

AutorInnen

Jürgen Neyer

Der Rhythmus Europas.

Soziale Konflikte, organisierte Verantwortungslosigkeit und die Lehren der Vergangenheit

Zusammenfassung

Der Artikel analysiert die sozialen Herausforderungen Europas und beschreibt sie als Ausdruck dysfunktionaler politischer Strukturen. Der EU fehlt es an institutionellen Mechanismen, die einen kontinuierlichen Abgleich zwischen der gesellschaftlichen Nachfrage nach sozialpolitischen Umverteilungsmechanismen und ihren Steuerungsangeboten realisieren. Historische Beispiele aus unterschiedlichen Epochen illustrieren, dass derartige systemische Defizite zu umfassenden politischen Krisen führen können. Um dieses zu verhindern braucht es ein handlungsfähiges parlamentarisches Zentrum in Europa, das effektive Feedbackmechanismen zwischen Regelungsautoren und -adressaten realisiert und die notwendigen sozialpolitischen Maßnahmen initiiert.

Abstract

The article analyses Europe's social challenges and describes them as a function of dysfunctional political structures. The EU lacks institutional mechanisms that continuously mediate between the demand for redistributive mechanisms and its governance instruments. Historical examples from different eras illustrate that such systemic deficits can lead to political crises. In order to prevent this, an effective parliamentary centre is needed that implements effective feedback mechanisms between the authors and addressees of regulations and initiates the necessary social policy measures.

Resumé

L'article analyse les défis sociaux de l'Europe et les décrit comme l'expression de structures politiques dysfonctionnelles. L'UE ne dispose pas de mécanismes institutionnels permettant d'assurer un équilibre permanent entre la demande sociale de mécanismes de redistribution sociopolitique et leurs offres de contrôle. Des exemples historiques de différentes époques illustrent le fait que de tels déficits systémiques peuvent conduire à des crises politiques de grande ampleur. Pour éviter cela, il faut un centre parlementaire européen capable d'agir, qui mette en place des mécanismes de feedback efficaces entre les auteurs et les destinataires des réglementations et qui initie les mesures de politique sociale nécessaires.

A. Die Politikverflechtungsfalle in der europäischen Sozialpolitik

Als die sechs Gründungsmitglieder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die Römischen Verträge unterzeichneten, hatten sie sich hohe Ziele gesetzt.¹ Nach den großen sozioökonomischen Verwerfungen der Zwischenkriegszeit sollte eine wirtschaftliche Integration den Weg zum langfristigen Ziel einer politischen Union und der Überwindung nationaler Egoismen ebnen.² Es ist schwer zu übersehen, wie sehr sich die europäische Stimmungslage geändert hat. Nach jahrzehntelangem Erfolg auf dem Weg der immer engeren Integration, des Wachstums von 6 auf 28 Mitgliedsstaaten und der stetigen Ausweitung des Handlungsbereichs der EU scheint sich der ehemalige permissive Konsens zu einem „constraining dissensus“³ entwickelt zu haben. Sowohl auf der rechten als auch der linken Seite des politischen Spektrums mehren sich die Stimmen, die für eine grundsätzliche Umkehr des Integrationsprozesses plädieren und Kompetenzen zurück an die Mitgliedstaaten übertragen wollen.⁴

Ein Grund für diesen Meinungswandel findet sich in der Verfestigung von Ungleichheit und den dysfunktionalen politischen Strukturen der EU. In Spanien und Griechenland lag die Jugendarbeitslosigkeit Anfang 2024 bei 28 bzw. 25 Prozent. In Schweden, Portugal, Italien und Rumänien bewegte sie sich bei über 20 Prozent.⁵ Der Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen lag in der Eurozone 2022 bei 21,6 Prozent, wobei Frankreich und Deutschland jeweils Werte von über 20 Prozent aufwiesen.⁶ Diese Zahlen weisen auf eine massive soziale Ungleichheit hin, die das Versprechen des Integrationsprozesses auf eine allgemeine Anhebung des Wohlfahrtsniveaus unglaubwürdig machen. Die Binnenmarktliberalisierung und die Einführung der gemeinsamen Währung haben es trotz begleitender Strukturfonds nicht vermocht, die Kluft zwischen Arm und Reich zu schließen, sondern eine Verfestigung von Ungleichheit befördert.

Von zentraler Bedeutung für diesen Befund ist die von Fritz Scharpf bereits vor über dreißig Jahre diagnostizierte Politikverflechtungsfalle.⁷ Die Mitgliedstaaten haben eine Situation geschaffen, in der den europäischen Institutionen die rechtlichen

1 Für Kommentare und Anmerkungen zu einer früheren Version danke ich Christiane Croom und Alexander Heger. Eine ausführliche Darlegung des hier entwickelten Argumentes findet sich in *Neyer*, Europa im Unfrieden: Soziale Konflikte und politische Umwälzungen in der europäischen Geschichte und Gegenwart, 2023.

2 *Morgan*, The Idea of a European Superstate, 2007.

3 *Hooghe/Marks*, A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus'. *BJPS*, 39 (1), 2008, 1–23.

4 *Krastev*, Eastern Europe's Illiberal Revolution. *Foreign Affairs* 97 (3), 2018, 49–56; *Mouffe*, An Agonistic Approach to the Future of Europe. *New Literary History*, 43 (4), 2012, 629–40. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/23358660>. Accessed 25 Apr. 2024; *Streeck*, Warum Der Euro Europa spaltet statt es zu einigen." *Leviathan*, 43, (3), 2015, 365–87. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/24886302>. Accessed 25 Apr. 2024.

5 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/74795/umfrage/jugendarbeitslosigkeit-in-europa/>.

6 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/763126/umfrage/anteil-von-armut-oder-sozialer-ausgrenzung-bedrohter-in-den-eu-laendern/>.

