

# Politische Rationalität – zur Logik politischen Entscheidens<sup>1</sup>

*Roland Sturm*

## Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht die innere Logik politischen Entscheidens und versucht deren Einbettung in die Alltagspolitik zu erklären. An konkreten Beispielen wird erörtert wie und warum die Rationalität politischen Entscheidens sich von der Alltagswahrnehmung von Politik unterscheidet, und wie sich politische Rationalität als Deformation des Politischen abbildet.

Die Beobachtung wurde schon häufig gemacht – Volk und Politik bewegen sich in der Wahrnehmung von Realität und hinsichtlich entscheidender Beurteilungsmaßstäbe politischen Handelns in unterschiedlichen Welten. Politik hat ihre eigene Rationalität. Auch wenn die pauschale Gegenüberstellung von Volk und Politik irreführend ist, ist eine allgemeine Irritation mit dem politischen Prozess nicht zu leugnen.<sup>2</sup> Die diskursive und dann auch gefühlte Distanz zwischen Repräsentanten und Repräsentierten in einer Demokratie ist nicht beabsichtigt. Sie ist schon gar nicht Ziel von Politik. Abgeordnete bemühen sich nach Kräften, die Verbindung zu ihren Wahlkreisen zu pflegen. Allen ist die Bedeutung der politischen Basis bewusst, der Verankerung vor Ort und in gesellschaftlichen Bewegungen und Organisationen.

Dennoch sprechen Wähler und Gewählte nicht immer die gleiche Sprache. Es hat sich eine eigentümliche Form der politischen Aussage entwickelt, die u.a. der Presse das zwischen-den-Zeilen-Lesen erlaubt. Würde man im Alltags- und Geschäftsleben so reden, wie dies Politiker tun, würde dies als nicht ausreichend präzise, missver-



**Prof. Dr. Roland Sturm**

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg  
Institut für Politische Wissenschaft und  
Senior Fellow  
Institut für Parlamentarismusforschung  
Berlin

ständig oder gar nichtssagend kritisiert. Die Sprache selbst ist zu einem Erkennungszeichen separierender Kommunikation geworden, taktisch einsetzbar und selbst dann noch selbsterhöhend, wenn dem Volk „bittere Wahrheiten“ „schmackhaft“ gemacht werden sollen. Es regiert nicht nur der Euphemismus („Entsorgungspark“ statt „Müllplatz“, „Waldzustandsbericht“ statt „Waldschadensbericht“, „Negativwachstum“ etc.), auch Maßstäbe werden relativ.

„Erfolg“ in der Politik ist eine parteipolitisch durchwirkte Kategorie. Nicht die Zufriedenheit der Betroffenen, der Bürgerinnen und Bürger ist der wichtigste Maßstab für erfolgreiche Politik, ja nicht einmal die Problemlösung. Auch die Nichtentscheidung<sup>3</sup> bzw. die verschobene Entscheidung sind akzeptable politische Lösungen. Es zählt vor allem, dass eine politische Entscheidung „machtkompatibel“ ist, d.h. im Einklang mit den Erwartungen all jener steht, die die Möglichkeit haben, den politischen Entscheidern Schwierigkeiten zu bereiten. Wichtiger als der Diskurs mit der Öffentlichkeit ist die interne Abstimmung mit den Machtzentren, die potentiell (z.B. Bundesverfassungsgericht, Bundesrat, „Finanzmärkte“ etc.) oder tatsächlich (Blockade durch Opposition, Konflikte mit parteinahen Großorganisationen und – zunehmend auch gesetzest gestaltenden – Lobbyisten<sup>4</sup>) Gesetzesvorhaben blockieren bzw. deren Umsetzung erschweren können.

Politisch rational handelt nicht, wer für sich den größten Einfluss sichert (zufällig oder absichtsvoll). Dieses Streben impliziert übrigens nicht selten, dass sie oder er dadurch und dabei ungewollt schon das Ende ihrer/ seiner Karriere vorbereitet. Politisch rational handelt, wer politische Spielregeln erkennt und sich in dem von diesen gesetzten Handlungsrahmen möglichst geschickt bewegt, also sie anerkennt und ihre Maßstäbe internalisiert und im günstigsten Fall sogar als neue Handlungsrestriktion für andere gestaltet.

## Politische Sprache

Auch die politische Sprache gehorcht den Imperativen der politischen Rationalität. Zum einen definiert politische Rationalität einen Wahrnehmungshorizont, der Sprache eigenständig kontextualisiert. Es entsteht, was der französische Soziologe Pierre Bourdieu<sup>5</sup>, die „doppelte Rede“ genannt hat, also ein „Diskurs in zwei Geschwindigkeiten“. Dinge werden ausgesprochen, die wohl jeder vernehmen kann, aber die in den Ohren der Eingeweihten anderes und mehr sagen als in den Ohren der Außenstehenden. Zum anderen kreierte die Eigenlogik politischer Rationalität einen wachsenden Bedarf an „Brückenkommunikation“, also an „Management der öffentlichen Meinung“<sup>6</sup> – das ist die „erklärende Variante“ – oder an „politischer Werbung“ – das ist die „emotional-verkäufliche Variante“. Das „Management der öffentlichen Meinung“ sollte nicht mit plumper Manipulation verwechselt werden. Besonders offensichtlich wird die Paradoxie von Brückenkommunikation in Wahlkämpfen. Zum einen wird nun in seltener Offenheit und mit erstaunlicher Akzeptanz in der Öffentlichkeit Politik unter dem Vorbehalt gemacht, es sei ja Wahlkampf. Die Politik macht sich ehrlich und agiert nur noch als office-seeker. Zum anderen entfernt sich die, das

