

Eva Marlene Hausteiner | Grit Straßenberger
Felix Wassermann [Hrsg.]

Politische Stabilität

Ordnungsversprechen,
Demokratiegefährdung, Kampfbegriff



LEVIATHAN

BERLINER ZEITSCHRIFT FÜR SOZIALWISSENSCHAFT



SONDERBAND 36 | 2020



Nomos

Eva Marlene Hausteiner | Grit Straßenberger
Felix Wassermann [Hrsg.]

Politische Stabilität

Ordnungsversprechen, Demokratiegefährdung,
Kampfbegriff

Leviathan Sonderband 36 | 2020



Nomos

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

ISBN 978-3-8487-6699-4 (Print)

ISBN 978-3-7489-0756-5 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Leviathan

Jahrgang 48 · Sonderband 36 · 2020

Inhaltsübersicht

Eva Marlene Hausteiner, Grit Straßenberger, Felix Wassermann

Einleitung: Politische Stabilität – Ordnungsversprechen, Demokratiegefährdung, Kampfbegriff	7
---	---

I. Ordnungsversprechen

Michael Kubiak & Veith Selk

Was ist demokratische Stabilität? Über Repräsentation und die Grenzen der Stabilisierung von Demokratien	21
--	----

Johannes Gerschewski

Persistenz – Kontinuität – Adaptivität: Konzeptionen politischer Stabilität in der Vergleichenden Autokratieforschung	39
---	----

Grit Straßenberger

Politik und Erzählung: Zur (de-)stabilisierenden Funktion politischer Narrationen im performativen Republikanismus	56
--	----

Verena Frick

Das Stabilitätsversprechen der Verfassung. Der Aufstieg des Grundgesetzes in der Bonner Republik	74
--	----

Vincent August

Hierarchie, Markt, Netzwerk: Stabilitätsmodelle spätmoderner Demokratien	96
--	----

Eva Marlene Hausteiner

Gemeinsam stabil? Zur Dauerhaftigkeit staatlicher und internationaler Vereinigungen	120
---	-----

II. Demokratiegefährdung

Philip Manow

Die Destabilisierung demokratischer Repräsentation	141
--	-----

Frank Decker

Destabilisierung durch direkte Demokratie	164
---	-----

<i>Frauke Höntzsch</i> »Hate Speech« als Gefahr für die Stabilität liberaler Demokratie oder: Warum »Hate Speech« die individuelle Freiheit gefährdet	181
<i>Andreas Braune</i> Stabilität durch Regelverletzung? John Rawls und die demokratische Stabilität durch zivilen Ungehorsam	197
<i>Christoph M. Michael</i> »Refugees (un)make states?« – Eine stabilitätstheoretische Perspektive auf das europäische Flüchtlings- und Asylsystem	217
<i>Tobias Albrecht</i> Zur Dialektik von Stabilität und Dynamik politischer Ordnungen. Ein Vorschlag mit Hannah Arendt	238
 III. Kampf begriff	
<i>Jens Hacke</i> Stabilität durch »Wehrhaftigkeit«? Karl Loewenstein und die Debatte um die gefährdete Demokratie	259
<i>Manuel Becker</i> Stabilität durch Geschichtspolitik? Chancen und Grenzen geschichtspolitischer Steuerungsversuche am Beispiel der DDR	279
<i>Rieke Trimçev</i> Regelveränderung durch Regelbefolgung. Das Spiel als politische Metapher für dynamische Stabilisierung	294
<i>Felix Wassermann</i> Stabilität und Sicherheit. Zur Destabilisierung eines Begriffsverhältnisses	310
<i>Tobias Schottdorf</i> Politische Theorien der Resilienz. Über alte und neue Träume einer widerstandsfähigen Sozialordnung	338
<i>Sebastian Lange</i> Terrorismus als Destabilisierungsstrategie: Al-Qaida und der »Islamische Staat« im Vergleich	359

Eva Marlene Hausteiner, Grit Straßenberger, Felix Wassermann

Einleitung: Politische Stabilität – Ordnungsversprechen, Demokratiegefährdung, Kampfbegriff

In instabilen Zeiten hat politische Stabilität Konjunktur. Hiervon zeugen die jüngsten Rufe nach Stabilitätsankern, nach staatspolitischer Verantwortung, nach gesellschaftlichem Zusammenhalt. In ihnen hallen die derzeit verbreiteten Diagnosen einer umfassenden Destabilisierung wider. Die politische Welt scheint aus den Fugen, die Gesellschaft gespalten, die liberale Demokratie aus dem Gleichgewicht geraten zu sein. Von innen und außen wird sie ins Wanken gebracht. Wo ist Halt zu finden, wo Beständigkeit, Verlässlichkeit und Dauerhaftigkeit?

Über politische Stabilität wird gesprochen, wenn sie gefährdet erscheint, wenn sie besonders dringend benötigt wird oder zu schwinden droht. Bei der Stabilitätsbegrifflichkeit handelt es sich in diesem Sinn um eine Krisensemantik, die auf Wahrnehmungen und Erfahrungen der Destabilisierung reagiert. Instabile Zeiten schärfen das Bewusstsein und den Blick für die Stabilitätsressourcen, derer das Gemeinwesen bedarf und die in ruhigen Zeiten unreflektiert bleiben und nicht weiter thematisiert zu werden brauchen. In der Krise aber sehen sich Politik und Gesellschaft dem kollektiven Stabilitätstest ausgesetzt. Nicht im Hafen, sondern auf hoher See hat sich das politische Gemeinwesen zu bewähren – und gleiches gilt für die Politische Theorie.

