

Jürgen Neyer

# Europa im Unfrieden

Soziale Konflikte und politische  
Umwälzungen in der europäischen  
Geschichte und Gegenwart



[transcript] X T E X T E

Jürgen Neyer  
Europa im Unfrieden

## Editorial

Das vermeintliche »Ende der Geschichte« hat sich längst vielmehr als ein Ende der Gewissheiten entpuppt. Mehr denn je stellt sich nicht nur die Frage nach der jeweiligen »Generation X«. Jenseits solcher populären Figuren ist auch die Wissenschaft gefordert, ihren Beitrag zu einer anspruchsvollen Zeitdiagnose zu leisten.

Die Reihe X-TEXTE widmet sich dieser Aufgabe und bietet ein Forum für ein Denken »für und wider die Zeit«. Die hier versammelten Essays dechiffrieren unsere Gegenwart jenseits vereinfachender Formeln und Orakel. Sie verbinden sensible Beobachtungen mit scharfer Analyse und präsentieren beides in einer angenehm lesbaren Form.

The supposed »end of history« long ago revealed itself to be much more an end to certainties. More than ever, we are not only faced with the question of »Generation X«. Beyond this kind of popular figures, academia is also challenged to make a contribution to a sophisticated analysis of the time. The series **X-TEXTS** takes on this task, and provides a forum for thinking 'for and against time'. The essays gathered together here decipher our present moment, resisting simplifying formulas and oracles. They combine sensitive observations with incisive analysis, presenting both in a conveniently, readable form.

**Jürgen Neyer** (Dr. phil.), geb. 1966, lehrt Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt europäische und internationale Politik an der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder).

Jürgen Neyer

## **Europa im Unfrieden**

Soziale Konflikte und politische Umwälzungen  
in der europäischen Geschichte und Gegenwart

**[transcript]**

Diese Veröffentlichung wurde aus Mitteln des Publikationsfonds für Open-Access-Monografien des Landes Brandenburg gefördert.

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution 4.0 Lizenz (BY). Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z.B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

### **Erschienen 2023 im transcript Verlag, Bielefeld**

© Jürgen Neyer

Umschlaggestaltung: Kordula Röckenhaus, Bielefeld

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

<https://doi.org/10.14361/9783839465066>

Print-ISBN 978-3-8376-6506-2

PDF-ISBN 978-3-8394-6506-6

Buchreihen-ISSN: 2364-6616

Buchreihen-eISSN: 2747-3775

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: <https://www.transcript-verlag.de>

Unsere aktuelle Vorschau finden Sie unter [www.transcript-verlag.de/vorschau-download](http://www.transcript-verlag.de/vorschau-download)

# Inhalt

---

<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	7
<b>Vorwort</b> .....	9
<b>1. Der Plan des Buches</b> .....	13
<b>2. Zeit der Krise</b> .....	27
2.1 Europa 2040: Wie es kommen könnte .....	27
2.2 Europas Sozialkonflikt .....	31
2.2.1 Die europäische Nachkriegsordnung .....	32
2.2.2 Soziale Fragmentierung .....	34
2.3 Europäische Handlungsblockaden .....	40
<b>3. Pathologisches Lernen in Herrschaftsordnungen</b> .....	45
3.1 Politische Kybernetik .....	47
3.1.1 Routine-, Problem- und Konfliktmodus .....	51
3.1.2 Konstruktives und pathologisches Lernen .....	60
3.1.3 Gründe pathologischen Lernens .....	63
3.1.4 Formen pathologischen Lernens .....	67
3.1.5 Pathologisches Lernen als ebenenübergreifende Analytik .....	70
3.2 Modell pathologischen Lernens .....	73
<b>4. Pathologisches Lernen in der europäischen Geschichte</b> ....	77
4.1 Politikwissenschaftliche Geschichtsinterpretation .....	91
4.2 Etablierte Herrschaftsordnungen .....	96
4.3 Ordnungen in der Krise .....	102
4.3.1 Relative Deprivation in der Peripherie .....	102
4.3.2 Machtanmaßung im politischen Zentrum .....	114
4.3.3 Pathologisches Lernen .....	120

4.3.4	Alte und neue Intermediäre .....	128
4.3.5	Interregnum: Aus Gegnern werden Feinde .....	138
4.4	Fünf Prozesse, ein Muster .....	143
<b>5.</b>	<b>Pathologisches Lernen in der Europäischen Union .....</b>	<b>153</b>
5.1	Machtanmaßung in der EU .....	154
5.2	Pathologisches Lernen .....	158
5.3	Neue Intermediäre .....	164
5.3.1	Der europäische Populismus .....	165
5.3.2	Populismus in den Mitgliedstaaten .....	167
5.3.3	Populismus als sozialer Protest .....	172
<b>6.</b>	<b>Die Rettung des europäischen Projektes .....</b>	<b>177</b>
6.1	Für ein sozialeres und verantwortlicheres Europa .....	179
6.2	Die Verantwortung Deutschlands .....	184
<b>Index</b>	.....	<b>189</b>
<b>Anmerkungen</b>	.....	<b>195</b>

# Abkürzungsverzeichnis

---

AfD	Alternative für Deutschland
EBS	Europäische Beschäftigungsstrategie
ECOFIN	Ausschuss für Wirtschaft und Finanzen der EU
EGF	Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GRCH	Europäische Grundrechtecharta
ICANN	Internet Corporation for Assigned Names and Numbers
IETF	Internet Engineering Task Force
IMF	Internationaler Währungsfonds
ITU	Internationale Telekommunikationsunion
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OMK	Offene Methode der Koordination
Pis	Partei für Recht und Gerechtigkeit
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
VN	Vereinte Nationen
WTO	Welthandelsorganisation





## Vorwort

---

Dieses Buch ist aus einer tiefen Sorge über den europäischen Integrationsprozess entstanden. Während die Wirtschaft und die Unternehmensgewinne stetig weiterwachsen, vertiefen sich die sozialen Spannungen in den europäischen Gesellschaften. Weder die abgelehnten Referenden in Frankreich und den Niederlanden zum Verfassungsvertrag 2005 noch die sozialen Verwerfungen in der Folge der Finanzkrise der Jahre 2008 – 2009 oder der in der Pandemie 2021 – 2022 offensichtlich gewordene Befund der kaputtgesparten Gesundheitssysteme haben an der politischen Ausrichtung der EU und ihrer Mitgliedstaaten etwas ändern können. Die EU ist auch weiterhin konstitutionell auf einen marktliberalen Kurs ausgerichtet, ohne dass abzusehen wäre, dass nötige Korrekturen vorgenommen werden. Gleichzeitig wächst die fundamentale Kritik an der EU von rechts und links und werden die Grundlagen des Integrationsprojekts in Frankreich, Deutschland und einer Reihe weiterer Mitgliedstaaten in Frage gestellt. Dieser Befund wird in der politischen Debatte breit diskutiert und von vielen Autoren in der Wissenschaft geteilt. Die von dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron bereits 2017 erhobene und von einer Vielzahl von Stimmen in Politik und Wissenschaft unterstützte Forderung nach einer »Neugründung Europas« stößt in der deutschen Regierung allerdings weiterhin auf taube Ohren. Eine grundlegende Änderung des europäischen Integrationswegs und eine nachhaltigere sozialpolitische Neuausrichtung Europas stehen weiter nicht auf der politischen Agenda. Europa macht weiter, als wäre nichts geschehen.

Ein zentraler Ausgangspunkt dieses Buches lautet, dass die mangelnde Ernsthaftigkeit, mit der die Defizite des Integrationsprozesses in der Politik behandelt werden, sich daraus begründet, dass die Wenigsten sich ein wirkliches Scheitern der EU vorstellen können. Die in diesem Buch entwickelte Idee, dass Europa sich in einem Interregnum

zwischen einer allmählich an Verbindlichkeit verlierenden und einer noch nicht entstandenen neuen Ordnung befinden könnte, verträgt sich nur schwer mit dem Wunsch, Krisenphänomene als vorübergehend betrachten zu wollen. Es ist auch völlig richtig, die europäische Integration als ein großartiges Projekt zu verstehen. Nicht ohne Grund wird sie, bei aller Kritik im Einzelnen, quer durch die politischen Lager nach wie vor von den allermeisten Parteien und öffentlichen Stimmen grundsätzlich unterstützt. Das Vertrauen in die Stabilität des eingeschlagenen Weges ist allerdings möglicherweise übermäßig optimistisch. Europa befindet sich auf einem Weg, der in der Vergangenheit schon öfter zu tiefgreifenden Krisen politischer Ordnung und sogar ihrem Verfall geführt hat. Ordnungen sind in der Vergangenheit immer wieder an ihren Unzulänglichkeiten und ihrer mangelnden Fähigkeit gescheitert, von Herausforderungen zu lernen und ihre institutionelle und normative Ordnung entsprechend anzupassen. Und leider gibt es heute keinen wirklich überzeugenden Grund zu glauben, dass sich die Krise Europas nicht weiter verschärfen sollte und dass ein Scheitern des Integrationsprojektes nicht eine plausible Möglichkeit wäre.

Das Buch analysiert die Gründe, aus denen frühere Ordnungen in Europa gescheitert sind und leitet hieraus Lehren für die heutige EU ab. Es kombiniert hierzu politische Theorie und historische Beschreibungen und entwickelt einen theoretischen Ansatz, der es erlaubt, aus dem Vergleich unterschiedlicher Herrschaftsordnungen Lehren für die EU abzuleiten. Das Buch steht damit in einer Tradition von historischen Analysen, die theoretisch informiert und der Idee verhaftet sind, dass die Geschichte sich zwar nicht wiederholt, dass sie aber durchaus reimt. In diesem Buch geht es darum, diese Reime zu erkennen und Lehren aus der Vergangenheit zu ziehen, bevor es zu spät ist. Es gilt zu verstehen, wann und unter welchen Bedingungen Ordnungen Gefahr laufen, zu scheitern. Weswegen sind frühere Ordnungen gescheitert und was können wir davon für das heutige Integrationsprojekt lernen? Das Ziel dieser Bemühungen ist weder die Beschreibung eines Katastrophenszenarios noch das aufmerksamkeitsheischende Verbreiten dunkler Vorahnungen. Es geht vielmehr darum, heute aus dem Vergangenen für die Gestaltung des Morgens zu lernen, damit sich das Gestrige nicht wiederholt.

Ohne meine Studierenden an der Europa-Universität Viadrina wäre dieses Buch niemals entstanden. Sie haben sich geduldig immer neue Versionen des Argumentes angehört und mir mit einer Vielzahl

kritischer Anmerkungen und Rückfragen geholfen, es immer weiter zu verbessern. Viele analytische und theoretische Irrwege wurden auf diesem Weg gefunden, ausprobiert, revidiert und wieder verworfen. Und irgendwann ist das letzte Argument so ganz allmählich in einem winterlichen Forschungsfreisemester und unter Missachtung aller drängenden Emails und sonstigen Managementaufgaben im kanadischen Eis in Ottawa entstanden. Hierfür geht ein ganz besonderer Dank an Achim Hurrelmann von der Carleton Universität, der dies ermöglicht hat. Ein großer Dank geht ebenfalls an Katharina Kuckla, Laura Meyer, Michael Minkenber, Jonas Reichel, Linda Walter, Elias Wirth und Moritz Wiesenthal, die gelesen und geholfen haben, Formulierungen zu verbessern und notwendige Klarstellungen einzubauen. Ein großer Dank geht an meinen ehemaligen Mitarbeiter Julien Deroin, dessen profunde Kenntnisse der europäischen Ideengeschichte mir durch den ganzen Prozess der Konzipierung und Umsetzung des Projektes eine wichtige Inspirationsquelle gewesen sind.

Das Buch ist meinem Vater gewidmet.

*Berlin, im Herbst 2022*



# 1. Der Plan des Buches

---

Nach nunmehr bald vierzig Jahren Liberalisierung, intergouvernementalen Verhandlungssystemen und rechtlicher Disziplinierung der demokratischen Politik sind weite Teile der europäischen Bevölkerung an den Grenzen ihrer Anpassungsbereitschaft angelangt. Quer durch Europa bilden sich heute neue Konfliktlinien, die Reich von Arm, Nord von Süd und Ost von West trennen. In vielen Mitgliedstaaten finden Parteien Zulauf, die offen nach Alternativen zur liberalen Ordnung und der Unterordnung der mitgliedstaatlichen Demokratie unter die Herrschaft des supranationalen Rechts suchen. Europa ist heute noch nicht an dem Punkt angekommen, an dem seine Ordnung kippt. Noch haben die liberalen Kräfte die Oberhand und noch sind die illiberalen, rechts- und linksautoritären Parteien in der Minderheit. Ein wachsender Teil Europas ist allerdings ganz offensichtlich dabei, Abstand vom liberalen Projekt der Vergangenheit zu nehmen und nach einer Alternative zu suchen. Europa ist heute im Unfrieden mit sich selbst.

Dieser Unfrieden steht in scharfem Kontrast zu dem vorherrschenden Narrativ von siebzig Jahre europäischer Integration, Friedfertigkeit und Prosperität. Es ist zwar völlig richtig, dass es noch niemals zuvor in der europäischen Geschichte eine vergleichbar lange Zeit des Friedens und des sozialen Ausgleichs gegeben hat. Mit der Ausdehnung politischer Teilhabe in den europäischen Mitgliedstaaten seit Ende des Zweiten Weltkrieges ging die Ausdehnung sozialer Umverteilung einher. Demokratische Partizipationsrechte gaben denjenigen eine Stimme, die im ökonomischen Prozess benachteiligt waren und führten zum Aufbau von Wirtschaftsinstitutionen, die eine als fair empfundene Balance zwischen Kapital und Arbeit etablierten. Die erhöhten Anteile an der gesellschaftlichen Produktion beförderten eine Gesellschaftsordnung, in der sich die Lebenswelten von Reich und Arm annäherten und den Boden für den Glauben an die Möglichkeit einer gerechten

Wirtschaftsordnung bereiteten. Auch wenn sich die unterschiedlichen nationalen Entwicklungspfade der westeuropäischen Staaten im Einzelnen stark unterschieden und unterschiedliche Wohlfahrtsregime und Wirtschaftskulturen ausprägten, war ihnen allen diese eine große Erfolgsgeschichte doch mehr oder weniger zu eigen.

Es ist ebenfalls richtig, dass die Europäische Union lange Zeit als eine Fortsetzung und Gewährleistung dieses Prozesses verstanden werden konnte. Die Idee der vier Grundfreiheiten für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitnehmende fand ihren Ausdruck in der Schaffung eines integrierten Binnenmarktes, der neue Effizienzgewinne und zusätzlichen Wohlstand schaffte. Die europäischen Institutionen schufen stabile Foren der politischen Kooperation und etablierten im Laufe der Dekaden eine immer dichtere supranationale Rechtsgemeinschaft, in der die Macht der Staaten sich dem Recht der Union unterzuordnen hatte. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) gewährleistete eine Anbindung nationaler Rechtsordnungen an universelle Menschenrechtskonzeptionen. Die Europäische Grundrechtecharta (GRCH) fügte 2000 der EU eine Garantie individueller Grundrechte und das Europäische Parlament die ersten Schritte auf dem Weg zu einer gesamt-europäischen Demokratie hinzu.

Es ist leider allerdings auch richtig, dass dieses große europäische Erfolgsmodell heute in der Krise ist. Die Politiken der EU sind einseitig wirtschaftsliberal ausgerichtet, vertiefen die soziale Spaltung in den Mitgliedstaaten und treiben in fast allen Staaten der Europäischen Union den rechts- und linkspopulistischen Parteien neue Wähler:innen zu. Die Unzufriedenheit mit dem politischen System ist mit Händen zu greifen. Sie wendet sich schon längst nicht mehr nur gegen einzelne Politiken, sondern äußert sich inzwischen als Kritik am politischen System als solchem sowie seinen ihm zugrundeliegenden liberalen Werten. Europa wird heute von drei Seiten herausgefordert: der demokratischen Legitimationskrise der Europäischen Union, der Kritik an seinem liberalistischen Gesellschaftsmodell und der hierauf reagierenden populistischen Herausforderung. Jedes dieser drei Themen hat inzwischen eine ganze Publikationsindustrie angeregt, wird in Talkshows und der Politik diskutiert und füllt meterweise Regale in den Bibliotheken. Wir leben in einer Zeit, in der kaum jemand mehr an das in den neunziger Jahren ausgerufene ›Ende der Geschichte‹ (Fukuyama 1992) glaubt. Ganz im Gegenteil, die Zeiten sind von einem wachsenden Krisenbewusstsein und der Befürchtung geprägt, dass das Nachkriegs-

projekt des liberalen Kosmopolitismus, der Menschenrechte und der Demokratie vor grundlegend neuen Herausforderungen stehen. Das europäische Integrationsprojekt ist auf dem besten Weg, seinen hegemonialen Charakter zu verlieren und zu einer zutiefst umstrittenen Ordnung zu werden. Vielleicht erleben wir gerade die letzten Dekaden der europäischen Integration, vielleicht ist der Brexit nur der Auftakt zu einer ganzen Reihe von weiteren Austritten aus der Union und vielleicht befinden sich die europäischen zwischenstaatlichen Beziehungen bereits auf dem Weg zurück in die Konflikthaftigkeit und Unsicherheit der internationalen Politik. Die zentrale Ursache für diese Krise findet sich allerdings weder in der aggressiven russischen Politik in Osteuropa und dem Nahen Osten noch im Wettbewerbsdruck und dem steigenden Wohlstand Chinas. Beide stellen zwar relevante Herausforderungen für die europäische Politik dar, sind aber alles andere als existenziell bedrohend für die EU, den Liberalismus oder die offene Gesellschaft.

Das europäische Projekt gerät erst dann und nur deswegen wirklich in Gefahr, wenn und weil die Bürger:innen Europas aufhören, an seinen konstruktiven Beitrag zu einer besseren und gerechteren Zukunft zu glauben. Genau das scheint heute aber zu passieren. Die Mitgliedstaaten haben es in den letzten sechzig Jahren versäumt, die Europäische Union so umzubauen, dass sie in der Lage ist, gleichzeitig demokratische und soziale Politik zu formulieren. Immer mehr wichtige politische Baustellen bleiben ungeschlossen oder sogar gänzlich unbearbeitet. Die Sozialpolitik und die Finanzpolitik sind nach wie vor fest in den Händen der Mitgliedstaaten, ohne dass sich auch nur Ansätze einer aktivierenden europäischen Politikformulierung beobachten ließen. Anstelle dessen sind die Mitgliedstaaten in ein enges Korsett von Vorschriften eingezwängt, ohne dass neue Handlungsspielräume eröffnet würden. Europa steht sich selbst im Weg. Am offensichtlichsten ist diese Selbstblockade in der Sozialpolitik und der europäischen Schuldenpolitik. In Südeuropa produziert der Integrationsprozess massive soziale Verwerfungen, ohne aber den Mitgliedstaaten die Instrumente an die Hand zu geben, hierauf zu reagieren. Die sozialen Konflikte in Südeuropa sind heute so gravierend und die Bereitschaft im Norden Europas, diese Probleme als eigene Probleme wahrzunehmen, ist so gering, dass beides zusammen einen Keil zwischen Nord- und Südeuropa zu treiben droht. Ganz auszuschließen ist heute noch nicht einmal, dass Süd- und Nordeuropa in absehbarer Zeit verschiedene Wege gehen und dass die vielbeschworene



deutsch-französische Freundschaft dabei ernsthaften Schaden nehmen könnte.

Diese skeptischen Aussichten stehen in direktem Zusammenhang zu der aktuellen europäischen Gefühlslage. Nach über sechzig Jahren des Aufbaus demokratischer und rationalisierter politischer Entscheidungsstrukturen sowie der Hoffnung auf eine umfassende Zivilisierung des politischen Konfliktaustrags stehen wir heute vor einem Scherbenhaufen. In Frankreich steht jeder neue Präsidentschaftswahlkampf unter der Gefahr, dass eine Rechtsnationalistin Präsidentin werden könnte. In Deutschland trafen die Maßnahmen gegen die Corona-Pandemie auf wütende Menschenmengen, die das Vertrauen in die Institutionen der Demokratie verloren zu haben scheinen. Großbritannien verabschiedete sich aus dem großen Projekt der europäischen Einigung. Gleichzeitig wenden sich Ungarn, Polen und eine Reihe anderer Mitgliedstaaten der EU von den Versprechungen der offenen Gesellschaft ab und liebäugeln offen mit autoritären Formen von Staatlichkeit. Die Vernunftwerdung des Menschen scheint in Europa eine Pause einzulegen und einem neuen »Zeitalter des Zorns«<sup>1</sup> oder sogar einem »europäischen Bürgerkrieg«<sup>2</sup> die Bühne zu überlassen. Ulrike Guérot vergleicht die politische Lage in Europa bereits mit bürgerkriegsähnlichen Zuständen: »Es herrscht eine fast prä-revolutionäre Situation, die mit dem klassischen politischen Schema von rechts und links nichts mehr zu tun hat; wohl aber mit dem Paradigma des Bürgerkriegs, nämlich Beherrschte gegen Herrschende oder eben ›Volk‹ gegen Elite.«<sup>3</sup> Europa ist ganz offensichtlich im Unfrieden mit sich. Dieser zutiefst pessimistische Befund findet sich auch bei dem Osteuropa-Experten Ivan Krastev:

»An die Stelle einer mitfühlend-toleranten und offenen wird [...] wahrscheinlich eine von tyrannischer Engstirnigkeit geprägte Gesellschaft treten. Weitere Folgen sind möglicherweise der Zusammenbruch liberaler Demokratien an den Rändern Europas und der Kollaps mehrerer aktueller Mitgliedsstaaten. Das wird nicht notwendig zum Krieg führen, wohl aber mit einiger Sicherheit zu Elend und Chaos beitragen [...]. (D)er Traum eines freien und geeinten Europas dürfte ausgeträumt sein.«<sup>4</sup>

Das vorliegende Buch ist von der Befürchtung motiviert, dass diese Kritik an Europa sich verfestigt und verselbständigt. Der historische so einmalige Versuch der Einbindung liberaler Demokratien in ein

staatsübergreifendes Friedens- und Wohlstandsprojekt könnte an der mangelnden Bereitschaft der mitgliedstaatlichen Regierungen scheitern, dem Projekt die passenden demokratischen und sozialen Kleider anzuziehen. Die EU steckt noch immer – und heute vielleicht sogar noch mehr als Anfang der neunziger Jahre – in einem zu engen institutionellen Korsett, das sie politisch mehr behindert als befähigt. Sie lebt trotz und entgegen ihrer offiziellen Rhetorik eine nur geringe Verpflichtung gegenüber der Demokratie und ist mitgliedstaatlichen Souveränitätsvorbehalten stärker verpflichtet als ihrer sozialen Verantwortung gegenüber den Menschen. Es ist oft gesagt worden, aber trotzdem nicht weniger richtig: Ein Beitrittsantrag der EU würde von der EU aus Gründen mangelnder Demokratie abgelehnt werden. Die Kompetenzen des Europäischen Parlamentes sind zwar seit Beginn des Integrationsprojektes mehrfach ausgebaut worden, hinken aber noch immer demokratischen Standards weit hinterher. Das Europäische Parlament kann nicht über die Einnahmeseite seiner Finanzen entscheiden und muss damit ohne das wichtigste Recht aller Parlamente auskommen. Es kann noch nicht einmal autonom über seine eigene politische Agenda bestimmen, sondern muss auf die Vorschläge reagieren, die von der Brüsseler Bürokratie ausgearbeitet werden. Die politische Tagesordnung wird nicht vom europäischen Souverän, den Bürger:innen, sondern von der supranationalen Europäischen Kommission und den mitgliedstaatlichen Exekutiven bestimmt. Die Mitglieder des Europäischen Parlamentes werden zwar direkt gewählt, sind aber mit ihrer lokalen Klientel nur schwach verbunden, weil sie keine Projekte mit lokaler Relevanz verfolgen können. Von einer demokratischen Verwurzelung oder – in der Sprache der deliberativen Demokratietheorie – von einer engen Verkoppelung von Systemwelt und Lebenswelt kann hier keine Rede sein. Umverteilungsfragen der sozialen Gerechtigkeit stehen ebenfalls nicht auf der Agenda des Europäischen Parlamentes, weil die EU hierfür weder Kompetenzen noch Ressourcen hat. Die Europäische Kommission ist vielmehr stolz darauf, »unpolitisch« zu regieren und konsultiert jenseits unglaubwürdiger symbolischer Bürgeranhörungen und Zukunftskonferenzen ausschließlich gut organisierte Interessenverbände.<sup>5</sup> Der Rat und seine Arbeitsgruppen versammeln die Fachminister der Mitgliedsstaaten und sind viel zu weit von den Bürger:innen entfernt, um responsive Nervenbahnen zwischen politischem System und Gesellschaft aufbauen zu können. Alle diese Faktoren zusammen begründen die These, dass die vielzitierte

Krise des Integrationsprozesses nach einem grundlegenden Neuanfang und einem weitreichenden Ausbau ihrer demokratischen Kompetenzen ruft, wenn sie sich langfristig nicht als der Beginn des Endes der EU herausstellen soll.

Der Zusammenhang zwischen der Stabilität einer politischen Ordnung und Fragen des sozialen Ausgleichs ist breit anerkannt. Wichtige sozialpolitische Errungenschaften wurden in den letzten 20 Jahren mit dem Effekt abgebaut, dass »die westlichen Industrieländer zu Gesellschaften des Abstiegs, der Prekarität und Polarisierung«<sup>6</sup> geworden sind. Oliver Nachtwey diagnostiziert hier einen grundsätzlichen Bruch in der Entwicklung des Westens und der Entstehung einer »regressiven Moderne«. In der Folge nehmen die sozialen Spannungen zu und gerät die Demokratie in wachsende Legitimationsdefizite. Um die Gefahr einer grundlegenden Systemkrise zu vermeiden und »soziale Katastrophen und politische Erdbeben« zu verhindern, braucht es, so der ehemalige Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Fritz Scharpf, »massive Transfers aus den wohlhabenden Teilen der Währungsunion«<sup>7</sup> in die ärmeren Mitgliedstaaten. Genau das ist aber derzeit außerordentlich unwahrscheinlich. Es gibt wohl kaum eine Politik, die der deutschen Gesellschaft schwieriger zu verkaufen ist als die Umverteilung eigenen Wohlstandes zugunsten der mediterranen südeuropäischen oder der osteuropäischen Staaten. Auch die Gründe für dieses zunehmende Ungleichgewicht sind bekannt. Der Abbau von Grenzen für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitnehmenden hat einseitig die Arbeitgebendenseite ermächtigt und die politische Macht der Arbeitnehmer:innen unterlaufen.<sup>8</sup> Unternehmen sind heute die wahren Herrscher Europas, die über ihre Investitionsentscheidungen einen faktisch verpflichtenden Rahmen für Politiker:innen geschaffen haben, deren zentrales Anliegen die weitere Verbesserung der Bedingungen für Innovation und Wachstum ist. Gegen die wirtschaftliche Rationalität zu verstoßen und in formal unproduktive Bereiche wie die Sozial-, Bildungs- und Kulturpolitik zu investieren, scheinen sich Staaten immer weniger leisten zu können, wenn sie nicht im Wettbewerb mit den USA und China um die Technologien und Unternehmen der Zukunft verlieren wollen. Colin Crouch, spricht hier von einer »Postdemokratie«, in der der formale Wahlakt schon längst faktisch entwertet und die Demokratie nicht viel mehr als eine leere Hülle ist.<sup>9</sup> Die Hegemonie liberalen Denkens und die Sachzwänge der globalisierten Wirtschaft haben Crouch zufolge eine neue Welt geschaffen, in

der die Politik sich nur selbst verwaltet und den Forderungen der Wirtschaft immer weiter nachkommt. Ingolf Blühdorn spricht sehr ähnlich von einer »simulativen Demokratie«, in der die formalen Verfahren der Demokratie zwar noch eingehalten, aber die theoretisch vorhandenen Entscheidungsspielräume aus Gründen ökonomischer Handlungszwänge vernachlässigt werden.<sup>10</sup> Auch Liberale wie Ralf Dahrendorf sehen die Stabilität von Herrschaftsordnungen aufs Engste mit Fragen sozialer Gleichheit und der Wahrnehmung einer angemessenen Wohlstandsverteilung verkoppelt. Wenn eine Herrschaftsordnung massiv gegen die vorherrschenden Vorstellungen sozialer Gleichheit verstößt, dann stellt sie sich irgendwann selbst zur Disposition:

»Es ist schwer zu sagen, an welchem Punkt Ungleichheiten, insbesondere des Einkommens, Solidarität in einer Gesellschaft zerstören. Sicher ist aber, dass keine Gesellschaft es sich ungestraft leisten kann, eine beträchtliche Zahl von Menschen auszuschließen [...]. Das heißt aber, dass eine solche Gesellschaft nicht mehr überzeugend verlangen kann, dass ihre Mitglieder sich an die Regeln von Recht und Ordnung halten.«<sup>11</sup>

Pankaj Mishra sieht hier ein neues »Zeitalter des Zorns« aufziehen, in dem sich die abgehängt Fühlenden und Überforderten mit aller Macht gegen eine weitere Verunsicherung wehren.<sup>12</sup> Eine »neue autoritäre Versuchung«<sup>13</sup> findet ihre Anhänger nicht nur unter den ökonomisch Abgehängten, sondern in dem sehr viel breiteren Feld der »Überflüssigen«<sup>14</sup>, die sich kognitiv und mental in der neuen Ordnung nicht aufgehoben und kulturell abgehängt fühlen. Neue Parteien und illiberale Inhalte gewinnen an politischer Macht. Der Front National, die Fratelli d'Italia, die Alternative für Deutschland, Podemos, Syriza und wie sie alle heißen, drohen die zukünftige politische Landschaft Europas zu prägen. Für das alte liberal-kosmopolitische Projekt einer offenen europäischen Gesellschaft wird dann kein Platz mehr sein.

Diese Äußerungen geben Anlass zur Sorge. Wenn eine ganze Reihe der klügsten Sozialwissenschaftler:innen sich Sorgen über den Bestand des Integrationsprojektes macht, dann gibt es einen guten Grund, der Frage nach den Bedingungen der Stabilität von Herrschaftsordnungen systematisch nachzugehen und nach Einsichten zu suchen, die sich für die Bewahrung des Integrationsprojektes nutzbar machen lassen. Dieser Frage kann auf unterschiedliche Weise nachgegangen werden. Man-cur Olsen hat sie unter Verweis auf Prozesse der institutionellen Sklerose

zu beantworten versucht. Alle politischen Ordnungen, so Olsen, tendieren dazu, über die Zeit sklerotisch zu werden, da sie von zunehmend organisationsstarken Sonderinteressengruppen belagert würden, die Reformen immer schwieriger machten.<sup>15</sup> Der eindrucksvolle wirtschaftliche Aufholprozess Deutschlands und Japans nach dem Zweiten Weltkrieg ist Olsen zufolge auf den verlorenen Krieg und den hiermit einhergehenden Prozess der Auflösung vieler Interessengruppen zurückzuführen. Für die hier verfolgte Fragestellung ist das Argument leider wenig hilfreich. Selbst wenn Olsen recht haben sollte, dann lässt sich im Rahmen einer demokratischen Ordnung daraus doch nur schwer die Forderung ableiten, alle Gewerkschaften und Verbände aufzulösen oder zumindest nachhaltig zu schwächen. Nicht viel hilfreicher ist der Ansatz von Paul Kennedy, dem zufolge Prozesse des Verfalls von Imperien in einem direkten Zusammenhang zu »imperialer Überdehnung« stehen.<sup>16</sup> Der volkswirtschaftlich ineffiziente Einsatz von Ressourcen für die militärische Sicherung eines Herrschaftsgebietes führe über die Zeit zu Wachstumsverlusten und damit den Beginn des relativen Niederganges gegenüber anderen Mächten, die ihre Ressourcen weniger ineffizient einsetzen.

In diesem Buch wird ein dritter analytischer Weg zum Verständnis der Krise und des Verfalls politischer Ordnung eingeschlagen. Er versteht die politische Ordnung im Kern als eine institutionell gerahmte kommunikative Struktur zur Stabilisierung sozialer Beziehungen. Das Buch nimmt damit Anschluss an die politische Kybernetik von Karl Deutsch, kombiniert sie mit späteren Beiträgen aus der deliberativen politischen Theorie und wendet sie auf die materialistische Annahme sozialer Beziehungen als Basis jeder Herrschaftsordnung an. Ordnungen sind dann im Gleichgewicht und damit stabil, so das Argument, wenn sie kontinuierliche Kommunikationsflüsse zwischen einem politischen Zentrum und seiner Peripherie realisieren und Rückmeldungen über soziale Zustände, Probleme und Herausforderungen dazu verwenden, Steuerungseingriffe des Zentrums so neu zu justieren, dass der soziale Frieden gewahrt bleibt. Sie tendieren hingegen dazu, an Stabilität zu verlieren, wenn ihr Zentrum über eine zu hohe Machtkonzentration verfügt und nicht hinreichend offen für kritische Rückkopplungen aus der Peripherie ist. Eine zu hohe Konzentration von Macht ist der erste Schritt auf dem Weg zum Verfall einer politischen Ordnung. In Strukturen mit einer übermäßig hohen Machtkonzentration fängt das Zentrum einer Ordnung an, kritische Rückmeldungen nur noch als

Belästigungen und Störungen wahrzunehmen und seine intermediären Strukturen der Kommunikation mit der gesellschaftlichen Peripherie zurückzubauen. Die für kontinuierliche Steuerungsanpassungen notwendige kommunikative Offenheit zwischen Zentrum und Peripherie wird dann verschlossen und das System insgesamt verliert die Fähigkeit, durch Umsetzung von Anliegen aus der Peripherie mit dem Ziel der Reduktion kritischer Rückmeldungen, zu lernen.

Dieses grundlegende Argument wird in diesem Buch verwendet, um den Verfall von Herrschaftsordnungen in Europa nachzuzeichnen und die Bedingungen und Ursachen pathologischen Lernens politischer Ordnungen zu erkennen. Unter dem Begriff des pathologischen Lernens wird eine Verhaltensänderung der Entscheidungsträger einer politischen Ordnung mit dem Ziel verstanden, das Zentrum der Ordnung gegen Kritik zu immunisieren. Diese Verhaltensänderung kann sich in einer Einschränkung, Behinderung oder Unterminierung intermediärer Strukturen zwischen Zentrum und Peripherie ausdrücken und dazu führen, dass kritische Informationen über Steuerungsdefizite des Zentrums nicht mehr an das Zentrum zurückgemeldet werden. In der Folge verstetigen sich unbearbeitete Steuerungsdefizite und unterminieren die Fähigkeit der politischen Ordnung, sich konstruktiv auf neue Anforderungen durch die Entwicklung neuer Steuerungsimpulse einzustellen. Das System fängt an zu erstarren. Hiermit geht oftmals eine folgenschwere Entwicklung steigender Unzufriedenheit in der Peripherie bei gleichzeitig weiter zunehmender Abschottung des Zentrums gegen Kritik aus der Peripherie einher. In der Folge erleiden erst einzelne Politiken und später die politische Ordnung insgesamt Legitimitätsverluste und drohen langfristig von alternativen Ordnungskonzeptionen herausgefordert zu werden. Spätestens an diesem Punkt führt das pathologische Lernen einer politischen Ordnung dazu, dass eine Ordnung ins Wanken gerät und ihre Fähigkeit zur Gestaltung öffentlicher Ordnung verliert.

Das Buch untersucht diesen Prozess am Beispiel von vier repräsentativ ausgewählten Beispielen. Jenseits der reinen Illustration des Prozesses von pathologischem Lernen und dem Verfall politischer Ordnung fragen die Kapitel nach der Existenz eines wiederkehrenden Musters von Faktoren, das in der Vorgeschichte des Verfalls einer Herrschaftsordnung immer wieder vorgefunden werden kann. Und falls dem so ist, was können wir davon für das heutige Europa und die angemessene Strategie zur Rettung des Integrationsprojektes lernen?

Bei der Suche nach einer Antwort schlägt dieses Buch einen großen historischen Bogen. Was wir heute in Europa beobachten, ist kein einmaliges Phänomen, sondern hat eine ganze Reihe von Vorläufern. Immer wieder kam es in der europäischen Geschichte zu Protest gegen die bestehende Ordnung und letztlich zur Organisation von Widerstand. Widerstand ist eine politische Verhaltensweise, die mit hohem persönlichem Engagement verbunden ist. Sie entsteht erst als Produkt eines längeren Prozesses der Entfremdung von den normativen Grundlagen einer politischen Ordnung und ist oftmals von der Wahrnehmung einer ungerechten Behandlung sowie einer tiefen Ohnmachterfahrung gekennzeichnet. Widerstand gegen eine Ordnung entsteht, wenn die eigenen und als legitim wahrgenommenen Anliegen kontinuierlich ignoriert werden und wenn ihnen ohne erkennbare gute Gründe nicht nachgekommen wird. Wenn dieses subjektive Empfinden zu einer weit geteilten gesellschaftlichen Stimmung wird, dann geraten Ordnungen in die Krise. Ihre Legitimationsressourcen geraten ins Rutschen und sind nicht mehr in der Lage, soziale Akzeptanz zu generieren. Derartiger Widerstand ist historisch immer wieder als Produkt des Zusammenkommens von drei Faktoren entstanden: neuen sozialen Verwerfungen und hiermit einhergehenden Ungerechtigkeits Erfahrungen, einer institutionellen Ordnung der Unverantwortlichkeit mit unklaren oder unzureichenden politischen Zuständigkeiten und einer unresponsiven politischen Kultur, die sich der Anerkennung dieser Erfahrungen und der Suche nach Wegen zu ihrer Überwindung verweigert. Diese drei Zutaten ergeben eine gefährliche politische Mischung mit hohem destruktivem Potential. An dieser Mischung ist die römische Republik vor über zweitausend Jahren genauso zugrunde gegangen wie die katholische Hegemonie im frühen 16. Jahrhundert, das französische Ancien Régime im späten 18. Jahrhundert und das europäische Staatensystem im 20. Jahrhundert. Quer durch die Geschichte und vor dem Hintergrund unterschiedlichster Rahmenbedingungen finden wir dieses Muster immer wieder vor: Herrschende Eliten sind nicht in der Lage oder nicht bereit, trotz offensichtlicher Notwendigkeit neue Verfahren der inklusiven politischen Teilhabe sowie eine Neuausrichtung des ökonomischen Systems mit dem Ziel zu gestalten, den Benachteiligten bessere Chancen einzuräumen.

Europa, so das Argument dieses Buches, steht heute bei aller historischen, institutionellen und sonstigen Einzigartigkeit, vor einer nicht unvergleichbaren Situation. Es bedarf dringend einer umfassenden

Reform des europäischen Parlamentarismus und der Gestaltung neuer Mechanismen der sozialen Inklusion. Die in Verhandlungssystemen eingepferchten demokratischen Ordnungen der Mitgliedstaaten wehren sich zunehmend gegen die ihnen auferlegten Restriktionen und drohen damit zu einer wesentlichen Bedrohung des europäischen Einigungsprozesses zu werden. Die starre Weigerung der europäischen Politik, marktschaffende und marktkorrigierende Politik enger miteinander zu verkoppeln, ist europapolitisch verhängnisvoll. Wenn diese beiden Probleme nicht dringend angegangen werden, dann gerät das liberale Versprechen der EU weiter in Verruf, ihre Institutionen in die Kritik und ihre Werte verlieren an Verbindlichkeit. Es wäre hochgradig erstaunlich, wenn die rechten und linken Populisten Europas hieraus nicht weiter Kapital schlagen könnten und das liberale Projekt der offenen Gesellschaft nicht noch mehr zu diskreditieren in der Lage wären. Europa steht und fällt mit der Einsicht in den engen Zusammenhang zwischen politischer und sozialer Inklusion auf der einen und der Stabilität der europäischen Herrschaftsordnung auf der anderen Seite. Die Geschichte lehrt uns mit aller Nachdrücklichkeit, dass es in höchstem Maße leichtsinnig ist, diesen Zusammenhang zu übersehen. Stabil sind letztlich nur die Veränderung und der soziale Ausgleich.

Dieses Buch entwickelt dieses Argument in vier größeren Schritten. Im folgenden Kapitel wird der grundsätzliche soziale Konflikt Europas ausführlich dargelegt und als Grundproblem der Legitimität seiner Herrschaftsordnung beschrieben. Hieran schließt sich die Entwicklung des theoretischen Argumentes an. Das dritte Kapitel beschreibt grundlegende kommunikationstheoretische Konzepte und bindet sie an die politische Theorie mit dem Ziel an, ein Stufenmodell pathologischen Lernens zu entwickeln. Der Begriff des pathologischen Lernens wird aus der politischen Kybernetik entlehnt und beschreibt den Übergang einer politischen Ordnung vom Routine- in den Problem- und von hier aus in den Konfliktmodus. Er beinhaltet eine Ausdünnung der kommunikativen Vernetzung von politischem Zentrum und Peripherie, den Übergang von argumentativen über verhandlungsbasierte und hin zu konfrontativen Interaktionsformen sowie eine Marginalisierung intermediärer Strukturen und Akteure. Die drei idealtypischen Zustände des Routine-, Problem- und Konfliktmodus werden in eine ebenenübergreifende Analytik eingebunden, die für die Beschreibung sehr unterschiedlicher Herrschaftsordnungen verwendet werden kann. Das Kapitel erläutert zudem Kriterien für die Auswahl repräsentativer



Fälle möglichst unterschiedlicher Herrschaftsordnungen. Das vierte Kapitel wendet das Stufenmodell aus dem vorangegangenen Kapitel auf die ausgewählten Fälle an. Hierzu werden analytisch fokussierte Darstellungen pathologischen Lernens in der späten römischen Republik, in der katholischen Hegemonie des späten 15. und frühen 16. Jahrhunderts, in der Endphase des Ancien Régime und aus der Zeit des Scheiterns des europäischen Staatensystems in der Mitte des 20. Jahrhunderts vorgestellt.

Kapitel fünf wendet die gewonnenen Erkenntnisse auf die Analyse der Europäischen Union an. Hierbei wird deutlich, dass die Europäische Union zwar noch ein gutes Stück von den Bedingungen entfernt ist, die den Prozess des pathologischen Lernens von historischen Herrschaftsordnungen bis zum Verfall dieser Ordnungen getrieben haben, dass sie sich allerdings auch schon längst nicht mehr im Routinemodus bewegt. Die vielfältigen Krisenphänomene weisen vielmehr darauf hin, dass sie sich in einem Interregnum befindet; einem Zustand, in dem die alte Ordnungsstruktur der liberal begründeten vier Grundfreiheiten allmählich die Kraft verliert, politischen Zusammenhalt gewährleisten zu können. Gleichzeitig hat die Kritik an der Ausrichtung des Integrationsprozesses allerdings auch noch kein überzeugendes Alternativprogramm entwickeln können, das potentiell mehrheitsfähig wäre. Europa bewegt sich daher in einem »Dazwischen«, einem »nicht mehr« und gleichzeitig auch »noch nicht«. Diese Offenheit und damit auch Gestaltbarkeit des Integrationsprozesses begründet das abschließende Kapitel dieses Buches, das eine konstruktive Perspektive für die Weiterentwicklung des Integrationsprozesses und damit der Stabilisierung der europäischen Herrschaftsordnung formuliert. Hierzu gehören eine weitreichende Parlamentarisierung der EU, die Rücknahme ihrer konstitutionellen Fixierung auf angebotsorientierte Politiken und die Öffnung für Maßnahmen der positiven Integration. Für alle diese Maßnahmen, so das abschließende Argument, braucht es eine sehr viel aktivere Rolle Deutschlands im Prozess der europäischen Integration und die Bereitschaft, sich für die Neuaufstellung des Integrationsprojektes zu engagieren.

In diesem Buch wird das Wissen früherer Autoren zu den Bedingungen und Gründen für den Verfall von Herrschaftsordnungen zusammengetragen und nach seiner Relevanz für die heutige Europäische Union befragt. Was können uns die Theorie und die Geschichte über die Krise Europas sagen und was sollten wir tun, um diese zu überwinden? Die

hohe Unterschiedlichkeit der hier behandelten Fälle wurde bewusst gewählt, um Aussagen zu diesen Fragen aus einer möglichst großen Bandbreite denkbarer Herrschaftsordnungen zu erhalten. In den vier Fällen lässt sich ein wiederkehrendes Muster pathologischen Lernens beobachten, das für die römische Republik genauso gültig ist wie für den Verfall der katholischen Hegemonie. Es lässt sich im Niedergang des absolutistischen Systems des Ancien Régime und während des Zusammenbruchs des europäischen Staatensystems im 20. Jahrhundert beobachten. In allen diesen Fällen trafen massive soziale Verwerfungen auf eine politische Ordnung mit hoher Machtkonzentration im Zentrum sowie einer politischen Kultur, die keine tiefgreifenden Veränderungen zuließ. Und in allen diesen Fällen wurde aus der Kritik an einzelnen Politiken der Protest gegenüber dem politischen System und letztlich der Widerstand gegen die bestehende politische Ordnung.

Die hier referierten Fälle bilden nur einen kleinen Ausschnitt der historischen Realität ab. Andere Fälle mögen anderen Mustern folgen und eindrucksvolle Beispiele konstruktiven Lernens politischer Ordnungen in offenen und dynamischen Herrschaftsordnungen mit geringer Machtkonzentration im Zentrum aufweisen. In demokratischen Gesellschaften sollte konstruktives Lernen sogar der zu erwartende Normalfall politischen Handelns sein. Die kontinuierliche Anpassung der jeweils geltenden Regeln an die gesellschaftliche Nachfrage ist eine wichtige Idee des demokratischen Prozesses und ein wesentlicher Grund für die zentrale Stellung des Parlamentes und die Offenheit demokratischer politischer Systeme für die Interventionen gesellschaftlicher Interessengruppen. Der vielgeschmähte Lobbyismus findet hier eine wichtige Begründung. Mit dem Verweis auf die empirische Signifikanz von konstruktivem Lernen ist allerdings nicht die Relevanz der gewonnenen Erkenntnisse zurückgewiesen. Nur deswegen, weil demokratische politische Ordnungen dynamisch sind, wird das Verständnis von mangelhaften dynamischen Ordnungen nicht weniger wichtig. Ganz im Gegenteil, die Analyse pathologischen Lernens hilft uns besser, die Stärken demokratischen Regierens zu verstehen und pathologische Abweichungen von einer offenen und dynamischen Vernetzung von Zentrum und Peripherie über intermediäre Strukturen schneller zu erkennen.

Die große Schwierigkeit bei der Erstellung einer derartigen Zusammenschau ist die schiere Fülle des Materials. Das Buch befasst sich mit der Kommunikationstheorie und der politischen Theorie, mit der Anti-

ke und dem Untergang der Römischen Republik, mit der frühen Neuzeit und dem Ende der katholischen Hegemonie, der frühen Moderne und dem Ende des Ancien Régime sowie mit der nationalen und der internationalen Politik des 20. und 21. Jahrhunderts. Es diskutiert die Verfassung Europas und seine sozialpolitische Bilanz und wendet das alles auf einen Theoriekorpus an, der von Polybios bis zu modernen Revolutionstheoretikern und der kybernetischen politischen Theorie reicht. Bei diesem Unterfangen treten notgedrungen eine ganze Reihe von Lücken auf und es wäre vermessen zu behaupten, dass in diesem knappen Buch alle relevante Literatur verarbeitet worden wäre. Über weite Strecken stützt sich dieses Buch auf zusammenfassende Darstellungen anderer Wissenschaftler:innen und wertet die vorliegenden Befunde auf die hier verfolgte Fragestellung an. Aber auch so entsteht bereits ein eindrucksvolles Bild der Gründe der heutigen Krise Europas und der Dinge, die zu tun sind. Dieses Buch ist daher genauso sehr politischer Essay wie wissenschaftliche Abhandlung. Es bewegt sich zwischen diesen beiden Darstellungsformen und will einen Beitrag zu der aktuellen politischen Debatte über die Zukunft Europas leisten, der weder auf die systematische Herleitung eines theoretischen Argumentes noch seine empirische Fundierung oder die Auswertung wissenschaftlicher Erkenntnisse verzichtet.

## 2. Zeit der Krise

---

### 2.1 Europa 2040: Wie es kommen könnte

Der Boden war übersät mit Konfetti und leeren Pappbechern. Bis in die frühen Morgenstunden hatten die Parteigänger der nordeuropäischen Allianz den Sieg gefeiert. Mit fast 60 Prozent der Stimmen hatten sich die Bevölkerungen der acht Staaten der Allianz dafür entschieden, einen vorläufigen Schlussstrich unter das gesamteuropäische Integrationsprojekt zu ziehen. Die Europäische Union war gescheitert. Sie war an den unvereinbaren wirtschafts- und finanzpolitischen Vorstellungen der Gruppe der mediterranen Staaten auf der einen und den Staaten der nordeuropäischen Allianz auf der anderen Seite zerbrochen. Die Weigerung Deutschlands, dem schon seit vielen Jahren geforderten europäischen Finanzausgleich zuzustimmen, hatte den Ausschlag gegeben. Frankreich und Deutschland wandten sich voneinander ab und würden ihre Zukunft unabhängig voneinander suchen. Europa war doch zu unterschiedlich, um in einer Union vereint zu sein.

Die französische Präsidentin Marion Marechal Le Pen hatte die Stimmung Europas kurz vor der Abstimmung auf den Punkt gebracht: »Jetzt geht auseinander, was nicht zusammengehört«, hatte sie vor dem Europäischen Rat erklärt. Es gab nur noch wenige Stimmen, die ihr widersprachen. Das faktische Ende des Schengenraums 2025, als die Flüchtlingswellen aus der zerfallenden Russischen Föderation immer mehr Staaten der EU dazu trieben, einseitige Grenzschließungen zu betreiben, hatte der europäischen Begeisterung einen starken Dämpfer versetzt. Als dann das Hilfspaket für Frankreich 2026 am Veto des Bundestages scheiterte, war klar geworden, dass der Euro und damit auch die EU insgesamt sich historisch überholt hatten. Selbst der deutsche Bundeskanzler Markus Söder unterließ es, das Integrationsprojekt zu verteidigen. Europa war von den ewigen Streitereien und den unerträg-

lich halbherzigen Kompromissen erschöpft. Die nicht enden wollenden Debatten über finanzielle Hilfspakete für die Staaten des europäischen Südens und die Übergriffigkeit des deutschen Bundestages in die Haushaltspolitik Frankreichs und anderer Mitgliedstaaten hatten die Geduld aller Staaten überstrapaziert. Auch in der Datenschutz-, Umwelt-, Energie- und Außenpolitik sowie in der Haltung zum Islam war Europa tief zerstritten. Einigungen fanden entweder gar nicht mehr oder auf einem Niveau statt, das wenig mehr als ein fauler Kompromiss war.

Als besonders brisant hatte sich die Frage des Umgehens mit dem neuen nationalen Sozialismus erwiesen. Schon seit vielen Jahren gab es quer durch alle Mitgliedstaaten ein wachsendes Lager, dem der gesamte Werteliberalismus der EU zuwider war. Der Konflikt mit Russland hatte diesen Streit nur vorübergehend befriedet. Victor Orbán und Marine Le Pen hatten in den 2010er Jahren den Reigen der Liberalismuskritiker:innen eröffnet. Tschechien, Polen und die Slowakei, die deutsche AfD und viele andere Parteien, die sich im schnell wachsenden Lager der illiberalen Parteien tummelten, folgten. Das russische Regime und sein Präsident, der ehemalige Geheimdienstchef Alexander Bortnikow, verkörperten für viele weiterhin eine attraktive Alternative. Die liberalen Parteien, so die immer wieder zu hörende Kritik, wären der Homosexualität gegenüber zu permissiv und der Familie gegenüber zu passiv. Sie ließen sowohl das moralische Rückgrat als auch den Schutz der Nation vor dem globalen Kapitalismus schmerzlich vermissen. Nur eine Wiederentdeckung traditioneller Werte könne Europa vor dem Verfall retten.

Als dann auch noch in der Migrationspolitik nach dem russischen Zusammenbruch die Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten zunahmen und Deutschland seine Zahlungen an die EU halbierte, weil sich weder die osteuropäischen Mitgliedstaaten noch Frankreich dazu bereitfanden, mehr Flüchtlinge aufzunehmen, wurde schnell klar, dass die EU so nicht weitermachen könnte. Nach der Wahl von 2029 zum Europäischen Parlament war die alte EU handlungsunfähig geworden. Die beiden europakritischen Fraktionen »Europa der Freiheit und der Demokratie« und die »Europäische Linke« bildeten einen antiliberalen und national-populistischen Block, der fast 60 Prozent der Stimmen auf sich vereinte. Immer wieder stimmten sie gegen die Vorschläge der sogenannten Systemparteien und verhinderten jede konstruktive Politik. In Frankreich, Spanien, Portugal, Griechenland, Ungarn und Dänemark regierten Parteien, die dem Integrationsprozess kritisch gegenüberstanden oder offen den Austritt aus der EU forderten. Das

englische Beispiel machte Schule. Die bürgerlichen Parteien der Sozialdemokraten und der Christdemokraten stellten traditionell weiterhin die Kommissionspräsident:innen. Diese waren jedoch zunehmend machtlos und mussten immer wieder zusehen, wie ihre Vorschläge entweder im zerstrittenen Rat oder im Europäischen Parlament scheiterten. Zerrissen von den wachsenden zwischenstaatlichen Konflikten und gelähmt von der politischen Konfrontation zwischen den beiden sich unversöhnlich gegenüberstehenden Lagern der nationalen Populist:innen und der supranationalen Integrationist:innen ging in Europa schon seit Jahren fast gar nichts mehr.

In der Mitte der zwanziger Jahre hatte es noch ein letztes größeres Aufbäumen gegeben. Eine breite Koalition aus Pro-Europäern in den Mitgliedstaaten und im Europäischen Parlament hatte 2025 unter Führung der deutschen Außenministerin versucht, mit einer europäischen Volksabstimmung den großen Sprung in den europäischen Bundesstaat zu wagen. Die alten Ideen eines geeinten Europas wurden beschworen und daran erinnert, dass es sogar mal eine europäische Hymne (die »Ode an die Freude«) gegeben habe und dass das Projekt einer gemeinsamen europäischen Staatsbürgerschaft verfolgt worden war. Große Europäer wie Joschka Fischer, Guy Verhofstadt und Jean-Claude Juncker waren im Vorfeld durch die europäischen Hauptstädte getourt und hatten auf allen großen Plätzen für die europäische Idee geworben. Zu der Abschlusskundgebung am Pariser Platz in Berlin kam allerdings nur eine enttäuschend geringe Zahl von knapp tausend Teilnehmern. Daniel Cohn-Bendit, der alt gewordene Präsident der Europäischen Kommission, hatte mit aller ihm verbliebenen rhetorischen Kraft die Gefahren eines Zerfalls Europas beschworen und an die kriegerische Vergangenheit des Kontinents erinnert. Sogar der chinesische Präsident war zu der Abschlusskundgebung nach Europa gekommen und hatte seiner Überzeugung Ausdruck verliehen, dass ein bundesstaatliches Europa wieder Anschluss an die digitale Entwicklung finden würde, wenn es nur seine innere Lähmung überwände. Noch während der Reden verließen allerdings schon viele Menschen die Kundgebung.

Auch die Abstimmung selbst stand unter keinem guten Stern. In vielen Städten Europas war es bereits Monate vorher zu Ausschreitungen gekommen. In Frankreich drohte Präsidentin Le Pen mit dem Austritt aus der Union für den Fall eines positiven Ausgangs, in Spanien und Italien brannten die Vertretungen der EU und selbst in Berlin fanden Protestdemonstrationen statt. Das Bundesverfassungsgericht verbot

sogar die Abstimmung, weil sie gegen das Grundgesetz verstoße. Als der EuGH daraufhin Deutschland wegen unionserschädigenden Handelns zu einer Strafzahlung von 100 Mio. Euro verurteilte, begannen die unionskritischen Stimmen in Deutschland an Zulauf zu gewinnen. Die Abstimmung für einen europäischen Bundesstaat wurde zwar trotzdem durchgeführt, stieß aber auf eine frustrierend geringe Beteiligung und blieb sogar noch unterhalb des von den Organisatoren selbst gesetzten Ziels von 25 Prozent.

Jetzt endlich würde es mit der Nordallianz einen Neuanfang geben können. Die Befürworter des Projektes hatten in den Medien viel Unterstützung für ihre These erfahren, dass sich mit den mediterranen Staaten schlicht keine Union machen ließe und dass die Osteuropäer ohnehin mit der liberalen Demokratie nicht viel am Hut hätten. Supranationalität wurde zwar von allen als Idee geschätzt, aber gleichzeitig doch auch als impraktikabel bezeichnet. Die Schweden, Dänen und Finnen, so die überwiegende Mehrheit der Kommentatoren, würden sicherlich in den nächsten Wochen nachziehen und der Nordallianz beitreten. Zukünftig würde es keine Europäische Kommission mehr geben, die den Mitgliedstaaten Vorschriften macht und kein Europäisches Parlament, das sich doch nur im sinnlosen Parteienstreit zwischen unvereinbaren Positionen aufreibt. Anstelle dessen würde sich Europa wieder auf seine nationalen Wurzeln besinnen und drei lockere Blöcke bilden. Parallel zur Nordallianz verfolgte Frankreich zusammen mit Spanien, Portugal, Italien und Marokko Pläne für eine Mittelmeerunion. Der Versuch, mit Deutschland gemeinsam eine Zukunft aufzubauen, wurde von der überwiegenden Mehrheit der Franzosen als an deutscher Borniertheit und Besserwisserei gescheitert betrachtet. Im Osten des Kontinents waren sich Ungarn, Tschechien, die Slowakei, Bulgarien und Rumänien zwar noch unklar, ob sie das russische Angebot der Gründung eines gemeinsamen »Slawischen Blocks« annehmen sollten. Nachdem die Energieversorgung in Ungarn aber bereits im letzten Winter aufgrund angeblicher russischer Lieferengpässe zusammengebrochen war, standen die Chancen hierfür trotz des weiter schwelenden Konflikts in der Ukraine nicht allzu schlecht. In Westeuropa hatte kaum eine der national orientierten Regierungen noch viel Sympathie für die Idee einer europäischen Integration, die von Rumänien bis nach Portugal reichte, und es wurden in Rom, Paris und Berlin kaum noch Anstrengungen unternommen, die faktische Abspaltung der osteuropäischen Nachbarn zu verhindern. Eine Ablehnung des russischen Angebotes war daher unwahrscheinlich.

Als dann auch noch die »Kopenhagener Kommission« zur Überwachung der Einhaltung von Menschenrechten und liberalen Werten in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union Polen und Ungarn ein Ultimatum zur Aufhebung ihrer neuen Gesetze gegen sexuelle Freizügigkeit gestellt hatte, war es endgültig zum Bruch zwischen West und Ost gekommen. Die ganze Idee der Osterweiterung der EU war zu ambitioniert gewesen. Jahrhunderte von eigenständiger osteuropäischer Entwicklung, Dekaden sowjetischer Besatzung und die mangelnde Durchdringung der Gesellschaft mit den bürgerlichen Werten des Liberalismus waren nicht ohne weiteres zu kompensieren. Osteuropa würde künftig einen eigenständigen Weg zwischen Westeuropa und Russland gehen müssen.

Das neue Europa würde damit auch politisch den Ende der zwanziger Jahre etablierten Grenzsicherungssystemen angepasst werden können. In den Medienkommentaren waren am Tag nach dem Referendum zwar noch einige unverbesserliche Kritiker zu finden. Insbesondere ältere Kommentatoren äußerten die Befürchtung, dass die Grenzbefestigungen zwischen Deutschland und Frankreich die historische Versöhnung zwischen beiden Staaten unterminieren und Anlass zu neuen Konflikten geben könnten. Die meisten Stimmen hielten das aber für eher unwahrscheinlich und bewerteten es als Meinung Ewiggestriger. Auch die Erinnerungen an die Idee der europäischen Wertegemeinschaft und den Versuch des Aufbaus einer europäischen Demokratie stießen selten auf mehr als ein nachsichtiges Lächeln. Das alte Europa mit seinen kosmopolitischen Werten und hohen völkerverbindenden Aspirationen war Vergangenheit. Die Zukunft gehörte dem neuen Realismus der nationalen Selbstbestimmung.

## 2.2 Europas Sozialkonflikt

Ist das alles nur eine dunkle Vision, fernab jeglicher Realität? Vielleicht. Hoffentlich. Sicher ist das aber leider nicht. Sicher ist eigentlich nur, dass die Europäische Union nicht so bleiben kann, wie sie ist. Sie bewegt sich heute in institutionellen Kleidern, die vor über 70 Jahren angezogen wurden und die für eine eng begrenzte Wirtschaftsgemeinschaft von Nationalstaaten vorgesehen war. Europa hat sich weit davon entfernt. Es ist heute eine supranationale Union, deren Politiken weit in die Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitiken ihrer Mitgliedstaaten hinein-



reichen. Sie wird als eine Mischung aus Expertokratie und internationaler Politikkoordination mit einem eher nachgelagerten parlamentarischen Feigenblatt betrieben, bräuchte aufgrund ihrer politischen Relevanz aber eigentlich einen öffentlichen politischen Diskurs mit demokratischem Anspruch und der Fähigkeit, europaweite gesellschaftliche Präferenzen zu bilden und an die Politik heranzutragen. Europa ist weit davon entfernt. Mehr noch, Europa scheint sogar wichtige Einsichten aus seiner Vergangenheit zu vergessen und immer deutlichere Merkmale pathologischen Lernens auszuprägen. Die EU entwickelt Reaktionen auf Probleme, die diese eher vergrößern als sie zu überwinden. Der Rest dieses Kapitels beschreibt diesen Prozess. Es zeigt, wie eine europäische Ordnung, die ehemals auf einer Balance aus Markt und sozialem Ausgleich aufgebaut war, zunehmend aus dem Gleichgewicht gerät und immer deutlichere Züge einer einseitig marktorientierten Ordnung annimmt.

## 2.2.1 Die europäische Nachkriegsordnung

Um die Gründe für die politische Krise der EU nachvollziehen zu können, ist es nötig, einen kleinen historischen Bogen zu schlagen. Die europäische Nachkriegsordnung baute auf den Erfahrungen und Lehren der Zwischenkriegszeit auf. Ungezügelmte Märkte, so die große Lehre der dreißiger Jahre, führen zu verheerenden sozialen und politischen Konsequenzen. Demokratische Ordnungen sind darauf angewiesen, ein Mindestmaß an ökonomischer und sozialer Stabilität vorzuhalten, um ihre politische Legitimität aufrechterhalten zu können. In den USA hatte man die Krise der kapitalistischen Ordnung bereits mit dem New Deal in den dreißiger Jahren verarbeitet und eine neue Wirtschafts- und Sozialordnung begründet, die den Markt zähmen sollte und zumindest minimale soziale Sicherungssysteme eingeführt.<sup>17</sup> Unter dem US-amerikanischen Präsidenten Franklin D. Roosevelt wurden in den Jahren zwischen 1933 und 1938 die ersten bundesweiten Sozialversicherungen, eine Witwenrente für die Angehörigen der Opfer von Industrieunfällen und Hilfen für Behinderte sowie für alleinerziehende Mütter eingeführt. Weiterhin wurden Bundeszuschüsse zu den in Verwaltung der Einzelstaaten betriebenen Arbeitslosenversicherungen geschaffen. Das Bankensystem und der Wertpapierhandel wurden reguliert, der öffentliche Wohnungsbau vorangetrieben und eine internationale Schutzpolitik eingeführt. Alle diese Maßnahmen stießen zwar auf großen

Widerstand des politischen Establishments, erwiesen sich langfristig aber als von zentraler Bedeutung für die Stabilisierung der Demokratie und der Marktwirtschaft in den USA. In Europa wurde diese Korrektur der Marktgesellschaft nach 1945 angegangen. Die neue europäische Ordnung sollte auf einer Parallelität von nationalstaatlichen Wohlfahrtsregimen und einer vorsichtigen europäischen Liberalisierung der nationalen Märkte aufbauen. Der Begriff des »embedded liberalism«<sup>18</sup> trat als Leitidee an die Stelle der Marktgesellschaft. Die von Karl Polanyi beschriebene »Große Transformation« der institutionellen Entkopplung von Politik und Wirtschaft während des späten 19. Jahrhunderts und des frühen 20. Jahrhunderts wurde revidiert und die Märkte wurden wieder in den politischen Prozess »eingebettet«.<sup>19</sup>

Zur Umsetzung dieser neuen Herrschaftsordnung etablierten Italien, Frankreich, Deutschland und die meisten anderen westeuropäischen Staaten neue soziale Sicherungssysteme und bauten die Rolle des Staates in der Wirtschaft aus. Antizyklische Konjunkturpolitik wurde die Norm: In Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs intervenierte der Staat mit einer Erhöhung seiner Ausgaben in den ökonomischen Prozess und sorgte dafür, dass die Beschäftigung auf einem konstant hohen Niveau blieb. Gleichzeitig blieb der internationale Kapitalverkehr in den meisten Staaten engen Kontrollen unterworfen, um den Wettbewerbsdruck zu begrenzen und dem Staat die Möglichkeit zu geben, seine Instrumente der antizyklischen Konjunkturpolitik effektiv zu nutzen.<sup>20</sup> Diese neue Ordnung sollte einen moderaten Weg zwischen Kapitalismus und Sozialismus ermöglichen, der liberale Werte hochhielt und das Beste aus beiden Welten miteinander verbinden könnte: soziale Sicherheit und bürgerliche Freiheiten. In einem einflussreichen Text argumentierten Robert Dahl und Charles Lindblom Anfang der fünfziger Jahre, dass sowohl der Kapitalismus als auch der Sozialismus in ihrer rohen Form gescheitert seien.<sup>21</sup> Der einzige verbliebene erfolgversprechende Weg sei es, die richtige Mischung aus Staat, Markt und demokratischen Institutionen zu finden, mittels derer sich Frieden, Inklusion, Wohlfahrt und Stabilität realisieren ließen.

Dieses Denken in Kategorien politisch eingebundener und sozial verantwortlicher Märkte prägte die fünfziger, sechziger und siebziger Jahre. Auch die europäischen marktschaffenden Mechanismen waren noch unvergleichlich zurückgenommener als es heute der Fall ist. Es gab in den sechziger Jahren noch kein Prinzip der wechselseitigen Anerkennung, demzufolge jedes irgendwo in der EU legal in den Markt

gebrachte Produkt in jedem Mitgliedstaat frei verkauft werden darf. Ganz im Gegenteil: Es war die Hochzeit der detaillierten Feinregulierung für einzelne Produkte und Produktkategorien. Europa organisierte noch nicht die umfassende Entfesselung der Marktkräfte, sondern befand sich auf einem Pfad der vorsichtigen und politisch kontrollierten Integration von Teilmärkten.<sup>22</sup> Zusätzlich verfügten alle Mitgliedstaaten noch über das Instrument der Abwertung bzw. der Aufwertung ihrer Währung, mit dem sie auf Veränderungen in der Wettbewerbsfähigkeit reagieren und ihre Zahlungsbilanzen stabilisieren konnten.

Im Ergebnis waren die sechziger und siebziger Jahre in Westeuropa eine Zeit, in der das sozialstaatliche Prinzip des nationalstaatlichen Schutzes und die liberalen Prinzipien der Marktfreiheiten eine allgemein akzeptierte Balance hielten. Weite Teile Westeuropas waren in der Folge von einem langen anhaltenden Prozess moderat hoher wirtschaftlicher Dynamik bei gleichzeitig stabilen sozialen Verhältnissen und einer kontinuierlich wachsenden Identifikation der Menschen mit der liberalen Demokratie geprägt. Der berühmte »permissive Konsens« setzte sich in Europa durch und gewährleistete, dass die europäische Integration als politisch weitestgehend unumstrittenes Projekt vorangetrieben werden konnte. In den sechziger und siebziger Jahren fanden sich mit Ausnahme marginalisierter rechts- und linksextremer Parteien kaum politische Stimmen, die das Integrationsprojekt grundsätzlich in Frage stellten. Europa war eine sozialliberale Herrschaftsordnung mit weitestgehend unbestrittener Legitimität.