7 *Scharpf*: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift*. 26 (4), 1985, 323–356.

und materiellen Voraussetzungen fehlen, um ihre marktschaffende Politik sozialpolitisch flankieren zu können. Gleichzeitig haben sie sich mit den Maastricht-Kriterien an einen stabilitätspolitischen Mast gebunden, der expansive Sozialausgaben unter den Vorbehalt der Einhaltung einer strikten haushaltspolitischen Disziplin stellt. Forderungen nach einer sozialpolitisch aktiveren Rolle der EU (oder auch der Mitgliedstaaten) prallen an der hier organisierten Handlungsunfähigkeit fast zwangsläufig ab.⁸ Die immer wieder mal geäußerten Hoffnungen auf die Entstehung eines europäischen Diskursraumes, innerhalb dessen Forderungen nach der Schaffung eines verantwortlichen und gestaltungsfähigen europäischen Akteurs vorgebracht werden könnten,⁹ haben sich nicht bewahrheitet.¹⁰ Die EU kennt auch weiterhin nur national fragmentierte Öffentlichkeiten, die primär nationale Befindlichkeiten adressieren und europäischen Fragen nur nachgelagerte Bedeutung zuweisen.¹¹

Der Erklärung der Staats- und Regierungschefs in der „Erklärung von Rom“ vom März 2017, dass die Union „Arbeitslosigkeit, Diskriminierung, soziale Ausgrenzung und Armut bekämpft“¹² sind daher genauso wenig Maßnahmen der umverteilenden Sozialpolitik gefolgt wie dem Sozialgipfel in Göteborg im November 2017 und der hier angekündigten „Europäischen Säule sozialer Rechte“¹³. Die Europäische Kommission diagnostizierte zwar im Weißbuch zur Zukunft Europas, dass es zunehmend Zweifel an der Belastbarkeit des sozialpolitischen Versprechens gäbe und konstatierte ebenfalls, dass sie über nur 0,3 % der Mittel der Mitgliedstaaten verfügt;¹⁴ dieses offensichtliche Missverhältnis motivierte sie gleichwohl nicht dazu, entsprechende Veränderungen von Ressourcen und Instrumenten anzumahnen. In keinem der im Weißbuch skizzierten fünf Szenarien firmiert die soziale Dimension an hervorgehobener Stelle. Selbst in dem ambitioniertesten Szenario mit dem unbescheidenen Titel „Viel mehr gemeinsames Handeln“ und der Grundidee, dass die Mitgliedstaaten „in allen Bereichen mehr Machtbefugnisse und Ressourcen ... teilen und Entscheidungen gemeinsam ... treffen“¹⁵ findet sich wenig Konkretes. Für die Sozialpolitik ist hier lediglich eine Art Krisenreaktionsmechanismus vorgesehen, da eine ambitioniertere Po-

8 *Scharpf*, *Regieren Im Europäischen Mehrebenensystem — Ansätze Zu Einer Theorie*, *Leviathan*, 30 (1), 2002, 65–92. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/23983835>. Accessed 25 Apr. 2024; *Scharpf*, *Economic integration, democracy and the welfare state*, *JEPP*, 4 (1), 1997, 18–36.

9 *Eriksen*, *An Emerging European Public Sphere*, *European Journal of Social Theory* 8(3), 2005, 341–363.

10 *de la Porte/van Dalen*, *Europeanization of national public spheres? Cross-national media debates about the European Union's socio-economic strategy*, *European Politics and Society*, 17 (3), 2016, 279–293.

11 *Risse*, *A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres*, 2010.

12 Erklärung der führenden Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission. Erklärung von Rom, Brüssel, 25. März 2017.

13 Rat der EU, Europäische Säule sozialer Rechte: Proklamation und Unterzeichnung, 17.11.2017.

14 Europäische Kommission 2017, Weissbuch zur Zukunft Europas, COM(2017) 2025, 1. März 2017.

15 *Weissbuch zur Zukunft Europas*, S. 24.

litik die Gefahr berge, dass sich „Teile der Gesellschaft von der EU abwenden“ weil sie das Gefühl haben könnten, es mangle der EU an Legitimität.

Politische Loyalität und die Entwicklung einer „vorgestellten Gemeinschaft“¹⁶ sind so kaum möglich. Wir beobachten vielmehr, dass aus der Kritik europäischer Politiken zunehmend eine Kritik des Integrationsprojektes insgesamt wird. Bei den letzten Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 betrug der Anteil von Stimmen für populistische Parteien in Polen, Ungarn und Italien jeweils über 50 Prozent und in Frankreich immer noch fast 27 Prozent. Selbst in den traditionell so liberalen Staaten Schweden, Österreich und den Niederlanden bewegte er sich oberhalb von 15 Prozent.¹⁷ Von beiden Seiten des politischen Spektrums wird eine elitensorientierte und gesellschaftsfremde Technokratie kritisiert, die sich von den Lebensrealitäten weiter Teile der Gesellschaft entfernt habe.

Der starke Anstieg populistischer Parteien darf nicht auf die leichte Schulter genommen werden. Die europäische Geschichte ist reich an Fällen, in denen soziale Deprivation in Verbindung mit dysfunktionalen institutionellen Strukturen zu tiefgreifenden Erschütterungen einer politischen Ordnung führten.¹⁸ Von der späten römischen Republik, über die Reformationkriege und bis zum Ende des Ancien Régime lässt sich ein immer wiederkehrendes Muster aus sozialen Konflikten und politischer Ignoranz sowie hieraus resultierenden Krisen politischer Ordnung beobachten. Wenn es zutreffend ist, dass die Geschichte "reimt" und dass die analytische Herausforderung darin besteht, "die Reime zu finden, bevor es zu spät ist",¹⁹ dann sollten uns die aktuellen europäischen Entwicklungsblockaden nachdenklich machen.