Diese dramatisierende, existenzialistische Stabilitäts-Metaphorik des schwankenden Staatsschiffs entfaltet in der gegenwärtigen pandemischen Lage ihre Suggestionskraft. Deutschland scheint bislang die anrollenden Covid-19-Wellen verhältnismäßig gut zu bewältigen, ohne dabei insgesamt die Balance zu verlieren. Auch wenn diese Einschätzung ihrerseits von den Entwicklungen schnell überrollt zu werden droht, liegt ihr die Beobachtung zugrunde, dass die Bürgerinnen und Bürger bisher in die staatliche Solidität und die gesellschaftliche Solidarität weitgehend vertrauen können und tatsächlich überwiegend auch vertrauen – und dass eben dieses Vertrauen das Gemeinwesen stabilisiert. Ob das langfristig trägt, wird sich zeigen müssen, gerade auch mit Blick auf die Leistungsbilanz autoritärer Staaten im Covid-19-Krisenmanagement. Ihr in der Krise demonstrativ erneuertes, offensiv gegen die Demokratie gewendetes autoritäres Sicherheitsversprechen könnte andernfalls die offenen, demokratischen Gesellschaften in ihrem Selbstverständnis als freiheitliche, problemlösungs- und lernfähige Systeme nachhaltig erschüttern.

Erschütterungen ähnlicher Art bringt die pandemische Lage auch für die Politik- und Sozialwissenschaften mit sich. Wo diese politische Stabilität zuletzt thematisierten, taten sie das zumeist in der Absicht, sie in Frage zu stellen. Die Governance-Forschung etwa relativierte oder bezweifelte gar die Bedeutung des Staates als eines Stabilitätsgaranten und überantwortete seine Steuerungsaufgaben dezentralen Regelungsnetzwerken und der gesellschaftlichen Selbstorganisation.

Die Demokratietheorie betonte ihrerseits in ihren agonalen bis radikalen Spielarten die Zufälligkeit, Wandelbarkeit und Fragilität politischer sowie epistemischer Ordnungen. Aber auch in der emanzipatorischen Absicht befürwortete sie, Hegemonien zu destabilisieren, statt die Fundamente und Funktionen politischer Stabilität zu ergründen. Von solchen innovativen Ansätzen gingen dynamisierende Impulse und befreiende Irritationen für die Politische Theorie aus, die hierdurch fruchtbar »gestört« wurde. In der gegenwärtigen Lage stellt sich die Frage: Halten die entsprechenden Destabilisierungen des Politischen und seiner Theorie dem aktuellen politischen Stabilitätstest stand?

Die Politische Theorie steht bei ihrer in instabilen Zeiten erforderlichen Neubestimmung ihrer eigenen Position auf festem und zugleich auf brüchigem ideengeschichtlichem Boden. Fest erscheint er, weil die Frage nach der politischen Stabilität keinen politikwissenschaftlichen »turn« im Sinne eines neuen Forschungstrends begründet, zu dem es keinerlei verlässliche Wissensbestände gäbe. Vielmehr war und bleibt diese Frage innerhalb der politischen Ideengeschichte über die Jahrhunderte hinweg ausgesprochen relevant. Brüchig erscheint der ideengeschichtliche Boden hingegen, weil die Frage nach der politischen Stabilität seit jeher unterschiedlich gewendet, kontrovers diskutiert und gegensätzlich beantwortet wurde. Inwieweit Stabilität der Politik nütze oder schade, und um welche Art von Stabilität und Politik es dabei geht, das ist nicht nur politikpraktisch fraglich, sondern auch ideenpolitisch umkämpft.

Perspektiven auf Stabilität in der Politischen Theorie und Ideengeschichte

Die Suche nach einer politischen Verfassung, deren Stabilisierung durch Mäßigung gelinge – die also weder in die Monarchie, Tyrannis oder Oligarchie abgleite noch der Herrschaft des Mobs anheimfalle –, beginnt mit Aristoteles im Athen des 4. Jahrhundert v. Chr.: »Für den Gesetzgeber und für jene, die eine solche Verfassung einrichten wollen, ist die größte und einzige Aufgabe nicht die, sie zu begründen, sondern vielmehr, sie zu erhalten.«¹ Aristoteles empfahl hierzu die Orientierung an Mitte und Maß als Stabilitätsgaranten.² Das hinderte ihn allerdings nicht daran, auch für Tyrannen Ratschläge zu formulieren, wie diese ihre Herrschaft stabilisieren könnten – Ratschläge jedoch, die seit jeher gerade für diejenigen interessant zu sein schienen, die die Tyrannis verstehen wollten, um sie zu destabilisieren und zu stürzen.³ Als eigentlich »optimale« Herrschaftsform

1 Aristoteles 2011 [1973], S. 209.

2 Vgl. Münkler 2020, S. 82–94.

3 Aristoteles 2011 [1973], S. 194–199. In ihrer Analyse der totalitären Herrschaft hat Hannah Arendt diese völlig neue, auf permanente Destabilisierung der sozialen und politischen Ordnung ausgerichtete Herrschaftsform zwar von der »alten« Tyrannis strikt unterschieden, aber darauf hingewiesen, dass Hitler wie Stalin den Anschein von Stabilität aufrechterhalten wollten, um das Bedürfnis »des Volkes« nach Stabilisierung der höchst instabilen Verhältnisse zu bedienen: »In Stalins wie in Hitlers Falle [...] war die Existenz der [totalitären; Hg.] Bewegung durch eine offenbare Normalisierung der Ver-

begriff Aristoteles aber weder die auf Statik angelegte Tyrannis noch die maximal dem Volkswillen verantwortliche Demokratie. Stattdessen optierte er pragmatisch für eine stabile Mischverfassung, gestützt auf einen breiten Mittelstand, der er den Namen der Verfassung schlechthin gab: »Politie«.⁴

