

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.⁴⁵ 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 Wiener⁴⁶ und Karl Deutsch⁴⁷ 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«. ⁴⁸ 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. ⁴⁹ 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. ⁵⁰ 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«⁵¹), 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.⁵² 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«. ⁵³ 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«. ⁵⁴ 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 finden⁵⁵ als auch an die Identifikation kommunikativer Beziehungen als dem zentralen Modus politischer und gesellschaftlicher Integration.⁵⁶ 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«. ⁵⁷ 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 machen⁵⁸ oder liberaler Theorien, die eine mehrheitsdemokratischer Gestaltung weitgehend enthobene Verfassung voraussetzen.⁵⁹ 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.⁶⁰ Diese Legitimität ist allerdings konditional davon abhängig, dass die Regelaufsteller 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 Regelaufsteller ist ebenfalls davon abhängig, dass sie sich gesellschaftlichen Sachverständigen vergewissern und damit die Regeladressaten in den Prozess der Regel formulierung 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.⁶¹

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 sozialtechnologischer Denksysteme. 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

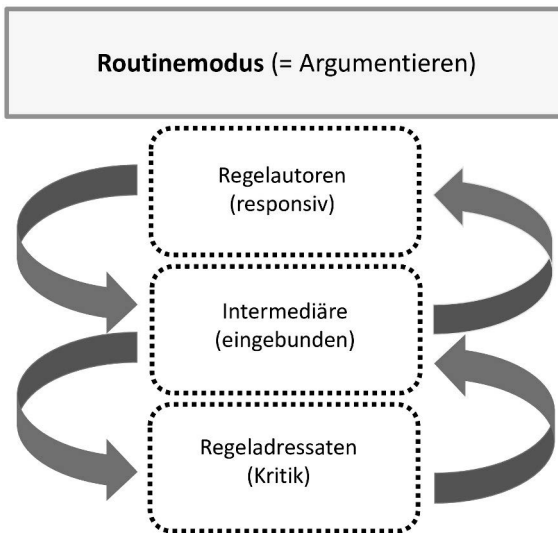
nicht bloß Informationen übertragen, sondern argumentiert, verhandelt und konfrontiert. Sie ist Gegenstand einer unendlichen Vielfalt von Einflüssen, die alle so in dieser Form einzigartig sind. Politik hat, im Gegensatz zu einer Maschine, nicht mit immer gleichen und sich endlos wiederholenden Impulsen 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 Regelausführenden 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 Regelausführenden und der Regelausführenden 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 kodifizierten materiellen Normen und unter Einhaltung der vorgesehenen Prozeduren. Im Idealfall greift hier der berühmte zwanglose Zwang des besseren Argumentes.⁶² 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 Regelausführenden

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.⁶³

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.⁶⁴ Stabile politische Ordnungen brauchen einen Rechtsrahmen, der grundlegende Fragen der Zuweisung von materiellen und immate-

riellen Werten beantwortet.⁶⁵ 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«.⁶⁶ 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.

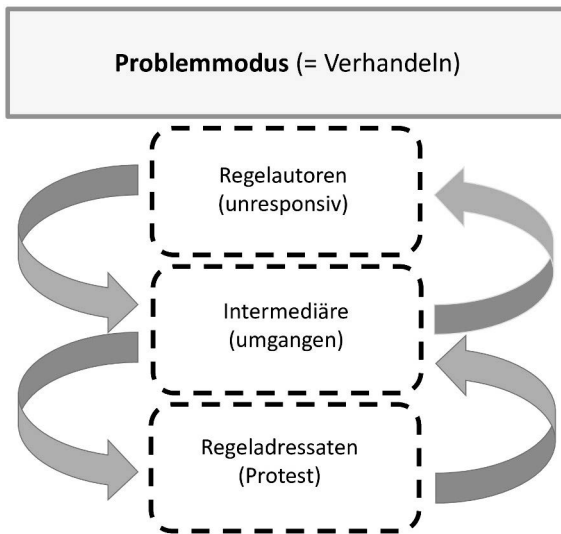
Politik im Problemmodus

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«⁶⁷ 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«. ⁶⁸ 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.⁶⁹

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.