### 2.2.2 Soziale Fragmentierung

Die Entwicklung von Sozialstaatlichkeit blieb in Europa gleichwohl auf die Mitgliedstaaten beschränkt. Auf der europäischen Ebene wurde das »soziale Europa« zwar immer wieder versprochen, aber niemals wirklich befördert. Mit der Ablehnung des Verfassungsvertrages durch die Referenden in Frankreich und den Niederlanden 2005 wurde deutlich, dass Europa einen massiven sozialen Konflikt hat. Dieser Konflikt geht seitdem quer durch alle europäischen Gesellschaften und lässt sich in seinen Ursprüngen bis in die achtziger Jahre zurückverfolgen. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 und dem Binnenmarktprogramm beschlossen die Mitgliedstaaten einen großen Deregulierungs- und Liberalisierungsschub, von dem klar war, dass er gravierende soziale Nebeneffekte haben würde. Italien, Spanien, Griechenland und

Irland stimmten dem Programm nur deswegen zu, weil ihren Regierungen mit der Ausdehnung der Strukturfonds und der Neueinführung des Kohäsionsfonds ein wirksames Instrument zur Anpassung an den zu erwartenden höheren Wettbewerbsdruck und der Verteilung von politisch wertvollen regionalen Förderprojekten zugesagt wurde. Gleichzeitig versprach der damalige Ratspräsident Jacques Delors die Gründung eines »Sozialen Europas«, in dem nicht nur die Interessen des Kapitals, sondern auch der Arbeitnehmer:innen Berücksichtigung finden würden. Sozialpolitische Abfederungen des liberalisierten Binnenmarktes sollten zu erwartende soziale Verwerfungen und ihre möglichen politischen Folgen glätten. Das soziale Europa müsse gewährleisten, so Delors 1988 auf dem Gewerkschaftstag des britischen Gewerkschaftsverbandes TUC, dass das in den Mitgliedstaaten erreichte Niveau der sozialen Sicherung nicht durch Maßnahmen gesenkt wird, die im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt stehen.<sup>23</sup> Jeder einzelne Bürger müsse vielmehr vom Binnenmarkt profitieren. Als die damalige britische Premierministerin Margaret Thatcher von Delors' Rede erfuhr, war sie so empört, dass sie sich genötigt sah, im Oktober 1988 vor einem europäischen Sozialismus »through the back door« zu warnen.<sup>24</sup>

Von diesen großen Ankündigungen wurde kaum etwas in die Praxis umgesetzt. Die Sozialcharta von 1989 und die Verträge von Maastricht und Amsterdam haben die grundlegenden Ziele eines sozialen Europas zwar unterstrichen. Im Vertrag von Lissabon wurden sogar die »soziale Marktwirtschaft« und »Vollbeschäftigung« in den Zielkatalog der EU aufgenommen. Der Beitrag der EU zur Sozialpolitik ist gleichwohl bis heute außerordentlich gering geblieben. Mit Ausnahme des eher bescheiden ausgestatteten Europäischen Sozialfonds ist die Sozialpolitik nach wie vor eine Domäne der Mitgliedstaaten.<sup>25</sup> Die EU hat sich weitestgehend auf die Festlegung sozialer Mindeststandards beschränkt. Hierzu gehören zweifellos wichtige rechtliche Errungenschaften wie die Gleichstellung von Männern und Frauen, die Antidiskriminierungspolitik, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, der Gesundheitsschutz und die Gewährleistung von sicheren Arbeitsplätzen. Keine dieser Regelungen aber adressiert den Kernbereich der Sozialpolitik, die Umverteilung von Reich zu Arm und die konkrete Umsetzung eines auf Gleichheit ausgerichteten Solidaritätsgedankens. Europa ist nach wie vor blind auf dem Auge sozialer Gerechtigkeit.

Diese Blindheit dürfte für den negativen Ausgang des Referendums in Frankreich über den Verfassungsvertrag wesentlich verantwortlich

gewesen sein. Umfragen haben gezeigt, dass es vor allem die Armen, Alten und Arbeitslosen waren, die gegen das ambitionierte Reformprojekt gestimmt hatten.<sup>26</sup> Es gab offensichtlich – und zum großen Erschrecken der politischen Eliten – eine breite Gruppe von Menschen, denen der Integrationsprozess in seiner grundlegenden Ausrichtung missfiel. Die Staats- und Regierungschefs der Union riefen daraufhin eine sogenannte Reflexionsphase mit dem Ziel aus, über das Integrationsprojekt noch einmal grundsätzlich nachdenken zu wollen. Erstaunlicherweise enthielt der 2007 unterzeichnete und noch heute gültige Vertrag von Lissabon kaum große Veränderungen gegenüber dem abgelehnten Verfassungsvertrag. Mit Ausnahme einer vermeintlich stärkeren Beteiligung der nationalen Parlamente und einer Rücknahme der Idee einer gemeinsamen Flagge und Hymne, stand in dem neuen Dokument so ziemlich das Gleiche wie in dem alten und von der französischen wie auch niederländischen Bevölkerung bereits abgelehnten Vertrag. Weder wurden die Maastricht-Kriterien um ein Kriterium der niedrigen Arbeitslosigkeit oder des sozialen Ausgleichs ergänzt, noch wurden Eurobonds zur Unterstützung der kriselnden Wirtschaften in Südeuropa eingeführt; es gab kein Initiativrecht für das Europäische Parlament und keine europäische Arbeitslosenversicherung oder gar eine europäische Steuerkompetenz. Kurz: Alles das, was in der französischen und niederländischen Debatte über den Verfassungsvertrag als Ausdruck der sozialen Kälte Europas beschrieben worden war, blieb in dem neuen Vertrag bestehen. Das vollmundig von dem damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors angekündigte und in der Debatte über den Verfassungsvertrag in Frankreich eingeforderte Versprechen eines »Sozialen Europas« blieb uneingelöst.

Die Zeit des sozialen Ausgleichs ist heute Vergangenheit. Die Welt ist unüberschaubarer, komplexer und sozial herausfordernder geworden. Der schützende Mantel des Staates, der dem Einzelnen das glaubwürdige Versprechen auf Einbindung in die nationale Wohlfahrts-gemeinschaft aussprechen konnte, existiert nicht mehr. In der neuen europäischen Herrschaftsordnung umfassender Wirtschaftsliberalisierung gibt es keine nationalen Außenhandels- und Währungspolitiken mehr und keine Kontrollen des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs. Die europäischen Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit aufgegeben, über Abwertungen ihrer Währungen oder über handelspolitische Instrumente den Grad autonomer Wirtschaftsentwicklung und sozialer Rücksichtnahme bestimmen zu können. Anpassungen an den Welt-

markt und das Abfedern internationalen Wettbewerbsdrucks können nur noch über Maßnahmen der internen Abwertung, der Steigerung der Effizienz der Volkswirtschaft und damit auf Kosten der sozial Schwächsten erzielt werden. In fast allen südeuropäischen Mitgliedstaaten prägen sich massive soziale Verwerfungen aus. Massenarbeitslosigkeit, soziale Zerklüftungen und Perspektivlosigkeit sind allgegenwärtig. Diese sozialen Herausforderungen sind europäische Herausforderungen. Die EU hat mit der Einführung des Euro und dem Stabilitätspakt Instrumente geschaffen, die die makroökonomische Steuerung und expansive nationale Haushalte erschweren und jede Form der Abwertung der eigenen Währung zur Wiedergewinnung von Wettbewerbsfähigkeit verhindern. Die EU ist damit maßgeblich verantwortlich dafür, dass für expansive Verteilungspolitiken keine wirklichen politischen Spielräume mehr existieren.

Die EU ist zu einem liberalistisch verkürzten Projekt geworden, dem jeder Sinn für die Notwendigkeit sozialen Ausgleichs fehlt. Der marktökonomisch vereinseitigte Liberalismus Europas produziert soziale Zerwürfnisse, wie Europa sie seit der Zwischenkriegszeit nicht mehr gesehen hat. In Griechenland, Spanien und Italien sind die Arbeitslosenstände für Jugendliche mit 31 Prozent, 29 Prozent und 25 Prozent auf Rekordniveau.<sup>27</sup> Gleichzeitig werden soziale Leistungen unter dem Diktat der Sparmaßnahmen weiter zurückgeschnitten. Die GINI-Koeffizienten (das Maß der Darstellung von sozialer Ungleichheit) bewegen sich in den meisten dieser Staaten auf einem Niveau, das höher ist als noch in den achtziger Jahren.<sup>28</sup> Die Unternehmenssteuern sind hingegen auf einem Rekordtief. Nachdem die durchschnittliche Unternehmensbesteuerung 1996 noch bei 28 Prozent lag, ist sie seitdem kontinuierlich zurückgegangen und lag 2018 bei nur noch 21 Prozent.<sup>29</sup>

Diese tiefgreifenden Strukturveränderungen der europäischen Wirtschaftsordnung haben direkte Konsequenzen für den Einzelnen. Wir alle sehen uns heute zu einem sehr viel höheren Maß der Notwendigkeit ausgesetzt, uns als Ware auf einem umkämpften Markt anbieten zu müssen. Die nationalen und noch viel mehr die lokalen Gesellschaften verlieren an Prägungskraft und sozialen Halt. Die Entgrenzung der Märkte trifft mit einem hohen internen und durch die Digitalisierung weiter befeuerten Rationalisierungsschub zusammen. Niedrig qualifizierte Arbeitskräfte müssen sich für Löhne anbieten, die nur durch zusätzliche staatliche Transferleistungen überhaupt das Überleben sichern. Die Menschen, so Ulrich Beck,

»sehen sich den neuen Risiken schutzlos ausgeliefert, der Taifun der Finanz- und Euro-Krise fegt über den Kontinent hinweg und verschärft die sozialen Ungleichheiten in allen Gesellschaften dramatisch [...]. Das kommt [...] einer vorrevolutionären Situation nahe oder gleich.«<sup>30</sup>

In weiten Teilen der europäischen Gesellschaft greift heute ein Gefühl von Abgehängtsein um sich und erzeugt eine wachsende politische Unzufriedenheit.<sup>31</sup> Viele der hoch gesteckten Erwartungen der letzten Dekaden wurden seit dem Ausbruch der Finanzkrise vor bald zehn Jahren enttäuscht. Zwischen Nord und Süd und zwischen Reich und Arm brechen neue Konflikte in einer Intensität wieder auf, die im Widerspruch zum sozialmarktwirtschaftlichen Wohlstandsversprechen der Nachkriegszeit steht. In ganz Europa haben sich nach dem Zweiten Weltkrieg die politischen Parteien rechts und links der Mitte mit dem Versprechen neu aufgestellt, den Konflikt zwischen Kapital und Arbeit überwinden und den Markt sozialpolitisch zähmen zu können. Nicht nur die gut Ausgebildeten und Leistungsstarken, sondern alle Bürger:innen sollten in der neuen Ordnung prosperieren und einen fairen Anteil am wachsenden Kuchen erhalten. Dieses Versprechen lässt sich heute nur noch im nordeuropäischen Teil der Europäischen Union glaubhaft vertreten. In Spanien, Italien, Griechenland und Portugal wächst die Unzufriedenheit, gewinnen radikale und populistische Parteien an Zulauf und wird zunehmend nach Alternativen zur liberalen Herrschaftsordnung gesucht.

Es ist richtig, dass die Europäische Union schon viele Krisen durchgemacht hat. Diese aber ist anders. Im Gegensatz zu früheren Krisen der EU berührt die aktuelle Krise nicht nur einzelne Politiken und geht weit über ein diffuses Gefühl von Bürgerferne hinaus. Ihr liegt ein fundamentaler sozialer Konflikt zugrunde, der sowohl Staaten als auch gesellschaftliche Gruppen gegeneinander aufbringt. Die europäische Gesellschaft wird von den seit ihrer Gründung durchgeführten massiven zwischenstaatlichen Liberalisierungen in einen umfassenden Rationalisierungswettbewerb getrieben. Viele der Jobs, die noch vor 20 Jahren den schlechter Ausgebildeten ein Auskommen und damit einen Platz in der Gesellschaft garantierten, fallen heute weg oder müssen aus Gründen des internationalen Wettbewerbs an Standorte mit niedrigeren Lohnkosten verlagert werden. Dieser Prozess umfasst nicht nur weite Bereiche der industriellen Produktion, sondern auch des Dienstleistungssektors. Niedrig qualifizierte Arbeit kann in immer größerem Umfang von

Computern erledigt werden. Nicht ohne Grund sprechen viele heute von dem wachsenden Problem der »Überflüssigen«<sup>32</sup> und der Schwierigkeit, in technologisch und intellektuell anspruchsvollen Gesellschaften Räume für diejenigen zu schaffen, die sich außer Stande sehen, an den modernen Produktionsstrukturen zu partizipieren. Piketty zufolge bringt sich dieser Prozess in einer wachsenden Ungleichheit zum Ausdruck. Während die Zeit von 1930 bis in die 1970er Jahre in den meisten Staaten der westlichen Welt noch von einem recht kontinuierlichen Prozess der Verringerung des Anteils der oberen 10 Prozent der Einkommen am Gesamteinkommen gekennzeichnet waren, hat sich dieser Trend seitdem umgedreht. Seit den 1980er Jahren werden die Reichen wieder reicher und beginnen sich zunehmend von der normalen Bevölkerung abzukoppeln. Im Jahr 2010 bewegte sich der Anteil der oberen 10 Prozent der Einkommen am Gesamteinkommen bereits wieder auf dem Niveau der vierziger Jahre des 20. Jahrhunderts.<sup>33</sup>

Dieser Prozess hat viel mit dem von Fritz Scharpf beschriebenen europäischen Wettbewerbsdruck und dem europaweiten Anpassungsdruck zu tun.<sup>34</sup> Die konstitutionelle Asymmetrie Europas gewährleistet, dass marktschaffende Prozesse der negativen Integration der Normalfall europäischer Politik sind. Die vier Grundfreiheiten sind in den Verträgen der EU und in der ständigen Rechtsprechung des EuGH festgelegt und werden im Zweifelsfall mit der Androhung von Strafzahlungen durchgesetzt. Gleichzeitig müssen Maßnahmen der positiven Integration eine qualifizierte Mehrheit im Rat und die Unterstützung des Europäischen Parlamentes erhalten. Zusätzlich erschwerend kommt hier noch hinzu, dass die EU aktuell überhaupt keine Kompetenz für umverteilende Sozialpolitiken hat und diese nur über eine Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten bekommen könnte. Im Ergebnis entsteht ein Politikprozess, der immer weiter liberalisiert und gleichzeitig auf der europäischen Ebene keine sozialen Abfederungsmechanismen vorsieht. Die wachsende soziale Zerklüftung Europas kann vor diesem Hintergrund nicht erstaunen.

Instruktiv sind ebenfalls Daten, die den globalen Einkommenszuwachs der letzten Dekaden nach Einkommensgruppe aufteilen.<sup>35</sup> Im Zeitraum von 1988 – 2008 waren die Wohlstandszuwächse global außerordentlich ungleichmäßig verteilt. Die größten Einkommensgewinne hat mit 60 – 80 Prozent die neuentstandene globale Mittelschicht in China, Indien und Osteuropa erzielt. Die zweite Gruppe, die ebenfalls stark an Einkommen dazu gewonnen hat, sind die Superreichen, also



die ein bis zwei Prozent reichsten Menschen, die ebenfalls auf 60 – 70 Prozent Einkommensgewinne kommen. Die großen relativen Verlierer fanden sich hingegen in zwei Gruppen konzentriert. Es waren zum einen die ganz Armen in Afrika und Südasien, die nur geringe 10 – 30 Prozent an Einkommensgewinnen sowie die niedrig qualifizierten und schlecht bezahlten Arbeiter:innen in Europa und den USA, die kaum oder sogar gar keine Einkommensgewinne über den gesamten zwanzigjährigen Zeitraum erzielen konnten. Es ist genau diese letzte Gruppe der »angry white men«, der Abgehängten oder sich abgehängt Fühlenden, die mit der vorherrschenden liberalen Herrschaftsordnung wenig anfangen können und die alle ihre Versprechen der offenen Gesellschaft als wenig glaubwürdig empfinden müssen. In dieses Bild passen ebenfalls neuere Schätzungen, denen zufolge nur etwa 10–15 Prozent der Bevölkerung der EU tiefere ökonomische und soziale grenzüberschreitende Beziehungen haben während die restlichen 80 – 90 Prozent noch immer weitestgehend oder sogar ausschließlich im nationalen Kontext beheimatet sind.<sup>36</sup> Die EU ist ganz offensichtlich noch sehr viel weniger tief in die Lebenswelten der Europäer eingedrungen als oftmals angenommen und bewirkt dort, wo sie ankommt, sehr viel asymmetrischere Effekte als zumeist erhofft. Von einer emphatischen Identifikation der europäischen Bürger:innen mit der EU kann jenseits einer relativ kleinen Bildungselite keine Rede sein.

### 2.3 Europäische Handlungsblockaden

Die Europäische Kommission hat bereits Anfang der neunziger Jahre zu der Einsicht gefunden, dass die Union unter Beweis stellen muss, dass sie der sozialen Frage »nicht schweigend oder gleichgültig gegenübersteht, sondern dass sie dazu in der Lage ist, nicht nur im Interesse der Arbeitnehmer, sondern auch in dem der Ausgegrenzten aufzutreten«.<sup>37</sup> In der Europäischen Union müsse neben dem Wettbewerbsgedanken auch der Solidaritätsgedanke »gebührende Berücksichtigung«<sup>38</sup> finden. Ein hoher sozialer Standard sei als ein »Schlüsselement des Wettbewerbskonzepts« zu betrachten und die Sozialpolitik dürfe nicht gegenüber dem wirtschaftlichen Funktionieren des Binnenmarktes vernachlässigt werden. Die Reaktionen der Europäischen Union auf diese Anforderung sind bisher allerdings außerordentlich verhalten und

kaum in der Lage, einen effektiven Beitrag zur Korrektur der sozialen Schieflage zu leisten.

Der Europäische Sozialfonds ist das vielleicht wichtigste Instrument der umverteilenden Sozialpolitik der EU. Er soll nach Aussage der Europäischen Kommission eine »Gesellschaft ohne soziale Ausgrenzung« realisieren und ist hierfür mit gut 80 Mrd. Euro ausgestattet. Diese auf den ersten Blick durchaus eindrucksvolle Summe wird allerdings sehr schnell zu einer recht bescheidenen Größe, wenn sie auf 27 Mitgliedstaaten und die Zeit von 2014 bis 2020 verteilt wird. Übrig bleiben dann noch gut 420 Mill. Euro pro Jahr und Mitgliedstaat oder, umgerechnet auf die Bevölkerung von 450 Millionen Einwohnern der EU, ca. 45 Euro pro Jahr und Einwohner. Der deutsche Sozialetat umfasste hingegen alleine für das Jahr 2020 ca. 170 Mrd. Euro und damit rechnerisch 2.125 Euro pro Bundesbürger:innen. Spätestens hier wird deutlich, dass die umverteilende Sozialpolitik der Europäischen Union nicht viel mehr als symbolische Politik ist. Die europäische Politik beinhaltet weiterhin zwar eine ganze Reihe von Maßnahmen im Bereich der sozialregulativen Politik. Hierzu gehören die Gleichstellungspolitik, die verschiedenen Richtlinien zum Arbeitsschutz oder auch zur Produktregulierung. Diese Maßnahmen sind alle gut und richtig. Sie ändern aber nichts Wesentliches an der geringen Ausstattung der umverteilenden Sozialpolitik der EU, sondern bringen vielmehr die einseitige Fokussierung der Union auf technische Aspekte im Kontext marktschaffender Maßnahmen und die weitgehende Vernachlässigung von Fragen sozialer Gerechtigkeit zum Ausdruck.<sup>39</sup> Auch die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) ist wenig mehr als Kosmetik. Institutionell im Rahmen der Offenen Methode der Koordination (OMK) angesiedelt<sup>40</sup> kann sie zwar versuchen, intergouvernementale Lernprozesse im Hinblick auf angebotsorientierte Beschäftigungsmaßnahmen zu befördern. Die engen europarechtlichen makro-ökonomischen Rahmenbedingungen kann sie aber genauso wenig erweitern wie zusätzliche finanzielle Mittel für niedrig Qualifizierte in Hochlohnländern zu mobilisieren. Wenig überzeugen kann auch der 2005 in Reaktion auf die negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden eingerichtete Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF). Der Fond stellt zusätzliche Unterstützung für Arbeitnehmer:innen zur Verfügung, die aufgrund von Strukturveränderungen im Welthandelsgefüge arbeitslos geworden sind. Er ist für die Jahre 2021 – 2027 mit jährlich 210 Mio. Euro und damit weniger als 50 Cent pro Unionsbürger:in und Jahr ausgestattet.

Da sein Förderziel spezifisch auf die Verringerung der Anpassungskosten der Globalisierung ausgerichtet ist und sich daher nicht für den Verdrängungswettbewerb aufgrund innereuropäischer Verlagerungen interessiert, wird sein Beitrag zur Schließung der Gerechtigkeitslücke eher gering sein.

Unter dem Strich wirken die sozialpolitischen Bemühungen der Europäischen Union mehr wie Trostpflaster denn wie eine ernstgemeinte politische Auseinandersetzung mit dem grundlegenden Sozialkonflikt. Man kann die EU heute aus sozialpolitischer Perspektive kaum anders denn als »organisierte Unverantwortlichkeit« bezeichnen: Die Mitgliedstaaten haben zwar noch die rechtliche Kompetenz, aber – gerade im Süden Europas – nur noch begrenzt die faktische Möglichkeit zur Gestaltung sozialen Ausgleichs, während die Europäische Union zwar die theoretische Möglichkeit aber eben nicht die rechtlichen Kompetenzen und auch nicht die finanziellen Möglichkeiten hierzu hat.

Die Europäische Union müsste dabei keineswegs zu einem europäischen Wohlfahrtsstaat umgebaut werden, um zumindest ein klares Zeichen zu setzen, dass sie ihren eigenen Anspruch ernst nimmt.<sup>41</sup> Eine naheliegende und mit keinen großen Finanztransfers verbundene Möglichkeiten findet sich in einer Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung. Die Sinnhaftigkeit einer derartigen Maßnahme scheint offensichtlich. Seit den achtziger Jahren befinden sich die meisten OECD-Staaten in einem Wettlauf um möglichst niedrige Unternehmenssteuern mit dem Ziel, möglichst attraktiv für neue Ansiedlungen zu werden. Als Resultat dieses Prozesses ist ein klarer Trend zu sinkenden Gewinnsteuersätzen für Kapitalgesellschaften erkennbar. So ist zwischen 1995 und 2019 der durchschnittliche Körperschaftssteuersatz für Unternehmen in der Europäischen Union von 35 Prozent auf 22 Prozent zurückgegangen.<sup>42</sup>

Trotzdem tut sich in der Europäischen Union kaum etwas. Unter anderem Malta, Estland, Slowenien und Irland blockieren alle politischen Schritte in Richtung einer Einigung in der Unternehmensbesteuerung, weil sie sich von niedrigeren Unternehmenssteuern individuelle Standortvorteile auf Kosten anderer Mitgliedstaaten versprechen. Lediglich Frankreich und Belgien sprachen sich im September 2004 anlässlich eines informellen ECOFIN-Treffens überhaupt noch dafür aus, dass die Frage weiterverfolgt werden soll. Der für den Binnenmarkt damals zuständige EU-Kommissar Charlie McCreevy wies alle Pläne für eine Harmonisierung nationaler Steuersysteme mit der Begründung zu-

rück, dass es »gesund« für nationale Regierungen sei, wenn sie um Unternehmensinvestitionen zu konkurrieren hätten.<sup>43</sup> Hieran ändert auch die im Rahmen der OECD Ende 2021 vereinbarte geplante Mindestbesteuerung von 15 Prozent wenig, da das vorgesehene Niveau schlicht zu niedrig ist, um einen weiteren Liberalisierungsdruck zu verhindern.

Das hier gezeichnete Bild ist alles andere als rosig. Europa hat ein strukturelles soziales, institutionelles und politisches Problem. Dieses Problem greift weit über frühere Krisen des Integrationsprojektes hinaus. Unter dem Druck der neuen sozialen Konflikthaftigkeit verblasen die Narrative Europas zunehmend und verlieren ihre legitimationsstiftende Kraft. Weder die Idee der »ever closer union« noch diejenige einer Friedensmacht Europa oder gar die Idee der europäischen Rechtsgemeinschaft sind heute noch hinreichend, um Europa überzeugend begründen zu können. Alle diese Narrative klingen eigentümlich überholt. Sie bieten keine überzeugende Antwort mehr auf die Frage an, wie die europäische liberale Herrschaftsordnung auf die zunehmende illiberale Skepsis reagieren kann. Gleichzeitig ist aber auch kein neues Narrativ erkennbar, das an die Stelle der alten Erzählungen treten könnte. Aus der ehemals von dem gemeinsamen Glauben an die Fortentwicklung der Demokratie und die Vertiefung der Märkte getragenen Union ist ein zunehmend zerstrittener Club von Staaten geworden, die ihre Nationalität wieder entdecken und sogar ihre Mitgliedschaft hinterfragen. Der lange Zeit so wirkungsmächtige »permissive Konsens« Europas, der eine übergreifende und von allen Unstimmigkeiten im Detail unberührt bleibende Zustimmung zum liberalen Projekt zum Ausdruck brachte, ist zerbrochen.

Der zentrale Fehler des Integrationsprojektes ist sein Vergessen der historischen Erkenntnis eines notwendigen Zusammenhangs von marktschaffenden und marktkorrigierenden Maßnahmen<sup>44</sup> und – anstelle dessen – die Entwicklung von institutionellen Lösungen, die das soziale Problem weiter vergrößern. Die Erkenntnis, dass die Versöhnung der Menschen mit der Marktwirtschaft nur unter sozial ausgewogenen Vorzeichen und in einer demokratischen Herrschaftsordnung gelingen kann, hat in der heutigen EU keinen Platz. Ganz im Gegenteil, die EU ist über die Dekaden mehr und mehr zu einem neoliberal verkürzten und expertokratischen Projekt der marktschaffenden Politik geworden. Sollte sich die EU dieser Einsicht nicht wieder erinnern, dann werden die unterschiedlichen nationalen Populismen

in Europa sich zunehmend gegen Europa wenden. Die Betonung der Regelungsanliegen des eigenen »Volkes« wird dann an die Stelle der gemeinschaftlichen Wirtschaftsintegration treten. Der ungezähmte Liberalismus frisst dann nicht nur sich selbst, sondern möglicherweise die EU gleich mit.

### 3. Pathologisches Lernen in Herrschaftsordnungen

---

Wie ist die fast vollständige Vernachlässigung von Fragen der Verteilungsgerechtigkeit in Europa zu erklären? Weswegen reagiert die EU nicht auf ihre soziale Krise, erinnert sich der Lehre aus der Zwischenkriegszeit, dass Marktwirtschaft nur dann mit der Demokratie vereinbar ist, wenn sie sozial verträglich gestaltet wird, und weswegen baut sie ihre institutionelle und materielle Ordnung nicht entsprechend um? Weswegen beharren manche Mitgliedstaaten so nachdrücklich auf dem eingeschlagenen Weg, wenn gleichzeitig die soziale Unzufriedenheit steigt und sich in einer wachsenden politischen Fragmentierung ausdrückt?

Bevor das nächste Kapitel historische Analyse vergleichbarer früherer Fälle sozialer Blockadesituationen in Herrschaftsordnungen vorstellt, entwickelt dieses Kapitel den theoretischen Rahmen für eine vergleichende Analyse. Hierbei gilt es mit der Herausforderung umzugehen, dass sich die EU zuerst einmal für einen Vergleich nicht sonderlich anzubieten scheint. Sie weist eine hierarchische Rechtsordnung auf und ist doch kein Rechtsstaat, da sie über keine eigene Polizei und kein Gewaltmonopol verfügt. Rechtsstaatlichkeit setzt nicht nur eine gut integrierte Rechtsordnung voraus, sondern eben auch die Garantie, dass das Recht für alle Adressaten gleichermaßen gilt. Ohne eine jederzeit gewährleistete Rechtsdurchsetzung kann es daher auch keine Rechtsstaatlichkeit geben. Auch mit einer internationalen Organisation lässt sich die EU nur schwer vergleichen. Die EU wurde zwar durch einen völkerrechtlichen Vertrag gegründet, hat aber mit dem Vorabentscheidungsverfahren und dem Anwendungsvorrang zwei Rechtsprinzipien, die ihrem Recht direkte innerstaatliche Geltung verleihen. Hiermit aber unterscheidet sich die Europäische Union fundamental von jeder anderen internationalen Organisation. Die EU ist

daher zu Recht immer wieder als eine Herrschaftsordnung »sui generis« beschrieben worden.<sup>45</sup> Um sie sinnvoll mit anderen Ordnungen vergleichen zu können, braucht es daher einen theoretischen Ansatz, der auf einer Abstraktionsstufe oberhalb ihrer empirischen Spezifika liegt. Es braucht also einen theoretischen Ansatz, der weder mit Staats- noch Demokratiekategorien operiert und der ohne die Argumentationsfiguren der internationalen Politik auskommt.

In den Sozialwissenschaften gibt es nur wenige theoretische Ansätze, die unabhängig von einer spezifischen politischen Ebene angewandt werden können. Die meisten analytischen Ansätze zum Verständnis politischer Herrschaft verorten sich in der vergleichenden Politikwissenschaft, der Demokratietheorie oder den Internationalen Beziehungen. Es sind sogenannte Theorien mittlerer Reichweite: Sie erklären oder rechtfertigen nationale oder internationale Politik, aber eben nicht Politik unabhängig von ihrem jeweiligen Ort. Für das hier verfolgte Projekt sind derartige Ansätze offensichtlich ungenügend. Dieses Kapitel entwickelt daher einen eigenständigen kommunikationstheoretischen Ansatz, der um den Begriff des pathologischen Lernens aufgebaut ist, auf frühen kybernetischen Ansätzen aufbaut und sie mit der modernen deliberativen politischen Theorie verkoppelt. Der Ansatz legt in einem ersten Schritt grundlegende kybernetische Kategorien dar und verortet sie in der politischen Theorie. Hieran schließt sich die Unterscheidung von drei Politikmodi an, dem Routine-, dem Problem- und dem Konfliktmodus, und die Diskussion ihrer Implikationen für den Zusammenhalt politischer Ordnungen. Der anschließende Abschnitt führt den Begriff des konstruktiven und des pathologischen Lernens ein. Beide Begriffe dienen als Erläuterungen des Prozesses, der die drei Politikmodi verkoppelt und damit Aussagen darüber erlaubt, wann politische Ordnungen sich stabilisieren und wann sie verfallen. Das Kapitel schließt mit einem Stufenmodell politischen Verfalls, das diesen als einen Prozess pathologischen Lernens beschreibt, der von dysfunktionalen institutionellen Strukturen und übermäßiger Machtkonzentration im politischen Zentrum angetrieben wird und sich in einem Übergang von argumentativen zu eher verhandlungsbasierten und von hier aus weiter zu konfrontativen politischen Interaktionsmodi zum Ausdruck bringt.

### 3.1 Politische Kybernetik

Der Begriff der Kybernetik ist in den letzten Dekaden in der Politikwissenschaft etwas aus der Mode geraten. Er kann aber auf einer starken Historie aufbauen. Beginnend mit den grundlegenden Arbeiten von Norbert Wiener<sup>46</sup> und Karl Deutsch<sup>47</sup> wird die politische Kybernetik als »die systematische wissenschaftliche Beschäftigung mit Kommunikations- und Steuerungsvorgängen in Organisationen aller Art« verstanden. Die Kernidee politischer Kybernetik basiert auf der These, dass sich stabile Herrschaftsordnungen als ein eng verkoppelter und niemals endender Kreislauf aus gesellschaftlichen Problemwahrnehmungen und politischer Verarbeitung dieser Probleme beschreiben lässt. »Regierungsapparate und politische Parteien«, so Deutsch, sind »nichts anderes als Netzwerke zur Entscheidung und Steuerung«. <sup>48</sup> Der Staat ist in dieser Perspektive ein beständig lernendes und informationsverarbeitendes Feedbacksystem, das seine eigenen Strukturen fortwährend an wechselnde Umweltbedingungen anpasst. Lernfähigkeit und Anpassung an dynamische Umweltbedingungen sind zentrale Begriffe kybernetischer Analytik und gleichzeitig wichtige Bedingungen funktionsfähiger politischer Systeme. Lernen in einem System entsteht dann, wenn Informationen über eine defizitäre Performanz vom System so verarbeitet werden, dass diese Defizite überwunden werden können. <sup>49</sup> Ein System, dessen Lernkapazitäten blockiert sind oder fehlgeleitet werden, so die zentrale These von Deutsch, ist hingegen langfristig nicht überlebensfähig. Prägnant bringt er dies in seiner Analyse von Revolutionen zum Ausdruck, die er als »Geschichte einer ungenügenden internen Nachrichtenversorgung der gestürzten Regierungen« interpretiert. <sup>50</sup> Revolutionen treten dann auf, wenn ein politisches System nicht über hinreichende Informationen darüber verfügt, welche Regeladressaten unter welchen Missständen leiden und wie diese abgestellt werden können. Sie sind ein Symptom dysfunktionaler kommunikativer Vermittlungen zwischen Regelautoren und Regeladressaten und weisen auf eine mangelnde kommunikative Sensibilität des politischen Zentrums hin. Revolutionen sind so verstanden Ausdruck funktionaler Defekte einer politischen Ordnung.

Ein weiterer zentraler Begriff kybernetischer Theorie ist die Rückkopplung. Wenn eine politische Ordnung als ein dynamisches kommunikatives System der Verbindung von Regelautoren und Regeladressaten verstanden wird, dann ist der legislative Prozess aufgefordert, immer



neue Antworten auf immer neue Problemlagen zu finden. Autoren und Adressaten von Regelungen sind idealiter kommunikativ eng verknüpft und reagieren permanent aufeinander. Im Hintergrund dieser Anforderung steht der Umstand, dass sich in einer dynamischen Gesellschaft die normativen Ziele und die Machtbalance zwischen einzelnen Gruppen und Interessen kontinuierlich ändern. Neue Problemverständnisse entstehen, werden dominant und lösen alte ab, ändern sich wieder und werden wiederum von neuen gesellschaftlichen Zielen abgelöst. Der technische Fortschritt stellt ebenfalls immer neue Herausforderungen dar, ermöglicht neue Formen des politischen und ökonomischen Handelns und verlangt nach neuen Regularien, um aktualisierte Sicherheitsstandards zu bestimmen, Beteiligungsformate neu zu definieren und öffentliche Interessen zu berücksichtigen. Alle diese Veränderungen passieren in einer offenen und dynamischen Gesellschaft permanent und lassen jeden Wunsch nach einer abschließend geregelten Gesellschaft vollständig dystopisch erscheinen. In einer sich dynamisch entwickelnden Gesellschaft ist vielmehr ein hohes Maß an politischer Responsivität des politischen Systems und eine permanente Adaption öffentlicher Regelungen und institutioneller Strukturen an den Steuerungsbedarf einer Gesellschaft notwendig. Um diese Funktionsfähigkeit gewährleisten zu können, braucht es wiederum ein gut eingerichtetes System detaillierter Verbindungselemente (»Nerven«<sup>51</sup>), die zwischen Lebenswelt und Systemwelt vermitteln, kontinuierlich Rückmeldungen über eine neu auszutarierende Allokation von materiellen und immateriellen Gütern und institutionellen Verfahren geben und neue Steuerungsimpulse artikulieren. Das stabile Herrschaftssystem ist in dieser Perspektive dynamisch, adaptiv und offen für Veränderung. Stabil ist nur die Veränderung. Herrschaftssysteme geraten dann in eine Legitimitätskrise, wenn der Kreislauf aus Problemwahrnehmungen, politischen Rezeptionen und neuen Steuerungsimpulsen unterbrochen wird, d.h. wenn virulente gesellschaftliche Problemlagen entweder vom politischen System nicht wahrgenommen oder ignoriert werden oder wenn sich die institutionelle Ordnung als unfähig erweist, problemadäquate Lösungen zu produzieren.

Kybernetische Ansätze hatten ihre Hochphase in der Zeit des steuerungspolitischen Optimismus der siebziger Jahre. Ganze Forschungsabteilungen beschäftigten sich mit der Frage, ob sich Politik im Rahmen eines kybernetischen Modells quantitativ modellieren lasse und ob sich damit gar Aussagen über zukünftige Entwicklungen generieren

ließen.<sup>52</sup> Bereits frühzeitig stießen diese Arbeiten allerdings auf ein wachsendes Unwohlsein bei vielen kritischen Wissenschaftler:innen ob der vermeintlichen »Gefahr einer technokratisch-autoritären Bewältigung des Komplexitätsproblems«. <sup>53</sup> Dieser wachsende normativ motivierte Skeptizismus verband sich ab Mitte der siebziger Jahre mit der Einsicht in die begrenzte Steuerbarkeit zunehmend komplexer und international verflochtener Gesellschaften. Renate Mayntz und Fritz Scharpf beschrieben dies als ein sich ausbreitendes »Krisengefühl [...], das aus dem subjektiv empfundenen Mangel an Einsicht in die trotz aller politischen Steuerungsversuche offenbar nicht beherrschte Eigendynamik der Gegenwartsgesellschaften und der damit wachsenden Zukunftsunsicherheit entsteht«. <sup>54</sup> Es setzte sich zunehmend die Einsicht durch, dass Politik von zu vielen unterschiedlichen Faktoren geprägt und zu unkontrollierbar sei, als dass ein technisch abgeleitetes Modell in der Lage sein könnte, die Komplexität der Realität abzubilden oder gar ihre Zukunft vorherzusagen.

Damit hat sich das kybernetische Forschungsprogramm gleichwohl nicht überholt. Eine der großen Stärken der kybernetischen Analytik liegt in ihrer Kombination aus hohem Abstraktionsniveau bei gleichzeitiger Betonung der zentralen Rolle von politischen Kommunikationen für die Gesamtperformanz eines politischen Systems. Sie ist damit sowohl anschlussfähig an neuere politikwissenschaftliche Versuche, eine gemeinsame analytische Sprache für die Beschreibung nationaler, europäischer und internationaler Politik zu finden<sup>55</sup> als auch an die Identifikation kommunikativer Beziehungen als dem zentralen Modus politischer und gesellschaftlicher Integration.<sup>56</sup> Im Gegensatz zu spezifischeren Ansätzen aus der Demokratietheorie, den Internationalen Beziehungen oder der Europaforschung ist ihre Anwendung nicht auf die nationale, europäische oder internationale Politik beschränkt, sondern lässt sich übergreifend für die Analyse grundsätzlich aller politischen Herrschaftssysteme verwenden. Sie basiert auf der Idee, dass »alle Organisationen sich in gewissen grundsätzlichen Merkmalen gleichen und durch Kommunikationen zusammengehalten werden«. <sup>57</sup> Viele der zentralen politikwissenschaftlichen Kategorien wie Territorium, Gewaltmonopol, Nation oder Anarchie sind in einem kybernetischen Ansatz insofern von nachgelagerter Bedeutung als sie lediglich die Bedingungen spezifizieren, unter denen Kommunikationen stattfinden, nicht aber den grundsätzlichen Umstand in Frage stellen, dass die Kernaufgabe von Herrschaftsordnungen die Verfas-

sung von Kommunikationen betrifft. Die politische Kybernetik kommt daher in ihren konzeptionellen Grundlagen ohne diese Begriffe aus und fokussiert anstelle dessen auf die kommunikativen Interaktionen und die intermediären Strukturen zwischen unterschiedlichen Ebenen oder Teilbereichen von Politik. Sie ist damit gleichermaßen für die nationale, die europäische und die internationale Politik anwendbar.

Die politische Kybernetik hat eine weitere wichtige Stärke darin, dass sie für zentrale Begriffe der normativen Theorie sensibel ist, ohne sich aber an den Mast der Demokratietheorie binden zu müssen. Sie betont mit den Begriffen der Rückkopplung und der Responsivität die zentrale Eigenschaft demokratischer Regime, dass Herrschende von Beherrschten kontrolliert werden und dass diese Kontrolle nicht nur über den Wahlakt, sondern zusätzlich über intermediäre Strukturen wie eine funktionsfähige und pluralistische Öffentlichkeit, zivilgesellschaftliche Assoziationen und eine Pluralität von semi-autonomen Institutionen realisiert wird. Gleichzeitig tritt die politische Kybernetik nicht in die Falle kommunitaristischer Demokratietheorien, eine gemeinsame Erinnerungs- und Erfahrungsgemeinschaft zur unhintergehbaren Vorbedingung guter Politik zu machen<sup>58</sup> oder liberaler Theorien, die eine mehrheitsdemokratischer Gestaltung weitgehend enthobene Verfassung voraussetzen.<sup>59</sup> Kybernetisch argumentiert ist die Demokratie deswegen und (nur) dann stabil und normativ ausgezeichnet, wenn sie über ein hochgradig responsives und feinfühliges System der neuronalen Verknüpfung von Gesellschaft und autoritativ regulierenden Institutionen verfügt.

Deutsch nimmt hiermit bereits einen Topos vorweg, der später in der deliberativen Demokratietheorie prominent von Autoren wie Bernhard Peters, Rainer Schmalz-Bruns und Jürgen Habermas weiterentwickelt wurde. Deliberative Demokratietheorien betonen die Notwendigkeit einer engen kommunikativen Verbindung zwischen Lebenswelt und Systemwelt und bemühen hierzu oftmals das sogenannte Schleusenmodell. Peters hat mit dem Schleusenmodell eine prozessuale Struktur öffentlicher Diskursivität beschrieben, die die zentrale Rolle gesellschaftsweiter Kommunikationen unterstreicht. Derartige Kommunikationen verlaufen zwischen einem institutionellen Kernbereich (den Regelautoren im Zentrum einer politischen Ordnung) und einer Peripherie (den Regeladressaten) und werden von intermediären Strukturen der Interessensartikulation und Einflussnahme vermittelt. Der Kernbereich ist der »Mittelpunkt oder Fokus der Aufmerksamkeit« und

verfügt über die größte Legitimität für bindende Entscheidungen.<sup>60</sup> Diese Legitimität ist allerdings konditional davon abhängig, dass die Regelautoren eine Vielfalt von Impulsen seitens der Regeladressaten aufnehmen. Hierzu gehören u.a. politische Meinungs- und Willensbildungsprozesse in zivilgesellschaftlichen Assoziationen, Anregungen von Interessengruppen gegenüber Parlamenten und Verwaltungen oder auch die öffentliche Meinung. Die Legitimität der Regelautoren ist ebenfalls davon abhängig, dass sie sich gesellschaftlichen Sachverständes vergewissern und damit die Regeladressaten in den Prozess der Regelformulierung einbinden. Hierzu bedarf es neben den formalen Verfahren der Repräsentation ebenfalls der Einbindung unabhängiger Expertise. Private Organisationen der Interessensaggregation (lobbyistische Gruppen), öffentliche Verwaltungen mit Selbstbestimmungsrecht wie Universitäten oder Berufsverbände und Ständevertretungen haben hier alle eine hohe funktionale Bedeutung für die Legitimierung autoritativer Regelsetzung. Legitime Staatlichkeit ist so verstanden kein monolithischer Block und definiert sich erst recht nicht über ein etwaiges Gewaltmonopol. Angemessener ist es, sie als ein tief gestaffeltes System unterschiedlicher Institutionen im politischen Zentrum und der Peripherie zu verstehen, die sich wechselseitig ergänzen, unterstützen und anregen und über intermediäre Institutionen eng miteinander verbunden sind.<sup>61</sup>

### 3.1.1 Routine-, Problem- und Konfliktmodus

Kybernetische Ansätze sind trotz ihrer analytischen Stärken allerdings auch nicht ohne Defizite. Sie sind oftmals merkwürdig unpolitisch und stehen deutlich in der Tradition sozialtechnologischen Denkens. Trotz der Betonung von dynamischen Feedback- und Anpassungseffekten vermitteln sie leicht den Eindruck maschineller Starrheit und der impliziten Idee eines möglichen optimalen Designs. Ein wesentlicher Grund hierfür liegt in dem Ursprung der politischen Kybernetik in der Informationstechnik. Sie überträgt die Idee einer perfekt funktionierenden, in ihrem Verhalten vorherseh- und planbaren Maschine, die sich selbst über Rückkopplungen immer weiter optimiert, auf die politische Praxis. Der Unterschied zu den Unwägbarkeiten und der Komplexität der gesellschaftlichen und politischen Realität ist offensichtlich. Politik ist häufig von Leidenschaften, von persönlichen Animositäten und lauter anderen nur allzu menschlichen Dingen geprägt. In der Politik werden

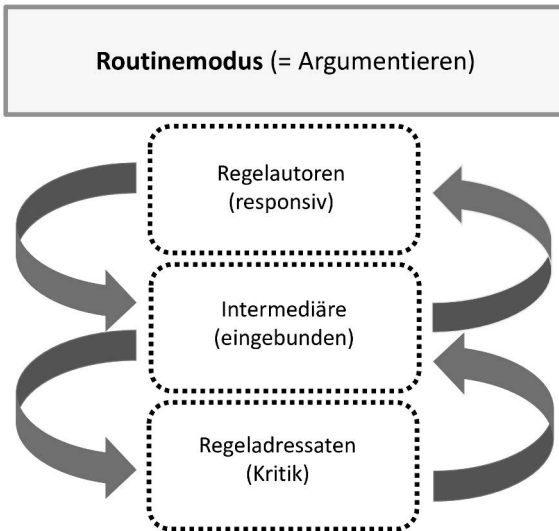
nicht bloß Informationen übertragen, sondern argumentiert, verhandelt und konfrontiert. Sie ist Gegenstand einer unendlichen Vielfalt von Einflüssen, die alle so in dieser Form einzigartig sind. Politik hat, im Gegensatz zu einer Maschine, nicht mit immer gleichen und sich endlos wiederholenden Impulsen zu tun, sondern steht vor immer neuen Herausforderungen, auf die sie immer neue Antworten finden muss.

### Politik im Routinemodus

Die politische Kybernetik gewinnt daher viel, wenn sie mit den Einsichten der deliberativen Theorie und der hier zentralen Unterscheidung verschiedener Kommunikationsformen sowie verschiedener idealtypischer Modi der Operationsweise des rechtlich-politischen Systems verbunden wird. Hier lässt sich auf die Unterscheidung von Peters zwischen dem Routinemodus und dem Problemmodus einer politischen Ordnung zurückgreifen. Im Routinemodus laufen politische Operationen nach standardisiertem Muster ab und erfordern nur inkrementelle Veränderungen. Rückmeldungen seitens der Regelaadressaten beinhalten lediglich Forderungen nach geringen Anpassungen des Steuerungsausgangs des Zentrums und können entsprechend routinisiert aufgenommen, verarbeitet und in Reformen überführt werden. Die Routine ist quasi *business as usual*. Das System befindet sich hier in einem Gleichgewicht aus einlaufenden Informationen und der kontinuierlichen Überführung dieser Informationen in Anpassungen des Outputs. Bestehende institutionelle Verfahren werden nicht oder nur geringfügig problematisiert und erscheinen aus Sicht der Regelaadressaten und der Regelaadressaten als angemessen und richtig. In der deliberativen Diskurstheorie beschreibt der Modus der politischen Routine den zu erwartenden Normalfall. Politische Akteure bewegen sich vor dem Hintergrund einer grundsätzlichen Akzeptanz der Normen und Prozeduren einer Herrschaftsordnung. Sie artikulieren ihre Präferenzen im Modus des Argumentes, d.h. unter der wechselseitigen Annahme der Aufrichtigkeit, unter Bezug auf allgemein konsentierten und rechtlich kodifizierte materielle Normen und unter Einhaltung der vorgesehenen Prozeduren. Im Idealfall greift hier der berühmte zwanglose Zwang des besseren Argumentes.<sup>62</sup> Argumentieren setzt dabei keinesfalls die unkritische Übernahme der vom Zentrum geäußerten Vorschläge seitens der Peripherie voraus. Zum Argumentieren gehört vielmehr auch die Kritik. Erst die kritische Auseinandersetzung zwischen Regelaadressaten

und Regeladressaten führt zu der notwendigen konstruktiven Auseinandersetzung. Im kritischen Diskurs werden einzelne Politiken unter Rekurs auf die ihnen zugrunde liegenden Werte hinterfragt, bestätigt oder verworfen. Die kontinuierliche konstruktive Auseinandersetzung zwischen Zentrum und Peripherie, vermittelt über intermediäre Institutionen, trägt dazu bei, dass bürgerschaftliche Teilhabe zu einem selbstverständlichen Bestandteil des öffentlichen Lebens wird. Hiermit geht eine Festigung der politischen Kultur einher, weil jede neue Problemlösung neue Legitimität und Loyalität für die bestehende Herrschaftsordnung und eine immer verbindlicher werdende Tradition des Verfassungspatriotismus generiert.<sup>63</sup>

Abb. 1: Politik im Routinemodus



Der Routinemodus ist allerdings gerade in dynamischen und offenen Gesellschaften außerordentlich voraussetzungsreich. Funktionierende Verständigungsprozesse setzen nicht nur einen stabilen und inklusiven Rechtsrahmen voraus, sondern auch eine normative Grundordnung, die allgemein als gerechtfertigt wahrgenommen wird.<sup>64</sup> Stabile politische Ordnungen brauchen einen Rechtsrahmen, der grundlegende Fragen der Zuweisung von materiellen und immate-

riellen Werten beantwortet.<sup>65</sup> Hierzu gehören nicht zuletzt Fragen der Eigentumsverteilung und der Gewährleistung einer sozialen Grundordnung, in der alle oder zumindest die allermeisten Regeldressaten einen subjektiv angemessenen Platz finden. Eine derartig gerechtfertigte Grundordnung muss zwar verbindliche Festlegungen und Zuordnungen treffen, darf dabei selbst aber nicht unflexibel werden. Die normativen Grundlagen einer Ordnung müssen vielmehr selbst zum Gegenstand öffentlicher Verständigungsprozesse gemacht werden können und damit kontinuierlich der Anforderung zur Rechtfertigung unterworfen sein. Nur in einer gleichzeitig verbindlichen und doch dynamischen Ordnung kann davon ausgegangen werden, dass konkrete gesellschaftliche Aushandlungsprozesse im Modus argumentativer Verständigung erfolgen. Klaus Eder beschreibt diese Ordnung als einen auf Dauer gestellten kollektiven Lernprozess, in dem »eine gemeinsame Welt aufgebaut (wird), die die Beteiligten dazu zwingt, das Ergebnis dieses gemeinsamen Lernens for the time being zu akzeptieren oder ihm mit Gründen zu widersprechen«.<sup>66</sup> Diese Anforderung ist in einer dynamischen und offenen Gesellschaft hoch anspruchsvoll. Der gesellschaftsweite Verständigungsprozess über normative Grundlagen muss mit dynamischen Präferenzen, dem technologischen Fortschritt sowie all den menschlichen Unzulänglichkeiten klarkommen, die die Realität kennzeichnen. Er muss auf einer konstitutionellen und der Alltagspolitik vorgeschalteten Struktur aufsitzen, deren Werte und Praktiken als legitim wahrgenommen werden. Dieses »Aufsitzen« ist zwar außerordentlich anspruchsvoll zu gestalten, stellt gleichzeitig aber auch eine der ganz wesentlichen Bedingungen für eine legitime Herrschaftsordnung dar. Hierzu gehört die Kodifizierung grundlegender materieller und prozeduraler Rechte, also von Grundrechten, Eigentumsrechten und Rechten der politischen Teilhabe. Diese Kodifizierung muss einerseits fest und verlässlich sein, um als Vorbedingung des politischen Prozesses fungieren zu können. Sie muss andererseits aber auch offen und flexibel genug sein, um veränderte gesellschaftliche Problemwahrnehmungen und Vorstellungen legitimer Vorbedingungen von Politik aufnehmen zu können.

### **Politik im Problemmodus**

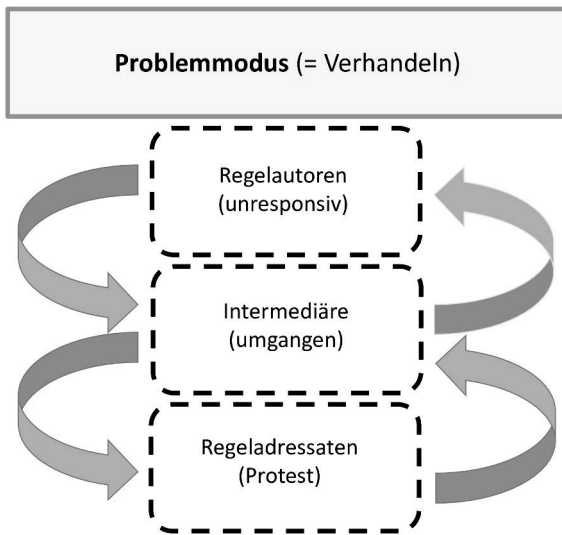
Die strategische Bedeutung dieser Verbindung wird deutlich, wenn Politik aus dem Routinemodus in den Problemmodus übergeht. Wenn die

konstitutionell fixierten Verfahren der Politik sich als mangelhaft dafür geeignet erweisen, drängende gesellschaftliche Probleme zu bearbeiten, dann verlagern sich politische Prozesse in den außerinstitutionellen Raum. Bestehende institutionelle Vorgaben erweisen sich als ungeeignet oder unzureichend, um die einlaufenden Informationen so in Lösungen zu überführen, dass das System wieder in ein Gleichgewicht und zurück in den Routinemodus findet. Verständigungsorientierte argumentative Prozesse werden jetzt zu einer knappen Ressource. Im Problemmodus finden die Prozesse der Definition und Bearbeitung von Problemen zunehmend außerhalb der ordentlichen Verfahren und damit jenseits konsentierter Prozeduren statt. Intermediäre Institutionen und Akteure werden im Problemmodus oftmals nur noch geduldet, in jedem Fall aber ungenügend berücksichtigt. Beispiele hierfür können gewerkschaftliche Forderungen nach Lohnerhöhungen sein, die trotz steigender Inflation oder wachsender sozialer Fragmentierung abgewiesen werden, oder auch Umweltverbände, deren Warnungen trotz steigender Umweltschäden ignoriert werden. Oftmals, so Peters, liegt dieser Verlagerung eine Veränderung »sozialer Wertmaßstäbe und Zielsetzungen«<sup>67</sup> zugrunde und bedingt, dass Gegenstände, die gestern noch unkontrovers waren, heute strittig gestellt werden. Ein auf den ersten Blick vielleicht banales, aber gleichwohl instruktives Beispiel stellt die aktuelle Debatte über gendersensible Sprache und die Berücksichtigung der Anliegen besonders vulnerabler Gruppen dar. Die stark gestiegene Sensibilität gegenüber den Anliegen von Randgruppen in der Gesellschaft hat zu einer breiten Debatte über die Frage geführt, wo die Grenzen der zulässigen freien Rede in der offenen Gesellschaft verlaufen sollten. Die Heftigkeit, mit der diese Debatte geführt wird, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass Vorträge an Universitäten durch Blockaden unterbunden und im Einzelfall sogar Lehrstuhlinhaber genötigt wurden, ihre Professoren aufzugeben. Auch der Aktivismus der Bewegung »Letzte Generation« ist ein Beispiel für eine Veränderung von Wertmaßstäben und einer daraus resultierenden Veränderung der politischen Handlungslogik. Die Bewegung titelt auf Ihrer Webseite »Lasst uns handeln, als ob unser Leben davon abhängt. Denn das tut es«. <sup>68</sup> Sie bringt hiermit zum Ausdruck, dass die bestehenden Verfahren der repräsentativen Demokratie für funktional ungeeignet betrachtet werden, mit den drängenden Problemlagen umzugehen. Anstelle dessen werden Formen zivilen Ungehorsams bis hin zur Gewalt gegen Sachen als angemessene und notwendige Schritte propagiert. In beiden



Fällen bringt politisches Handeln nicht nur Kritik, sondern offenen Protest gegen die bestehende institutionelle Praxis zum Ausdruck. Und in beiden Fällen wird damit der bestehenden politischen Ordnung oder zumindest den jeweils zuständigen Institutionen implizit die Legitimation abgesprochen. Existierende intermediäre Institutionen, die in der repräsentativen Demokratie dafür zuständig sind, zwischen Regeladressaten und Regelautoren zu vermitteln, werden bewusst zugunsten einer direkt an die Regelautoren gerichteten Handlung umgangen.

Abb. 2: Politik im Problemmodus



Beide Beispiele zeigen auch, dass sich der Modus, mit dem als legitim betrachtete Forderungen an Regelautoren herangetragen werden, verschärft, wenn die Reaktion der Regelautoren seitens der Regeladressaten als strukturell ungenügend betrachtet wird. Wenn Forderungen kontinuierlich auf Ablehnung und Ausgrenzung stoßen, dann wechselt der politische Diskurs leicht vom Argumentations- in den Verhandlungsmodus. Anstelle von Behauptungen mit dem Anspruch auf überprüfbaren Wahrheitsgehalt werden jetzt Versprechen und Drohungen in oftmals informellen Arenen und mit dem Ziel ausgetauscht, Einigungen auf der Basis von sachspezifischen Machtressourcen zu erzielen.<sup>69</sup>

Politische Anliegen werden mit emotionalisierten Botschaften versehen und auf medienwirksame Weise vorgetragen. Greenpeace ist mit Bildern von kleinen Schlauchbooten bekannt geworden, die in stürmischer See gegen große Walfangschiffe aufliefen und Amnesty International mit Abbildungen von gefolterten Personen. Aktivisten der Letzten Generation haben sich an Autobahnen festgeklebt oder in Museen an die Rahmen berühmter Gemälde. Alle diese Protestformen weisen das gleiche Muster auf: die mangelnde Berücksichtigung von als legitim betrachteten Anliegen wird im Verhandlungsmodus vorgebracht, wenn die argumentative Durchsetzung misslingt.

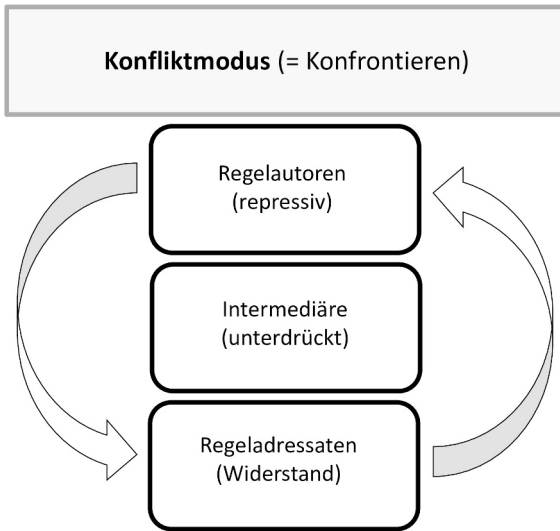
Verhandlungsprozesse weisen im Vergleich zu argumentativen Prozessen allerdings eine Reihe von Defiziten auf und schädigen die Legitimation einer bestehenden Ordnung. Am meisten Macht und Durchsetzungsfähigkeit besitzen in Verhandlungen gewöhnlich diejenigen Akteure, die am wenigsten darauf angewiesen sind, eine Einigung zu erzielen.<sup>70</sup> Wer keine Einigung benötigt, gleichzeitig aber für eine Einigung benötigt wird, ist grundsätzlich in einer besseren Verhandlungsposition als derjenige, der eine Einigung braucht, gleichzeitig aber nur weniger wichtig für ihr Zustandekommen ist. Das Ergebnis von Verhandlungen wird damit im Normalfall nur begrenzt von inhaltlichen Erwägungen und sehr viel stärker von Fragen der Machtverteilung geprägt. Hinzu kommt, dass Verhandlungen im außerinstitutionellen Raum im Erfolgsfall nicht die Legitimität bestehender Institutionen, sondern die Legitimität von außerinstitutionellen Praktiken stärken, innerhalb derer sie erzielt wurden. Ihr Erfolg ist damit immer auch insofern der Misserfolg einer bestehenden Herrschaftsordnung als sie den Ruf nach alternativen Institutionen (noch) lauter werden lassen.

### **Politik im Konfliktmodus**

Der Problemmodus und die Verlagerung von Politik in außerinstitutionelle Foren können leicht eine nächste Phase der Eskalation einleiten, in der die Legitimität einer Herrschaftsordnung insgesamt problematisiert wird. Wenn institutionelle Dysfunktionalitäten dominant werden, bzw. als dominant wahrgenommen werden, oder wenn bestehende Institutionen sich dagegen zur Wehr setzen, sich mit kontroversen Themen konsensorientiert auseinanderzusetzen, kann sich eine institutionelle Krise zu einer Krise der Legitimation einer bestehenden Herrschaftsordnung auswachsen. In einer derartigen Legitimitätskrise

ist ein dritter – und so bei Peters nicht angelegter – Modus wahrscheinlich, der sich als Konfliktmodus bezeichnen lässt. Im Konfliktmodus ist der Versuch der argumentations- oder verhandlungsbasierten Verständigung aufgegeben und auch der Glaube an eine Reform der Ordnung seitens der Regeladressaten erloschen. Eine Herrschaftsordnung sieht sich jetzt mit einer grundlegenden und für ihre Existenz relevanten Problematisierung ihrer Legitimität seitens peripherer Akteure konfrontiert. Ihre Kompetenz zur Problembehandlung und ihre Ressourcen werden strittig gestellt und ihre Entscheidungen (ihr Regeloutput) werden ignoriert oder gar offen zurückgewiesen. In dieser Situation verlässt politisches Handeln oftmals die Bahnen der rechtsstaatlichen Ordnung.

Abb. 3: Politik im Konfliktmodus



Die Maßstäbe politischen Handelns werden jetzt unverbindlicher und Verstöße gegen die vorherrschende politische Ethik werden zur Regel. Der Angriff auf das Bestehende wird zum Selbstzweck. Derartige Attacken lassen sich heute immer öfter beobachten. In Polen etwa ließ die neue polnische Regierung unter Beata Szydlo bei ihrer ersten Pressekonferenz alle Fahnen der EU mit der Bemerkung entfernen, dass die polnische eh schöner sei. Der rechtsradikale polnische EU-Abgeordnete Janusz Korwin-Mikke zeigte im Europäischen Parlament den Hitlergruß, um gegen die Vereinheitlichung Europas zu demonstrieren. Auch jenseits des Atlantiks weitet sich die Legitimationskrise aus und hinterlässt eine politische Klasse, die tief gespalten und von einem zunehmenden Fundamentalismus gekennzeichnet ist. Ein geradezu idealtypischer Protagonist dieser Zeit ist Steve Bannon, der ehemalige Chefberater des US-Präsidenten Donald Trump. Die Trump-Regierung befand sich Bannon zufolge in einem permanenten »Kampf gegen den administrativen Staat«. <sup>71</sup> Es gehe nicht nur um einen Politikwechsel, sondern sehr viel fundamentaler um eine grundlegende Neuausrichtung staatlichen Handelns, die Abkehr Amerikas von seinen internationalen Verpflichtungen und die Betonung von »America first«. In Reaktion auf seine Entlassung 2017 äußerte er sich erleichtert, dass er nun wieder seine »Hand an den Waffen« haben könne, um für Trump »Krieg zu führen« gegen den Kongress, die Medien und alle missliebigen gesellschaftlichen Interessen. Der Sturm auf das Kapitol am 7. Januar 2021 war hier nur der logische Höhepunkt einer Entwicklung, die mit den sozialen Verwerfungen im amerikanischen Rust Belt begonnen, sich mit der mangelnden Zuständigkeit US-amerikanischer Institutionen fortgesetzt, in der wahrgenommenen Borniertheit Hillary Clintons und der Delegitimierung der US-amerikanischen politischen Institutionen fortgesetzt hatte. Im Interregnum zwischen einer alten vergehenden und einer neuen und noch nicht fest etablierten Herrschaftsordnung werden ganz bewusst und absichtsvoll die Grenzen des Sag- und Machbaren verschoben, werden alte Werte und Normen zurückgewiesen und beginnt das Kampffeld um die Neubestimmung des politischen Willens. Die Restauration der alten Ordnung ist hierbei zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen, wird aber immer unwahrscheinlicher je zugespitzter die Konfrontation geführt wird.

Im Konfliktmodus verschärft sich auch die Reaktion des politischen Zentrums. Ehemals unterstützte oder zumindest geduldete zivilgesellschaftliche Organisationen geraten jetzt ins Fadenkreuz staatlicher Re-

pression. Das, was gestern noch als kritischer Input und als Bestandteil einer offenen Gesellschaft wertgeschätzt wurde, wird heute von staatlichen Institutionen als inakzeptable Kritik oder sogar Hochverrat zurückgewiesen und verfolgt. Die Meinungsfreiheit erleidet im Konfliktmodus massiven Schaden. Oppositionelle werden verfolgt, wenn sie sich nicht an die enger werdenden Spielregeln des Systems halten. Das russische politische System unter Wladimir Putin stellt ein eindrucksvolles Beispiel von Politik im Konfliktmodus dar. Die Medien werden zunehmend auf Linie gezwungen, das Parteiensystem wird gleichgeschaltet und westlich finanzierte Nichtregierungsorganisationen sind heute entweder verboten oder gelten als ausländische Agenten. Kritiker des Regimes wie Michail Chodorkowski, Boris Nemzow, Ilja Jaschin oder Alexej Navalny werden inhaftiert oder umgebracht. Die freien Medien werden mit Strafverfahren zum Verstummen gebracht. Das russische Universitätssystem, die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände werden entweder gleichgeschaltet und fungieren als verlängerter Arm des politischen Zentrums oder werden unterdrückt. Gewalttätige Demonstrationen nehmen an Häufigkeit zu und treffen auf eine enthemmte staatliche Polizeimacht.

### 3.1.2 Konstruktives und pathologisches Lernen

Der Begriff des Lernens ist von zentraler Bedeutung für die Fähigkeit einer Ordnung, kommunikative Rückmeldungen der Peripherie im Zentrum zu verarbeiten. Er steht für jede Veränderung der Fähigkeit eines Systems, kommunikative Rückmeldungen seitens der Regeladressaten in neue Problemlösungsvorschläge seitens der Regelautoren zu überführen. Diese veränderte Fähigkeit kann sich auf neue Informationsgehalte und Wissensbestände oder auch eine Veränderung der Strukturen von Wissensverarbeitung beziehen. Lernen ist dabei keineswegs immer funktional und führt auch nicht unbedingt zu einer verbesserten Informationsverarbeitungsfähigkeit. Mit Deutsch lässt sich zwischen konstruktivem und pathologischem Lernen unterscheiden. Konstruktiv ist Lernen dann, wenn sich die Fähigkeit eines politischen Systems zur Entwicklung von gesellschaftlichen Problemlösungen verbessert. Das ist z.B. dann der Fall, »wenn verkrustete Sitten und Gebräuche« aufgebrochen werden und »wenn deren menschliche Einzelglieder dabei nicht nur aus alten Beschränkungen befreit, sondern zugleich zu einer *besseren* (Hervorhebung im Original, JN) Kommunikation und

Kooperation mit der Welt, in der sie leben, befähigt werden.«.<sup>72</sup> Beispiele für konstruktives Lernen gibt es viele. Jeder Rechtsakt und jede staatliche regulative Maßnahme beanspruchen letztlich, auf Missstände zu reagieren und Instrumente für ihre Abstellung zu implementieren. In vielen Fällen nehmen wir konstruktives Lernen daher überhaupt nicht als bemerkenswert wahr, weil es ein regelmäßiger Bestandteil des politischen Prozesses ist. Die Entstehung, Durchsetzung und Ausdehnung der Demokratie in Europa im 19. und 20. Jahrhundert ist ein eindrucksvolles Beispiel für konstruktives Lernen, für die Anpassung einer Herrschaftsordnung an die neue Idee der Menschenrechte und die Erhöhung ihrer Responsivität. Auch das wilhelminische Kaiserreich gilt inzwischen als ein Beispiel konstruktiven Lernens.<sup>73</sup> Es ist zwar völlig richtig, dass das Kaiserreich ein Zeitalter des Imperialismus und Kolonialismus war. Gleichzeitig aber sind die letzten Dekaden des 19. und die ersten Dekaden des 20. Jahrhunderts in Deutschland auch eine Zeit der Ausdehnung der Massenmedien und der Entstehung einer gesamtgesellschaftlichen Öffentlichkeit gewesen. Politik wurde zunehmend zu einer öffentlichen Sache, über die in Zeitungen und die immer weiter in die Gesellschaft hinein reichenden politischen Parteien intensiv diskutiert wurde. In dieser Zeit entstanden viele zivilgesellschaftliche Organisationen und Parteien. Hierzu gehörten neben völkischen und nationalistischen Gruppierungen auch so fortschrittliche Vereinigungen wie etwa die Gartenstadtbewegung oder der Wandervogel. Auch die Frauenbewegung und Vereinigungen zur Durchsetzung des Frauenwahlrechts gewinnen um die Jahrhundertwende starken Zulauf und beginnen sich immer stärker zu organisieren. Im Ergebnis entwickelte sich eine intensive Vernetzung von Regelaufgebern und Regeladressaten, die zwar sicherlich noch nicht den demokratischen Standards des 21. Jahrhunderts genügte, die aber gleichzeitig weit fortschrittlicher war als die Praxis früherer Jahrzehnte.