B. Integrationstheorie und politische Kybernetik

Das Integrationsprojekt wird in der politikwissenschaftlichen Forschung gerne als sui generis und damit als unvergleichbar mit früheren politischen Ordnungen beschrieben.²⁰ Historische Analogien und Vergleiche mit früheren politischen Ordnungen seien daher entweder gar nicht oder nur sehr eingeschränkt zulässig. Ein zentraler Grund für diesen Vorbehalt findet sich darin, dass die vorherrschenden Theorien wie der Intergouvernementalismus,²¹ der Neofunktionalismus²² oder der Mehrebenen-

16 *Anderson*, Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism, 1991.

17 <https://www.statista.com/statistics/1027735/populist-vote-share-in-eu-elections/>.

18 Es ist daher auch nicht erstaunlich, dass die Krisendiagnosen der EU zunehmen: Vgl. etwa *Webber*, How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives, *EJIR*, Vol. 20, No. 2, 2014, 341–365; *Zielonka*, Is the EU Doomed?, 2014; *Offe*, Europe Entrapped. Does the EU have the political capacity to overcome its current crisis? *ELJ*, Vol. 19, No. 5, 2013, 595–611.

19 *Levitsky/Ziblatt*, How Democracies Die, 2018.

20 *Phelan*, What Is Sui Generis About the European Union? Costly International Cooperation in a Self-Contained Regime, *ISR*, Vol. 14, No. 3, 2012, 367–385.

21 *Moravcsik*, The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, 1998.

22 *Haas*, The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1958, 1950–1957.

ansatz²³ nicht für den Vergleich politischer Systeme, sondern maßgeschneidert für die EU und die Erklärung des Integrationsprozesses entwickelt wurden. Sie sind aufgrund ihres begrenzten Abstraktionsniveaus und des Zuschnitts als Theorien mittlerer Reichweite²⁴ nur begrenzt dafür geeignet, Vergleiche über unterschiedliche Ordnungen hinweg anzustellen. Ein analytisch besser geeigneter, weil auf einer höheren Abstraktionsebene operierender, Ansatz findet sich in der politischen Kybernetik und der These, dass sich stabile Herrschaftsordnungen als ein Kreislauf aus gesellschaftlichen Problemwahrnehmungen und politischer Verarbeitung dieser Probleme beschreiben lassen.²⁵ „Regierungsapparate und politische Parteien“, so Karl Deutsch bereits in den sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts, sind „nichts anderes als Netzwerke zur Entscheidung und Steuerung“.²⁶ Der Staat ist in dieser Perspektive ein beständig lernendes und informationsverarbeitendes Feedbacksystem, das seine eigenen Strukturen kontinuierlich an wechselnde Umweltbedingungen anpasst. Lernfähigkeit und Anpassung an dynamische Umweltbedingungen sind wichtige Bedingungen funktionsfähiger politischer Systeme. Lernen in einem System entsteht dann, wenn Rückmeldungen über eine defizitäre Performanz vom System so verarbeitet werden, dass „the general method and pattern of performance“ angepasst wird.²⁷

Ein zentraler Begriff kybernetischer Theorie ist die Rückkopplung (oder „Feedback“). Wenn eine politische Ordnung als ein dynamisches kommunikatives System der Verbindung von Regelautoren und Regeladressaten verstanden wird, dann hat der legislative Prozess die Aufgabe, immer neue Antworten auf immer neue Problemlagen zu finden. Autoren und Adressaten von Regelungen sind idealiter kommunikativ eng verkoppelt und reagieren permanent aufeinander. Im Hintergrund dieser Anforderung steht der Umstand, dass sich in einer dynamischen Gesellschaft die normativen Ziele und die Machtbalance zwischen einzelnen Gruppen und Interessen kontinuierlich ändern. Neue Problemverständnisse entstehen, werden dominant und lösen alte ab, ändern sich wieder und werden wiederum von neuen gesellschaftlichen Zielen abgelöst. Der technische Fortschritt stellt ebenfalls immer neue Herausforderungen dar, ermöglicht neue Formen des politischen und ökonomischen Handelns und verlangt nach neuen Regularien, um aktualisierte Sicherheitsstandards zu bestimmen, Beteiligungsformate neu zu definieren und öffentliche Interessen zu berücksichtigen. Alle diese Veränderungen passieren in einer offenen und dynamischen Gesellschaft permanent und lassen jeden Wunsch nach einer abschließend geregelten Gesellschaft dystopisch erscheinen. Ein hohes Maß an politischer Responsivität des politischen Systems und eine permanente Adaption öffentlicher Regelungen und institutioneller Strukturen an den Steuerungsbedarf einer Gesellschaft sind vielmehr notwendig. Um diese Funktionsfähigkeit gewährleisten zu können, bedarf es eines gut eingerichteten

23 *Hooghe/Marks*, Multi-Level Governance and European Integration, 2001.

24 Grundsätzlich *Merton*, Social Theory and Social Structure, 1949.

25 Wichtige kybernetische Arbeiten sind etwa *Wiener*, The Human Use of Human Beings. Cybernetics and Society, 1954; *Helvey*, The Age of Information. An Interdisciplinary Survey of Cybernetics, 1971. Für eine frühe ausführliche Besprechung kybernetischer Ansätze vgl. *Senghaas*, Kybernetik und Politikwissenschaft, Politische Vierteljahresschrift 7 (1966), 252–276.

26 *Deutsch*, Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven, 1969, S. 126.

27 *Wiener*, The Human Use of Human Beings, 1954, S. 6.