Ziel des Ämtererwerbs nicht mehr kaschierende Brückenkommunikation aber weit vom politischen Normalbetrieb und transportiert nur noch Restbestände politischer Legitimation. Dies zeigt, wie kontraproduktiv für die politische Legitimation eine offene Machtorientierung der Politik ist. Machtorientierung wird im Wahlkampf weder von den Wählerinnen und Wählern mit Respekt behandelt, noch sonderlich ernst genommen. Für Pierre Bourdieu ist das Rollenverständnis der Politiker entscheidend für ihren Modus der politischen Kommunikation und ihre verbale Annäherung an das Gemeinwohl: „Wenn Politiker Interessenfreiheit geloben, dann nicht aus Überzeugung, sondern weil solche Gelöbnisse für die Rolle, für das Offizielle konstitutiv sind: Sie können nicht anders, es ist grundlegend dafür, ein Mandat innezuhaben.“<sup>7</sup> Politiker sehen sich im Wahlkampf in der ungewollten Rolle, sich als politische Dienstleister um Kunden bemühen zu müssen, statt deren faktischer Prinzipal zu sein. Die dafür nötige echte oder geheuchelte Demut fällt den angelsächsischen Politikern weit leichter als beispielsweise den deutschen.

Den wachsenden Bedarf an Brückenkommunikation decken im Wahlkampf spezialisierte Teams von Politikvereinfachern und Sprachoptimierern. Im politischen Alltag sind national und international „spin doctors“ unterwegs, um die gesellschaftliche Hegemonie bestimmter Interpretationsmuster von Politik abzusichern. Spin doctors sehen Politik als Ware, die man ohne parteipolitische oder ideologische Schranken pragmatisch neu definieren kann und muss, wenn sie beim Publikum nicht ankommt.<sup>8</sup> Informationen werden „kontrolliert“, eine logische Handlung aus der Sicht politischer Rationalität, da – wie der Soziologe Niklas Luhmann zutreffend bemerkte – „im Grunde ja nicht die Ereignisse selbst, sondern nur die Informationen über die Ereignisse“<sup>9</sup> politische Relevanz erlangen. Inzwischen hat sich zusätzlich zur inhaltlichen die inhaltsleere „Brückenkommunikation“ dramatisch schnell weiterentwickelt. In den Medien werden Gesichter („Promis“) vermarktet, die Wohlbefinden verbreiten sollen und obwohl sie Politiker sind, dem Publikum nicht mehr als solche, sondern als „Menschen wie Du und Ich“ präsentiert werden. Die Brücke zur öffentlichen Meinung ist nun die Sympathie für eine Person und ihre Geschichte (Familie etc.), nicht mehr der wohlverpackte politische Inhalt.<sup>10</sup>

## Politische Rationalität

Die Sonderheit politischer Rationalität ist keine neue Erkenntnis. Joseph Schumpeter hat diese bereits 1942 ausführlich im Rahmen einer neuen Demokratietheorie erkundet.<sup>11</sup> Im demokratischen Wettbewerb, so Schumpeter, entsteht Politik nicht in erster Linie um Probleme zu lösen. Gesetzgebung und Verwaltung sind „by-products of the struggle for political office“.<sup>12</sup> In der Angleichung von Parteiprogrammen sah Schumpeter den Beleg dafür, dass die Optimierung von Wahlchancen den Parteien wichtiger ist als ihre parteipolitische Identität. Politiker denken in Kategorien des Ämtererwerbs. Erleichtert wird ihnen dies durch ein Wahlvolk, das das Politische weniger bewegt als seine konkreten Lebensumstände und das wenig informiert und verantwortungsbereit politisches Handeln einfordert.

