

Sozialwissenschaftliche Schriften

Heft 4

Legitimität und Regierbarkeit

Studien zu den Legitimitätstheorien von Max Weber,
Niklas Luhmann, Jürgen Habermas und der
Unregierbarkeitsforschung

Von

Dr. Joachim Heidorn



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

JOACHIM HEIDORN

Legitimität und Regierbarkeit

Sozialwissenschaftliche Schriften

Heft 4

Legitimität und Regierbarkeit

Studien zu den Legitimitätstheorien von Max Weber,
Niklas Luhmann, Jürgen Habermas und der
Unregierbarkeitsforschung

Von

Dr. Joachim Heidorn



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1982 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 05164 5

Inhalt

Einleitung	9
------------------	---

Erstes Kapitel

Von der legalen Herrschaft zur plebiszitären Führerdemokratie — Max Webers Legitimitätstheorie 12

1.1. Max Webers Legitimitätsbegriff	12
1.2. Webers Typologie der reinen Formen legitimer Herrschaft	13
A. Traditionelle Herrschaft	15
B. Charismatische Herrschaft	17
C. Legale Herrschaft	18
C.1. Der Rationalitätsgehalt legaler Herrschaft	19
C.2. Wertrationalität als Legitimationsgrundlage der legalen Herrschaft?	32
C.3. „Interesse“ und „Vereinbarung“ als Grundlage des Legali- tätsglaubens	43
1.3. Die geschichtliche Entwicklung der bürgerlichen Gesellschaft zur „plebiszitären Führerdemokratie“	51
1.4. Zusammenfassung	69

Zweites Kapitel

Legitimation aus systemtheoretischer Perspektive: Die Funktionen der politischen Institution des „Verfahrens“ (Niklas Luhmann) 72

2.1. Luhmanns Legitimationstheorie: Legitimation durch Verfahren und die symbolisch-generalisierte Wirksamkeit physischer Gewalt	73
2.2. Die inhaltlich-normative Qualität der Verfahrensentscheidungen — Grundlage des Legalitätsglaubens	84
2.3. Die Bedeutung der materiellen Auswirkungen der Verfahrensent- scheidungen für den Legalitätsglauben	94
2.4. Leistungs- und Legitimationsgrenzen von Verfahren	102
2.5. Der Geltungsbereich von Legitimationsfragen: bloße Abnahme von Verfahrensentscheidungen oder Anerkennung der Gesellschaftsord- nung als Ganzer?	105
2.6. Dysfunktionale Folgen des „modernen“ Legitimitätstypus	107

2.7. Die Annullierung inhaltlicher Legitimitätserwartungen — Stabilisierungsfaktor oder Schwächesymptom des politischen Systems?	109
2.8. Empirieverzicht und normative Bias der Luhmannschen Analyse ..	113
2.9. Zusammenfassung	116

Drittes Kapitel

Grenzen der diskursiven Legitimationstheorie (Jürgen Habermas)	120
3.1. Jürgen Habermas' Legitimationstheorie	121
3.2. Einwände und Gegenüberlegungen zu Habermas' Legitimationskonzeption	138
3.3. Tücken des Diskurs-Modells	166
3.4. Ideal versus Wirklichkeit: Habermas' Paradigma einer Kritik gesellschaftlicher Strukturen	182
3.5. Die „Entwicklungslogik der normativen Strukturen“: Soziale Evolutionstheorie oder Metaphysik der Geschichte?	186
3.6. Versiegen die Legitimationsressourcen des politischen Systems?	192