Systems detaillierter Verbindungselemente („nerves of government“²⁸), die zwischen Lebenswelt und Systemwelt vermitteln, kontinuierlich Rückmeldungen über eine neu auszutarierende Allokation von materiellen und immateriellen Gütern und institutionellen Verfahren geben, und neue Steuerungsimpulse artikulieren.

Ein stabiles Herrschaftssystem kann in dieser Perspektive nur dynamisch, adaptiv und offen für Veränderung gedacht werden. Ein System, dessen Lernkapazitäten blockiert sind oder fehlgeleitet werden, so die zentrale These von Deutsch, ist hingegen langfristig nicht überlebensfähig. Prägnant bringt er dies in seiner Analyse von Revolutionen zum Ausdruck, die er als „Geschichte einer ungenügenden internen Nachrichtenverarbeitung“ interpretiert.²⁹ Revolutionen treten dann auf, wenn politische Verständigungsprozesse zwischen den Regierenden und den Regierten abbrechen, wenn die Realitätswahrnehmungen so weit auseinanderfallen, dass Kommunikationen nur noch auf Unverständnis stoßen und wenn es keine gestaltungsfähige Instanz gibt, die bei diagnostizierten Systemdefekten korrigierend eingreifen kann. Revolutionen oder – vorsichtiger formuliert – tiefgreifende Krisen einer politischen Ordnung sind dann als das Symptom dysfunktionaler kommunikativer Vermittlungen zwischen Regelautoren und Regeladressaten über angemessene Steuerungsleistungen des politischen Systems zu verstehen.

C. Abbrechende Kommunikationen

Die Konsequenzen einer mangelnden kommunikativen Verkopplung zwischen Autoren und Adressaten unter Bedingungen hohen sozialen Anpassungsdrucks lassen sich quer durch die europäische Geschichte beobachten. Sie stellt uns einen reichen Fundus an Erfahrungen bereit, der für die Gestaltung der europäischen Zukunft nutzbar gemacht werden kann. Einen ersten prominenten Fall, um Lehren aus der Vergangenheit für die Gegenwart abzuleiten, stellt der Untergang der Römischen Republik dar. Nach dem Sieg der Römer im Zweiten Punischen Krieg 201 v. Chr. wurden zehntausende Sklaven auf die Latifundien des römischen Adels verbracht. Die sozialen Folgen waren gravierend. Die billigen Arbeitskräfte erhöhten den Wettbewerbsdruck auf die ehemaligen Soldatenbauern und zwangen viele von ihnen, ihre Farmen aufzugeben und nach Rom zu ziehen. Sie hatten, wie Plutarch schrieb, die Welt erobert, aber ihr Zuhause verloren.³⁰

Derartige Konflikte über die Verarbeitung sozialer Folgekosten ökonomischer Strukturveränderungen sind an sich nichts Ungewöhnliches. Sie treten immer wieder

28 Der englische Titel des Buches »Politische Kybernetik« von Karl Deutsch lautet »The Nerves of Government« und unterstreicht die zentrale Bedeutung, die den Infrastrukturen der Kommunikation für den Erhalt einer politischen Ordnung zukommen.

29 *Deutsch*, Politische Kybernetik, 1996, S. 227.

30 *Plutarch*, S. 8 f., übersetzt von Ax, in: Lautemann/Schlenke (Hrsg.), Geschichte in Quellen. Altertum, 1975, S. 471 f. Einführende Beschreibungen der sozialen Probleme in der Spätphase der römischen Republik finden sich bei *Prell*, Sozialökonomische Untersuchungen zur Armut im antiken Rom. Von den Gracchen bis Kaiser Diokletian, 1996; *Christ*, Krise und Untergang der römischen Republik, 2013; *Bringmann*, Krise und Ende der römischen Republik (133–42 v. Chr.), 2003.

dann auf, wenn Modernisierungsprozesse Verlierer produzieren. Zu einer stabilitätsbedrohenden Herausforderung werden sie allerdings erst dann, wenn die bestehende politische Ordnung keine Mechanismen aufweist, die den Anliegen der Verlierer des Anpassungsprozesses Gehör verschafft. Als der römische Tribun Tiberius Gracchus dem Senat Vorschläge für eine Agrargesetzgebung vorlegte, die die vertriebenen Soldaten wieder mit einer eigenen Existenzgrundlage versehen sollte, stieß er auf offene Anfeindungen seitens der wohlhabenden Patrizier. Die geplante Reform wäre zwar im Staatsinteresse gewesen, wurde von den Senatoren aber aus partikularistischen Gründen zurückgewiesen. Die sozialen Spannungen in Rom stiegen in der Folge weiter an und führten zur Spaltung der politischen Elite in die beiden Lager der großagrarischen Optimaten und der Popularen, die die Interessen der ehemaligen Soldaten und anderer Bedürftiger vertraten. Der Senat war bald kaum noch in der Lage, das Gesamtinteresse der Republik im Saug zu behalten, da sich die ehemals dem Wohl der Republik verpflichteten Senatoren zunehmend unversöhnlich gegenüber standen. Aus dem in Jahrhunderten stabilisierten Klientelwesen wurde in den folgenden Dekaden ein Rekrutierungsinstrument für den innenpolitischen Kampf um die Macht im Staat.³¹ Historisch etablierte Verfassungsprinzipien wurden in den politischen Auseinandersetzungen missachtet, politische Gegner verfolgt und die staatliche Gewalt für die Durchsetzung der Anliegen Einzelner missbraucht. Mit der Aufkündigung des sozialen Zusammenhaltes der Republik zogen Gewalt und Anarchie in das politische System ein.