Lernen kann aber auch pathologisch werden, wenn die Anpassung einer politischen Ordnung an externe Reize dazu führt, dass sich ihre Fähigkeit zur Entwicklung von Problemlösungen vermindert. Pathologisches Lernen in politischen Ordnungen bringt sich in kommunikativen Brüchen zwischen Zentrum und Peripherie zum Ausdruck. Wenn ein System pathologisch lernt, dann klappt es die Verbindungen zwischen Regelaufgebern und Regeladressaten und interpretiert kommunikative Interventionen aus der Peripherie nur noch als unwillkommene Irritationen. Seitens der Regeladressaten führt der Kommunikationsab-

bruch durch das Zentrum wiederum zu einer Erhöhung der Lautstärke und zunehmend radikalisierten Interventionen. Das, was ursprünglich als Forderung nach veränderten politischen Inhalten formuliert war, wird jetzt zu einer Forderung nach veränderten politischen Prozessen und – so auch diese nicht gehört werden – zu Forderungen nach einer veränderten politischen Ordnung. Pathologisches Lernen ist so gesehen der Weg einer Ordnung vom Routine- in den Problemmodus und von hier weiter in den Konfliktmodus. Das Interregnum beginnt mit dem Konfliktmodus und benennt einen Zustand, an dem alte Normen und Werte an Anerkennung verlieren und die Suche nach dem Neuen beginnt. Es ist der Ort, an dem aus Verhandlungen Konfrontationen geworden sind und in dem die politische Auseinandersetzung keine verbindlichen normativen Bezugspunkte mehr kennt. Derartige Prozesse verlaufen selten reibungslos. Zunehmend lautstarke Interventionen provozieren die Mächte der alten Ordnung und mobilisieren spätestens dann repressive Maßnahmen, wenn die Systemfrage gestellt wird. Es ist genau hier, dass aus Oppositionellen »Monster« werden: Slavoj Žižek hat diesen Veränderungsprozess der Gestalt politischer Dissidenz mit dem Verweis darauf zum Ausdruck gebracht, dass das Interregnum auch der Ort der Monster wäre: »Die alte Welt liegt im Sterben, die neue ist noch nicht geboren: Es ist die Zeit der Monster.«<sup>74</sup> Es treten jetzt neue politische Unternehmer auf, die mit bewussten Tabuverstößen die Zerstörung des Alten beabsichtigen.<sup>75</sup> Das Interregnum ist das Land der Björn Höckes und Marine Le Pens, der Steve Bannons und Donald Trumps, der Victor Orbáns und Jarosław Kaczyńskis.

Der Begriff der »Monster« ist hier nicht nur diffamierend gemeint. Er stammt vom lateinischen *monstrare* ab und bedeutet, auf etwas hinzuweisen. Monster sind daher nicht nur etwas Bedrohliches, sondern eben auch indikativ für eine problematische und behandlungsbedürftige Situation. Monster weisen auf ungelöste soziale Konflikte und tiefgreifende politisch-kulturelle Spaltungen hin. Sie treten dann auf, wenn Politik im Routinemodus versagt und wenn soziale oder politische Forderungen auf eine unresponsive politische Ordnung stoßen. Die politischen Monster der heutigen Zeit lassen sich so gesehen – und ohne sie inhaltlich werten zu wollen – in eine Reihe mit historischen Figuren wie Tiberius Gracchus, Thomas Müntzer, Maximilien de Robespierre und Benito Mussolini stellen. Ihnen allen war eine deutlich autoritäre Neigung und eine geringe Toleranz gegenüber anderen Meinungen zu eigen. Sie boten einfache Antworten auf komplexe Fragen an und

gewannen Zuspruch, indem sie Komplexität reduzierten und klare normative Orientierung mit einer möglichst eindeutigen Freund-Feind Unterscheidung verbanden. Allen diesen Figuren war ebenfalls gemeinsam, den politischen Konflikt über das rechtlich Zulässige hinaus auszudehnen und bewusst die Grenzen des Sagbaren zu verschieben. Der Tabubruch ist im Interregnum zwischen zwei Ordnungen eine bewusste Strategie, um innerhalb der Institutionen nicht mehr lösbare Konflikte durch Verlagerung in außerinstitutionelle Foren für zusätzliche Akteure zu öffnen und damit neue Kräfteverhältnisse zu schaffen. In allen diesen Fällen waren die Konsequenzen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt verheerend. Die Gracchen mobilisierten den römischen Plebs, spitzten den politischen Konflikt bis in den Bürgerkrieg zu und waren mitverantwortlich für den Untergang der Republik; Thomas Müntzer verknüpfte den religiösen Disput mit dem Kampf für einen sozialrevolutionären Umsturz der Herrschaftsverhältnisse und war mittelbar für den Tod Tausender Bauern verantwortlich. Robespierre erhöhte die Moral zum Maßstab der Politik, wandte die Guillotine zu ihrer gesellschaftsweiten Durchsetzung an und leitete die Herrschaft des Terrors ein. Mussolini führte in Italien die faschistische Diktatur ein und trieb das Land in den inneren und äußeren Krieg. Die heutigen politischen Monster der Rechtsautoritären haben sicherlich (noch) kein vergleichbares Bedrohungspotential. Historiker würden allerdings wahrscheinlich vor dem naiven Glauben warnen, dass die Geschichte nicht reime und dass sich vergleichbare historische Prozesse nicht wiederholen könnten.<sup>76</sup>

### 3.1.3 Gründe pathologischen Lernens

Pathologisches Lernen stellt eine tiefgreifende Abweichung von dem vorgesehenen Operationsmodus eines funktionierenden politischen Systems dar. Es ist dann zu erwarten, wenn die Abläufe innerhalb einer Organisation zunehmend routiniert und unhinterfragt werden, wenn Originalität und Kreativität rückläufig sind und wenn Denken »outside of the box« ungerne gesehen wird.

»Die Organisation läuft dann gleichsam mit Scheuklappen, die sie sich selbst angelegt hat, und ein kumulativer Verlust an Sensibilität kann hinter einer Fassade von scheinbar ständig reifer werdendem Verhalten in teilweiser Blindheit enden.«<sup>77</sup>



Ein deutliches Beispiel pathologischen Lernens ist die europäische Restauration nach dem Wiener Kongress 1815 und die Unterdrückung der Beteiligungsforderungen des entstehenden Bürgertums.<sup>78</sup> Staatliche Instanzen versuchten hier – letztlich vergeblich – alle kritischen Rückmeldungen im Hinblick auf notwendige Anpassungen an die veränderte intellektuelle und materielle Lage in Europa zu unterdrücken. Die Vermeidung von Lernen und nicht die nötige Anpassung an die veränderte gesellschaftliche Steuerungsnachfrage prägte die Handlungen des politischen Zentrums. Die politische Elite wehrte sich gegen gesellschaftliche Modernisierungsprozesse und verweigerte dort eingeforderte politische Reformen, wo sie die Herrschaftsordnung mit einem gleichzeitig dynamischen und zukunftsfähigen neuen Fundament hätten versehen können. Das gleiche Muster lässt sich ganz ähnlich für die Spätphase der DDR nachzeichnen, in der auch die Repression und die Verweigerung konstruktiven Lernens so lange dominant waren, bis sich die Revolution nicht mehr aufhalten ließ.<sup>79</sup>

Die Lernfähigkeit eines politischen Systems steht in der politischen Kybernetik im Zusammenhang zu dem etwas sperrigen Begriff des »Willens« eines Systems. Jedes System verfügt nach Deutsch über einen Willen im Sinne einer bestimmten Zielformulierung. Hiermit wird »die Bevorzugung bzw. Vernachlässigung bestimmter Informationen, um eine Entscheidung treffen zu können«<sup>80</sup> bezeichnet. Der Wille eines politischen Systems beschreibt »ein Strukturmuster von relativ verfestigten Präferenzen und Hemmungen, die eine soziale Gruppe aus ihren früheren Erfahrungen bezieht« und die die Möglichkeiten ihrer Handlungsweisen und den Raum ihrer Erfahrungen begrenzt.<sup>81</sup> Dieser Wille ist sowohl ein notwendiges Instrument, um Politik mit einer normativ fundierten Ausrichtung zu versehen als auch restriktiv. Er stellt eine strukturelle Ausrichtung politischen Handelns auf ein bestimmtes Ziel und damit eine relative Vernachlässigung neuer Informationen zugunsten alter Informationen und der Vergangenheit auf Kosten der Zukunft dar. Er ist damit – kybernetisch gesprochen – identisch mit dem Wunsch, nicht zu lernen.

Diese Verweigerung zum Lernen kann unter Umständen sogar sinnvoll sein. In der Demokratie etwa bezieht sie sich auf die Durchsetzung der Grundrechte und in den Vereinten Nationen auf das Ziel des Weltfriedens und der Menschenrechte. Informationen werden dann bevorzugt behandelt, wenn sie in direkter Relevanz zur Verfolgung dieser Ziele stehen und eher ignoriert, wenn sie als irrelevant hierfür interpretiert

werden. Die Ziele der Beförderung der Grundrechte, des Weltfriedens und der Demokratie sind Ausdruck vergangener Lernerfahrungen und beziehen ihre Gültigkeit daraus, dass sie auch vor dem Hintergrund konkurrierender Informationen beibehalten werden.

Ein klarer politischer Wille bringt zwar die Einsichten der Vergangenheit zum Ausdruck, stellt gleichzeitig aber auch eine zentrale Bedingung für jede Form des konstruktiven Lernens einer Herrschaftsordnung dar. Nur wenn ein Wille formuliert ist und auch mit dem Anspruch stehen bleibt, Widerstände zu überwinden, dann kann er eine grundlegende Zielrichtung politischen Handelns vorgeben und kritische Rückkopplungen aus der Peripherie als Anreiz wahrnehmen, die diesbezügliche Performanz des Systems zu optimieren. Technisch gesprochen werden Rückkopplungen aus der Peripherie einer Herrschaftsordnung dafür verwandt, die Funktionsweise des Systems mit dem Ziel zu optimieren, den Informationsfluss zwischen Zentrum und Peripherie zu intensivieren und notwendige Anpassungen des Problemlösens im Zentrum vorzunehmen. Hierzu können eine Vielzahl von Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen zählen. Sie können den Neuaufbau oder die Veränderung intermediärer Strukturen umfassen und sich etwa auf die Etablierung neuer Koordinationsgremien zwischen Zentrum und Peripherie, wissenschaftlicher Institute zur Erforschung einer aktuellen Problematik oder auch formeller Mediationsverfahren beziehen. Die Integration der Partei »Die Grünen« in die politische Landschaft der Bundesrepublik ist hierfür ein eindrückliches Beispiel.<sup>82</sup> Ursprünglich ist die Partei Die Grünen in den siebziger Jahren aus einer Verbindung von Anti-Atomkraft- und Umweltbewegung, der Friedensbewegung und der Neuen Linken entstanden. In weiten Teilen der Partei herrschte eine fundamental oppositionelle Kritik am kapitalistischen System vor, dem Kriegstreiberei, Umweltzerstörung sowie die Unterdrückung der Frauen und weiter Teile der nicht-industrialisierten Welt vorgeworfen wurden. Mit der Einbindung in das politische Zentrum und damit der Bereitstellung eines systeminternen Forums der Auseinandersetzung über diese Fragen hat die Demokratie es geschafft, die Kritik und deren Vertreter in das System zu integrieren. In den folgenden Jahrzehnten wurde die Umweltpolitik zu einem wichtigen Thema, öffneten sich die etablierten Parteien für Fragen der Gleichstellungspolitik, verschärften ihre Positionen in der Rüstungskontrollpolitik und intensivierten die Entwicklungspolitik. Mit der inhaltlichen Veränderung staatlicher Politiken ging gleichzeitig

eine immer weitere Einbindung der ehemaligen Fundamentalkritiker in das System einher, das mit der Regierungsbeteiligung der Grünen 1998 bis 2005 letztlich einen systemstabilisierenden Abschluss fand. Diese Einbindung von ehemaliger Fundamentalopposition in das System stellt eine der ganz großen Leistungen konstruktiven Lernens in der deutschen Nachkriegsdemokratie dar und ist wesentlich für ihre Stabilität.

Rückkopplungen können auf einer inhaltlichen Ebene ebenfalls dazu führen, dass Politiken angepasst und neujustiert werden. Anpassungen finden statt, wenn etwa Grenzwerte für Schadstoffe aufgrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse verändert, wenn Freibeträge für steuerfreie Einnahmen aufgrund einer veränderten Situation der öffentlichen Haushalte angepasst oder auch wenn Polizeikräfte in Reaktion auf eine veränderte Wahrnehmung der Sicherheitslage aufgestockt oder abgebaut werden. Konstruktives Lernen findet grundsätzlich immer statt, wenn die Inhalte einer Politik an kritische Rückkopplungen aus der Peripherie angepasst werden. Die Abwendung von einer Politik der Entspannung und die Hinwendung zu einer Politik der Abschreckung kann hier genauso zugehören wie der gegenläufige Prozess. Diese Veränderung kann sich auf die Abwendung von einer Politik der Eigentumsgarantie hin zu einer Politik der Umverteilung oder auch von einer Politik des Wachstums hin zu einer Politik der Nachhaltigkeit beziehen. In beiden Fällen – der Veränderung intermediärer Strukturen wie auch der Inhalte von Politik – bezieht sich der Begriff des Lernens auf eine Erhöhung der Durchlässigkeit politischer Ebenen für kommunikative Rückmeldungen – der Öffnung von Schleusen – und der Verarbeitung kommunikativer Rückkopplungen mit dem Ziel, das Ausmaß kritischer Rückmeldung zu minimieren.

Der politische Wille fungiert hierbei als eine Art Schleusenwächter, der jede Öffnung der kommunikativen Schleusen unter den Vorbehalt einer grundlegenden Vereinbarkeit mit den Zielen einer Herrschaftsordnung stellt. Forderungen nach Einführung der Todesstrafe, nach Planung eines Angriffskrieges oder der Abschaffung progressiver Besteuerung würde an diesem Wächter dann abprallen, wenn sie unvereinbar mit grundlegenden Zielen einer Ordnung, wie etwa konstitutionellen Vorgaben für eine friedliche Einbindung in die internationale und europäische Ordnung, den Schutz der Menschenrechte und die Durchsetzung sozialstaatlicher Grundsätze sind. Lernen ist so

gesehen nicht immer etwas Positives. Es kann vielmehr durchaus gute Gründe geben, das Lernen zu verweigern.

Die Verweigerung des Lernens und damit die Priorisierung vergangener Informationen auf Kosten aktueller Informationen darf allerdings auch nicht verabsolutiert werden. Ganz im Gegenteil, eine Verweigerung von Lernen ist nicht weniger riskant als eine unkritische Übernahme der Anpassungsanforderungen externer Impulse. Wenn ein Wille von überlegenen Machtressourcen oder, genauer gesagt, der Wahrnehmung seitens des Zentrums geprägt ist, nicht zuhören und nicht lernen zu müssen, dann läuft eine Ordnung Gefahr, pathologische Formen des Lernens auszuprägen. Kritische Rückkopplungen über die normativen oder materiellen Grundlagen einer Herrschaftsordnung werden dann ignoriert und ein einmal eingeschlagener Weg ungeachtet aller geäußerten Kritik lediglich mittels neuer Instrumente weiterverfolgt. Pathologisches Lernen findet somit dann statt, wenn ein System neue Verfahren etabliert, um einen gesellschaftlich nicht mehr konsensfähigen Willen trotz und gegen steigenden Widerstand durchzusetzen.<sup>83</sup>

### 3.1.4 Formen pathologischen Lernens

So wie es verschiedene Ursachen pathologisches Lernen gibt, so gibt es auch verschiedene Formen, in denen es auftreten kann. Ihnen allen ist gemeinsam, dass sie als »Symptome des Zerfalls« verstanden werden können. Sie stellen »für jedes System eine permanente Gefahr dar, die nicht nur zu seiner Stagnation, sondern auch zu seiner Selbstzerstörung führen« kann.<sup>84</sup> Für den hier verfolgten Zusammenhang sind dabei insbesondere drei Ausprägungen relevant, die sich auf (a) die Aufnahmefähigkeit eines Systems für neue Informationen, b) seine Verarbeitungsfähigkeit von Informationen und letztlich (c) seine Fähigkeit zur Neustrukturierung des Kommunikationsnetzes beziehen. Diese drei Typen lassen sich als sensorisches, prozedurales und strukturelles pathologisches Lernen bezeichnen.

Sensorisches pathologisches Lernen findet statt, wenn die Aufnahmefähigkeit eines Systems dadurch beeinträchtigt wird, dass intermediäre Strukturen verloren gehen, vernachlässigt oder offen missachtet werden. In der Folge verringert sich die Rezeption von Informationen und das Entscheidungszentrum erblindet tendenziell für seine Umgebung. Beispiele für sensorisches pathologisches Lernen stellen

Beschränkungen der außerparlamentarischen Kritik und der medialen Öffentlichkeit oder auch die verringerte Konsultation des politischen Zentrums mit gesellschaftlichen Interessengruppen oder anderen intermediären Akteuren dar. In beiden Fällen verringert das politische Zentrum die eintreffenden kommunikativen Signale und damit seine Sensibilität für politisch relevante Prozesse in der Peripherie.

Prozedurales pathologisches Lernen findet dann statt, wenn die interne Verarbeitungsfähigkeit von Informationen verringert wird. Dieses kann dadurch geschehen, dass die Einhaltung tradierter Prozeduren als höher bewertet wird als deren Anpassung an funktionale Erfordernisse oder auch dadurch, dass die Fähigkeit zur Interpretation von Daten verringert wird. Informationen werden dann zwar weiterhin zur Kenntnis genommen, aber eben nicht so verarbeitet, dass sie zu neuen Problemlösungen führen können. Anstelle dessen landen sie in institutionellen Datenfriedhöfen (etwa Archiven) oder werden trotz hoher politischer Relevanz bei Institutionen ohne hinreichende Problemlösungskompetenz endgelagert. Prozedurales pathologisches Lernen umfasst in den meisten Fällen sensorisches pathologisches Lernen, da neue Informationen nicht mehr als konstruktive Bereicherungen und Rohstoff für Problemlösungen, sondern nur noch als Belästigungen und störende Irritationen wahrgenommen werden. Ein deutliches Beispiel für prozedurales pathologisches Lernen ist der Abbau von ministerialen internen Expertisestäben wenn dadurch relevante Informationen nicht mehr richtig eingeordnet werden können, sondern auf Unverständnis stoßen. Ebenfalls hierher gehört die konstitutionelle Zementierung von Entscheidungsverfahren. Die Autonomisierung der Geldpolitik im Rahmen einer unabhängigen Zentralbank und die Fixierung ihrer Entscheidungsverfahren innerhalb einer faktisch kaum veränderbaren Rechtsordnung ist ein gerade in den letzten Jahren viel diskutierter Fall pathologischen prozeduralen Lernens.

Strukturelles pathologisches Lernen liegt dann vor, wenn ein System ein Selbstverständnis seiner Legitimität und grundsätzlichen Handlungslogik aufbaut, das es verhindert, sich auf neue Herausforderungen einzulassen. Wenn politische Systeme eine spezifische materielle Ausrichtung konstitutionell festschreiben und sich damit gegenüber notwendigen Anpassungsprozessen immunisieren, dann verlieren sie die Fähigkeit, auf externe Herausforderungen mit einer Veränderung der Struktur des eigenen Kommunikationsnetzes zu reagieren. Unter den Bedingungen einer sich dynamisch verändernden Gesellschaft stellt

das eine zentrale Gefahr für die Stabilität einer Herrschaftsordnung dar. Mit dem Fortschritt der Technik, neuen sozialen Konstellation und dem gesellschaftlichen Wertewandel entsteht eine sich permanent verändernde Problemwahrnehmung in der Peripherie und damit auch Nachfrage nach neuen Regelungen. Wenn Systeme hierauf nicht reagieren und Bereichen mit nachgelagerter Bedeutung strukturell weiterhin zentrale Bedeutung in der Informationsverarbeitung beimessen, dann verliert das System die Fähigkeit, neu entstehende relevante Anliegen angemessen zu berücksichtigen. Das System verkrustet zunehmend, erhebt die Vergangenheit zum Maßstab der Bewertung der Gegenwart und gerät über die Zeit in einen immer deutlicheren Widerspruch zur gesellschaftlichen Realität. Mit strukturellem pathologischem Lernen gehen die beiden Formen des sensorischen und des prozeduralen Lernens einher. Wenn ein System seine eigenen Strukturen nicht mehr reflektieren und kritisch anpassen kann, dann werden hiervon auch seine Entscheidungsverfahren und seine Aufnahme von neuen Informationen beeinflusst. Das politische Zentrum beginnt dann, den Kontakt zu seiner Peripherie auszudünnen und quasi autistische Züge anzunehmen. Ein Beispiel für strukturelles pathologisches Lernen ist die Fixierung eines politischen Systems auf eine spezifische Herausforderung (wie etwa die innere Stabilität) und die Unterordnung aller Informationen und Entscheidungsverfahren unter das Ziel ihrer Gewährleistung.

Kybernetische und deliberative Ansätze weisen ganz offensichtliche Gemeinsamkeiten auf. Beide betonen die Notwendigkeit, dass kommunikative Akte zwischen Peripherie und Zentrum nicht nur legislatives Handeln beeinflussen, sondern auch die eigenen Strukturen der Entscheidungsfindung reflektieren und dann dynamisch anpassen können müssen, wenn sich die dominanten Problemwahrnehmungen auf der Ebene der Regeladressaten entsprechend ändern. Moderner ausgedrückt geht es hier um ein hohes Maß an Reflexivität politischer Strukturen.<sup>85</sup> Politische Strukturen müssen nicht nur responsiv in ihren Inhalten, sondern auch bezüglich ihrer eigenen materiellen und prozeduralen Verfasstheit sein. Diese Anforderung der Reflexivität steht in direktem Zusammenhang dazu, dass offene Gesellschaften von einem hohen Maß an dynamischem Wertewandel und technologischem Fortschritt geprägt sind. Eine bisherig in den Forschungslaboren einzelner Universitäten und Unternehmen aufgehobene und von der Politik ignorierte technologische Entwicklung kann massive realweltliche

Veränderungen auslösen und damit gesellschaftliche Handlungsfordernungen begründen. Die Entwicklung künstlicher Intelligenz und sozialer Plattformen sind hierfür eindrückliche Beispiele. In beiden Fällen wurde die Politik von einer technologischen Entwicklung überrascht, mit gesellschaftlichen Konsequenzen konfrontiert und sah (und sieht) sich vor die Notwendigkeit gestellt, neue normative Kriterien und Institutionen überhaupt erst zu entwickeln, um politisch regulativ handeln zu können.

### 3.1.5 Pathologisches Lernen als ebenenübergreifende Analytik

Der kybernetische Begriff des Lernens hat eine große Stärke darin, Aussagen zur Performanz von Herrschaftsordnungen machen zu können, unabhängig davon, ob sie demokratisch oder autoritär sind und ob sie staatlichen oder nicht-staatlichen Charakter haben.<sup>86</sup> Er ist abstrakt genug, um die notwendige analytische Flughöhe für den systemübergreifenden Vergleich zu haben und ist gleichzeitig in der Lage, die empirische Untersuchung spezifischer Regelungen anleiten zu können. Genauso wie demokratische Systeme an Responsivität verlieren und dann in die Krise geraten können, wenn sie auf Normen festgelegt sind, die keinen breiten gesellschaftlichen Zuspruch mehr finden, so können auch nicht-demokratische Regime dann ein erstaunlich hohes Maß an Stabilität aufweisen, wenn sie responsiv gegenüber kommunikativen Akten aus der Peripherie sind und intermediäre Akteure einbinden. Das erstere Beispiel lässt sich derzeit in den USA beobachten. Eine formal intakte Demokratie geriet mit der Wahl Donald Trumps zum Präsidenten der USA in eine Legitimationskrise, weil die in der politischen Elite lange Zeit vorherrschenden und in die politischen Institutionen eingeschriebenen liberalen Werte von vielen Menschen zugunsten autoritärer oder zumindest illiberaler Strukturen zurückgewiesen wurden. Der demokratischen Präsidentschaftskandidatin Hillary Clinton wurde von vielen Wähler:innen die Fähigkeit abgesprochen, die Lebenswirklichkeit im Rust Belt oder anderen Regionen zu verstehen, die vom wirtschaftlichen Niedergang betroffen waren. Es waren wahrscheinlich weniger ihre inhaltlichen Positionen, an denen ihr Wahlkampf gescheitert ist, als vielmehr die Wahrnehmung einer zu geringen Responsivität für die Anliegen einer großen Gruppe von Menschen. Mit der Wahl von Donald Trump wurde diese Krise noch tiefer. Die Politik Trumps vertiefte die Kluft zwischen den politischen Lagern und verfolgte eine

bewusste Politik des nicht-Zuhörens gegenüber unliebsamen Stimmen. Es war damit eine Politik, die absichtsvoll unkommunikativ war, mögliche Feedback- und Anpassungsmöglichkeiten verschenkte und damit bewusst konstruktives Lernen verweigerte. Ein eindrucksvolles Beispiel für ein stabiles und gleichzeitig responsives nicht-demokratisches System ist hingegen China. Die Organisationsstrukturen der Kommunistischen Partei Chinas reichen bis tief in die lokalen und sogar privaten Ebenen der chinesischen Gesellschaft und erlauben es seinem Herrschaftsapparat, auch ohne pluralistische Parteienkonkurrenz und eine offene mediale Landschaft, responsiv gegenüber gesellschaftlichen Regelungsanliegen zu sein.<sup>87</sup>

Kybernetisches Denken lässt sich ebenfalls auf nichtstaatliche Herrschaftsformen anwenden. Internationale Regime sind in kybernetischer Sicht als kommunikative systemweltliche Räume zu verstehen, die nur lose an innerstaatliche lebensweltliche Problemwahrnehmungen angebunden sind und über nur schwach ausgeprägte intermediäre Strukturen verfügen. Sie eröffnen Regierungen einen Raum, in dem sie untereinander Informationen austauschen und Politiken hinter verschlossenen Türen formulieren können, ohne ihre Parlamente oder nationalen Öffentlichkeiten über die Details der Entstehung einer Entscheidung informieren zu müssen. Das vielbeklagte demokratische Defizit internationaler Organisationen wie der Welthandelsorganisation (WTO), des Internationalen Währungsfonds oder der G7 findet hier einen zentralen Grund.<sup>88</sup> Die im besten Fall lockere Koppelung zwischen intergouvernementaler Ebene, parlamentarischer Kontrolle und öffentlicher Begleitung führt zu mangelhaft ausgeprägten Feedbackschleifen, die von Regierungen strategisch ausgenutzt werden können, um »Politik über die Bande« zu spielen.<sup>89</sup>

Die oftmals heftige Kritik an der Praxis internationalen Regierens findet hier einen wesentlichen Grund. Sie hat in der Vergangenheit in vielen Fällen zum Aufbau intermediärer Strukturen und sogar zur Etablierung von »multistakeholder«-Institutionen geführt.<sup>90</sup> In der Welthandelsorganisation (WTO) und der Internationalen Telekommunikationsunion (ITU) nehmen beispielsweise heute häufig private Unternehmen und Interessensverbände an den Beratungen teil während Organisation wie die Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) oder die Internet Engineering Task Force (IETF) sogar maßgeblich von privaten Interessen geprägt werden. Diese neuen Formen »privaten Regierens«<sup>91</sup> stellen oftmals funktionsfähige kommunikative Ver-



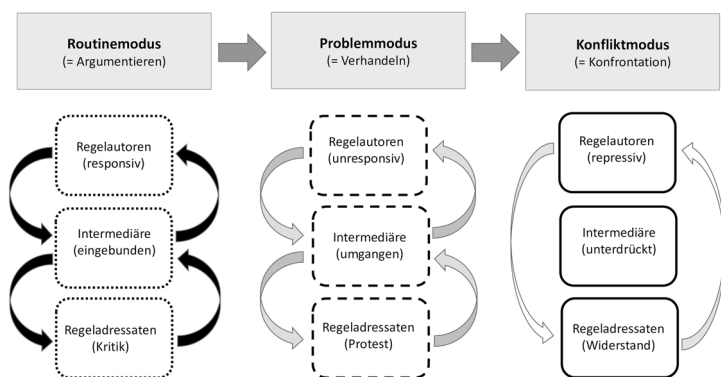
knüpfungen zwischen den politischen Zentren der Entscheidungsfindung und den privaten Peripherien von Entscheidungsbetroffenheit her. Sie sind allerdings in den allermeisten Fällen auf organisations- und expertisestarke Interessen beschränkt, die den funktionalen und normativen Anforderungen des Schleusenmodells kaum jemals gerecht werden. Ein zentrales Problem internationaler Organisationen ist aus kybernetischer Sicht zudem ihre geringe institutionelle Flexibilität. Internationale Organisationen werden per Vertrag und damit auf der Basis von Einstimmigkeit aufgesetzt. Jede Veränderung ihrer institutionellen Vorgaben oder ihres inhaltlichen Zuschnittes bedarf daher ebenfalls der Einstimmigkeit. Hier findet sich ein wichtiger Grund für die oftmals mangelhafte Performanz internationaler Organisationen. Die Vereinten Nationen stehen schon seit vielen Jahren in der Kritik wegen der mangelnden Repräsentativität des Sicherheitsrates. Dieser Zustand ist zwar allseits bekannt, kann aber ohne die Zustimmung seiner aktuellen Mitglieder nicht verändert werden. Die WTO leidet an einer mangelnden Akzeptanz seitens der USA, die schon seit vielen Jahren ihren Streitschlichtungsmodus kritisieren und inzwischen die Ernennung neuer Richter verweigern. Die eingeforderte Überarbeitung der Verfahren stößt aber wiederum auf den Widerstand der EU mit der Folge, dass das ehemals so hochgelobte Streitschlichtungsverfahren weitgehend gelähmt ist.<sup>92</sup>

Die Aufzählung ließe sich noch lange fortsetzen und um die ITU, die World Health Organization (WHO) und andere Organisationen erweitern. Der zentrale Punkt aber dürfte deutlich geworden sein: Kybernetische Ansätze verfügen über die notwendige analytische Offenheit, um politische Ordnungen unabhängig von ihrer spezifischen Organisationsform analysieren und auf wesentliche systemische Defekte hinweisen zu können. In Verbindung mit den Differenzierungen der deliberativen politischen Theorie stellt die politische Kybernetik damit ein grundsätzlich gut geeignetes Instrument für den Vergleich unterschiedlicher politischer Herrschaftsformen und ihrer internen Lernprozesse dar.

### 3.2 Modell pathologischen Lernens

Auf der Basis der eingeführten analytischen Kategorien lässt sich jetzt ein Phasenmodell pathologischen Lernens skizzieren (Abb. 4). Das Modell versteht politische Ordnung als Ausdruck unterschiedlicher Politikmodi und als eine Funktion von kommunikativen Prozessen zwischen Regelautoren, Regeladressaten und intermediären Akteuren. Es unterscheidet hierzu die drei idealtypischen Zustände des Routine-, des Problem- und des Konfliktmodus. Alle drei Modi beschreiben unterschiedliche Formen der kommunikativen Integration der drei Ebenen von Zentrum, Peripherie und intermediären Akteuren.

Abb. 4: Modell pathologischen Lernens



Im Routinemodus sind die drei Ebenen argumentativ integriert. Das Zentrum verhält sich responsiv gegenüber einlaufenden Kommunikationen, die von intermediären Akteuren aus der Peripherie an das Zentrum herangetragen werden. Gesellschaftliche Veränderungen und neue soziale Herausforderungen werden im Rahmen der vorgesehenen Verfahren politisch adressiert und so bearbeitet, dass die größten Unzufriedenheiten überwunden und neue Konsense etabliert werden können. Es finden inklusive Deliberationen zwischen Betroffenen und den sie vertretenden Intermediären sowie dem politischen Zentrum statt. Zur Anwendung kommen hier etwa Bürgeranhörungen, Debatten in Talkshows oder auch dem Parlament und seinen Ausschüssen. Von

entscheidender Bedeutung ist eine Kultur des Kompromisses und des Ausgleichs, die auf einem kontinuierlich aktualisierten Hintergrundkonsens über grundlegende Ziele und Instrumente gesellschaftlicher Integration aufbaut. Im Gegenzug zu dieser Offenheit des politischen Zentrums für die Interventionen intermediärer Akteure ist die Peripherie loyal und befolgt routiniert Anweisungen aus dem Zentrum. Loyalität darf dabei nicht mit Kritiklosigkeit verwechselt werden. Ganz im Gegenteil: eine loyale Grundeinstellung impliziert eine kritische Teilhabe am Regelsetzungsprozess und das Einbringen eigener Expertise und Meinungen. Sie bringt eine Anerkennung gegenüber der eigenen Verpflichtung zum Ausdruck, sich als kompetente Bürger:in in den politischen Prozess einzubringen. Konstruktive Kritik und nicht die passive Hinnahme von Regeln ist der Grundmodus politischer Loyalität. Politische Regelungen können sich dabei gleichzeitig auf eine diffuse Unterstützung verlassen, die sich aus einer allgemeinen Zufriedenheit mit dem politischen System speist, die wiederum aus konstruktiver Teilhabe erwächst. Es ist so gesehen die kritische Teilhabe, die zu einer Identifikation mit dem System und seinem Output führt. Aus dieser alltäglich immer aufs Neue (re-)produzierten Identifikation erwächst das demokratischen Systemen immanente Phänomen, dass die politische Ordnung auch bei einer vorübergehenden Unzufriedenheit mit spezifischen politischen Outputs stabil bleibt.<sup>93</sup>

Im Problemmodus verhält sich das Zentrum nicht mehr oder nur noch begrenzt responsiv gegenüber einlaufenden Kommunikationen. Intermediäre Akteure werden von den Regelautoren nur noch geduldet, erhalten aber keinen privilegierten Status im politischen Prozess mehr. Sie werden im Prozess der Regelformulierung zunehmend umgangen, werden von den Regelautoren im Zentrum nur noch als Störenfriede wahrgenommen und verlieren auch seitens der Regeladressaten ihren Status als zentraler Kanäle für politische Teilhabe. Die Interaktion verhärtet sich und wechselt von der Argumentation in den Verhandlungsmodus mit dem Austausch von Drohungen oder Versprechen. Der Streit wird schärfer und die Inhalte können leicht sehr grundsätzlich werden. Auch die parlamentarische Arbeit ändert sich, wenn an die Stelle der Argumente der Verhandlungsmodus tritt. Wer versucht schon noch zu überzeugen, wenn Positionen diametral entgegengesetzt sind? Das Parlament wird zunehmend zur Bühne für die polarisierte Debatte, in der der disziplinierende Zwang zum Argumentieren an Bedeutung verliert. Anstelle dessen gewinnt der Protest an Bedeutung. Unzufriede-

ne Regeladressaten ziehen sich von der konstruktiv gemeinten Teilhabe am politischen Prozess zurück und nehmen eine zunehmend dissidente Haltung ein. Politische Interventionen zielen jetzt nicht mehr auf Teilhabe, sondern auf Verhinderung ab. In diesem Prozess verringert sich die Legitimität einer politischen Ordnung. Sie ist nicht länger das Produkt einer kontinuierlichen Teilhabe der Regeladressaten an der Regel formulierung, sondern wird jetzt zu einer knappen Ressource eines Herrschaftssystems, in dem sich Autoren und Adressaten von Regeln immer weiter voneinander weg entfernen.

Die dritte Phase des Modells bezeichnet den Konfliktmodus. Die drei Ebenen des Zentrums, der Peripherie und der intermediären Akteure sind jetzt von zunehmend konfrontativen Kommunikationen gekennzeichnet, in denen der Versuch der Erzielung eines gemeinsamen Ergebnisses aufgegeben und von der Absicht der kompromisslosen Durchsetzung eigener Interessen gekennzeichnet ist. Das Zentrum wird jetzt zunehmend repressiv mit dem Ergebnis, dass die intermediären Akteure als irrelevant für den politischen Prozess wahrgenommen und zunehmend ignoriert werden. Weite Teile der Peripherie verabschieden sich aus der Herrschaftsordnung. In diesem hochgradig konfliktiven Modus verliert eine alte Herrschaftsordnung ihre Verbindlichkeit und betritt ein politisches Interregnum. Hier tritt jetzt der berühmte Zustand des »nicht mehr« und des gleichzeitigen »noch nicht« ein. Alte Ordnungen, Autoritäten und Werte werden seitens der marginalisierten Peripherie in Frage gestellt und grundlegend herausgefordert. Das Interregnum steht für eine Phase, in der alte Werte und Institutionen an Verbindlichkeit verlieren, ohne dass sich eine neue Wertordnung durchgesetzt hätte.

Dieses Stufenmodell politischen Verfalls ist natürlich stark vereinfacht. Es operiert mit Idealtypen und kann damit Realität nur begrenzt abbilden. Keiner der drei Modi wird in Reinform jemals so beobachtet werden können. Zudem beschränkt das Modell die erfasste Realität auf die drei Ebenen des Zentrums, der Peripherie und der intermediären Akteure, ohne Zwischenstufen vorzusehen. Genauso gibt es in einer politischen Ordnung natürlich nicht nur Regelautoren und Regeladressaten, sondern eine Reihe von Akteuren, die beide Funktionen ausüben. Ein Minister beispielsweise ist insofern Regelautor als er Verordnungen erlässt, gleichzeitig aber auch Regeladressat, als er die Rechtsakte des Parlamentes umsetzen muss. Beide Kategorien sind daher im Einzelfall empirisch informiert zu verwenden. Das Modell

abstrahiert weiterhin von möglichen systemstabilisierenden Faktoren, die eine Herrschaftsordnung trotz mangelhafter Responsivität und pathologischen Lernens über lange Zeit nicht nur am Leben erhalten, sondern auch ein hohes Maß an Zufriedenheit in der Peripherie erzeugen können. Saudi-Arabien unter den Bedingungen sprudelnder Ölquellen und der weitgehenden Akzeptanz der wahhabitischen Religion ist hierfür sicherlich ein Beispiel. Trotz massiven sozialen Wandels, einer autoritären Ordnung und einer politischen Kultur, die sich jeder Veränderung vehement entgegenstellt, scheint das Regime stabil zu sein. Der enorme Reichtum garantiert, dass innerhalb der politischen Klasse und bis weit in die Gesellschaft hinein so viel Wohlstand verteilt werden kann, dass nur wenige in der Peripherie einen Anreiz verspüren, gegen die Herrschaftsordnung grundlegend zu opponieren. Es ist gleichzeitig allerdings auch nicht von der Hand weisen, dass das Zusammentreffen der benannten Faktoren eine Mischung ergibt, die die Legitimität einer Herrschaftsordnung zu einem gefährlichen Ausmaß in Frage stellen kann. Ob Saudi-Arabien auch dann noch wahhabitisch regiert werden wird, wenn die Ölquellen irgendwann versiegen sollten, muss zumindest als unsicher gelten.

## 4. Pathologisches Lernen in der europäischen Geschichte

---

Das oben entwickelte Modell macht erstmal nur theoretische Aussagen. Ob und inwiefern es auch für die empirische Analyse taugt und die Ableitung sinnvoller Aussagen über konkrete politische Herrschaftsformen und deren Wandel erlaubt, zeigt sich letztlich erst dann, wenn es für die konkrete Rekonstruktion historischer Fälle verwendet wird. Zur Vorbereitung dieser Analyse braucht es ein konkretisiertes Verständnis dessen, was wir eigentlich unter dem Begriff der Herrschaft verstehen. Hierbei lässt sich gut mit dem klassischen Herrschaftsverständnis von Max Weber beginnen, demzufolge Herrschaft »die Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden«<sup>94</sup> bezeichnet. Auffällig an dieser Definition ist, dass Weber den Begriff der Herrschaft nicht an das Gewaltmonopol des Staates ankoppelt. Herrschaft und Staatlichkeit sind also nicht notwendig miteinander verknüpft, sondern können unabhängig voneinander bestehen. Staaten können starke oder schwache Herrschaftsapparate aufweisen und Herrschaft kann grundsätzlich innerhalb genauso wie jenseits des Staates bestehen.<sup>95</sup> Herrschaft besteht immer dann, wenn ein Wille auf Gehorsam stößt, völlig unabhängig davon, ob dieses innerhalb eines Staates, in einem staatsübergreifenden oder gar nichtstaatlichen Kontext geschieht. Die entscheidende Frage, die sich hier anschließt, lautet, was denn dann die wichtigsten Gründe für Herrschaft sind, wenn es nicht das Gewaltmonopol des Staates ist. Weber unterscheidet hierzu die legale und durch Satzung, Ordnung oder Recht legitimierte Herrschaft von der traditionellen und sich auf den Glauben an die Autorität stützende sowie die charismatische Herrschaft, die von Personen ausgeübt wird, die aufgrund besonderer Eigenschaften als »Herrscher« anerkannt werden. Diese deskriptive Annäherung an den Herrschaftsbegriff ist insofern hilfreich als sie die Vielfältigkeit der Ressourcen offenlegt,

auf die sich Herrschaft stützen kann. Sie ist gleichzeitig allerdings nur bedingt tauglich für das hier verfolgte Vorhaben, da ihr die analytische Sensibilität für unterschiedliche quantitative Ausprägungen von Herrschaft fehlt. Ein hilfreiches alternatives Herrschaftsverständnis findet sich bei Antonio Gramsci. Gramsci versteht politische Herrschaft als Ausdruck eines »historischen Blocks«, der sowohl normative als auch materielle und institutionelle Faktoren umfasst. Gramsci stellte sich in den dreißiger Jahren des letzten Jahrhunderts die Frage, wie es zu erklären sei, dass die kapitalistische Ordnung trotz all ihrer Widersprüche und Ungerechtigkeiten so stabil sei und weswegen die italienische Arbeiterschaft nicht dagegen rebelliere. Den Grund hierfür fand er in der Verschränkung und wechselseitigen Bestätigung von drei zentralen herrschaftsbegründenden Komponenten, nämlich normativen Überzeugungen, materiellen Produktionsbedingungen und konkreten Herrschaftsverhältnissen. Der kapitalistische historische Block, so die Erkenntnis Gramscis, sei so stabil, weil er zwar einerseits die Interessen der herrschenden Klasse zum Ausdruck bringe, gleichzeitig aber auch nicht-herrschende Gruppen dadurch mit einbinde, dass politische Kompromisse eingegangen und eine Akzeptanz von Unterordnung seitens der beherrschten Klassen erzeugt werde. Damit eine spezifische Gruppe als führend anerkannt werde, dürfe sie sich nämlich weder ausschließlich auf Gewaltressourcen stützen noch alleinig ökonomisch vorherrschend sein. Entscheidend sei vielmehr, dass sie sich ebenfalls im Bereich der Ideologie und der Kultur durchsetze. Nur dann, wenn eine gesellschaftliche Gruppe auch kulturell vorherrschend und die Realitätswahrnehmungen der Menschen prägend sei, nehme Herrschaft einen stabilen »hegemonialen« Charakter an, der auf eine entgegenkommende Bereitschaft seitens anderer gesellschaftlicher Gruppen stoße. Die Führung einer gesellschaftlichen Gruppe – und damit die Stabilität einer politischen Ordnung – umfasse die Fähigkeit, eine kulturelle Ausstrahlungskraft zu entwickeln, die über das eigene Lager hinauswächst und orientierend für das Denken und die Lebensweise der Menschen wirke. Oder anders ausgedrückt: hegemonial werden gesellschaftliche Ordnungen erst dann, wenn philosophische Ideen zu »Tatsachen« in dem Sinn werden, dass sie von allen – oder zumindest den allermeisten – als Fakten anerkannt werden:

»Eine neue Kultur zu schaffen bedeutet nicht nur, individuell ›originelle‹ Entdeckungen zu machen, es bedeutet auch und besonders, bereits

entdeckte Wahrheiten kritisch zu verbreiten, sie sozusagen zu ›vergesellschaften‹ und sie dadurch Basis vitaler Handlungen, Element der Koordination und der intellektuellen und moralischen Ordnung werden zu lassen. Dass eine Masse von Menschen dahin gebracht wird, die reale Gegenwart kohärent und auf einheitliche Weise zu denken, ist eine ›philosophische‹ Tatsache, die viel wichtiger und ›origineller‹ ist, als wenn ein philosophisches ›Genie‹ eine neue Wahrheit entdeckt, die Erbhof kleiner Intellektuellengruppen bleibt.«<sup>96</sup>

Die von Gramsci bemühte Betonung einer legitimierenden Idee zur Begründung von Herrschaft lässt sich theorieschulenübergreifend beobachten. Im der deliberativen politischen Theorie wird unter dem Begriff der Herrschaft ein Komplex von Normen und Werten verstanden, »mit denen die Grundstruktur einer Gesellschaft (beziehungsweise die Struktur inter- bzw. supra- oder transnationaler Verhältnisse) legitimiert wird, namentlich die Ausübung politischer Autorität und die Verteilung von elementaren Lebens- und Grundgütern«.<sup>97</sup> Normative Ordnungen ruhen auf basalen Rechtfertigungsmustern auf und haben damit zwar zuerst einmal (lediglich) ideellen Charakter. Da sie gleichzeitig aber in konkrete institutionelle, ökonomische und politische Kontexte eingebettet sind, haben sie einen faktisch verbindlichen Charakter, der es erlaubt, sie als wirkungsmächtigen Kern eines Herrschaftsverhältnisses zu verstehen. Es gibt so gesehen nicht nur eine Rechtfertigung der Macht, sondern eben auch eine »Macht der Rechtfertigungen«.<sup>98</sup> Diese Macht resultiert daraus, dass Herrschaft letztlich nur dann auf freiwillige Anerkennung stößt, wenn sie sich in eine Sprache kleidet, die von ihren Adressaten als legitim anerkannt wird. Die enge Verknüpfung zwischen politischen Ordnungen und den sie rechtfertigenden normativen und kulturellen Begründungsmustern lässt sich auch empirisch beobachten: Politische Ordnungen haben historisch immer auf legitimierenden religiösen oder säkularen normativen Konzeptionen aufgebaut. Der Absolutismus etwa war niemals nur die Behauptung eines umfassenden Gestaltungswillens seitens des Herrschers, sondern basierte auf den Ideen von Jean Bodin, Thomas Hobbes und Hugo Grotius zur Begründung der Notwendigkeit einer unumschränkten Machtposition. Nur der absolute Herrscher kann demzufolge eine gerechte Ordnung begründen, da nur er den Frieden zwischen den Menschen zu garantieren in der Lage ist. Ganz ähnlich tritt auch der Liberalismus des 18. und 19. Jahrhunderts nicht als reine



Vorherrschaft der ökonomischen Interessen des Bürgertums auf, sondern rechtfertigt diese im Rahmen einer umfassenden Theorie der gut eingerichteten Gesellschaft. Individuelle Grundrechte einschließlich des Rechts auf Eigentum werden bei John Locke als unhintergehbare Vorbedingung der gerechten Gesellschaft behandelt. Selbst die antiken politischen Ordnungen Athens und Roms rechtfertigten die Versklavung von Hundertausenden von Menschen nicht als bloßes Recht der Macht, sondern bemühten anspruchsvolle Argumente. Aristoteles etwa sprach den »Barbaren« grundsätzlich die Fähigkeit ab, einen anspruchsvollen Begriff von freiem Menschsein zu entwickeln und stellte sie damit allesamt auf die Stufe von Sklaven.<sup>99</sup> Diese seien als nicht mehr denn als ein »beseeltes Werkzeug«<sup>100</sup> zu verstehen, weswegen die Sklaverei als Institution »nützlich und gerecht«<sup>101</sup> sei. Wenn wir dieses Denken gesellschaftlicher Ordnung als auf einer komplexen Hegemonie von Produktionsweise, kulturellen Werte und konkreter Herrschaftsform aufgebaut verstehen, dann wird schnell deutlich, weswegen auch aus heutiger Sicht skandalöse Zustände lange Zeit überdauern können. Die Überlegungen Gramscis sind grundbegrifflich ganz offensichtlich gut geeignet, um die herrschaftskritische Analyse europäischen Regierens anzuleiten. Im Gegensatz zu staatszentrierten Herrschaftsverständnissen bleiben sie nicht bei der dichotomen Unterscheidung zwischen Staat und Anarchie stehen, sondern erlauben es, nationale, internationale und supranationale Ordnungen übergreifend zu analysieren. Es ist damit ein Begriffsverständnis, das anschlussfähig an die empirische Erkenntnis ist, dass es eine fundamentale Ähnlichkeit zwischen den Mechanismen politischer Herrschaft auf unterschiedlichen Ebenen gibt.

Politische Herrschaft lässt sich jetzt als eine legitimationsbasierte staatliche oder nichtstaatliche Ordnung verstehen, die a) autoritative Regelungen formuliert und b) mit Sanktionspotential versieht. Beide Attribute sind wichtig: Autorität bringt sich in der Anerkennung der Legitimität von Regelautoren durch Regeladressaten zum Ausdruck. Und ein hinreichend hohes Sanktionspotential gibt gleichzeitig Regeladressaten eine Gewähr dafür, dass Regeln von allen Adressaten mit hinreichend hoher Wahrscheinlichkeit einhalten werden. Autorität und Sanktion sind daher zwei Seite einer (Herrschafts-)Medaille. Die Gruppe von Fällen, um die es hier im Folgenden geht, zeichnet sich dann durch zwei definierende Merkmale aus: (a) eine Autorität, die in der Lage ist, Regelungen mit dem Anspruch auf Befolgung zu formulieren

und die (b) einen spezifischen Sanktionsmodus zur Beförderung von Regelbefolgung einsetzt. Beide Bedingungen sind von definierender Bedeutung für das Vorliegen von Herrschaft. Ein derartiges Herrschaftsverständnis setzt sich mit den beiden Bedingungen der Autorität und der Sanktion bewusst von eher unspezifischen strukturalistischen Herrschaftsverständnissen wie etwa der Idee einer Herrschaft der Vernunft oder der technischen Rationalität ab. Beide Begriffe unterstellen zwar richtigerweise, dass gesellschaftliche Akteure sich oftmals bereits deswegen im Einklang mit bestimmten Regelungen und Normen verhalten, weil sie entsprechend sozialisiert wurden oder in einer Ordnung leben, in der Alternativen unbekannt oder tabuisiert sind. Beide Fälle beschreiben aber letztlich eher ideelle als politische Ordnungen und beanspruchen keine direkte Befolgung. Ob wir uns vernünftig verhalten und technische Instrumente verwenden, ist uns letztlich freigestellt und wird von keiner zentralen oder dezentralen Instanz durchgesetzt. In beiden Fällen handelt es sich daher zwar durchaus um normative Ordnungen, aber eben nicht um Fälle politischer Herrschaft. Die Gruppe hier relevanter Fälle lässt sich damit als Summe aller autoritativen Regelsysteme bezeichnen, die sich durch einen Modus der Durchsetzung ihrer Regelungen auszeichnen.

Im Folgenden werden vier Fälle verfallender Herrschaftsordnungen beschrieben. Diese vier Fälle wurden bewusst so ausgewählt, dass sie ein möglichst breites Spektrum von Ausprägungen politischer Herrschaft abdecken. Ausgesucht wurden entsprechend zwei Fälle mit einer zentralen (»monarchischen«) Autorität und zwei Fälle mit einer dezentralen (»polyarchischen«) Autorität sowie zwei Fälle, in denen die Sanktionskompetenz zentral (»monarchisch«) bzw. dezentral (»polyarchisch«) strukturiert ist. Beispiele für monarchische Autoritätsstrukturen stellen alle Herrschaftsordnungen dar, in denen die zentrale Entscheidungsgewalt in einer Person konzentriert ist. Polyarchische Autoritätsstrukturen finden sich in allen Ordnungen, in denen die Kompetenz zur Formulierung von Regelungen zwischen verschiedenen Institutionen aufgeteilt ist. Hierzu gehören Demokratien oder auch verhandlungsbasierte internationale oder regionale politische Herrschaftsordnungen. Genauso lassen sich Herrschaftsordnungen danach unterscheiden, ob sie monarchische oder polyarchische Sanktionsstrukturen aufweisen. Monarchische Sanktionsstrukturen finden sich überall dort, wo eine Institution über das Gewaltmonopol verfügt und autonom in der Lage ist, Regelungen durchzusetzen, während polyarchische Sanktionsstrukturen in

Kontexten vorzufinden sind, in denen diese Kompetenz umstritten oder auf verschiedene Institutionen aufgeteilt ist.

Die grundlegende Idee dieser hohen Varianz im Hinblick auf die ausgewählten Fälle beinhaltet, dass jedes Modell politischen Verfalls, dass sich an diesen vier so unterschiedlichen Strukturen gleichermaßen beweisen kann, zumindest eine gewisse Wahrscheinlichkeit hat, sich auch sinnvoll auf die EU übertragen zu lassen.<sup>102</sup> Wenn sich das oben formulierte Stufenmodell in allen diesen so unterschiedlich gelagerten Fällen als hilfreich zur Rekonstruktion politischen Verfalls erweist und wenn es ein Muster analog ablaufender Prozesse abbildet, so die hier zugrunde gelegte methodologische Annahme, dann gibt es zumindest einen guten Grund, es auch für die Analyse der EU in Betracht zu ziehen. Gleichzeitig erlaubt die Varianz der beiden Variablen Autorität und Sanktion Aussagen über deren Relevanz für das Auftreten pathologischen Lernens abzuleiten. Es lassen sich damit Einsichten erwarten, ob und inwiefern eine höhere Konzentration von politischer Willensbildung im politischen Zentrum und einer monarchischen Herrschaftsstruktur tatsächlich zu einem ausgeprägteren Muster pathologischen Lernens führt. Grundsätzlich, und hier ergibt sich die zentrale forschungsleitende Hypothese, sollte pathologisches Lernen dort besonders stark ausgeprägt sein, wo sowohl Autorität als auch Sanktion monarchisch strukturiert sind, während pathologisches Lernen dort eher schwach ausgeprägt sein sollte, wo beide Variablen polyarchisch strukturiert sind. Die zentrale Hypothese lautet damit, dass zentralisierte Macht ein wesentlicher Faktor für die Ausprägung pathologischen Lernens ist.

Um ein möglichst heterogenes Set an Untersuchungsfällen zu erhalten, wurden mit der späten römischen Republik der letzten zwei Jahrhunderte vor der Jahrtausendwende, der katholischen Hegemonie des späten 15. und frühen 16. Jahrhundert, dem späten Ancien Régime des 18. Jahrhundert und dem europäischen Staatensystem des frühen 20. Jahrhunderts sehr unterschiedliche Beispiele pathologischen Lernens näher untersucht. In allen vier Fällen traf ein sozialer Konflikt auf eine weitgehend lernresistente Herrschaftsordnung und stellte diese grundlegend in Frage. Alle vier historischen Konflikte beschreiben einen Übergang vom Routine- in den Problemmodus und von hier aus in den Konfliktmodus. Alle vier Fälle beschreiben einen Prozess pathologischen Lernens einer politischen Ordnung, der letztlich zum Zusammenbruch der jeweiligen Herrschaftsordnung geführt hat. Die

römische Republik und die katholische Hegemonie gingen in einem jeweils ca. hundertjährigen Bürgerkrieg unter, das Ancien Régime starb unter der Guillotine der Französischen Revolution und das europäische System souveräner Staaten ging mit den wirtschaftspolitischen Alleingängen der USA und Großbritanniens und den Aggressionen Japans, Italiens und Deutschlands in den dreißiger Jahren des letzten Jahrhunderts unter.

*Tabelle: Repräsentative Fälle politischer Herrschaft*

		Autorität	
		Monarchisch	Polyarchisch
Sanktion	Monarchisch	(1) Frz. Ancien Régime (18. Jh.)	(2) Römische Republik (2./1. Jh. v. Chr.)
	Polyarchisch	(3) Katholische Hegemonie (15./16. Jh.)	(4) Europäisches Staatsystem (19./20. Jh.)

Das späte Ancien Régime des 18. Jahrhunderts in Frankreich ist eine Herrschaftsordnung gewesen, die eine monarchische Autoritätsstruktur mit einer monarchischen Sanktionsstruktur verband und damit ein Beispiel für eine vergleichsweise hoch konzentrierte Machtstruktur darstellt. Mit der Durchsetzung des absolutistischen Herrschaftsanspruches gegenüber dem Schwertadel und seiner Zentralisierung in Versailles, der weitgehenden Ablösung der französischen katholischen Kirche aus den Herrschaftsansprüchen des Vatikans und den Hugenottenkriegen des 17. Jahrhunderts hatte sich die französische Krone vorerst gegen alle möglichen Konkurrenten um die Willensbildung im Staat durchsetzen können. Der Absolutismus war zwar immer mehr Anspruch als Wirklichkeit, zeigte gleichzeitig aber auch bereits deutliche Spuren von moderner Staatlichkeit. Den politischen Anspruch der Obersten Gerichtshöfe (Parlamente) auf Mitsprache bei der inhaltlichen Ausgestaltung von Erlässen konnte der König in letzter Konsequenz durch seine persönliche Anwesenheit (lit de justice) außer Kraft setzen.

Auch die Durchsetzung königlicher Erlässe in den Provinzen war zumindest formal dadurch hochgradig zentralisiert, dass der Amtsadel dem König gegenüber rechenschaftspflichtig war. Die Unterscheidung zwischen den drei Komponenten des politischen Prozesses, Zentrum, Peripherie und Intermediäre, lässt sich hier gut anwenden. Das politische Zentrum wurde vom König und dem Schwertadel gestellt, während die politische Peripherie aus der Masse der Bevölkerung und damit dem Kleinbürgertum und den Bauern gestellt wurde. Die Parlamente, der Amtsadel und das Großbürgertum sind der Gruppe der Intermediären zuzuordnen.

Die römische Republik ist ein Beispiel für eine Kombination aus polyarchischer Autorität und monarchischer Sanktionsgewalt. Ihre wesentlichen politischen Institutionen waren der Senat sowie die Volksversammlung und die Magistraten, die ein spannungsreiches politisches System bildeten, in dem keine der drei Seiten ohne oder gegen die andere regieren konnte. Die gegenseitige Kontrolle, die Institute der doppelten Besetzung wichtiger Ämter und das Annuitätsprinzip gewährleisteten, dass die Autorität im Staat polyarchisch verteilt war. Im Gegensatz hierzu war die Struktur der Sanktionsgewalt mit dem Konsul und der Magistratur als vollziehenden Organen sowohl gegenüber den Provinzen als auch den römischen Bürgern monarchisch strukturiert. In der Durchsetzung von Regelungen hatten weder der Senat noch die Volksversammlung, sondern in letzter Konsequenz die beiden Konsuln das letzte Wort. Sie verfügten als einzige über das Recht zur Truppenführung und zur Verhängung von Kapitalstrafen über römische Bürger. Die Peripherie des politischen Systems stellte die große Masse der römischen Bürger unter Einschluss der einfachen Soldaten dar, während die Provinzen des Reichs hier als außerhalb des politischen Systems stehend betrachtet werden. Die Volksversammlung sowie das tief in der Gesellschaft verwurzelte Patronagesystem bildeten die wichtigsten intermediären Strukturen zwischen Zentrum und Peripherie. Hier wurden die Anliegen der Bürger artikuliert und trafen auf Kommunikationskanäle, die mit dem politischen Zentrum verbunden waren.

Die katholische Hegemonie der Renaissance stellt ein geradezu idealtypisches Gegenbeispiel zur römischen Republik dar. Sie basierte auf einer monarchischen Form der Autorität mit dem Papst an der Spitze. Die Kardinäle waren spätestens seit den gescheiterten Reformsynoden des 15. Jahrhunderts als konkurrierender Machtfaktor weitgehend

ausgeschaltet. Vollständig anders strukturiert war hingegen die Sanktionsgewalt der Kirche. Die Borgia-Päpste unterhielten zwar auch Heere, die sie sogar für die Eroberung fremder Territorien einsetzen, verfügten aber zu keinem Zeitpunkt über hinreichende militärische Zwangsmittel, um etwa den deutschen Kaiser zu einer Handlung nötigen zu können. Die Durchsetzung ihrer Herrschaftsdekrete im Deutschen Reich war vielmehr auf eine enge Kooperation mit der säkularen Gewalt angewiesen und versagte dort, wo diese sich ihr offen widersetzte. Sanktionierungen von deviantem Verhalten mussten sich auf die Durchsetzung seitens weltlicher Herrscher verlassen. Die katholische Hegemonie stellt insofern einen ungewöhnlichen Fall politischer Herrschaft dar, als sie formal dem Bereich des Glaubens und nicht der Ausübung öffentlicher Gewalt zugehört. Im Rahmen des hier verfolgten Verständnisses politischer Herrschaft als jeder Form der autoritativen und mit Sanktionsgewalt ausgestatteten Allokation von materiellen oder immateriellen Werten, fällt sie allerdings durchaus in die relevante Gruppe. Die Kirche nutzte ihre Legitimität, um Gelder einzusammeln und um ihren Angehörigen Verhaltensweisen vorzuschreiben sowie Abweichungen hiervon zu sanktionieren. Sie ist insofern durchaus als eine Form der politischen Herrschaft zu verstehen. Das politische Zentrum wurde in dieser Herrschaftsordnung vom Papst und der römischen Kurie sowie den Bischöfen und Kardinälen als den wichtigsten Regelautoren gebildet, während die regeladressierte Peripherie von der Masse der Gläubigen gebildet wurde. Zwischen beiden Ebenen sind die Klöster und die reformatorischen Priester als Intermediäre zu verorten, wobei hier die Zuordnungen nicht immer einfach zu treffen sind und im Einzelfall der Qualifizierung bedürfen. Genauso wie es Klöster gab, die auch im 16. Jh. offen für eine ernstgenommene Seelsorge blieben, finden sich andere, die als reine Wirtschaftsbetriebe geführt und alle seelsorgerischen Dienste auf ein Minimum reduziert hatten. Das gleiche gilt für einzelne Bischöfe, die sich in zunehmender Opposition zur Kurie befanden und sich immer weiter aus dem Zentrum entfernten.

Hier findet sich denn auch eine strukturelle Gemeinsamkeit mit dem internationalen System des frühen 20. Jahrhunderts. Bei aller Unterschiedlichkeit zwischen einem anarchischen Staatensystem und einer religiösen und transnationale Geltung beanspruchenden Ordnung, verbindet die beiden Herrschaftsformen die Gemeinsamkeit, dass sie über keine zentrale Sanktionsgewalt verfügten. Die Durchsetzung von Regelungen war in beiden Fällen durch dezentrale Instanzen

zu organisieren. Internationale Übereinkünfte mussten sich darauf verlassen, dass sie von einzelnen Vertragsparteien exekutiert wurden und blieben dann ohnmächtig, wenn sich hierzu kein Staat bereitfand. Der strukturelle Unterschied zwischen beiden Herrschaftsordnungen ist allerdings fast noch offensichtlicher. Das europäische Staatensystem kannte keine zentrale Autorität, geschweige denn einen Weltpräsidenten. Der Völkerbund blieb über die Zeit seines Bestehens politisch schwach und fungierte zu keinem Zeitpunkt als ein Ort der Setzung und Durchsetzung wichtiger Regelungen für die Stabilisierung der internationalen Beziehungen. Jede Regelung und jeder Vertrag musste mühselig zwischen den Parteien ausgehandelt werden und setzte immer voraus, dass sich hinreichend machtvolle Instanzen für ihre Durchsetzung fanden. Bei aller Unterschiedlichkeit in der institutionellen Ausgestaltung liegt hier denn auch eine Gemeinsamkeit zur römischen Republik vor. Autoritativ konnten nur solche Regelungen auftreten, die in einem politischen Prozess zwischen mehreren machtvollen Instanzen ausgehandelt worden waren. Das politische Zentrum war in dieser internationalen Herrschaftsordnung von den wichtigsten Staaten besetzt, wobei hier vor allem Frankreich, Großbritannien und insbesondere die USA maßgeblich waren. An der Peripherie stand hingegen die deutsche Gesellschaft, die über den Zwang der Reparationen und die desaströse wirtschaftliche Lage den Status eines Empfängers von Regelungen ohne wirkliche Mitspracherechte innehatte. Intermediäre lassen sich in dieser Herrschaftsordnung nur wenige finden. Wenn, dann kommt diese Rolle am ehesten den verschiedenen deutschen Regierungen der Zwischenkriegszeit zu, die mit der schwierigen Aufgabe der Vermittlung zwischen den Anforderungen der Siegermächte und den Regelungsanliegen der deutschen Gesellschaft zu kämpfen hatten.

Die Unterschiede zwischen den vier Fällen sind trotz ihrer strukturellen Gemeinsamkeit als Beispielen von pathologischem Lernen in Herrschaftsordnungen offensichtlich groß. Während die römische Republik einen frühen Versuch der Beteiligung der Öffentlichkeit an der Ausübung politischer Herrschaft darstellte, zielten die katholische Hegemonie und das französische Ancien Régime auf genau deren Ausgrenzung ab. Das europäische Staatensystem der Zwischenkriegszeit kannte sowohl ausgebildete Demokratien als auch faschistische Regime, war in seiner politischen Grundordnung aber auf ein Politikmonopol der Exekutiven ausgerichtet. Die römische Republik hing

einem vorchristlichen Glauben und einer entsprechend vorchristlichen Ethik an, während alle anderen drei Fällen zumindest formal fest auf dem Boden des christlichen Glaubens standen. Zwischen zentralen und die jeweilige Zeit prägenden Personen wie Tiberius Gracchus, Martin Luther, Robespierre und Adolf Hitler liegen zweifellos ebenfalls Welten. Gracchus war ein Sozialrevolutionär, Luther ein reformatorischer Prediger, Robespierre ein revolutionärer Politiker und Hitler ein faschistischer Diktator. Während die römische Republik in einem Bürgerkrieg unterging, wurde das Ende der katholischen Hegemonie in einem Religionskrieg besiegelt. In Frankreich mündete der Verfallsprozess in die Revolution und das europäische Staatensystem ging in einem Weltkrieg unter. Auch die Dauer der vier Herrschaftsordnungen variiert stark. Die römische Republik existierte in ihrer voll ausgeprägten Form zumindest ca. 250 Jahre vom Ende der Ständekämpfe im 3. Jahrhundert v. Chr. bis zur Ernennung Cäsars zum Imperator auf Lebenszeit im Jahr 44 v. Chr. Die katholische Hegemonie überdauerte einen mehr als doppelt so langen Zeitraum und lässt sich grob von der karolingischen Renaissance um 800 bis zum Beginn der Reformation im frühen 16. Jahrhundert spannen. Das Ancien Régime lässt sich mit der Durchsetzung des innerstaatlichen Gewaltmonopols in der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts unter Heinrich IV. beginnen und bis zum Ende des 18. Jahrhunderts und der französischen Revolution ziehen. Ein nochmal fast doppelt so langer Zeitraum lässt sich für das europäische Staatensystem anlegen, dessen Beginn in seiner modernen und souveränitätszentrierten Form gewöhnlich mit dem Westfälischen Frieden 1648 gesetzt wird und das in der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges fast dreihundert Jahre später unterging.