Der Ämtererwerb setzt in europäischen Demokratien die persönliche Anerkennung in einer politischen Partei voraus. Diese wird durch Sozialisationsprozesse in Parteien („Ochsentour“) und die kräftige Hand eines Förderers erworben. Wer in Deutschland von Anfang an dabei ist hat die besten Chancen, einen Listenplatz zu bekommen: „Der kann durch alle Gremien langsam in jene Funktionen hineinwachsen, die die Liste bestimmen. Oft ist die Anzahl der Jahre entscheidend.“<sup>13</sup> Politiker denken deshalb „stark in persönlichen Seilschaften, codiert häufig über innerparteiliche Flügelrollen.“<sup>14</sup> Politische Rationalität erfordert beim persönlichen Aufstieg ausreichende Flexibilität, vor allem im Umgang mit eigenen Überzeugungen. Kognitive Dissonanzen sind zum großen Teil durch vier Mechanismen überwindbar: (1) das Ersetzen der eigenen Position durch diejenige, die den Erwartungen der politischen Umwelt entspricht. Dies fällt umso leichter je unerfahrener eine Politikerin/ ein Politiker ist. Unerfahrenheit erleichtert auch den Gewöhnungseffekt an diese Art der Meinungsbildung. Der Gewöhnungseffekt führt dazu, dass generell eine abwartende Haltung bei der Meinungsbildung eingenommen wird – abwartend bis die politische Umwelt einen Kontext für die Meinungsbildung bereitgestellt hat. Ein Politiker, der in diesem Stadium der offenen Optionen zu seiner Position in einer wichtigen politischen Frage Stellung nehmen muss, wird dies nur zögerlich tun und sich in die sprachliche Unverbindlichkeit retten. (2) durch Spezialistentum. An sich ist das Spezialistentum eine notwendige Folge der immer komplexer werdenden politischen Sachverhalte. Kein Abgeordneter, kein Minister kann bei allen Themen gleich gut informiert sein. Natürlich könnte er, wie die noch weniger informierten Wählerinnen und Wähler, zu wichtigen Themen dennoch eine Position beziehen. Es gibt aber auch den Ausweg der Sprachlosigkeit mit Verweis auf kompetentere Kolleginnen und Kollegen, bzw. die Übernahme derer politischer Vorgaben (3) durch Berufen auf den Wertekonsens einer Partei. Ein vierter Mechanismus zur „rationalen“ Korrektur der Grundausrichtung der eigenen Position im Sinne parteipolitischer Kompatibilität ist die Rechtfertigung des Positionswechsels mit der Solidarität innerhalb einer Partei (4). Selbst wenn diese bei bestimmten Entscheidungen falsch läge, so ist sie generell auf dem richtigen Pfad. Die richtige Werteentscheidung, die sich mit der Loyalität zu einer Partei verbindet, ist allemal wichtiger als eine politische Einzelentscheidung.

Politische Rationalität verkürzt Entscheidungsspielräume. Was im politischen Wettbewerb zählt, ist der überschaubare politische Erfolg, nicht die Zukunftsplanung für die Gesellschaft. Wer in der Politik angekommen ist, muss schon besondere Anstrengungen investieren, um ungefiltert mit der „Außenwelt“ kommunizieren zu können. Hier läge eine wichtige Quelle der Irritation politischer Rationalität und des Durchbrechens selbstreferentiellen Denkens. Der ehrliche und unabhängige Ratgeber wäre angesichts des knappen Zeitbudgets eines Politikers besonders gefragt. Aber die Überlegenheit politischer Rationalität, die alleine dem politisch Handelnden Erfolgsergebnisse garantiert und deshalb auch zu einer der politischen Rationalität entsprechenden „Verarbeitung“ solcher Irritationen führt, berührt dies nur am Rande. Berater stehen in der Gefahr, sich selbst eher nach den Kriterien politischer Rationalität auszurichten (zu berichten, was erwartet wird) als zum Überbringer unerwünschter Prob-

leme zu werden: „Das Risiko ist, daß Politiker dann schon ihre ‚Umgebung‘ mit ‚Volkesstimme‘ oder eben der Gesellschaft verwechseln. Oder sie lassen sich nur berichten, was sie hören wollen.“<sup>15</sup>

Wissenschaftliche Politikberatung ist aus der Perspektive politischer Rationalität weniger deshalb interessant, weil sie Realitätszugänge öffnen könnte. Um sich auf die wissenschaftliche Beratung angemessen einzulassen, fehlt der Politik in der Regel Zeit und Geneigtheit. Die wissenschaftliche Politikberatung ist politischer Rationalität dienlich, weil sie – wie Luhmann dies formulierte – als Symbol „den interesselosen Konsens aller Vernünftigen in Aussicht“<sup>16</sup> stellt. Ihre Ergebnisse können damit im Sinne politischer Rationalität zur Bekämpfung des politischen Gegners instrumentalisiert werden: „Wer wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse ablehnt, ohne sie wissenschaftlich widerlegen zu können, scheidet aus der Gemeinschaft der vernünftigen Menschen aus und verliert damit das Recht, kollektiv bindende Entscheidungen beeinflussen zu können.“<sup>17</sup> Gibt es keine eindeutig die eigene Position favorisierende Gutachterlage folgt aus der Logik politischer Rationalität das Anfordern einer entsprechenden Expertise bzw. mindestens die heroische Neuinterpretation der vorliegenden Fakten. Die Instrumentalisierung wissenschaftlichen Sachverständigen lässt sich am deutlichsten an der in Deutschland weit verbreiteten Praxis ablesen, Gutachten nicht zum Zwecke der Positionsfindung einzusetzen, sondern zur Untermauerung bereits vorgefasster Meinungen im politischen Streit. In besonderem Maße ritualisiert ist in Deutschland die parlamentarische Anhörung. Wolfgang Schulz<sup>18</sup> hat deren innere Logik treffend erfasst, wenn er schreibt: „Das Instrument der Anhörung verliert derweil durch parlamentarische Machtrituale an Bedeutung. In der Regel beeilt sich jede Fraktion, die Sachverständigen zu benennen, von denen sie annimmt, dass sie die bestehende eigene Position stützen. Die Fragen werden nach Proporz abgestimmt und die Frage- und Antwortzeiten entsprechende zugeteilt. Gespräche zwischen den angehörten Experten sind nach den parlamentarischen Gepflogenheiten unerwünscht. Dieses Ritual, das Sachverständige weniger als Partner zum Lernen nutzt als zum Markieren des eigenen Standpunkts, führt nicht zuletzt dazu, dass der Eindruck entsteht, diese Experten wüssten es auch nicht besser. Statt das Wissen der Fachleute zusammenzuführen, werden sie in Polarisierungen getrieben.“