Die EU ist natürlich weit von den Zuständen der späten römischen Republik entfernt. Noch gelten die europäischen Verfassungsprinzipien und von blutigen Straßenkämpfen kann auch keine Rede sein. Es ist aber ebenfalls unübersehbar, dass die sozialen Verlierer des Integrationsprozesses in Europa heute keinen politischen Ort jenseits ihrer nationalen Parlamente und Regierungen haben, an den sie sich wenden können. Und auch hier bekommen sie nur zu häufig den Verweis auf die europäischen Haushaltsvorgaben zu hören. In der integrierten europäischen Wirtschafts- und Finanzordnung stellen daher weder der Nationalstaat noch die EU eine überzeugende vermeintliche Perspektive politischer Vergemeinschaftung dar. Da es zudem innerhalb des politischen Systems keine europäische organisierte Opposition gibt, muss Kritik an europäischen Politiken fast zwangsläufig zu einer Kritik an Europa werden.³² Grundsätzliche Kritik aber war schon immer die Domäne von populistischen Protestparteien.³³ Die populistischen Parteien gewinnen fast zwangsläufig an Zulauf und etablieren ein neues illiberales Narrativ, das mit den etablierten europäischen Prinzipien von Marktfreiheiten, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit kaum vereinbar ist.

31 *Hölkeskamp*, Rekonstruktionen einer Republik. Die politische Kultur des antiken Rom und die Forschung der letzten Jahrzehnte, in: *Historische Zeitschrift*, Beihefte 38 (2004), 3–146.

32 *Mair*, Political Opposition in the European Union, in: *Government and Opposition* 42 (2007), 1–17.

33 *Holtmann/Krappidel/Rehse*, Die Droge Populismus: Zur Kritik des politischen Vorurteils, 2006.

D. Inkompatible Wahrheiten

Vielleicht ist der Vergleich zwischen der späten römischen Republik und der heutigen Europäischen Union überzogen. Vielleicht aber auch nicht. Es gibt in der europäischen Geschichte eine ganze Reihe weiterer Fälle, in denen sich strukturell ähnlich gelagerte Prozesse beobachten lassen. Ein prominenter Fall ist das Ende der europäischen katholischen Hegemonie im 16. Jahrhundert. Er wurde durch eine Parallelität sozialer Deprivationsprozesse und eine Weigerung der Kurie in Rom ausgelöst, hierauf angemessen zu reagieren.³⁴ Seit dem Ende der Pest um 1450 hatte sich das Niveau der Bevölkerung in Europa wieder erholt, ohne dass die Produktivität der Landbewirtschaftung zugenommen hätte. Die Abgaben, die die Bauern zu leisten hatten, erhöhten sich immer weiter und das „Alte Recht“, ein mündlich überliefertes Recht, das den Bauern viele Freiheiten eingeräumt hatte, wurde von den Grundherren zunehmend frei interpretiert oder vollkommen ignoriert. Seit Jahrhunderten bestehende Allmenden wurden in Privateigentum überführt und gemeinschaftliche Weide-, Holzschlag-, Fischerei- oder Jagdrechte beschnitten oder abgeschafft. Hinzu kam, dass der niedere Adel aufgrund der zunehmenden Bedeutung von Landsknechten und der Professionalisierung der Kriegführung ökonomisch unter Druck geriet und häufig sein Heil im Raubrittertum suchte, das wiederum größtenteils zu Lasten der Bauern ging.

Zwischen den verschärften sozialen Konflikten im Reich und der zügig an Fahrt aufnehmenden Reformationsbewegung bestand ein direkter Zusammenhang. Schon die Bewegung der Hussiten in Böhmen verband ihre religiösen Forderungen aufs Engste mit sozialen Fragen. Der tschechische Theologe und Reformator Jan Hus beanstandete schon hundert Jahre vor Luther den Reichtum, den Ablasshandel mit der Vergebung der Sünden gegen Bargeld sowie die Sittenlosigkeit der römisch-katholischen Kirche. Die Säkularisierung von Kirchengut, die Preisgabe kirchlicher Grundherrschaften und Gerichtsbarkeiten, der Regalien und was immer die Kirche an Herrschaftsrechten besaß, waren wesentliche Forderungen der Hussiten. Die Priester sollten nicht mehr im Luxus, sondern arm und einfach wie das Volk leben. Die 1420 abgefassten Vier Prager Artikel, die die Kernforderungen der Hussiten auflisteten, bringen deutlich die enge Verknüpfung zwischen theologischen und sozialen Fragen zum Ausdruck. Gefordert wurden hier neben der freien Priesterwahl, die Freiheit von säkularer Kirchenherrschaft und von ungerechter weltlicher Herrschaft.

Alle diese Forderungen prallten an einem Kardinalskollegium in Rom ab, das mehr mit seinem eigenen Heil als dem der Bauern beschäftigt war. Als die Antwort der Kirche auf die Beschwerden darin bestand, ihre Wortführer zu exkommunizieren, wandelte sich Unzufriedenheit in Wut. Luther verfasste in den folgenden Jahren die Grundlagen einer fundamentalen Kritik am Katholizismus sowie die Begründung einer alternativen christlichen Lehre. Die Verweigerung des konstruktiven Gesprächs

³⁴ Der Zusammenhang zwischen sozialen Konflikten und religiösen Auseinandersetzungen wird eindrücklich geschildert in: *Kaufmann*, Erlöste und Verdammte: Eine Geschichte der Reformation, 2017; *ders.*: Geschichte der Reformation in Deutschland, 2016. Für die Beschreibung der gescheiterten Versuche, die katholische Kirche zu reformieren vgl. *Alberigo* (Hrsg.), Geschichte der Konzilien. Vom Nicaenum bis zum Vaticanum II, 1998, S. 349–383 und *Prodi/Reinhard* (Hrsg.), Das Konzil von Trient und die Moderne, 2001.

seitens Roms führte zu einer Zuspitzung der Kritik und der Formulierung einer nicht mehr kompromissbereiten protestantischen Position. Es entstanden letztlich zwei miteinander inkompatible „Wahrheitsordnungen“³⁵ mit jeweils spezifischen Realitätsdeutungen, zwischen denen keine konstruktive Kommunikation mehr möglich war.