Die Aufzählung von Unterschiedlichkeiten ließe sich noch endlos fortsetzen. Sie macht den Vergleich sicherlich etwas ungewöhnlich, da man meinen könnte, hier würden grundverschiedene Dinge miteinander verglichen. Varianz und Unterschiedlichkeit sind allerdings kein Hinderungsgrund für einen sinnvollen Vergleich, wenn sich die Untersuchungsfälle in einer definierenden Gemeinsamkeit treffen, die sie zu Fällen einer gemeinsamen Gruppe machen. Diese gemeinsame Gruppe wird hier dadurch konstituiert, dass es sich bei allen vier Fällen um Formen politischer Herrschaft und jeweils spezifischer Ausprägungen von Autorität und Sanktion sowie ausgeprägter Prozesse pathologischen Lernens handelt. Ihre Untersuchung dient dem Zweck, vor dem Hintergrund der theoretisch abgeleiteten Mutmaßungen des



Stufenmodells nach einem generellen Muster politischen Verfalls und seiner wesentlichen Einflussfaktoren zu suchen. Es geht darum zu erkennen, wie und unter welchen Bedingungen unterschiedlichste Formen politischer Herrschaft die Fähigkeit verlieren, ihre grundlegenden Organisationsprinzipien aufrecht zu erhalten. Maximale Varianz im Hinblick auf den historischen, politisch-kulturellen und institutionellen Kontext ist hier eine wesentliche Bedingung für die Generierung von Aussagen, die für möglichst viele weitere Fälle der Gruppe politischer Herrschaftsordnungen gelten.

Neben diesen grundlegenden methodologischen Überlegungen spricht auch die Attraktivität der Fälle selbst für ihre Auswahl. Sie stehen für grundlegende Umbrüche in der europäischen Geschichte. Der Untergang der Römischen Republik steht für das Ende eines fast fünf Jahrhunderte währenden Versuches, die Idee der politischen Gemeinschaft mit demokratischem Leben zu füllen. Die athenischen Reformen des Kleisthenes um 508/7 v. Chr. hatten eine ganze Welle von lokalen Versuchen eingeleitet, autokratische Herrschaftsformen zu überwinden und erste Schritte auf dem Weg zur Demokratie umzusetzen. In Rom begannen anti-autokratische Reformen fast zeitgleich mit der Vertreibung des letzten Königs von Rom 509 v. Chr. Die folgenden Jahrhunderte waren in Rom von immer wieder aufflammenden Ständekämpfen zwischen den adeligen Patriziern und den Plebejern gekennzeichnet, die erst im dritten Jahrhundert vor der Jahrtausendwende mit der römischen Republik ihre vorläufige Befriedung fanden. Mit der Ernennung von Augustus im Jahr 31 v. Chr. zum Kaiser auf Lebenszeit ging diese Phase zu Ende. Die römische Republik war an der Herausforderung gescheitert, mit den tiefgreifenden sozialen und ökonomischen Veränderungen des 2. Jahrhundert v. Chr. umzugehen und ihre soziale und ökonomische Herrschaftsordnung mit einem neuen Konsens zu versehen. Eine strukturkonservative Herrschaftsordnung ließ soziale Fliehkräfte in einem Ausmaß zu, das letztlich den politischen Konsens sprengte. Der Bürgerkrieg war die fast logische Konsequenz. Die nächsten 1500 Jahre europäischer Geschichte sollten dem Autoritarismus und dem Glauben an unumschränkte weltliche und geistliche Herrschaft gehören. Erst mit der einsetzenden Renaissance im 15. Jahrhundert und der sich ausbreitenden neuen Intellektualität wurde dieser Glaube nachhaltig erschüttert.

Die beginnende Renaissance und der verbreitete Einsatz des Buchdrucks führten Europa aus den dunklen Jahrhunderten des Mittelalters

und läuteten eine neue Phase der kritischen Auseinandersetzung mit weltlicher und kirchlicher Herrschaft ein. Diese neue Offenheit im Denken traf auf eine katholische Kirche, die sich in den letzten tausend Jahren nicht nur eng mit der weltlichen Herrschaft verknüpft, sondern gleichzeitig auch eine institutionelle Ordnung aufgebaut hatte, die allgerigisch auf alle Reformforderungen reagierte. Die folgenden sozialen, politischen und theologischen Auseinandersetzungen zerstörten die hegemoniale Rolle der katholischen Kirche in Europa und bereiteten den Boden für eine lange Phase der Religionskriege. Erst hundert Jahre später, mit dem Westfälischen Frieden von 1648 und einer neuen nationalstaatlichen Herrschaftsordnung, sollten diese Auseinandersetzungen zum Abschluss kommen.

Im absolutistischen Frankreich des 17. und 18. Jahrhunderts kam die neue staatliche Herrschaftsordnung schon frühzeitig zu voller Ausprägung. Der absolutistische Staat wurde aus den Wirungen der französischen Religionskriege geboren und leitete aus seiner Fähigkeit zur Befriedung der Gesellschaft einen umfassenden und unbeschränkten Herrschaftsanspruch ab. Mit zunehmender Selbstverständlichkeit des inneren Friedens wurde dieser absolutistische Anspruch allerdings unplausibel. Die Religionskriege waren lange vorbei und der sich noch immer absolutistisch gerierende Staat sah sich mit wachsenden Forderungen nach Öffnung für die Kräfte des entstehenden Bürgertums konfrontiert. Der Absolutismus hatte sich selbst überwunden. Als die französischen Könige sich dieser Einsicht konsequent verweigerten und auf einer historisch überholten Legitimation und Herrschaftsausübung bestanden, wurde der Absolutismus genauso wie vor ihm die römische Republik und dann die katholische Kirche von den revolutionär gewordenen Reformkräften beiseite gedrängt. Die Französische Revolution von 1789 steht daher nicht nur für den Siegeszug der Menschenrechte, sondern ebenso sehr für die Vergeblichkeit, eine Herrschaftsordnung langfristig gegen gesellschaftlich eingeforderte Reformen abzuschotzen.

Das europäische Staatensystem des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts schließt hier direkt an. Es baute auf den Staatswerdungsprozessen des 17. bis 19. Jahrhunderts in Europa und Nordamerika auf und stellte einen ersten Versuch dar, mit den entstehenden wechselseitigen Abhängigkeiten umzugehen. Die Regierungen mussten dabei allerdings noch ohne starke internationale Institutionen, internationale Gerichtshöfe und internationales Recht auskommen. Es war eine Welt

der internationalen Anarchie, der Nationalismen und des unvermittelten Nebeneinanders von Innen- und Außenpolitik. Außenpolitik war das Primat der Regierungen, befasste sich wesentlich mit Fragen der Sicherheitspolitik und war damit kategorial von der Innenpolitik unterschieden. Quer durch die Jahrhunderte zieht sich eine Geschichte der Konflikte und Konfrontationen, die mit den Spannungen der Zwischenkriegszeit und der letztlichen Zerstörung der Herrschaftsordnung durch die faschistischen Mächte Deutschland, Italien und Japan ihr Ende fand. Erst mit dem Aufbau eines stabilen internationalen Institutionengebäudes, der Verfassung von Interdependenz im Rahmen der Bretton Woods Institutionen und der makroökonomischen Koordinierung im Rahmen der G7 sowie dem europäischen Integrationsprojekt sollte diese Konfliktivität in eine neue Herrschaftsordnung überführt werden, in der internationale und innerstaatliche Rationalitäten miteinander vereinbart werden konnten.

Die folgenden vier Kapitel befassen sich detailliert mit diesen vier Fällen historischen politischen Verfalls und dem Übergang vom Routine- in den Problemmodus und von hier aus in den Konfliktmodus. Sie beschreiben, wie die vier Herrschaftsordnungen mit sozialen Herausforderungen konfrontiert wurden, wie pathologisches Lernen, mangelhafte institutionelle Responsivität und unterbrochene kommunikative Rückkopplungen zur Radikalisierung führten und wie übermäßige Machtkonzentration im politischen Zentrum die jeweilige Herrschaftsordnung in eine fundamentale Legitimationskrise führte. In allen vier Fällen wurde die bestehende Herrschaftsordnung hiervon letztlich zerrieben. Es ist in allen vier Fällen faszinierend und gleichzeitig ernüchternd zu beobachten, wie sich über sehr unterschiedlich gelagerte Fälle das gleiche Muster pathologischen Lernens wiederholt.

Die im letzten Kapitel entwickelten theoretischen Konzepte dienen hierbei als Heuristik zur Rekonstruktion pathologischen Lernens. Sie werden damit gleichzeitig indirekt einem Test ihres analytischen Nutzens unterzogen und darauf untersucht, ob sie eine übergreifende Sicht auf den Verfall von Herrschaftsordnungen unabhängig von der Struktur von Autorität und Sanktion erlauben. Die Ausführungen sind damit gleichzeitig ambitioniert und bescheiden. Sie sind insofern ambitioniert als sie einen Vergleich pathologischen Lernens in unterschiedlichsten Ausprägungen politischer Herrschaft durchführen. Sie sind gleichzeitig aber auch bescheiden, weil sie sich darauf beschränken, die historische Realität in den entwickelten Begrifflichkeiten zu

rekonstruieren und damit den Nutzen des Modells für das Verständnis pathologischen Lernens in Herrschaftsordnungen zu plausibilisieren. Nicht der empirische Beweis, sondern die Plausibilisierung der Analytik und ihre Überführung in generelle Einsichten mit Relevanz für unterschiedliche Herrschaftsordnungen ist damit die Absicht der historischen Rekonstruktionen.

#### 4.1 Politikwissenschaftliche Geschichtsinterpretation

Die hier verfolgte Methode basiert auf der Idee, dass die Geschichte sich zwar nicht wiederholt, dass sie aber durchaus erkennbare und sich wiederholende Muster kennt. Es ist natürlich richtig und bleibt von allen folgenden Ausführungen vollkommen unbelassen, dass jede Zeit ihre eigene Konfiguration politischer Kräfte, kultureller Prägungen und bestimmender Ideen aufweist. Geschichte verstehen kann daher niemals bedeuten, einfach eine simple Schablone über die Vergangenheit zu legen und von allen historischen Besonderheiten zu abstrahieren. Geschichte verstehen darf allerdings auch nicht als Aufgabe missverstanden werden, das große Ganze in der Summe der historischen Besonderheiten aus dem Auge zu verlieren. Die Geschichte hält eine ganze Reihe von Lehren und Einsichten bereit, die durchaus epochenübergreifende Relevanz haben. Die an der Beobachtung des peloponnesischen Krieges geschulte Einsicht des antiken griechischen Historikers Thukydides, dass der »Starke tut was er kann und der Schwache erleidet, was er muss«<sup>103</sup> ist sicherlich auch heute noch relevant für das Verständnis internationaler Politik. Ganz Ähnliches gilt für die Einsichten, dass ungehinderte Rüstungswettläufe leicht zu Kriegen führen<sup>104</sup> oder dass Demokratien untereinander weitgehend friedlich sind während sie offensichtlich keine Scheu haben, nicht-demokratische Staaten zu bekriegen<sup>105</sup>. Gesellschaftspolitisch relevante Geschichtsinterpretation muss für beides offen sein, für die historischen Spezifika und für ihre Inbezugsetzung zu den großen Fragen der Gegenwart. Es geht somit darum, eine vernünftige Balance aus allgemeinen Prozessen und historischen Spezifika zu finden, die sowohl die erzählten Zeiten lebendig und plausibel werden lässt als auch den roten Faden nicht außer Auge verliert.

Das Denken in historischen Mustern ist für die moderne Gesellschaftswissenschaft gleichwohl eher ungewöhnlich. Autoren wie Georg Simmel, Émile Durkheim und Max Weber hatten schon im frühen

20. Jahrhundert einen umfassenden Prozess der Rationalisierung am Werk gesehen. Dieser setze sich historisch immer weiter durch und verdränge andere Begründungsweisen wie Tradition oder Autorität. Mythos und Magie würden an Relevanz verlieren und von einer Welt-sicht der kognitiven Beherrschbarkeit abgelöst. Dieser Prozess kenne grundsätzlich nur eine Richtung, sei praktisch unumkehrbar und laufe mit beinahe naturgesetzlicher Notwendigkeit ab.<sup>106</sup> Francis Fukuyama zufolge haben wir mit der Ausbildung liberaler marktwirtschaftlicher Demokratien ein »Ende der Geschichte« erreicht, von dem aus es nur noch temporäre Rückentwicklungen, aber keine Weiterentwicklung zu einer grundlegend anderen politischen Ordnungsform mehr geben kann.<sup>107</sup> Die Demokratie verwirkliche Freiheit und Selbstbestimmung des Menschen zu einem Ausmaß, wie es von keiner anderen denkbaren Regierungsform erreicht werde. Die Menschheitsentwicklung habe also ein Plateau erreicht, von dem aus es nur noch zurück gehen könne. Wenn aber der Mensch grundsätzlich Vergangenes und die hier aufgehobenen Lehren nicht vergessen würde, dann könnten derartige Rückentwicklungen auch immer nur temporären Charakter haben, bis die Vernunft und damit die Wiederherstellung des demokratischen Zustandes einträte. Ganz ähnlich argumentierte schon Friedrich Hayek fünfzig Jahre vorher, dass die Demokratie eine »spontane Ordnung« sei, die sich immer dann ausbilde, wenn man die Menschen nur einfach machen lasse.<sup>108</sup> Genauso wie der Markt stelle die Demokratie einen quasi natürlichen Zustand dar, der unabhängig von spezifischen Kulturen und Traditionen in jedem Staat einen Zielpunkt der Entwicklung markiere. Bei Hayek gibt es daher genauso wie bei Fukuyama keine wirkliche Alternative zu einer liberalen Herrschaftsordnung, sondern nur Rückfälle in vergangene Fehler. Und noch einmal zweihundert Jahre früher argumentierte schon Immanuel Kant, dass die Idee der Vernunft zwangsläufig auf eine demokratische (in seinen Worten: republikanische) Einrichtung der öffentlichen Ordnung weise und dass jede nicht-demokratische Ordnung im Widerspruch hierzu stünde.<sup>109</sup> Wenn wir diesen Autoren Glauben schenken, dann können wir uns eigentlich entspannt zurücklehnen. Jede Krise der bestehenden liberal-demokratischen Herrschaftsordnung kann dann nur temporären Charakter haben. Langfristig gesehen gibt es zu ihr keine vernünftige Alternative und alle andersläufigen Entwicklungen können nichts als vorübergehende Dissonanzen bleiben. Von Kant über Hayek bis zu Fukuyama gibt es also viel Grund zur Zuversicht und zu der Annahme, dass wir relativ

frohgemut abwarten können, bis der populistische Unsinn irgendwann zu Ende geht und die Vernunft wieder das Ruder übernimmt.

Unglücklicherweise stehen dem fortschrittsoptimistischen Denken der Moderne eine Reihe skeptischerer Reflexionen entgegen. Der berühmte »Weltgeist« Hegels, demzufolge die historische Entwicklung menschlicher Vergesellschaftung eine hin zu immer besseren Herrschaftsordnungen ist,<sup>110</sup> entfaltet sich unglücklicherweise nicht reibungslos. Schmerzhaft Erfahrungen und Lehren gehörten schon bei Hegel zum Fortschritt dazu. Kriege, Bürgerkriege und Rückfälle in die politische Barbarei sind mit dem Weltgeist durchaus vereinbar. Noch sehr viel skeptischer ist die Vorstellung historischer Abläufe bei Autoren, die ein zyklisches Geschichtsverständnis vertreten. Der griechische Philosoph Polybios argumentierte im 2. Jahrhundert v. Chr., dass es eine zwangsläufige Abfolge von wiederkehrenden Herrschaftsformen gäbe. Alle Verfassungen degenerierten über die Zeit und würden unter dem Einfluss zunehmenden Eigennutzes der herrschenden Eliten zwangsläufig in illegitime Staatsformen abdriften. Auf die Monarchie folge stets ihre Verfallsform der Tyrannis, die wiederum von der Aristokratie abgelöst werde. Die Aristokratie verkomme zu einer Oligarchie, die dann von einer Demokratie abgelöst werde. Auch die Demokratie halte aber nicht ewig. Mit der Zeit würden die Bürger die Notwendigkeit vergessen, sich für das Gemeinwohl einzusetzen und ausschließlich ihre partikularen Interessen verfolgen. Dann werde aus der Demokratie die Ochlokratie, in der eine Mehrheit eine Minderheit so lange beherrsche, bis diese sich wehrt und neue Unruhen ausbrächen. Von hier sei es wieder nur ein kurzer Schritt zu einer Monarchie, mit der dann der ganze Kreislauf wieder von vorne beginne.<sup>111</sup>

Diese Idee einer zwangsläufigen Zyklichkeit von Herrschaftsordnungen zieht sich quer durch die ganze Antike, wird in der Renaissance von Machiavelli wieder aufgegriffen und von so unterschiedlichen Autoren wie Pareto und Spengler fortgeführt. Nach Machiavelli geht es in der Politik nicht darum, eine ideale Staatsform für die Entwicklung der perfekten Gesellschaft zu finden, sondern lediglich darum, den letztlich unvermeidbaren Niedergang der guten Staatsform durch eine vernünftige Mischung aus demokratischen und monarchischen Elementen aufzuhalten.<sup>112</sup> Pareto zufolge gibt es einen »Kreislauf der Eliten«, in dem sich miteinander um die Macht im Staat konkurrierende Gruppen gegenüberstehen.<sup>113</sup> Geschichte wird deswegen von Pareto generell und ausnahmslos als »Friedhof der Aristokratien« verstanden: im ewigen Kreis-

lauf der Eliten verdrängen neue und produktive Führungsschichten die alten und abgewirtschafteten Eliten. Es sind daher nicht alleine die Massen, die gegen eine homogene Elite rebellieren, sondern Koalitionen aus der Masse und Teilen der alten Elite, die gegen einen anderen Teil der alten Elite aufbegehren und diesen zu verdrängen suchen. In Gegensatz zu Theoretikern wie Karl Marx, die diesen Prozess der Ersetzung der einen Elite gegen eine andere als einen an sich sinnvollen Prozess der Ablösung historisch überholter Produktivkräfte durch die Kräfte der Zukunft ansehen, sieht Pareto hier wenig inhaltlich Rechtfertigbares am Werk. Sozialistische, christliche oder kapitalistische Legitimationsmuster für Herrschaftsordnungen hätten alle einen eher religiösen als vernunftbasierten Kern. Menschen schlossen sich ihnen nicht aufgrund reflektierter Abwägungs- und Überzeugungsprozesse an, sondern als Ergebnis eines eher emphatischen Prozesses. Politische Theorien sind Pareto zufolge kaum von Religionen zu unterscheiden. Menschen hängen ihnen nicht deswegen an, weil sie Alternativen rational reflektiert und abgewogen haben, sondern weil sie »glauben«. Eliten sind in diesem Prozess von zentraler Bedeutung. Sie formulieren neue Ideen, denken die Struktur einer zukünftigen Gesellschaft und kommunizieren sie so, dass sich die Ambitionen der Unzufriedenen daran ausrichten können. Erst mit einer vorgedachten Idee einer anderen Gesellschaft kann aus einer Revolte der Unzufriedenen eine Revolution der Zielorientierten werden.

Zukunftsoptimistisches Denken hat gerade in den letzten Dekaden viel Kritik erfahren müssen. Der US-amerikanische Politologe Mearsheimer mutmaßte, dass das Ende des Ost-West-Konfliktes auch die europäische Integration in eine tiefe Krise stürzen und sie letztlich beenden würde. Im Kern, so Mearsheimer begründe sich der Integrationsprozess aus dem Versuch, unter US-amerikanischer Anleitung und Unterstützung ein Gegengewicht zur Sowjetunion zu bilden. Wenn aber erst einmal die sowjetische Bedrohung weggefallen, die amerikanischen Truppen aus Europa abgezogen und das wiedervereinigte Deutschland neues Selbstbewusstsein getankt habe, dann würden die Mitgliedstaaten sich mit neuen individuellen politischen Ambitionen begegnen.<sup>114</sup> Der Nationalismus würde nach Europa zurückkehren. Insbesondere Deutschland werde sich aller Voraussicht nach atomar bewaffnen und im Osten Europas neue politische Ziele verfolgen. Der Zerfall der EU sei dann nur noch eine Frage der Zeit.

Zyklische Geschichtsphilosophien haben ihre Stärke darin, uns für die Möglichkeit politischen Verfalls einer Herrschaftsordnung zu

sensibilisieren. Auf sehr überzeugende Weise wurde diese Denkweise von Steven Levitsky and Daniel Ziblatt in »How Democracies Die« entfaltet.<sup>115</sup> Das Buch argumentiert, dass die Demokratie zu einem wesentlichen Teil aus informellen Normen des toleranten Umgangs miteinander besteht. Die Anerkennung des politischen Gegners als Konkurrenten und nicht als Feind sowie die verfassungskonforme Austragung des politischen Wettstreites seien Grundnormen demokratischen Verhaltens, die die formalen Regeln überhaupt erst mit Leben erfüllen und die unterschiedlichen Lager in der Demokratie zusammenführen. Wenn diese Grundwerte nicht mehr respektiert werden, dann droht auch die Demokratie insgesamt Schaden zu nehmen. Levitsky und Ziblatt zeigen an einer Fülle von empirischem Material aus Lateinamerika, den USA, Asien und Europa, dass dieser Respekt immer wieder beschädigt und von Misstrauen und Intoleranz abgelöst wurde. Dem Verfall der politischen Kultur folgte der Tod der Demokratie nur zu häufig auf dem Fuß. Das Argument von Ziblatt und Levitsky ist nun kein geschichtsphilosophisch zirkuläres Argument, sondern enthält sich allen Spekulationen, die über den Untersuchungszeitraum (im Wesentlichen das 20. Jahrhundert) hinausreichen. Die Autoren werten eine große Menge historischer Evidenzen aus und basieren ihr Argument auf der Idee, dass sich aus diesen Evidenzen ein Muster ableiten lässt, dass eine innere Logik aufweist. Geschichte, so Ziblatt und Levitsky, wiederholt sich zwar nicht, aber sie »reimt«. Über die Kulturen und Kontinente gibt es benennbare Grundzusammenhänge, die überall gleichermaßen Gültigkeit beanspruchen können. Es ist eine gleiche Melodie, die sich über die Zeit wiederholt – nur die Worte ändern sich. Geschichte ist demzufolge keine subjektive Aneinanderreihung persönlicher Interpretationen, sondern ein nutzbarer Steinbruch von Erfahrungen, von denen wir lernen können und das auch tun sollten, wenn wir nicht die gleichen Fehler immer aufs Neue wiederholen wollen. Sie lässt sich damit nicht nur dazu nutzen, die Vergangenheit zu erklären und die Gegenwart zu verstehen, sondern stellt zugleich einen wichtigen Ratgeber für die Zukunft dar. Die Herausforderung des politisch engagierten Analytikers besteht darin, »die Reime zu finden, bevor es zu spät ist.«<sup>116</sup>

Es ist sicherlich richtig, dass auch die Methode von Ziblatt und Levitsky alles andere als perfekt ist. Ihre Analyse abstrahiert von vielen Faktoren wie den disruptiven Auswirkungen des technologischen Fortschrittes und der Veränderung der Arbeitswelt, der steigenden Ungleichheit, dem veränderten Geschlechterverhältnis und vielem



mehr, das der modernen Gesellschaft und ihren Herausforderungen überhaupt erst Sinn gibt. Ihre Rezepte zur Rettung der heutigen Demokratie sind daher letztlich immer in Gefahr, schon von der Dynamik der Realität überholt zu sein. Dieses Risiko ist aber letztlich jedem Versuch der sozialwissenschaftlichen Theoriebildung inhärent. Theorien müssen immer mit einem Spannungsverhältnis aus Sparsamkeit in der Argumentation und detailgetreuer Abbildung von zu erfassenden Prozessen umgehen. Beides sind wichtige Ziele, die sich nicht gleichzeitig in gleichem Umfang realisieren lassen. Die grundlegende Idee der Theoriebildung, mit möglichst Wenigem, möglichst viel zu erklären, treibt das Ziel der Sparsamkeit an. Eine Theorie ist demzufolge umso leistungsfähiger, je weniger Begriffe, Konzepte und Kausalitäten sie bemühen muss, um ein möglichst wichtiges Phänomen zu erklären. Sparsame Theorien suchen nach allgemeinen Gesetzmäßigkeiten oder großen Zusammenhängen und vernachlässigen dabei notgedrungen die Berücksichtigung von Einzelphänomenen. Der Realismus in den internationalen Beziehungen, Theorien über den Aufstieg und Fall von staatlichen Ordnungen sowie die Integrationstheorie sind diesem Ideal oftmals verpflichtet. Dieses Ziel zu verfolgen, bedeutet gleichzeitig allerdings auch, von weniger Wichtigem zu abstrahieren, viele Einzelphänomene aus dem Blick zu verlieren, die ebenfalls interessant sein mögen und bewusst das Risiko einzugehen, manchmal auch mit einem etwas gröberen Pinsel zu zeichnen. Ob ein derartiges Vorgehen gerechtfertigt ist, entscheidet sich daran, ob es dem Ziel wissenschaftlichen Arbeitens, der Gewinnung neuer Erkenntnisse, zuträglich ist. Die Alternative hierzu, Geschichte als aus lauter einmaligen Geschichten bestehend zu begreifen und von dem Versuch grundlegend Abstand zu nehmen, aus der Geschichte lernen zu können, ist kaum attraktiver. Sie ist vielmehr gleichbedeutend mit einer Aufgabe der Idee, von gestern für morgen lernen zu können und steht im Widerspruch zu der Überzeugung, dass wir über die Zeit wissenschaftliche Erkenntnis akkumulieren können.

## 4.2 Etablierte Herrschaftsordnungen

Alle vier der hier behandelten Herrschaftsordnungen waren über einen langen historischen Zeitraum in einem Zustand, der sich als Gleichgewicht beschreiben lässt. Institutionelle Strukturen und normative

Ausrichtungen hatten sich in einer Herrschaftsordnung gefunden, die Politik im Routinemodus etablierte. In der römischen Republik hatte sich in der Zeit vom 6. bis zum 4. Jahrhundert v. Chr. in langen und harten Auseinandersetzungen zwischen den beiden Ständen der Patrizier und der Plebejer eine neue republikanische Herrschaftsordnung herausgebildet.<sup>117</sup> Ihr politisches Zentrum basierte auf einem starken Senat, der als Versammlung der Großgrundbesitzer und der Mächtigen im Staat fungierte, und einer Volksversammlung, die die einfachen Bauern und Soldaten vor möglichen Zumutungen der Mächtigen schützen sollte. Beide Institutionen wurden von zwei in freier Wahl bestimmten Personen angeführt, die jeweils mit einem Vetorecht gegenüber den Entscheidungen des anderen ausgestattet waren. Das System reflektierte die negativen historischen Erfahrungen der Römer mit einem autokratischen Königtum und war auf ein hohes Maß an Beschränkung politischer Macht ausgelegt. Diese an den Erfahrungen der Vergangenheit geschulte Herrschaftsordnung sollte bis in das 2. Jahrhundert v. Chr. einen stabilen Rahmen für die Entwicklung der entstehenden römischen Republik bieten. Diese Stabilität zog die Republik wesentlich aus der ihr immanenten Beschränkung politischer Macht. Senat und Volksversammlung kontrollierten sich gegenseitig und gewährleisteten, dass weder die Patrizier noch die Plebejer so mächtig wurden, dass sie nicht mehr auf die jeweils andere Partei Rücksicht zu nehmen meinen konnten. Beide Institutionen waren zudem in ein enges Netz intermediärer Strukturen eingebunden. Verantwortlich hierfür war zum einen eine normative Ordnung, die die großen materiellen und politischen Asymmetrien in der römischen Gesellschaft so kanalisierte, dass sie auch von den weniger Begünstigten als hinnehmbar wahrgenommen wurde. Der römische Adel verfolgte die beiden zentralen Ziele des politischen Erfolgs und der Gewinnung einer möglichst großen Anhängerschaft. Für beides waren Popularität, Anerkennung und Unterstützung durch Andere eine wichtige Voraussetzung. Adelige konnten ihre wesentlichen Eigeninteressen nur dann effektiv verfolgen, wenn sie die Interessen der außeradligen Schichten in ihr Handeln einbezogen. Die eigenen Interessen des Adels liefen damit weitgehend konform mit den Interessen der Masse der Gesellschaft, was sich wiederum in einem erstaunlich hohen Maß an Akzeptanz der bestehenden Herrschaftsordnung zum Ausdruck brachte. Der Adel verfügte über »ein äußerst feines Gespür [...] für das, was sich ziemte oder was besser

vermieden wurde«. <sup>118</sup> Die Stabilität der römischen Herrschaftsordnung dürfte hiervon wesentlich profitiert haben.

Von nicht weniger zentraler Bedeutung für die starke kommunikative Vernetzung von Zentrum und Peripherie war die enge Verquickung zwischen privater Lebensführung und öffentlicher Funktion in Form des römischen Klientelwesens. Sie schuf eine hohe Kontaktfrequenz zwischen Adel und einfachen Leuten mit dem Ergebnis eines permanenten Abgleichs von Anliegen und Problemlösungen. Das Leben der römischen Oberschicht fand über weite Strecken in der Öffentlichkeit statt und bestand zu einem großen Teil aus permanenten Gesprächen mit Klienten und anderen Patronen.

»Weil sie ihre Ohren überall hatten, ständig mit unzähligen Menschen sprachen und sich dauernd intensiv untereinander austauschten, waren die Patrone über alle wichtigen Entwicklungen und Anliegen innerhalb und selbst außerhalb der Bürgerschaft bestens informiert. Indem die Mächtigen den wichtigsten Interessen immer einen Schritt voraus waren, ihnen zugleich aber auch stets ein Stück weit entgegenkamen, bewies sich die Leistungsfähigkeit dieses Systems tagtäglich vor aller Augen.« <sup>119</sup>

Auszugehen ist hier von einem »engen Kreislauf aus Entgegenkommen, Fürsorge, Interessenvertretung, Statuszuweisung und Herrschaftsakzeptanz« <sup>120</sup>, der einen umfassenden Interessenausgleich innerhalb der bestehenden Herrschaftsordnung bewerkstelligte. Auffällig ist hier ebenfalls, dass es in der Hochphase der römischen Republik und trotz der massiven Asymmetrien in der gesellschaftlichen Ordnung kaum jemals vorkam, dass die einfachen Bürger sich mit Gewalt gegen ihre Repräsentanten wehrten. Flaig sieht hier den Grund in einer Herrschaftsordnung, die grundlegend auch von den Beherrschten akzeptiert wurde, weil die Herrschenden ihre Macht nur im Rahmen dessen ausübten, was für die Beherrschten akzeptabel war:

»Wenn die Plebs gegen Magistrate selten zur Gewalt griff, dann deswegen, weil die Magistrate ihr dazu sehr selten Anlass gaben. Anders gesagt, die Magistrate wussten: wenn sie erwartungswidrig agierten, provozierten sie plebejische Reaktionen. Dieses Wissen warnte sie. Daher verhielten sie sich so, dass der befürchtete Fall nicht eintrat.« <sup>121</sup>

Die römische Gesellschaft war zwar weder in politischer noch in ökonomischer Hinsicht egalitär, konnte aber eine über Jahrhunderte hinweg tragfähige kommunikative Integration zwischen den patrizischen Besitzenden und der plebejischen Masse der Bevölkerung etablieren. Das System war damit, kybernetisch gesprochen, im Gleichgewicht und konnte seine zusätzlichen Energien in die äußere Expansion investieren.

Auch die katholische Kirche hatte in der Zeit ab der karolingischen Renaissance und bis in das 11. Jahrhundert eine bemerkenswerte Ausdehnung ihrer weltlichen Reichweite und eine Stabilisierung als hegemoniale Religion in Mitteleuropa erreicht.<sup>122</sup> Sie hatte sich zu einer wichtigen Säule der Legitimierung politischer Herrschaft entwickelt und ab dem 8. Jahrhundert mit einer Vielzahl von Klostergründungen in ganz Europa eine enge kommunikative Vernetzung zwischen religiösen Zentren und gesellschaftlicher Peripherie geschaffen. In den neu gegründeten Klöstern nördlich der Alpen entwickelte sich in enger Auseinandersetzung mit der Lebensrealität der einfachen Menschen eine neue Form der Spiritualität. In den Klöstern wurde nicht nur gebetet, sondern Wissen gesammelt, der Nachwuchs ausgebildet, die Landwirtschaft weiterentwickelt und das medizinische Wissen bewahrt. Wesentlich angetrieben wurde diese enge Vernetzung ab dem 10. Jahrhundert durch die Aufnahme von Laien in die Klostergemeinschaften. Klöster konnten jetzt zunehmend neben ihrer Funktion als Stützpunkte der Missionierung und der Ausbreitung der Religion auch für die Kultivierung von landwirtschaftlich erschlossenem Land und handwerklichen Arbeiten fungieren. Die Klöster waren damit gleichermaßen Zentren der Entwicklung der Religion wie auch Bestandteil der weltlichen Gesellschaft. In den Klöstern und im Umfeld entwickelte sich in den folgenden Jahrhunderten eine enge Symbiose dörflichen bäuerlichen und klerikalen Lebens. Die katholische Kirche reichte hierdurch tief in die Lebenswelten der Bevölkerung. Sie war in den folgenden Jahrhunderten sehr viel mehr als nur eine Religion im heutigen Sinne. Sie definierte die grundlegende Ordnung der Welt und stellte eine ideelle und praktische Richtschnur für alle alltäglichen wie auch überalltäglichen Dinge dar. Sie war zu einem untrennbaren Element der Lebenswelt der Menschen geworden und definierte weitgehend die Art und die Inhalte von Kommunikation.

Das absolutistische Ancien Régime Frankreichs wirkt aus heutiger Sicht leicht wie eine zutiefst widersprüchliche und in sich kaum begrün-

dungsfähige Herrschaftsordnung.<sup>123</sup> Aus der Sicht des 17. Jahrhunderts war es hingegen eine moderne und beispielgebende Ordnung, die wesentlich zum Aufstieg Frankreich als dem kulturell und ökonomisch führenden Land Europas beigetragen hatte. Mit der Ausbildung des absolutistischen Staates konnten in Frankreich die blutigen religiösen Konflikte und die Ausscheidungskämpfe zwischen konkurrierenden Adelshäusern beigelegt und der innere Frieden erzwungen werden. Die Überzeugung Jean Bodins, der zufolge die »absolute und zeitlich unbegrenzte Gewalt, ausgeübt von einem Fürsten« notwendig für den Frieden sei, fand hier ihren Ausdruck. Der Absolutismus im Frankreich des 17. Jahrhunderts war daher mehr als eine bloße Diktatur. Der interne Frieden hatte die umfassende Modernisierung des Staates, den Aufbau einer zentral gelenkten Bürokratie, die Reform des Steuerwesens sowie den Bau neuer Straßen und die Anlage einer Vielzahl neuer Kanäle und Häfen erlaubt. Die Übernahme der Provinzverwaltung durch königliche Beamte und die Konzentration des Schwertadels am Hof beendete die interne Gewaltsamkeit mit einer doppelten Strategie aus intensivierter direkter Kontrolle und Umleitung der latenten Aggressivität des Adels nach außen. Die Monarchie zwang den Hochadel, dauerhaft am Hof anwesend zu sein und bekam ihn hiermit unter direkte Kontrolle. Den niederen Schwertadel beschäftigte er mit einer Reihe von Kriegen gegen Spanien, die Niederlande, England und Schweden. Beide Maßnahmen ermöglichten es, das Ausmaß des Widerstandes gegen den Aufbau des absolutistischen Staates so weit zu reduzieren, dass der letzte größere Aufstand des französischen Adels gegen die Zentralisierung der Staatsmacht bis zur Mitte des 17. Jahrhunderts niedergeschlagen und die verbliebenen Burgen geschliffen werden konnten. Während in Deutschland der Dreißigjährige Krieg tobte, das Land verwüstete und einen Flickenteppich von territorialen Herrschaften schuf, setzte der Absolutismus in Frankreich in der gleichen Zeit die französische Zentralmacht gegen alle ihre innerstaatlichen Konkurrenten durch und ermöglichte eine rasante wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Nach dem Ende der Hugenottenkriege war Frankreich damit ähnlich wie die römische Republik bis zum Zweiten Punischen Krieg und wie die katholische Hegemonie des frühen Mittelalters eine stabile Herrschaftsordnung, in der die gesellschaftliche Peripherie und das politische Zentrum einen Modus der Integration etabliert hatten, der Politik im Routinemodus erlaubte.

Auch im europäischen Staatensystem wurde Politik über lange Zeit im Routinemodus betrieben.<sup>124</sup> Mit dem Westfälischen Frieden von 1648 bildeten sich die ersten Elemente einer europäischen internationalen Herrschaftsordnung heraus, die um den Begriff der nationalen Souveränität zentriert war. Die unterzeichnenden Staaten würden sich künftig wechselseitig als souverän anerkennen, d.h. sich der Einmischung in die inneren Angelegenheiten aller Vertragsparteien enthalten. Hiermit wurde der Dreißigjährige Krieg in Europa formal beendet und das Prinzip etabliert, dass die jeweiligen säkularen Herrscher autonom in der Bestimmung aller innenpolitischen Angelegenheiten sein sollten. Der Friedensschluss weist in seiner Bedeutung weit über die Beendigung des Dreißigjährigen Krieges hinaus und legte die Grundlagen des modernen europäischen Staatensystems. Parallel hierzu entstanden in den folgenden Dekaden die Grundlagen des modernen internationalen Rechts, des geregelten Staatenverkehrs auf der Basis von vertraglichen Verpflichtungen und der Betonung staatlicher Souveränität als zentralem Kernelement. Diese Grundordnung führte zwar nicht zu einem Ende des Krieges zwischen Staaten und beabsichtigte dieses auch überhaupt nicht. Der Krieg wurde vielmehr rechtlich diszipliniert und damit gleichzeitig auch zu einem ordentlichen Element der neuen Ordnung gemacht. Das Ziel der neuen internationalen Herrschaftsordnung war insofern bescheidener als sie lediglich eine bisher ungeordnete anarchische Struktur mit einem klaren Regelwerk versah, das legitime und illegitime Akteure unterschied sowie zulässige Interaktionsformen kodifizierte. Hiermit aber war sie wesentlich für die Konstituierung einer europaweiten Kommunikationsordnung, die bis in das 20. Jahrhundert Bestand haben sollte.

Alle vier Herrschaftsordnungen hatten damit – bei aller grundlegenden Unterschiedlichkeit im Hinblick auf ihre jeweiligen Strukturen von Autorität und Sanktion – eine übergreifende Gemeinsamkeit. Sie verfassten eine bestehende soziale Ordnung mit einem normativen und institutionellen Rahmen, der es erlaubte, auftretende Probleme routinisiert innerhalb der vorgesehenen Prozeduren zu verarbeiten. In der römischen Republik kooperierten Senat und Volksversammlung auf der Basis eines dichten Netzes von intermediären Strukturen und konnten eine lange Phase des internen Friedens begründen. Die katholische Religion stellte einen normativen und institutionellen Rahmen für die Legitimierung säkularer Herrschaft und die innergesellschaftliche Rechtfertigung der bestehenden feudalen Herrschaftsordnung dar. Genauso

führte der französische Absolutismus zu einer neuen gesellschaftlichen Ordnung, in der der König zusammen mit dem Amtadel das Land regierte, in dem der Schwertadel weitgehend pazifiziert war und in der das Bürgertum sich zur zukünftig bestimmenden Kraft im Staat entwickeln konnte. Im europäischen Staatensystem sollten private Warlords zukünftig keine Rolle mehr spielen und die Regierungen der Staaten neben ihrem internen Gewaltmonopol zudem das Monopol der legitimen Außenvertretung ihrer Gesellschaften ausüben.

### 4.3 Ordnungen in der Krise

#### 4.3.1 Relative Deprivation in der Peripherie

Keine der vier Herrschaftsordnungen konnte ihre Stabilität auf die Dauer halten. In allen vier Fällen basierte die erzielte Herrschaftsordnung auf sozialen Voraussetzungen, die sich radikal verändern und Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen werden sollten. Die grundlegende Einsicht in die treibende Kraft sozialer und ökonomischer Verhältnisse findet sich in der Literatur in einer Vielzahl von Beiträgen, die von Marx und Engels über Barrington Moore und bis heute zu Wolfgang Streeck reicht.<sup>125</sup> In seiner großen Untersuchung verschiedener »Wege in die Moderne« unterscheidet Moore zwischen dem demokratischen Weg der bürgerlichen Revolutionen, wie er in England, Frankreich und den USA stattgefunden hatte, dem faschistischen Weg der Revolution von oben in Italien und Deutschland und dem kommunistischen Weg der Revolution von unten, wie er in Russland und China zu beobachten war.<sup>126</sup> Alle drei Wege hatten am Anfang einen tiefgreifenden sozialen und ökonomischen Konflikt. Dieser determinierte zwar nicht den weiteren historischen Verlauf, war aber jeweils von entscheidender Bedeutung für die Revolution gegen die bestehenden Kräfte. Die zentrale Rolle sozialer und ökonomischer Konflikte findet sich ebenfalls in der Erkenntnis, dass es oftmals sich verschlechternde wirtschaftliche Verhältnisse sind, die den Anlass zu Rebellionen geben: Davies zufolge sind sie dann wahrscheinlich »when a prolonged period of objective economic and social development is followed by a short period of sharp reversal«. <sup>127</sup> Instruktiv ist ebenfalls der Hinweis von Gurr, dass relative und als ungerechtfertigt wahrgenommene Verschlechterungen der ökonomischen Situation, von zentraler Bedeutung für Aufstände sind.

Es ist also nicht die absolute Armut oder Ausbeutung einer sozialen Gruppe, die diese zum Aufstand treibt, sondern die Absenkung eines Wohlstandsniveaus, insbesondere wenn diese in Relation zu anderen Gruppen erfolgt. Der Begriff der »relativen Deprivation« bringt diese Bezugnahme auf zeitlich vorläufige und soziale synchrone Verschlechterungen zum Ausdruck.<sup>128</sup>

Relative Deprivationen standen am Anfang des Endes aller vier hier behandelten Herrschaftsordnungen. Der Anfang vom Verfall der römischen republikanischen Herrschaftsordnung war mit dem Ende des Zweiten Punischen Krieges und den hiervon ausgelösten sozialen Umwälzungen gemacht. Der Krieg gegen Karthago hatte zu verheerenden Zerstörungen in weiten Teilen Italiens geführt. Die römischen Bauernsoldaten standen bei ihrer Rückkehr vor einem oftmals zerstörten oder verödeten Besitz, wenn dieser während ihrer Abwesenheit nicht sogar von anliegenden Großgrundbesitzern übernommen worden war. Das römische Herrschaftsgebiet hatte sich durch den militärischen Sieg zwar mehr als verdoppelt und zum Entstehen eines großen öffentlichen Landbesitzes (*ager publicus*) geführt, doch wurde dieses Land nicht gleichmäßig unter der römischen Bevölkerung verteilt, sondern zum ganz überwiegenden Teil von den ehemaligen Heerführern und ihren Generälen sowie römischen Großgrundbesitzern vereinnahmt. Die ehemaligen Soldaten konnten daher nicht, wie es Jahrhunderte lang Tradition gewesen war, nach Abschluss des Krieges wieder auf ihre Felder zurückkehren oder neu gewonnene Ländereien bewirtschaften, sondern mussten sich auf den größer gewordenen Ländereien der Patrizier verdingen oder nach Rom gehen, um hier von öffentlichen Zuwendungen zu leben. Im Ergebnis wurde das Kleinbauerntum und damit das soziale Fundament der römischen Republik in vielen italienischen Regionen verdrängt und in ein neu entstehendes urbanes Proletariat verwandelt.

Diese soziale Revolution wurde wesentlich davon angetrieben, dass es nach Kriegsende zu einem sprunghaften Anstieg der Sklavenarbeit auf den Feldern kam. In der Mitte des 2. Jahrhunderts v. Chr. erreichte die Zahl der versklavten Arbeiter:innen in Italien bereits die Millionengrenze und damit ungefähr ein Viertel der gesamten damaligen Bevölkerung. Die große Masse an billig zur Verfügung stehender Arbeitskraft erlaubte es, die Arbeit auf den großen Latifundien effizienter und deutlich kostengünstiger zu organisieren als dieses für die noch bestehenden Kleinbetriebe möglich war. Alteingesessene Subsistenz-



betriebe wurden zunehmend aus dem Markt gedrängt, da sie mit den günstigeren Preisen nicht konkurrieren konnten. Wo dieses nicht funktionierte, wurden Bauern häufig mit Gewalt vertrieben oder ausgekauft.<sup>129</sup> Das Ende des Krieges gegen Karthago und der Aufstieg Roms zur politischen und militärischen Vorherrschaft im Mittelmeerraum war für die meisten römischen Soldaten daher ein soziales Desaster. Sie hatten zwar den Krieg gewonnen, standen aber jetzt vor den Scherben ihrer Existenz.<sup>130</sup> Zeitgenössische Quellen geben in einer Vielzahl von Schilderungen diese Zustände wieder. Plutarch etwa berichtet, dass die Landflucht seit dem Ende des Zweiten Punischen Krieges auffällig zugenommen habe. Die arme Landbevölkerung sei durch reiche Nachbarn von Haus und Hof vertrieben worden.<sup>131</sup> Tiberius Gracchus schildert, dass er auf seiner Fahrt durch Etrurien nur fremde kriegsgefangene Sklaven auf den Feldern gesehen habe.<sup>132</sup> Der Volkstribun Lucius Marcius Philippus spricht 104 v. Chr. davon, dass es »keine 2000 Leute, die Besitz hätten«, gäbe.<sup>133</sup> Noch fünfzig Jahre später sah sich Julius Cäsar genötigt, ein Gesetz zu erlassen, demzufolge die Viehzüchter mindestens ein Drittel freigebozene Männer unter ihren Hirten haben mussten. Nur so ließ sich gewährleisten, dass die Freien nicht vollständig aus der Landwirtschaft verdrängt wurden und dass sich für das arbeitslose Proletariat neue Beschäftigungsmöglichkeiten ergäben.<sup>134</sup>

Relative Deprivationen standen auch im Ursprung der Krise der katholischen Kirche im 15. Jahrhundert. Das Städtewesen und der Fernhandel hatten in den letzten hundert Jahren einen kontinuierlichen Aufschwung genommen und zur Entstehung großer Reichtümer in den Händen einzelner Personen geführt. Gleichzeitig hatte sich seit dem Ende der großen Pest um 1450 die Bevölkerungsentwicklung stark erholt, ohne dass die Produktivität der Landbewirtschaftung gestiegen wäre. Angebot und Nachfrage nach landwirtschaftlicher Arbeitskraft hatten sich damit, analog zur Spätphase der römischen Republik, stark zuungunsten der Bauern verschoben. In der Folge konnten die Grundherren die Abgaben, die die Bauern zu leisten hatten, immer weiter erhöhen. Hinzu kamen häufig noch Fron- und Spanndienste, die sie zu erbringen hatten. Auch das »Alte Recht«, ein mündlich überliefertes Recht, das den Bauern viele Freiheiten eingeräumt hatte, wurde von den Grundherren zunehmend restriktiv interpretiert oder sogar vollkommen ignoriert. Seit Jahrhunderten bestehende Allmenden wurden in Privateigentum überführt und gemeinschaftliche Weide-, Holzschlag-, Fischerei- oder Jagdrechte beschnitten oder abgeschafft. Diese Entwicklung wirkte sich

zusätzlich noch dadurch zu Lasten der Bauernschaft aus, dass der niedere Adel aufgrund der wachsenden Bedeutung von Landsknechten und der Professionalisierung der Kriegführung ökonomisch unter Druck geriet, zunehmend verarmte und häufig sein Heil im Raubrittertum suchte.

Zwischen den verschärften sozialen Konflikten im Deutschen Reich und der zügig an Fahrt aufnehmenden Reformationsbewegung bestand daher von Anbeginn ein direkter Zusammenhang. Der Grund dafür, dass die humanistischen Gedanken in Form des Protestantismus ausgebreitet im Reich so schnell und so nachhaltig Fuß fassten, hatte viel mit den hier so offensichtlichen sozialen Missständen zu tun. Schon die Bewegung der Hussiten in Böhmen verband ihre religiösen Forderungen aufs Engste mit sozialen Veränderungen. Der tschechische Theologe und Reformator Jan Hus (ca. 1370–1415) beanstandete schon hundert Jahre vor Luther den unverantwortlichen Reichtum der römisch-katholischen Kirche. Die Säkularisierung von Kirchengut, die Preisgabe kirchlicher Grundherrschaften und Gerichtsbarkeiten, der Regalien und was immer die Kirche an Herrschaftsrechten besaß, waren wesentliche Forderungen der Hussiten. Die Priester sollten nicht mehr im Luxus, sondern arm und einfach wie das Volk leben. Auch die 1420 abgefassten Vier Prager Artikel, die die Kernforderungen der Hussiten auflisteten, bringen deutlich die enge Verknüpfung zwischen theologischen und sozialen Fragen zum Ausdruck. Gefordert wurden hier neben der freien Priesterwahl, die Freiheit von säkularer Kirchenherrschaft und von ungerechter weltlicher Herrschaft.

In den gut hundert Jahre später abgefassten Zwölf Artikeln Gemeiner Bauernschaft stehen soziale Forderungen ebenfalls an zentraler Stelle. Gefordert wurde hier unter anderem die Abstellung der Praxis vieler höherer Kleriker, die Pfarrdienste durch schlecht bezahlte und miserabel ausgebildete Vikare ausüben zu lassen und sich selbst darauf zu beschränken, die Einnahmen ihrer Pfründe einzustreichen. Armut und Unterdrückung waren zentrale Motive der protestantischen Bewegung und überlagerten in den Unruhen des frühen 16. Jahrhunderts alle religionstheoretischen Überlegungen. Spätestens mit der Übersetzung des Neuen Testaments ins Deutsche 1522 wurde es auch für die dörfliche Bevölkerung deutlich, dass sich für ihre erbärmliche Lage aus der Bibel keine Rechtfertigung ableiten lasse. Die an vielen Orten vollzogenen Einschränkungen des Alten Rechts durch die Grundherren widerspra-

chen offensichtlich dem Willen Gottes, da sie zu Zuständen führte, die es dem Einzelnen verunmöglichten, sein Leben frei von Not zu führen.

Es ist zwar sicherlich unzulässig, von den sozialen Missständen der Zeit direkt auf die Reformation der Kirche zu schließen. Soziale Missstände haben schon immer und zu allen Zeiten bestanden und oftmals viele Jahrhunderte überdauert, ohne zu größeren Unruhen zu führen. Gleichzeitig aber dürfte es auch unstrittig sein, dass die Reformation ohne ihre tieferliegende soziale Resonanz kaum so viel Dynamik entfalten und in der Bauernschaft so viel Rückhalt hätte finden können. Beide Faktoren zusammen, die gravierenden sozialen Missstände und die offensichtlich unchristlichen Lebenspraktiken der katholischen Kirche, machten einen Großteil der gesellschaftlichen Mischung aus, die nach Veränderung rief.

Auch im Frankreich des 18. Jahrhunderts waren die sozialen Zustände zunehmend unhaltbar geworden. In den Städten war die Bevölkerung stark angestiegen und hatte sich die Nachfrage nach Lebensmitteln entsprechend erhöht, während gleichzeitig die Produktivität in der Landwirtschaft stagnierte. Die Preissteigerungen führten zu einem faktischen Kaufkraftverlust, der gerade die ärmere Bevölkerung in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts besonders hart traf. Gegen Ende des 18. Jahrhunderts lebte die große Masse der französischen Bevölkerung in bitterer Armut auf dem Land und war zum Überleben oftmals darauf angewiesen, neben ihrer Feldarbeit zusätzliche Arbeiten anzunehmen. Als die Missernte des Jahres 1774 zu einem weiteren Preisanstieg bei Getreide, Mehl und Brot führte, spitzte sich die Lage im Frühjahr 1775 so weit zu, dass unter der armen Landbevölkerung die Angst vor einer Hungersnot aufkam. In der Folge kam es zu Plünderungen, Unruhen und einem sich schnell ausbreitenden Widerstand gegen die Repräsentanten der herrschenden Herrschaftsordnung. Auch in den Städten und insbesondere in Paris rumorte es gewaltig. Schätzungsweise zwei Drittel der Bevölkerung von Paris waren so arm, dass sie sich als Tagelöhner oder einfache Arbeiter verdingen und praktisch von der Hand in den Mund leben mussten.<sup>135</sup> Das hohe Ausmaß an Gewalt, das sich während der Revolutionsjahre in Paris und anderen Städten Frankreichs Bahn brach, hatte hier seinen Ursprung. Über viele Jahre hinweg hatte der französische Adel auf engstem Raum mit einer breiten Schicht verelendeter Menschen zusammengelebt. Der persönliche Bedarf des französischen Königs betrug in den Jahren vor der Revolution allein ungefähr 6 Prozent der gesamten Staatsfinanzen. Alltäglich wurde den

verarmten Schichten die enorme Ungleichheit vor Augen geführt und vom Adel mit einer Arroganz zelebriert, die nur zu Zorn und Wut führen konnte.

Auch der Untergang des europäischen Staatensystems in der Weltwirtschaftskrise und dem folgenden Weltkrieg steht in direktem Zusammenhang zu einem großen sozialen Konflikt. Die Weltwirtschaft hatte mit den technologischen Innovationen des 19. und frühen 20. Jahrhunderts starke Entwicklungsimpulse erhalten und war Anfang des 20. Jahrhunderts zu einem wesentlichen Faktor für die Bestimmung inländischer Preise einschließlich des Preises der Arbeit geworden.<sup>136</sup> Das Niveau an weltwirtschaftlicher Durchdringung der wichtigsten Staaten bewegte sich vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges bereits auf einem Niveau, das dem der 1980er Jahre nicht unähnlich war.<sup>137</sup> Die Erfindung des Dampf- und später des Kühlschiffes erlaubte es, Lebensmittel in sehr viel größerem Umfang aus weit entfernten Ländern zu importieren. Die Entwicklung eines internationalen Banken- und Versicherungssystems ermöglichte die finanztechnische Abwicklung größerer Investitionen und die Reduktion der hiermit einhergehenden Risiken. Durch die sich schnell ausbreitenden Kommunikationssysteme konnte flexibel auf Veränderungen in Angebot und Nachfrage reagiert werden. Trotz dieser rasanten Entwicklung gab es in der internationalen Politik bis in die dreißiger Jahre des 20. Jahrhunderts noch kein im politischen Zentrum verankertes Bewusstsein für die wechselseitige Verknüpfung von internationaler Wirtschafts- und Finanzpolitik und interstaatlicher Sozialpolitik. Internationale und innerstaatliche Politik wurden noch entweder getrennt verhandelt oder kannten zumindest keinen staatenübergreifenden Ort, der für die Koordinierung makroökonomischer Politiken zuständig gewesen wäre. Die innerstaatlichen Effekte internationaler Politiken mussten daher im Rahmen ausschließlich einzelstaatlicher Maßnahmen und oftmals merkantilistischer Instrumente zu regulieren versucht werden. Diese Vernachlässigung der internationalen Regulierung des Wirtschafts- und Finanzverkehrs bei gleichzeitig zunehmender innerstaatlicher Relevanz der internationalen Wirtschaft traf auf einen Prozess, den Polanyi als die »Große Transformation« beschrieben hat. Sie beinhaltete die Ausdehnung kapitalistischer Vergesellschaftungsformen und die immer umfassendere marktwirtschaftliche Erfassung (Kommodifizierung) von Arbeitskraft. In diesem Prozess wurde das ursprüngliche Bemühen um eine sozial verträgliche Form der Modernisierung aufgegeben und anstelle dessen

das »utopische Bemühen des Wirtschaftsliberalismus zur Errichtung eines selbstregulierenden Marktsystems«<sup>138</sup> verfolgt. Polanyi verwendet hier den Begriff des »disembedding«. Er bezeichnet einen Prozess der Ablösung der Wirtschaft von staatlicher Kontrolle, der resultierenden sozialen Fragmentierung und der Auflösung etablierter sozialer Beziehungen. Er lässt sich in weiten Teilen Europas und Nordamerikas für die zweite Hälfte des 19. und die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts beobachten. Er schuf eine hochlabile Herrschaftsordnung aus global vernetzten und gleichzeitig politisch unregulierten Märkten, die auf eine zunehmend fragmentierte Sozialordnung trafen.

Ihren sichtbarsten Ausdruck erfuhr diese (Un-)Ordnung im Deutschland der Zwischenkriegszeit. Der Weg aus der großen Inflation des Jahres 1923 wurde in Deutschland mittels überwiegend kurzfristig angelegter Kapitalzuflüsse aus den USA finanziert. Als nur fünf Jahre später die Börse in den USA ihren Schwarzen Freitag erlebte, waren viele Geldgeber genötigt, ihre Anlagen aus Deutschland wieder zurück in die USA zu transferieren. Der Börsencrash an der New Yorker Wall Street hatte dazu geführt, dass große Summen Kapital kurzfristig aus Deutschland abgezogen wurden und viele deutsche Unternehmen und Kommunen, die langfristig investiert hatten, in massive Kapitalengpässe gerieten. In der Folge ging die Investitionstätigkeit rapide zurück und verloren Millionen von Arbeiter:innen und Angestellten ihre Arbeitsplätze. Es kam zu einer »flächendeckenden Verelendung« der Bevölkerung: »Täglich und hautnah wurde von Abermillionen Menschen eine denkbar qualvolle und deprimierende Deprivation erfahren«.<sup>139</sup> Die tiefe Frustration mit der mangelnden Leistungsfähigkeit der demokratischen Republik brachte sich direkt in den Wahlen zum Reichstag 1930 und 1932 zum Ausdruck. Noch 1928 hatte die NSDAP bei den Reichstagswahlen nur 2,6 Prozent der Stimmen erzielt. Nur vier Jahre später war sie mit 37,4 Prozent bereits die mit Abstand stärkste Partei im Reichstag.<sup>140</sup>

Der Aufstieg der NSDAP und ihre Machtergreifung 1933 hat natürlich viele Gründe, die sich nur bedingt auf die Unordnung des europäischen Staatensystems zurückführen lassen. Es ist allerdings gleichwohl auch richtig, dass der Weg in die Diktatur und den Zusammenbruch des europäischen Staatensystems auch davon vorangetrieben wurde, dass die internationalen Gläubiger die prekäre politische Situation der jungen Republik ignorierten, keinem umfassenden Schuldenerlass zustimmten und damit die Rückkehr Deutschlands in die Gemeinschaft der demokratischen Staaten stark erschwerten. Diese politischen

Maßnahmen fanden erst 1932 statt, als die NSDAP bereits kurz vor der Machtübernahme stand. Noch bis 1932 war Deutschland in ein europäisches Staatensystem eingebunden, die nur Sieger und Besiegte kannte und in dem es keinen Ort gab, an dem für das ganze System verantwortungsvoll gehandelt worden wäre. Nationale Egoisten regierten dort wo kollektive Vernunft und die Übernahme globaler Verantwortung so wichtig gewesen wären. Der steile Anstieg der Wählerschaft der NSDAP ab 1929 brachte daher sowohl die politische Enttäuschung der einfachen Leute über die mangelnde Fähigkeit der Republik zur Bereitstellung von Wohlfahrt als auch die Unfähigkeit der internationalen Herrschaftsordnung zum Ausdruck, verantwortungsvolles Handeln gegenüber der sich in Deutschland rasant entwickelnden extremistischen Gefahr zu realisieren. Es gab noch keinen IMF, keine Weltbank und erst recht noch keine Europäische Union, die den ökonomischen Absturz und die Verelendung der deutschen Arbeiterklasse abfangen und die rechtsnationale Gefahr hätte bannen können.

Die hier beschriebenen sozialen Konflikte in der römischen Republik, der katholischen Hegemonie, dem Ancien Régime und dem europäischen Staatensystem waren alle Produkte sich verändernder Wirtschaftsstrukturen. Alte Arrangements verloren ihre konfliktregulierende und sozial befriedende Funktion und mussten an die neuen Verhältnisse angepasst werden. In dieser Frühphase politischer Umbruchsituationen werden entstehende soziale Konflikte im Routinemodus bearbeitet und erfolgen im Rahmen der bestehenden Institutionen. Responsive Herrschaftsordnungen reagieren jetzt im Idealfall mit einem Politikwechsel und neuen Regelungen, denen eine höhere Kompetenz zur Überwindung inkriminierter Missstände zugesprochen wird. In der römischen Republik hätte es dringend einer Agrarreform zur Versorgung der Bauernsoldaten und einer Beschränkung der Praxis der Sklaverei bedurft. Es war noch die Zeit für Senat und Volksversammlung, gemeinsam entsprechende Regelungen für einen neuen sozialen Regelungsmodus zu institutionalisieren und die Konflikte beherrschbar zu machen. Auch im Deutschen Reich des späten 15. Jahrhunderts wäre es sicherlich noch möglich gewesen, die Reformsynoden der katholischen Kirche für eine Einigung mit den protestantischen Predigern zu nutzen und eine Spaltung der Kirche sowie die folgenden Religionskriege zu verhindern. Das spätabolutistische Frankreich hätte entweder zusammen mit den Obersten Gerichtshöfen oder den Generalständen eine Reform der französischen Staatsfinanzen und den Übergang zu

einer konstitutionellen Monarchie organisieren können. Und im internationalen System der 1920er Jahre wäre es durchaus denkbar gewesen, die Kriegsschuldenfrage einer übergreifenden kooperativen Lösung durch eine Ausweitung der Bereitstellung langfristiger Kredite seitens der USA zu lösen und dem Deutschen Reich eine Perspektive als Partner in einer neuen internationalen Ordnung anzubieten.

Alle vier Systeme waren allerdings nur sehr begrenzt sensibel für die einlaufenden Meldungen über das zunehmende Konfliktpotential. Tiefgreifende politische Reformen waren in keinem der vier Systeme als Möglichkeit angelegt und die entsprechenden Forderungen stießen daher auf taube Ohren seitens der Regelaufsteller. Informationen werden schlicht ignoriert, für irrelevant oder falsch erklärt und der Routinemodus der Politik blieb trotz alarmierender Entwicklungen weitgehend ungestört. Die normalen politischen Verfahren wurden weiterhin eingehalten, auch wenn dieses keine wirkliche Veränderung auf der Ebene der Konfliktlösung zuließ und obwohl kontinuierlich weitere Informationen bezüglich steigender sozialer Unzufriedenheit im politischen Zentrum eintrafen. Vom Ende des Zweiten Punischen Krieges bis zur Vorlage der Reformgesetze durch Tiberius Gracchus dauerte es 70 Jahre. Für die Einführung einer Berufsmarine durch den Konsul Marius und damit die Eröffnung einer alternativen ökonomischen Perspektive für die Bauernsoldaten brauchte die Republik sogar ungefähr hundert Jahre. Bis dahin erweiterten die nach Rom drängenden Bauernsoldaten zuerst einmal nur das Wählerreservoir der Popularen und wurden mit vergünstigten oder sogar kostenlosen Brotzuteilungen und immer aufwändigeren Spielen zufrieden gestellt, ohne dass aber irgendwelche tiefgreifenden Reformen veranlasst worden wären.

Der gleiche routinisierte Politikmodus lässt sich auch in der katholischen Kirche bis in das 15. Jahrhundert beobachten. Die Renaissancepäpste ignorierten die elendigen Bedingungen, unter denen die deutsche Bauernschaft zu leben hatte, während klerikale Würdenträger in Rom rauschende Feste feierten und sich in Italien und Deutschland wie säkulare Fürsten verhielten. Die zunehmende Verschmelzung der katholischen Kirche mit der weltlichen Gewalt und ihre immer weitere Entfernung von der gelebten Alltagspraxis der Menschen war schon in den Reformbemühungen Gregor VII. im 11. Jahrhundert als Problem erkannt worden. Die letztlich durchgeführten Maßnahmen führten allerdings lediglich zu administrativen Reformen innerhalb der Kirche wie einer weiteren Verrechtlichung, dem Aufbau der Kurienverwaltung

und der Stärkung der Rolle des Papstes, während die eigentlich benannten Missstände wie Ablasshandel, Simonie und die Qualität der Sakramente kaum verändert wurden. Noch die Reformsynoden des 15. Jahrhunderts scheiterten an genau dem gleichen Versuch und führten letztlich lediglich zu einer Ermächtigung des Papstes.

Politik im Routinemodus beherrschte auch die Politik im absolutistischen Frankreich noch bis kurz vor der Revolution. In Frankreich gab es durchaus Überlegungen, auf die zunehmende Entfremdung zwischen Staat und Gesellschaft mit umfassenden Reformen zu reagieren und die alte Herrschaftsordnung an die neue Zeit anzupassen. Am vielleicht klarsten wurden diese vom französischen Reformminister Anne Robert Jacques Turgot in den zwei Jahren seiner Bestallung als Generalkontrolleur der französischen Staatsfinanzen von 1774 bis 1776 vorgetragen.<sup>141</sup> Turgot hatte klar erkannt, wie sehr sich die französische Gesellschaft bereits von ihrer ständischen Verfassung entfernt hatte und wie wenig haltbar die rechtliche Konstruktion einer auf unterschiedlichsten Privilegien und Vorrechten aufbauenden Ordnung sein musste. Anstelle dessen schwebte ihm ein modernisierter Absolutismus vor, in dem der König als über den partikularen Interessen schwebende Instanz mittels seiner Minister Staat und Gesellschaft regierte und den Einfluss der Stände und ihrer Sonderinteressen zurückdrängte. Ein starker Rechtsstaat mit aufgeklärt absolutistischen Elementen sollte Freiraum für eine liberale Bürgerschicht schaffen, die im Schutze des Staates freien Handel treiben könnte.

Turgot trat sein Amt mit der dreifachen und selbst aus heutiger Sicht noch modernen Maxime an »kein Bankrott, keine Steuererhöhung, keine Verschuldung«. Die Stabilisierung der staatlichen Finanzen sollte über die Wiedergewinnung des Vertrauens der internationalen Gläubiger, die Reduktion von Ausgaben und die Durchführung interner Reformen zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der französischen Wirtschaft erzielt werden. Zur Umsetzung verordnete er allen Bereichen des staatlichen Haushaltes strenge Sparsamkeit sowie einschneidende Strukturreformen. Turgot setzte sich gegen die verschwenderische Vergabe von Stellen und Pensionen durch den Staat, für die Neuaushandlung von ungünstigen Verträgen zwischen dem Staat und einzelnen Personen und für ein reguläres Staatsbudget ein. Dieser durchweg an heutige Maßnahmen zur Stabilisierung staatlicher Finanzen erinnernde Katalog politischer Maßnahmen führte denn auch tatsächlich dazu, dass sich das Staatsdefizit beträchtlich verringerte.



Gleichzeitig stießen diese Maßnahmen allerdings auch auf heftigen Widerstand, da es im französischen politischen System keinen Ort gab, an dem das Gesamtinteresse des Staates abgebildet worden wäre. Das französische System des Absolutismus bestand aus einer Summe partikularer Interessen, die sich in allen Reformbemühungen gegenseitig blockierten. Es war ein System der perfekten Organisation von Unverantwortlichkeit, in der jede Verantwortlichkeit für das Gesamtsystem fast zwangsläufig an der Wand umfassenden Widerstands scheitern musste. Alle politisch relevanten Kräfte waren als Sonderinteressen-gruppen organisiert, die mit ihren jeweiligen Privilegien, Pensionen und partikularen Interessen eine insgesamt zutiefst reformfeindliche Front bildeten. Turgot konnte seinen Maßnahmenkatalog daher nur gegen den vehementen Widerstand der in den Parlamenten vertretenen Interessen und nur mit Hilfe des Königs durchsetzen, hatte damit aber auch sein politisches Kapital verbraucht.

Als er im nächsten Schritt versuchte, den in Frankreich von einer Vielzahl von Regularien eingeschnürten Getreidehandel zu liberalisieren, um damit eine Besserversorgung derjenigen französischen Gebiete zu ermöglichen, in denen Getreide knapp war, musste er die Grenzen der Reformfähigkeit des Systems erkennen. Sein Vorschlag stieß auf heftige Gegenwehr seitens aller Getreidespekulanten inklusive der hier von ebenfalls profitierenden Königsfamilie und ging in den politischen Turbulenzen des im Frühjahr 1775 einsetzenden Mehlkriegs unter. Selbst eine so offensichtlich nötige Maßnahme wie die Unterbindung von Getreidespekulation mit dem Ziel einer Vermeidung von Hungersnot und struktureller Unterversorgung einzelner Gebiete hatte in der politisch blockierten Ordnung des Ancien Régime keine Chance.