Das antike, bis in die Renaissance verbreitete Theorem des Verfassungskreislaufs findet seinen Angelpunkt in dieser Frage: Wie kann ein politisches Gemeinwesen trotz dynamischer äußerer Umstände und innerer Konflikte auf Dauer gestellt werden? Dass nur als nützlich und gemeinwohlförderlich begriffene Ordnungen stabilisiert werden sollten, die Destabilisierung politischer Verfallsformen dagegen unter Umständen willkommen sei, war durchweg Teil entsprechender Überlegungen, die im Anschluss an Aristoteles etwa von Polybios und Machiavelli angestellt wurden. Die Pointe der Mischverfassungstheoretiker bestand freilich darin, dass diese gewünschte Stabilisierung der »guten« Ordnung nicht ohne Einbezug eigentlich »schlechter« Verfassungselemente zu realisieren war.⁵

Wenngleich die Sorge um politische Stabilität und die Einsicht in ihre Ambivalenzen so alt wie der politiktheoretische Kanon zu sein scheinen, hat letzterer die grundlegenden stabilitätspolitischen Fragen seit der Antike und Renaissance keineswegs gelöst – im Gegenteil: Die Fragen haben sich vervielfacht und verkompliziert. Mit der Wandlung politischer Rahmungen, ökonomischer und sozialer Strukturen und nicht zuletzt mit dem Formwandel des Demokratischen in der Moderne transformierten sich nicht nur die Stabilitätsbedingungen. Fundamentaler ist der Wandel von Stabilitätserwartungen und Stabilitätsvorstellungen: Zwar geht es vielen Denker*innen weiterhin um die Verstetigung einer wünschenswerten Verfassungsform – der Demokratie –, doch die Bedeutungsdimensionen, die unterschiedlichen Inanspruchnahmen und die inneren Spannungen dieses Ziels haben sich verkompliziert. Die Beschreibung dessen, was – wenn überhaupt – stabilisiert werden soll, wie auch die Vorstellungen zulässiger oder vielleicht ihrerseits riskanter Stabilisierungsinstrumente, sind anhaltend und zunehmend umkämpft. Das Stabilitätsdenken erscheint in der Moderne auf ungewissem, brüchigen Boden zu stehen.

Es sind diese Vielseitigkeit und Wandelbarkeit des offenen Stabilitätsproblems, die dazu führten, dass es jüngst auf sehr unterschiedlichen Forschungsgebiete

hältnisse ernstlich in Gefahr; die Revolution war an ihr Ende gekommen, und die Bevölkerung wünschte nichts sehnlicher als die Stabilisierung der bestehenden Verhältnisse. In beiden Fällen benutzten die totalitären Machthaber diese Situation, um scheinbar den Wünschen des Volkes entgegenzukommen und die Extremisten in den eigenen Reihen abzuwürgen, in Wahrheit aber durch diese Gewalttätigkeit selbst die revolutionäre Bewegung voranzutreiben und einen Zustand permanenter Unstabilität zu erzeugen.« (Arendt 1991, S. 611 f.).

4 »Denn die Politie ist mit einem Worte gesagt, eine Mischung von Demokratie und Oligarchie« (Aristoteles 2011 [1973], S. 148), und sie allein bürgt für Stabilität: »Denn sowohl aus der radikalsten Demokratie wie aus der Oligarchie entsteht die Tyrannis, aus der Mitte aber und dem ihr Nahestehenden viel seltener.« (Aristoteles 2011 [1973], S. 153).

5 Zum Stabilitätsdenken der Mischverfassungslehre siehe Riklin 2006.

ten verhandelt wird: Demokratietheoretische, institutionenanalytische, ideengeschichtliche, autokratietheoretische, wirtschaftspolitische und globalpolitische sowie sicherheitsstrategische Debatten kreisen immer wieder um das Problem der Stabilität – allerdings unter Verwendung sehr unterschiedlicher Terminologien. Auch wenn der Begriff der Stabilität dabei nicht immer explizit mit avancierten Forschungsdebatten assoziiert wird: Das Thema politischer Stabilität ist omnipräsent, auch und gerade in den Politikwissenschaften.

Augenfällig ist dies in den bereits angesprochenen Warnungen vor einer Gefährdung der liberalen Demokratie. Einschlägige politikwissenschaftliche Diagnosen zeigen innere Spannungen des liberaldemokratischen Modells auf, die nicht ohne Weiteres aufzulösen sind, im Ergebnis aber ein ernsthaftes Stabilitätsproblem darstellen. Nicht allein das politische System selbst sei in seinem Bestehen gefährdet, auch die mit ihm verbundenen normativen Versprechen stehen auf dem Prüfstand: Als unverrückbar erachtete Grundrechte und demokratische Institutionen werden in scheinbar stabilen demokratischen Kontexten ausgehöhlt, und auch als solide erachtete Legitimitätsgrundlagen erodieren angesichts verschärft wahrgenommener, unterschiedlich interpretierter Ungleichheiten. Was gewährleistet unter solchen Bedingungen die Integration einer Gesellschaft angesichts diagnostizierter Trends zu einer ungleichen und gar »exkludierenden Inklusion«?⁶

Anstelle von »Stabilität« ist in den jüngeren Debatten häufig auch die Rede von Wehrhaftigkeit, Widerstandsfähigkeit, Vitalität und vom Überleben der Demokratie.⁷ Diese biologische statt nautische Stabilität-Metaphorik verweist auf die Verwandtschaft zu einer weiteren offenen Frage, die zum Kanon politischen Denkens gehört und derzeit in der politischen Ideengeschichte wieder gesteigerte Aufmerksamkeit findet: jener nach dem Aufstieg und Fall von Republiken und nach den inneren Ursachen politischer Fragilität, kurz: nach politischer Dekadenz.⁸ Hinter den aktuellen Demokratie- wie den traditionsreichen Dekadenzdiskursen steht dabei die Idee gemeinwohlorientierter Selbstherrschaft als eines dynamischen Drahtseilakts: Republik und Demokratie bleiben nicht stabil, sondern bedürfen aufgrund ihrer inneren Wandelbarkeit der ständigen Re-Stabilisierung.