Auch hier lassen sich wieder Parallelen zu heute finden. Ähnlich wie sich im frühen 16. Jahrhundert zwei miteinander inkompatible Wahrheitsordnungen herausbildeten, so führt der Protest an der bestehenden Ordnung und die mangelnde Offenheit für grundlegende Reformen auch heute wieder zum Zusammenbruch konstruktiver Auseinandersetzung. Die Rhetorik von Parteien wie dem französischen *Rassemblement National*, der italienischen *Fratelli d'Italia*, der ungarischen *Fidesz*, der polnischen *Prawo i Sprawiedliwość* (PiS), der deutschen *Alternative für Deutschland* (AfD) und vielen anderen reagiert auf die mangelnde Fähigkeit der EU, sozialen Zusammenhalt und eine gemeinsame politische Identität zu befördern. Bei allen Differenzen im Detail eint sie die Kritik an dem diskreditierten Versprechen des Liberalismus, die Skepsis gegenüber offenen Grenzen und die rückwärtsgewandte Hinwendung zu nationalstaatlichen Konzepten. In der Neuartikulation nationaler Gemeinschaften wird die naheliegende Alternative zu der fehlenden europäischen Perspektive gesehen. Das Nationale und das Soziale gehen hier eine Verbindung ein, die zunehmend stimmmächtige Kreise der intellektuellen Eliten erobert und dabei ist, ein gegenhegemoniales Projekt zu etablieren.

E. Politik ohne Ort

Ein drittes Beispiel, von dem sich lernen lässt, ist das Ende des französischen Ancien Régime. Im Frankreich des späten 18. Jahrhunderts trafen massive soziale Missstände auf eine reformunfähige Ordnung, die keinen konstruktiven Gesprächsraum mehr zuließ. Die Ideen von Descartes, Montesquieu und Rousseau hatten schon längst alle alten Rechtfertigungen und Legitimierungen des Absolutismus zerstört. Das Ancien Régime basierte auf einer politischen Ordnung, in der eine zutiefst fragmentierte und in partikulare Interessen aufgelöste Gesellschaft einem politischen Zentrum gegenüberstand, das den Mythos absolutistischer Herrschaftsgewalt aufrecht zu erhalten versuchte. Die gesellschaftliche Ordnung bestand aus einem Flickenteppich von Privilegien und Sonderrechten einzelner Städte, Provinzen und Korporationen. Unübersichtliche Überschneidungen von rechtlichen und administrativen Zuständigkeiten und das Weiterleben regionaler Sonderrechte schufen ein organisatorisches Wirrwarr, das durch ein übermäßig kompliziertes und fundamental zu Lasten der Bauern und Bürger ausgerichtetes Steuersystem noch gesteigert wurde.

Trotz seiner grundlegenden Defekte war es gegen Ende des 18. Jahrhunderts noch keinesfalls eine ausgemachte Sache, dass der Absolutismus gestürzt werden würde. Die Fixierung der unterschiedlichen Interessen auf die je eigenen Privilegien brachte

35 Zum Begriff vgl. *Foucault*, *Dispositive der Macht*, 1978, S. 51; *Dits et Ecrits*, Bd. III, Paris 1994, S. 158: "Jede Gesellschaft hat ihre eigene Ordnung der Wahrheit, ihre 'allgemeine Politik' der Wahrheit: d. h. sie akzeptiert bestimmte Diskurse, die sie als wahre Diskurse funktionieren lässt."

die Krone in die strategische Position, quasi über den Partikularinteressen zu stehen und sich als deren unabhängiger Schiedsrichter darstellen zu können. Noch immer war die Krone die einzige Institution Frankreichs, die für sich in Anspruch nehmen konnte, die ganze Gesellschaft zu vertreten. Es war denn auch nicht das Bürgertum, sondern der vom König eingesetzte Reformminister Anne Robert Jacques Turgot, der den Versuch einer Reform des Systems unternahm.³⁶ Ein starker Rechtsstaat mit aufgeklärt absolutistischen Elementen sollte Freiraum für eine liberale Bürgerschicht schaffen, die im Schutze des Staates freien Handel treiben könnte. Die Fronddienste der Bauern und der Zunftzwang sollten abgeschafft und alle drei Stände der Besteuerung unterworfen werden. Alle diese Maßnahmen wären wichtige Schritte auf dem Weg zur Überwindung der ständischen Gesellschaft und der Beförderung bürgerlicher Wirtschaftsfreiheiten gewesen. Sie hätten eine tiefgreifende Modernisierung von Staat und Gesellschaft bedeutet und es Frankreich wahrscheinlich erlaubt, auch ohne die revolutionären Umwälzungen der Jahre nach 1789 in die Moderne zu gelangen. Durchsetzen ließen sich diese Maßnahmen allerdings nicht. Die Idee einer Abschaffung der Privilegien des Adels stieß auf den vehementen Widerstand der Parlements. Der Kampf gegen die höfische Verschwendungssucht wurde als direkter Angriff auf die königliche Familie empfunden. Turgots Vorstellungen über die Liberalisierung des Handels stießen auf den erbitterten Widerstand der Finanziere, die von der Getreidespekulation profitierten. Selbst der Versuch der Durchsetzung eines höheren Maßes an religiöser Toleranz fand keine Unterstützung, sondern brachte ihn bloß in eine wachsende Opposition zum Klerus.