Mit dem Scheitern der Liberalisierung des Getreidehandels war es offensichtlich geworden, dass die Reformagenda Turgots nicht umsetzbar sein würde. Er stürzte allerdings erst über seinen nächsten Vorstoß, den Versuch der Abschaffung der Frondienste der Bauern und der Aufhebung des Zunftzwanges. Zusätzlich plädierte er für die Abschaffung der Privilegien und die Unterwerfung aller drei Stände unter die Besteuerung. Alle diese Maßnahmen wären wichtige Schritte auf dem Weg zur Überwindung der ständischen Gesellschaft und der Beförderung bürgerlicher Wirtschaftsfreiheiten gewesen. Sie hätten eine tiefgreifende Modernisierung von Staat und Gesellschaft bedeutet und es Frankreich wahrscheinlich erlaubt, auch ohne die revolutionären Umwälzungen der Jahre nach 1789 in die Moderne zu gelangen.

Durchsetzen ließen sich diese Maßnahmen allerdings nicht mehr. Die Idee einer Abschaffung der Privilegien des Adels trug ihm nicht die Unterstützung der Bürger, sondern bloß den Widerstand der Parlamente ein. Hier war kein Millimeter Entgegenkommen zu erwarten. Auch der Hof und insbesondere die Königin ließen ihn nun im Stich. Sein Kampf gegen die höfische Verschwendungssucht wurde als direkter Angriff auf die königliche Familie empfunden und fand trotz seiner offensichtlichen Angemessenheit nirgendwo wirkliche Unterstützung. Seine Vorstellungen über die Liberalisierung des Handels stießen weiter auf den erbitterten Widerstand derjenigen Financiers, die von der Getreidespekulation profitiert hatten. Selbst sein Versuch der Durchsetzung eines höheren Maßes an religiöser Toleranz fand keine Unterstützung, sondern brachte ihn in eine wachsende Opposition zum Klerus. Der Versuch der Abschaffung der Zünfte trug ihm die Feindschaft der reichen Bourgeoisie von Paris ein. Turgots politische Ideen hätten nur wenige Jahre später in einer französischen Nationalversammlung sicherlich breite Unterstützung gefunden, hatten jetzt aber noch keine Chance. Als dem König klar wurde, dass die Maßnahmen Turgots sich zu einer Politik aufaddierten, die auf die Formierung einer neuen bürgerlichen Gesellschaftsformation hinwies, ließ er Turgot fallen. Es ist eine der großen Fehleinschätzungen von Ludwig XVI. gewesen, dass er hiermit den einzigen ernsthaften Versuch vergab, »auf dem Boden des absolutistischen Staates und im Bunde mit dem König, die Forderungen der Gesellschaft zu befriedigen«. <sup>142</sup>

Als Politik im Routinemodus trotz offensichtlicher werdender sozialer Konflikte lässt sich ebenfalls das Beharren der Staatenwelt auf überholten Souveränitätsvorstellungen im 19. und frühen 20. Jahrhundert interpretieren. Die immer engere Verflechtung der Volkswirtschaften hatte spätestens Anfang des 20. Jahrhunderts zu einer Situation geführt, in der die Arbeiterschaften in einen wachsenden Konflikt mit dem Bestreben der internationalen Eliten um Liberalisierung und die Vertiefung des Freihandels gerieten. In den USA, Frankreich, Großbritannien und vor allem dem Deutschen Reich hatte die »Große Transformation« (Polanyi) tiefe soziale Spannungen hinterlassen. Kommunistische und sozialistische Parteien erhielten in allen drei Staaten starken Zulauf und setzten ihre jeweiligen Regierungen unter hohen Druck. Demokratische Regime waren vor dem Hintergrund der drängenden innenpolitischen sozialen Forderungen nach Schutz vor den Zumutungen des Weltmarktes nicht mehr in der Lage, internationa-

len Anliegen einen zentralen innenpolitischen Stellenwert einräumen zu können.<sup>143</sup> Die einseitige Verhängung hoher Einfuhrzölle seitens der USA 1930, der Abwertung der britischen Währung 1931 und das Beharren Frankreichs auf den deutschen Reparationen waren wesentlich hiervon geprägt. Forderungen nach einem Aufbau internationaler Organisationen zur Regulierung der entstandenen Interdependenz stießen allerdings noch bis in die 1940er Jahre auf taube Ohren seitens souveränitätsbetonter nationaler Regierungen.

In allen vier Fällen war damit eine konfliktive Grundkonstellation angelegt, die im Rahmen der bestehenden Herrschaftsordnung nicht aufzulösen und wesentlich verantwortlich für den folgenden Prozess des Verfalls war. In allen vier Fällen stand am Anfang des Verfalls ein Prozess gesellschaftlicher Dynamisierung, der einen sozialen Konflikt befeuerte und letztlich zu einer tiefgreifenden Legitimationskrise führte. Soziale Konflikte und das gleichzeitige Bemühen um Aufrechterhaltung von Politik im Routinemodus seitens des Zentrums standen am Anfang des Verfalls der römischen Republik, der katholischen Hegemonie, des Ancien Régime und des europäischen Staatensystems der Zwischenkriegszeit.

#### 4.3.2 Machtanmaßung im politischen Zentrum

Ein wesentlicher Grund für diese Verweigerung konstruktiven Lernens war der Umstand, dass Herrschaft in allen vier Fällen auf einem hohen Maß an Machtkonzentration und einem daraus resultierenden inflexiblen politischen Willen aufgebaut waren. Alle vier Systeme bildeten ein politisches Zentrum aus, das in seiner Spätphase dem Irrtum unterlag, sich erlauben zu können, nicht zuhören zu müssen. Genau dieser Irrtum war von entscheidender Bedeutung für ihren Niedergang. In der römischen Republik setzte dieser Zeitpunkt mit dem Zusammenbrechen der intermediären Strukturen der Interessenvermittlung zwischen Zentrum und Peripherie ein. Die Zuspitzung des politischen Klimas in der Folge der sozialen Verwerfungen zerstörte eine Herrschaftsordnung, die auf einer konstruktiven Spannung zwischen den beiden zentralen Institutionen des Senates und der Volksversammlungen aufgebaut war. Der Senat war in der römischen Republik bis zu seiner Entmachtung durch Cäsar das Machtzentrum. Er musste sich die Macht im Staat zwar formal mit der Volksversammlung und mit den immer unabhängiger operierenden Feldherren teilen, verfügte aber über eine informelle Autori-

tät, die ihm eine weit größere Rolle erlaubte.<sup>144</sup> Diese zentrale Rolle traf sich mit dem Selbstverständnis des Senates als einer Institution, die sich in ihrem Handeln nicht dem römischen Volk, sondern der römischen Republik verpflichtet sah. Alle Rechte des Volkes waren den Senatoren in den Ständekämpfen getrotzt worden. Die Ständekämpfe hatten aber zu keiner Identifikation der Senatoren mit den Anliegen des Volkes geführt. Dieses Selbstverständnis des römischen Senates als einer der Republik und nicht dem Volk verpflichteten Institution brachte sich wesentlich in seinen Rekrutierungsmechanismen und dem Verständnis seiner Aufgaben zum Ausdruck. Senator konnte grundsätzlich nur werden, wer zumindest einen Teil der traditionellen Ämterlaufbahn absolviert hatte. Hierzu gehörten zuerst einmal die gewesenen Konsuln, die das höchste Ansehen besaßen und die zusammen mit ihren direkten Nachkommen den Kern der Nobilität bildeten. Personen, die noch kein öffentliches Amt bekleidet hatten, konnten nur ausnahmsweise und nur bei besonderen Verdiensten um die Republik in den Senat aufgenommen werden. Der Senat war daher eine zutiefst aristokratische Institution, die fest in den Händen der wohlhabenden Nobilität blieb. Ein wesentlicher Grund für diesen exklusiven Charakter waren die außerordentlich kostspieligen Wahlkämpfe sowie das gleichzeitige Verbot der kommerziellen Betätigung. Es bedurfte daher größeren Landbesitzes, um überhaupt die notwendigen Mittel zur Deckung der laufenden Ausgaben als Senator zu haben. Der Senat war nicht nur eine Versammlung der reichsten und anerkanntesten Männer der Republik, sondern hatte auch die Rolle des kontrollierenden und leitenden Gremiums aller wichtigen politischen Angelegenheiten inne. Der Senat bestimmte die Richtlinien der Politik, prägte die Außenpolitik und hatte durch sein faktisches Initiativrecht entscheidenden Einfluss auf die Gesetzgebung.

Der Senat bildete zwar das Machtzentrum der Republik, stand allerdings gleichzeitig in einem konstruktiven Spannungsverhältnis zu den Volksversammlungen. Die Volksversammlungen mussten der Wahl von Magistraten und allen Rechtsakten zustimmen. Genauso war ihre Zustimmung zur Verhängung von Todesurteilen, von Krieg und Frieden und dem Abschluss sowie der Auflösung von Bündnissen notwendig. Formal war damit das römische Volk der Inhaber der Souveränität. Gleichzeitig allerdings hatte sich die Praxis etabliert, dass die Volksversammlungen im Normalfall nur über Vorlagen entschieden, die der Senat zuvor diskutiert und akzeptiert hatte. Der Senat hatte damit in der römischen Republik eine faktische Bedeutung, die weit über die formale

Verfassung hinausging. Den Senat nicht zu respektieren, hieß für einen einfachen Römer, den Staat nicht zu respektieren. Dieser Respekt wurde in der römischen Republik durch einen kontinuierlichen und intensiven Fluss von Kommunikationen immer wieder aktualisiert. Von Senatoren wurde erwartet, dass sie permanent im öffentlichen Raum präsent waren und ihre Ansprechbarkeit als ähnlich wichtig behandelten wie ihre anderen Funktionen als Patron, als Magistrat und sogar als Feldherr.<sup>145</sup> Es war diese besondere Organisation eines informellen Kompromisses zwischen Herrschenden und Beherrschten, die wesentlich verantwortlich für die lange Phase politischer Stabilität der römischen Republik war. Mit Sullas Marsch auf Rom und seinem offenen Angriff auf die Partei der Popularen sowie die Rechte der Volksversammlung wurde dieser Konsens aufgekündigt. Tribunen wurde das Recht genommen, Rechtsakte zu initiieren und ehemaligen Amtsinhabern die Möglichkeit verwehrt, jemals wieder ein anderes Amt auszuüben. Ebenso wurde das Recht der Tribunen aufgehoben, Rechtsakte des Senates mit einem Veto zu belegen. Spätestens mit diesen Maßnahmen war die konstruktive Spannung zwischen Senat und Volksversammlung einseitig zu Gunsten des Senates gekippt. An die Stelle der kommunikativen Verständigung sollte für die verbleibenden Jahre der Republik die immer kompromisslosere Konfrontation zwischen den Lagern der Optimaten und der Popularen treten.

Auch in der katholischen Kirche fand in der Spätphase ihrer Hege- monie ein Konzentrationsprozess politischer Macht statt. Bis in das 15. Jahrhundert verstand sich die Kirche als Gemeinschaft – als *Communio* von Ortskirchen, denen Bischöfe vorstanden. Der Papst war hier quasi der *primus inter pares*, der als Bischof von Rom, nur dann von seinen Standesgenossen konsultiert wurde, wenn sich die Synoden nicht einigen konnten. Diese horizontale Organisation ging mit dem zunehmenden Reformdruck im 15. und 16. Jahrhundert unter. Schon die Konzile des 15. Jahrhunderts in Konstanz und Basel waren von heftigen Auseinandersetzungen zwischen dem Papst und den anderen Bischöfen und Kardinälen gekennzeichnet, ob der Papst die Lehrmeinungen der anderen Bischöfe zu übernehmen oder ob letztlich der Papst das letzte Wort hätte. Dieser Streit sollte mit dem Scheitern der Konzilsbewegung und letztlich mit dem Konzil von Trient seine Auflösung finden.<sup>146</sup> Das Konzil bestätigte hier die faktisch schon im späten 15. Jahrhundert deutlich gewordene letztliche Autorität des Papstes, indem sie alle ihre Beschlüsse dem Papst zur Bestätigung vorlegte. Auf weitere Forderungen nach Ein-

richtung von Reformkonzilen reagierte Papst Pius II. 1460 mit der Ankündigung, dass zukünftig jeder exkommuniziert würde, der von ihm die Einberufung eines Allgemeinen Konzils verlangte. Das Papsttum bewegte sich spätestens jetzt immer deutlicher in eine Richtung, die jegliche Kritik unterdrückte, intermediäre Strukturen abschnitt und politische Macht zu konzentrieren suchte. Die ehemalige Gemeinschaft der Gläubigen wurde so unter dem Eindruck wachsender sozialer und religiöser Konflikte sukzessive in eine autoritäre monarchische Struktur überführt, die Kritik nicht aufzunehmen, sondern zu kriminalisieren suchte. Die Exkommunikation von Dissidenten war hier nur der offensichtlichste Ausdruck dieses pathologischen Lernprozesses.

Nicht weniger deutlich wird die politische Machtanmaßung im Fall Ludwig XVI. Gegen Ende des 18. Jahrhunderts war die französische Krone noch immer von dem Bodin'schen Souveränitätskonzept geprägt, das Absolutismus und Staatlichkeit in eins setzte und den König als alleinigen legitimen Ort der Macht verstand. Der zunehmende Protest der Bauern und später auch der Städter war vor diesem Hintergrund für den König schwer verstehbar und noch schwerer annehmbar. Schon gar nicht war er auf eine Weise politisch bearbeitbar, die auf Machtteilung und Rücknahme des absolutistischen Anspruches hätte hinauslaufen können. Auf den wachsenden Protest reagierte der König nicht mit Einsicht und Reform, sondern mit einer Betonung seines Anspruches. Er folgte hier ganz seinem Großvater Ludwig XV., der 1766 gegenüber dem Parlement von Paris in aller Klarheit zum Ausdruck gebracht hatte, dass es neben ihm keine weitere legitime Macht im Staat geben könne:

»Allein meine Person vereint in sich alle souveräne Macht. [...] Meine Gerichte haben ihre Autorität nur von mir allein. Die ganze Fülle dieser Autorität, die sie nur in meinem Namen ausüben, gehört immer nur mir. [...] Allein mir steht die Gewalt der Gesetzgebung ohne irgendeine Abhängigkeit oder Einschränkung zu. [...] Die gesamte öffentliche Ordnung, die Rechte und Interessen der Nation sind ein Ausfluss meines Willens.«<sup>147</sup>

Die Anklänge an Jean Bodin sind offensichtlich. Die moderne Idee, dass Recht eben nicht nur herrschaftsermöglichendes, sondern auch herrschaftsrestringierendes Moment ist, war dem absolutistischen Denken fremd. Die Parlamente sollten nicht den König kontrollieren, sondern müssten sich selbst in die Rolle eines Instrumentes königlicher Herrschaft bescheiden. »Die Souveränität«, so Bodin, »ist eine höchste

Gewalt über Bürger und Untertanen, gelöst von den Gesetzen.«<sup>148</sup> Die Macht des Souveräns müsse also notwendig unbegrenzt und absolut sein, da jede Relativierung die Gefahr des Bürgerkrieges einschließe und damit des Rückfalls in den selbstzerstörerischen Naturzustand. Der politische Starrsinn, mit dem Ludwig XVI. neue Steuern zur Finanzierung von Projekten wie der Unterstützung der amerikanischen Unabhängigkeitsbewegung erließ, brachte ein Denken zum Ausdruck, in dem die Idee der Repräsentation auf die Selbstdarstellung des Fürsten beschränkt war. Für das Wohlergehen des Volkes fand sich hier noch keine Grundlage. Wesentlich verantwortlich für diese Ignoranz war die Überzeugung des Absolutismus, dass sich Herrschergewalt ausschließlich über die zentrale Aufgabe der Bewahrung des inneren Friedens legitimierte.<sup>149</sup> Hierzu war jedes Mittel recht, da der Frieden als Vorbedingung aller anderen politischen Güter verstanden war. Die moralische Entlastung der Herrschaft und ihre alleinige Legitimierung aus dem inneren Frieden war zwar verständlich aus der Erfahrung der französischen Religionskriege, trug aber wesentlich dazu bei, dass die politische Herrschaft von dem Moment an ihre Legitimation zu verlieren begann, als der innere Frieden als selbstverständlich angesehen wurde und damit keine hinreichende Begründung mehr für die absolute Herrschergewalt abgab. Der Absolutismus trug so verstanden bereits den Keim seiner eigenen Überwindung in sich. Er war ein wichtiges und vielleicht sogar notwendiges Instrument zur Etablierung des intern befriedeten Flächenstaates und des Aufbaus einer staatlichen Infrastruktur sowie der Etablierung zentral verwalteter Territorialstaatlichkeit. Hierzu bedurfte es einer Zählung des Schwertadels durch seine Anbindung an den Hof, der engen Verknüpfung zwischen Kirche und König sowie der Durchsetzung des Prinzips des »*cuius regio, eius religio*«. Der Erfolg dieses Projektes bedeutete gleichzeitig allerdings auch seine Überholtheit. Wo der Frieden garantiert ist, braucht es keinen Tyrannen mehr, der ihn erzwingt.

Vielleicht noch tragischer war die vollständige Selbstüberschätzung der eigenen Macht des Zentrums im Fall des europäischen Staatensystems der Zwischenkriegszeit. Die Siegermächte und insbesondere die französische Regierung versuchten, internationale Politik unter den Bedingungen volkswirtschaftlicher Interdependenz unabhängig von innerstaatlichen politischen Prozessen in Deutschland formulieren zu können. Die Idee, dass hier ausgelöste politische Verwerfungen und politische Ermächtigungen nationalistischer Kräfte wiederum auf sie

selbst und auf das europäische Staatensystem zurückwirken könnten, war nicht präsent. Die Möglichkeit eines Ausbrechens Deutschlands aus der internationalen Herrschaftsordnung war trotz aller deutlichen Ausführungen hierzu in den einschlägigen nationalsozialistischen Publikationen keine relevante Größe in den Politiken der USA, Großbritanniens und Frankreichs. Hitler führte bereits Mitte der zwanziger Jahre deutlich und für jeden lesbar aus, dass der Weg Deutschlands zu einer ihm angemessenen Rolle in der Welt nur über eine Ausdehnung des eigenen Territoriums erfolgen könne. Die Ausdehnung des deutschen Territoriums wird hier als »oberster Gesichtspunkt jeder Außenpolitik« bezeichnet und der Einsatz von militärischer Gewalt als notwendiges Instrument legitimiert.<sup>150</sup> Die spätere Katastrophe des Zweiten Weltkriegs vorwegnehmend heißt es hier: »Deutschland wird entweder Weltmacht oder überhaupt nicht sein.«<sup>151</sup> Frankreich wird als »Todfeind« bezeichnet und eine künftige militärische Konfrontation als unausweichlich beschrieben.<sup>152</sup>

Ein wesentlicher Grund für diese Selbstüberschätzung der Macht des politischen Zentrums des europäischen Staatensystems, internationale Politik unter Missachtung innenpolitischer Verwerfungen formulieren zu können, lag in den nur schwach ausgeprägten intermediären Strukturen. Die heute so zahlreich und politisch präsent die internationale Politik bevölkernden Nichtregierungsorganisationen (NROs) existierten noch kaum. Aus dem Vergleich mit der heutigen Politik wird dieses Defizit deutlich. Zentrum und Peripherie des internationalen Staatensystems sind heute durch dichte kommunikative Strukturen miteinander verbunden. NROs greifen internationale Themen auf und kommunizieren sie in die innerstaatliche Politik. Gleichzeitig repräsentieren sie in der internationalen Politik innerstaatliche Problemsichtweisen. Beides zusammen hat über die Zeit zu einer kommunikativen Vernetzung geführt, die auf ansonsten übersehene Problemlagen aufmerksam macht, den Schwachen eine Stimme verleiht und für alternative Realitätsdeutungen sensibilisiert. In der Zwischenkriegszeit existierte die Vernetzung durch international organisierte Interessengruppen noch nicht. Regierungen waren weitestgehend autonom in der Gestaltung internationaler Angelegenheiten und nur von den Anliegen ihrer nationalen Wählerschaften und Interessengruppen kontrolliert.



### 4.3.3 Pathologisches Lernen

Die hohe Machtkonzentration und mangelhafte Responsivität der vier hier untersuchten Ordnungen war ursächlich verantwortlich für die politische Zuspitzung der jeweiligen sozialen Konflikte. Die grundlegende These dieses Buches, dass die Lautstärke kritischer Rückmeldungen aus der Peripherie zunimmt, wenn diese vom Zentrum kontinuierlich ignoriert werden und dass aus konstruktiver Kritik Protest und letztlich Widerstand wird, findet in den vier behandelten Fällen deutliche Belege. Ignorierte Beschwerden führten in allen vier Fällen dazu, dass die Regeladressaten in der Peripherie vom Verständigungs- in den Verhandlungs- und letztlich in den Konfrontationsmodus wechselten. Kritische Rückmeldungen über institutionelle Strukturen und die Problematisierung ihrer Legitimität gehen spätestens jetzt am politischen Zentrum nicht mehr spurlos vorbei. Kritik wird jetzt nicht mehr konstruktiv in eine Verbesserung der kommunikativen Strukturen zwischen Zentrum und Peripherie überführt, sondern im Rahmen pathologischen Lernens als Motiv für Abschottung des Zentrums gegenüber Rückmeldungen aus der Peripherie verwandt. Angegriffene Institutionen weisen Kritik an ihrer Praxis entweder zurück, erklären sie als illegitim oder verfolgen sie mit offener Repression. Derartiges pathologisches Lernen findet innerhalb des Zentrums dann statt, wenn Institutionen ihre Energie darauf konzentrieren, sich für ihre dysfunktionalen Praktiken zu rechtfertigen und diese sogar noch betonen, anstelle sie anzupassen. Sie intensivieren dann ihre Bemühungen, ohne aber alternative Formen der Repräsentation und Problembearbeitung zu entwickeln. Die Zentren von Herrschaftsordnungen fangen spätestens jetzt an, zu lernen. Diese Lernprozesse können kritische Rückmeldungen aus der Peripherie konstruktiv aufgreifen und in eine Reform der Herrschaftsordnung überführen. Genauso gut können sie aber auch pathologische Form annehmen und neue Instrumente der Repression entwickeln. In allen vier hier beschriebenen Fällen des Verfalls von Herrschaftsordnungen lassen sich starke Elemente pathologischen Lernens beobachten.

Die Forderungen der römischen Plebejer prallten an den Senatoren der römischen Republik genauso ab, wie die Volksversammlung es nicht vermochte, sich über das faktische Initiativrecht des Senates hinweg zu setzen. Der soziale Konflikt stieß auf eine institutionelle Ordnung, die nicht in der Lage war, Maßnahmen zu entwickeln mittels derer der Unmut der verarmten Bauernsoldaten hätte konstruktiv aufgenommen

werden können. Anstelle dessen ging die Republik seit der Heeresreform von Marius sukzessive dazu über, aus der ehemaligen Bauernarmee eine Berufsmarine zu machen, in der Feldherren als private Gewaltunternehmer die Kosten für die Bewaffnung der Soldaten übernahmen und diese durch militärische Eroberungen zu refinanzieren suchten. Der römische Senat beschritt hier einen Weg des gleichzeitigen sensorischen und prozeduralen pathologischen Lernens, indem er einen Weg wählte, der es ihm ermöglichte, die sich zuspitzende soziale Krise zu ignorieren. Ehemalige Bauern wendeten sich künftig nicht mehr an den Senat mit der Forderung nach sozialer Unterstützung, sondern an ihren jeweiligen Feldherren. Für den Senat war damit die Frage der Agrarreform vorläufig zumindest entschärft. Gleichzeitig begann hier aber auch eine verhängnisvolle Entwicklung. Da die Soldaten nach Ableistung ihres Wehrdienstes auf keinen Acker zurückkehren konnten und entsprechend auch über keine Altersversorgung mehr verfügten, waren sie auf Gedeih und Verderb ihren Feldherren ausgeliefert. Von ihnen würden sie in Zukunft davon abhängig sein, im Zuge von Eroberungskriegen Beute zu machen und nach Abschluss des Feldzuges versorgt zu werden. Die hiermit geschaffene starke Abhängigkeit der Soldaten von ihrem Feldherrn führte dazu, dass sich die Loyalität der Soldaten zunehmend an den jeweiligen Feldherrn band und sich zunehmend von der Republik ablöste. Römische Soldaten würden künftig nicht mehr für die Republik und Rom, sondern für ihren General und das versprochene Land kämpfen.

Pathologisches Lernen lässt sich ebenfalls in der katholischen Kirche in Reaktion auf die lauter werdenden Proteste beobachten. Die Beschwerden reformorientierter Kleriker und protestantischer Prediger hatten im späten 15. Jahrhundert keine Chance, die Mauern des sakralen Establishments zu durchdringen und in den verschiedenen Synoden echte Reformen zu bewirken. Es gab zwar eine Reihe von synodalen Versuchen, die römische Kirche zu reformieren und neben der Überwindung der verschiedenen Schismen auch auf die vielen Beschwerden bezüglich der Verweltlichung der Kirche einzugehen, doch scheiterten alle diese Versuche letztlich. Die Kurie ignorierte die lauter werdenden Forderungen nach Abstellung des Ablasshandels und der Simonie und konzentrierte sich anstelle dessen darauf, abweichende protestantische Reformer zu verbrennen und ihre Ideen zu unterdrücken sowie – als zentralem Thema – das Schisma der Kirche zu überwinden. Das Scheitern der Kirchenreform im Konzil von Basel führte in der Konsequenz

dazu, dass sich der Reformgedanke vom Konzilsgedanken löste und die zukünftigen Reformbemühungen mit dem Protestantismus einen neuen und außerkirchlichen Weg finden mussten. Der Versuch, dem Papst ein inhaltliches Korrektiv an die Seite zu stellen und auf die vielen Beschwerden bezüglich der verweltlichten Praktiken der Kirche einzugehen, kam damit an ein Ende. Die Vergabe von Kirchenämtern sollte künftig noch weniger als bisher an formale Qualifikationen geknüpft, sondern hemmungslos als Einnahmequelle für die Kurie genutzt werden. Das Ende der Konzilsbewegung wurde von den folgenden Päpsten als Freibrief interpretiert, das Amt zur Versorgung ihrer Familienmitglieder zu missbrauchen und jegliche Skrupel fallen zu lassen, sich hemmungslos zu bereichern. Auch der Ablasshandel hatte jetzt Hochkonjunktur. Sowohl der Papst als auch lokale Kirchenfürsten verkauften an Gläubige das Versprechen, gegen die Zahlung eines Geldbetrages einen Teil ihrer Sünden erlassen zu bekommen. Das Papsttum der Renaissance diskreditierte sich in den folgenden Dekaden so sehr, dass in ganz Europa Kanzelredner in flammenden Worten den Verfall der Sitten und die Praktiken der Ämterhäufung und des Ämterkaufes geißelten. Der Auszug aus der »römischen Tyrannei« wurde mit der biblischen Flucht der Kinder Israels aus der ägyptischen Gefangenschaft verglichen. Die Päpste agierten jetzt zunehmend als nahezu absolutistische Herrscher ihrer Kirche. Jeglicher nördlich der Alpen geäußerte Unmut prallte an ihnen wirkungslos ab. Ämterhäufung, Ämterverkauf und eine weitere Verweltlichung der Kurie waren nicht aufzuhalten. Die Entfremdung zwischen den Territorien des Heiligen Römischen Reichs und Roms nahm weiter zu.

Pathologisches Lernen lässt sich ganz ähnlich in der Spätphase des absolutistischen Ancien Régime beobachten. Das absolutistische Regime stand schon seit vielen Jahren aus einer ganzen Reihe von Gründen in der Kritik. Die Idee des Gottesgnadentums, die steuerpolitische Willkür, die Armut auf dem Land und die geringe politische Beteiligung des aufstrebenden Bürgertums waren überwindungsbedürftige Relikte der Vergangenheit. Das absolutistische Regime hätte sich möglicherweise weiter an der Macht halten können, wenn die absolute in eine konstitutionelle Monarchie verwandelt, die alten Vorrechte des Adels zurechtgestutzt und die Vielfalt an Steuerprivilegien im Rahmen einer großen Steuerreform abgeschafft worden wären. Die grundsätzliche Möglichkeit eines solchen Vorhabens und des konstruktiven Lernens aus der Vielzahl kritischer Rückmeldungen wurde durch die Vorschläge

des Reformministers Turgot verdeutlicht. Genauso war sein Scheitern am vereinten Widerstand von König und Adel allerdings auch Ausdruck der Unfähigkeit des Regimes, diesen Weg zu gehen. Anstelle dessen sieht die Spätphase des Ancien Régime eine Reihe von Erscheinungsformen pathologischen Lernens, die jede Einsicht in die grundlegende Reformbedürftigkeit des Systems vermissen lassen. Der Versuch, die eigene Legitimität durch eine Re-Theologisierung der Herrschaft wieder herzustellen, bewirkte eher das Gegenteil. Das schon damals als bizarr empfundene Spektakel der Salbung des Königs verfehlte vollständig seine beabsichtigte Wirkung der Wiederherstellung traditioneller Legitimität und führte bei den meisten Zeitgenossen nur noch zu Bestürzung und Unverständnis. Auch die Beschränkung hoher Ämter in Militär und Administration auf den Schwertadel konnte das Regime nicht mehr stabilisieren, sondern behinderte lediglich die Möglichkeit, das aufsteigende Bürgertum stärker in das Regime einzubinden. Prozedurales pathologisches Lernen war damit in der Spätphase des französischen Absolutismus strukturell begründet. Das System basierte auf einer Konzeption von Legitimität, die sich jeder ernsthaften Reform kategorial verschloss.

Auch die Spätphase des europäischen Staatensystems war von pathologischem Lernen geprägt. Das Ende des Ersten Weltkrieges wurde von den Siegermächten nicht als Chance für eine Neuverfassung des europäischen Staatensystems genutzt, sondern brachte seitens der französischen Regierung Revanchismus und den Versuch zum Ausdruck, Deutschland als sicherheitspolitischen Machtfaktor auszu-schalten. Der Vertrag von Versailles wurde quer durch alle Parteien in Deutschland als ein aufoktroiertes Instrument der Sieger wahrgenommen, das zu wenig Luft zum Atmen lasse. Die zur Durchsetzung der Reparationsforderungen vollzogene Besetzung des Rheinlandes durch Frankreich schürte diese Idee noch zusätzlich. Der Vertrag von Versailles brachte genauso wie der kurz zuvor von Deutschland dem Russischen Reich aufgezwungene Vertrag von Brest-Litowsk die alte Idee der Unterwerfung eines besiegten Landes zum Ausdruck und kannte weder das Ziel der Völkerverständigung noch die Idee einer internationalen Gemeinschaft. Der Vertrag von Versailles kann damit als eines der letzten großen europäischen Dokumente verstanden werden, die die Idee internationaler Gegnerschaft zum Ausdruck brachten. Diese Idee stand bereits damals in einem offenen Widerspruch zu der neuen Realität einer faktisch eng verknüpften europäischen Welt, in der

keine Herrschaftsordnung mehr Bestand haben konnte, in der die miteinander verflochtenen Staaten sich wechselseitig nur noch als Gegner wahrnehmen. Dieses weitgehende Fehlen eines politischen Ortes, der in der Lage gewesen wäre, Verantwortung zu übernehmen, wurde durch die mangelnde Institutionalisierung der deutsch-französischen Beziehungen sowie das völlige Fehlen einer vorausschauenden Europapolitik unterstrichen.

Pathologisches Lernen war allerdings nicht auf Frankreich beschränkt, sondern lässt sich durchgängig im europäischen Staatensystem der dreißiger Jahre des letzten Jahrhunderts beobachten. Spätestens nach der italienischen Aggression in Abessinien 1934 und der ausbleibenden Verhängung von effektiven Sanktionen seitens der Staatengemeinschaft war klar, dass der Völkerbund gescheitert war. Der hohe Anspruch, mit dem der US-Präsident Woodrow Wilson seine Gründung betrieben hatte, nämlich »die Herrschaft des Rechts, gegründet auf die Zustimmung der Regierten und getragen von der organisierten Meinung der Menschheit«<sup>153</sup> war zu keinem Zeitpunkt realistisch. Es hatte zwar eine Vielzahl von Vorstößen gegeben, den Völkerbund zu reformieren, den Krieg zu ächten und den Sanktionsmechanismus des Völkerbundes effektiver zu machen,<sup>154</sup> doch scheiterten diese Reformen entweder oder vermochten es nicht, der gleichzeitigen Aufrüstung vieler Staaten etwas entgegenzusetzen. Die Frage, welche Auswirkungen nationale Entscheidungen in den USA für die Demokratie und Stabilität in Europa hätten, war Ende der zwanziger Jahre in Washington kein relevantes Thema. Prozedurales pathologisches Lernen prägte auch den Umgang mit der Weltwirtschaftskrise. Die USA spielten hier eine besonders unrühmliche Rolle. Um die überhitzte Konjunktur in den USA abzukühlen, erhöhte die Federal Reserve 1929 die Leitzinsen und provozierte damit einen Abfluss von Devisen aus Europa in die USA. Um hier entgegenhalten zu können, mussten Frankreich und England nachziehen und damit Deutschland nötigen, ebenfalls höhere Leitzinsen zu verhängen. Hieraus resultierte ein Teufelskreis weiterer restriktiver Wirtschaftsmaßnahmen mit dem Ergebnis, dass die Kreditvergabe an Unternehmen einbrach und die Konjunktur weiter verlangsamte. Prozedural pathologisches Lernen griff danach auf den Handel über. Mit dem Smoot-Hawley Gesetz erhöhten die USA 1930 zusätzlich die Zölle auf mehr als 30.000 Produkte und machten es Deutschland, Frankreich und England fast unmöglich, die nötigen Einnahmen zu erzielen, um damit ihre Schulden gegenüber den USA zu

bedienen. Auch hier kam es wieder zu einer Reihe kompetitiver Gegenreaktionen in Form erhöhter Zölle für Importe, um den Kapitalabfluss zu verringern und die internationale Zahlungsfähigkeit aufrecht zu erhalten. Diese Maßnahmen führten insgesamt zu einer immer weiteren Kontraktion des internationalen Handels und letztlich einem kollektiven Abwürgen der Weltwirtschaft.

In allen vier Fällen können wir Maßnahmen pathologischen Lernens seitens des politischen Zentrums beobachten, die die zentralen Konflikte der jeweiligen Ordnung noch weiter verschärften. Die Einführung einer Berufsarmee in der späten römischen Republik, die weitere Monetarisierung der sakralen Dienstleistungen und des Ämterverkaufs in der katholischen Kirche, die Reformverweigerung und der Versuch der Resakralisierung des Königtums im absolutistischen Frankreich sowie die unilateralistischen Politiken Frankreichs und der USA in der Weltwirtschaftskrise sind alles deutliche Beispiele für pathologisches Lernen. Die regierenden politischen Eliten verschanzten sich in ihren jeweiligen Strukturen und wehrten alle Forderungen nach Reformen ab.

Diese empirischen Einsichten belegen damit die These, dass Politik vom Routinemodus in den Problemmodus und von der sozialen Krise in die institutionelle Krise übergeht, wenn eintreffende Signale über die Zeit ignoriert und so laut werden, dass sie die Funktionsweise bestehender institutioneller Routinen stören. In der politischen Praxis drückt sich der beginnende Problemmodus in einer ansteigenden Intensität von Kommunikationen und veränderten Protestformen aus. Aus verständigungsorientierten oder zumindest institutionell kanalisierten politischen Debatten werden Gravamina, Beschwerden und Proteste. Die römischen Gracchen mobilisierten die Volksversammlung gegen den Senat, Luther nagelte seine Thesen an die Kirche zu Wittenberg, die französische Generalversammlung der Stände weigerte sich, wieder auseinander zu gehen und die deutsche Bevölkerung brachte in der Zwischenkriegszeit zunehmende Sympathien für revisionistische politische Positionen zum Ausdruck. Im Problemmodus reagiert die Peripherie auf die mangelnde Responsivität des Zentrums mit einer Erhöhung der Lautstärke.

Diese Erkenntnisse sind nicht grundsätzlich neu, sondern finden sich auch in der revolutionsanalytischen Literatur. Theda Skocpol hat die zentrale Bedeutung responsiven Verhaltens des Zentrums in Reaktion auf soziale Krisen am Beispiel der französischen, der russischen und der chinesischen Revolutionen unterstrichen und gezeigt, dass die

Fähigkeit und Bereitschaft zur Änderung als ungerecht empfundener Produktionsweisen von entscheidender Bedeutung für den weiteren Konfliktverlauf ist.<sup>155</sup> Ob es zu friedlichem Protest oder zu gewalttätiger Rebellion kommt, so auch Gurr, hängt wesentlich davon ab, »whether state institutions and resources favor repression or accommodation of group demands«.<sup>156</sup> Politische Institutionen können verantwortungsvoll reagieren und die Abstellung benannter Missstände auf ihre politische Agenda setzen, sie können sich für schlicht nicht zuständig erklären und dem Protest teilnahmslos gegenüberstehen oder sie können mit offener Repression reagieren. Alle drei Verhaltensweisen lassen sich immer wieder beobachten. Die vier Fälle können ebenfalls als deutlicher Beleg dafür gewertet werden, dass institutionelle Krisen leicht zu vollentwickelten Legitimationskrisen einer Herrschaftsordnung werden, wenn auch diese »lautstarken« Kommunikationen vom Zentrum nicht gehört werden. Eine auf tiefen sozialen Verwerfungen beruhende Kritik an einer bestehenden politischen Praxis wird im Fall ihrer Missachtung eher lauter und stellt diese Institutionen sogar insgesamt zur Disposition, als dass sie verstummt. Derartige grundlegende Infragestellungen finden sich in der späten römischen Republik spätestens mit dem zweiten Versuch der Gracchen, eine Agrarreform gegen den Senat durchzuführen und mit den zugespitzten Thesen Luthers über die Unmittelbarkeit des Menschen zu Gott. In beiden Fällen wird hier die grundlegende Systemfrage gestellt. Das Gleiche passierte mit der Transformation der französischen Generalstände zur Nationalversammlung und der impliziten Zurückweisung der Souveränität des Königs sowie letztlich auch mit der Wahl der NSDAP und damit einer offen revisionistischen Partei in Deutschland. Die resultierende zugespitzte Konfrontation trieb in allen diesen Fällen das institutionelle Zentrum in eine Verteidigungshaltung, in der die kommunikative Verbindung zur Peripherie gelockert oder sogar abgebrochen wurden. Die Optimaten begannen mit Sulla ihre politischen Gegner für vogelfrei zu erklären, die Katholiken stellten an die Stelle der Ignoranz die Exkommunikation, der französische König schickte seine Truppen auf die Straßen von Paris, und Frankreich besetzte das Rheinland als die Reparationszahlungen ausblieben. In allen diesen Fällen haben wir deutliche Ausprägungen pathologischen Lernens und der Konzentration von politischer Energie auf die Unterdrückung kritischer Rückmeldungen. Die Selbstbewahrung des Systems, die Reduktion von irritierenden Informationen sowie der Abbau von kommunikativer Komplexität gegenüber der Umwelt trat an

die Stelle von institutionellen Anpassungen. Der Versuch der Verständigung zwischen den beiden Lagern der Optimaten und der Popularen wurde spätestens mit Sulla beendet und konnte auch vom späteren Triumvirat nur im Modus des vorübergehenden Waffenstillstandes wieder aufgegriffen werden. Die katholische Kirche und die Protestanten begannen sich ebenfalls immer weiter voneinander weg und hin zur offenen Konfrontation zu entwickeln. In Frankreich war mit der Abberufung Turgots das Fenster für die Reform endgültig geschlossen. Und die ohnehin nur recht spärlichen Versuche der Staatenwelt der Zwischenkriegszeit, gemeinsam gegen die wirtschaftlichen und politischen Krisensymptome vorzugehen, waren spätestens mit der einseitigen Verhängung der US-amerikanischen Importzölle Vergangenheit. In dieser letzten Phase des Verfalls einer politischen Herrschaftsordnung kommt es zu einer immer weiter gehenden Entkopplung von Zentrum und Peripherie mit der Folge weiter abnehmender Responsivität und verweigerter Anpassung des Zentrums. Der inzwischen tief in eine Verteidigungsstellung eingegrabene und zu konstruktivem Lernen unfähige politische Wille kollidiert jetzt immer heftiger mit Forderungen nach Veränderung und treibt die Entfremdung von Zentrum und Peripherie voran.

Pathologisches Lernen ist allerdings kein Automatismus. In allen hier diskutierten Fällen pathologischen Lernens hätte es durchaus Gelegenheit für das politische Zentrum gegeben, die Kritik aus der politischen Peripherie konstruktiv aufzunehmen und in eine Reform des politischen Willens oder zumindest der institutionellen Ordnung zu überführen. Der römische Senat hätte die weitverbreitete Praxis der Sklaverei auf römischen Latifundien einschränken und die Agrarreform der Gracchen unterstützen können. Beide Maßnahmen zusammen hätten die Proletarisierung der römischen Bevölkerung gestoppt, die Notwendigkeit einer Berufarmee verringert und die institutionelle Krise Roms abwenden können. Die katholische Kirche hätte auf die Beschwerden aus dem Deutschen Reich frühzeitiger reagieren und die bekannten Missstände abstellen können. Der französische König hätte die Reformen Turgots frühzeitig und nachhaltiger unterstützen können und die kostspieligen militärischen Anstrengungen in Amerika unterlassen können. Und die USA, Frankreich und Großbritannien hätten sensibler mit der politischen Situation in Deutschland umgehen und langfristige Kreditlinien bereitstellen können, um ein weiteres Abrutschen in die Diktatur zumindest unwahrscheinlicher zu machen. Alle



diese Maßnahmen hätten ergriffen werden und die jeweiligen tiefen Legitimationskrisen vermeiden können. Anstelle dessen radikalisierte sich der Widerstand des römischen Senates gegen die Forderungen der Popularen und ließ es zu, dass aus der ehemaligen Bauernarmee eine professionalisierte Berufsarmee mit einer republikunabhängigen Loyalität wurde. Der Papst trieb die Protestanten durch seine Reformunwilligkeit und konfrontative Politik immer weiter in den Widerstand und trug maßgeblich zu seiner Radikalisierung bei. Ludwig XVI. zeigte sich so lange resistent gegenüber allen Reformvorschlägen, bis es zu spät und die Ständeversammlung sich zur Nationalversammlung transformiert und umfassende Souveränitätsansprüche gegen die bestehende Herrschaftsordnung erhoben hatte. Genauso waren die alliierten Siegermächte des Ersten Weltkrieges erst dann bereit, sozial responsive internationale Institutionen aufzubauen, als die alte internationale Welt bereits in einem mörderischen Krieg unterging. Eine Wiederholung solcher Fehler dadurch zu vermeiden, dass die ihnen gemeinsamen Merkmale verstanden werden, ist der tiefere Sinn einer politikwissenschaftlich angeleiteten Interpretation europäischer Geschichte.

#### 4.3.4 Alte und neue Intermediäre

Es drängt sich die Frage auf, weswegen die jeweils herrschenden Eliten in den vier hier betrachteten Fällen solchen massiven Fehleinschätzungen unterlagen und weswegen sie die Gefahren für die bestehende Herrschaftsordnung so grundlegend unterschätzten. Barbara Tuchman weist auf die »Torheit der Regierenden« hin.<sup>157</sup> Immer wieder komme es vor, so Tuchman, dass eine ganze Gruppe von herrschenden Individuen trotz lauter Warnungen und praktikabler Handlungsalternativen kontraproduktive Maßnahmen ergriffen und damit – in unserer Terminologie – Prozesse pathologischen Lernens beförderten. Zur Begründung führt Tuchman an, dass die Regierungskunst sich in den letzten zweitausend Jahren nicht sonderlich weiterentwickelt habe, sondern noch immer auf dem Stand der Antike geblieben sei. Auszugehen sei von einer grundlegenden Unfähigkeit politischer Eliten, im Vorfeld Gefahren zu erkennen, die im Nachhinein so offensichtlich sind. Tuchman verweist hiermit auf eine Grundkonstante in der europäischen Politik, die sich quer durch die Jahrhunderte und Jahrtausende zu ziehen scheint: Noch zu allen Zeiten hatten Entscheidungsträger massive Schwierigkeit da-

mit, den kognitiven Horizont ihrer Zeit zu überwinden. Eliten sind Kinder ihrer Zeit und in den Handlungs- und Legitimationsmustern verfangen, innerhalb derer sie sozialisiert wurden. Das antike Athen entschied sich im Peloponnesischen Krieg in demokratischer Abstimmung dafür, alle männlichen Bewohner der Insel Melos umzubringen und alle Frauen und Kinder zu versklaven. Die Sklaverei wurde von Aristoteles und Platon als natürliche Ordnung der Dinge gerechtfertigt. Julius Cäsar wurde in Rom ein Triumphzug dafür ausgerichtet, dass er grundlos Gallien unterworfen und für den Tod von Millionen von Menschen verantwortlich war. Es war bis ins 17. Jahrhundert gängige Praxis der Kriegsführung, die gegnerische Landbevölkerung umzubringen oder zumindest deren Felder und Dörfer zu verwüsten. Und noch bis ins 19. Jahrhundert war es im Krieg durchaus üblich, alle Gegner, derer man habhaft werden konnte, schlicht umzubringen, ohne auch nur daran zu denken, dass man sie ja auch gefangen nehmen könnte. Mao Tsetung führte die Kulturrevolution in China durch und nahm hierbei sehenden Auges den Hungertod von Millionen eigener Landsleute in Kauf. Und so weiter und so fort. Diese Aufzählung von offensichtlich moralisch völlig inakzeptablen Handlungen, die gleichwohl vor dem Hintergrund der zur damaligen Zeit und am jeweiligen Ort herrschenden Normen als legitim galten, muss uns zu einer gewissen Grundskepsis gegenüber der zeitenthobenen Validität unserer eigenen Werte motivieren. Nur zu häufig sind Entscheidungsträger, die sich auf dem Boden der Werte von Demokratie, Marktwirtschaft und Menschenrechten empfinden, so sehr von der moralischen Überlegenheit ihres eigenen gegenüber allen anderen Wertesystemen überzeugt, dass sie auch die größten Torheiten rechtfertigen. Auch im Namen der Demokratie und der Menschenrechte wurden schon massive Menschenrechtsverletzungen begangen. Der Krieg in Vietnam mit seinen Verbrechen gegen die Menschlichkeit gehört hier genauso hin wie das Zulassen des tausendfachen täglichen Todes verhungender Kinder oder die globale Umweltzerstörung. Es wäre sehr erstaunlich, wenn zukünftige Generationen diese Dinge nicht beim Namen nennen und als Verbrechen an der Menschheit brandmarken würden.

In allen diesen Fällen zeigt sich ein gemeinsames Muster: Eliten handeln nicht nur machtbewusst, sondern in vielen Fällen mit einem bornierten Selbstbewusstsein, dass sich auch von offensichtlich ethisch inakzeptablen Konsequenzen nicht irritieren lässt. Pathologisches Lernen scheint politischen Eliten unabhängig von ihrem historischen Hintergrund tief eingeschrieben zu sein. Eliten generieren politische

Handlungen nicht schlicht aus partikularen Interessenlagen, sondern vor dem Hintergrund einer politischen Kultur und Ethik, die ihre Interessen gleichzeitig prägt und rechtfertigt. Politische Eliten zeichnen sich nicht nur durch Zugang zu Machtpositionen aus, sondern eben auch durch ein hohes Maß an Selbstgewissheit darüber, auf der richtigen Seite der Moral zu stehen. Politische Eliten leben und verinnerlichen ihre Ideologien und sind sich selten der historischen Kontingenz ihrer Überzeugungen bewusst. Als die spanischen Konquistadoren im 16. Jahrhundert in Mexiko einfielen waren sie natürlich auch von der schnöden Suche nach Gold motiviert. Sie fühlten sich gleichzeitig aber gerechtfertigt in ihrem Handeln, weil ihnen der Papst erst kurz zuvor die Oberhoheit über den westlichen Teil der Welt zugesprochen und ihnen den Auftrag der Unterwerfung und Missionierung aller vorfindbaren Völker erteilt hatte.

Zum Ausdruck kommt hier ein altes Thema, dass in der Sozialpsychologie unter dem Begriff der kognitiven Dissonanz behandelt wird. Kognitive Dissonanz bezeichnet einen als unangenehm empfundenen Gefühlszustand, der dadurch entsteht, dass ein Mensch miteinander im Widerstreit liegende und unvereinbare Wahrnehmungen, Gedanken, Meinungen, Einstellungen, Wünsche oder Absichten hat. Derartige Zustände werden als unangenehm empfunden und erzeugen Spannungen, die nach Überwindung drängen.<sup>158</sup> Übertragen auf unseren Gegenstand bedeutet das, dass die Ideologie der Macht leicht zur Macht der Ideologie werden kann. Rechtfertigungen, die ursprünglich als Begründung für den Machtanspruch einer Gruppe über eine andere Gruppe bemüht wurden, werden von der herrschenden Gruppe über die Zeit so weit rationalisiert, dass ihre handelnde Elite jedes kritische Bewusstsein gegenüber ihrer Begründetheit verliert. Die kognitive Dissonanz zwischen eigenen Überzeugungen und Einsichten auf der einen Seite und Handlungen auf der anderen Seite verschwindet und führt zu dem beschriebenen Phänomen einer selbstverliebten politischen Kultur. Wir fangen an, das für richtig und angemessen zu halten, was letztlich nicht mehr als unser bloßes Interesse ist. Diese Haltung beschränkt sich nicht auf Individuen und ihr Verhältnis zur normativen Bewertung von Handeln, sondern erstreckt sich auch auf politische Institutionen, die eigenständig Gründe zur Rechtfertigung ihres Handelns produzieren. Der französische Soziologe Pierre Bourdieu hat diesen Zusammenhang prägnant auf den Punkt gebracht:

»[K]eine Macht [kann, JN] sich umstandslos in ihrer Rohheit, auf willkürliche Weise, ausüben [...]; sie muss sich tarnen, sich verbergen, sich dafür, dass sie existiert, wie sie es tut, rechtfertigen; es muss ihr gelingen, die Anerkennung ihrer Legitimität zu erwirken, indem sie die Verkennung der Willkür, die ihr zugrunde liegt, bewirkt.«<sup>159</sup>

In großen historischen Umbruchsphasen fehlt es oftmals genau an diesem kritischen Bewusstsein für die Kontingenz eigener Wertmaßstäbe. Die römischen Senatoren glaubten, das Recht zu haben, die ihnen bekannte Welt zu unterwerfen und die Päpste der Borgia hielten es für ihr gutes Recht, Kirchenämter zu verschachern; die Anhänger Robespierres fanden nichts daran, jeden auf die Guillotine zu schicken, der sich den von ihnen vertretenen Wahrheiten widersetzte und die Nazis wollten die Deutschen retten, indem sie einen großen Teil von ihnen umbrachten. Ignoranz, Borniertheit und Selbstüberheblichkeit finden sich immer wieder und sind eine offensichtlich wichtige Begründung dafür, weswegen pathologisches Lernen immer wieder auftritt.

Aber auch diese Borniertheit kommt nicht von ungefähr. Sie steht vielmehr in direktem Zusammenhang zu der Ausprägung intermediärer Strukturen zwischen Zentrum und Peripherie. Intermediäre Strukturen sind vermittelnde Instanzen. Sie haben die Funktion, das Zentrum über Anliegen, Sorgen und Nöte der Peripherie zu informieren sowie der Peripherie die vom Zentrum beschlossenen regulativen Akte zu kommunizieren. In der römischen Republik waren dieses öffentliche Reden von Amtsträgern vor der Volksversammlung, Begegnungen zwischen Patron und Klient oder auch Gerichtsverhandlungen; in der katholischen Kirche gehörten hierzu die Gravamina, Berichte von Bischöfen aus der Provinz an die Kurie oder auch Erklärungen der Kurie gegenüber den Gläubigen sowie die großen Synoden. Das französische Ancien Régime verwandte die Parlamente als wichtiges Instrument und das internationale Staatensystem der Zwischenkriegszeit kommunizierte über diplomatische Kanäle, internationale Konferenzen oder informellere Begegnungen zwischen staatlichen Repräsentanten. Alle diese Formen intermediärer Strukturen haben die wichtige Funktion, Zentrum und Peripherie kommunikativ zu verkoppeln und kontinuierliche Rückmeldungen über drängende Probleme und vorgesehene Problemlösungen zu transportieren. Hierzu müssen diese intermediären Strukturen breit ausgebaut sein, tief in die gesellschaftliche Lebenswelt eindringen und gleichzeitig vom Zentrum als wichtige Impulsgeber anerkannt sein. Empirisch

scheint diese Anerkennung allerdings nur dann wahrscheinlich zu sein, wenn das Zentrum selbst über nur begrenzte Machtressourcen verfügt und seine Legitimität über einen kontinuierlichen Prozess der Reaktion auf Kritik aktualisieren muss. Hoch konzentrierte Machtressourcen im Zentrum tragen hingegen die Wahrscheinlichkeit für sich, intermediäre Strukturen und kritisches Feedback eher als lästige Zumutung zu empfinden und entsprechend eher pathologische Formen des Lernens auszuprägen.

Die referierten Fälle unterstreichen diesen Zusammenhang und die Bedeutung, die intermediären Strukturen für die dynamische Anpassung und damit die langfristige Stabilität einer Herrschaftsordnung zukommt. Diese Strukturen waren in allen hier referierten Fällen entweder nur schwach ausgeprägt oder wurden im Laufe der sich zuspitzenden Krise abgebaut. Das alte System aus Patronage und Klienten konnte in der späten römischen Republik seine ehemals integrierende Funktion nicht mehr aufrechterhalten, sondern verkehrte sich in eine Ordnung der Mobilisierung der Gesellschaft für den Konflikt. Die beiden verfeindeten Lager der Optimaten und der Popularen orientierten ihre jeweiligen Klientelstrukturen immer deutlicher so, dass sie für die konfrontative politische Auseinandersetzung eingesetzt werden konnten. Gleichzeitig war die Plebs durch die Ausdehnung des Bürgerrechts auf weite Teile Italiens so stark angewachsen und so heterogen geworden, dass sie nicht mehr in der Lage war, sich zu einer eigenständigen und in sich geschlossenen politischen Gruppe zu formieren. Die Proletarisierung der ehemaligen Bauernsoldaten und die wachsenden sozialen Zerklüftungen in der spätrepublikanischen Gesellschaft zerrissen die gesellschaftsintegrierende Funktion des Klientelverhältnisses. Patrone suchten die Unterstützung ihrer Klienten nicht mehr dafür, Wahlen zu gewinnen und Ämter mit dem Ziel zu erobern, sich für die Republik einzusetzen. Immer mehr ging es jetzt darum, sich in einem zugespitzten Konflikt zwischen zwei unversöhnlichen Lagern zu behaupten. Senatoren ließen sich in der Spätphase der römischen Republik auf dem Weg zum Senat von einer nach Hunderten zählenden Anhängerschaft begleiten, um nicht unterwegs von gegnerischen Gruppen überfallen und erschlagen zu werden.<sup>160</sup>

Auch die intermediären Strukturen der katholischen Kirche erlitten tiefe Schäden während des 14. und 15. Jahrhunderts. Die Verdrängung der Laienprediger, die Monetarisierung von religiösen Dienstleistungen und die enge Verschmelzung von säkularer und sakraler Herrschaft

fürten über die Zeit zu einer tiefen Entfremdung zwischen der Kurie und ihren Gläubigen. Die ehemals so sehr in der Lebenswelt der Gläubigen verwurzelten Klöster wurden immer mehr zu Wirtschaftsbetrieben, die ihre religiösen Aufgaben der Erzielung von Gewinn nachordneten. Alle wichtigen Funktionen in der Kirche, vom Papst über den Bischof und bis zum Abt wurden von Adeligen ausgeübt, deren Lebensrealität sich fundamental von der Masse der Gläubigen unterschied und die zumeist nur wenig Interesse an der Seelsorge hatten. Die hier entstehende Lücke zwischen der Kirche und den Gläubigen wurde schon bald von den neuen protestantischen Intermediären ausgefüllt. Jan Hus, Ulrich Zwingli, Martin Luther und Thomas Müntzer waren hier nur die bekanntesten Figuren. Es handelte sich schon bald um einen europäischen Prozess, der auch in England, dem Elsass und der Schweiz schnell Anhänger fand. Die neue Generation protestantischer Prediger verkündete nicht nur eine neue Interpretation der christlichen Lehre, sondern praktizierte gleichzeitig auch einen neuen Lebensstil und eine sehr viel enger an den Menschen orientierte Seelsorge. Viele der protestantischen Reformatoren verbanden Reformen der Liturgie und der Seelsorge mit sozialen Anliegen. Sie waren oftmals hervorragend geschult und gleichzeitig in der konkreten Seelsorge tätig. Für viele Gläubige zeigten sie damit ein vollständig neues Bild der christlichen Kirche und füllten die Leerstelle, die sich zwischen der abgehobenen und adelig geprägten Kirche in den Bischofssitzen und Klöstern einerseits und ihren oftmals des Lesens und Schreibens unkundigen Priestern vor Ort aufgetan hatte. Die protestantischen Prediger waren damit sehr viel mehr als bloße Reformatoren der katholischen Kirche. Sie erfanden vielmehr eine neue Form der Vermittlung zwischen der christlichen Lehre und den Menschen und waren damit potentiell in einer hervorragenden Position, zwischen dem Zentrum im Vatikan und den Gläubigen in der Peripherie vermitteln zu können. Dass die katholische Kirche dieses Angebot nicht annahm, sondern mit Repression und Verfolgung reagierte, ist einer ihrer vielleicht größten historischen Fehler gewesen.

Im späten Ancien Régime war die Kluft zwischen Zentrum und Peripherie riesig geworden. Spätestens in der Reaktion der französischen Gesellschaft auf das Spektakel der Salbung des französischen Königs 1775 war klar geworden, dass die absolutistische Legitimation historisch überholt war und keine gesellschaftliche Akzeptanz mehr fand. Die Legitimation des französischen Königtums hatte sich

seit dem 16. Jahrhundert zunehmend auf Fragen der Staatsräson und der internen Befriedung des Staates konzentriert und die Politik als Organisationsprinzip und Bezugsrahmen an die Stelle der Religion gesetzt.<sup>161</sup> Der Versuch einer Re-Theologisierung des Königtums zeigte lediglich die Überholtheit der überkommenen Legitimation und wies gleichzeitig auf die Notwendigkeit einer Neubegründung politischer Herrschaft hin, ohne diese aber selbst leisten zu können. Auch der Adel, der historisch eine wichtige Funktion in der Garantie von befriedeten internen Beziehungen und der Abwehr äußerer Bedrohungen gehabt hatte, war durch seine zunehmend als willkürlich wahrgenommenen Praktiken der Ausbeutung der Bauern und der offen zur Schau gestellten Verschwendungssucht vollständig als intermediäre Institution diskreditiert. Die mehr als hundertfünfzigjährige Nichteinberufung der Ständeversammlung hatte die Kluft zwischen Bauern und Stadtgesellschaft einerseits und dem Adel andererseits weiter vertieft und jede Form der Kommunikation jenseits personalisierter Herrschafts- und Unterdrückungsbeziehungen verunmöglicht. Es bedurfte erst der Selbsterklärung der französischen Gesellschaft zum neuen Souverän in Form der Nationalversammlung und ihres Anspruches, das verbindende Glied zwischen König und Volk zu sein, um hier eine neue und legitimationswirksame Kommunikationsstruktur einzuziehen. Die Abgeordneten verfolgten dabei eher selten ihre »klassenspezifischen« Interessen und lassen sich politisch nur schwer als eher dem Lager der Bauern, der Arbeiter oder des Bürgertums zuordnen. Empirische Untersuchungen zeigen vielmehr, dass ihre Anbindung an ihre Herkunftsregion das dominante Motiv ihrer Interventionen war und dass sie damit durchaus als Intermediäre zwischen der ländlichen Peripherie und dem politischen Zentrum verstanden werden können.<sup>162</sup> Die Nationalversammlung war damit nicht nur die Selbstermächtigung der französischen Gesellschaft, sondern auch die Neubegründung einer kommunikativen Struktur zwischen Zentrum und Peripherie. Sie füllte die Leerstelle, die durch die Entkopplung von Königtum und Adel einerseits und der Gesellschaft andererseits entstanden war und schuf damit die Grundlage dafür, dass Frankreich überhaupt wieder zu einem politischen System werden konnte.

Auch das europäische Staatensystem war von einem weitgehenden Ausfall intermediärer Strukturen und einem resultierenden kommunikativen Loch gekennzeichnet. Die zentrale Debatte zwischen Frankreich und Deutschland über die Leistung von Reparationen seitens Deutsch-

lands an Frankreich war ganz wesentlich von dem französischen Ziel geprägt, dass an Bevölkerungszahl, Wirtschaftspotential und damit langfristig auch an militärischer Schlagkraft überlegene Reich durch Konzessionen zu pazifizieren. Frankreich war nach vier Jahren Krieg, Hundertausenden von Toten, großer Zerstörungen und einer jahrzehntelangen antideutschen Propaganda weder in der Stimmung noch überhaupt nur in der Lage, langfristig und ausgleichend zu denken. Die französische Regierung verfolgte in den Verhandlungen von Versailles und in den folgenden Reparationsverhandlungen nicht das Ziel der Stabilisierung der jungen Republik, sondern ihrer nachhaltigen Schwächung. Nach den beiden Kriegen von 1870/71 und 1914/18 fürchtete Frankreich nichts mehr, als dass Deutschland sich wirtschaftlich und militärisch wieder erholen und die Ergebnisse des Weltkrieges zu revidieren versuchen würde. Frankreich beharrte deswegen auch gegenüber den USA und Großbritannien auf hohen Reparationen, bestand auf Gebietsabtretungen und versuchte sogar, das Rheinland aus Deutschland abzutrennen. Der Antagonismus zwischen den beiden Staaten wurde durch das Ende des Krieges in Versailles nicht beendet, sondern vielmehr geradezu auf Dauer gestellt. Die große Einsicht der Zeit nach 1945, dass sich Frieden langfristig nur auf der Basis einer von allen Seiten als fair angesehenen Herrschaftsordnung realisieren lässt und dass nicht die Ausgrenzung, sondern die Einbindung von ehemaligen Gegnern der Weg zu stabilen Verhältnissen ist, hatten Frankreich und Deutschland vor dem Hintergrund zweier verheerender Kriege innerhalb von fünfzig Jahren noch nicht. Alle Versuche der Verständigung standen daher unter außerordentlich schwierigen Vorzeichen. Die gemeinsame Verleihung des Friedensnobelpreises an den deutschen und den französischen Außenminister, die Gründung der Deutsch-Französischen Gesellschaft sowie sich allmählich intensivierende Kontakte zwischen Schriftstellern wie Paul Valéry, Ernst Robert Curtius und Thomas Mann waren zwar vielversprechende Ansätze, konnten diese tiefen Zerklüftungen aber nicht überwinden. Die beiden Staaten blieben damit in einem zwar eng verflochtenen Verhältnis wechselseitiger Abhängigkeit, das aber gleichwohl weitestgehend von Sprach- und Verständnislosigkeit gekennzeichnet blieb. Der Vorstoß von Briand 1929 einen Plan für die »Vereinigten Staaten von Europa« zu entwerfen, hatte bereits Ähnlichkeiten mit der späteren Europäischen Union. Er war allerdings seiner Zeit noch zu weit voraus, um in der französischen oder in der deutschen Politik nachhaltige Wirkung zu entfalten.<sup>163</sup>



In allen vier Fällen können wir einen Ausfall kommunikativer Vernetzung und der Entstehung einer Ordnung der organisierten Verantwortungslösung zwischen Zentrum und Peripherie beobachten. In allen vier Fällen können wir weiterhin beobachten, dass der unausgefüllte Raum der Vermittlung zwischen Peripherie und Zentrum in der Krise von neuen Akteuren ausgefüllt wurde. Die römischen Feldherren nahmen sich der brachliegenden Anliegen der verarmten Bauernsoldaten an und boten ihnen im Austausch zu Loyalität eine neue ökonomische Perspektive an. Die enge Anbindung der römischen Soldaten an ihre Feldherren und der hieraus resultierende Konflikt mit ihrer Loyalität zur Republik wurde deutlich, als der Senat seinem Feldherren Sulla 88 v. Chr. das Kommando entziehen und ihn nach Rom zurückbeordern wollte. Als den Soldaten bewusst wurde, dass dieser Befehl dazu führen würde, dass der bereits geplante neue Feldzug abgeblasen werden und sie auf die erwartete Kriegsbeute verzichten müssen, marschierten sie kurzerhand auf Rom, um den Senat zur Rücknahme der Absetzung Sullas zu zwingen. Mit der Eroberung Roms war ein doppelter Tabubruch verbunden. Es war nicht nur das erste Mal überhaupt, dass römische Truppen gegen Rom Krieg führten. Mindestens genauso gravierend waren die innenpolitischen Folgen des Sieges von Sulla. Nach der Eroberung Roms ließ er seine innenpolitischen Gegner zu Staatsfeinden erklären und zur Fahndung und Hinrichtung ausrufen. Sulla setzte hiermit ein Beispiel, das schnell Schule machen und die Republik weiter ihrem Untergang entgegentreiben sollte.

Auch in den anderen drei Fällen entstanden schnell neue Intermediäre zwischen Zentrum und Peripherie. Die protestantischen Prediger füllten den leer gewordenen Raum mit einer neuen Ideologie und Praxis, die ohne den delegitimierten Papst, seine Bischöfe und Pfarrer vor Ort auskam. Die Nationalversammlung gab den Bauern und Bürgern eine politische Stimme. Und die Nationalsozialisten lassen sich auch als Organ der Millionen Menschen in Deutschland verstehen, die von der internationalen Herrschaftsordnung zu enttäuscht waren, als dass sie noch Bedenken hatten, gegen ihre grundlegenden Normen zu verstoßen. Erst die neue Ordnung von Bretton Woods sollte demokratiekompatible Institutionen schaffen, die eine Brücke zwischen der internationalen Politik und den sozialen Anliegen der Menschen schlugen.

Die generelle Botschaft ist hier, dass stark ausgebildete intermediäre Kommunikationsstrukturen von zentraler Bedeutung für die Stabilität einer Herrschaftsordnung sind. Sie werden in gut funktionierenden

Ordnungen von systemtragenden Kräften im Einklang mit den Grundprinzipien einer Herrschaftsordnung bespielt. Wenn intermediäre Strukturen hingegen brachliegen oder unterbrochen werden, dann verschwinden hierdurch nicht auch die unterliegenden Regelungsanliegen gesellschaftlicher Akteure. Ganz im Gegenteil, wenn bestehende Strukturen nicht funktionieren, dann suchen sich die Kommunikationen neue intermediäre Akteure mittels derer der Steuerungsbedarf kommuniziert wird. Das Auftreten von neuen Akteuren, die die entstandene Lücke zu füllen in der Lage sind, wird dann wahrscheinlich. Es ist ebenfalls wahrscheinlich, dass diese neuen Akteure sich nicht auf die etablierten und dysfunktionalen Strukturen verlassen, sondern nach neuen und im Zweifelsfall außerinstitutionellen und unkonventionellen Verfahren suchen. In diesem Prozess werden alte Institutionen in Frage gestellt, neue Routinen gesucht und existierende Herrschaftsordnungen gezielt unterminiert.