Die Diagnose innerer Fragilität verbindet sich jüngst mit der Aufmerksamkeit für äußere Anfechtungen und für die Systemkonkurrenz, denen die Demokratie im 21. Jahrhundert ausgesetzt ist. Galten nicht-demokratische Systeme wie die Volksrepublik China bislang vor allem wirtschaftspolitisch als ernstzunehmende Konkurrenten für »westliche« Demokratien, mehren sich angesichts der pandemischen, aber auch ökologischen Herausforderungen Stimmen, die auf eine erhöhte Problemlösungsfähigkeit autoritärer Regierungen verweisen.⁹ Sind Autokratien, nach den Demokratisierungswellen des 20. Jahrhunderts, derzeit die im Krisenfall effizienteren und schnelleren Stabilisierungsakteure, und kann eine dahingehen-

6 Stichweh 2020.

7 Vgl. Zibblatt/Levitsky 2018; Runciman 2018; Mounk 2018.

8 Siehe etwa Skinner 1983.

9 Vgl. z.B. Alon/Farrell/Li 2020.

de Output-Legitimierung Defizite in der Input-Legitimität auf Dauer kompensieren?¹⁰

Die autokratischen Tendenzen in einer Vielzahl von Staaten, auch in solchen innerhalb der Europäischen Union, enttäuschen allerdings nicht nur die Demokratisierungserwartungen, die nach dem Ende des Kalten Krieges als eines globalen Kräfte-Gleichgewichts der Systeme zwischenzeitlich aufgekommen waren. Vielmehr erscheint auch die Aufrechterhaltung des internationalen Systems aus Verträgen, Internationalen Organisationen und eingespielter Kooperation zunehmend ungewiss. Häufig als Ende der »liberalen Weltordnung« titulierte, könnte hier ein weitreichender Zerfall zentraler Merkmale des internationalen Nachkriegssystems drohen.¹¹ Welche neuen – oder möglicherweise ja auch alten – Stabilitätsmodelle bilden sich heraus, um im 21. Jahrhundert »Ordnung«, »Integration« und vor allem: »Sicherheit« zu stiften?

Sorgen um die globale Ordnung richteten sich im letzten Jahrzehnt aber nicht nur auf zwischenstaatliche Beziehungen. Gerade nichtstaatliche Akteure wie etwa transnationale Terrororganisationen unterlaufen und untergraben die stabilen Fundamente internationaler Politik. Zudem wurden die globalen ökonomischen Beziehungen und Entwicklungen auf ihre stabilisierenden oder destabilisierenden Effekte hin befragt: Die politisch priorisierte »Stabilisierung der Finanzmärkte« nach der Finanzkrise 2008 etwa wurde politikwissenschaftlich oft kritisch evaluiert – als Stabilisierungsmaßnahme um den Preis demokratischer und auch ökonomisch-distributiver Destabilisierung.¹²

Dass Stabilisierungsinstrumente die Solidität demokratischer Prozesse und ihrer Vorbedingungen durchaus unterlaufen können, verweist – um den Kreis zu schließen – wiederum auf die diagnostizierte innere Fragilität aktueller Demokratien zurück. Inwieweit etwa Austeritätspolitiken zur Entpolitisierung und Verstärkung postdemokratischer Tendenzen – und damit zu einer erhöhten Vulnerabilität demokratischer Gemeinwesen – führen oder aber umgekehrt die Stabilitätsressourcen erst bereitstellen, auf die diese Gemeinwesen in Krisenzeiten zur Selbst-Stabilisierung angewiesen sind, ist Gegenstand erhitzter politischer und politikwissenschaftlicher Auseinandersetzungen.¹³ Aus radikaldemokratischer Perspektive erscheint der Versuch der Stabilisierung des Demokratischen dabei nicht nur vergeblich, sondern regelrecht kontraproduktiv: Er untergräbt die aus demokratietheoretischer Perspektive essentielle Dynamik. Für Radikaldemokrat*innen sind Demokratie und Stabilität Gegenspielerinnen.¹⁴

Diese Schlaglichter auf aktuelle politikwissenschaftliche Debatten veranschaulichen, wie konsequent und vielgestaltig sich die umfassende Krisenwahrnehmung der Gegenwart in die Erforschung der Formen, Bedingungen und Implikationen

10 Vgl. Willke 2016.

11 Vgl. Kagan 2018; Haass 2018.

12 Vgl. etwa Stütze 2013.

13 Vgl. Schui 2015.

14 Vgl. Martinsen/Flügel-Martinsen 2019.

politischer Stabilität übersetzt. Dennoch: Stabilitätsforschung ist kein etabliertes politikwissenschaftliches Genre; der einzige einschlägige deutschsprachige Überblicksband zum Thema stammt aus einer anderen Stabilitäts-Welt, derjenigen des Jahres 1988.¹⁵ Dies stellt durchaus ein Defizit dar: Die seither weitgehend separate Behandlung politischer Stabilität und ihrer Ambivalenzen in unterschiedlichen Debatten gewährleistet zwar, dass spezifische Stabilitäts- und Destabilisierungskonstellationen in einzelnen Policy-Feldern und aus subdisziplinären Einzelperspektiven erforscht werden. Es mangelt allerdings an einer systematischen, vergleichenden, historisch vertieften und begriffskritischen Reflexion. Diesem Anliegen widmet sich der vorliegende Band. Er rückt politische Stabilität zurück ins politiktheoretische und ideengeschichtliche Zentrum der Politikwissenschaft.

Drei Dimensionen des Stabilitätsdenkens

Politische Stabilität lässt sich in begrifflich-systematischer Absicht anhand dreier Bedeutungsdimensionen charakterisieren: Sie wird erstens häufig mit dem Versprechen von Ordnung assoziiert, kreist zweitens um die Problematik der Demokratiegefährdung und fungiert drittens oftmals als Kampfbegriff.