## Merkmale politischer Rationalität

An einer Reihe politischer Phänomene lässt sich „politische Rationalität“ ablesen. *Ein erstes Indiz* für politische Rationalität ist *dilatorisches Verhalten*. Dilatorisches Verhalten kann unterschiedliche Formen annehmen. Möglich ist, Entscheidungen durch die Externalisierung der Entscheidungsvorbereitung in ausgelagerte Gremien (Experten, nicht- und parastaatliche Institutionen, Anwaltskanzleien<sup>19</sup>) zu vermeiden. In der Tagespolitik beliebt ist, die Thematisierung von Problemen als deren Lösung auszugeben („Reden wir mal drüber“ – Talk Shows sind hier ein besonderer Ort leerlaufender Diskurse und missverstandener deliberativer Demokratie). Zu beobachten ist auch die politische Strategie, einen Plan (meist zehn Punkte-Plan) zu verkünden, der noch weit

von Handlungsmöglichkeiten und politischen Mehrheiten entfernt ist. „Brutalst möglich“, „kraftvoll“, „konsequent“ etc. soll dieser durchgeführt werden. Oft genügt das, die öffentliche Aufmerksamkeit zu bändigen und zum nächsten Thema überzugehen. Dilatorische Strategien funktionieren auch deshalb so gut, weil sie mit dem kurzfristigen Gedächtnis und dem marginalen politischen Interesse des größten Teils der Wählerschaft rechnen können.

*Ein zweites Indiz* für politische Rationalität ist auch die Art und Weise des Abgleichs von Handlungsoptionen und der Wahl zwischen diesen Optionen. Im politischen Wettbewerb werden in der Regel Sieger und Verlierer produziert. Dies wird von den politischen Akteuren als unvermeidlich hingegenommen – bleibt aber dennoch aus der Perspektive politischer Rationalität suboptimal. Politisch rational ist es, immer bei den Siegern zu sein, denn nur denen winkt die Bestätigung im Amte bzw. der Ämterwerb. Schon bei der Formulierung von Wahlprogrammen oder der Auswahl von Themen für die eine Partei steht, gilt der eherne Grundsatz, die Brücke zu den Wählerinnen und Wählern nicht zu beschädigen. Es widerspricht politischer Rationalität die Konfrontation durch klare Positionierung zu suchen, wenn die Alternative der alle mitnehmenden Möglichkeit der Interaktion zur Verfügung steht. Um den Anschein zu erwecken, immer bei den Siegern zu sein, ist es politisch rational, Einigungen zu erzielen, die für alle Zugewinne zur Verfügung stellen. Da aber diese gesellschaftlich in der Regel dennoch nicht kostenlos sind, implizieren solche politisch rationalen Lösungen Kostenfolgen bei nichtbeteiligten Akteuren, wie den Steuerzahlern.

Eine weitere Externalisierungsstrategie ist die stellvertretende Konfliktlösung durch Dritte (Gerichte, direkte Demokratie, ad hoc-Gremien). In Deutschland ist es fast schon ein politischer Reflex geworden, bei kontroversen politischen Entscheidungen das Urteil des Bundesverfassungsgerichts abzuwarten. Das Argument, man müsse ja Urteile des Bundesverfassungsgerichts beachten bzw. umsetzen, weshalb dieser Attentismus funktional sei, überzeugt wenig. Schließlich wird das Bundesverfassungsgericht nur tätig, wenn es angerufen wird – eine Entscheidung, die wiederum selbst, politischer Rationalität unterliegt. Es ist politisch insbesondere dann rational, sich einer solchen Strategie zu befleißigen, wenn das Ergebnis von Schiedssprüchen vorhersehbar ist. In Großbritannien haben Referenden traditionell diese Funktion für die regierenden Premierminister (aber ohne Gewähr, wie dies die Politik beim Brexit-Referendum 2016 erstmals lernen musste). In Deutschland bediente sich beispielsweise Gerhard Schröder in seiner Kanzlerschaft der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, die ihre Ergebnisse am 16. August 2002 vorstellte. Sie wurde vom damaligen Arbeitsdirektor beim VW-Konzern, Peter Hartz, geleitet, der diesem ad hoc-Gremium die notwendige Kompetenzvermutung verlieh, die erforderlich war, um als „Konfliktlöser“ außerhalb der politischen Kanäle des Regierungsapparats und der rot-grünen Koalition Anerkennung zu finden.

