Bürger 35% ihres Bruttolohnes als Einkommenssteuer abführen müssen, aber dieses Anspruchsrecht lässt sich nur dann normativ befriedigend erklären, wenn die politische Ordnung gleichzeitig die Kompetenz hat, den Steuersatz auf 35% festzulegen. Aber selbst wenn sich eine mysteriöse Rechtfertigung für genau diesen Steuersatz finden ließe, könnte dieser ohne eine entsprechende Kompetenz nicht verändert werden. Politische Ordnungen wären in der Konzeption von Legitimität als Anspruchsrecht absolut statisch.

Beide Vorschläge scheitern also daran, dass der von ihnen vorgesehene normative Status nicht zu den Funktionen politischer Ordnungen passen will. Dieses Problem löst sich auf, wenn man Legitimität als Kompetenz versteht. Wie wir in dem Abschnitt zu Hohfelds Rechtstheorie gesehen haben, sind Kompetenzen Rechte zweiter Ordnung, die es erlauben, normative Beziehungen, d.h. Erlaubnisse, Anspruchsrechte, Kompetenzen und Immunitäten zu verändern. Sie ermöglichen es der politischen Ordnung erst, normativ verbindlich Normen zu setzen und Streitfälle zu entscheiden. Die Setzung gültiger Normen durch die Legislative und die verbindliche Schlichtung von Streitfällen durch die Judikative sind dem hier entwickelten Argument zufolge notwendig, wenn die *circumstances of politics* vorliegen, d.h. wenn gemeinsame Regeln notwendig sind, aber (vernünftige) Uneinigkeit über ihren konkreten Inhalt besteht (Waldron 1999: 101-103). Wenn man nun realistischerweise davon ausgeht, dass moralische Gründe nicht alle Akteure verlässlich zum normenkonformen Verhalten motivieren, wird aus Gründen der Fairness auch die verlässliche und unparteiliche Durchsetzung der geltenden Normen durch die Exekutive erforderlich. Diese Erlaubnis zur zwangsbewehrten Durchsetzung ist jedoch i.d.R. eine Folge der Kompetenz, überhaupt erst verbindliche Normen setzen zu können. Die drei Gewalten Legislative, Judikative und Exekutive beruhen insofern direkt oder indirekt, wie im Falle der Exekutive, auf Kompetenzen. Wenn die Funktion politischer Ordnungen nicht auf die Durchsetzung vopolitischer moralischer Normen beschränkt sein soll, muss politische Legitimität – das Recht zu regieren – als Kompetenz zur Setzung und Anwendung verbindlicher Normen verstanden werden. Deswegen be-

ziehen sich Legitimitätsfragen immer auch primär auf Autoritätsbeziehungen, die durch den Modus von Befehl und Gehorsam gekennzeichnet sind, und nicht auf reine Machtbeziehungen (vgl. Weber 1964: 157-160, 692-696).

Folgt man der hier entwickelten Argumentation, dann erfüllt das Begriffsverständnis von Legitimität als Kompetenz zwei der drei eingangs entwickelten Kriterien für einen »wohlgeordneten« Legitimitätsbegriff: Das Begriffsverständnis ist funktional adäquat, da es politischen Ordnungen auch unter der Bedingung vernünftiger Meinungsverschiedenheiten gestattet, eine Vielzahl von Koordinations- und Kooperationsproblemen verbindlich zu lösen. Darüber hinaus erfüllt es auch das Kriterium der Spezifität, da sich der normative Status politischer Ordnungen von dem ihrer Mitglieder merklich unterscheidet. Offen bleibt zunächst, ob ein solches Begriffsverständnis auch normativ plausibel ist: Wie kann es sein, dass politische Ordnungen das Recht haben, die normativen Positionen ihrer Mitglieder zu verändern? Welche Eigenschaften könnten ihnen diesen normativen Status verleihen? Zur Beantwortung dieser Fragen bedarf es einer substantiellen Theorie politischer Legitimität, die zu entwickeln nicht das Ziel dieses Beitrags war. Hier können lediglich zwei mögliche Begründungsstrategien angedeutet werden: Die Kompetenz eines Akteurs zur Setzung verbindlicher Normen kann entweder instrumentell oder prozedural gerechtfertigt werden. Instrumentelle Rechtfertigungen beziehen sich direkt auf die (erwartbare) Qualität und Effektivität der erzeugten Normen. Prozedurale Rechtfertigungen hingegen machen die Legitimität einer politischen Ordnung von der Fairness der Verfahren abhängig, durch die sie ihre Normen erzeugt und Entscheidungen trifft. Bestünde die Funktion politischer Ordnungen nun primär in der effektiven Durchsetzung vopolitischer Normen oder der »korrekten« Lösung vordefinierter Probleme, wären instrumentelle Rechtfertigungsstrategien *prima facie* plausibel. Sie verlieren aber in dem Maße an Überzeugungskraft, in dem die Qualitäts- und Effektivitätsstandards des Regierens selber vernünftigerweise strittig werden. In Fällen in denen erst verbindlich die Ziele eines Gemeinwesens bestimmt werden müssen, wird das Verfahren der Normgenese für die Legitimität der politischen Ordnung essentiell. Das Begriffsverständnis von Legitimität als Kompetenz verweist somit auf demokratische Rechtfertigungen politischer Herrschaft.