Das System ließ somit zwar noch kommunikative Rückkopplungen zu, blockierte gleichzeitig aber jegliche Möglichkeit der Anpassung. Ein offen dysfunktionales und für alle sichtbar historisch überholtes System wurde deswegen beibehalten, weil die Reformkräfte zu zersplittert waren, um einen kollektiven politischen Willen formulieren zu können. Erst als die Unmöglichkeit der Reform deutlich und die Unfähigkeit der Krone unübersehbar wurde, den Widerstand der partikularen Interessen zu überwinden, kam es mit der Konstituierung der Nationalversammlung zu einer revolutionären Veränderung des Systems. Die Unfähigkeit des Systems, sich zu reformieren führte zu seiner gewaltsamen Umwälzung.

Was lässt sich hiervon für die heutige EU lernen? Tiefgreifende Reformen sind nur dann wahrscheinlich, wenn es ein handlungsfähiges politisches Zentrum gibt. Im Frankreich des Ancien Régime fehlte dieses genauso wie heute in der EU. Der Europäische Rat, der hier gefordert wäre, ist in seinen Einstimmigkeitserfordernissen gefangen und damit ein zentraler Ort der Blockade notwendiger Reformen.³⁷ Pareto-suboptimale Entscheidungen, die zu Lasten einzelner Mitgliedstaaten gehen und diesen unwillkommene finanzielle Verpflichtungen auferlegen können, sind grundsätzlich außerhalb seines politischen Möglichkeitsraumes. Auch die Option der

36 Zu den Bemühungen Turgots und seinen reformpolitischen Überzeugungen vgl. *Schultz*, Der König und sein Richter. Ludwig XVI und Robespierre. Eine Doppelbiographie, 2012, S. 91–97.

37 von *Ondarza/ Stürzer*, Zum Stand der Konsensfähigkeit der EU. Kleine oder große Lösung, um qualifizierte Mehrheitsentscheidungen auszuweiten?, 2024, SWP-Aktuell A 24. doi:10.18449/2024A24.

Etablierung von Pioniergruppen³⁸ bietet hier keinen Ausweg, da gerade diejenigen (wohlhabenden) Staaten ein rationales Interesse an Opt-Outs hätten, die für eine umverteilende Sozialpolitik dringend benötigt würden. Das hiermit angesprochene Problem ist bekannt. Nur über eine weitere Verlagerung von Repräsentation und Entscheidungskompetenz auf die EU und die gleichzeitige Bestärkung von Mehrheitsverfahren können die Defekte einer Ordnung kuriert werden, die auf der Logik eines mitgliedstaatlichen Verhandlungssystems aufbaut. Gleichzeitig aber ist genau dieser Weg sehr schwierig zu begehen, da die Mitgliedstaaten nach wie vor intern als Machterwerbsorganisationen aufgebaut sind, die den Präferenzen ihrer nationalen Wählerschaft folgen und die für grenzüberschreitende Solidaritäten nur im Einzelfall und nur unter besonderen Bedingungen größere Ressourcen einzusetzen bereit sind. Symbolisches Kapital zur Stabilisierung einer Herrschaftsordnung kann so nicht entstehen.

F. Der Rhythmus Europas

Es ist verstörend zu sehen, wie leicht sich Parallelen zwischen der heutigen EU und früheren Fällen zerfallender Ordnung ziehen lassen. Abbrechende Kommunikation, inkompatible Wahrheiten und das Fehlen eines gestaltungsfähigen Ortes der Politikgestaltung sind nicht nur Merkmale vergangener politischer Krisen, sondern lassen sich ebenfalls in der heutigen EU beobachten. Es scheint einen Rhythmus der Krisenhaftigkeit politischer Ordnung in Europa zu geben, der sich über die Zeiten stabil hält. Wie schon in früheren Ordnungen, so ist auch heute wieder der Erfolg populistischer Bewegungen eng mit einer Ordnung der Unverantwortlichkeit verbunden. Der legitimatorische Gehalt europäischer Politik dünnt sich (wieder mal) aus und schafft einen Raum für die Fundamentalkritik populistischer Parteien, der an frühere Krisen politischer Ordnung erinnert. Die heutigen Rechts- und Linkspopulisten Europas stehen in einer Tradition, die von den römischen Gracchen und den reformatorischen Predigern bis zu den französischen Sansculotten reicht. Der Glaube an die Reformfähigkeit des Systems wird zu einer immer knapperen Ressource und zunehmend von einer Ablehnung des Systems insgesamt überlagert. Es ist auf den ersten Blick sicherlich sehr ungewöhnlich, alle diese Formen politischer Dissidenz auf einen Begriff bringen zu wollen. Die Unterschiede zwischen den römischen Gracchen, den reformatorischen Predigern des späten 15. und frühen 16. Jahrhunderts und den französischen Revolutionären sowie den heutigen Rechtspopulisten sind groß. Gleichzeitig allerdings haben wir es in allen diesen Fällen mit Ausdrucksformen sozialen Protestes zu tun, die gegen eine politische Ordnung rebellier(t)en, die offensichtlich unfähig ist, den grundlegenden sozialen Konflikt in der Gesellschaft zu befrieden.

Die EU – und das macht diese früheren Fälle fallender Ordnungen heute so relevant – ist bei aller Unterschiedlichkeit von Situation, handelnden Personen und institutionellem Kontext nicht davor gefeit, einen ähnlichen Weg zu gehen. Sicher, die Geschichte wiederholt sich nicht und jeder historische Fall ist immer einzigartig.

³⁸ *Calliess*, Für eine bessere und größere EU. Die Erweiterung der Union kann gelingen, wenn sich deren Kern ökonomisch definiert, FAZ, 13.7.2023, S. 6.