Deutlich wird hier ebenfalls, dass alte Ordnungen nicht bereits dann verfallen, wenn sie dysfunktional geworden sind. Revolutionen werden selten ausschließlich von unten und gegen den Widerstand einer festgefügtten politischen Elite durchgeführt.<sup>164</sup> Ordnungen geraten vielmehr erst dann ins Rutschen, wenn sich in der herrschenden politischen Elite selbst Zweifel ausbreiten und wenn sich signifikante Teile von ihr ab- und den Unzufriedenen zuwenden. Teile der politischen Elite werden so zu neuen intermediären Akteuren, in dem sie Unzufriedenheiten aufgreifen und als Forderung an das Zentrum adressieren. Erst aus der Verbindung zwischen sozial Deprivierten und Menschen mit Zugang zu materiellen und intellektuellen Ressourcen entsteht dann die nötige Mischung, die dysfunktionalen Regimen den letzten Stoß gibt.<sup>165</sup> Politische Systeme sind daher auch erst dann vom Verfall bedroht, wenn ihre Legimitationsmuster unglaubwürdig werden. Immer wieder haben in der Vergangenheit Ordnungen trotz manifester sozialer Ungerechtigkeiten eine erstaunliche politische Stabilität aufgewiesen. In Osteuropa haben die Bauern die faktische Wiedereinführung der Leibeigenschaft in der frühen Neuzeit hingenommen, in Russland hat es vor der Revolution von 1917 kaum größere Aufstände gegeben und in den USA hat die massive soziale Ungleichheit mit Ausnahme einiger begrenzter Unruhen Anfang des 20. Jahrhunderts noch überhaupt nie zu größeren Aufständen geführt. Materielle Faktoren sind zwar wichtig, sind aber eben auch nicht die einzigen relevanten Einflussgrößen für die Frage der Stabilität einer jeweiligen Herrschaftsordnung. Ein wesentlicher Grund

für das sehr unterschiedliche Ausmaß, zu dem soziale Asymmetrien Anlass zu politischen Unruhen geben, findet sich in makrogesellschaftlichen Überzeugungen über legitime Zustände. Schon Hegel wusste, dass sich die Vernunft nur schrittweise in der Weltgeschichte realisiert und dass »der Fortschritt im Bewusstsein der Freiheit« nur mühsam und außerordentlich ungleichmäßig in die Welt kommt. In den USA, um das eben genannte Beispiel wieder aufzugreifen, herrscht nach wie vor eine Ideologie der individuellen Verantwortung für die eigenen Lebensgeschicke vor, die im scharfen Widerspruch zu allen klassenkämpferischen Parolen steht. Trotz aller sozialen Ungleichheiten gab und gibt es weder eine politisch relevante sozialistische Partei noch eine Debatte über die Einführung einer Vermögenssteuer oder gar mehr als randständige Forderungen nach dem Aufbau sozialstaatlicher Umverteilungsmechanismen im europäischen Sinn. Amerika denkt schlicht anders. Zum Kampf zwischen widerstreitenden sozialen Interessen um die Hegemonie in der Gesellschaft kommt es daher gewöhnlich erst dann, wenn die überkommene Art des Denkens und Handelns und die mit ihr verbundene Herrschaftsform auf eine neue Weltanschauung, mit neuen gesellschaftlichen Zielen, individuellen Lebenserwartungen, Wertvorstellungen und Verhaltensformen stößt. Soziale Ungleichheit wird erst dann als Ungerechtigkeit wahrgenommen, wenn sie sich auf eine Weltanschauung stützen kann, die das Denken in den Kategorien der materiellen Gleichheit zum zentralen Wert erhebt.<sup>166</sup> Politische Kulturen sind daher eine wichtige Größe zum Verständnis politischer Prozesse. Sie lassen sich als – oftmals unbewusste – makrogesellschaftliche Prägungen individueller normativer Dispositionen verstehen und haben einen wesentlichen Einfluss auf alle kognitiven, emotionalen und beurteilenden Einstellungen bezüglich politischer Fragestellungen.<sup>167</sup>

#### 4.3.5 Interregnum: Aus Gegnern werden Feinde

Alle vier Fällen zeigen deutlich, dass pathologisches Lernen und verfallende Ordnungen mit tiefen Konflikten und Kämpfen um eine neue Herrschaftsordnung einher gehen. Alte Ordnungen gehen nicht sang- und klanglos unter, sondern werden von ihren Eliten verteidigt. Die Optimaten wehrten sich bis zum Ende der römischen Republik gegen die Popularen. Die Ermordung Cäsars war hier nur ein herausragendes Ereignis in einer langen Kette blutiger Kämpfe um die Macht im Reich. Genauso wehrten sich Papst und Kaiser mit allen verfügbaren Mitteln

gegen den Protestantismus. Die Religionskriege des 16. und 17. Jahrhunderts sind hierfür blutige Belege. Der französische König scheute in seinem Kampf um die Macht nicht davor zurück, ausländische Truppen ins Land zu holen und hatte keine Skrupel, seine Soldaten auf die Bürger von Paris schießen zu lassen. Die neue internationale Ordnung des gezähmten Liberalismus brauchte erst den Lernprozess der Weltwirtschaftskrise sowie die Neutralisierung der nationalistischen Regierungen in Deutschland, Italien und Japan im Zweiten Weltkrieg, um durchgesetzt werden zu können. Alle vier Fälle beschreiben damit einen Prozess, in dem aus einer ursprünglichen Kritik an einer Politik (soziale Krise) eine Kritik an den Institutionen (institutionelle Krise) und dann eine grundlegende Kritik an der normativen Grundlage einer Herrschaftsordnung (Legitimationskrise) wurde. Spätestens ab diesem Zeitpunkt fangen Ordnungen an, das von Gramsci so genannte »Interregnum« zu betreten, eine Phase, in der eine alte Herrschaftsordnung an Verbindlichkeit verliert und eine neue Herrschaftsordnung (noch) nicht genügend Halt und Unterstützung gefunden hat, um die alte abzulösen. Der römische Bürgerkrieg des letzten Jahrhunderts vor unserer Zeitrechnung, die großen europäischen Religionskriege im 16. und 17. Jahrhundert, die Französische Revolution und der Zweite Weltkrieg beschreiben Zeiten, in denen aus Kommunikationen Lärm und letztlich Gewalt wurde. Die beiden Lager standen sich jetzt offen im Modus der Konfrontation und des Kampfes um die Neugestaltung einer Herrschaftsordnung gegenüber. In derartigen Zeiten, so Slavoj Žižek, entstehen politische Monster.<sup>168</sup> Sulla, Thomas Müntzer, Robespierre und Hitler haben bei allen großen Unterschieden im Einzelnen hier auch eine übergreifende Gemeinsamkeit: Sie sind zentrale Akteure in einer Zeit, in der eine alte Herrschaftsordnung an der Herausforderung der Befriedung eines sozialen Konfliktes gescheitert ist und sich jetzt in der Konkurrenz mit einem neu entstehenden politischen Willen behaupten muss. In derartigen historischen Situationen verlieren alte Werte ihre ordnende Kraft und werden beiseitegeschoben, ohne dass bereits eine neue ordnende Werteordnung etabliert wäre. Konflikte werden extremer und ihre wesentlichen Akteure kennen keine Rücksichtnahme mehr auf Normen, die der vergehenden Zeit angehören. Sulla belagerte und eroberte Rom, und führte die Praxis der massenweisen Ermordung seiner populistischen politischen Gegner ein. Bis dato war der Feind immer nicht-römisch gewesen. Römer waren zwar Gegner, aber eben nicht Feinde. Im Interregnum gilt diese Unterscheidung nicht mehr.

Thomas Müntzer führte die Konfrontation mit den Mächten der alten Herrschaftsordnung mit Waffengewalt und konnte in ihnen nur noch Feinde erkennen, denen gegenüber es keine Rücksichtnahme geben könne. Die zunehmend sozialrevolutionär geprägte Agenda Müntzers beinhaltete unter anderem die Aufhebung aller Privilegien des Adels und die Auflösung aller Klöster. Sie zielte nicht mehr auf die Reform, sondern auf die Revolution und die Schaffung einer neuen Herrschaftsordnung. Das gleiche gilt für die Jakobiner um Robespierre. Robespierre hatte bis 1791 noch monarchistische Positionen vertreten und wurde erst aufgrund der Flucht des Königs und der vermuteten konterrevolutionären Motivationen zu einem Verfechter seiner Hinrichtung.

In allen vier Fällen kommt es zu einer massiven Verschärfung der politischen Situation und einer fundamentalen Neubewertung des politischen Gegners. Die Institutionen des jeweiligen Zentrums der vier Ordnungen (also Senat, Papst, König und die Siegermächte) werden in dieser Phase zunehmend von Akteuren der Peripherie umgangen und als inkompetente politische Orte behandelt. Die Suche nach Problemlösungen verlagert sich in einen außerinstitutionellen Raum, in dem fundamental antagonistische Formen der Politik Anwendung finden. Die Frustration über die Blockade des Senates führte in der späten römischen Republik dazu, dass aus der Suche nach Verständigung die offene Konfrontation wurde. Politik begann sich in außerinstitutionellen Bahnen neu zu formieren. Der Volkstribun Tiberius Gracchus präsentierte im Jahr 131 v. Chr. der Volksversammlung unter Umgehung des Senates ein umfassendes Gesetz zur Reform der Landvergabe vor, demzufolge Großgrundbesitz an besitzlose Bürger verteilt werden sollte. Auch die nächsten Schritte bedeuteten nichts weniger als eine Kriegserklärung an die bestehende politische und ökonomische Ordnung. Auf die Weigerung des zweiten Volkstribuns, dem Gesetz zuzustimmen, betrieb Gracchus – wiederum unter Umgehung der etablierten Verfahren – seine Absetzung durch die Volksversammlung. Jetzt ging es offen um die Machtfrage in der Republik. Als Gracchus sich dann auch noch im Widerspruch zur Verfassung erneut von der Volksversammlung zum Volkstribun wählen lassen wollte, eskalierte der Konflikt und führte zu blutigen Unruhen. Auch der zweite Versuch, zehn Jahre später ein neues Ackergesetz gegen den Widerstand des Senates auf den Weg zu bringen, führte wieder zu blutigen Straßenschlachten, in denen sich die ganze Unversöhnlichkeit des Konfliktes zum Ausdruck brachte. Während die Optimaten die alte Zeit der senatorisch verwalteten Republik und des

oligarchischen Großgrundbesitzes mit allen Mitteln zu bewahren suchten, drängten die Popularen mit aller Macht auf einen Umsturz der Verhältnisse. Die Zeit der Verständigung und des Argumentes war vorbei und leitete eine neue Phase der Konfrontation ein.

Ganz ähnlich führte auch die fortgesetzte Abschottung der Kurie in Rom gegenüber ihren Kritikern nördlich der Alpen zu immer radikaleren Formen des Protestes und einem Übergang in den offenen Konflikt. Die Reaktion auf den wachsenden Unmut im Heiligen Römischen Reich und die vielen Kanzelprediger, die gegen die Praktiken der Päpste wetterten, war alles andere als reformorientiert. Schon kurz nachdem Luther seine Bibelauslegung publiziert hatte, kam es zu einer Reihe von schriftlichen Auseinandersetzungen mit dem reformfeindlichen Lager. Für Luther ging es jetzt buchstäblich um alles. Er schrieb, in den Worten von Kaufmann »um sein Leben«<sup>169</sup> und verfasste innerhalb von vierundzwanzig Monaten die Grundlagen einer fundamentalen Kritik am Katholizismus sowie die Begründung einer alternativen christlichen Lehre. Im Ergebnis spitzte sich die Luther'sche Position in dieser Zeit immer weiter zu und wurde unter dem Druck der eingeforderten Erläuterungen nach und nach zu einem fundamentalen Angriff auf grundlegende Positionen der katholischen Kirche. Der Ablasshandel, die Rolle des Papstes als Oberhaupt der christlichen Kirche, der gesamte kuriale institutionelle Unterbau, die Inquisition und die Kreuzzüge: nichts davon hielt der bibeltreuen Auslegung der christlichen Lehre durch Luther stand. Die Auseinandersetzung zwischen Luther und der katholischen Kirche wurde in ganz Europa mit Spannung verfolgt und führte zu einer intensiven Beschäftigung der Universitäten, Klöster und Kirchen mit den Thesen Luthers. Aus einem individuellen Kritiker klerikaler Praxis wurde so unter dem Druck einer reformresistenten Kirche eine breite glaubensrevolutionäre Bewegung, die die europäische Geschichte für die nächsten hundert Jahre maßgeblich prägen sollte. Die katholische Kirche hatte gegen Anfang des 16. Jahrhunderts ihre Hegemonie verspielt. Sie hatte sich als »taub gegenüber dem zunehmenden Unmut, blind gegenüber den aus ihm erwachsenden neuen Ideen, unzugänglich für Fragen und Einwände« erwiesen. Jeglicher Reform hatte sie sich verweigert und »mit einem fast stupiden zu nennenden Starrsinn an dem bestehenden, korrupten System«<sup>170</sup> festgehalten. Ihr Untergang als hegemoniale Herrschaftsordnung war damit vorbestimmt.

Der Tropfen, der das Fass zum Überlaufen brachte, wurde 1521 eingeschickt. In einem letzten verzweifelten Versuch, die Reformation auf-

zuhalten, wurde Luther durch die päpstliche Bannbulle *Decet Romanum Pontificem* exkommuniziert. Nur drei Monate später ließ der deutsche Kaiser Karl V. von den versammelten Fürsten und Ständen im Wormser Edikt die Lektüre und Verbreitung von Luthers Schriften verbieten. Über Martin Luther sowie seine Anhänger wurde die Reichsacht verhängt. Jeder, der ihrer habhaft werden konnte, war verpflichtet, sie an Rom auszuliefern. Zu diesem Zeitpunkt allerdings konnte sich der Kaiser schon nicht mehr auf die unbedingte Gefolgschaft seiner Landesfürsten und Stände verlassen. Für die Landesfürsten entstand mit der neuen Lehre vielmehr die einmalige Gelegenheit, sich selbst an die Spitze ihrer jeweiligen Landeskirche zu stellen und gleichzeitig jeden politischen Anspruch des Papstes zurückweisen zu können.<sup>171</sup> Für die Landesfürsten war der Lutheranismus daher das perfekte Geschenk. Die neue Religion verband Unabhängigkeit vom Papsttum mit einer sakralen Überhöhung des Fürsten als Oberhaupt der Landeskirche. In Zeiten zunehmender ökonomischer Bedrängnis der Landbevölkerung und einer um sich greifenden Bereitschaft der Untertanen, die bestehenden Verhältnisse in Frage zu stellen, war die Lehre Luthers ein wichtiges Instrument zur Stabilisierung der bestehenden weltlichen Verhältnisse. In den folgenden Jahren kam es zur Gründung von immer weiteren lutherischen Landeskirchen, die den jeweiligen Fürsten neben der weltlichen auch die höchste geistliche Gewalt in ihrem Territorium einräumten.

Die Zuspitzung des Konfliktes und die Verwandlung von Gegnern in Feinde lässt sich auch in der Französischen Revolution beobachten. Albert Soboul beschreibt in seiner Untersuchung der Sansculotten in den frühen Revolutionsjahren anschaulich, wie der Zorn über die Missstände selbst bei ganz normalen braven Bürgern zu der Bereitschaft führte, an Recht und Gesetz vorbei den Terror der Straße gegen die ehemaligen Herrscher anzuwenden.<sup>172</sup> Innerhalb kürzester Zeit griffen Tuschneider, Tischler und Bäcker zu den Waffen und stellten sich sogar freiwillig als Henker bereit, wenn sie die Gelegenheit hierzu erhielten. Es finden sich eine Vielzahl von Berichten über Handwerker und andere Kleinbürger, denen es »mit der Guillotine nicht schnell genug« ging, die in »Bächen von Blut waten« wollten und die jegliche Scheu davor verloren, Adelige schon wegen geringster Verstöße gegen die revolutionäre Ethik umzubringen.<sup>173</sup> Der Blutrausch der Jahre 1793 und 1794 war weniger der Angst vor einer Invasion aus dem Ausland oder einer adeligen Konterrevolution geschuldet; sehr viel mehr dürfte er die angestaute Wut gegenüber der über Jahre hinweg offen zur Schau gestellten Arroganz des

Adels zum Ausdruck gebracht haben. In den Jahren des Terrors genügte oft schon der Vorwurf, sich abfällig gegenüber Armen oder deren Kleidung geäußert zu haben, um als Konterrevolutionär auf der Guillotine zu enden. Auch die 1793 von den Jakobinern verabschiedete neue Verfassung atmete schon den Geist der Radikalisierung. Sie war wesentlich von den Ideen Rousseaus beeinflusst, hatte starke Elemente direkter Demokratie und führte das »allgemeine Glück« als Ziel staatlichen Handelns auf.

Das Gleiche gilt, wenn auch in sehr viel größerem Maßstab, für die Reaktion weiterer Teile der deutschen Gesellschaft auf die wahrgenommene unfaire Behandlung durch die Alliierten. Der offene Verstoß gegen normative Grundlagen der internationalen Herrschaftsordnung stieß ab Mitte der dreißiger Jahre in Deutschland auf keinen Widerstand mehr, sondern wurde offen begrüßt. Der Austritt Deutschlands aus dem Völkerbund, die Eingliederung Österreichs, der erzwungene Anschluss des Sudetenlands, die Abspaltung der Slowakei und die Besetzung als Protektorat Böhmen und Mähren sowie die erzwungene Abtretung des Memelland von Litauen wurden allesamt in Deutschland von der Öffentlichkeit begrüßt. Frankreich hatte inzwischen wieder den Status des Erbfeindes. Als das nationalsozialistische Regime Polen überfiel und damit den Zweiten Weltkrieg auslöste, fand sich in Deutschland kaum noch eine Stimme, die widersprochen hätte. Schon längst hatte in Deutschland ein Denken die Oberhand gewonnen, das die Schmitt'sche Unterscheidung zwischen Freund und Feind<sup>174</sup> umstandslos auf die internationale Politik übertrug. Internationale Politik war kein Ort der Verständigung mehr, sondern wurde zu einem heftig umkämpften Ort, an dem es nur noch Freunde und Feinde gab.

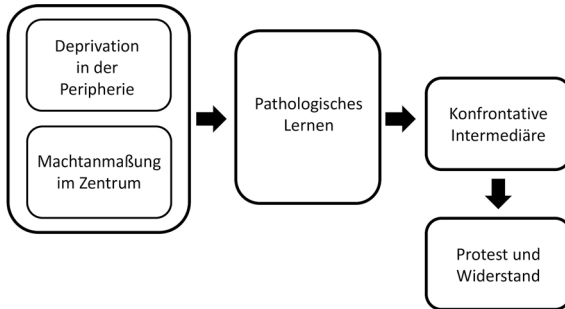
#### 4.4 Fünf Prozesse, ein Muster

Auf der Basis der beschriebenen historischen Prozesse der relativen Deprivation in der Peripherie, der Machtanmaßung und des pathologischen Lernens im Zentrum sowie der zunehmenden Konfliktbereitschaft intermediärer Akteure lässt sich das in Kap. 3.2 eingeführte idealtypische Stufenmodell pathologischen Lernens empirisch kontextualisieren. Wir können pathologisches Lernen jetzt in einen Kontext begünstigender Faktoren und beobachtbarer Konsequenzen integrie-



ren und damit ein empirisch fundiertes Modell des Verfalls einer Herrschaftsordnung skizzieren.

Abb. 5: Modell des Verfalls einer Herrschaftsordnung



Pathologisches Lernen entsteht in einem Kontext, der durch relative Deprivation in der Peripherie sowie Machtanmaßung im Zentrum gekennzeichnet ist. Übermäßige Machtkonzentrationen oder, genauer gesagt, die Annahme übermäßiger Macht seitens der Machthabenden, war in allen vier Fällen von zentraler Bedeutung für die mangelnde Responsivität und Missachtung sozialer Anliegen. Die Vertreibung der römischen Bauernsoldaten von ihren Feldern, die Verelendung der Bauern nördlich der Alpen, die Hungersnöte im absolutistischen Frankreich und die Verarmung weiter Teile der Gesellschaft im Deutschland der frühen Weimarer Republik stehen hierfür. In keinem der vier Fälle führte der offensichtliche soziale Konflikt zu frühzeitigen und nachdrücklichen Versuchen der Problemlösung seitens des politischen Zentrums. Es dauerte in Rom siebzig Jahre vom Ende des Zweiten Punischen Krieges bis zu den Debatten im Senat um neue Ackergesetze. Die Gravamina aus dem Deutschen Reich prallten genauso wie die Reformsynoden am Vatikan ab. Die Hungeraufstände im absolutistischen Frankreich führten zu keinen wirklichen Reformen und die Siegermächte des Ersten Weltkriegs reagierten erst Ende der zwanziger Jahre mit dem Young-Plan auf die offensichtliche Unmöglichkeit, in Deutschland gleichzeitig Reparationen zu zahlen und die Demokratie zu stabilisieren. In allen vier Fällen führte die Verweigerung des politischen Zentrums, die Kritik aus ihrer Peripherie ernst zu nehmen, zu einer Steigerung der Lautstärke der Kri-

tik und einem Wechsel in den Verhandlungsmodus. Die Popularen begannen sich zu einer politischen Kraft zu entwickeln, die die Herrschaft des Senates in der Republik in Frage stellte und den politischen Konflikt auf die Straße verlagerte. Nicht mehr das Argument, sondern die Drohung mit offener Missachtung der legitimen Autoritäten seitens der Peripherie wurden zur kommunikativen Norm. Die protestantischen Reformatoren verschärften genauso ihre Kritik in Reaktion auf die Weigerung des Vatikans, sich zu reformieren und die Androhungen der Exkommunikation. Manche gingen sogar so weit, in den Bauernkriegen den gewalttätigen Aufstand gegen die Autoritäten zu unterstützen. In Frankreich verweigerte sich der Adel in den Parlamenten neuen Steuern und der Mitarbeit an notwendigen Reformen, während der König dazu überging, qua persönlicher Anwesenheit die Geltung seiner Rechtsakte zu erzwingen. Im Deutschland der Zwischenkriegszeit wurde die Zustimmung der Bevölkerung zu den Parteien der SPD und des Zentrums immer geringer und die Bereitschaft zur radikalen Opposition zur bestehenden internationalen Herrschaftsordnung im Allgemeinen und zu den Reparationen im Besonderen immer größer.

Das politische Zentrum reagierte in allen vier Fällen mit der Entwicklung von Formen pathologischen Lernens. In der römischen Republik wurde das Patronagesystem zu einem Modus der Organisation von politischer Konfrontation. Das ehemals auf Ausgleich bedachte System des Gebens und Nehmens transformierte sich in eine Struktur der Gewalt. Die Einführung der Berufsmarine verstärkte diesen Prozess weiter, in dem sie die proletarisierten Römer noch enger an einzelne Patrone anband, die sich jetzt auch noch zunehmend als Gewaltunternehmer in eigener Sache verstanden. Der Vatikan brach die argumentative Kommunikation mit den Reformkräften ab und drohte allen protestantischen Priestern sowie Bischöfen, die ein weiteres Reformkonzil einberufen wollten, mit Exkommunikation. Der französische König entließ seinen Reformminister, holte ausländische Truppen ins Land und versuchte seine Legitimität mit einer Neubetonung traditioneller Riten zu aktualisieren. Und die Alliierten reagierten auf die sich verschärfende weltwirtschaftliche Situation mit einer *beggar-thy-neighbor* Politik, die durch die sich verschlechternden sozialen Verhältnisse Deutschland an den Rand der Diktatur trieb. Mit zunehmendem pathologischem Lernen des politischen Zentrums und immer neuen Maßnahmen der Abschottung vor Kritik, wurde in allen vier Fällen aus der Kritik an einzelnen Institutionen die Kritik am System als solchem. Nicht mehr der

Senat, sondern die Republik insgesamt war in den letzten Dekaden vor dem Beginn der römischen Kaiserzeit das Objekt der Kritik. Die Republik hatte sich als unfähig erwiesen, den Frieden im Staat zu bewahren. Ihre Verteidiger sahen sich jetzt mit zunehmenden Bestrebungen einzelner Gewaltunternehmer wie Sulla, Pompeius und Julius Cäsar konfrontiert, den Senat auf Kosten der Volksversammlung zu stärken oder die Diktatur an die Stelle der Republik zu stellen. Luther und seine Anhänger reagierten auf die Reformweigerung des Vatikans mit der Idee, dass die christliche Religion auch ohne den Papst und die Kurie auskommen könne und entwickelten sich von Reformatoren zu faktischen Revolutionären. Das französische Bürgertum entwickelte vor dem Hintergrund der mangelnden Responsivität des Königs eine immer grundsätzlichere Kritik am Absolutismus. Mit den Jakobinern setzte sich eine Fraktion durch, die die Monarchie nicht mehr reformieren, sondern insgesamt abschaffen und eine grundsätzliche Neuordnung der Macht im Staat realisieren wollte. Die Entwicklung im europäischen Staatensystem war nicht weniger dramatisch. Mit dem Wahlsieg der Nationalsozialisten kam eine offen revisionistische und faschistische Partei an die Macht, die alle Werte der bestehenden europäischen Herrschaftsordnung mit Füßen zu treten bereit war und die vor Krieg als Mittel der Politik nicht mehr zurückschreckte. In allen vier Fällen können wir damit einen Prozess pathologischen Lernens beobachten, innerhalb dessen ein politisches System mit hoher Machtkonzentration aufgrund eines sozialen Konfliktes in eine institutionelle Krise gerät, in der Politik aus dem Routine- allmählich in den Problemmodus und dann den Konfliktmodus übergeht und in dem die institutionelle Krise zu einer Legitimationskrise einer Herrschaftsordnung wird. Am Ende dieses Prozesses steht in allen vier Fällen eine Ordnung, die ihre Verbindlichkeit verloren hat und von den wesentlichen politischen Kräften zur Disposition gestellt wird. Es ist dieses Interregnum, vor dem Europa allen Grund hat, sich auch zukünftig zu fürchten.

Die Intensität pathologischen Lernens steht in allen vier Fällen in einem Zusammenhang zur Konzentration des politischen Willens im Zentrum. Die Spätphase des französischen Absolutismus zeichnet sich durch ein ausgeprägtes strukturelles pathologisches Lernen aus. Das Zentrum des politischen Systems war nicht nur blind gegenüber allen Informationen bezüglich einer grundsätzlich in Aufbruch befindlichen Gesellschaft und tiefer sozialer Verwerfungen, sondern auch unfähig diese Informationen dort, wo sie wahrgenommen wurden, konstruktiv

zu verarbeiten. Im Zentrum eintreffende Informationen etwa über die Weigerung der Parlamente, königliche Erlässe zu autorisieren oder über den wachsenden Unwillen des Bürgertums, die Verschwendung in Versailles zu tolerieren, konnten nicht mehr neu verarbeitet werden, da das System über keine Möglichkeit verfügte, sie konstruktiv zu verarbeiten. Es operierte im Rahmen eines politischen Betriebssystems, das seine wesentlichen Entscheider auf eine Rationalität festlegte, die grundsätzlich unvereinbar mit dem nötigen politischen Wandel war. Die alten Praktiken des sakralen Königtums, der verschwenderischen Hofhaltung in Versailles und der überholten Vorrechte des Adels wurden trotz und im Gegensatz zu einer inzwischen hochgradig mobilisierten Öffentlichkeit beibehalten. Während die französische Gesellschaft die Ideen Voltaires, Rousseaus und Montesquieus diskutierte, versuchte der König eine Herrschaftsordnung zu revitalisieren, der schon längst jedes gesellschaftliche Fundament und jede Legitimität fehlt. Der späte französische Absolutismus bringt damit einen deutlichen Fall strukturellen pathologischen Lernens zum Ausdruck. Die grundlegenden Legitimationsmuster, auf die sich das politische Zentrum stützte, waren inkompatibel mit den vorherrschenden gesellschaftlichen Ideen und Wertvorstellungen. Die Reformmaßnahmen von Ministern wie Turgot hatten keine Chance, realisiert zu werden, da sie in ihrer Konsequenz notwendig zu einer neuen Herrschaftsordnung führen würden. Der konzentrierte politische Wille des Systems konnte diese Reformen nicht zulassen, ohne sich letztlich selbst abzuschaffen.

Am anderen Ende des Spektrums steht hier das europäische Staatensystem. Seine polyarchische Autoritäts- und Sanktionsstruktur erklärt die weniger stark ausgeprägte Form pathologischen Lernens und die Nötigung, deutlicher auf kritische Rückmeldungen aus der Peripherie einzugehen. Bereits seit der Gründung des Völkerbundes gab es unter den europäischen Staaten intensive Debatten um seine Reform und sogar erste Vorschläge zur Entwicklung eines europäischen Einigungsprozesses. Vielen der beteiligten Akteure im politischen Zentrum war es bewusst, dass es für eine stabile europäische Staatenordnung einen neuen Zugriff brauchte, der den Nationalismus der Vergangenheit überwinden und eine neue Herrschaftsordnung der Kooperation begründen würde. Die Gründung der Deutsch-Französischen Gesellschaft, die sich intensivierenden Begegnungen zwischen Intellektuellen und Künstlern in Frankreich und Deutschland, die Ächtung des Krieges durch den Briand-Kellogg Pakt und die allmählichen Schritte hin zu

einer Lockerung der Reparationslasten bringen dieses Bewusstsein zum Ausdruck. Die zwanziger und dreißiger Jahre zeigen damit eine ganze Reihe von Ansätzen, die in der Perspektive zu einer Verständigung zwischen beiden Staaten hätten führen können. Unglücklicherweise waren diese Entwicklungen zu langsam, um mit der Zersetzung des demokratischen Bewusstseins in Deutschland Schritt halten zu können.

Es bedurfte erst der Schrecken des Zweiten Weltkrieges, um konstruktives Lernen und die Bereitschaft für die Begründung einer neuen internationalen Herrschaftsordnung zu schaffen. Die späteren Siegermächte beschlossen 1944 in Bretton Woods, die Gründung einer Reihe von internationalen Institutionen, die eine Wiederholung der wirtschaftlichen Katastrophen der dreißiger Jahre dadurch verhindern helfen sollten, dass die internationale und die innerstaatliche Politik enger aufeinander bezogen würden. Mit der Gründung des Internationalen Währungsfonds (IMF) wurde eine Institution eingerichtet, die künftig ihren Vertragsparteien günstige und langfristig laufende Kredite für den Fall gravierender Zahlungsbilanzdefizite zur Verfügung stellen würde. Staaten sollten nicht mehr genötigt werden, Importe zu verhindern, um ihre Zahlungsbilanz zu stabilisieren. Gleichzeitig wurde ein Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT) geschlossen, das seine Vertragsparteien auf eine Handelspolitik festlegte, die auf den Prinzipien der Nichtdiskriminierung und der Meistbegünstigung basierte. Vertragsparteien sollten sich untereinander alle Vorteile einräumen, die sie auch jeder anderen Vertragspartei einräumten und dabei keine Partei schlechter stellen als andere. Als dritte Institution wurde die Weltbank mit dem Ziel ins Leben gerufen, langfristige Investitionen in die Infrastruktur und die wirtschaftliche Entwicklung zu unterstützen.

Alle drei Institutionen zusammen sollten die Weltwirtschaft mit einem institutionellen Rahmen versehen, der einen »eingebetteten Liberalismus« beförderte.<sup>175</sup> Staaten sollten sich in einem koordinierten internationalen handels- und finanzpolitischen Rahmen langsam wieder für die Weltwirtschaft öffnen können, ohne dabei ihre innenpolitischen Prioritäten vergessen zu müssen. Die wesentliche Lehre, die die Staatengemeinschaft unter Führung der USA aus dem Zusammenbruch der Weltwirtschaft in den dreißiger Jahren gezogen hatte, lautete, dass die internationale Liberalisierung sensibel für soziale Anliegen realisiert werden müsste und dass Staaten hierbei koordiniert und miteinander, nicht gegeneinander, vorgehen sollten.

Auch die innerstaatlichen Wirtschafts- und Finanzpolitiken wurden entsprechend neu justiert. In den USA hatte bereits der New Deal seit Anfang der dreißiger Jahre eine sehr viel aktivere Rolle des Staates eingeleitet und erste Elemente einer föderalen Infrastruktur- und Sozialpolitik etabliert. In Großbritannien, Deutschland und Frankreich wurden in den fünfziger und sechziger Jahren umfangreiche Sozialprogramme etabliert und damit eine Ebene der sozialstaatlichen Absicherung der Gesellschaft vor künftigen wirtschaftlichen Abschwüngen eingezeichnet. An die Stelle einer angebotsorientierten Politik der Steuerung des Wirtschaftsprozesses und frei fluktuierender Preise für Produktionsfaktoren sowie dem Inkaufnehmen von zyklischen Auf- und Abschwüngen, sollte künftig eine Nachfragesteuerung treten, die in Phasen ökonomischen Abschwungs über erhöhte Staatsausgaben neues Geld in die Märkte brachte und die dieses in Phasen ökonomischen Aufschwungs wieder zur Bedienung ausgenommener Schulden zurückführte. Zur Koordinierung dieser neuen Wirtschafts- und Finanzpolitik wurde mit den G7 ein weiteres internationales Forum geschaffen, das Abschwünge in einem Land mit expansiven Maßnahmen in einem anderen Land kompensieren würde. Alle diese Maßnahmen zusammen brachten den großen Lernprozess zum Ausdruck, dass innerstaatliche und internationale Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik zusammen zu denken wären und dass es eines institutionellen Rahmens bedürfe, um die hierfür nötige Koordination zu realisieren.

Die fünfziger, sechziger und siebziger Jahre waren Zeiten, die heute in der Literatur oftmals als die »Goldene Zeit des Wohlfahrtsstaates« beschrieben werden.<sup>176</sup> In den allermeisten Staaten des Westens war die Arbeitslosigkeit niedrig, das Wirtschaftswachstum kontinuierlich positiv und die soziale Ungleichheit weiter rückläufig. Die Weltwirtschaft wuchs kontinuierlich und zwischen den Staaten der westlichen Welt gab es kaum größere Konflikte, die nicht im Rahmen der bestehenden Institutionen beigelegt werden konnten. Es ist natürlich richtig, dass die westliche Staatenwelt in dieser Zeit ebenfalls in Vietnam, Korea und Nicaragua Krieg führte. Genauso ist es zutreffend, dass die Schuldenquote in vielen unterentwickelten Staaten Afrikas und Lateinamerikas auf Rekordhöhen kletterte, dass die Fischfangflotten Europas die Gewässer vor der westafrikanischen Küste leerfischten und dass weder China noch die Sowjetunion und ihre Satellitenstaaten in die westliche Wohlstandswelt integriert waren. Davon allerdings bleibt es unbenommen richtig, dass die allgemeine Zufriedenheit in der westlichen Welt mit der etablierten

Herrschaftsordnung hoch war. Noch Anfang der neunziger Jahre konnte Francis Fukuyama vom »Ende der Geschichte« schreiben, ohne damit allzu viel Widerspruch zu ernten.

Die Stabilität der Nachkriegszeit stellte ebenfalls den Hintergrund dafür dar, dass Deutschland und Frankreich ihre tausendjährige Geschichte von Krieg und Feindschaft überwinden konnten und sich im Rahmen der europäischen Integration auf ein gemeinsames Projekt der engen Einbindung in einen gemeinsamen Rahmen europäischer Regelungen einließen. Ende der fünfziger Jahre erlitt dieses Projekt mit der Zurückweisung des Aufbaus einer gemeinsamen Armee durch die Assemblée nationale zwar nochmal einen Rückschlag, hat seitdem und bis in die neunziger Jahre allerdings eine Dynamik erlebt, die historisch einmalig ist.

Insgesamt ist die Neuaufstellung der internationalen Ordnung nach dem Zweiten Weltkrieg als eingebetteter Liberalismus damit ein Erfolgsprojekt konstruktiven Lernens. Diese im Vergleich zu 1918 so unterschiedliche Reaktion der Siegermächte hatte viel damit zu tun, dass die politische Macht im Zentrum des neu entstehenden internationalen Systems stark fragmentiert war. Im Gegensatz zu 1918 gab es 1945 keine große Koalition der Siegermächte, sondern eine scharfe Kluft zwischen Ost und West. Der beginnende Konflikt mit Russland erforderte einen zügigen Wiederaufbau Europas einschließlich Deutschlands, um übermäßige und zeitlich unbefristete finanzielle Belastungen für den amerikanischen Steuerzahler vermeiden und Europa dazu zu befähigen, sich selbst verteidigen zu können. Aus der Fragmentierung politischer Macht und der wahrgenommenen existenziellen Bedrohung entstand ein Kontext, der eine Wiederholung der Fehler der Vergangenheit verbot. Die ebenfalls im politischen Raum verfolgte Idee einer De-Industrialisierung Deutschlands und seiner langfristigen Unterentwicklung auf das Niveau eines Agrarstaates, etwa in Form einer Umsetzung des Morgenthau-Plans, war damit keine gangbare Option. Die fragmentierte Machtstruktur und der aufziehende Konflikt mit Russland dürften wesentliche Gründe für den konstruktiven Lernprozess nach 1945 gewesen sein.

Die beiden anderen Fälle pathologischen Lernens lassen sich irgendwo zwischen dem späten französischen Absolutismus und dem europäischen Staatensystem einordnen. Die römische Kurie am Anfang des 16. Jahrhunderts mit ihrer Kombination aus einer monarchischen Autoritäts- und einer polyarchischen Sanktionskompetenz ist zwar sicherlich

ein Beispiel für ein außerordentlich unresponsives Zentrum und legt in ihren Handlungen auf den ersten Blick eine Beschreibung als strukturell pathologischer Lerner nahe. Gleichzeitig fanden sich allerdings unter den katholischen Bischöfen und Kardinälen auch eine Reihe von Personen, die durchaus reformorientiert und den Ideen der Protestanten gegenüber aufgeschlossen waren. Die Konzilsbewegung hatte daher nicht nur Gegner, sondern auch eine Vielzahl von Anhängern im politischen Zentrum der Kirche, die eine Annäherung an den Protestantismus suchten. Das Trienter Konzil von 1545 – 1563 schaffte es unter ihrem Einfluss, die größten Missbräuche um den Ablasshandel und den Ämterkauf abzustellen sowie die Ausbildung der Seelsorger zu verbessern. Es ist vor diesem Hintergrund durchaus angemessen, von einem lediglich prozeduralen pathologischen Lernen der römischen Kurie zu sprechen und für die Zeit ab der Mitte des 16. Jahrhundert sogar erste Ansätze konstruktiven Lernens zu konstatieren.<sup>177</sup>

Auch die späte römische Republik mit ihrer Kombination aus einer polyarchischen Autoritäts- und einer monarchischen Sanktionskompetenz lässt sich irgendwo zwischen den beiden Extremen des Ancien Régime und der europäischen Staatenordnung einordnen. Ihr politisches Zentrum war zwar blind für die sozialen Verwerfungen in der Folge des Zweiten Punischen Krieges und nicht in der Lage, die Verfahren der Entscheidungsfindung so neu einzustellen, dass die Informationen konstruktiv verarbeitet werden konnten. Gleichzeitig aber waren populare Politiker wie Tiberius Gracchus und Marius Mitglieder des politischen Zentrums und brachten die Ambition zum Ausdruck, die Strukturen des politischen Zentrums so zu verändern, dass mit den sozialen Herausforderungen der Peripherie responsiver umgegangen werden konnten. Dass es hierzu nicht kam, sondern dass sich das politische Klima unter dem Eindruck der Konfrontation zwischen Popularen und Optimaten so weit verschlechterte, dass die Gewalt den Weg für konstruktive Reformen verschloss, ist die große Tragödie der späten römischen Republik. Die ergriffenen Maßnahmen der Einführung einer Berufarmee und der von Gracchus betriebenen Stärkung der Volksversammlung gegenüber dem Senat führten so nicht zu einer Stabilisierung der Republik, sondern trugen letztlich wesentlich zu ihrem Untergang bei. Das allerdings steht einer Beschreibung pathologischen Lernens als eher prozedural denn strukturell nicht im Weg. Das römische politische System wäre grundsätzlich durchaus in der Lage gewesen, eine Verschiebung des Ortes politischer Willensbildung hin zu



einer Neubalancierung des Verhältnisses zwischen Volksversammlung und Senat zu erlauben. Ähnlich wie im Fall des Vatikans waren die Kräfte konstruktiven Lernen allerdings schlicht nicht stark genug, um sich in der politischen Auseinandersetzung gegen die konservativen Kräfte im Senat durchzusetzen.

Diese knappen Zusammenfassungen und Kategorisierungen komplexer historischer Prozesse sind naturgemäß recht holzschnittartig. Die vier Fälle weisen viele Spezifika auf, die in ihrer Rekonstruktion hier in einer Weise vernachlässigt wurden, die manchem Historiker hart aufstoßen mögen. Diese Vernachlässigung findet auf der theoretischen Ebene seine Rechtfertigung darin, dass es sich um ein bewusst schlanke Modell handelt, das über unterschiedlichste Ordnungen hinweg nach den internen Bedingungen pathologischen Lernens fragt. Dieses Ziel zu verfolgen, bedeutet gleichzeitig allerdings auch, von weniger Wichtigem zu abstrahieren und damit viele Einzelphänomene aus dem Blick zu verlieren, die ebenfalls interessant sein mögen, für die Theoriebildung aber eher nachgelagert sind. Das hier verfolgte Vorgehen ist dem Ziel der Sparsamkeit verpflichtet und geht dabei bewusst das Risiko ein, nicht jedes historische Detail zu berücksichtigen und manchmal auch mit einem etwas gröberen Pinsel zu zeichnen. Ob ein derartiges Vorgehen gerechtfertigt ist, entscheidet sich daran, ob es dem Ziel wissenschaftlichen Arbeitens, der Gewinnung neuer Erkenntnisse, zuträglich ist. Das entwickelte Modell behauptet, ein empirisch nicht irrelevantes Muster in der Dynamik pathologischen Lernens empirisch nachzeichnen und wesentliche Gründe für den Verfall einer Herrschaftsordnung benennen zu können. Es behauptet weiterhin, auf der Basis historischer Analysen relevante Aussagen zur Einordnung der Krise der EU und notwendiger Maßnahmen zu ihrer Überwindung anleiten zu können.

## 5. Pathologisches Lernen in der Europäischen Union

---

Die heutige EU weist eine erschreckende Vielzahl von Parallelen zu den vier hier diskutierten Fällen pathologischen Lernens auf. In allen der hier beschriebenen Fälle steht am Anfang eine Gesellschaft, die in Bewegung gerät und von sozialen Verwerfungen betroffen ist, die auf ein politisches Zentrum mit hoher Machtkonzentration und deutlichen Merkmalen pathologischen Lernens trifft. In der Auseinandersetzung zwischen Zentrum und Peripherie verlassen alle vier Systeme den Routinemodus und schalten in den Problem- und weiter in den Konfliktmodus. Die EU ist zwar sicherlich weit stärker demokratischen Standards verpflichtet als alle anderen der zuvor beschriebenen Ordnungen; sie baut auf einer verfassungsähnlichen Rechtsordnung auf, die politische und ökonomische Grundrechte garantiert. Diese Auszeichnung gibt ihr allerdings keine Gewähr, nicht gleichfalls an den Erwartungen ihrer Peripherie zu scheitern. Sie hat es trotz vielfacher Ankündigungen nicht geschafft, eine soziale Dimension in ihre Politiken einzuziehen, sondern ist immer noch von einem konstitutionellen Bias gekennzeichnet, der die Dominanz der negativen Integration festschreibt. Ihre Herrschaftsordnung ist von dysfunktionalen Verhandlungssystemen, mangelhafter Parlamentarisierung und einseitig zugunsten organisationsstarker Interessen ausgerichteten intermediären Strukturen gekennzeichnet. Ihre institutionellen Innovationen der letzten zwanzig Jahre verfestigen diese Dysfunktionalitäten und organisieren die Abschottung des Zentrums von der Peripherie, anstelle die Kluft zwischen Zentrum und Peripherie zu überwinden. Es kann vor diesem Hintergrund nicht überraschen, dass auch die politische Opposition zunehmend konfrontativ auftritt und den politischen Kampf gegen die europäische Integration zum zentralen Thema gemacht hat.

## 5.1 Machtanmaßung in der EU

Ein wesentlicher Grund für diese Zuspitzung des politischen Klimas findet sich in den institutionellen Strukturen der EU. Die EU ist nicht als responsives System der effizienten Verarbeitung von kommunikativen Rückkopplungen, sondern als System der Verhinderung von Responsivität und der Einhegung von staatlichen Interessen aufgebaut. Dieser ursprüngliche Defekt resultiert aus dem von Anbeginn verfolgten Ziel, die Handlungsspielräume demokratischer Entscheidungsfindung systematisch zu verengen. Als die Mitgliedstaaten in den fünfziger Jahren des letzten Jahrhunderts die Römischen Verträge abschlossen, lag ihnen nichts ferner als eine neue Herrschaftsordnung zu schaffen, die an die Stelle der alten mitgliedstaatlichen Ordnungen treten würde. Es ging den maßgeblich die Verhandlungen führenden Deutschen und Franzosen vielmehr darum, Zugang zum Markt des jeweils anderen zu erhalten und Gewährleistungen dafür einzuziehen, dass dieser Zugang nicht durch einseitige Maßnahmen seitens einer der Regierungen beschränkt werden würde.<sup>178</sup> Das europäische Vertragsrecht und die starke Rolle der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshof finden hier ihren Ursprung. Der Vorläufer der Europäischen Kommission, die Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), war bereits als eine supranationale Institution konzipiert, in der Technokraten und nicht gewählte Politiker die Ziele der Politik bestimmen sollten. Die Politiksepsis Europas fand später in der Wettbewerbspolitik und dem Bemühen, Unternehmenssubventionierungen zu verhindern sowie in der marktschaffenden Politik mit dem Diskriminierungsverbot ihre Fortsetzung. Jede einzelne dieser Politiken war für sich durchaus sinnvoll und hat wesentlich dazu beigetragen, dass das Integrationsprojekt trotz aller Schwierigkeiten eine so großartige Erfolgsgeschichte geworden ist. Der Erfolg war allerdings teuer erkaufte. Er kam um den Preis einer Beschränkung demokratischer Handlungsfreiheit zu Gunsten gouvernementaler Beschlussfassung und supranationaler Rechtsdisziplin. Die vier Grundfreiheiten des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs sowie der Personenfreizügigkeit wurden zum Dogma der neu gegründeten Gemeinschaft. Europa muss als aus dem Versuch geboren verstanden werden, demokratische Handlungsfreiheit einzudämmen und ein Regelsystem zu etablieren, das der sozialstaatlichen Politik ein enges Korsett von Rechtspflichten anlegt. Europäisches Recht restrin-

giert, verringert und beschränkt mitgliedstaatliche soziale Maßnahmen und ermöglicht europäische Umverteilungsmaßnahmen nur dort, wo sich alle hinter einem Maßnahmenkatalog versammeln können. Nicht positive, sondern negative Freiheit, ist das Betriebssystem Europas. Für die republikanische Idee von Politik als einer öffentlichen und auf die positive Gestaltung allgemeiner Anliegen ausgerichteten Angelegenheit war in den Verträgen entsprechend kein Platz. Weder die Idee der Menschenrechte noch das Prinzip der Gewaltenteilung oder des Parlamentarismus hinterließen in der frühen Geschichte der EU mehr als kosmetische Spuren in den Verträgen.

Diese Tradition des europäischen Rechts zieht sich quer durch den Integrationsprozess und bringt sich noch heute in seinem überbordenden Legalismus und den nur mangelhaft funktionsfähigen politischen Strukturen zum Ausdruck. Das Recht und die Politik verschränken und bestärken sich nicht wechselseitig, sondern stehen sich antagonistisch gegenüber. Nicht das Europäische Parlament schafft die Grundlagen der europäischen Rechtsordnung, sondern die intergouvernementale Verhandlung über neue Verträge. Der Europäische Gerichtshof hat zudem auf die Weiterentwicklung der europäischen Rechtsordnung zu einem Ausmaß Einfluss genommen, wie es in kaum einem Nationalstaat denkbar wäre, ohne dass man von einem »gouvernement des juges« oder sogar einem richterlichen Verfassungstreich sprechen würde.<sup>179</sup> Keines der heute grundlegenden Prinzipien des Europarechts wie der Suprematieanspruch, das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung oder die individuelle Einklagbarkeit von internationalem Vertragsrecht wurden von den nationalen Parlamenten beraten und beschlossen.

Die aus dem internationalen Recht stammende Konstruktion der EU zielt daher auch nicht auf die Übergabe einer per Verfassungsakt begründeten Herrschaftsordnung an die demokratische Willensbildung ab, sondern reserviert den zentralen politischen Ort für die gouvernementalen Vertragsparteien. Die EU ist nicht als demokratische Ordnung aufgestellt, die »mit, für und durch« das Volk regiert, sondern als eine intergouvernementale Konstruktion, die mit, durch und für die Regierungen der Mitgliedstaaten sowie die von diesen etablierten bürokratischen Institutionen operiert.<sup>180</sup> Dieses europäische Verständnis einer Rechtsentwicklung, die sich weitestgehend entkoppelt von parlamentarischer Initiative vollzieht, steht in fundamentalem Widerspruch zu der demokratischen Idee eines Verhältnisses von Recht und Politik als sich wechselseitig stützend. Dieser demokratiekonstitutiven Idee

zufolge sind Recht und Politik untrennbar miteinander verkoppelt und über die Anbindung an die Menschenrechte und die Anforderung öffentlicher Begründung an die Gesellschaft und ihre Werte angebunden. In Europa ist das offensichtlich anders. Das Recht versteht sich in Europa nicht als Partner der Politik, sondern als sein Gegner. Es wirkt als »Maske und Schild«, hinter der die Politik sich verbergen kann.<sup>181</sup> Europäische Rechtsnormen bringen nicht den gesellschaftlichen Willen zum Ausdruck, sondern lenken ihn in die Bahnen der europäischen Staatsräson. Die europäischen Verträge beschränken sich dabei nicht auf die Benennung anzuwendender Verfahren, sondern greifen in einer Tiefe in die Bestimmung der Inhalte von Politik ein, wie sie sich in keiner anderen demokratischen Verfassung finden lassen.<sup>182</sup> Der Stabilitätspakt, die Maastricht-Kriterien und der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) sind nur die letzten und deutlichsten Ausdrucksformen dieser Logik. Alle diese Instrumente formulieren verbindliche supranationale Vorgaben für die nationale Politik und ordnen damit die parlamentarische Beschlussfassung der supranationalen Logik unter. Hier kommt eine zutiefst anti-parlamentarische Grundhaltung zum Ausdruck, die sich nicht mit der demokratischen Idee vereinbaren lässt. Es kann daher auch nicht erstaunen, dass Europa viele Menschen kalt lässt.<sup>183</sup>

Europa bringt mit der übermäßigen Festlegung politischer Prinzipien in seinen Verträgen eine Selbstbindung an einen liberalen Ökonomismus zum Ausdruck, der eine flexible Anpassung an veränderte politische Handlungsnotwendigkeiten verhindert. Hiermit aber übersieht Europa die grundlegende Einsicht, dass Institutionen niemals unabhängig von zeitlich kontingenten politischen Zielen und Ideen betrachtet werden dürfen. Institutionen befördern eine bestimmte Idee des anzustrebenden Guten und trachten danach, die hierfür relevanten Widerstände zu überwinden. Sie sind damit nicht als vorpolitische oder gar unpolitische technokratische Instrumente von Problemlösungen zu verstehen, sondern müssen als immer nur zeitlich gültiger Ausdruck eines politischen Gestaltungswillens verstanden werden. Über genau diese Einsicht in die Grenzen der eigenen Erkenntnis und die Richtigkeit der eigenen Überzeugungen verfügt Europa heute auch nicht viel mehr als dieses für frühere gescheiterte Ordnungen gilt. Die EU ist so gesehen und in den Worten von Karl Deutsch, eine erblindete Ordnung mit selbstangelegten Scheuklappen, deren kumulativer Verlust an Sensibilität sich hinter einer Fassade von nur scheinbar ständig reifer werdendem Verhalten verbirgt.<sup>184</sup>

Die hohe Machtkonzentration in der EU wird durch das unglückliche Verhältnis der Exekutive zum Parlamentarismus gefördert. Das Europäische Parlament war schon immer das Stiefkind des Integrationsprozesses und verfügt noch heute über nur sehr beschränkte Kompetenzen. Voll mitentscheidungsfähig ist das Europäische Parlament nur in den eng begrenzten Bereichen, in denen die Mitgliedstaaten ihm die Kompetenzen hierzu eingeräumt haben. Das ist in der marktschaffenden Politik und in Teilbereichen der Justiz- und Innenpolitik der Fall. Selbst hier aber hat das Europäische Parlament kein Recht, eigene Gesetzesvorschläge einzubringen, sondern darf lediglich die Europäische Kommission dazu anregen, bestimmte Vorschläge zu machen. Ansonsten ist es darauf angewiesen, die Vorschläge der Europäischen Kommission abzuwarten und dann in einem mühseligen Verhandlungsprozess mit dem Rat seine Ideen einzubringen. In der europäischen Finanz- und Sozialpolitik ist es vollständig marginalisiert. Die Mitgliedstaaten sind autonom in der Festlegung ihrer nationalen Haushalte und werden hierbei nur von der Europäischen Kommission und dem Rat der Europäischen Union im Rahmen des sogenannten Europäischen Semesters überwacht. Die Rolle des Europäischen Parlamentes beschränkt sich darauf, den jährlichen Wachstumsbericht der Europäischen Kommission zu diskutieren. Sozial- und steuerpolitische Maßnahmen können ebenfalls nur von den Mitgliedstaaten vorgeschlagen werden, da die EU hier keinerlei Kompetenzen hat.

Soweit man in diesen Bereichen überhaupt von einer europäischen Legislative sprechen kann, wird sie vom Europäischen Rat wahrgenommen. Im Rahmen einstimmiger Beschlüsse können die Mitgliedstaaten neue Kompetenzen schaffen und diese entweder innerhalb oder außerhalb des Rechtsrahmens der EU installieren. Gerade letzteres haben die Mitgliedstaaten sowohl im Kontext der Finanzkrise als auch der Migrationskrise gemacht. Der EFSE, der ESM und alle weiteren finanzpolitischen Maßnahmen der Krisenpolitik wurden jenseits der Beteiligung des Europäischen Parlamentes im Rahmen von Treffen des Europäischen Rates oder des Rates beschlossen. Exekutive Selbstermächtigung trat hier an die Stelle parlamentarischer Behandlung.

Die Schwäche des Europäischen Parlamentes ließe sich vielleicht noch hinnehmen, wenn wenigstens der nationale Parlamentarismus intakt wäre. Nichts aber wäre optimistischer als diese Annahme. Die nationalen Parlamente sind zwar nach wie vor der wichtigste Ort der Konstituierung der demokratischen Souveräne Europas. Sie sind

gleichzeitig aber faktisch zu Zaungästen des Integrationsprozesses degradiert und funktional auf die Zustimmung zu den Entscheidungen Brüsseler Institutionen beschränkt.<sup>185</sup> Selbst der Bundestag als eines der europapolitisch stärksten Parlamente der EU ist völlig davon überfordert, den legislativen Prozess aktiv mitzugestalten. In Europa geht heute das Gespenst des Anti-Parlamentarismus um.<sup>186</sup>

Die Abschottung der EU vor kritischen politischen Interventionen durch das Europäische Parlament ist gefährlich. Es wird viel zu oft übersehen, dass es eine der wesentlichen Stärken der Demokratie ist, den Widerstand gegen einzelne Politiken und sogar auch gegen das System im Rahmen parlamentarischer und öffentlich-diskursiver Spielregeln klein arbeiten zu können. Opposition wird in der Demokratie nicht ausgegrenzt, sondern zum konstruktiven politischen Streit eingeladen. In Europa findet genau das nicht statt. Die EU kennt keine parteipolitisch zugespitzten Konflikte und entsprechend auch keinen Ort, an dem eine Opposition gegen eine Regierungspolitik agitieren könnte. Das Europäische Parlament kooperiert im Rahmen des sogenannten Trilog-Verfahrens mit der Europäischen Kommission und dem Rat in einem vertraulichen Ausschussverfahren bei der Ausarbeitung der europäischen Gesetzgebung. Hier werden parteiübergreifende Konsense formuliert und im Anschluss an die Beratungen der Öffentlichkeit mitgeteilt. Peter Mair hat dieses Problem völlig zutreffend formuliert: »Weil wir *in* der EU keinen politischen Konflikt antreffen, sind wir geradezu [...] gezwungen, Opposition *gegen* die EU zu organisieren – und so zu Europaskeptikern zu werden« (Hervorhebungen im Original).<sup>187</sup>

## 5.2 Pathologisches Lernen

Die hohe Machtkonzentration in den Händen der mitgliedstaatlichen Exekutiven und der von ihnen etablierten Bürokratien hat weitreichende Konsequenzen für die Entwicklung pathologischen Lernens in der EU gehabt. Viele der wichtigsten institutionellen Innovationen der letzten dreißig Jahre haben die Kompetenzen des Europäischen Parlamentes weiter ignoriert und Politiken etabliert, die von den Exekutiven dominiert sind. Die beiden wichtigsten Neuerungen des Maastrichter Vertrages Anfang der neunziger Jahre waren die Etablierung einer intergouvernemental verfassten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie einer Innen- und Justizpolitik. Die Ende der neunziger

Jahre eingeführte gemeinsame Währung wurde ebenfalls nicht parlamentarischer Kontrolle überantwortet, sondern mit der Europäischen Zentralbank in einer Behörde aufgehoben, die noch politikenthobener ist als dieses selbst die Bundesbank ist. Die Maastricht-Kriterien, die den makroökonomischen Rahmen für die Teilnehmerstaaten der Wirtschafts- und Währungsunion bestimmten, basierten ebenfalls auf der Idee der Möglichkeit einer von Experten bestimmbaren idealen Wirtschafts- und Finanzpolitik, die demokratischer Kontrolle und Gestaltung enthoben sein sollte. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde für die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik zwar mit der Offenen Methode der Koordination eine politische Kompetenz geschaffen, gleichzeitig aber in der wohl schwächsten denkbaren institutionellen Form aufgehoben. Mitgliedstaaten sollten hier regelmäßig über ihre jeweiligen Politiken berichten und voneinander »lernen«, welches die besten Praktiken sein. Es kann nicht wirklich erstaunen, dass hier so gut wie nichts Vorzeigbares rausgekommen ist.<sup>188</sup> Auch auf die finanziellen Krisen der 2000er Jahre reagierte die EU in einer alles andere als demokratischen Weise. Anstelle dessen wurde die »Unionsmethode« zur Regel für die Lösung größerer Herausforderungen gemacht. Enge Abstimmung zwischen den Regierungen und eine politische Ermächtigung der involvierten Ministerien traten an die Stelle einer ebenfalls möglich gewesenen demokratischen Beschlussfassung im Rahmen des Europäischen Parlamentes. Alle größeren Finanzpakete der EU zur Rettung der südeuropäischen Mitgliedstaaten in der Finanzkrise wurden im Rahmen dieser Methode beschlossen. Genauso wurden auch die wichtigsten Beschlüsse der EU zur Migrationskrise des Jahres 2015 im Rahmen der Unionsmethode getroffen. Interexekutive Selbstermächtigung trat hier faktisch an die Stelle eines demokratischen Projektes. In der Summe ist aus dem ursprünglichen eng umgrenzten Projekt zur Verhinderung eines zukünftigen Krieges zwischen Deutschland und Frankreich eine breit aufgestellte neue Herrschaftsordnung entstanden, in der die intergouvernementalen Verhandlungssysteme der Mitgliedstaaten zum zentralen Ort der europäischen Politikformulierung geworden sind.

Diese außerordentlich unglückliche Situation bringt die EU in eine grundlegende Legitimationskrise mit gravierenden Konsequenzen für ihren Zuspruch und die politische Unterstützung, die sie in den nationalen Öffentlichkeiten der Mitgliedstaaten erfährt. So wie keine Herrschaftsordnung ohne Anerkennung durch seine Regeladressaten auskommen kann, so sind auch alle politischen Systeme von einer »dif-



fusen Unterstützung« abhängig, die ihre Bürger ihnen unabhängig von einzelnen Politiken gewähren. Nur so überstehen politische Systeme konjunkturelle Phasen ökonomischer Depression oder anderer fehlgeschlagener Politiken, ohne dass das ganze politische System gleich ins Rutschen gerät. Die »strong bonds of loyalty to the objects of a system as ends in themselves«<sup>189</sup> sind es, die politische Systeme Krisen überstehen lassen. Eine wesentliche Quelle diffuser Unterstützung ist, was Easton »ideologische Legitimität« genannt hat, nämlich »whether the outputs of the system are perceived to be consistent and harmonious with the expectations roused by the ideological promises and commitments.«<sup>190</sup> Genau hier aber versagt die Europäische Union heute. Zwischen ihrem großen Versprechen auf Wohlstand für Alle auf der einen Seite und der von vielen Bürgern erfahrenen mangelnden Sensibilität für die sozialen Verwerfungen der Marktgesellschaft auf der anderen Seite klappt eine große Lücke. Der EU wird heute Bürgerferne, Technokratismus und Elitendenken vorgeworfen<sup>191</sup> und damit grundlegend in Abrede gestellt, ob sie überhaupt jemals das Versprechen von Wohlstand für alle einzulösen willens und in der Lage ist. Die Lücke zwischen Versprechen und Praxis scheint strukturell in die institutionelle Ordnung der EU eingebaut zu sein. Ihr wird von prominenter Stelle eine »konstitutionelle Asymmetrie zwischen marktschaffender Politik und soziale[r] Sicherheit und Gleichheit« attestiert, die kaum zu überwinden ist.<sup>192</sup>

Über viele dieser Defizite ließe sich vielleicht noch hinwegblicken, wenn das System wenigstens in der Lage wäre, nachgefragte und nötige Politiken zu liefern. Allerdings versagt die EU auch hier. Ein zentrales Problem der europäischen Verhandlungssysteme liegt in ihrem Zwang zum Konsens. Politik zwischen Regierungen vollzieht sich im Verhandlungsmodus. Verhandlungssysteme zeichnen sich im Gegensatz zu Mehrheitssystemen dadurch aus, dass die letztliche Einigung nicht davon bestimmt wird, was die meisten wollen, sondern nur das beinhalten kann, dem alle zustimmen. Es regiert daher nicht das Mehrheitsprinzip des Parlamentes, sondern das Verhinderungsprinzip der Einstimmigkeit oder zumindest der qualifizierten Mehrheit. Ganz konkret bedeutet das, dass die Einstimmigkeitserfordernis im Europäischen Rat eine gemeinsame Steuerpolitik, eine abgestimmte Migrationspolitik und eine wirkungsvolle Sozialpolitik auch dann blockiert, wenn eine Mehrheit der Mitgliedstaaten diese unterstützt. Die Verlagerung von Politik aus der parlamentarisch-mehrheitlichen Arena in die intergouvernementale Arena entzieht Europa damit Handlungsfähigkeit. Dringende

Politiken wie die Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung bleiben entweder liegen, weil einzelne Staaten wie Luxemburg und Österreich diese blockieren oder können nur als billige Kompromisse angenommen werden, die zwar niemandem weh tun, die aber auch nichts wirklich Positives bewirken.<sup>193</sup>

Auch das normale Gesetzgebungsverfahren der Union ist völlig unzureichend. Im Rat sind qualifizierte Mehrheitsverfahren zwar oftmals vorgesehen, werden aber nur mit großer Vorsicht angewandt, da die EU massive Schwierigkeiten hat, überstimmte Staaten zur späteren Rechtseinhaltung zu zwingen.<sup>194</sup> Kontroverse Themen sind aber das Kerngeschäft der Politik. Das Umgehen mit und die Bereitschaft zur Akzeptanz technologischer Risiken, die Kostenverteilung bei Anpassungsmaßnahmen im Kampf gegen die Klimaerwärmung und das Einstellen unserer Sozialsysteme auf die Überalterung der Gesellschaft haben alle eine Menge mit Verteilungskonflikten zu tun. Keiner dieser Konflikte lässt sich »pareto-optimal«, d.h. in einer Weise lösen, die keine Verlierer kennt. Technologische Risiken können mit stärkerer Betonung der Vorsorge und damit erhöhten Kosten für Investoren reduziert werden; die Klimaerwärmung kann dann zumindest verlangsamt werden, wenn der reiche Norden in nicht-fossile Energieträger investiert und dem nachholend entwickelnden Süden ausreichend ökonomische Anreize dafür zur Verfügung stellt, den gleichen Weg zu gehen. Und die Überalterung hat viel damit zu tun, dass Kinderbetreuungsangebote zu schlecht finanziert sind und der Staat sich scheut, die Kosten der Erziehung und Ausbildung der nächsten Generation fair auf die gesamte Gesellschaft zu verteilen.

Der Versuch der Überparteilichkeit und der Problemlösung ohne Verlierer wird hier zu einer sich selbst besiegenden Strategie. Wenn alle erfolgversprechenden Antworten voraussetzen, dass eine Partei (die Umweltverschmutzer, die Alten oder die Investoren) ein höheres Maß an Kosten aufgebürdet bekommen muss, damit eine andere Partei (die Bevölkerung, die Jungen etc.) entlastet werden kann und wenn gleichzeitig alle solchen »pareto-suboptimalen« Antworten an der Konsenserfordernis der Verhandlungssysteme scheitern, dann hat die Politik ein Problem. Problemlösende Politik ist häufig konfliktiv und nur selten umverteilungsneutral. In der Politik geht es im Kern um die Frage, wer was von wem bekommt. Politik, die nicht in der Lage ist, mit diesen Fragen umzugehen und konfliktive Wege zu gehen, gibt ihren

Gestaltungsspielraum und damit auch ihren demokratischen Anspruch auf, die Selbstregierung einer Gesellschaft zu befördern.

Europas Verhandlungssysteme scheitern an allen diesen Fragen. Nur selten lässt Europa sich auf offene Kampfabstimmungen ein. Selbst wenn der Vertrag Abstimmungen vorsieht, verhandeln die Mitgliedstaaten in den meisten Fällen so lange, bis sich eine für alle Seiten akzeptable Lösung finden lässt – auch wenn diese dann inhaltlich völlig verwässert ist. Der Kompromiss ist im Zweifelsfall wichtiger als die Lösung eines Problems. Was in Europa hingegen völlig fehlt ist eine Festlegung von sozialen Mindeststandards bei der sozialen Absicherung oder gar einem Mindestlohn und die Verhinderung eines steuerpolitischen »race to the bottom«. Die Verhandlungssysteme der EU versagen vor der Herausforderung der Formulierung einer einheitlichen Rüstungsexportpolitik oder gar einer übergreifenden Außen- und Sicherheitspolitik. Während manche Staaten gegen China ein Waffenembargo verhängen, exportieren andere munter drauflos. In der Innenpolitik der EU gibt es nach wie vor keine gemeinsame Asylpolitik und kein gemeinsames Auftreten der Mitgliedstaaten gegenüber der US-amerikanischen Datenspionage durch die NSA. In allen diesen Beispielen kommt die Unfähigkeit der EU zum Ausdruck, notwendige pareto-suboptimale Politiken zu beschließen und umzusetzen. Die Verlagerung von Politik aus dem Nationalstaat und in europäische Verhandlungssysteme führt daher nicht nur zu einer Entparlamentarisierung, sondern auch zu einer materiellen Entleerung demokratischer Politik.