Als *Ordnungsversprechen* verkörpert Stabilität einen zentralen politischen Wert. Von zwei ansonsten gleichwertigen hypothetischen Regimen, Systemen oder Bündnissen erscheint demnach dasjenige besser geordnet, das auf solideren Grundlagen aufrucht, schwerer zu erschüttern ist und zeitlich länger Bestand hat. Mit Dauerhaftigkeit und Unerschütterlichkeit gehen also Hoffnungen hinsichtlich der Qualität des Regierens einher. Hierher rührt die große Bewunderung in der Geschichte des politischen Denkens für langlebige Gemeinwesen wie etwa Sparta und Venedig, aber auch die oft zu vernehmende Warnung vor »instabilen Verhältnissen« – vor wackelnden Regierungskoalitionen etwa und häufigen Regierungswechseln, vor gesellschaftlichen Spaltungen und ökonomischen Verwerfungen oder vor brüchigen internationalen Abkommen und Föderationen. Dieses Ordnungsversprechen ist allerdings auch semantisch vielschichtig: Stabilität kann das Fortbestehen eines positiv besetzten Status Quo, aber auch Planbarkeit, Kontrolle und Risikominimierung versprechen; und diese Formen beruhigender Zukunftsaussicht wiederum können schwerpunktmäßig politische, soziale oder ökonomische Aspekte betreffen.

So ist die Stabilität der Deutschen Mark ebenso legendär wie diejenige der alten Bonner Republik – und beide Stabilitätsmythen sind eng miteinander verknüpft. Die mit ihnen verbundenen Versprechen bannten die historisch begründete Sorge vor Inflation, Unruhe und Umsturz: »Bonn ist nicht Weimar.«¹⁶ Diese Selbstvergewisserung durch Stabilitätssuggestion konnte auch als Warnung vor Veränderungen in der Zukunft verstanden werden. »Keine Experimente!« – so lautete der Slogan, mit dem Konrad Adenauer im Jahr 1957 die ansonsten auf die freie Ent-

15 Siehe Schwan 1988.

16 Allemann 1965.

faltung der Marktkräfte setzende CDU zur absoluten Mehrheit führte, nachdem die SPD im Wahlkampf für einen Austritt Deutschlands aus der NATO und einen Austritt der DDR aus dem Warschauer Pakt plädiert hatte, um die deutsche Wiedervereinigung zu ermöglichen. Als diese dann 1990 unter anderen Vorzeichen gewaltfrei erkämpft und weitsichtig gestaltet wurde, war das auch eine Folge des hypertrophen Ordnungsversprechens des DDR-Regimes, dem die Zivilgesellschaft nicht mehr zu folgen bereit war und das zudem von außen wirtschaftlich und sicherheitspolitisch destabilisiert wurde. Nach dem im Mauerfall symbolisierten Zerfall der alten Ordnung – seinerseits einer ausnahmsweise willkommenen Destabilisierung – musste sich das gesamtdeutsche Stabilitätsversprechen gegenüber anfänglichen Sorgen durchsetzen, ob die Bundesrepublik, die erst die DDR-Mark in die Deutsche Mark und diese sodann gegen den Euro eintauschte, das alte Bonner Ordnungsversprechen würde weiterhin einlösen können. Politische Stabilität blieb somit in gesellschaftlicher, innen- und außenpolitischer sowie ökonomischer Hinsicht ein Maßstab, an dem Politik gemessen wurde. Allerdings musste sich dieser Maßstab zunehmend in Auseinandersetzung mit als gegenläufig wahrgenommenen, autoritären Stabilitätsvorstellungen und Ordnungsversprechen behaupten, die die Demokratie im Inneren und von außen her zu gefährden drohten. Das bundesrepublikanische Beispiel ist dabei keineswegs singulär, versinnbildlicht aber die Suggestionskraft dieses Ordnungsversprechens.

Das Ordnungsversprechen der Stabilität ist stets auch ambivalent – insbesondere im normativen Kontext des Demokratischen. Politische Stabilität als eine *Demokratiegefährdung* zu begreifen, bedeutet anzunehmen, dass das demokratische Versprechen von einem reinen Ordnungsversprechen zu unterscheiden und ersteres gegenüber letzterem normativ auszuzeichnen sei. Anstelle von Ruhe und Ordnung als »erster Bürgerpflicht« beruht Demokratie demnach auf einem gewissen Maß an Instabilität und Destabilisierung. Das antike Athen führte in diesem Sinne seine Innovationskraft und kulturelle Blüte dem Historiker Thukydides zufolge auf seine freiheitliche, dynamische Verfasstheit zurück, durch die es sich selbstbewusst und durchaus polemisch von der sklavenartigen Starre und Statik Spartas abgrenzte.¹⁷ Gute Demokraten – so die hier formulierte Norm – stellten als Aktivbürger mit ihrem »Könnens-Bewusstsein«¹⁸ Politik immerzu auch in Frage, suchten neue Antworten auf sich verändernde Problemlagen und schreckten nicht davor zurück, das Gemeinwesen, für das sie sich einsetzten, in seiner Verfasstheit den Entwicklungen und Herausforderungen der Zeit anzupassen. Dass diese demokratische Dynamik auch ein Wagnis bedeuten konnte, brachte Willy Brandt zum Ausdruck, als er in seiner ersten Regierungserklärung im Jahr 1969 in Bonn jenen zunächst wenig beachteten Satz sagte, der später als Leitspruch der – auf eine stabile Wirtschaft aufbauenden – Reformanstrengungen seiner sozialliberalen Koalition gelten sollte: »Wir wollen mehr Demokratie wagen«.