*Ein drittes Indiz* für politische Rationalität ist die *Evaluierungslücke*. Entgegen der Annahmen der Policy-Forschung ist es nicht politisch rational, nach den Wirkungen von Politik zu fragen. Symbolisch mag Evaluation einen hohen Stellenwert haben, weshalb die Politik auch bereit ist, jegliches gut greifbare Indiz für die Nachfrage nach

dem Produkt ihrer Entscheidungen als Beweis für dessen Wirksamkeit zu akzeptieren. Wenn Mittel für ein Programm abfließen, war es erfolgreich – auch wenn niemand etwas über das Erreichen konkreter Programmziele sicher sagen kann und der Mitnahmeeffekt nicht ausgeschlossen werden kann. Die Beispiele hierfür sind zahlreich vom Elterngeld (Ziel: mehr Kinder) bis zur Regionalförderung (Ziel: wirtschaftliches Aufholen von Regionen). Politisch rational kann Evaluierung schon deshalb nicht sein, weil der Erfolg von Politik in der internen Einigung, nicht im Ergebnis von Politik liegt. Der Politikzyklus ist mit dieser Einigung beendet. In der Zukunft stellt sich die Frage der Einigung bei veränderter personeller und z.T. auch inhaltlicher Konstellation neu. Die Evaluierung von Programmen wäre nur relevant, würde sie auf die Ämterstabilität Einfluss haben. Das kann bei großen Projekten wie der Energiewende in Deutschland ausnahmsweise einmal der Fall sein, ist aber bei den vielen kleinteiligen Programmentscheidungen auf zahlreichen Politikfeldern, die eine Regierung treffen muss und die die Öffentlichkeit kaum oder gar nicht wahrnimmt, sicher nicht die Regel.

*Ein viertes Indiz* für politische Rationalität sind *politische Tauschgeschäfte eines bestimmten Typs*. Politische Tauschgeschäfte gehören zur politischen Kompromissbildung. Sie sind deshalb in der Politik, zumal in Koalitionsregierungen und internationalen Organisationen – wie der EU – alltäglich. Sie befrieden den Interessenausgleich nicht nur des Augenblicks. Sie können auch über Zeit gespielt werden und schaffen so zusätzlich eine politische Vertrauensgrundlage, die Verhandlungsprozesse stabilisiert und Verhandlungsstile ausbildet. Politische Rationalität wird dann sichtbar, wenn Paketgeschäfte zu Verhandlungsergebnissen führen, die den Beteiligten auferlegen, etwas zu akzeptieren, was sie selbst nicht wollen. Im privaten Bereich, ist dies in den seltensten Fällen möglich, und wenn es geschieht, dass ein Vertragspartner extrem ungünstige Bedingungen akzeptieren muss, ist dies keine stabile Lösung. Der „Unzufriedene“ sucht nach Auswegen. Anders in der Politik. Hier ist es durchaus denkbar mit einem ungünstigen Ergebnis zu leben, wenn dadurch übergeordnete Ziele wie der Erhalt der Regierungsmacht/-beteiligung oder politische Geschlossenheit vor Wahlen erreicht werden kann.

*Ein fünftes Indiz* für politische Rationalität ist *die über wahlpolitische Relevanz vermittelte Problemerkennung bzw. Problembewältigung*. Welche Themen schaffen es auf die Spitzenpositionen der politischen Agenda? Aus Sicht politischer Rationalität sind jene Themen am beliebtesten, die jedem Bürger und jeder Bürgerin unmittelbar verständlich sind, für die es eine politische Lösung gibt und wo diese Lösung kurzfristig gefunden werden kann. Auf die Spitze wird diese Logik getrieben, wenn die Politik Lösungen für Probleme findet, die vorher niemand hatte (neue Nummernschilder für Autos mit „Heimatadressen“, Reform des Punktesystems in Flensburg).

Politik ist von einem missionarischen „do-somethingism“<sup>20</sup> durchdrungen. Weil Nichtstun nicht in das bei Wahlen erfolgversprechende Bild eines erfolgreichen und zupackenden Politikers passt, meint dieser bei allen Fragen der Gesellschaft angesprochen zu sein und Antworten präsentieren zu müssen. Die freiheitsbegrenzenden Folgen seiner (legislativen) Omnipräsenz bedenkt der Politiker nicht. Es ist selbst mög-

lich, dass politische Lösungen nur deshalb gesucht werden, weil die Politik einen Kompetenznachweis im Wahlkampf braucht, auch wenn sie weiß, dass eine gefundene Lösung nie Realität werden kann. So machte das Bemühen um eine gemeinsame Rentenpolitik in der christlich-liberalen Regierungskoalition erst dann bedeutende Fortschritte als die Opposition 2013 eine Blockademehrheit im Bundesrat besaß.“ Beteiligte berichteten“, so der Spiegel<sup>21</sup>, „von ‚echtem Auftrieb‘, weil klar sei, dass die Beschlüsse ohnehin nicht mehr umgesetzt werden.[...] Kommt es zu einer Einigung soll das Kabinett die Eckpunkte abnicken. Man könnte es ein angetäushtes Gesetzgebungsverfahren nennen.“