Zu Recht lässt sich hier einwenden, dass die EU auf den Prinzipien von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit basiert und damit eine Reihe von Merkmalen legitimer und ordnungsstabilisierender Politik aufweist, die es in keinem der Vergleichsfälle gegeben hat. Gleichzeitig scheint eine Zusammenschau früherer Zusammenbrüche von politischer Ordnung und der sie bedingenden Faktoren aber auch eine wichtige Lehre für Europa bereit zu halten, die über die Zeiten hinweg Gültigkeit beansprucht: die Kombination aus sozialer Deprivation mit einer institutionellen Ordnung der organisierten Verantwortungslosigkeit ist eine außerordentlich gefährliche Mischung. Die kommunikative Entkopplung zwischen politischen Institutionen und gesellschaftlichen Problemlagen konstituiert eine Ordnung der Unverantwortlichkeit, die sich wie ein roter Faden durch die europäische Geschichte des Untergangs politischer Ordnungen zieht. Immer wieder hat die Verkettung dieser Faktoren zu revolutionären Unruhen und dem Sturz politischer Ordnungen geführt.

Die historischen Beispiele sollten daher ernst genommen werden. Es ist zwar sicherlich weder klug noch angemessen, Analogien und kausale Wirkungsmechanismen zu verwechseln. Und es ist sicherlich auch richtig, dass das Integrationsprojekt noch weit davon entfernt ist, in vergleichbar chaotische Zustände zu verfallen. Es ist allerdings ebenfalls unklug, mögliche Gefahren nicht ernst zu nehmen und dringenden Reformbedarf zu vernachlässigen. Desintegration muss nicht eruptiv, sondern kann sich ebenfalls langsam und schleichend, aber deswegen nicht weniger tiefgreifend vollziehen. Das liberale Projekt wird sich gegen diese Bedrohung nur dann bewahren können, wenn wir aus den Erfahrungen der Vergangenheit Lehren ziehen und eine sozial verantwortliche und politisch handlungsfähige Ordnung Europa aufbauen.

Hierfür braucht es umfassende Reformen. Das aktuelle System der organisierten Unverantwortlichkeit und der mitgliedstaatlich fragmentierten politischen Autorität ist politisch verhängnisvoll. Es fördert Stagnation und Verantwortungslosigkeit wo nachdrückliches Handeln erforderlich ist. Ein nachhaltiges Integrationsprojekt braucht einen handlungsfähigen politischen Ort europäischer Denkart, der in der Lage ist, die sozialpolitische Lähmung zu überwinden. Es muss ein Ort sein, an dem polarisierte Debatten zwischen Regelungsautoren und -adressaten geführt werden, an dem die Vielfalt der europäischen Meinungen aufeinanderprallt und an dem mit Mehrheit entschieden wird, was die für alle verbindlichen Regeln sein sollen. Nur ein derartiger lebendiger und gestaltungsmächtiger Ort könnte Europa die kommunikative Verfassung geben, die ein problemsensibles politisches System braucht. Es würde ein Ort geschaffen werden, an dem die Debatte über die Zukunft Europas mit Leben erfüllt wird und an dem ein gemeinsames europäisches Handeln entstehen kann.

Als Kandidat für einen derartigen Ort kommt weder die Europäische Kommission noch der Europäische Rat in Frage. Beides sind Institutionen der Exekutive und damit denkbar schlecht dafür geeignet, nicht nur effektives, sondern auch gewaltenteiliges Regieren zu ermöglichen. Die Ermächtigung einer oder beider Institutionen würde auf eine weitere Schwächung des Parlamentarismus in Europa rauslaufen und damit den Teufel der intergouvernementalen Verantwortungslosigkeit mit dem Beelzebub der weiteren Exekutivlastigkeit austreiben. Nötig ist eine umfassende Ermächtigung des Europäischen Parlamentes. Die europäischen Parlamentarier müssen aus der Komfortzone ihrer verantwortungslosen Rolle als Begleiter des legislativen Prozesses heraus- und in die Gestaltungsverantwortung hineingeführt werden. Europa braucht

ein Parlament, das nicht nur auf Vorschläge der Kommission reagiert, sondern dass eigenständig politische Perspektiven entwickelt und sich die europäische Regierung auswählt, die diese am besten umzusetzen verspricht. Ein kommunikativ offenes und für soziale Problemlagen sensibles Europa muss parlamentarisch verfasst sein. Nur so kann die Europäische Union ihre organisierte Verantwortungslosigkeit überwunden und die Gespenster der Vergangenheit auf Dauer bannen.

Deutschland kommt in dieser Situation eine zentrale Rolle zu. Ohne oder gegen Deutschland ist in Europa keine Politik zu machen. Das war bereits in der EU der achtundzwanzig Mitglied- staaten so und gilt umso mehr nach dem Austritt Großbritanniens. In der Vergangenheit hat sich Deutschland weitgehend auf die Rolle des Zahlmeisters beschränkt und kaum eigenständige europapolitische Projekte verfolgt. Der ehemalige politische Zwerg Deutschland kann heute nicht länger in seiner Rolle als zu groß geratene Schweiz verharren, sondern ist – wenn auch eher unwillig – zu einer politischen Großmacht in Europa geworden. Wenn sich Deutschland der Herausforderung verweigert, die soziale Dimension des Integrationsprojektes voran zu treiben, dann droht der aus sozialer Deprivation entstandene Protest der Überflüssigen, der Enttäuschten und der Abgehängten sich gegen das System der EU insgesamt zu wenden. Europa steht so gesehen keinesfalls hilflos seinen sozialen Herausforderungen gegenüber. Es wäre eine Schande und gegenüber zukünftigen Generationen nicht zu rechtfertigen, wenn wir diese Chance vertun und es unterließen, aus den Fehlern der Vergangenheit die notwendigen Lehren für die Zukunft zu ziehen.