Das demokratische Wagnis kann darin gesehen werden, die Stabilität der Verhältnisse in Richtung einer weitergehenden Demokratisierung in Bewegung zu

17 Vgl. Thukydides 2000 [1966], S. 137–145.

18 Meier 1983, S. 435–499.

versetzen – im Sinne der Ausdehnung demokratischer Prozesse auf neue, z. B. ökonomische Themen- und Entscheidungsbereiche, im Sinne einer Intensivierung agonalen Dissenses in der politischen Auseinandersetzung oder aber im Sinne einer Ausweitung demokratischer Partizipationsrechte für Gruppen und Individuen. Die »Neuen Sozialen Bewegungen« wirkten an dieser »progressiv-emanzipativen« Dynamisierung in den 1970er und 1980er Jahren mobilisierend mit – und die neu gegründete Partei »Die Grünen« überführte diese gesellschaftliche Mobilisierung in stabile organisatorische und institutionelle Bahnen.¹⁹ Auch spätere Veränderungen verkräftete das deutsche Parteiensystem, ohne dass das demokratische Wagnis selbst zur Demokratiegefährdung geworden wäre, darunter nach der Wiedervereinigung die Aufnahme von »Bündnis 90« sowie der PDS, die dann in der Partei »Die Linke« aufging und das bundesdeutsche Parteienspektrum noch einmal erheblich unter Anpassungsdruck stellte. Seit aber mit der AfD eine ganz andere Alternative diese Bühne betrat und sich anschickte, das Establishment und den Status Quo, wenn nicht die Demokratie insgesamt zu destabilisieren, erhält die Frage nach dem Verhältnis von Demokratiegefährdung und Stabilität neue Brisanz: Zwar ist weiterhin plausibel, dass ein stabiles demokratisches Gemeinwesen des produktiven Dissenses und auch des »agonistischen Pluralismus«²⁰ bedarf, also einer laufenden inneren Neuverständigung; gleichzeitig aber bestehen durchaus berechtigte Zweifel, ob jede parteipolitische Neuformation den demokratischen Prozess auf vitalisierende Weise destabilisiert oder nicht auch eine Demokratiegefährdung darstellen kann.

Politische Stabilität war und ist immer auch ein *Kampfbegriff*. Wer sich auf sie beruft und sie verteidigt, begibt sich ebenso in die politische Arena hinein wie diejenigen, die Stabilität in Frage stellen und untergraben. Denn strittig ist nicht nur, ob politische Stabilität besteht und bestehen sollte, sondern auch, wie sie auszugestalten sei, wer sie plausibel für sich in Anspruch nehmen kann, und wer von ihr profitieren und für sie bezahlen soll. Ob etwa die NATO die transatlantisch ungleiche Verteilung der Stabilitätsdividende nach dem Ende des Kalten Kriegs überleben würde, war umstritten, wie auch jüngst wieder umkämpft erscheint, ob Chinas wirtschaftliches Wachstum die geopolitische Stabilität bedrohe. Innen- und europapolitisch wird der Kampf um die Frage geführt, wer was und wie viel zum gesellschaftlichen »Stabilitätspakt« beiträgt und beizutragen hat, und diese Frage scheint gerade in der Covid-19-Pandemie an Schärfe zu gewinnen: Investiert der Staat genug in die Grundlagen und die Vorsorge des Gemeinwesens, kann und soll der Markt ihn hierbei unterstützen, oder haben in erster Linie die Bürgerinnen und Bürger – und wenn ja, zu welchen Anteilen – die Stabilitätskosten mit ihren soziomoralischen und sozioökonomischen Ressourcen zu decken?

Liberale und republikanische Denker*innen gelangen hier zu unterschiedlichen Einschätzungen – so zumindest eine klassische ideengeschichtliche Lagerbildung, die der politischen Frontstellung zwischen Konservativen und Progressiven zwar

19 Zu dem »Dynamisierungsparadigma« dieser Zeit siehe Reckwitz 2019.

20 Mouffe 2008, S. 103; vgl. auch Mouffe 2014.

Andreas Braune

Stabilität durch Regelverletzung? John Rawls und die demokratische Stabilität durch zivilen Ungehorsam

»Eine allgemeine Bereitschaft zu gerechtfertigtem zivilen Ungehorsam bringt einer wohlgeordneten oder fast gerechten Gesellschaft Stabilität.«¹

1. Einleitung

Regelbefolgung ist eines der wesentlichen Charakteristika politischer Stabilität. Wo Regeln gebrochen werden oder gar ihre bindende Kraft völlig einzubüßen drohen, ist die Diagnose von Chaos und »Anarchie« nicht weit. Am sinnfälligsten ist dies in den klassischen Vertragstheorien, vor allem natürlich bei Thomas Hobbes, wo ein »status naturalis«, der durch weitgehende Regellosigkeit gekennzeichnet ist, durch eine geregelte Ordnung ersetzt werden soll, die für Stabilität und damit für den friedlichen Genuss von Freiheit und Eigentum zu sorgen habe. Störer dieser Ordnung und Stabilität haben die Sanktionsgewalt des Ordnungshüters zu fürchten, der dementsprechend für die effektive Regelbefolgung zuständig ist. Versagt er bei dieser Aufgabe, droht das Abgleiten in Anarchie und Bürgerkrieg und das Ende jeder politischen Stabilität. Es mutet daher mindestens kontraintuitiv an, ausgerechnet in der gezielten Regelverletzung eine Quelle politischer Stabilität zu erblicken.