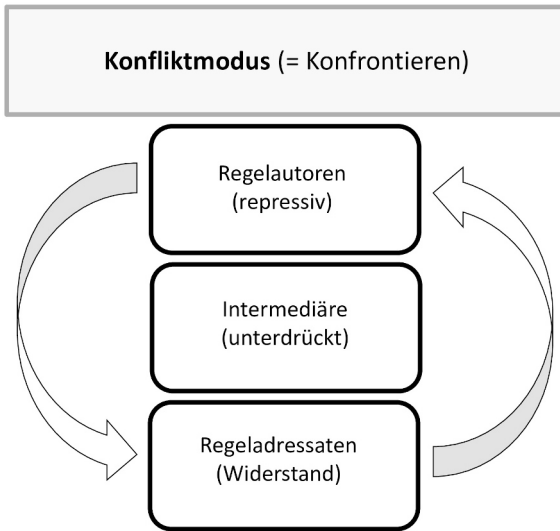
Verhandlungsprozesse weisen im Vergleich zu argumentativen Prozessen allerdings eine Reihe von Defiziten auf und schädigen die Legitimation einer bestehenden Ordnung. Am meisten Macht und Durchsetzungsfähigkeit besitzen in Verhandlungen gewöhnlich diejenigen Akteure, die am wenigsten darauf angewiesen sind, eine Einigung zu erzielen.⁷⁰ 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 Szydło 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«. ⁷¹ 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«. ⁷² 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. ⁷³ 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 kappt 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.«⁷⁴ Es treten jetzt neue politische Unternehmer auf, die mit bewussten Tabuverstößen die Zerstörung des Alten beabsichtigen.⁷⁵ 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.⁷⁶

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.«⁷⁷

Ein deutliches Beispiel pathologischen Lernens ist die europäische Restauration nach dem Wiener Kongress 1815 und die Unterdrückung der Beteiligungsforderungen des entstehenden Bürgertums.⁷⁸ 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.⁷⁹

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«⁸⁰ 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.⁸¹ 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.⁸² 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.⁸³

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.⁸⁴ 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.⁸⁵ 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.⁸⁶ 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.⁸⁷

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.⁸⁸ 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.⁸⁹

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.⁹⁰ 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«⁹¹ stellen oftmals funktionsfähige kommunikative Ver-

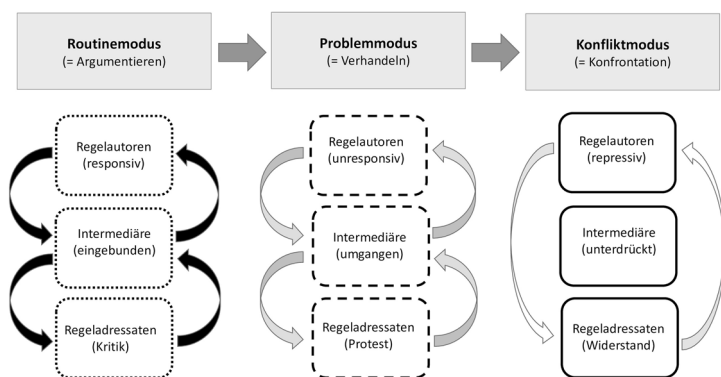
knüpfungen zwischen den politischen Zentren der Entscheidungsfindung und den privaten Peripherien von Entscheidungsbetroffenheit her. Sie sind allerdings in den allermeisten Fällen auf organisations- und expertisestarke Interessen beschränkt, die den funktionalen und normativen Anforderungen des Schleusenmodells 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.⁹²

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.⁹³

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 zentrale 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.