

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«¹ oder sogar einem »europäischen Bürgerkrieg«² 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.«³ 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.«⁴

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.⁵ 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«⁶ 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«⁷ 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.⁸ 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.⁹ 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.¹⁰ 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.«¹¹

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.¹² Eine »neue autoritäre Versuchung«¹³ findet ihre Anhänger nicht nur unter den ökonomisch Abgehängten, sondern in dem sehr viel breiteren Feld der »Überflüssigen«¹⁴, 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.¹⁵ 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.¹⁶ 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.