Langfristigkeit ist politisch irrational. Warum sollte eine Regierung heute ihren Bürgern Opfer abverlangen, wenn sie selbst nicht an den elektoralen Früchten guter (aber unbeliebter) Politik teilhaben kann? Der einzelne Politiker ist längst nicht mehr im Amt, vielleicht regiert auch eine andere Partei. Beispiele hierfür sind zahlreich. Sie reichen von den Megathemen „Umweltpolitik“, „Klimaerwärmung“ etc. bis hin zu den ebenso wichtigen Themen der Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften, Staatsverschuldung oder „alternde Gesellschaft“. Außerhalb der politischen Rationalität (sieht man von Spezialinteressen einzelner Lobbygruppen, wie Industrie und Gewerkschaften ab) gibt es kein gutes Argument, aus gesamtgesellschaftlicher Verantwortung an einer starren Altersgrenze festzuhalten oder die Klimaerwärmung zu leugnen. Der Umgang mit der Staatsverschuldung wurde spätestens mit dem Eintritt in die „Verschuldungsfalle“, also des Borgens von Geld nicht mehr, um Gesellschaft zu gestalten, sondern den Zinsendienst zu bestreiten, unverantwortlich. Selbst die Thematisierung von Großherausforderungen der Gesellschaft fällt schwer. Der „Begriffsfriedhof“ ist reichlich bestückt mit solchen Versuchen, z.B. „Waldsterben“, „Ozonloch“ oder „Energiewende“.

Ein *sechstes Indiz* für politische Rationalität ist die *begrenzte Wahrnehmung von relevanter Öffentlichkeit*. Zu den Resonanzböden der Politik zählen in erster Linie Umfragen, die Hauptstadtpresse oder der selbstgewählte Experte. Die vom bayerischen Ministerpräsidenten Horst Seehofer ausgerufene persönliche „Koalition mit dem Volk“<sup>22</sup> ist eine Chiffre für das Volk, das ein Ministerpräsident immer neu kennenlernen kann – das „Umfragevolk“. Und nicht nur Kennenlernen ist das Ziel, sondern auch Legitimationsgewinn, wie Bourdieu betont: „Wo es heute heißt: ‚Die Meinungsumfragen sind für uns‘, sagte man früher in anderem Kontext: ‚Gott ist mit uns‘.“<sup>23</sup> Legitimationsgewinn durch eine Begrenzung des analytischen Gesichtsfeldes hat seinen Preis. Es entsteht, wie der frühere SPD-Spitzenpolitiker Peer Steinrück schreibt, eine „Stimmungsdemokratie, die nach Maßgabe demoskopischer Erhebungen entlang von Wohlgefühlthemen geführt wird.“<sup>24</sup> Für politische Rationalität bedeutet dies neben der limitierten Wirklichkeitserfassung eine ebenso limitierte Präferenzbildung, die Zumutungen an die Wählerschaft aufgrund gesamtgesellschaftlicher Überlegungen, wie Zukunftsvorsorge oder internationale Solidarität, erschwert.

Das Bundespresseamt erhebt durch Umfragen die Beliebtheit der Kabinettsmitglieder und die Einstellungen der Bevölkerung zu wichtigen politischen Themen. Rund 150 Umfragen werden im Jahr in Auftrag gegeben, also etwa drei Umfragen pro

Woche (Kosten ca. zwei Millionen Euro im Jahr).<sup>25</sup> Diese Umfragen werden nur an das Kanzleramt weitergeleitet. Sie sind für die Öffentlichkeit, die die Umfragen ja abbilden soll, geheim.<sup>26</sup> Der strategische Zweck steht bei dem Umgang der Politik mit Umfragen vor dem deliberativen, wie Jürgen Habermas entsetzt feststellt: „Freilich scheint die Politik heute allgemein in einen Aggregatzustand, der sich durch den Verzicht auf Perspektive und Gestaltungswillen auszeichnet, überzugehen. Die wachsende Komplexität der regelungsbedürftigen Materien nötigt zu kurzatmigen Reaktionen in schrumpfenden Handlungsspielräumen. Als hätten sich die Politiker den entlarvenden Blick der Systemtheorie zu eigen gemacht, folgen sie schamlos dem opportunistischen Drehbuch einer demoskopiegeleiteten Machtpragmatik, die sich aller normativen Bindungen entledigt hat.“<sup>27</sup>

Für die Berliner Politik verdichtet sich die Beziehung Journalismus und Politik in den sogenannten Hintergrundkreisen mit Phantasienamen wie „Gelbe Karte“, „Brückenkreis“, „das Rote Tuch“ oder „die Millionäre“, wie der ARD-Journalist Ulrich Deppendorf<sup>28</sup> bestätigt: „Es gibt hier in Berlin etliche Hintergrundkreise, unter den verschiedensten Namen, in denen sich Journalisten mit Politikern treffen. Teilweise organisieren sogar die Journalisten diese Hintergrundkreise und laden die Politiker in ihre Privatwohnung, in ihre Küche. Diese Nähe ist also durchaus gewollt und sie bringt Vorteile für beide mit sich – das ist ein Geben und Nehmen.“ Richard Meng, ehemals Redakteur der Frankfurter Rundschau, charakterisierte jeden Kontakt von Politik und Journalismus als „Instrumentalisierungsversuch, bei dem beide Seiten die Preise bestimmen“.<sup>29</sup> Dabeisein verleiht alleine schon Gewicht. Ein anderer Journalist, Kurt Kister, beschreibt diese Rationalitätsproduktion der Berliner „Käseglocke“ so: „Hält man sich als Politiker, Lobbyist, Agenturmensch, Journalist oder sonstiger Adabei den überwiegenden Teil seiner Zeit unter der Glocke auf, glaubt man sehr schnell, dass das, worüber man redet, das Wichtige, gar das Leben sein könnte. [...] Ein typisches Merkmal des Käseglocken-Systems ist auch die Schaffung von Ereignissen, die so wirken, als wären sie Realität und die deswegen den Käseglockenbewohnern die Möglichkeit geben, sich ausführlich mit ihnen zu beschäftigen. Solche Events strahlen von der Käseglocke nach außen und werden wiederum in die Glocke zurückgespiegelt, was dann im Inneren den Eindruck erweckt, die Welt draußen hänge eng mit der Wirklichkeit der Glocke zusammen oder werde gar von ihr gestaltet.“<sup>30</sup>