Verhandlungssysteme sind ebenfalls außerordentlich schlecht darin, mehr als die Interessen repräsentierter Akteure zu befördern. Das klingt erst einmal unproblematisch, da alle Regierungen im Rat und dem Europäischen Rat vertreten sind. Es gibt allerdings einen wichtigen Unterschied zwischen dem Interesse aller Repräsentierten und dem Allgemeinwohl. Verhandlungssysteme sind im besten Fall gut darin, die Interessen Aller im Rahmen eines vernünftigen Kompromisses abzubilden bzw. Ergebnisse zu produzieren, die diese abbilden. Woran sie allerdings immer wieder versagen, ist die Beförderung des nicht repräsentierten Allgemeinwohls. Schon Rousseau hat völlig zu Recht auf den Unterschied hingewiesen. Das summierte Einzelinteresse (*volonté des tous*) ist nur manchmal, aber eben nicht immer, identisch mit dem Allgemeinwohl (*volonté générale*). Letzteres ist nur dann als Inhalt einer angenommenen Entscheidung zu erwarten, wenn die repräsentierten Interessen nicht nur ihre partikularen Anliegen verfolgen, sondern so han-

deln, als wären sie von dem berühmten Rawl'schen ›Schleier des Nichtwissens‹<sup>195</sup> bedeckt, also als wären sie im Ungewissen darüber, welche spezifischen Verteilungswirkungen eine angenommene Entscheidung für sie selbst hat. Genau das ist in europäischen Verhandlungssystemen aber niemals der Fall. Alle repräsentierten Parteien versuchen vielmehr für sich individuell das beste Ergebnis zu erzielen. Im Ergebnis entstehen hierbei die typisch europäischen Einigungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. In europäischen Verhandlungssystemen herrschen daher gleichzeitig die individuelle Rationalität und die kollektive Unvernunft.<sup>196</sup>

Es ist ein weiteres zentrales Problem von Verhandlungssystemen, dass sie es für den Außenstehenden außerordentlich schwer machen, Verantwortlichkeiten zuzuordnen. Wer ist für ein politisches Ergebnis verantwortlich, wenn alle zugestimmt haben? Wo alle zusammen verantwortlich sind, ist es auch wieder niemand. Europäische Rechtsakte kommen in einer für den Laien oftmals völlig undurchschaubaren Gemengelage aus Europäischer Kommission, Rat und Parlament zustande. Die umfassende Intransparenz des Prozesses führt wiederum dazu, dass kein einzelner Politiker und keine einzelne Institution für einen Rechtsakt verantwortlich ist oder auch nur als Verantwortlicher identifiziert werden könnte. Wer ist in Europa für die zunehmende soziale Spaltung verantwortlich? Auf wessen Konto geht es, dass die Idee des sozialen Europas in politische Vergessenheit geraten ist? Sie war mal ein zentrales Element des in der Mitte der achtziger Jahre vorgestellten Binnenmarktprogramms und ist heute doch zu einer bloßen rhetorischen Figur degeneriert. Anstelle dessen ist Europa heute mit einem gesamt europäischen Austeritätsregime versehen, für das kein einziges nationales Parlament votiert hat. Die Herrschaft der intergouvernementalen Verhandlungssysteme organisiert Verantwortungslosigkeit, wo eine klare Zuordnung von Verantwortung nötig wäre.<sup>197</sup>

Die EU hat heute ein strukturelles Problem der Politikformulierung. Ihre Vergangenheit des pathologischen Lernens hat ihre tiefsitzenden Defekte im Rahmen der Unionsmethode noch weiter verfestigt. Es geht hierbei nicht nur um einzelne Politiken, die nicht funktionieren, sondern um ein gesamtsystemisches Versagen. Die EU hat jenseits der Verwaltung des Binnenmarktes keinen funktionierenden Politikprozess, weil zentrale Kompetenzen in den Mitgliedstaaten verbleiben. In der Außen- und Sicherheitspolitik, der Finanzpolitik, der Sozialpolitik und der Migrationspolitik stolpert sie von einer Krise und von

einem intergouvernementalen Krisengipfel in den nächsten, ohne dass ihre Institutionen ermächtigt würden, über intermediäre Instanzen eine kontinuierliche Politikkommunikation mit der politischen Peripherie aufzubauen. Lösungen entstehen ad hoc und nicht aus einem europaweiten kontinuierlichen Kommunikationsprozess. Sie werden innerhalb des Zentrums zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten entwickelt und gegenüber der Peripherie bloß noch verkündet oder im besten Fall von symbolischen Formen der Bürgeranhörung wie etwa der »Bürgerkonferenz über die Zukunft Europas« begleitet. Faktisch stellt das Zentrum damit die Kommunikation mit der Peripherie weitgehend ein. Der Peripherie bleibt hier nicht viel mehr übrig, als über Demonstrationen, Bürgerinitiativen und zunehmend europakritische Parteien die Lautstärke ihrer Unmutsäußerungen kontinuierlich zu erhöhen.

### 5.3 Neue Intermediäre

Die Praxis der Vernachlässigung parlamentarischer Vermittlungsprozesse zwischen Zentrum und Peripherie hat tiefe Spuren in der politischen Organisation der europäischen Gesellschaften hinterlassen. Der europäische Integrationsprozess stellt heute keinen einigenden Bezugspunkt (fast) aller Parteien mehr dar, sondern treibt die europäischen Gesellschaften aus- und gegeneinander. Die wachsende Enttäuschung weiter Teile der europäischen Bürgerschaft mit der mangelnden Responsivität des europäischen politischen Systems hat sich zu einer fundamentalen Kritik am Integrationsprozess entwickelt. Schäfer und Zürn diagnostizieren eine »demokratische Regression«,<sup>198</sup> die sich aus einer Kombination von immer komplexer werdenden Strukturen des Mehrebenenregierens, dem gestiegenen Einfluss expertokratischer Gremien und der gestiegenen internationalen Verflechtung ergebe. Demokratie werde zunehmend als defizitär erfahren und Bürger:innen hätten wachsende Schwierigkeiten, das Versprechen und die Realität der Demokratie zusammen zu bekommen. Immer mehr Menschen wenden sich daher heute enttäuscht vom Integrationsprojekt ab und suchen ihre politische Zukunft wieder im Nationalstaat.

### 5.3.1 Der europäische Populismus

Diese Abwendung vom liberalen Projekt tritt heute oftmals in Gestalt eines rechten oder linken Populismus auf. Beiden gemeinsam ist ein Verständnis als der wahren Vertreter des Volkes, die der Elite die Stirn bieten. Etablierten Parteien, Politikern und Institutionen wird hingegen zumeist misstraut. Auch allen staatlichen Institutionen stehen populistische Parteien oftmals skeptisch gegenüber, da sie diese als Orte der Korrumpierung und der Entfernung vom wahren Willen des Volkes verstehen. Vielen populistischen Parteien fehlt es zudem an der Bereitschaft, rechtsstaatliche Verfahren als gleichrangig neben majoritären Verfahren stehen zu lassen. Hier gibt es keine »Gleichursprünglichkeit« der Grundrechte und des Mehrheitsverfahrens,<sup>199</sup> sondern eine eindeutige Überordnung der Mehrheit gegenüber dem Recht. Populistische Parteien sind insofern bewusst illiberal, als sie rechtsstaatliche Verfahren lediglich dort akzeptieren, wo sie als Instrument des Mehrheitswillens eingesetzt werden können. Als Begrenzung des mehrheitsdemokratischen Prozesses werden sie hingegen zumeist zurückgewiesen oder, wie in Polen und Ungarn, sogar bekämpft. Eine dritte Gemeinsamkeit der meisten Populismen ist die Betonung starker Staatlichkeit. Nur von einem starken Staat könne der notwendige Schutz gegenüber den anonymen Kräften des Weltmarktes und eines notwendigen Korrektivs gegen den Wertrelativismus der Kosmopoliten erwartet werden. Hooghe und Marks binden die Beschreibung des Populismus in das größere Konzept der Neuausrichtung des europäischen Parteiensystems in Folge des europäischen Integrationsprozesses ein. Der europäische Integrationsprozess habe zu tiefgreifenden distributiven Konsequenzen geführt und generell diejenigen bevorteilt, die über die notwendigen intellektuellen und ausbildungsspezifischen Merkmale verfügen, um die neuen Chancen wahrzunehmen. Im sogenannten »GAL-Lager« (steht für Grün, Alternativ, Liberal) versammelten sich heute die gutausgebildeten, mobilen, emphatischen, toleranten und weltoffenen Kosmopoliten während sich im populistischen »TAN-Lager« (steht für traditionell, autoritär und national) die schlechtausgebildeten, immobilen, unemphatischen, intoleranten und nationalistisch eingestellten Kommunitaristen und Nationalisten versammeln.<sup>200</sup> Die alte Differenz zwischen moderat rechts und links werde hier von einem neuen Radikalismus des politischen, ökonomischen und kulturellen Schließens offener Gesellschaften ergänzt.<sup>201</sup>

Der Begriff des Populismus ist in der Literatur inzwischen fest etabliert.<sup>202</sup> Er firmiert als eine Klammer für alle diejenigen, die vom politischen System und den Versprechungen der offenen Gesellschaft enttäuscht sind und sich in der Suche nach Alternativen Parteien auf dem rechten oder linken politischen Spektrum zuwenden.<sup>203</sup> Mudde beschreibt die Motivationslage des autoritären Populismus als eine Kombination aus »kognitive(r) Mobilisierung und wachsende(r) Ungleichheit« sowie einer Verengung des inhaltlichen Spektrums der Mainstream-Parteien.<sup>204</sup> Populisten gehe es nicht grundsätzlich um die Überwindung der Demokratie, sondern um die Neubegründung einer Demokratie, in der die majoritären und nationalen Elemente stärker und die rechtsstaatlichen Elemente schwächer ausgeprägt seien. Der Populismus ist so gesehen auch keine anti-demokratische, sondern bloß eine anti-liberale Form der Politik. Noch weiter zugespitzt findet sich dieses Populismusverständnis bei Chantal Mouffe und Ernesto Laclau, die den Populismus als Bezeichnung für einen im Kern legitimen Politikstil verwenden, der die Anliegen der Verlierer einer Gesellschaftsordnung in zugespitzt polarisierter Form adressiere.<sup>205</sup> Diese Zuspitzung wird als notwendiger Bestandteil systemkritischen Protestes unter den Bedingungen eines hegemonialen Liberalismus verstanden.<sup>206</sup> Massenbewegungen, so Ernesto Laclau, reagierten auf komplexe soziale und politische Situationen und müssten inhaltlich vereinfachend bleiben, um möglichst viele Menschen mitnehmen zu können.<sup>207</sup> Die im etablierten politischen Diskurs dominierende Verunglimpfung des Populismus ist Laclau zufolge unangemessen und als Produkt eines hegemonialen gesellschaftlichen Diskurses zu verstehen, der alles das abstößt, das ihm gefährlich werden könnte. Politische Massenbewegungen sind demzufolge notwendig emphatisch, laut und undiszipliniert. Etwas anderes von ihnen zu erwarten, ziele auf ihre Unterdrückung ab. Erst die relative Unbestimmtheit eines Projekts erlaubt es den »Vielen«, partizipative und demokratische Gestaltungsspielräume auszunutzen. Es gehe in der Gestaltung einer Massenbewegung daher darum, »verschiedene Interessen miteinander zu verbinden, indem man sich auf die Gegnerschaft zu einem gemeinsamen Feind konzentriert«.<sup>208</sup>

### 5.3.2 Populismus in den Mitgliedstaaten

Der Populismus tritt in Europa heute in vielen verschiedenen Spielarten auf. Je nach politisch-kulturellem Hintergrund und den jeweiligen nationalen Konfliktlagen findet er sich mal stärker auf der rechten und mal auf der linken Seite des politischen Spektrums. Er tritt zwar oftmals in fremden- und migrationsfeindlicher oder sogar offen rassistischer Färbung auf, doch verbirgt sich hinter dieser hässlichen Fassade in vielen Fällen auch ein starkes soziales Anliegen. In Skandinavien kennt der Populismus kein Bekenntnis zu marktradikalen oder auch nur marktliberalen Thesen. Er versteht die Wirtschaft vielmehr genauso wie die Gesellschaft als eine im Kern nationale Struktur.<sup>209</sup> Globalisierung und Europäisierung sind für den nordeuropäischen Rechtspopulismus keine Chance zur Erschließung neuer Absatzmärkte oder zur Maximierung individueller Freiheit, sondern stehen für Bedrohungen nationaler Identität. Der nordeuropäische Rechtspopulismus ist damit zuerst und unmittelbar eine offene Antithese zum liberalen Selbstverständnis Europas. Seine Unvereinbarkeit mit kosmopolitischen Menschenrechtsvorstellungen ergibt sich hier erst als Implikation. Ebenfalls wichtig für das Verständnis des breiten Zulaufs, den diese Parteien in Schweden, Finnland und Dänemark genießen, ist die Verlustangst gegenüber einer glorifizierten eigenen Vergangenheit und die Unsicherheit vor dem, was eine rasant voranschreitende Modernisierung bringen wird. Die alte Idee einer homogenen Volksgemeinschaft droht unter dem Einfluss des ökonomischen und kulturellen Liberalismus von der Realität zerrieben zu werden. Gerade die Mittelklasse Nordeuropas entwickelt hier eine wachsende Attitüde, misstrauisch nach »unten« zu schielen und aufstiegsorientierte Einwanderer als Konkurrenten zu betrachten. Der neue Rechtspopulismus adressiert diese Angst in Form eines Wohlfahrtsprotektionismus, der sowohl die Solidarität mit den Schwachen der Gesellschaft aufkündigt als auch alle Migranten aus der Gesellschaft auszugrenzen versucht.

Illiberale und europaskeptische Tendenzen sind ebenfalls in Osteuropa fest verankert.<sup>210</sup> In Polen versammeln sich zum polnischen Unabhängigkeitstag regelmäßig tausende Demonstranten in Warschau unter dem Motto »Polen den Polen«. Einer Umfrage des Warschauer CBOS-Instituts zufolge bezeichneten sich unlängst 33 Prozent aller unter 18- bis 24-Jährigen als rechts und zwölf Prozent stufen sich auf einer Skala sogar ganz am rechten Rand ein.<sup>211</sup> Die regierende Partei für »Recht



und Gerechtigkeit« (PiS) demontiert systematisch die Unabhängigkeit des polnischen Rechtssystems und etabliert eine immer engere politische Kontrolle über die Justiz. Nicht weniger deutlich sind die illiberalen Tendenzen in Ungarn. In einer berühmt gewordenen Rede erklärte Victor Orbán 2014, dass seine Regierung sich grundsätzlich von dem westlichen liberalen Modell abwende und den Aufbau einer illiberalen Demokratie beabsichtige. Es gehe darum, »jene Systeme zu verstehen, die nicht westlich, die nicht liberal, die keine liberalen Demokratien, die vielleicht sogar nicht einmal Demokratien sind, die aber dennoch Nationen erfolgreich machen.«<sup>212</sup> Als Rollenmodelle der staatlichen Entwicklung werden Singapur, China, Indien, Russland und die Türkei verstanden. Orbán ist hierbei völlig eindeutig, dass »der neue Staat [...] ein illiberaler Staat, kein liberaler Staat« sein wird. Mit »den liberalen Prinzipien und Methoden der Organisation einer Gesellschaft und überhaupt mit dem liberalen Verständnis von Gesellschaft müssen wir brechen.«<sup>213</sup> Die ungarische wie auch die polnische Politik weist gleichzeitig deutliche soziale Komponenten auf. In beiden Staaten gibt es umfangreiche Programme zur Förderung von Familien einschließlich Kindergeld, Förderprogrammen für den Hauserwerb und vergünstigten Krediten. Es wäre daher zu kurz gegriffen, die beiden Illiberalismen als bloße Autoritarismen zu bezeichnen. Sie bringen vielmehr ein Verständnis des politischen Prozesses zum Ausdruck, dass Demokratie als eine im Kern majoritäre und auf die Bedienung der Regelungsanliegen der eigenen Gesellschaft ausgerichtete Praxis versteht. Das Recht hat hierbei lediglich dienende, aber eben keine eigenständige Funktion.

Die soziale Dimension des europäischen Populismus ist ebenfalls in Südeuropa deutlich.<sup>214</sup> In Folge der Finanzkrise rutschte Spanien nach 2008 in eine tiefe ökonomische Krise, die zu hoher Arbeitslosigkeit und massiven sozialen Verwerfungen führte. Die sogenannten »Indignados« protestierten offen und lautstark gegen die grassierende Korruption und die sozialen Härten des ökonomischen Anpassungsprozesses. An die Stelle der in Spanien bisher vorherrschenden Kompromissbildung hinter verschlossenen Türen traten die Versammlungen auf öffentlichen Plätzen oder im Netz. Sternmärsche und lautstarke Proteste vor Wohnungen oder Arbeitsplätzen einzelner Politiker lösten institutionalisierte Demonstrationen ab und verfolgten das Ziel der bewussten Konfrontation. Im März 2014 wandelte sich die Bewegung der Indignados in die Partei Podemos. Die Ziele dieser neuen Partei sind alles andere als bescheiden. Es geht der neu gegründeten Partei nicht bloß

darum, eine linke Alternative zur Austeritätspolitik zu formulieren, sondern den Politikstil in Spanien insgesamt zu verändern. Podemos zielt nicht einfach auf die Gründung einer neuen Partei ab, sondern beabsichtigt, die gesellschaftliche Unzufriedenheit in eine alternative politische Hegemonie zu verwandeln. Es soll eine Mobilisierung in Gang gesetzt werden, die über eine klassische Reformpolitik hinausreichende Perspektiven auf die Neubestimmung des politischen Raums und die Transformation des institutionellen Rahmens eröffnet. An die Stelle der diskreditierten Parteiendemokratie soll eine parteiübergreifende Regierung gestellt werden, in der die Unterscheidung zwischen links und rechts keine wesentliche Rolle mehr spiele. Der Grund für die spanische Krise wird nicht in mangelnden Sparmaßnahmen, einer verfehlten Bankenpolitik oder zu geringen Investitionen in die Wettbewerbsfähigkeit der spanischen Industrie gesehen, sondern in dem Fehlverhalten der »Kaste«. Gemeint ist hiermit das sogenannte Berufspolitikertum, das eine eigene gesellschaftliche Gruppe mit eigenen Macht- und Bereicherungsstrategien darstelle. Diese scharfe Gegenüberstellung ist in Spanien – wie auch in vielen anderen europäischen Ländern – der Erfahrung geschuldet, dass sich die Wirtschafts- und Sozialpolitik von Sozialisten und Konservativen kaum unterscheidet und lange Zeit an den europäischen Vorgaben orientiert hat. Völlig unabhängig davon, welche der beiden großen Parteien in Spanien regiere, so der Vorwurf, werde Politik immer auf Kosten der Mehrheit und der sozial Schwachen gemacht. Ähnliche Argumentationen lassen sich bei der italienischen *Movimento 5 Stelle* oder den diversen griechischen rechts- und linksextremen Parteien finden.

Der zunehmende sozial motivierte Euroskeptizismus in Skandinavien, in Südeuropa und in weiten Teilen Mittel- und Osteuropas ist dramatisch. Noch viel gefährlicher für das europäische Integrationsprojekt ist aber die zunehmende Distanz der französischen Gesellschaft von Europa. Der Sieg Emanuel Macrons bei der Präsidentschaftswahl 2017 verdeckt, dass ungefähr die Hälfte aller Französisinnen und Franzosen ernsthafte Schwierigkeiten mit der EU haben. Bei der sehr viel aussagekräftigeren ersten Runde der Präsidentschaftswahlen, bei der das Kandidatenlager noch nicht auf die Entscheidung zwischen einem Demokraten und einer Nationalistin verengt war, entfielen ungefähr 50 Prozent aller Stimmen auf Kandidat:innen, die der EU außerordentlich kritisch gegenüberstehen. Die Nationalistin Marine Le Pen erzielte mit 21,3 Prozent aller Stimmen nur einen Prozentpunkt weniger als der

spätere Wahlsieger Macron. Marine Le Pen führte ihren Wahlkampf gegen Europa und gegen Ausländer:innen, forderte die Schließung der Grenzen für Asylantragstellende und verstärkte Maßnahmen der inneren Sicherheit. Den Schengen-Vertrag über Freizügigkeit versprach sie ohne Volksbefragung aufzukündigen. Wenn Frankreich die liberalistischen Fehler der Vergangenheit revidiere, aus dem Euro aussteige und zum Franc zurückkehre, dann würden auch wieder neue Arbeitsplätze entstehen und Frankreich zu neuer Größe zurückkehren. Mit der Zustimmung zu diesem Wahlprogramm wählte Frankreich eine offen illiberale und ausländerfeindliche Partei, die soziale Absicherung und einen Schutz gegen die Zumutungen des Liberalismus versprach. Es kann daher nicht erstaunen, dass auch der Linkspopulist Jean-Luc Mélenchon starken Zulauf erhielt. Mélenchon propagierte einen »solidarischen Protektionismus«, die Abschaffung des Binnenmarktes mit freiem Waren-, Kapital- und Personenverkehr sowie den Stopp der Liberalisierung von bestimmten Branchen wie der Energieversorgung, Telekomdiensten und der Bahn. Sowohl Le Pen als auch Mélenchon machen übereinstimmend Deutschland für die Finanz- und Schuldenkrise in der EU verantwortlich und sehen im neoliberalen Markt den Totengräber der Demokratie.

Ein wichtiger Grund für diesen europäischen Skeptizismus findet sich in der tiefen Enttäuschung weiter Teile der französischen Elite gegenüber Europa. Frankreich findet sich heute in einer Situation wieder, in der die europäischen Institutionen und der europäische Wettbewerbsdruck ein Ausmaß an innerstaatlicher Anpassung an die europäische und internationale Umwelt erzwingen, das in scharfem Kontrast zum Selbstverständnis der französischen Gesellschaft steht.<sup>215</sup> Frankreich ist politisch zutiefst geprägt von zwei dominanten Erzählsträngen, die beide um den Begriff der nationalen Souveränität zentriert sind. Auf der linken Seite des politischen Spektrums steht die Vorstellung einer Nation, die egalitär, selbstbestimmt und eher sozialistisch als liberal ist. Es ist eine republikanische Erzählung, in der die Kapitalismuskritik von Rousseau tiefe Spuren hinterlassen hat. Der angelsächsische Liberalismus mit seiner Betonung der Vertragsfreiheit und der Selbstverantwortung des Individuums gilt in dieser Sichtweise als eine theoretische Verirrung, die auf einem fehlgeleiteten Verständnis des Individuums und der Gesellschaft aufsitzt. Staat und Wirtschaft bilden idealiter eine kommunikative Einheit, die auf die Förderung der ökonomischen Gleichheit in der Gesellschaft abzielt. Mit

dem europäischen Integrationsprozess hat dieses Narrativ notwendig große Schwierigkeiten. Die EU wird misstrauisch als marktliberales Instrument beäugt und nur insoweit akzeptiert, als sie ein Korrektiv gegen die Kräfte der Globalisierung zu sein verspricht.

Auf der rechten Seite des politischen Spektrums trifft sich diese Kritik mit einer bonapartistisch inspirierten Betonung französischer Souveränität, die ebenfalls gravierende Probleme mit der EU hat. Die Verlagerung politischer Kompetenzen auf die EU galt schon dem ehemaligen französischen Präsidenten De Gaulle als nur schwer erträglich und ist auch für heutige Rechte wie Le Pen kaum hinzunehmen. Der Wert Europas wird wahlweise darin gesehen, Deutschland einzubinden oder die Rolle Frankreichs in der Welt mit zusätzlicher Macht zu versehen. In keiner der beiden Denkartarten aber findet sich Platz für ein supranationales Europa, in dem das europäische Recht dem Nationalstaat übergeordnet ist, sondern auch noch – *horribile dictu* – von den Deutschen wesentlich geprägt ist. Die EU wird aber heute maßgeblich von Deutschland geprägt und lässt für französischen Gestaltungswillen nur wenig Raum. Weder die französische Idee einer Wirtschaftsregierung noch die einer europäischen Arbeitslosenversicherung oder von Eurobonds findet rechts des Rheins die nötige Zustimmung. Die mit dem Euro beabsichtigte feste Einbindung Deutschlands in die EU hat den aus französischer Sicht paradoxen und kaum hinnehmbaren Effekt, dass nicht Deutschland enger an Frankreich, sondern Frankreich enger an den deutschen Liberalismus angebunden wurde.

Die hier kurz angesprochenen Fälle der skandinavischen Staaten, Polen und Ungarns sowie Spanien und Frankreichs stehen symptomatisch für einen Prozess, der sich ganz ähnlich auch in Italien und Griechenland, in der Slowakei und Tschechien sowie natürlich auch in Großbritannien beobachten lässt: Die europäischen Gesellschaften stehen heute sehr viel weniger geeint als noch vor zehn oder zwanzig Jahren hinter dem liberalen Versprechen des europäischen Integrationsprojektes. Die große Hoffnung auf neue ökonomische Dynamik und erhöhte Wettbewerbsfähigkeit, auf mehr Arbeitsplätze und neuen Wohlstand hat sich zwar für die Mehrheit der Europäer bewahrheitet. Es besteht kein Zweifel daran, dass Europa heute wohlhabender ist als jemals zuvor. Gleichzeitig aber geht auch in fast allen europäischen Mitgliedstaaten die soziale Schere weiter auf und wächst die Unzufriedenheit mit einer Herrschaftsordnung, die ihren Verlierern wenig anzubieten hat. Vor dem Hintergrund dieser immer weiter um sich grei-

fenden Frustration wenden sich relevante Teile der politischen Eliten in den Mitgliedstaaten von dem ehemaligen liberalen pro-europäischen Konsens ab und suchen nach alternativen identitären und nationalen politischen Konzepten. Die Rechtspopulisten, Neofaschisten und Illiberalen Europas treffen sich mit den Popularen Roms, den Protestanten der frühen Neuzeit, den Sansculotten der französischen Revolution und den Nationalsozialisten der Weimarer Republik in der Gemeinsamkeit, die argumentative Verständigung aufgegeben zu haben und eine fundamental andere Ordnung durch Protest und Widerstand errichten zu wollen. Sie stehen rechtlich zwar noch innerhalb, politisch aber eigentlich schon außerhalb der bestehenden Ordnung.

In der herrschenden politischen Klasse, angefangen bei der Wissenschaft, über die Medien und bis hin zu den politischen Parteien, stößt der neue Populismus auf wenig Verständnis. Europa wird von den Juristen weiter formalisiert, von den Ökonomen als großer Effizienzgewinn gefeiert und von den Sozialwissenschaftlern als Chance einer Überwindung nationaler Borniertheit gepriesen. Die Europäische Kommission betreibt »business as usual« und verwaltet den Binnenmarkt als wäre nichts gewesen. Ganz ähnlich reagiert die deutsche Politik auf die sozialen Missstände in Südeuropa so, als würde sie das nichts angehen und als wäre die Massenarbeitslosigkeit in Spanien und Griechenland ein Problem fremder Gesellschaften. In den wichtigsten deutschen Medien und Talkshows werden die neuen populistischen Politiker Europas als bloße Gefahr für die Demokratie gebrandmarkt und als Verführer der Ungebildeten beschrieben. Und unter den herrschenden Parteien gilt es selbstverständlich als völlig inakzeptabel, mit den neuen populistischen Parteien zu koalieren. Bei allem Verständnis für die breite Ablehnung, auf die Politiker wie Björn Höcke oder Marine Le Pen stoßen, muss doch auch festgehalten werden, dass Ausgrenzung alleine noch keine problemlösungsorientierte Politik ist.

### 5.3.3 Populismus als sozialer Protest

Es ist ganz offensichtlich zu kurz gegriffen, die neuen populistischen Parteien als bloße Feinde der Demokratie zu bezeichnen. Viele der Proteste der letzten Jahre bringen als Grundmotiv nicht den Widerstand gegen die Demokratie, sondern gegen die sozialen Verwerfungen der europäischen Moderne zum Ausdruck. Die Unruhen in den Pariser Vorstädten wehren sich genauso wie der Protest der Dresdner

Bürger gegen »Verletzungen bürgerschaftlicher Gleichheitsansprüche, Ausgrenzungen und Stigmatisierungen«<sup>216</sup>. Es handelt sich um »moralische Eskalationen«<sup>217</sup> seitens der bürgerschaftlich Exkludierten, um eine »emotionale Entladung von Zorn angesichts der Nichteinhaltung demokratischer und sozialer Minimalstandards«.<sup>218</sup> Die Gründe für diese Zuspitzung lassen sich als Reaktion auf die mangelnde Responsivität des politischen Zentrums der EU gegenüber dem sozialen Unbehagen weiter Teile der europäischen Gesellschaften verstehen. Zwischen dem Zentrum und der Peripherie der europäischen Herrschaftsordnung hat sich eine kommunikative Lücke aufgetan. Das politische Zentrum wendet das europäische Vertragsrecht im Rahmen von intergouvernemental geprägten und vom Europäischen Parlament begleiteten Verhandlungssystemen an, ohne aber selbst in engem Kontakt zur Peripherie zu stehen. Anregungen zu neuen legislativen Vorhaben müssen den langen Weg über die zuständigen nationalen Ministerien sowie von hier zur Europäischen Kommission und dann in die komplexen Prozeduren der europäischen Verhandlungsprozesse finden. Wenn sie sich nicht auf die Vertiefung des Binnenmarktes beziehen, haben sie zudem kaum eine Chance, überhaupt Gehör zu finden. Europäische Verbände zur Interessenmediation existieren zwar, sind aber entweder unternehmensnah oder ressourcenmäßig zumeist schwach ausgestattet und stellen daher selten politische Schwergewichte dar.<sup>219</sup> Die sozialen Medien mit ihrer leichten Zugänglichkeit stellen genau deswegen einen stark frequentierten Kanal der Unmutsäußerung und der Artikulation von Empörung dar.

Das Phänomen des ständig steigenden Zulaufes populistischer Parteien ist daher alles andere erstaunlich. Die Regierungen der Mitgliedstaaten sind heute nicht mehr bloß die Interessenvertreter ihrer nationalen Gesellschaften in Brüssel, sondern gleichzeitig in den nationalen und den europäischen politischen Prozess eingebunden. Sie sind zu »Zweiebenenspielern« mit geteilten Loyalitäten geworden.<sup>220</sup> Diese Gleichzeitigkeit führt gerade in Gesellschaften, die die Vertretung ihrer Interessen gegenüber einer als übermächtig empfundenen Umwelt als zentral bewerten, leicht zur Wahrnehmung einer kommunikativen Lücke zwischen Regierungen und Gesellschaften und der Unterstellung, dass ihre Regierungen in Brüssel korrumpiert werden. Es kommt tatsächlich immer wieder vor, dass Regierungen zur Begründung von unbequemen Politiken auf europäische politische Prozesse verweisen und erklären, dass sie selbst für die von ihnen um-

zusetzenden Entscheidungen nicht verantwortlich seien, obwohl sie sich doch bei den Abstimmungen im Rat enthalten oder gerne haben überstimmen lassen.<sup>221</sup> Hier findet sich gerade für Gesellschaften, die ihren Regierungen ohnehin misstrauisch gegenüberstehen, eine starke Motivation, gegen jede weitere Form der Integration zu sein. Das, was dann als Europafeindlichkeit erscheint, ist in Wirklichkeit als eine Kritik an der mangelnden Verkopplung europäischer politischer Diskurse mit nationalen Befindlichkeiten und an der Unverantwortlichkeit der Regelaufsteller zu verstehen.

Ein zweiter Grund für den Euroskeptizismus findet sich darin, dass die enge Einbindung in den europäischen politischen Prozess mit dem demokratischen Wert der nationalen Selbstbestimmung zu kollidieren droht. In den beiden europäischen Mitgliedstaaten mit den stärksten populistischen Parteien (Ungarn und Polen) ist dieses Phänomen in den letzten Jahren besonders stark ausgeprägt gewesen. Die ungarische und die polnische Gesellschaft haben im Prozess der Beitrittsverhandlungen massive Interventionen seitens Brüssels akzeptieren und von ihren Regierungen sich immer wieder sagen lassen müssen, dass es zur Umsetzung der europäischen Vorgaben keine Alternative gäbe. Das war faktisch auch richtig und galt nicht nur für einzelne Politiken, sondern für die ganze Bandbreite der Politik. Wer einem Club beitreten möchte, der diskutiert nicht zuerst die Clubregeln. Staatliche Unternehmen mussten privatisiert und Produktionsverfahren auf europäische Standards umgestellt werden. Die öffentliche Verwaltung musste streng nach europäischen Rechtsstandards verfahren und der umfassende Korpus des europäischen Rechts umgesetzt werden. Beide Staaten haben gleichzeitig eine Tradition des Aufbegehrens gegenüber Fremdherrschaft. Polen und Ungarn sind in den letzten Jahrhunderten immer wieder fremdbeherrscht worden und wehrten sich schon frühzeitig gegen die russische Besatzung. Die Befreiung von der russischen Fremdbestimmung wurde daher in beiden Gesellschaften als ein Moment der Befreiung und des Versprechens auf zukünftige Selbstbestimmung wahrgenommen. Es wäre mehr als erstaunlich, wenn der nur kurze Zeit später erhobene umfassende Gestaltungsanspruch Brüssels nicht auf großen Widerstand stieße. Vor diesem Hintergrund wird auch schnell verständlich, weswegen populistische Parteien in Griechenland so stark sind. Die Vorgaben der EU in den Jahren nach der Finanzkrise 2008 berührten fast alle Bereiche des öffentlichen Lebens in Griechenland und konnten kaum anders denn als Fremdherrschaft aufgefasst werden. Nach Dekaden der

finanzpolitischen Nachlässigkeit und der immer weiteren Aufblähung des öffentlichen Sektors forderten die Geberstaaten umfassende Reformen, Privatisierungen und den Abbau von Sozialmaßnahmen, ohne der griechischen Regierung hier große Mitspracherechte einzuräumen. Es ist alles andere als erstaunlich, dass die EU sich hiermit in Griechenland nur wenige Freunde gemacht hat.

Populistische Parteien bedienen genau dieses Bedürfnis der nationalen demokratischen Selbstbestimmung und der sozialen Behauptung. Egal ob rechts oder links, sie treffen sich in der Gemeinsamkeit, demokratische Selbstbestimmung zu betonen und eine EU der Nationalstaaten anzustreben. Die Populisten Europas sind daher auch zumeist nicht eigentlich gegen die EU, sondern für eine andere, weniger stark integrierte und nationale Eigenständigkeiten stärker berücksichtigende Form der Integration. Sie treffen sich in der großen Gemeinsamkeit einer grundlegenden Ablehnung kosmopolitischen Denkens und sehen in der Betonung universeller Werte und globaler Vernetzung die Anti-These zu ihrem eigenen Bedürfnis nach nationaler Selbstbestimmung. Der Kosmopolitismus der EU wird hingegen als eine ideologisch verbrämte und moralisch überhöhte Fremdbestimmung gelesen, die eine inakzeptable Zumutung darstellt und gegen die schon aus Gründen der Freiheit zu rebellieren ist.

Erschwerend kommt in der EU hinzu, dass die politische Kommunikation national fragmentiert ist und noch immer entlang etablierter sprachlicher und politischer Grenzen verläuft. Europa wird in den Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund einer jeweiligen nationalen politischen Kultur und Problemwahrnehmung interpretiert und durch die Brille nationaler politischer Sensibilitäten und Präferenzen wahrgenommen. Es gibt zwar eine Europäisierung nationaler Identitäten in dem Sinn, dass Spanier, Griechen oder Deutsche sich zunehmend auch als Europäer empfinden; was sich allerdings nicht beobachten lässt, ist die Entstehung einer europäischen Identität auf Kosten der nationalen Identität.<sup>222</sup> Auch eine geteilte kommunikative Gemeinschaft ist im besten Fall am Horizont des politisch Gewünschten. Bisher diskutieren Griechen im Kern mit Griechen, Spanier mit Spaniern und Deutsche mit Deutschen. Die Identifizierung der Europäer:innen mit Europa ist trotz aller Weiterentwicklungen der EU heute auf keinem höheren Niveau als vor zwanzig Jahren.

Die nationalstaatliche Fragmentierung der kommunikativen Landschaft in Europa hat weitreichende Effekte für die Struktur intermediä-



rer Institutionen. Politische Anliegen, die sich auf europäische Geschehnisse beziehen, müssen durch nationale Politikkanäle und weisen damit notgedrungen einen jeweils partikularen Zugang zur europäischen Politik auf. Für das allgemeine Wohl und das europäische Interesse ist hier konzeptionell kein Platz. Die Repräsentation gesamteuropäischer Anliegen bleibt damit in den Händen der supranationalen Bürokratie in der Europäischen Kommission. Damit aber wird Europa noch mehr zu einem bürokratischen Anliegen bürgerferner Eliten, während sich die Vertreter:innen nationaler Anliegen umso mehr als die wahre Stimme gesellschaftlicher Interessen verstehen müssen. Gleichzeitig führt der bewusst nationale Duktus, mit dem die europakritischen Bewegungen ihre Kritik vorbringen, zu einer deutlichen Ausgrenzung aus dem Brüsseler Establishment und einer sich weiter vertiefenden Spaltung zwischen der europhilen Elite und den anti-europäischen Bewegung in den Mitgliedstaaten. Aus der Kritik an europäischen Politiken wird die Kritik an Europa.

Hier lässt sich das gleiche Muster beobachten, dass wir auch schon von den vier untergegangenen Herrschaftsordnungen kennen: Unter dem Druck der sozialpolitischen Enttäuschung über die Einseitigkeit Europas werden die politischen Ränder immer stärker und beginnen das Vakuum der intermediären Strukturen zu füllen. Der heutige Konflikt zwischen den illiberalen Rechts- und Linkspopulisten einerseits und der herrschenden liberalen politischen Klasse Europas und Nordamerikas andererseits lässt sich hier fast bruchlos einreihen. Bei den Le Pens, Björn Höckes und Jimmie Åkessons der heutigen Politik handelt es sich nur mittelbar um Gegner der Demokratie. Unmittelbar sind sie als Vertreter einer fundamentalen Kritik an der mangelnden Responsivität der bestehenden europäischen politischen Herrschaftsordnung und seiner sozialen Blindheit zu verstehen. Hier findet sich sicherlich keine vollständige Erklärung des autoritären Populismus. Sehr wohl aber liegt hier einer ihrer wesentlichen Gründe.

## 6. Die Rettung des europäischen Projektes

---

Es ist eine unter Historiker:innen erstaunlich fest etablierte und oft betonte Überzeugung, dass die Geschichte sich nicht wiederholt, dass jede Zeit anders ist und dass jedes historische Phänomen immer nur aus sich selbst heraus verstanden werden müsse. Vor dem Hintergrund der hier entwickelten Überlegungen lässt sich diese These in ihrer Allgemeinheit kaum halten. Die in diesem Buch behandelten Fälle sind ein deutlicher Beleg dafür, dass sich bestimmte Konstellationen von gesellschaftlichen und institutionellen Faktoren durchaus wiederholen. Und genauso wiederholt sich quer durch die Geschichte das Phänomen, dass Ordnungen an einer Kombination aus sozialem Wandel, übermäßiger Machtkonzentration im Zentrum und Prozessen pathologischen Lernens zugrunde gehen. In allen vier hier untersuchten Fällen können wir eine Kombination von Faktoren beobachten, die erschreckend viele Parallelen zur heutigen EU aufweisen. Damals wie heute beobachten wir einen zugespitzten sozialen Konflikt sowie eine institutionelle Ordnung, die außer Stande ist und deren wichtigste Akteure nicht willens sind, dem Verfall wirkungsvolle Maßnahmen entgegenzusetzen. Und genau wie sich 133 v. Chr., 1517, 1789 und 1933 die Unzufriedenen und sozial Deprivierten auf grobe, brutale und die Spielregeln des alten Systems verachtende Weise Gehör verschafften, so entsteht auch heute in Europa eine neue Fundamentalopposition, der die bestehende Herrschaftsordnung nicht das Papier wert ist, auf dem sie geschrieben steht.<sup>223</sup> Die heutigen Rechts- und Linkspopulisten Europas stehen in einer Tradition, die von den römischen Gracchen über die reformatorischen Prediger und die Revolutionäre der französischen Revolution bis hin zu den Nationalsozialisten des europäischen Staatensystems reicht. In allen diesen Fällen haben wir es mit politischen Akteuren zu tun, die ursprünglich sozialen Protest für ihre politischen Ziele zu instrumentalisieren vermochten und revolutionä-

näre Situationen provozierten, die eine alte Herrschaftsordnung stürzten.

Die EU – und das macht diese früheren Fälle fallender Ordnungen heute so relevant – ist bei aller Unterschiedlichkeit von Situation, handelnden Personen und institutionellem Kontext nicht davor gefeit, einen ähnlichen Weg zu gehen. Sicher, die Geschichte wiederholt sich nicht und jeder historische Fall ist immer einzigartig. Zu Recht lässt sich hier einwenden, dass die EU auf den Prinzipien von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit basiert und damit eine Reihe von Merkmalen legitimer und ordnungsstabilisierender Politik aufweist, die es in keinem der Vergleichsfälle gegeben hat. Gleichzeitig scheint eine Zusammenschau früherer Zusammenbrüche von Herrschaftsordnungen und der sie bedingenden Faktoren aber auch eine wichtige Lehre für Europa bereitzuhalten, die über die Zeiten hinweg Gültigkeit beansprucht: die Kombination aus gesellschaftlicher Dynamik und sozialer Deprivation mit einer institutionellen Ordnung hoher Machtkonzentration im politischen Zentrum ist eine außerordentlich gefährliche Mischung. Es ist genau diese Mischung, die sich wie ein roter Faden durch die europäische Geschichte pathologischen Lernens und des Untergangs von Herrschaftsordnungen zieht. Immer wieder hat die Verkettung dieser Faktoren zu revolutionären Unruhen und dem Sturz von Herrschaftsordnungen geführt. Nur dann, wenn die heutigen Entscheidungseliten sich dieser Gefahr bewusst sind und wenn wir unsere politischen Institutionen und unsere politische Kultur für den Protest öffnen, besteht die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Geschichte tatsächlich nicht wiederholt. Sollten sich die europäischen Eliten dieser Einsicht verweigern und sollte die organisierte Verantwortungslosigkeit der EU jede effektive Bearbeitung ihres sozialen Konfliktes verhindern, dann steht zu befürchten, dass der liberalen Herrschaftsordnung Europas morgen ein ähnlich dramatisches Schicksal wie vielen ihrer Vorgänger droht.

Das hier entwickelte Argument ist theoretisch reflektiert und empirisch gut begründet. Es basiert auf einer breiten Zusammenschau der einschlägigen politischen Theorien zum Thema sowie einer Analyse von vier herausragenden Fällen pathologischen Lernens. Es darf allerdings nicht als mechanistisch oder kausal-deterministisch missverstanden werden. Die hier entwickelten Überlegungen beinhalten nicht die Behauptung, notwendige oder hinreichende Bedingungen für pathologisches Lernen und den Verfall von Herrschaftsordnungen identifiziert zu haben. Gesellschaftlicher Wandel und konzentrierte

politische Macht können durchaus gleichzeitig für lange Zeit bestehen, wenn zusätzliche stabilisierende Faktoren dieses ermöglichen. Ein umfassender staatlicher Unterdrückungs- und Propagandaapparat kann ein an sich dysfunktionales Regime auch langfristig stabil halten. Wenn die Medien es schaffen, den Menschen eine Realität zu vermitteln, die keine bessere Alternative denken lässt, dann hat politischer Protest es schwer, Zulauf zu gewinnen. Genauso können umfassende staatliche Zuteilungen von ökonomischen Leistungen und die Vorherrschaft einer systemstabilisierenden Ideologie die Unzufriedenheit für lange Zeit auf einem Niveau halten, dass für eine Herrschaftsordnung ungefährlich ist. Es ist gleichzeitig allerdings auch nicht von der Hand zu weisen, dass das Zusammentreffen der benannten Faktoren eine Mischung ergibt, die die Legitimität einer Herrschaftsordnung auf Dauer untergräbt.

## 6.1 Für ein sozialeres und verantwortlicheres Europa

Europa benötigt dringend eine Reihe tiefgreifender Reformen, um sein Versprechen der offenen Gesellschaft mit neuer Glaubwürdigkeit zu versehen. Es muss seinen einseitig wirtschaftsliberalen Charakter korrigieren, seine soziale Verantwortung neu entdecken und damit seine Herrschaftsordnung wieder stabilisieren. Liberalismus darf nicht nur als die Schaffung von Märkten und als der Abbau von Hemmnissen für die vier Grundfreiheiten verstanden werden, sondern muss in den Dienst einer besseren und damit stabileren Herrschaftsordnung gestellt werden. Die angemessene theoretische Orientierung eines sozialpolitisch lebendigen Europas findet sich in einem moderaten Liberalismus, der sich zur Aufgabe setzt, »Wege zu eröffnen, um auch jene an den Errungenschaften der Freiheit teilhaben zu lassen, die der Prozess der ökonomischen und technischen Modernisierung ins gesellschaftliche Abseits geführt oder aber dort gehalten hat«<sup>224</sup>.

Liberaler wie John Rawls, Amartya Sen und Martha Nussbaum haben dieses sozialliberale Politikverständnis in den letzten Dekaden mit neuem Leben erfüllt. Alle drei basieren ihre Interpretation liberaler Gedanken auf der Idee einer gut eingerichteten öffentlichen Ordnung und verstehen den Markt als eine politisch zu gestaltende Größe, die gesellschaftspolitischen Zielen nachgeordnet ist. Rawls zufolge ist die soziale Ungleichheit in einer Gesellschaft nur dann gerechtfertigt, wenn diese auch den sozial Schwächsten einer Gesellschaft nützt.<sup>225</sup> Hieraus

leitet sich ein klarer Auftrag an die Politik ab, die Wirtschafts- und Finanzordnung nicht nur unter der Frage zu behandeln, inwiefern sie gesamtgesellschaftliche Aggregate wie das Bruttosozialprodukt steigert, sondern auch ihre Verteilungswirkungen ernst zu nehmen. Nur ein verteilungsgerechtes Europa ist auch ein rechtfertigbares und damit politisch nachhaltig aufgestelltes Europa. Von Sen kann Europa lernen, Entwicklung als Chance zur Entfaltung individueller Potentiale zu verstehen.<sup>226</sup> Menschen müssen dazu nicht nur ein entsprechendes Einkommen erzielen, sondern bedürfen ebenfalls der fairen Chance zur Teilhabe an kulturellen Veranstaltungen und müssen in den Genuss anspruchsvoller Bildungseinrichtungen kommen. Ein aktiv die soziale Inklusion befördernder Staat und seine Ausstattung mit den hierfür nötigen finanziellen Ressourcen sind zentrale Vorbedingungen. Wenn der Liberalismus der EU dann noch die Einsicht von Nussbaum aufnimmt, dass die Schwächeren ein Recht auf Fürsorge durch die menschliche Gesellschaft haben und dass der Gegensatz von Arm und Reich in den Mittelpunkt von Politik zu stellen ist,<sup>227</sup> dann befindet sich die EU auf einem Weg, der über ein bloßes marktschaffendes Regime hinaus und in Richtung auf die Schaffung einer politischen Gemeinschaft weist. In allen diesen Ansätzen ist der Markt niemals Selbstzweck, sondern ist immer höheren gesellschaftspolitischen Werten untergeordnet. Liberalismus ist so verstanden ein Auftrag zur Gestaltung einer offenen und gerechten Gesellschaft, nicht bloß eines offenen Marktes. Es wird dringend Zeit für Europa, diese grundlegende Einsicht zu akzeptieren. Europa muss aus seinem neoliberalen Dornröschenschlaf erwachen. Andernfalls taucht anstelle des versprochenen postnational-kosmopolitischen Prinzen irgendwann das nationalistisch-populistische Monster der autoritären Revolution auf und fegt mit der sozial unverantwortlichen und reformunfähigen Ordnung gleichzeitig eines der vielversprechendsten politischen Projekte der letzten 2000 Jahre beiseite.

An erster und dringlichster Stelle braucht Europa dazu eine umfassende Reform seiner Herrschaftsordnung. Das aktuelle System der gleichzeitigen organisierten Unverantwortlichkeit und der konzentrierten politischen Autorität der Exekutive in Europa ist politisch verhängnisvoll. Es fördert Stagnation und Verantwortungslosigkeit, wo zügiges und nachdrückliches Handeln erforderlich ist. Europa braucht dringend einen machtvollen politischen Ort europäischer Denkart, der in der Lage ist, die sozialpolitische Lähmung zu überwinden. Es

muss ein Ort sein, an dem polarisierte Debatten geführt werden, an dem die Vielfalt der europäischen Meinungen aufeinanderstößt und an dem sich Zentrum und Peripherie in öffentlicher Auseinandersetzung begegnen. Nur ein derartiger lebendiger und gestaltungsmächtiger Ort könnte Europa die angemessene republikanische Verfassung geben, die ein modernes politisches System braucht. Es würde ein Ort geschaffen werden, an dem die Debatte über die Zukunft Europas mit Leben erfüllt wird und an dem ein gemeinsames europäisches Handeln entstehen kann. Die liberale Herrschaftsordnung könnte so neue Anerkennung gewinnen und mit neuer diskursiver Stabilität gefüllt werden.

Als Kandidat für einen derartigen Ort kommt weder die Europäische Kommission noch der Europäische Rat in Frage. Beides sind Institutionen der Exekutive und damit denkbar schlecht dafür geeignet, responsiveness Regieren zu befördern. Die Ermächtigung einer oder beider Institutionen würde vielmehr auf eine weitere Schwächung des Parlamentarismus in Europa rauslaufen und damit den Teufel der sozialpolitischen Ohnmacht mit dem Beelzebub der weiteren Exekutivlastigkeit austreiben. Nötig ist eine umfassende Ermächtigung des Europäischen Parlamentes. Die europäischen Parlamentarier müssen noch sehr viel nachdrücklicher als bisher in die Gestaltungsverantwortung politischer Führung genommen werden. Europa braucht ein Parlament, das nicht nur auf Vorschläge der Europäischen Kommission reagiert, sondern dass eigenständig politische Perspektiven entwickelt und sich die europäische Regierung auswählt, die diese am besten umzusetzen verspricht. Nur so kann die Europäische Union die Überreste ihrer internationalen Vergangenheit überwinden und zu einem responsiven parlamentarischen System werden.

Mit der Aufwertung des Europäischen Parlamentes müsste gleichzeitig eine umfassende Verschlankung der europäischen Verträge einhergehen. Das Vertragsrecht umfasst heute eine Fülle von detaillierten materiellen Regelungen zu allen möglichen Rechtsmaterien. Hier bedarf es dringend einer Verschlankung und damit der Öffnung des politischen Raumes für den ordentlichen Gesetzgeber. Hierzu gehört an erster Stelle, die konstitutionelle Fixierung des Liberalismus zu überwinden. Europa muss durch eine Ausdünnung seines Primärrechtes aus seiner Zwangsjacke des Stabilitätspaktes, des Europäischen Stabilitätsmechanismus und der Europäischen Zentralbank befreit werden. Die aktuelle Wirtschaftsordnung basiert auf einer vertragsrechtlichen Fixierung angebotsorientierter Prinzipien und verpflichtet

die Mitgliedstaaten darauf, eine vermeintlich entpolitisierte Finanz- und Währungspolitik zu betreiben. Sie überträgt damit das nord-europäische Wirtschaftsmodell vorbehaltlos auf ganz Europa, ohne dabei in Rechnung zu stellen, dass die hierfür in Südeuropa nötigen Reformmaßnahmen mittelfristig kaum umsetzbar sind. Das mediterrane Wirtschaftsmodell basiert genauso wie das nordeuropäische Wirtschaftsmodell auf institutionellen und politischen Strukturen, die sich über Jahrzehnte oder sogar Jahrhunderte etabliert haben und die nicht innerhalb weniger Jahre grundlegend verändert werden können. Die mediterranen Staaten sind traditionell von einer vergleichsweise weichen Währung und einer niedrigen Investitionsquote geprägt. Italien hat seine Währung in den zehn Jahren zwischen 1979 und 1989 um fast vierzig Prozent gegenüber der DM abgewertet, Spanien um über vierzig Prozent und Portugal und Griechenland sogar um fast siebzig Prozent.<sup>228</sup> Auch die Jahre nach der Einführung des Euros hielten die makrowirtschaftlichen Differenzen an und brachten sich in unterschiedlichen Entwicklungen des Konsumentenpreisindex zum Ausdruck. Zwischen 1999 und 2008 stieg er in Portugal, Spanien und Griechenland um jeweils mehr als dreißig Prozent, während er in den meisten nordeuropäischen Staaten nur um ca. 10 Prozent anstieg.<sup>229</sup>

Die hier zum Ausdruck kommenden nationalen Eigentümlichkeiten finden sich ebenfalls in dem griechischen Misstrauen gegenüber dem Staat, der Schwierigkeit, den allgegenwärtigen Klientelbeziehungen effektiv zu begegnen und eine faire und umfassende Steuererhebung zu realisieren. Zu beobachten sind sie ebenfalls in der Ineffizienz des italienischen Gerichtswesens und den hiermit einhergehenden Kosten für die Rechtssicherheit in der italienischen Wirtschaft. Genauso finden sie sich in der traditionell engen Verflechtung zwischen Staat und Wirtschaft in Frankreich sowie der Neigung der französischen Bevölkerung, jeder Reform erst einmal ablehnend gegenüberzustehen. Alle diese nationalen Eigenheiten und Unterschiede sind fester Bestandteil der jeweiligen nationalen Wirtschaftskultur und können nicht einfach durch europäisches Dekret abgeschafft werden. Die Angleichung der europäischen Wirtschaftsmodelle ist vielmehr eine Generationenaufgabe, die viel Geduld, innenpolitischen Bewusstseinswandel und die Bereitschaft seitens der wettbewerbsfähigeren Staaten erfordert, in der Übergangszeit ausgleichende Finanzhilfen zur Verfügung zu stellen. Ohne diese Bereitschaft hätte es auch in Deutschland nach 1945 keine Angleichung der Lebensverhältnisse in den Bundesländern gegeben und

ohne sie würde Bayern heute vielleicht immer noch zu den bedürftigen Bundesländern Deutschlands gehören.

Wenn Europa finanz- und sozialpolitisch zusammenhalten will, dann wird es nicht umhinkommen, diese strukturellen Unterschiede anzuerkennen. Europa wird Maßnahmen zu einem europäischen Finanzausgleich ergreifen müssen, der für eine eher in Dekaden als in Jahren zu veranschlagende Übergangszeit den Angleichungsprozess abfedert. Wer hierzu nicht bereit ist, der muss auch von der Idee einer gemeinsamen Währung Abstand nehmen. So wie in Deutschland Bremen, das Saarland, Berlin und die neuen Bundesländer von Baden-Württemberg, Bayern und Hessen unterstützt werden, so kann auch ein soziales Europa nur auf der Bereitschaft zum langfristigen Finanzausgleich zwischen den Mitgliedstaaten aufbauen.

Die Einführung einer an die Mitgliedschaft im Euro gekoppelten Arbeitslosenversicherung wäre hier ein wichtiger weiterer Schritt.<sup>230</sup> Im Gegensatz zu einem direkten Finanzausgleich nach deutschem Vorbild würde er ein klares Signal aussenden, dass die EU die Sorge und Nöte der einfachen Menschen wahrnimmt. Die EU würde nicht die Haushalte einzelner Mitgliedstaaten, sondern direkt die Bedürftigen unterstützen. Es wäre ein deutliches Zeichen, dass jede Stimme gegen Europa auch eine Stimme nicht für, sondern gegen soziale Sicherheit ist. Eine europäische Arbeitslosenversicherung würde zudem als eine Art europäischer Finanzausgleich fungieren und damit das arg strapazierte System der Target II-Ausgleichssalden entlasten. Derzeit finanziert die Deutsche Bundesbank und damit der deutsche Steuerzahler über Kredite zwischen den mitgliedstaatlichen Zentralbanken die Zahlungsbilanzdefizite der weniger wettbewerbsfähigen Staaten. Die Guthaben der Bundesbank aus diesen Darlehen sind inzwischen so hoch geworden, dass sie kaum jemals wieder ausgeglichen werden können, ohne die betroffenen Staaten (insbesondere Italien und Spanien) finanziell zu strangulieren.<sup>231</sup> Die Zahlungen der Bundesbank in dieses System könnten allerdings dann in ihrem Umfang signifikant reduziert werden, wenn sich die umlaufende Geldmenge in den betroffenen Staaten auf ordentlichem Weg erhöhen ließe und damit genügend inländisches Kapital vorhanden wäre, um die Wirtschaft mit Krediten zu versorgen. Eine europäische Arbeitslosenversicherung würde zudem zur Angleichung der makro-ökonomischen Konjunkturzyklen in der EU beitragen, indem sie Ländern, die eine Schwächephase durchlaufen, zusätzliche Mittel seitens derjenigen zur Verfügung stellen, die sich in



einem zyklischen Hoch befinden. Boomenden Ländern wird so Kaufkraft entzogen und die Gefahr einer Überhitzung vermieden während schwächeren Volkswirtschaften ein weiterer Finanzrahmen ermöglicht wird.<sup>232</sup> Es ist dringend an der Zeit, dass das alte Versprechen einer sozialen Dimension Europas eingelöst wird und dass die EU anfängt, mehr zu sein als ein bloßes neoliberales Projekt, dessen Profite auf Kosten seiner demokratischen Selbststeuerung erwirtschaftet werden.

## 6.2 Die Verantwortung Deutschlands

Forderungen nach einem neuen Integrationsschub werden heute oftmals als politisch wenig erfolgversprechend zurückgewiesen. Die spätestens seit der Finanzkrise 2008/2009 sowie den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden zu beobachtende Politisierung der EU<sup>233</sup> habe zu einem Ende der erfolgreichen »integration by stealth«<sup>234</sup> geführt und eine neue Phase der integrationspolitischen Stagnation eingeleitet. Hooghe und Marks zufolge ist hierfür die gestiegene Bedeutung von Identitätsfragen in Europa verantwortlich, die zur Entstehung eines generalisierten Verhinderungskonsenses (»constraining consensus«) geführt habe.<sup>235</sup> Es gebe heute eine breit geteilte Kritik an der EU und eine entsprechende Zurückhaltung seitens der Politik gegenüber neuen integrationspolitischen Initiativen. Weder territoriale Erweiterungen der EU noch politische Vertiefungen stünden daher auf absehbare Zeit auf der politischen Agenda.

Grundsätzlich haben Hooghe und Marks mit der These eines Endes des permissiven Konsenses sicherlich recht. Die vereinseitigte Integrationslogik der EU und die jahrzehntelange Enttäuschung über ihre liberalistische Ausrichtung hat viele sozial deprivierte Menschen in Europa von der EU entfremdet und einen politischen Rückzug in nationalstaatliche politische Orientierungen begründet. Was Hooghe und Marks in der unspezifischen These eines Verhinderungskonsenses allerdings missachten ist genau dieser motivationale Hintergrund. Es ist nicht die europäische Integration an sich, die für viele Kritiker das Problem darstellt und deswegen abgelehnt wird, sondern die spezifische Art, wie die EU inhaltlich aufgestellt ist. Es gibt keinen Grund zu der Annahme, dass eine EU mit einer starken sozialen Dimension gerade bei denjenigen, die ihre soziale Kälte kritisieren, nicht auch auf eine positivere Resonanz stoßen und als konstruktiver Beitrag zur Stärkung

gemeinschaftlicher Identität wahrgenommen werden würde. Die These eines identitätspolitisch motivierten generellen Verhinderungskonsens unterstellt eher kontraintuitiv und ohne nähere Belege, dass EU-Politiken auch dann abgelehnt werden würden, wenn sie die schwächsten und sozial am stärksten Deprivierten gezielt unterstützen würden. Wenn aber die bisherige Ablehnung der EU sich aus ihrem Beitrag zur sozialen Fragmentierung ableitet, dann ist eher davon auszugehen, dass Maßnahmen der positiven Integration durchaus willkommen wären.

Insgesamt erscheint die These des Verhinderungskonsens daher zu undifferenziert. Sie bringt ein unpolitisches Verständnis von europakritischen Parteien zum Ausdruck, das deren unterliegende Motivationslagen nicht hinreichend in Rechnung stellt. Das bei vielen Wähler:innen autoritärer Parteien ausgedrückte Bedürfnis, die eigene Identität betonen und verteidigen zu müssen, entsteht nicht im luftleeren Raum. Es dürfte vielmehr eine Kombination aus ökonomischer Zukunftsangst und sozialer Verunsicherung zum Ausdruck bringen. Europakritik ist letztlich nur mittelbar gegen die EU als solche gerichtet und bringt im Kern eine Kritik an einer marktliberalistisch vereinseitigen und unresponsiven Politik zum Ausdruck.

Genauso ist auch die bei allen europakritischen Parteien immer wieder zu hörende und scharf zwischen der Elite und dem Volk unterscheidende dichotome Konzeption des Politischen kein Ausdruck bloßen Populismus. Sie steht vielmehr in einem direkten Zusammenhang zu der tiefen Entfremdung zwischen europäischem Zentrum und europäischer Peripherie und der mangelhaften Ausprägung intermediärer Akteure. Die europäische Fusionsexekutive, die geringen Kompetenzen des Europäischen Parlamentes und die geradezu systematische Abschottung des politischen Prozesses gegenüber Maßnahmen der positiven Integration sind optimale Kontextbedingungen für eine antagonistische Wahrnehmung des Politischen, in der Elite und Volk unvermittelt nebeneinanderstehen.

Wenn es aber zutreffend ist, dass die unterliegenden Motivationen vieler Wähler:innen autoritärer Parteien durchaus rationale Ursachen haben und von den beschriebenen Defekten des Integrationsprozesses zumindest mit verursacht sind, dann ist auch davon auszugehen, dass sich die Anhänger:innen von Parteien wie Syriza, Podemos, Movimento 5 Stelle oder der Linken in Deutschland bei aller Kritik an der EU kaum einer Vertiefung der positiven Integration entgegen stellen würden. So wie der Nationalstaat bei allen diesen Gruppen dafür gefeiert wird, dass

er der sozialen Gemeinschaft einen organisatorischen Rahmen gibt, so würde auch die EU nach einem entsprechenden Politikwechsel anders wahrgenommen werden. Es ist letztlich nicht der Ursprungsort, sondern der Inhalt einer Politik, der für ihre Rezeption entscheidend ist. Es lässt sich daher mutmaßen, dass die Politisierung des Integrationsprojektes Maßnahmen der positiven Integration nicht verhindert, sondern dass sie vielmehr ein neues Gelegenheitsfenster eröffnet.

Es ist daher ebenfalls dringend Zeit für einen konstruktiveren Umgang mit den autoritären Kritiker:innen Europas. Hierzu bedarf es keines Abbaus von Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und Universalismus. Bei allen angemessenen und notwendigen Vorbehalten gegenüber den Auswüchsen des Autoritarismus und den völlig inakzeptablen rhetorischen Entgleisungen von Politiker:innen wie Björn Höcke oder Marine Le Pen, muss doch unterschieden werden zwischen dem, was geäußert wird und dem zugrunde liegenden und durchaus legitimen Anliegen nach einer verstärkten sozialen Einbettung des Marktes. Ein Europa, das sich auf die Förderung von Innovation und Wettbewerb beschränkt, ist nicht vermittelbar. Es bedarf vielmehr einer Befreiung Europas von seinen viel zu engen institutionellen Kleidern und seiner mangelnden Politikfähigkeit.<sup>236</sup> Was zu Zeiten der reinen Wirtschaftsintegration mal nötig und richtig war, um den Frieden zwischen Frankreich und Deutschland zu stabilisieren, ist heute zu einer Zwangsjacke geworden, an der Europa zu ersticken droht. Der supranationalen Ebene, die mit dem Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission als einzige über umfassende Repräsentationsinstanzen verfügt, fehlen die politischen Kompetenzen und die materiellen Ressourcen, um den strukturellen Sozialkonflikt entschärfen zu können. Europa hat schlicht weder das Geld noch die rechtlichen Möglichkeiten, das Notwendige zu tun. Die nationale Ebene der Mitgliedstaaten verfügt zwar über die Ressourcen und die Instrumente, verharrt aber aufgrund der ausschließlich nationalen politischen Verantwortlichkeit ihrer Politiker:innen in Untätigkeit und empfindet sich als nicht zuständig dafür, einen transnational bedingten Missstand abzustellen.

Deutschland kommt in dieser Situation eine zentrale Rolle zu. Ohne oder gegen Deutschland ist in Europa keine Politik zu machen. Das war bereits in der EU der achtundzwanzig Mitgliedstaaten so und gilt umso mehr nach dem Austritt Großbritanniens. In der Vergangenheit hat sich Deutschland weitgehend auf die Rolle des Zahlmeisters beschränkt und kaum eigenständige politische Projekte verfolgt. Diese Rolle war wich-

tig für den Integrationsprozess. Ohne deutsches Geld hätte es keine Gemeinsame Agrarpolitik und keine europäischen Strukturfonds gegeben. Es ist ebenfalls mehr als zweifelhaft ob die mediterranen Staaten ohne höhere Strukturfondsmittel das Binnenmarktprojekt überhaupt mitgetragen hätten. Deutschland trägt über ein Viertel zum Budget der EU bei und seine finanziellen Garantien waren von zentraler Bedeutung dabei, nach 2009 einen Zusammenbruch des Euro zu verhindern. Alles das war viel, ist aber für die Zukunft noch nicht genug. Deutschland wird sich nicht auf die Rolle des Zahlmeisters beschränken können, sondern muss eigenständig politische Initiative ergreifen. Der ehemalige politische Zwerg Deutschland kann heute nicht länger in seiner Rolle als zu groß geratene Schweiz verharren, sondern ist – wenn auch eher unwillig – zu einer politischen Großmacht in Europa geworden. Gegen Deutschland lassen sich kaum Mehrheiten im Rat und dem Europäischen Parlament organisieren und schon gar nicht im eigentlichen Machtzentrum, dem Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs. Es ist, in den Worten des ehemaligen polnischen Außenministers Sikorski, die »indispensable nation« in Europa. Bereits 2011 führte Sikorski aus, dass die EU ohne eine starke Führungsrolle Deutschlands ihre Krise kaum würde überwinden können. Als wahrscheinlich erster polnischer Außenminister brachte er eine größere Angst gegenüber deutscher Inaktivität als gegenüber deutscher Macht zum Ausdruck.<sup>237</sup>

Diese besondere Anforderung, die die europäische Krise an die deutsche Politik stellt, brachte Techau kürzlich mit dem Begriff der »dienenden Führung«<sup>238</sup> auf den Punkt. Deutschland müsse das Vertrauen in sich und seine guten Absichten wieder so weit zurückgewinnen, dass es nicht nur auf Herausforderungen reagiere, sondern Europa selbst zu gestalten beanspruche. Es dürfe dabei allerdings nicht nationale, sondern müsse europäische Interessenspolitik betreiben. Es gelte hier eine Politik zu verfolgen, die im Wissen um ihre Stärke und Verantwortung stets etwas früher nachgibt und stets etwas mehr bezahlt als die anderen. Techau schließt hier an eine breite Literatur an, die den Erfolg politischer Integrationsprojekte als direkt davon abhängig versteht, dass regionale Vormächte als »benevolente Hegemonie« fungieren. Es bedarf immer wieder einzelner und vergleichsweise großer Staaten, die politische Projekte vorantreiben, Koordinationsprobleme überwinden und Kooperation dadurch möglich machen, dass sie die Verlierer ökonomisch kompensieren.<sup>239</sup>

Die Einführung der europäischen Arbeitslosenversicherung ist eine Maßnahme, die hier direkt ansetzt. Deutschland wäre aufgrund seines Wohlstandes und seiner geringen Arbeitslosigkeit wahrscheinlich einer der wesentlichen Nettozahler in einer europäischen Arbeitslosenversicherung. Es würde gleichzeitig aber auch dazu beitragen, gerade diejenigen, die bisher die Anpassungskosten des Liberalismus zu tragen hatten und heute nur zu leicht in Versuchung geraten, autoritär und illiberal zu wählen, den Nutzen Europas zu verdeutlichen. Ein derartiger Schritt wäre für die deutsche Politik wahrscheinlich innenpolitisch kaum viel einfacher durchzusetzen als es für die französische Regierung der zwanziger Jahre des letzten Jahrhunderts gewesen wäre, auf die Reparationsforderungen gegenüber Deutschland zu verzichten. Die ganz überwiegende politische Meinung in Deutschland lehnt jeden europäischen Umverteilungsmechanismus ab und würde einen entsprechenden Vorstoß seitens der Bundesregierung wahrscheinlich heftig kritisieren. Die politische Klugheit und die historische Erfahrung lassen diesen Schritt jedoch als dringend geboten erscheinen. Wenn sich Deutschland als wichtigste ökonomische und politische Macht Europas dieser Herausforderung verweigert, dann droht der aus sozialer Deprivation entstandene Protest der Überflüssigen, der Enttäuschten und der Abgehängten sich gegen das System der EU insgesamt zu wenden.

Deutschland sollte ebenfalls einen neuen Vorstoß machen, die Kompetenzen des Europäischen Parlaments grundlegend zu erweitern. Die Vorbehalte, die demgegenüber insbesondere bei den kleineren Mitgliedstaaten und in Deutschland beim Bundesverfassungsgericht bestehen, gilt es insofern ernst zu nehmen, als das Prinzip der ungleichmäßigen Repräsentation größerer und kleinerer Staaten beibehalten und gleichzeitig als legitime Umsetzung des Demokratiedenkens offensiv zu rechtfertigen wäre. Ohne Deutschland wird keine derartige Reform erfolgreich lanciert werden können.