## 6. Ausblick

Das Ziel dieses Beitrags war es, die Idee zu plausibilisieren, dass politische Legitimität immer auch in der moralischen Kompetenz einer politischen Ordnung besteht, die Rechte und Pflichten ihrer Mitglieder zu verändern. Politische Autorität wäre damit ein notwendiger Bestandteil politischer Legitimität. Wenn die Argumentation erfolgreich war, hat dies zwei Konsequenzen für die theoretische Auseinandersetzung mit Legitimitätsfragen: Zum einen würde sich der Gegenstandsbereich von Legitimitäts- oder Illegitimitätsurteilen auf Herrschaftsbeziehungen verengen. Dies bedeutet nicht, dass andere Formen von Machtverhältnissen nicht normativ relevant wären, sondern nur, dass sich dort andere Fragen stellen, etwa die nach der Gerechtigkeit der Verteilung von Macht oder

nach der Zulässigkeit ihres Gebrauchs. Zum anderen bestimmt jede Begriffsbestimmung von Legitimität die Begründungslast, die normative Theorien ihrer Rechtfertigung zu schultern haben. Wenn die hier vorgebrachten Argumente korrekt sind, lassen sich die Probleme der Autorität und Legitimität politischer Ordnungen nicht so einfach voneinander trennen, wie Autoren wie Ladenson, Wellman oder Buchanan annehmen. Wer die Legitimität eines Staates, einer Governance-Konstellation oder einer internationalen Übergangsverwaltung rechtfertigen möchte, muss daher erklären, aus welchen Gründen ein Akteur über das Recht verfügen sollte, die Rechte und Pflichten eines andern Akteurs zu verändern. Ob, und wenn ja, wie sich ein solcher Nachweis führen lässt, war nicht Gegenstand dieses Beitrags (hierzu Schmelzle 2012). Sein Zweck war es vielmehr zu verdeutlichen, dass genau das die Frage ist, die von Theorien politischer Legitimität gestellt und beantwortet werden muss.

### Literatur

- Applbaum, Arthur Isak 2010. »Legitimacy without the Duty to Obey«, in *Philosophy & Public Affairs* 38: 3, S. 215-239.
- Belnap, Nuel 1993. »On Rigorous Definitions«, in *Philosophical Studies* 72: 2, S. 115-146.
- Buchanan, Allen 2002. »Political Legitimacy and Democracy«, in *Ethics* 112: 4, S. 689-719.
- Buchanan, Allen 2004. *Justice, Legitimacy, and Self-Determination. Moral Foundations for International Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Christiano, Thomas 2008. *The Constitution of Equality. Democratic Authority and its Limits*, Oxford: Oxford University Press.
- Copp, David 1999. »The Idea of a Legitimate State«, in *Philosophy & Public Affairs* 28: 1, S. 3-45.
- Dietrich, Frank 2010. *Sezession und Demokratie*, Berlin: De Gruyter.
- Dworkin, Ronald 1986. *Law's Empire*, Oxford: Hart.
- Green, Leslie 1988. *The Authority of the State*, Oxford: Oxford University Press.
- Hart, H.L.A. 1961. *The Concept of Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Hinsch, Wilfried 2008. »Legitimität«, in *Handbuch der Politischen Philosophie und Sozialphilosophie* hrsg. v. Gosepath, Stefan; Hinsch, Wilfried; Rössler, Beate, S. 704-712. Berlin: De Gruyter.
- Hohfeld, Wesley Newcomb 1919. *Fundamental Legal Conceptions. As Applied in Judicial Reasoning*, New Haven: Yale University Press.
- Ladenson, Robert 1980. »In Defense of a Hobbesian Conception of Law«, in *Philosophy & Public Affairs* 9: 2, S. 134-159.
- Ladwig, Bernd; Jugov, Tamara; Schmelzle, Cord 2007. *Governance, Normativität und begrenzte Staatlichkeit*, Berlin: SFB-Governance Working Paper Series Nr. 4.
- Lyons, David 1970. »The Correlativity of Rights and Duties«, in *Noûs* 4: 1, S. 45-55.
- Pettit, Philip; Smith, Michael 2004. »The Truth in Deontology«, in *Reason and Value: Themes from the Moral Philosophy of Joseph Raz* hrsg. v. Wallace, Jay; Pettit, Philip; Scheffler, Samuel; Smith, Michael, S. 153-175. Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, John 1971. *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Rawls, John 1993. *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press.
- Raz, Joseph 1975. *Practical Reason and Norms*, Oxford: Oxford University Press.



- Raz, Joseph 1986. *The Morality of Freedom*, Oxford: Oxford University Press.
- Schmelzle, Cord 2012. *Politische Legitimität und zerfallene Staatlichkeit*, Berlin: Dissertation am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin.
- Searle, John 1995. *The Construction of Social Reality*, New York: Free Press.
- Searle, John 2010. *Making the Social World: The Structure of Human Civilization*, Oxford: Oxford University Press.
- Simmons, John 1979. *Moral Principles and Political Obligations*, Princeton: Princeton University Press.
- Simmons, John 1999. »Justification and Legitimacy«, in *Ethics* 109: 4, S. 739-771.
- Smith, M. B. E. 1973. »Is There a Prima Facie Obligation to Obey the Law?«, in *The Yale Law Journal* 82: 5, S. 950-976.
- Stilz, Anna 2009. *Liberal Loyalty. Freedom, Obligation, and the State*, Princeton: Princeton University Press.
- Thomson, Judith Jarvis 1990. *The Realm of Rights*, Cambridge: Harvard University Press.
- Waldron, Jeremy 1999. *Law and Disagreement*, Oxford: Oxford University Press.
- Weber, Max 1964. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*, Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Wellman, Christopher Heath 2001. »Toward a Liberal Theory of Political Obligation«, in *Ethics* 111 (4), S. 735-759.
- Wenar, Leif 2005. »The Nature of Rights«, in *Philosophy & Public Affairs* 33: 3, S. 223-252.
- Wright, Georg Henrik von 1963. *The Varieties of Goodness*, London: Routledge.