Diese selbstgewählte Umgebung politischer Rationalität hat eine Reihe von Vorteilen: keine dieser Öffentlichkeiten stellt politische Rationalität grundsätzlich in Frage; jeder dieser Öffentlichkeiten ist subjektiv interpretierbar, schon durch die Auswahlmöglichkeiten, die sie bieten („mein“ Umfrageinstitut, „meine journalistischen Unterstützer“, „meine Fachleute sagen“); jede der Quellen – und schon gar alle zusammengenommen – erheben den Anspruch vollständiger Information und vermitteln daher den Eindruck, ihre zirkuläre Selbstgenügsamkeit male ein realistisches Bild davon, wie die Politik „draußen ankommt“, „bei den Menschen im Lande“, wie es verräterisch heißt. Sie sind „Gewißheitsäquivalente“<sup>31</sup>, die für politisch rationale Überlebensstrategien taugen. Und schließlich sind diese Öffentlichkeiten gegenseitig austauschbar.

*Ein siebtes Indiz* für politische Rationalität ist *der Mangel an Interesse für politische Innovationen sowie politische Lösungen in anderen Ländern bzw. deren schlecht verstandene kontextunabhängige Instrumentalisierung*. Politiklernen ist immer ein Schritt ins Ungewisse. Ernsthaftes Lernen muss auch politische Gewissheiten, Grundüberzeugungen und Routinen in Frage stellen können. In jedem dieser Aspekte politischen Lernens steckt aber auch eine machtpolitische Herausforderung. Parameter, wie Politik wahrgenommen wird, verschieben sich. Gesellschaftliche Konstellationen, die ein Machtgebäude stützen, können in Bewegung geraten – mit ungewissem Ziel. Politische Routine bietet demgegenüber machtpolitische Sicherheit. Wenn schon Neues, dann durch Adaption des Alten.

*Ein achttes Indiz* für politische Rationalität sind *Regelbrüche*. Regeln sind gemacht aus rechtsstaatlichen Gründen der Gleichbehandlung und der allgemeinen Orientierung. Zur Durchsetzung politischer Rationalität werden diese formal nicht angetastet, aber können uminterpretiert werden bzw. es können Wege um die Regeln herum gefunden werden, die politischer Rationalität Raum verschaffen. Durch Neudefinition eines Sachverhaltes oder Neuorganisation einer Entscheidung, ohne Substanz zu ändern, werden diese machtkompatibel. Aus der umstrittenen Verantwortung für die Endlagerung atomarer Brennstäbe wird eine Einigung auf eine Kommission zur Suche nach einem solchen Endlager. Das Verursacherprinzip bei der Entsorgung radioaktiven Mülls „verschwimmt“ und das Herauskaufen aus der wirtschaftlichen Verantwortung wird de facto möglich.

## Fazit: Politisches Entscheiden als Ort von Rationalität

Politik ist in ihrem Kern selbstreferentiell. Ohne die Logik politischer Rationalität in Rechnung zu stellen, sind viele politische Entscheidungen nicht zu verstehen. Das heißt nicht, dass es kein von politischer Rationalität unabhängiges Entscheiden gibt. Es heißt aber, dass ein solches Entscheiden im politischen Raum dem erstrebten Ämtererwerb selten förderlich ist. Ebenso wie die Denkfigur des homo oeconomicus in zu reduktionistischer Weise menschliches Verhalten erfasst, so tut dies auch der Idealtypus des politisch rationalen Entscheiders. Politiker können zu ihrem eigenen und zum Schaden anderer korrupt sein und damit der unpolitischen Logik des Gewinnmaximierens folgen. Sie können nach ihren Überzeugungen bzw. Weltanschauungen „gesinnungsethisch“ handeln, auch wenn dies ihre Karrieren gefährdet. All dies ist möglich. Politische Rationalität hat keine Exklusivrechte für die erfolgreiche Identifikation von Parametern politischen Entscheidens, ist aber auch zu präsent, um gelehrt werden zu können.

## Anmerkungen

- 1 Die hier präsentierten Ergebnisse finden sich in ausführlicherer Form in: *Roland Sturm: Wie funktioniert Politik? Die Beweggründe des Politischen in den Nationalstaaten und in der EU, Baden-Baden 2018*. Die Darstellung beruht auf diesem Grundlagentext, der auch zahlreiche anschauliche Beispiele liefert.