In der öffentlichen und theoretischen Auseinandersetzung ist genau dies auch der zentrale Vorbehalt gegen die Ausübung zivilen Ungehorsams. Aus einer »law-and-order«-Perspektive trage ziviler Ungehorsam dazu bei, »die moralischen Grundlagen demokratischer Regierbarkeit zu zersetzen.«² Es bedarf aber nicht der Gesetz-ist-Gesetz-Mentalität, die Habermas als autoritären Legalismus bezeichnete,³ um zu diesem Ergebnis zu kommen. Auch aus Perspektive des demokratischen Rechtsstaates ist das Argument durchaus plausibel: Denn in einer konstitutionellen Demokratie herrsche eine besondere Friedenspflicht zwischen den Bürgern, da ihnen dank des umfassenden Grundrechtsschutzes, der Rechtsstaatlichkeit und der Möglichkeit zur Teilnahme an der politischen Willensbildung öffentliche, juristische und politische Wege zur Artikulation ihres Dissenses zur Verfügung stehen. »Der im Recht auf Dissens eingeschlossene Konsens«⁴ ist öffentlich wie institutionell fest verankert. Auf die Einhaltung dieser legalen Wege sind die Bürger in einer konstitutionellen Demokratie daher verpflichtet, und die Bindung der Bürger an diese Verfahren mache die Stabilität eines demokrati-

1 Rawls 1975 [1971], S. 421.

2 Isensee 1983, S. 171.

3 Habermas 1983.

4 Arendt 2000 [1970], S. 309.

schen Systems aus.⁵ Die selektive Gehorsamsverweigerung kündige jedoch diese Friedenspflicht unilateral auf – ein Verhalten, das schlechterdings nicht verallgemeinerbar sei und daher den Keim der Anarchie in sich trage. Der Regelverletzer ist dann auch im demokratischen Rechtsstaat ein Verletzer politischer Stabilität.

Gegen diese Verkündung einer *unbedingten* Friedenspflicht im demokratischen Rechtsstaat haben sich seit den 1960er Jahren eine ganze Reihe von Autorinnen und Autoren mit sehr unterschiedlichen Begründungen und Absichten gewandt. Einige von ihnen argumentierten aus dem Selbstverständnis des demokratischen Rechtsstaates heraus nicht gegen, sondern für zivilen Ungehorsam und sind damit einer Strömung zuzurechnen, die heute als liberale oder konstitutionelle Theorie des zivilen Ungehorsams bezeichnet wird.⁶ In Deutschland hat Jürgen Habermas diese Position im Jahr 1983 (dem Jahr des »Heißen Herbstes« gegen Nachrüstungen im Rahmen des NATO-Doppelbeschlusses) am prominentesten vertreten. Die politische Öffentlichkeit in Deutschland folgt ihm heute nicht einhellig, aber doch in weiten Teilen in der Einschätzung, dass »jede rechtsstaatliche Demokratie, die ihrer selbst sicher ist, [...] den zivilen Ungehorsam als normalisierten, weil notwendigen Bestandteil ihrer politischen Kultur«⁷ betrachtet. Übernommen hatte Habermas diese Position von John Rawls, dem sich dieser Beitrag etwas genauer zuwendet. Denn bei Rawls findet sich mehr als nur eine Definition und Rechtfertigung des zivilen Ungehorsams. Seine Überlegungen zum zivilen Ungehorsam sind vielmehr tief in seine *Theorie der Gerechtigkeit* eingewoben und dort mit einem seiner zentralen Anliegen verknüpft, nämlich mit der Suche nach den Voraussetzungen und Bedingungen der »Stabilität« einer demokratischen Gerechtigkeitskonzeption und einer nach ihr geordneten Gesellschaft. Rawls geht dabei davon aus, dass ziviler Ungehorsam unter bestimmten Voraussetzungen nicht nur gerechtfertigt sein kann, sondern dass er in bestimmten Situationen einen wesentlichen Faktor der Stabilisierung einer demokratischen Ordnung darstellen könne.

5 Isensee 1983, S. 165 f.: »Die demokratische Verfassung gibt weder dem einzelnen noch einer Gruppe das Recht, aus dem demokratischen Gesamtzusammenhang auszubrechen und sich gegen den Willen der Bevölkerung und gegen den ihrer demokratischen Repräsentanten zum Hüter der Verfassung aufzuwerfen. Das Widerstandsrecht ist nicht ein Ersatz für den allgemeinen Diskurs der Demokraten und nicht sein legitimer Abschluß. Politische Kontroversen müssen frei, offen und friedlich ausgetragen und letztlich in der Kompetenz- und Verfahrensordnung der gewaltenteiligen Demokratie entschieden werden. Die überstimmte Minorität kann die Entscheidung kritisieren und richterliche Kontrolle erwirken; sie kann auf ihre Änderung im verfassungsmäßigen Verfahren hinwirken. Eines aber darf sie nicht: ihr den Gehorsam verweigern und Widerstand ausüben. Wer zum Widerstand gegen staatliche Entscheidungen aufruft, die politisch bestreitbar, aber verfassungsrechtlich gültig, demokratisch legitimiert sind, pervertiert das Widerstandsrecht des Grundgesetzes: Das Instrument zum Schutz der parlamentarischen Demokratie soll zu ihrer Zerstörung dienen; zum Oktroi des Minderheitswillens gegenüber der Mehrheit; zur Aufrichtung der Oligarchie einer selbsternannten Elite.«

6 Sie ist zu unterscheiden von einer radikaldemokratischen Theorie des Ungehorsams, die seit mehreren Jahren Konjunktur hat. Vgl. Celikates 2010, 2016; Braune 2017a.

7 Habermas 1983, S. 32.

Eine genauere Betrachtung dieses Argumentes hilft daher dabei, einen klareren Blick auf die fragilen Stabilisierungsressourcen demokratischer Ordnungen zu gewinnen.