Viertes Kapitel

Legitimationsprobleme — Komponente der „Unregierbarkeit“ der westlichen Industriegesellschaften?	212
4.I. Faktoren der Unregierbarkeit	213
4.I.1. Veränderungen der äußeren Rahmenbedingungen des Regierens	213
4.I.2. Die „Inflation“ der Ansprüche und Erwartungen	214
4.I.3. Die Explosion der staatlichen Aufgaben	216
4.I.4. Defizite staatlicher Institutionen und Steuerungsinstrumente	217
4.I.5. Die außerparlamentarischen Machtzentren	218
4.I.6. Gesellschaftlicher Wertwandel	220
4.I.7. Gesteigerte Legitimitätsempfindlichkeit des politischen Systems	234
4.II. „Unregierbarkeit“ — Zur Kritik eines ideologischen Topos	236
4.II.1. Schwächen der empirischen Fundierung	236
4.II.2. Die Einschränkung staatlicher Sozialleistungen — Kern der Strategie zur Reduktion des staatlichen Aufgabenvolumens	237
4.II.3. „Moderation in democracy“ — das Patentrezept zur Sicherung der „Regierbarkeit“	242
4.II.4. Die normative Basis der Unregierbarkeitsforschung	245
4.II.5. Die verdrehte Ursachenattribution der „Unregierbarkeitsprobleme“	247
4.III. Zusammenfassung	250

Fünftes Kapitel

Legitimation durch alltagspragmatische Einbindung in gesellschaftliche Kerninstitutionen	252
5.1. Alltagspragmatische Einbindung als Legitimationsmechanismus	252
5.2. Ausblick: Zur Struktur von Legitimität	262
Literaturverzeichnis	283

Einleitung

Der Zenit der sozialwissenschaftlichen Diskussion über die Legitimationsprobleme entwickelter kapitalistischer Industriegesellschaften ist überschritten, ein Modethema scheint zu verebben. Damit eröffnen sich Chancen für die Sichtung und Bilanzierung der Debatte: Welche Erklärungskraft besitzt die gesellschaftstheoretische Zentralkategorie der „Legitimität“ für die Analyse gegenwärtiger sozialer und politischer Entwicklungen in den westlich-kapitalistischen Industriegesellschaften?

Die Beantwortung dieser Fragestellung erfolgt in der kritischen Auseinandersetzung mit vier prominenten Konzeptionen der Legitimationstheorie, die die sozialwissenschaftliche Diskussion der letzten Jahre maßgeblich geprägt haben, nämlich:

- die Legitimationstheorie der verstehenden Soziologie Max Webers;
- das funktionale systemtheoretische Legitimationskonzept von Niklas Luhmann;
- die am Historischen Materialismus orientierte, kommunikationstheoretisch gewendete Legitimationstheorie von Jürgen Habermas;
- und schließlich die in den letzten Jahren insbesondere in den angelsächsischen Ländern und der Bundesrepublik Deutschland von Autoren eher konservativer Provenienz geführte Diskussion über die drohende „Unregierbarkeit“ der westlichen Industrienationen.

Die Auseinandersetzung mit diesen unterschiedlichen, zum Teil konträren Varianten der Legitimationstheorie ist auf drei Fragestellungen konzentriert: 1. Was bedeutet für die Autoren die Vorstellung der „Legitimität“ gesellschaftlicher und politischer Strukturen? Welche besonderen Merkmale sind jeweils für die die Theoriekonstruktionen tragenden Konzeptionen von Legitimität konstitutiv? 2. Durch welche soziale und politische Prozesse und Mechanismen wird den genannten Theorien zufolge Legitimität geschaffen? 3. Welche Tendenzen einer Delegation gesellschaftlicher und politischer Strukturen werden diagnostiziert? Welche Ursachen werden dafür genannt?

An die Beantwortung dieser Fragestellungen auf Grundlage einer immanenten, textnahe verfahrenen Rekonstruktion und Interpreta-

tion der genannten Legitimationstheorien schließt sich die Prüfung ihrer Stichhaltigkeit und Erklärungskraft an. Im Verlauf dieser Analyse wird eine Reihe von Elementen eines alternativen Erklärungsmodells für die legitimatorische Struktur der entwickelten kapitalistischen Industriegesellschaft und ihrer politischen Systeme eingeführt, so insbesondere:

- das Konzept einer Pluralität qualitativ unterschiedlicher, heterogen wirkender und variabel substituierbarer Legitimationsquellen, auf denen der Legitimitätsglaube der Bevölkerung an das gesellschaftliche und politische System beruht;
- die spezifische Bedeutung der Legitimationsleistungen des ökonomischen Systems als einer tragenden Grundlage für die Legitimität der gesamten Gesellschaftsstruktur, insbesondere auch für die des politischen Systems;
- die Betonung der Vielzahl der authentischen, eigenspezifischen Legitimationsressourcen und -mechanismen des politischen Systems und die besondere Bedeutung der sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Aktivitäten für die legitimatorische Stabilität der entwickelten kapitalistischen Industriegesellschaften;
- die Bestimmung der Legitimität der Gesamtgesellschaft als Resultante der Legitimationsleistungen und Legitimationsprobleme der verschiedenen gesellschaftlichen Teilsysteme, insbesondere des ökonomischen und des politischen Systems;
- und schließlich die Kategorie der materiellen Einbindung/Integration der Gesellschaftsmitglieder in zentrale gesellschaftliche Institutionen auf der Ebene ihres alltäglichen Handelns als einem wesentlichen Erklärungselement für die legitimatorische Stabilität der entwickelten kapitalistischen Industriegesellschaften.

Gerade die zuletzt genannten Erklärungs- und Analyseelemente führen zu der Schlußfolgerung, daß eine Entdramatisierung der Legitimationsdiskussion indiziert ist. In zahlreichen Beiträgen der letzten Jahre zur Legitimitätsanalyse westlich-kapitalistischer Gesellschaften lag der Akzent auf der Diagnose bestandskritischer Entwicklungen: Der Legitimitätsglaube der Bevölkerungen, so der Tenor, sei am Abbröckeln. Das Theorem der Legitimationskrise übernahm die Rolle der vorher ökonomisch begründeten sozialen Krisentheorie. Gravierende Legitimitätsdefizite mit entsprechenden politischen Folgeproblemen wurden prognostiziert. Dabei wurde zweifelsfrei eine Anzahl wichtiger sozialer Krisentendenzen markiert. Eine umfassende gesellschaftsformations-spezifische Legitimationsanalyse muß jedoch auch den Gegenpol aus-

loten: die Fähigkeit eines politischen und gesellschaftlichen Systems, mit Krisenerscheinungen innovativ oder auch repressiv fertig zu werden. Auf der Analyse legitimationssichernder Mechanismen und Strategien des sozialen und politischen Systems liegt daher ein Schwerpunkt der folgenden Analysen, insbesondere der Auseinandersetzung mit der Legitimationstheorie von J. Habermas.

Im Bereich der Legitimationsforschung dominiert bislang die Entwicklung theoretischer Überlegungen und Konzeptualisierungen über empirisch und historisch verfahrenende Analysen. Dennoch wäre es falsch, aus dieser Forschungslage den Schluß zu ziehen, nur noch empirische Analysen zu betreiben. Der gegenwärtige Stand der theoretischen Grundlagendiskussion ist nämlich durch ein hohes Ausmaß begrifflicher Ungenauigkeiten, der Verwendung identischer Termini mit unterschiedlichen Bedeutungsgehalten und widersprüchliche und konträre Erklärungsvorschläge gekennzeichnet. Die Entwicklung einer präziseren und konsistenteren Legitimationstheorie ist daher notwendig. Die vorliegende Arbeit soll einen Schritt in diese Richtung darstellen. Gerade eine empirisch gehaltvolle Legitimationstheorie, die sich gegenüber Falsifizierungs- und Testversuchen nicht immunisiert und keine Scheu davor hat, ihre tragenden Begriffe zu operationalisieren und empirische Bezugsgrößen und Indikatoren anzugeben, muß über ein ausgearbeitetes theoretisches Fundament verfügen. Ohne eine solche Grundlegung, zu der diese Arbeit beitragen soll, ist die Entwicklung einer nicht nur theoretisch-spekulativen, sondern empirisch beleg- und kontrollierbaren Legitimationstheorie nicht möglich.