- 2 Eine Spiegel-Umfrage von 2015 fand, dass in Deutschland 78% der Befragten meinen, dass Bundestagsabgeordnete in der Regel weniger oder gar nicht gut darüber im Bilde sind, wo die Bürger der Schuh drückt. 80% der Befragten waren der Meinung, dass die Politiker in Deutschland in der Regel nicht genug tun, um sich über die Sorgen und Interessen der Bürger zu informieren. (Der Spiegel vom 25. April 2015, S. 38-39);
- 3 Vgl. zuerst systematisch: Peter Bachrach/Morton S. Baratz: Decisions and Non-decisions: An Analytical Framework, in: American Political Science Review 57(1963), S. 641-651.
- 4 Beispiele in: Joachim Wagner: Die fünfte Gewalt, in: Die Zeit vom 30. Oktober 2003, S. 5; Nathalie Giger/Heike Klüver: Voting Against Your Constituents? How Lobbying Affects Representation, in: American Journal of Political Science 60(1), 2016, S. 190-205.
- 5 Pierre Bourdieu: Über den Staat, Berlin 2014, S. 116.
- 6 Vgl. u.a. Lawrence R. Jacobs/Robert Y. Shapiro: Politicians Don't Pander: Political Manipulation and the Loss of Democratic Responsiveness, Chicago 2000; Gerhard Hirscher/Karl-Rudolf Korte (Hrsg.): Information und Entscheidung. Kommunikationsmanagement der politischen Führung, Wiesbaden 2003.
- 7 Bourdieu 2014, S. 100.
- 8 Vgl. Roland Sturm: Das neue Gesicht der Labour Party – New Labour's Wahlkampf- und Politikvermarktungsstrategie, in: Gerhard Hirscher/Ders. (Hrsg.): Die Strategie des „Dritten Weges“. Legitimation und Praxis sozialdemokratischer Regierungspolitik, München 2001, S. 33-50, hier S. 46.
- 9 Niklas Luhmann: Politische Soziologie, Berlin 2010, S. 340.
- 10 Vgl. u.a. Kathrin Kaschura: Politiker als Prominente – die Sicht der Zuschauer, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 7, 2006, S. 20-25.
- 11 Joseph A. Schumpeter: Capitalism, Socialism, and Democracy, New York/London 1942.
- 12 Ebda. S. 286.
- 13 Karl Lauterbach im Spiegel-Interview vom 2. September 2013, S. 47.
- 14 Richard Meng: Guck mal, wer da spricht, in: Frankfurter Rundschau vom 19. November 2003, S. 9.
- 15 Gunter Hofmann: Politik als Beruf. Bonner Beobachtungen, in: Joachim Raschke (Hrsg.): Bürger und Parteien, Bonn 1982, S. 55-68, hier S. 62.
- 16 Luhmann 2010, S. 345.
- 17 Ebda. S. 346.
- 18 Wolfgang Schulz: Weil sie wissen müssen, was sie tun, in: Die Zeit vom 4. April 2013, S. 13.
- 19 Ausführlicher: Klaus Meßerschmidt: Private Gesetzgebungshelfer – Gesetzgebungsoutsourcing als privatisiertes Regulierungsmanagement in der Kanzleidemokratie?, in: Der Staat 51(3), 2012, S. 387-415.
- 20 Vgl. Janan Ganesh: Cameron is proving to be Britain's nanny-in-chief, in: Financial Times vom 23. Juli 2013, S. 9.
- 21 Markus Dettmer/Peter Müller/Cornelia Schmergal: Im luftleeren Raum, in: Der Spiegel vom 11. März 2013, S. 21.
- 22 Vgl. Horst Seehofers Koalition mit dem Volk, in: Zeit online vom 14. März 2014.
- 23 Bourdieu 2014, S. 122.
- 24 Peer Steinbrück: Vertagte Zukunft. Die selbstzufriedene Republik, Hamburg 2015, S. 133.
- 25 So: Der Spiegel vom 8. September 2014, S. 20.
- 26 So: Der Spiegel vom 18. Mai 2013, S. 15. Erst 2012 und umfassender 2013 wurden aufgrund eines Gerichtsbeschlusses des Berliner Verwaltungsgerichts die Umfragen für die Legislaturperiode 2009-2013 der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Geklagt hatte der Bundestagsabgeordnete Malte Spitz (Bündnis90/Die Grünen) unter Berufung auf das Informationsfreiheitsgesetz.
- 27 Jürgen Habermas: Ein Pakt für oder gegen Europa, in: Süddeutsche Zeitung vom 7. April 2011, S. 11.

- 28 Ulrich Deppendorf: Unter drei, in: Bernhard Pörksen/Wolfgang Krischke (Hrsg.): Die gehetzte Politik. Die neue Macht der Medien und Märkte, Köln 2013, S. 78-88, hier S. 81.
- 29 Meng 2003, S. 9.
- 30 Kurt Kister: Berlin, Käseglocke, in: Süddeutsche Zeitung vom 8./9. Juni 2013, S. 13.
- 31 Luhmann 2010, S. 295.