Europa steht so gesehen am Abgrund, ohne ihm allerdings hilflos ausgeliefert zu sein. Es ist noch immer die Politik, die die Entscheidungen fällt und damit über die Zukunft von Herrschaftsordnungen entscheidet. Es wäre eine Schande und gegenüber zukünftigen Generationen nicht zu rechtfertigen, wenn wir diese Chance vertun und es unterlassen, aus den Fehlern der Vergangenheit die notwendigen Lehren für die Zukunft zu ziehen. Nur so lässt sich der nächste Aufstand gegen die bestehende Ordnung vermeiden.

# Index

---

## A

Absolutismus, 79, 83, 89, 100, 102,  
111, 112, 117, 118, 123, 146,  
150

Allgemeines Zoll- und  
Handelsabkommen,  
148

Alternative für Deutschland, AfD,  
19, 28

Amnesty International, 57

Amtsadel, 84, 102

Anarchie, 49, 80, 90

Ancien Régime, 22, 24, 25, 82, 83,  
86, 99, 109, 112, 114, 122,  
131, 133, 151

Annuitätsprinzip, 84

Anwendungsvorrang, 45

Argumentieren, 52, 74

Aristoteles, 80, 129

Augustus, 88

## B

Bannon, Steve, 59

Belgien, 42

Bodin, Jean, 79, 117

Bourdieu, Pierre, 130

Briand-Kellogg Pakt, 147

Bulgarien, 30

Bürgerkrieg, 16, 63, 83, 87, 88, 139

## C

Cäsar, Julius, 87, 104, 114, 129, 138,  
146

China, 15, 18, 39, 71, 102, 129, 149,  
162, 168

Chodorkowski, Michail, 60

Clinton, Hillary, 59, 70

Cohn-Bendit, Daniel, 29

## D

Dänemark, 28, 167

DDR, 64

Delors, Jacques, 35, 36

Demokratie, 13–18, 28, 30, 31, 33,  
34, 43, 45, 50, 55, 61, 64,  
65, 70, 88, 92, 93, 95, 96,  
124, 129, 143, 144, 158,  
164, 166, 168, 170, 172,  
176, 178

Demokratietheorie, 17, 46, 49, 50

Demokratietheorie, deliberative,  
50

Deprivation, relative, 103, 104,  
108, 143, 144, 178

Deutsch, Karl, 20, 47, 50, 60, 64,  
156

Deutschland, 9, 16, 27, 28, 30, 31,  
33, 90, 94, 100, 102,  
108–110, 118, 123, 124,  
126, 127, 134, 136, 139,  
143–145, 147, 149, 150,  
159, 170, 171, 182, 183,  
185–188

Diktatur, 100, 108, 127, 145

Diktatur, faschistische, 63

Dissonanz, kognitive, 130

Durkheim, Émile, 91

## E

Einheitliche Europäische Akte, 34

Elite, 16, 64, 94, 130, 137, 165, 170,  
176, 185

Elite, politische, 70

embedded liberalism, 33

England, 100, 102, 124, 133

Estland, 42

Europäische Beschäftigungsstra-  
tegie,  
41

Europäische Grundrechtecharta,  
14

Europäische Menschenrechtskon-  
vention,  
14

Europäischer Rat, 27, 29, 157, 160,  
181, 187

Europäischer Stabilitätsmecha-  
nismus,  
156

Europäisches Parlament, 14, 17,  
36, 155, 157, 158

europäisches Staatensystem, 22,  
86, 89, 119, 134, 147

## F

Feedbacksystem, 47

Finanzkrise, 9, 38, 157, 159, 168,  
174, 184

Fischer, Joschka, 29

Frankreich, 9, 16, 27–31, 33–35, 41,  
42, 83, 86, 87, 89, 100,  
102, 106, 109, 111–113,  
119, 123–127, 134, 143,  
144, 147, 149, 150, 159,  
170, 171, 182, 184, 186

Französische Revolution, 83, 87,  
177

Fratelli d'Italia, 19

Frauenbewegung, 61

Frauenwahlrecht, 61

Frieden, 20, 33, 79, 89, 100, 101,  
115, 118, 135, 146, 186

Frieden von Westfalen, 87

Front National, 19

Fukuyama, Francis, 14, 92, 150

Fundamentalismus, 59

## G

Generalstände, 109

Gewalt, 98, 100, 104, 106, 117, 118,  
139, 142, 145, 151

Gewalt gegen Sachen, 55

Gewalt, militärische, 119

Gewalt, säkulare, 85

Gewalt, weltliche, 110

Gewaltmonopol, 45, 49, 51, 77, 81,  
102

Gleichgewicht, 20, 32, 52, 55, 96,  
99

Gracchus, Tiberius, 62, 87, 104,  
110, 140, 151

Gramsci, Antonio, 78, 79, 139

Greenpeace, 57

- Griechenland, 28, 34, 37, 38, 171, 172, 174, 182
- Großbritannien, 16, 86, 113, 127, 135, 149, 171
- Grotius, Hugo, 79
- H**
- Habermas, Jürgen, 50
- Herrschaft, 77, 79, 80, 83, 86, 88–90, 99, 101, 105, 114, 117, 123, 124, 134, 145, 163
- Herrschaft des Terrors, 63
- Herrschaft, politische, 46, 81, 85, 87
- Herrschaft, rechtliche, 13
- Herrschaft, sakrale, 132
- Hitler, Adolf, 87, 119, 139
- Hobbes, Thomas, 79
- Höcke, Björn, 62, 176
- Hugenottenkriege, 83, 100
- Hus, Jan, 105, 133
- I**
- Imperialismus, 61
- Innovationen, 107, 153, 158
- intergouvernementale Verhandlungssysteme, 159, 163
- intermediäre Akteure, 73, 137
- intermediäre Strukturen, 50, 101, 119, 131, 132, 153, 176
- Internationale Telekommunikationsunion, ITU, 71
- Internationaler Währungsfonds, IMF, 71, 148
- Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN, 71
- Internet Engineering Task Force, IETF, 71
- Interregnum, 24, 62, 63, 75, 138, 139, 146
- Irland, 35, 42
- Italien, 29, 30, 33, 34, 37, 38, 63, 90, 102, 103, 110, 139, 171, 182, 183
- J**
- Japan, 20, 83
- Juncker, Jean-Claude, 29
- K**
- Kaczyński, Jarosław, 62
- Kapitalismus, 28, 33
- Karthago, 103, 104
- katholische Hegemonie, 22, 24–26, 82–84, 86, 87, 100, 109, 114
- Kleisthenes, 88
- Kolonialismus, 61
- Konquistadoren, 130
- konstitutionelle Asymmetrie, 39, 160
- Konsul, römischer, 84, 110
- Konzentration von Macht, 20
- Konzil von Basel, 121
- Konzilsbewegung, 116, 122, 151
- Krieg, 16, 20, 59, 63, 100, 101, 103, 104, 115, 124, 128, 135, 136, 146, 149, 150
- Kulturrevolution, 129
- L**
- Le Pen, Marine, 28, 29, 169, 171, 172, 186
- Le Pen, Marion Marechal, 27



Legitimität, 23, 32, 34, 51, 53, 57,  
 68, 75, 76, 85, 120, 123,  
 131, 132, 145, 147, 160, 179  
 Legitimitätskrise, 48, 57  
 Lernkapazitäten, 47  
 Letzte Generation, 55  
 Liberalismus, 15, 31, 37, 44, 79, 139,  
 148, 150, 166, 167, 170,  
 171, 179–181, 188  
 Locke, John, 80  
 Loyalität, 53, 74, 121, 128, 136  
 Luther, Martin, 87, 105, 125, 133,  
 141, 142, 146

## M

Maastricht-Kriterien, 36, 156, 159  
 Macht der Rechtfertigung, 79  
 Machtkonzentration, 20, 25, 46,  
 90, 114, 120, 146, 157,  
 158, 177  
 Machtkonzentration, politisch,  
 178  
 Macron, Emmanuel, 9, 170  
 Magistrate, römische, 84, 98, 115  
 Malta, 42  
 Marokko, 30  
 Marx, Karl, 94, 102  
 Massenarbeitslosigkeit, 37, 172  
 Meinungsfreiheit, 60  
 Menschenrechte, 15, 61, 64, 66, 89,  
 129, 155  
 Müntzer, Thomas, 62, 133, 140  
 Mussolini, Benito, 62

## N

Navalny, Alexej, 60  
 Nemzow, Boris, 60  
 New Deal, 32, 149

Niederlande, 9, 34, 41, 184  
 NSDAP, 108, 126

## O

Offene Methode der  
 Koordination, 41, 159  
 öffentliche Meinung, 51  
 Optimaten, 116, 126, 132, 138, 140,  
 151  
 Orbán, Victor, 168  
 organisierte  
 Unverantwortlichkeit,  
 42  
 Osterweiterung, 31

## P

Patrizier, 88  
 Patronagesystem, römisches, 84,  
 145  
 Peleponesischer Krieg, 129  
 Performanz des Systems, 65  
 Performanz von  
 Herrschaftsordnung,  
 70  
 Performanz, defizitär, 47, 72  
 Platon, 129  
 Plebejer, 88, 97, 120  
 Plutarch, 104  
 Podemos, 19, 168, 185  
 Polanyi, Karl, 33, 107, 113  
 Polen, 16, 28, 31, 59, 143, 165, 167,  
 171, 174  
 Popularen, 110, 116, 127, 128, 132,  
 138, 141, 145, 151  
 Populismus, 165–168, 172, 176, 185  
 Portugal, 28, 30, 38, 182  
 Proletariat, 103, 104

- prozedurales pathologisches  
     Lernen, 67, 68  
 Putin, Wladimir, 60
- R**
- Rat der Europäischen Union, 17,  
     39, 157, 158, 161–163, 174,  
     186, 187  
 Rechtfertigung der Macht, 79  
 Reflexivität politischer  
     Strukturen, 69  
 Reformsynoden, 84, 109, 111, 144  
 Reparationen, 86, 114, 134, 144  
 Responsivität, 48, 50, 61, 70, 76,  
     90, 120, 125, 127, 144,  
     146, 154, 164, 173, 176  
 Revolution, 47, 102, 125, 137  
 Robespierre, Maximilien de, 62,  
     87, 139  
 Rückkopplung, 20, 47, 50, 51,  
     65–67, 90, 154  
 Rumänien, 30  
 Russland, 28, 31, 102, 137, 150, 168
- S**
- Scharpf, Fritz, 18, 39, 49  
 Schleusenmodell, 50, 72  
 Schwertadel, 83, 100, 102, 123  
 Senat, römischer, 84, 97, 101, 109,  
     114, 115, 121, 125–127,  
     132, 136, 140, 144, 146, 151  
 sensorisches pathologisches  
     Lernen, 67, 68  
 Siegermächte, 86, 118, 128, 140,  
     144, 148, 150  
 Simmel, Georg, 91  
 Sklaverei, 80, 109, 127, 129  
 Slowakei, 28, 30, 143, 171  
 Slowenien, 42  
 Smoot-Hawley Gesetz, 124  
 Söder, Markus, 27  
 Sozialismus, 28, 33, 35  
 Sozialpolitik, 15, 35, 40, 41, 107,  
     149, 157, 160, 163, 169  
 Spanien, 28–30, 34, 37, 38, 100,  
     168, 171, 172, 175, 182, 183  
 Stabilitätspakt, 37, 156  
 Ständekämpfe, 88, 115  
 Steuerungsdefizite, 21  
 Steuerungsimpulse, 21, 48  
 strukturelles pathologisches  
     Lernen, 67, 69, 146  
 Stufenmodell politischen Verfalls,  
     23, 46, 75, 82, 143  
 Sulla, 126, 136, 139, 146  
 Syriza, 19, 185
- T**
- Tagelöhner, 106  
 Thatcher, Margaret, 35  
 Trump, Donald, 59, 62, 70  
 Tschechien, 28, 30, 171  
 Turgot, Anne Robert Jacques, 111,  
     147
- U**
- Ungarn, 16, 28, 30, 31, 165, 168, 174  
 Ungleichheit, 37, 39, 95, 107, 137,  
     149, 166, 179  
 Unternehmensbesteuerung, 37,  
     42, 161  
 Unternehmensgewinne, 9  
 Unternehmenssteuern, 37, 42, 162  
 Unverantwortlichkeit, 22, 112, 180  
 USA, 18, 32, 40, 70, 72, 83, 86, 95,  
     102, 108, 110, 113, 119,  
     124, 125, 127, 135, 137,  
     148, 149

**V**

- Vereinte Nationen, 64, 72
- Verfassungspatriotismus, 53
- Verfassungsvertrag, 9, 35
- Verhandlungssysteme, 13, 23, 153,  
160–163, 173
- Verhofstadt, Guy, 29
- Vertrag von Amsterdam, 159
- Vertrag von Brest-Litowsk, 123
- Vertrag von Maastricht, 35
- Völkerbund, 86, 124, 143, 147
- Volksversammlung, römische, 84,  
97, 101, 109, 114, 116, 120,  
125, 131, 140, 146, 151
- Vorabentscheidungsverfahren, 45

**W**

- Weber, Max, 77, 91
- wechselseitige Anerkennung,  
Prinzip der, 33, 155
- Weltbank, 109, 148

Welthandelsorganisation, WTO,

71

Widerstand, 22, 25, 33, 67, 72, 106,

112, 113, 120, 123, 128,

137, 140, 143, 158, 172,

174

Wiener Kongress, 64

Wiener, Norbert, 47

Wilson, Woodrow, 124

World Health Organization,

WHO, 72

**Z**

ziviler Ungehorsam, 55

zivilgesellschaftliche

Assoziationen, 50

Zweiter Punischer Krieg, 100, 103,

104, 110, 144, 151

Zweiter Weltkrieg, 13, 87, 148

Zwingli, Ulrich, 133

## Anmerkungen

---

- 1 Mishra, P.: *Das Zeitalter des Zorns. Eine Geschichte der Gegenwart*, Frankfurt a.M.: S. Fischer 2017.
- 2 Guérot, U.: *Der neue Bürgerkrieg. Das offene Europa und seine Feinde*, Berlin: Propyläen 2017.
- 3 Ebd., S. 10.
- 4 Krastev, I.: *Europadämmerung. Ein Essay*, Berlin: Suhrkamp 2017, S. 17.
- 5 Greenwood, J.: *Interest representation in the European Union*, London: Palgrave Macmillan 2017.
- 6 Nachtwey, O.: *Die Abstiegs-gesellschaft. Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne*, Berlin: Suhrkamp 2017.
- 7 Scharpf, F.W.: The Costs of Non-Disintegration, in: A. Eppler und H. Scheller (Hg.), *Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration. Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess*, Nomos: Baden-Baden 2014, S. 165–184, S. 176 ff.
- 8 Streeck, W.: *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 2015.
- 9 Vgl. Crouch, C.: *Postdemokratie*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 2008. »ein Gemeinwesen, in dem zwar nach wie vor Wahlen abgehalten werden [...], in dem allerdings konkurrierende Teams professioneller PR-Experten die öffentliche Debatte während der Wahlkämpfe so stark kontrollieren, dass sie zu einem reinen Spektakel verkommt, bei dem man nur über eine Reihe von Problemen diskutiert, die die Experten zuvor ausgewählt haben« (S. 10).
- 10 Blühdorn, I.: *Simulative Demokratie. Neue Demokratie nach der postdemokratischen Wende*, Berlin: Suhrkamp 2013.
- 11 Dahrendorf, R.: Die Globalisierung und ihre sozialen Folgen werden zur nächsten Herausforderung einer Politik der Freiheit. An

- der Schwelle zum autoritären Jahrhundert, in: *Die Zeit* vom 14. November 1997, S. 14 ff.
- 12 Mishra, P.: *Zeitalter des Zorns*.
  - 13 Bozóki, A.: Die autoritäre Versuchung, in: *Osteuropa* 61 (2011), S. 85–88; Vogel, S.: Die autoritäre Versuchung, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 60 (2015), S. 71–78.
  - 14 Bude, H./Willisch, A. (Hg.): *Exklusion. Die Debatte über die »Überflüssigen«*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 2007.
  - 15 Olsen, M.: *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven, CT: Yale University Press 1984.
  - 16 Kennedy, P.: *Aufstieg und Fall der großen Mächte*, S. Fischer 1987.
  - 17 Hiltzik, M.: *The New Deal. A Modern History*, New York, NY: Free Press 2011.
  - 18 Der Begriff stammt von Ruggie, J.G.: International Regimes, Transactions, and Change, in: *International Organization* 36 (1982), S. 379–415.
  - 19 Polanyi, K.: *The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1995.
  - 20 Helleiner, E.: *States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s*, Ithaka/London: Cornell University Press 1995.
  - 21 Dahl, R; Lindblom, C.: *Politics, Economics, and Welfare*, Chicago University Press 1953.
  - 22 Alter, K.J./Meunie-Aitsahalia, S.: »Judicial Politics in the European Community«, in: *Comparative Political Studies* 26 (1994), S. 535–561.
  - 23 <https://www.bbc.co.uk/programmes/p046ghyo>, Zugriff am 20.08.2022.
  - 24 <http://www.margarethatthatcher.org/document/107352>, letzter Zugriff am 30.9.2022.
  - 25 Anderson, K.M.: *Social Policy in the European Union*, London: Palgrave 2016.
  - 26 Schild, J.: Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum, in: *integration* 28 (2005), S. 187–200.
  - 27 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/74795/umfrage/jugendarbeitslosigkeit-in-europa/>, letzter Zugriff 31.03.2022.
  - 28 Fisher, J./Smeeding, T.M.: Income Inequality, in: Stanford Center on Poverty and Inequality, State of the Union. *The Poverty and Inequality Report* 2016, Stanford 2016.

- 29 <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/europa/70564/unternehmenssteuern/>, letzter Zugriff am 30.9.2022.
- 30 Beck, U.: *Das deutsche Europa*, Berlin: Suhrkamp 2013, S. 63.
- 31 Bude, H./Staab, P.: *Kapitalismus und Ungleichheit: Die neuen Verwerfungen*, Frankfurt/New York: Campus Verlag 2016; Bude, H./Willisch, A. (Hg.): *Exklusion*, Hamburger Edition 2006.
- 32 Bude, H./Willisch, A.: *Exklusion*.
- 33 Piketty, T.: *Das Kapital im 21. Jahrhundert*, München: C. H. Beck 2014. Zur Diskussion über die Daten von Piketty und seine Methodik vgl. Bofinger, P. et. al (Hg.): *Thomas Piketty und die Verteilungsfrage. Analysen, Bewertungen und wirtschaftspolitische Implikationen für Deutschland*, o.a.: SE Publishing 2015.
- 34 Scharpf, F.W.: Regieren im europäischen Mehrebenensystem, in: *Leviathan* 30 (2002), S. 65–92.
- 35 Milanovic, B.: *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*, Cambridge, MA: Harvard University Press 2016, S. 11.
- 36 Fligstein, N.: *Euro-Clash. The EU, European Identity, and the Future of Europe*, Oxford: Oxford University Press 2008.
- 37 Kommission der Europäischen Gemeinschaft: Europäische Sozialpolitik – Ein zukunftsweisender Weg für die Union – Weißbuch, KOM (94) 333, Brüssel 1994, S. 55.
- 38 Ebd., S. 9.
- 39 Lodge, J.: Social Europe, in: ders. (Hg.), *The European Community and the Challenge of the Future*, London: Pinter Publishers, 1989, S. 303–319.
- 40 Mosher, J.S./Trubek, D.M.: Alternative Approaches to Governance in the EU, in: *Journal of Common Market Studies* 41 (2003), S. 63–88.
- 41 Obwohl auch das keineswegs ausgeschlossen wäre. Schmitter schlägt beispielsweise vor, die Struktur- und Agrarfonds auslaufen und in ein europaweites garantiertes Mindesteinkommen umzuwandeln, vgl. Schmitter, P.: *How to Democratize the European Union... And Why Bother?* Lanham, MD: Rowman and Littlefield 2000.
- 42 [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/accounting-and-taxes/company-tax\\_de](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/accounting-and-taxes/company-tax_de), letzter Zugriff am 30.9.2022.
- 43 »Tax harmonisation is not on the agenda nor will it be [...] National vetos will be retained and competition between the member states for inward investment – some of it tax-based – will continue [...] Tax competition is a healthy spur to governments across Europe.«, vgl.

- [http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D22Do6\\_Chronology\\_tax\\_governance\\_events.pdf](http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D22Do6_Chronology_tax_governance_events.pdf), Zugriff 10.3.2006.
- 44 Vgl. auch schon Rieger, E./Leibfried, S.: *Limits to Globalization. Welfare States and the World Economy*, Cambridge: Polity 2003, Kap. 2.
- 45 Zu der Debatte um den sui generis Charakter der EU vgl. Bogdandy, A. von: Die Verfassung der europäischen Integrationsgemeinschaft als supranationale Union, in: ders. (Hg.): *Die Europäische Option*, Baden-Baden 1993, S. 97–127; Phelan, W.: What Is Sui Generis About the European Union?, in: *International Studies Review* 14 (2012), S. 367–385.
- 46 Wiener, N.: *The Human Use of Human Beings. Cybernetics and Society*, Boston: Doubleday 1954; Wiener, N.: *Cybernetics. Or Control and Communication in the Animal and the Machine*, Cambridge, MA: 2000.
- 47 Deutsch, K.W.: *Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven*, Freiburg: Rombach 1969, S. 126. Für eine frühe ausführliche Besprechung kybernetischer Ansätze vgl. Senghaas, D.: Kybernetik und Politikwissenschaft, in: *Politische Vierteljahresschrift* 7 (1966), S. 252–276.
- 48 Deutsch, K.W.: *Politische Kybernetik*, S. 211.
- 49 Falls Information, »which proceeds backward from the performance is able to change the general method and pattern of performance, we have a process which may well be called learning«. Wiener, N.: *The Human Use of Human Beings*, S. 6.
- 50 Deutsch, K.W.: *Politische Kybernetik*, S. 227.
- 51 Der englische Titel des Buches »Politische Kybernetik« von Karl Deutsch lautet »*The Nerves of Government*« und unterstreicht damit die zentrale Bedeutung, die den Infrastrukturen der Kommunikation für den Erhalt einer politischen Ordnung zukommen.
- 52 Wichtige kybernetische oder von kybernetischem Denken beeinflusste Arbeiten waren etwa Wiener, N.: *The Human Use of Human Beings. Cybernetics and Society*, Boston: Doubleday 1954; Helvey, T.C.: *The Age of Information. An Interdisciplinary Survey of Cybernetics*. Englewood Cliffs, NJ: Educational Technology Publications 1971. Für eine grundlegende Einführung in das kybernetische Denken s. Ashby, W.R.: *An Introduction to Cybernetics*, Chapman & Hall 1956. Ein umfangreiches Literaturverzeichnis über kybernetische Beiträge der 1960er findet sich in Wessels, H./Biermann, H./Schenk, K.-E.: *Ökonomische Kybernetik und politische Ökonomie in der DDR. Ein krit. Bericht über west- u. ostdeutsche Beiträge*, Münster: 1971. Für einen neue-

- ren Überblick kybernetischen Denkens und seine Verortung in der System- und Netzwerktheorie vgl. August, V.: *Technologisches Regieren. Der Aufstieg des Netzwerk-Denkens in der Krise der Moderne. Foucault, Luhmann und die Kybernetik*, Bielefeld: transcript 2021.
- 53 Naschold, F.: Demokratie und Komplexität, in: *Politische Vierteljahresschrift* 9 (1968): S. 494–518, S. 497.
- 54 Mayntz, R./Scharpf, F.W.: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: dies. (Hg.) *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt/ New York: Campus 1995, S. 9–38, S. 10.
- 55 Vgl. Zürn, M./Joerges, C. (Hg.): *Law and Governance in Postnational Europe. Compliance Beyond the Nation-State*, New York: Cambridge University Press 2005 für die ebenenübergreifende Analyse von staatlicher Regelbefolgung; für die Steuerung komplexer Systeme vgl. Mayntz/Scharpf 1995 (Anm. 54).
- 56 Habermas, J.: *Theorie kommunikativen Handelns*, Suhrkamp 1981, 2 Bde.
- 57 Deutsch, K.: *Politische Kybernetik*, S. 127.
- 58 Zu den erfahrungsgemeinschaftlichen Vorbedingungen von Demokratie vgl. Walzer, M.: On Promoting Democracy, in: *Ethics & International Affairs*, 22 (2008), S. 351–355.
- 59 Zu der zentralen Rolle einer Verfassung in liberalen Demokratietheorie vgl. Möllers, C.: *Demokratie – Zumutungen und Versprechen*, Berlin: Wagenbach 2008.
- 60 Peters, B.: *Die Integration moderner Gesellschaften*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1993, S. 340.
- 61 Ebd., S. 338.
- 62 Habermas, J.: Vorbereitende Bemerkungen zu einer Theorie der kommunikativen Kompetenz, in: J. Habermas/N. Luhmann (Hg.): *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie - Was leistet die Systemforschung?* Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1971, S. 101–141, S. 173.
- 63 Habermas, J.: Staatsbürgerschaft und nationale Identität. In: (ders.): *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp 1992.
- 64 Forst, R.: *Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 2007.
- 65 Eder, K.: Der permanente Gesellschaftsvertrag, in L. Kern/H.-P. Müller (Hg.), *Gerechtigkeit, Diskurs oder Markt? Die neuen Ansätze in der Vertragstheorie*, Opladen: Westdt. Verl. 1986, S. 67–81.
- 66 Ebd., S. 77



- 67 Peters, B.: *Integration*, S. 345.
- 68 <https://letztegeneration.de>, letzter Zugriff am 30.9.2022.
- 69 Zur Unterscheidung der beiden Kommunikationsmodi des Argumentierens und des Verhandelns vgl. Elster, J.: Introduction, in: ders. (Hg.), *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press 1998.
- 70 Roger F./ Ury, W./ Patton, B.: *Getting to yes: negotiating agreement without giving in*. Houghton Mifflin Harcourt, 1991
- 71 [https://www.washingtonpost.com/politics/top-wh-strategist-vo-ws-a-daily-fight-for-deconstruction-of-the-administrative-state/2017/02/23/03f6b8da-f9ea-11e6-bf01-d47f8cf9b643\\_story.html?utm\\_term=.82cf1092bba6](https://www.washingtonpost.com/politics/top-wh-strategist-vo-ws-a-daily-fight-for-deconstruction-of-the-administrative-state/2017/02/23/03f6b8da-f9ea-11e6-bf01-d47f8cf9b643_story.html?utm_term=.82cf1092bba6), letzter Zugriff 23.08.2017.
- 72 Deutsch, K.W.: *Kybernetik*, S. 242.
- 73 Richter, H.: *Aufbruch in die Moderne – Reform und Massenpolitisierung im Kaiserreich*, Berlin: Suhrkamp 2021.
- 74 Zizek, S.: *Zeit der Monster*.
- 75 Zizek, S.: »Zeit der Monster«, in: *Le Monde Diplomatique* vom 12.11.2010, <https://monde-diplomatique.de/artikel/!361634>.
- 76 Levitsky, S./ Ziblatt, D.: *How Democracies Die. What History Reveals About Our Future*, Crown 2019, S. 10.
- 77 Deutsch, K.W.: *Kybernetik*, S. 241.
- 78 Langewiesche, D.: *Europa zwischen Restauration und Revolution 1815–1849*, Oldenbourg: De Gruyter 2007.
- 79 Kowalczyk, I.-S.: *Endspiel. Die Revolution von 1989 in der DDR* (bpb-Schriftenreihe, Band 762): München 2009.
- 80 Deutsch, K.W.: *Kybernetik*, S. 165.
- 81 Ebd.
- 82 Klein, M./Falter; J.W.: *Der lange Weg der Grünen. Eine Partei zwischen Protest und Regierung*. München: C.H. Beck 2003.
- 83 »Wenn ›Wille‹ als Wunsch verstanden wurde, nicht zu lernen, so ist ›Macht‹ die Fähigkeit, nicht lernen zu müssen. In dieser einfachen Bedeutung sind Wille wie Macht Elemente der Pathologie des sozialen Lernens [...] Pathologisch ist ein Lernprozess (mit entsprechender Veränderung der inneren Struktur) durch den die zukünftige Lernfähigkeit des Systems nicht erhöht, sondern vermindert wird. Wille und Macht können leicht in selbsterstörerisches Lernen umschlagen, wenn sie zur Überbewertung der Vergangenheit gegenüber der Zukunft [...] führen« (Deutsch, K.W.: *Kybernetik*, S. 329).

- 84 Senghaas, D.: *Kybernetik*, S. 258.
- 85 Schmalz-Bruns, R.: *Reflexive Demokratie. Die demokratische Transformation moderner Politik*, Baden-Baden: Nomos 1995.
- 86 So bemerkt auch Heyer, »daß sich diese Methodik sowohl für zentralgesteuerte Staaten wie auch für Gemeinwesen mit einem dezentralisierten Entscheidungssystem eignet.« Heyder, G.: *Machiavelli ex machina?* in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 23 (1972), S. 241–251, S. 243. Für eine Anwendung auf das politische System der DDR vgl. Klaus, G.: *Kybernetik und Gesellschaft*, Berlin (Ost): Deutscher Verlag der Wissenschaften 1964.
- 87 Die chinesische Regierung »proactively monitors citizen opposition to state policies and selectively responds with policy changes when it gauges opposition to be particularly widespread.« Heurlin, C.: *Responsive Authoritarianism in China. Land, Protest and Policy-Making*, New York: Cambridge University Press 2016, S. 3.
- 88 Für eine Einführung in die Diskussion vgl. Dahl, R.: *Can International Organizations Be Democratic? A Skeptic's View*, in: I. Shapiro/C. Hacker-Cordon (Hg.): *Democracy's Edges*, Cambridge, Cambridge University Press 1999, S. 19–36; und Kahler, M.: *Defining Accountability Up: The Global Economic Multilaterals*, in: *Government and Opposition* 39 (2004), S. 132–158.
- 89 Putnam, R.D.: *Diplomacy and Domestic Politics*, in: *International Organization* 42 (1988), S. 427–460.
- 90 Carr, M.: »Power plays in global internet governance.«, in: *Millennium: Journal of International Studies* 43 (2015), S. 640–659.
- 91 Vgl. Mattli, W./Büthe, T.: *Global Private Governance: Lessons from a National Model of Setting Standards in Accounting*, in: *Law and Contemporary Problems* 68 (2005), S. 225–262.
- 92 Hoekman, B.M./Mavroidis, P.C.: *To AB or Not to AB?*, in: *Journal of International Economic Law* 23 (2020), S. 1–20.
- 93 Vgl. hierzu Pickel, S./Pickel, G. (Hg.): *Politische Kultur- und Demokratieforschung: Grundbegriffe, Theorien, Methoden. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Springer-Verlag 2006, S. 79.
- 94 Weber, M.: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, Zweitausendeins 2005, S. 38.
- 95 Vgl. Neyer, J.: *Postnationale politische Herrschaft. Vergesellschaftung und Verrechtlichung jenseits des Staates*, Baden-Baden: Nomos 2004.

- 96 Gramsci, A.: *Gefängnishefte*, Kritische Gesamtausgabe in 10 Bänden, Bochmann, K./Klaus Bochmann, Wolfgang-Fritz Haug, Peter Jehle (Hg.), Hamburg: Argument Verlag, 1991ff; Band 6, Heft 1, §12.
- 97 Forst, R./Klaus, G.: Die Herausbildung normativer Ordnungen, in: *Normative Orders Working Paper 01* (2010), S. 7.
- 98 Ebd., S. 13.
- 99 Aristoteles: *Politik*, Reinbek: Rowohlt 1994, Band 2, 1252b.
- 100 Aristoteles: *Nikomachische Ethik*, Reinbek: Rowohlt 2006, 1161 b: »Der Sklave ist ein beseeltes Werkzeug wie das Werkzeug ein unbeseelter Sklave.«
- 101 Aristoteles: *Politik* 1255 a.
- 102 Zur Anwendung kommt hier die sogenannte »Kongruenzmethode«, derzufolge der Forschende »defines and standardizes the data requirements of the case studies [...] by formulating theoretically relevant general questions to guide the examination of each case« (S. 41). Es entsteht damit ein kontrollierter Vergleich, der systematische Aussagen über verschiedene Fälle und mit einem hohen Maß an Generalisierbarkeit erlaubt (vgl. George, A.L./McKeown, T.J.: *Case Studies and Theories of Organizational Decision Making*, in: R. Coulam/R. Smith: *Advances in Information Processing in Organizations*, London: JAI Press 1985 2: S. 21–58).
- 103 Stockhammer; N.: Die Dialektik politischer Macht, in: *Internationale Zeitschrift für Philosophie* 15 (2006), S. 23–43.
- 104 Singer, J.D.: View Stable Deterrence and Its Limits, in: *Political Research Quarterly* 15 (1962), S. 449 ff.
- 105 Geis, A.: Diagnose: Doppelbefund – Ursache: ungeklärt?, in: *Politische Vierteljahresschrift* 42 (2001), S. 282–298.
- 106 Gute Einführungen in die modernisierungstheoretische Soziologie finden sich bei Lepsius, M.R.: Soziologische Theoreme über die Sozialstruktur der »Moderne« und der »Modernisierung«, in: ders.: *Interessen, Ideen und Institutionen*, Opladen: Westdeutscher Verlag 1990 und Degele, N./Dries, C.: *Modernisierungstheorie*, München: Wilhelm Fink 2005.
- 107 Fukuyama, F.: *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press 1992.
- 108 Hayek, F.A.: *The Road to Serfdom*, Chicago: University of Chicago Press 1994.
- 109 Kant, I.: *Zum ewigen Frieden und andere Schriften*, Frankfurt a. M.: Fischer 1795/2008.

- 110 Hegel, G.W.F.: *Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte*, Leipzig 1924.
- 111 Polybios, in: Möbius, G.: *Die politischen Theorien von der Antike bis zur Renaissance*, Opladen: Westdeutscher Verlag 1966.
- 112 Machiavelli, N.: *Discorsi. Gedanken über Politik und Staatsführung*, 1. Buch, 2. Kapitel.
- 113 Pareto; V.: *Allgemeine Soziologie*, Tübingen: Mohr Siebeck 1955, §2025.
- 114 Mearsheimer, J. J.: Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War, in: *International Security* 15 (1990), S. 5–56, S. 47.
- 115 Levitsky, S./Ziblatt, D.: *How Democracies Die*.
- 116 Ebd., S. 10.
- 117 Die Darstellung der späten römischen Republik stützt sich auf Flaig, E.: *Ritualisierte Politik. Zeichen, Gesten und Herrschaft im Alten Rom*, Göttingen: Vandenhoeck Ruprecht 2003; Prell, M.: *Sozialökonomische Untersuchungen zur Armut im antiken Rom. Von den Gracchen bis Kaiser Diokletian*, Stuttgart: Steiner 1996; Christ, K.: *Krise und Untergang der römischen Republik*, Darmstadt: wbg Academic 2013; Bringmann, K.: *Krise und Ende der römischen Republik (133–42 v. Chr.)*, Akademie Verlag 2003; Shotter, D.: *The Fall of the Roman Republic*, London: Routledge 1994; Schneider, H.: *Wirtschaft und Politik. Untersuchungen zur Geschichte der späten römischen Republik*, Erlangen: 1974; Keller, J.: *Römische Interessengeschichte. Eine Studie zu Interessenvertretung, Interessenkonflikten und Konfliktlösung in der römischen Republik des 2. Jahrhunderts v. Chr.* Unveröffentlichte Dissertation, München 2004.
- 118 Keller, J.: *Römische Interessengeschichte*, S. 8.
- 119 Ebd., S. 15–16.
- 120 Ebd., S. 20.
- 121 Flaig, E.: *Ritualisierte Politik*, S. 16.
- 122 Für einführende Literatur zur Geschichte der Reformationszeit sind besonders hilfreich: Kaufmann, T.: *Erlöste und Verdammte: Eine Geschichte der Reformation*, München 2017; ders.: *Geschichte der Reformation in Deutschland*, Berlin: Suhrkamp 2016; Tuchmann, B.: *Die Torheit der Regierenden. Von Troja bis Vietnam*, Frankfurt a.M.: Fischer 2001; Carlos, M.N.: *Reformations: The Early Modern World, 1450–1650*, New Haven, CT: Yale University Press 2018; Clévenot, M.: *Luther, Müntzer, Calvin und Co: Machtpolitik und Glaubenseifer in der Reformation*, Topos, 2016.

- 123 Gute Einführungen und aktuelle Darstellungen des Forschungsstandes sind Israel, J.: *Die Französische Revolution: Ideen machen Politik*, Ditzingen: Reclam 2017; Willms, J.: *Tugend und Terror: Geschichte der Französischen Revolution*, München: C.H. Beck 2014; Rose, R.B.: *The Making of the Sansculottes: Democratic Ideas and Institutions in Paris 1789–92*, Manchester: Manchester University Press 1983; Soboul, A.: *Französische Revolution und Volksbewegung: die Sansculotten*, Frankfurt am Main, 1978; Schulin, E.: *Die Französische Revolution*, München: C.H. Beck 2013.
- 124 Eine gute Darstellung der Entwicklung des frühen europäischen Staatensystems ist Malettke, K.: *Hegemonie, multipolares System, Gleichgewicht (1648/1659-1713)* (=Handbuch der Geschichte der Internationalen Beziehungen, Band 3), Paderborn: Ferdinand Schöningh 2013. Für die Zwischenkriegszeit vgl. Kindleberger, C.P.: *The World in Depression, 1929–1939*, Berkeley/Los Angeles: University of California Press 1986 und Eichengreen, B.: *Golden Fetters: The Gold Standard and the Great Depression, 1919–1939*, New York/Oxford: Oxford University Press 1992. Für die Weimarer Republik Schmidt, R.F.: *Der Untergang einer Republik: Weimar und der Aufstieg des Nationalsozialismus (1918–1933)*, Bonn: minifanal 2020; Winkler, H.A.: *Weimar 1918–1933: Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie*, München: C.H. Beck 2019.
- 125 Klassisch ist hierzu natürlich Marx und Engels. »Die Geschichte aller bisherigen Gesellschaft«, so Marx und Engels im Kommunistischen Manifest, »ist die Geschichte von Klassenkämpfen«. Gesellschaftliche Produktionsweisen (»Produktivkräfte«) sind einem kontinuierlichen Prozess der Veränderung unterworfen und kollidieren mit überkommenen Eigentumsverhältnissen. Unterdrückte Klassen empfinden die herrschende Klasse mehr und mehr als überflüssig und wehren sich gegen die Zumutung der Herrschaft, während diese ihre Vorrechte zu verteidigen sucht. Hieraus entwickeln sich immer neue Klassenkämpfe, die Marx und Engels zufolge letztlich zum Sturz der herrschenden Klassen durch die aufstrebenden neuen Klassen führen. Klassenkämpfe sind die Triebkräfte der bisherigen menschlichen Geschichte und die wesentlichen Ursachen für den Untergang überkommener Ordnungen.
- 126 Moore, B.: *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston: Beacon Press 1966.

- 127 Davies, J.C.: *When Men Revolt and Why. A Reader in Political Violence and Revolution*, The Free Press 1971, S. 135–136.
- 128 Gurr, T.R.: *Why Men Rebel*, Princeton: Taylor & Francis 1970.
- 129 Appian zufolge gingen die Reichen in dieser Zeit zunehmend dazu über »das in ihrer Nachbarschaft gelegene Land aufzukaufen und teils mit Gewalt an sich zu ziehen [...] und benutzten Sklaven als Bauern und Hirten, um nicht befürchten zu müssen, dass die Freien vom Ackerbau zum Kriegsdienst abgezogen würden [...] So kam es, dass die Mächtigen vollends reich wurden und die Menschenklasse der Sklaven sich über das ganze Land ausbreitete, die Itali-ker aber unter einem Rückgang in der Bevölkerungszahl und einem Mangel an Männern litten, da sie von Armut, Abgaben und Kriegs-dienst hart getroffen wurden« Appian b.c. 1, S. 29–32, abgedruckt in Bringmann, K.: *Krise und Ende der Römischen Republik* S. 124–125.
- 130 Berühmt ist die Stelle bei Plutarch, in der er den Volkstribun Tibe-rius Gracchus zitiert, der die vorgefundenen Zustände mit deutli-chen Worten anprangerte: »Jedes wilde Tier, das bei uns hier in Ita-lien lebt, hat seine Höhle, seinen Schlafplatz, seinen Schlupfwinkel. Aber die Männer, die für dieses Italien kämpfen und sterben, haben auf nichts anderes ein Anrecht, als auf Luft und Licht. Heimatlos, ohne ein Dach über dem Kopf, irren sie mit ihren Frauen und Kin-dern durch das Land. Die Feldherren lügen, wenn sie die Soldaten in der Schlacht auffordern, ihre Familiengräber und Altäre gegen den Feind zu verteidigen. Denn von allen diesen römischen Män-nern besitzt ja keiner mehr den Hausaltar und die Grabstätte seiner Vorfahren. Für Luxus und Reichtum anderer setzen sie im Krieg ihr Leben ein. Herren der Welt werden sie genannt: in Wirklichkeit ge-hört ihnen keine einzige Scholle.« Zitiert nach: Plutarch, Tiberius Gracchus 8 f, übersetzt von W. Ax, in: W. Lautemann/M. Schlenke (Hg.): *Geschichte in Quellen. Altertum*, München: Oldenbourg 1975, S. 471 f.
- 131 Plutarch, Tib. Gracchus, 8, 3 f.
- 132 Prell; M.: *Sozialökonomische Untersuchungen zur Armut im antiken Rom. Von den Gracchen bis Kaiser Diokletian*, Stuttgart: Steiner Prell 1996, S. 252.
- 133 Ebd., S. 67.
- 134 Ebd., S. 167.

- 135 Rose, R.B.: *The Making of the Sansculottes: Democratic Ideas and Institutions in Paris, 1789–92*, Manchester: Manchester University Press 1983, S. 7.
- 136 Osterhammel, J./Peterson, N.P.: *Geschichte der Globalisierung: Dimensionen, Prozesse, Epochen*, München: C.H. Beck 2019, S. 62–84.
- 137 Hirst, P./Thompson, G.: *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge: Polity Press 1999.
- 138 Polanyi, K.: *Great Transformation*, S. 54.
- 139 Wehler, H.-U.: *Vom Beginn des Ersten Weltkrieges bis zur Gründung der beiden deutschen Staaten 1914–1949*, (=Deutsche Gesellschaftsgeschichte Band 4) München: C.H. Beck 2008, S. 322.
- 140 Pätzold, K./Weißbäcker, M.: *Geschichte der NSDAP–1920 bis 1945*, Papy Rossa 2009, S. 114.
- 141 Zu den Bemühungen Turgots und seinen reformpolitischen Überzeugungen vgl. Schultz, U.: *Der König und sein Richter. Ludwig XVI und Robespierre. Eine Doppelbiographie*, München: C.H. Beck 2012, S. 91–97.
- 142 Koselleck: *Kritik und Krise. Eine Studie zur Pathogenese der bürgerlichen Welt*, Suhrkamp 1973, S. 129.
- 143 Für eine vergleichende Analyse der Wirtschafts- und Sozialpolitiken in Nordamerika und Europa in den 1930er Jahren vgl. Patel, K.K.: *The New Deal: A Global History*, Princeton: Princeton University Press 2017.
- 144 Hölkeskamp, K.-J.: *Rekonstruktionen einer Republik. Die politische Kultur des antiken Rom und die Forschung der letzten Jahrzehnte*, in: *Historische Zeitschrift*, Beihefte 38 (2004), S. 3–146.
- 145 *Der »ungewöhnlich große Aufwand der Kommunikation zwischen der politischen Klasse und allen ihren Mitgliedern einerseits und dem Volk, der Bürgerschaft andererseits« brachte eine tief in den Stadtstaat eingebettete Kultur zum Ausdruck, die »auf der permanenten und intensiven Interaktion zwischen politischer Klasse und Volk beruhte« (ebd., S. 86.)*
- 146 Klueping, H.: *Tridentinischer Katholizismus – Katholizismus nach dem Konzil von Trient*, in: *Schweizerische Zeitschrift für Religions- und Kulturgeschichte* 103 (2009), S. 13–26.
- 147 Willms, J.: *Tugend und Terror: Geschichte der Französischen Revolution*, München: C.H. Beck 2014, S. 17.

- 148 Bodin, J.: *Über den Staat*. Auswahl, Übersetzung und Nachwort von Gottfried Niedhart. Reclam, Stuttgart 2005. S. 8
- 149 Koselleck, R.: *Kritik und Krise*.
- 150 Hitler, A.: *Mein Kampf*, München 1927, S. 735.
- 151 Ebd., S. 742.
- 152 Ebd., S. 755.
- 153 Unser, G.: *Die UNO. Aufgaben, Strukturen, Politik*, München: dtv 2004, S. 7.
- 154 Vgl. die Zusammenfassung bei Wehberg, H.: Der Kampf um die Reform des Völkerbundes (1920 bis 1934). *Die Friedens-Warte* 34 (1934), S. 97–112.
- 155 Skocpol, T.: *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press 1979.
- 156 Gurr, T.: *Peoples Versus States. Minorities at Risk in the New Century*, Washington: U.S. Institute of Peace Press, 2000.
- 157 Tuchmann, B.: *Die Torheit der Regierenden*.
- 158 Festinger, L.: *Theorie der Kognitiven Dissonanz*, Bern: Huber Verlag 2012.
- 159 Bourdieu, P.: *Die Intellektuellen und die Macht*, Hamburg: VSA 1991, S. 76.
- 160 Flaig, E.: *Ritualisierte Politik*, S. 227–229.
- 161 Hanß, S.: *Transfer von Sakralität im späten Ancien Régime? Das Sacre Ludwigs XVI. 1775 zwischen Faszination und Repräsentation*, Paris, Cour de France.fr, 2008, <https://cour-de-france.fr/representation-et-festivites/sacre-et-couronnement/etudes-modernes/article/transfer-von-sakralitat-im-spaten-ancien-regime-das-sacre?lang=fr>, letzter Zugriff 30.9.2022.
- 162 Best, H.: Eine ökonomische Interpretation der Verfassung?, in: *Historical Social Research / Historische Sozialforschung. Supplement*, no. 20 (2008), S. 360–379.
- 163 »Sie [die Union der Vereinigten Staaten von Europa] sollte ganz Europa, zumindest jedoch die kontinentalen Staaten, innerhalb einer einzigen Wirtschaftsgrenze umfassen, mit einer gemeinsamen Zollschranke, während alle bisherigen innerhalb des zu vereinigenen Gebietes abgeschafft würden.« Zit. In Stern-Rubarth, E.: *Drei Männer suchen Europa: Briand, Chamberlain, Stresemann*, München: Weismann 1947, S. 274.



- 164 Tilly, C.: *Die europäischen Revolutionen*, München: C.H. Beck 1999; Skocpol, T.: *States and Social Revolutions*.
- 165 Skocpol (1979) hat hierzu den Begriff der Staatskrise eingeführt. Der Staat gerät in die Krise, wenn ein signifikanter Teil der Elite ihm die Gefolgschaft verweigert.
- 166 Holz, H.H./Prestipino, G.: *Antonio Gramsci heute – Aktuelle Perspektiven seiner Philosophie*, Bonn: Pahl-Rugenstein 1991, S. 18: »Der Widerspruch zwischen den Lebenserwartungen der Menschen und den unangemessenen Erfüllungen, die die bestehende Gesellschaft nur gewährt, wird zur politischen Kraft, wenn die Erwartungen und Ziele selbst zu Inhalten einer neuen gesellschaftlich orientierenden Weltanschauung werden. Erst dann, wenn diese neue Weltanschauung – kritisch gegenüber der bisherigen, positiv in der Setzung von Alternativen – die Massen ergreift und sie mit einem neuen Ethos erfüllt, ist die Situation auch für den Übergang zu einer neuen Gesellschaftsordnung reif.«
- 167 Almond, G./Verba, S.: *The Civic Culture*, Boston: Princeton University Press 1963; Pickel, S./Pickel, G. (Hg.): *Politische Kultur- und Demokratieforschung. Grundbegriffe, Theorien, Methoden. Eine Einführung*, Verlag für Sozialwissenschaften 2006.
- 168 Slavoj Žižek schreibt diesen Begriff etwas frei übersetzt Antonio Gramsci zu: »Die alte Welt liegt im Sterben, die neue ist noch nicht geboren: Es ist die Zeit der Monster«. Das Original ist damit nicht ganz identisch. Hier heißt es: »Die Krise besteht gerade in der Tatsache, dass das Alte stirbt und das Neue nicht zur Welt kommen kann: in diesem Interregnum kommt es zu den unterschiedlichsten Krankheitserscheinungen«. (Gramsci, A.: *Gefängnishefte*, Heft 3, §34, Bd. 2).
- 169 Kaufmann, T.: *Erlöste und Verdammte*, S. 123.
- 170 Tuchmann, B.: *Torheit der Regierenden*, S. 156.
- 171 Ernst Troeltsch spricht hier von einer neu entstehenden »gewissen Halbgöttlichkeit« des Staates: »Nicht als ob das Luthertum eine neue Staatsidee entfaltet oder gar einen neuen Staat geschaffen hätte; aber es stellte dem in der Entwicklung begriffenen zentralisierten Territorialstaat in seiner Beseitigung jeglicher kirchlichen Selbständigkeit, in seiner Vergöttlichung der Obrigkeit und in seiner loyalen Leidsamkeit die allgünstigsten Bedingungen. Es hat dem territorialen Absolutismus den Weg geebnet; den feudalen Gutsherrschaften die Entwicklung des Rittergutes mit seinen

- Privilegien und seiner zunehmenden neuen Hörigkeit erleichtert, die patriarchale Bevormundung und die städtisch-korporative Gesinnung befördert« (s. Troeltsch, E.: *Die Soziallehren der christlichen Gruppen*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) 1912, Band 2, S. 518.
- 172 Soboul, A.: *Französische Revolution*.
- 173 Soboul, A.: *Französische Revolution*, S. 200–204.
- 174 Schmitt, C.: *Der Begriff des Politischen*, München, C.H. Beck 1932, S. 55.
- 175 Ruggie, J.G.: *International Regimes, Transactions, and Change*.
- 176 Butterwegge, C.: *Krise und Zukunft des Sozialstaates*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2014, S. 37–46; Nullmeier, F./Kaufmann, F.-X.: Post-War Welfare State Development: The ›Golden Age‹, in: Castles, F.G. et al.: *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press 2010, S. 81–101.
- 177 Für die Beschreibung der Rolle der Konzile im Reformprozess der katholischen Kirche vgl. Alberigo, G. (Hg.): *Geschichte der Konzilien. Vom Nicaenum bis zum Vaticanum II*, Wiesbaden: Patmos 1998, S. 349–383 und Prodi, P./Reinhard, W. (Hg.): *Das Konzil von Trient und die Moderne*, Berlin: Duncker und Humblot 2001.
- 178 Moravcsik, A.: *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca: Taylor & Francis 1998.
- 179 Höpner, M.: Usurpation statt Delegation. Wie der EuGH die Binnenmarktintegration radikalisiert und warum er politischer Kontrolle bedarf, in: *MPIfG Discussion Paper 08/12*, 2008.
- 180 Moravcsik, A.: Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: *Journal of Common Market Studies* 31 (1993), S. 473–524.
- 181 Burley, A./Mattli, W.: Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration, in: *International Organization*, 47 (1993), S. 41–76.
- 182 Grimm, D.: *Constitution of Europe*, Oxford: Oxford University Press 2017.
- 183 »Die EU und ihre weitere Integration mobilisieren kein politisches Handlungspotential, fördern kein Engagement und vermitteln keine Vorstellung von einem ›Projekt‹, das auf einem weithin geteilten Gefühl gemeinsamer Identität und den aus empfundener Zusammengehörigkeit abgeleiteten und anerkannten Solidaritätspflichten beruht«. Offe, C.: *Europa in der Falle*, Berlin: Suhrkamp 2016, S. 103.
- 184 Deutsch, K.W.: *Kybernetik*, S. 241.

- 185 Hölscheidt, S.: »Formale Aufwertung – geringe Schubkraft: die Rolle der nationalen Parlamente gemäß dem Lissabonner Vertrag«, in: *integration* 31 (2008), S. 254–265
- 186 Neyer, J.: Justified Multi-level Parliamentarism, in: *The Journal of Legislative Studies*, 20 (2014), S. 125–138.
- 187 Mair, P.: Political Opposition in the European Union, in: *Government and Opposition* 42 (2007), S. 1–17, S. 7.
- 188 Zur Debatte über die Offene Methode der Koordinierung s. Szyszczak, E.: Experimental Governance: The Open Method of Coordination, in: *European Law Journal* 12 (2006), S. 486–502; Schäfer, A.: A New Form of Governance?, in: *Journal of European Public Policy* 13 (2006), S. 70–88; Nanz, P./de la Porte, C.: The OMC – A Deliberative-Democratic Mode of Governance?, in: *Journal of European Public Policy* 11 (2004), S. 267–288.
- 189 Easton, D.: *A Systems Analysis of Political Life*, New York: John Wiley 1965, S. 273.
- 190 Ebd., S. 286.
- 191 Wallace, W./Smith, J.: Democracy or Technocracy?, in: *West European Politics* 18 (1995), S. 137–157.
- 192 Scharpf, F. W.: The European Social Model, in: *Journal of Common Market Studies* 40 (2002), S. 555–792.
- 193 Im Rahmen der OECD haben sich mittlerweile zwar 137 Staaten (Stand: 28. Dezember 2021) auf eine Mindestunternehmensbesteuerung von 15 Prozent geeinigt. Diese rechtlich unverbindliche und zudem auf einem sehr niedrigen Niveau angesiedelte Einigung muss allerdings noch in nationales und europäisches Recht überführt werden. Ob und wann dieses geschehen wird, ist bisher offen.
- 194 Vgl. Börzel, T.A./ Hofmann, T./ Panke, D.: Obstinate and Inefficient. Why Member States Do Not Comply With European Law, in: *Comparative Political Studies*, 43 (2010), S. 1363–1390.
- 195 Der Schleier des Nichtwissens bezeichnet den Zustand der Menschen in einer fiktiven Entscheidungssituation, in der sie über die zukünftige Gesellschaftsordnung entscheiden müssen ohne zu wissen, an welcher Stelle dieser Ordnung sie sich später befinden werden. Hierzu: Rawls, J.: *A Theory of Justice*, Cambridge, Press of Harvard University Press 1999, S. 118.
- 196 Offe, C.: *Europa in der Falle*, S. 17: »Das, was zu tun geboten ist (und worüber sich ›im Prinzip‹ alle einig sind, nämlich irgendeine Art

- der Neuverteilung von Bürden und Zuständigkeiten in der EU), können die nationalstaatlichen Eliten, sowohl im Zentrum als auch an der Peripherie, ihren Wählern nicht ›verkaufen‹, d.h. erklären und akzeptabel machen. Schließlich sind die politischen Parteien, die diesen ›Verkauf‹ zu organisieren hätten, nach wie vor wesentlich nationale Machterwerbsorganisationen, die im Geiste eines positivistischen Opportunismus den (vermeintlich) ›gegebenen‹ und unabänderlichen Präferenzen der Wähler folgen, anstatt sich veranlasst zu sehen, diese Präferenzen zu prägen, einen Konsens zu bilden und grenzüberschreitende Vertrauensbeziehungen und Solidaritäten zu schaffen« (alle Hervorhebungen im Original).
- 197 Papadopoulos, Y.: Accountability and Multi-Level Governance, in: *West European Politics* 33 (2010), S. 1030–1049.
- 198 Schäfer, A./Zürn, M.: *Die demokratische Regression. Die politischen Ursachen des autoritären Populismus*, Berlin: Suhrkamp 2021.
- 199 Habermas, J.: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Suhrkamp, S. 123.
- 200 Hooghe, L./Marks, G.: »Cleavage Theory Meets Europe's Crises«, in: *Journal of European Public Policy* 25 (2017), S. 1350–1367; Bornschieer, S./Kriesi, H.: »The populist right, the working class, and the changing face of class politics«, in: J. Rydgren (Hg.): *Class Politics and the Radical Right*, London: Routledge 2012, S. 10–30; Höglinger, D.: *Politicizing European Integration: Struggling with the Awakening Giant*, New York: Palgrave MacMillan 2016.
- 201 Minkenberg, M./Perrineau, P.: The Radical Right in the European Elections 2004, in: *International Political Science Review* 28 (2007), S. 29–55.
- 202 Für eine aktuelle Darstellung des Phänomens und seiner Interpretation als Ausdruck eines politischen Kulturkampfes vgl. Stegherr, M.: Neuer Kulturkampf und Populismus, in: ders.: *Der Aufstand der Populisten*, 2022, S. 17–140, ders.: »Der (un)aufhaltsame Aufstieg der Populisten«, in: ders.: *Der Aufstand der Populisten*, 2022, S. 335–449. Ein guter Überblick über die wissenschaftliche Debatte ist Kaltwasser, C.R. et al.: »Populism: An Overview of the Concept and the State of the Art«, in: C.R. Kaltwasser et al. (Hg.): *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford: Oxford Handbooks 2017.
- 203 Andere Autoren verwenden den Begriff sehr viel skeptischer. Populismus steht bei Müller für eine zutiefst unpluralistische und mit demokratischen Werten kaum vereinbare Form von Politik. Sie ba-

- siere auf einer mystifizierenden Überhöhung der Idee eines wahren Volkswillens, den wiederum nur eine einzelne Person zum Ausdruck bringen könne. Populistische Parteien zeichnen sich Müller zufolge durch eine Ablehnung aller repräsentativen und indirekt-demokratischen politischen Verfahren aus und seien damit mit der Idee und Praxis moderner Demokratie nicht zu vereinbaren (vgl. Müller, J.-W.: Was ist Populismus?, in: *Zeitschrift für Politische Theorie* 7 (2016), S. 187–201).
- 204 Mudde, C.: Populismus in Europa: Von den Rändern zum Mainstream, in: *Totalitarismus und Demokratie* 17 (2020), S. 13–34, S. 13.
- 205 Mudde, C. / Kaltwasser, C.R.: *Populism. A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press 2017: »We define populism as a thin-centered ideology that considers society to be ultimately separated into two homogeneous and antagonistic camps, ›the pure people‹ versus ›the corrupt elite‹, and which argues that politics should be an expression of the *volonté générale* (general will) of the people« (S. 6).
- 206 Laclau, E.: *On Populist Reason*, Verso 2005.
- 207 Ebd., S. 4.
- 208 Ebd., S. 8.
- 209 Moffitt, B.: Liberal Illiberalism? The Reshaping of the Contemporary Populist Radical Right in Northern Europe, in: *Politics and Governance* 5 (2017), S. 112–122.
- 210 Für eine übergreifende Darstellung vgl. Stanley, B., Populism in Central and Eastern Europe, in: C.R. Kaltwasser et al. (Hg.): *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford, Oxford University Press 2017, S. 140–160.
- 211 <http://www.welt.de/politik/ausland/article148799723/Polen-ist-ein-Ort-der-deutschen-Expansion-Schrecklich.html>, Zugriff 30.9.2022.
- 212 <https://pusztaranger.wordpress.com/2014/07/30/viktor-orban-wir-bauen-den-illiberalen-staat-auf/>, Zugriff 26.07.2017.
- 213 Ebd.
- 214 Für eine autoritative Darstellung des Populismus in Westeuropa vgl. Taggart, P.: Populism in Western Europe, in: C.R. Kaltwasser et al. (Hg.): *The Oxford Handbook of Populism*, S. 248–266. Für eine wirtschaftspolitische Analyse des südeuropäischen Populismus vgl. Tesar, S.M.: *Populismus und Wirtschaftspolitik: Die wirtschaftspolitische Programmatik populistischer Parteien in Südeuropa*, (=Materialien zu

- Wirtschaft und Gesellschaft, Working Paper-Reihe der AK Wien, Band 188) Wien: Arbeiterkammer Wien 2019.
- 215 Zum Folgenden vgl. Guérot, U. 2015: Marine Le Pen und die Metamorphose der Französischen Republik, in: *Leviathan* 43 (2015), S. 139–174.
- 216 Nachtwey, O.: *Abstiegsgesellschaft*, S. 204
- 217 Nachtwey zitiert hier zustimmend Sutterlüty, F.: Riots – moralische Eskalationen?, in: *Westend. Neue Zeitschrift für Sozialforschung* 10 (2013), S. 3–23.
- 218 Nachtwey, O.: *Abstiegsgesellschaft*, S. 205.
- 219 Dür, A.: Interest Groups in the European Union: How Powerful Are They?, in: *West European Politics* 32 (2009); Eising, R.: Institutionen und Interessengruppen in der Europäischen Union, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 29 (2014), S. 219–238.
- 220 Putnam, R.D.: *Diplomacy and Domestic Politics*.
- 221 Vgl. Gerhards, J./Offerhaus, A./Roose, J.: Wer ist verantwortlich? Die Europäische Union, ihre Nationalstaaten und die massenmediale Attribution von Verantwortung für Erfolge und Misserfolge, in: ebd., S. 529–558.
- 222 Vgl. Gerhards, J.: Westeuropäische Integration und die Schwierigkeit der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit, in: *Zeitschrift für Soziologie* 22 (1993), S. 96–110; Neidhardt, F./Koopmans, R./Pfetsch, B.: Konstitutionsbedingungen politischer Öffentlichkeit. Der Fall Europa, in: Klingemann, H.-D./Neidhardt, F. (Hg.): *Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung, WZB-Jahrbuch 2000*, Berlin 2000, S. 263–294.
- 223 Ein guter aktueller Überblick findet sich bei Weiß, V.: *Die autoritäre Revolte: Die Neue Rechte und der Untergang des Abendlandes*, Stuttgart: Klett-Cotta 2017.
- 224 Fleck, H.-G.: Sozialliberalismus und Gesellschaftsreform seit der Reichsgründungszeit, in: Lehnert, D. (Hg.): *Sozialliberalismus in Europa: Herkunft und Entwicklung im 19. und frühen 20. Jahrhundert*, (=Historische Demokratieforschung, Band 4) Köln: Böhlau 2012, S. 51–66, S. 63.
- 225 Rawls, J.: *A Theory of Justice*.
- 226 Sen, A.: *Die Idee der Gerechtigkeit*, München: C. H. Beck, 2010.
- 227 Nussbaum, M.: *Frontiers of Justice*, Cambridge: Harvard University Press 2006.

- 228 Fritz W. Scharpf: Forced Structural Convergence in the Eurozone – Or a Differentiated European Monetary Community, *MPIfG Discussion Paper 16/15*, 2016, S. 7.
- 229 Ebd., S. 8.
- 230 Vgl. hierzu die Diskussion der Vor- und Nachteile einer europäischen Arbeitslosenversicherung bei Fichtner, F. und Haas, P.: Europäische Arbeitslosenversicherung: Konjunktur Stabilisierung ohne große Umverteilung der Haushaltseinkommen, *DIW-Wochenberichte* 81 (2014), S. 843–854.
- 231 Sinn, H.-W./Wollmershäuser, T.: Target-Salden und die deutsche Kapitalbilanz im Zeichen der europäischen Zahlungsbilanzkrise, in: *Kredit und Kapital* 45 (2012), S. 465–487. Zur aktuellen Entwicklung vgl. Sinn, H.-W.: Die Targetsalden schießen hoch, *Süddeutsche Zeitung* vom 9./10.04.2020, S. 20.
- 232 Fichtner, F./Haas, P.: *Europäische Arbeitslosenversicherung*, S. 843.
- 233 Rauh, Christian/Zürn, Michael: Zur Politisierung der EU in der Krise, in: M. Heidenreich (Hg.): *Krise der europäischen Vergesellschaftung? Soziologische Perspektiven*, Wiesbaden: Springer VS 2014, S. 121–145.
- 234 Majone, G.: *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford: Oxford University Press 2005; Meunier, S.: Integration by Stealth: How the European Union Gained Competence over Foreign Direct Investment, *Journal of Common Market Studies* 55 (2017), S. 593–610.
- 235 Hooghe, L./Marks, G.: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, in: *British Journal of Political Science* 39 (2009), S. 1–23. Vgl. auch Kriesi, H.: Rejoinder to Liesbet Hooghe and Gary Marks, »A Postfunctional Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus«, in: *British Journal of Political Science*, 39 (2009), S. 221–224.
- 236 Neyer, J.: Für eine Neugründung Europas, in: *Wirtschaftsdienst* 96 (2016), S. 387–389. Vgl. auch Offe, C.: *Europa in der Falle* (S. 13): »Entweder gelingt eine erhebliche Verbesserung ihrer institutionellen Struktur oder es kommt zu ihrem Zerfall«.
- 237 Der ehemalige polnische Außenminister Sikorski schrieb dazu in der *Financial Times*: »I fear German power less than I am beginning to fear its inactivity. You have become Europe's indispensable nation. You may not fail to lead: not dominate, but to lead in reform.«

<https://www.ft.com/content/b753cb42-19b3-11e1-ba5d-00144feabdco>.

- 238 Techau, J.: Mehr Ambition wagen. Was Deutschland wollen darf und können muss., in: *Internationale Politik* 4 (2017), S. 24–29.
- 239 Vgl. Mattli, W.: *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press 1999.



# Politikwissenschaft



Knut Bergmann (Hg.)

## »Mehr Fortschritt wagen«?

Parteien, Personen, Milieus und Modernisierung:  
Regieren in Zeiten der Ampelkoalition

Juni 2022, 492 S., kart., 27 Farbabbildungen, 2 SW-Abbildungen

30,00 € (DE), 978-3-8376-6307-5

E-Book: kostenlos erhältlich als Open-Access-Publikation

PDF: ISBN 978-3-8394-6307-9

ISBN 978-3-7328-6307-5



Pola Lehmann, Theres Matthieß,

Sven Regel, Bernhard Weißels

## Die Ampelkoalition

Wie wird aus unterschiedlichen Zielen  
ein gemeinsames Regierungsprogramm?

Juli 2022, 200 S., kart., 12 SW-Abbildungen, 2 Farbabbildungen

19,50 € (DE), 978-3-8376-6332-7

E-Book: kostenlos erhältlich als Open-Access-Publikation

PDF: ISBN 978-3-8394-6332-1

ISBN 978-3-7328-6332-7



Ralf Fücks, Rainald Manthe (Hg.)

## Liberalismus neu denken

Freiheitliche Antworten

auf die Herausforderungen unserer Zeit

Juni 2022, 202 S., kart.

19,50 € (DE), 978-3-8376-6319-8

E-Book: kostenlos erhältlich als Open-Access-Publikation

PDF: ISBN 978-3-8394-6319-2

ISBN 978-3-7328-6319-8

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten  
finden Sie unter [www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)**

# Politikwissenschaft



BICC Bonn International Centre for Conflict Studies,  
HSFK Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und  
Konfliktforschung, IFSH Institut für Friedensforschung  
und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg,  
INEF Institut für Entwicklung und Frieden

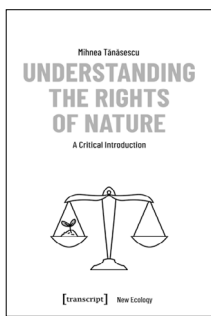
## **Friedensgutachten 2022** Friedensfähig in Kriegszeiten

Juni 2022, 152 S., kart., 25 Farbabbildungen

15,00 € (DE), 978-3-8376-6403-4

E-Book: kostenlos erhältlich als Open-Access-Publikation

PDF: ISBN 978-3-8394-6403-8



Mihnea Tanasescu

## **Understanding the Rights of Nature** A Critical Introduction

February 2022, 168 p., pb.

40,00 € (DE), 978-3-8376-5431-8

E-Book: available as free open access publication

PDF: ISBN 978-3-8394-5431-2



Gregor Ritschel

## **Freie Zeit** Eine politische Idee von der Antike bis zur Digitalisierung

2021, 274 S., kart.

28,00 € (DE), 978-3-8376-5572-8

E-Book: kostenlos erhältlich als Open-Access-Publikation

PDF: ISBN 978-3-8394-5572-2

ISBN 978-3-7328-5572-8

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten  
finden Sie unter [www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)**