Um dies zu verdeutlichen, werde ich in vier Schritten vorgehen. Zunächst werde ich die konstitutionelle Theorie des zivilen Ungehorsams nach Rawls und ihren Bezug zur Stabilitätsproblematik genauer beleuchten (2.). Danach wird die Stabilitätsproblematik, wie sie sich Rawls in *Eine Theorie der Gerechtigkeit* stellte, genauer betrachtet werden (3.). Das Augenmerk liegt dabei bewusst auf dem ersten Hauptwerk Rawls' und nur teilweise auf *Politischer Liberalismus*. Zwar hat Rawls in seinem Spätwerk das Stabilitätsproblem noch stärker ins Zentrum gerückt und mit dem »overlapping consensus« ein Angebot zu seiner Bewältigung unterbreitet.⁸ Allerdings scheinen mir aus unterschiedlichen Gründen die ursprünglichen Ausführungen in *Eine Theorie der Gerechtigkeit* als gewinnbringender. Denn sie werfen ein genaueres Licht darauf, welche alternativen Stabilisierungsressourcen in Gesellschaften vorhanden sein können. Diese werden im darauffolgenden Abschnitt in den Blick genommen, wo, ich Überlegungen zu einer Topik der Stabilisierungsressourcen moderner Gesellschaften anstellen möchte, nicht zuletzt, um die gegenwärtigen Herausforderungen demokratischer Stabilitätsreproduktion besser in den Blick zu bekommen (4.). Abschließend werden die Überlegungen wieder auf den zivilen Ungehorsam zurückgeführt, um der Frage nachzugehen, ob er sich in der derzeitigen Stabilisierungskrise der westlichen Demokratien als geeignetes oder kontraproduktives Instrument zur Wiedergewinnung demokratischer Stabilität erweist (5.).

2. Die konstitutionelle Theorie des zivilen Ungehorsams und seine stabilisierende Funktion

Bevor genauer auf das Rawlssche Argument eingegangen werden kann, warum, wie und wann ziviler Ungehorsam einer »fast gerechten Gesellschaft« Stabilität bringen könne, seien in aller Kürze die Grundzüge seiner konstitutionellen Theorie des zivilen Ungehorsams nachgezeichnet:

Ziviler Ungehorsam ist demnach eine »öffentliche, gewaltlose, gewissenbestimmte, aber politische gesetzwidrige Handlung, die gewöhnlich eine Änderung der Gesetze oder der Regierungspolitik herbeiführen« möchte.⁹ Wichtig sind die Merkmale der Gewaltlosigkeit und der Öffentlichkeit.¹⁰ Zusammen mit der Bereitschaft, die Strafen für die Regelverletzung auf sich zu nehmen, bilden sie einen »Unterpfand der Aufrichtigkeit«¹¹ und signalisieren, dass es sich dabei um »Ungehorsam gegenüber dem Gesetz innerhalb der Grenzen der Gesetzestreue«¹²

8 Vgl. z. B. Krasnoff 1989.

9 Rawls 1975 [1971], S. 401.

10 Beide auch zentral bei Arendt 2000 [1970].

11 Rawls 1975 [1971], S. 403 f.

12 Ebd. S. 403.

handelt. Der Ungehorsam ist dabei insofern »konstitutionell«, als dass die verfassungsmäßige Ordnung prinzipiell anerkannt wird und nicht abgeschafft oder umgestürzt werden soll, wie es für den militanten oder revolutionären Widerstand der Fall wäre. Diese Merkmale sowie die Gewissensbestimmtheit und politische Motivation¹³ verbürgen außerdem, dass es sich bei jenem Ungehorsam nicht um kriminellen Ungehorsam handelt, sondern um zivilen, also bürgerschaftlichen. Vor allem durch die Restriktionen der Öffentlichkeit und Gewaltfreiheit signalisieren die Gehorsamsverweigerer, dass sie ihren Mitbürgern nicht als Übeltäter gegenüberreten, sondern als (politische) Bürger. Die von Isensee eingeforderte Friedenspflicht bleibt so selbst im Ungehorsam noch weitgehend gewahrt.

Rawls betonte nun aber ausdrücklich, dass das Kriterium »Öffentlichkeit« nicht nur (wie etwa bei Hannah Arendt) bedeutet, dass die Gehorsamsverweigerung im Lichte der Öffentlichkeit (also nicht klandestin) erfolgt, sondern dass solcher Ungehorsam als ein Sprechakt vor dem Forum der politischen Öffentlichkeit auftreten und so verstanden werden will, und zwar nicht nur als das Vorbringen einer partikularen politischen Meinung oder als Agenda-Setting in einem bestimmten Politikfeld, sondern als »ein Appell an eine gemeinsame Gerechtigkeitsvorstellung«¹⁴. Denn Rawls hatte seine konstitutionelle Theorie für den »Spezialfall einer fast gerechten Gesellschaft«¹⁵ entwickelt, und in diesem Fall sei der gemeinsame Gerechtigkeitsinn von den Grundprinzipien von »Gerechtigkeit als Fairness« geprägt, allen voran von dem Prinzip der gleichen Freiheit. Mit den Protesten der afro-amerikanischen Bürgerrechtsbewegung vor Augen, verstand Rawls ihren zivilen Ungehorsam als einen Appell an das Verfassungsversprechen der USA, oder abstrakt formuliert: »Mit zivilem Ungehorsam möchte man also den Gerechtigkeitsinn der Mehrheit ansprechen und kundgeben, man sei der aufrichtigen und wohlüberlegten Ansicht, daß die Bedingungen der freien Zusammenarbeit [unter Gleichen, A.B.] verletzt seien.«¹⁶ Die Gehorsamsverweigerer um Martin Luther King stellten sich demnach für Rawls ausdrücklich auf den Boden der Verfassung, begriffen ihr Handeln als von dem tragenden Verfassungskonsens mandatiert und forderten dessen umfassendere Umsetzung ein. Damit unterschieden sie sich von den Aktivisten der Black-Power-Bewegung oder der Nation of Islam, die diese prinzipielle Bindung an den Verfassungskonsens durch die Propagierung eines militanten und secessionistischen Widerstandes bzw. eines ethnischen Nationalismus eben nicht aufwiesen.¹⁷

In den Termini von John Rawls stellten die USA selbst mit den Jim Crow Laws jene »fast gerechte« Gesellschaft dar, »die größtenteils wohlgeordnet ist, in

13 Zu der Formulierung »gewissenbestimmt, aber politisch« in der Rawlsschen Definition genauer: Braune 2017b, S. 129–138.

14 Ebd., S. 406.

15 Ebd., S. 399.

16 Ebd., S. 420.

17 Ogbar 2004, besonders S. 123 ff.