

5. Pathologisches Lernen in der Europäischen Union

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

5.1 Machtanmaßung in der EU

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2 Pathologisches Lernen

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

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

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

fusen Unterstützung« abhängig, die ihre Bürger ihnen unabhängig von einzelnen Politiken gewähren. Nur so überstehen politische Systeme konjunkturelle Phasen ökonomischer Depression oder anderer fehlgeschlagener Politiken, ohne dass das ganze politische System gleich ins Rutschen gerät. Die »strong bonds of loyalty to the objects of a system as ends in themselves«¹⁸⁹ sind es, die politische Systeme Krisen überstehen lassen. Eine wesentliche Quelle diffuser Unterstützung ist, was Easton »ideologische Legitimität« genannt hat, nämlich »whether the outputs of the system are perceived to be consistent and harmonious with the expectations roused by the ideological promises and commitments.«¹⁹⁰ Genau hier aber versagt die Europäische Union heute. Zwischen ihrem großen Versprechen auf Wohlstand für Alle auf der einen Seite und der von vielen Bürgern erfahrenen mangelnden Sensibilität für die sozialen Verwerfungen der Marktgesellschaft auf der anderen Seite klappt eine große Lücke. Der EU wird heute Bürgerferne, Technokratismus und Elitendenken vorgeworfen¹⁹¹ und damit grundlegend in Abrede gestellt, ob sie überhaupt jemals das Versprechen von Wohlstand für alle einzulösen willens und in der Lage ist. Die Lücke zwischen Versprechen und Praxis scheint strukturell in die institutionelle Ordnung der EU eingebaut zu sein. Ihr wird von prominenter Stelle eine »konstitutionelle Asymmetrie zwischen marktschaffender Politik und soziale[r] Sicherheit und Gleichheit« attestiert, die kaum zu überwinden ist.¹⁹²

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.3 Neue Intermediäre

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

5.3.1 Der europäische Populismus

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

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

5.3.2 Populismus in den Mitgliedstaaten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.3.3 Populismus als sozialer Protest

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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