

Roland Sturm

Wie funktioniert Politik?

Die Beweggründe des Politischen
in den Nationalstaaten und in der EU



Nomos

Roland Sturm

Wie funktioniert Politik?

Die Beweggründe des Politischen
in den Nationalstaaten und in der EU



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 978-3-8487-5026-9 (Print)

ISBN 978-3-8452-9198-7 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	7
1. Einleitung: Wie funktioniert Politik?	9
2. Zum Konzept der politischen Rationalität	29
3. Bausteine politischer Rationalität	41
4. Methodenprobleme: Wie erkenne ich „politische Rationalität“?	61
5. Zur Analyse „Politischer Rationalität“	77
5.1. Ein analytischer Zugang zu „Politischer Rationalität“	82
5.2. Wie verändern sich politische Rationalitäten?	83
6. Fallstudie: Föderalismusreform	87
6.1. Dilatorisches Verhalten	92
6.2. Vermeiden der „Verliererfalle“	95
6.3. Evaluierungslücke	97
6.4. Ergebnisferner politischer Tausch	99
6.5. Relevanzfilter Wahlen	101
6.6. Begrenzter Öffentlichkeitsbezug	103
6.7. Parochialismus	104
6.8. Regelbrüche	106
7. Zur Rolle den Wandel kaschierender Ideologien	109
7.1.1. Fallstudie: Soziale Marktwirtschaft	112

8.	Die „Organisationsrationalität“ der Europäischen Union	117
8.1.	Institutioneller Wettbewerb	117
8.2.	Was begründet Organisationsrationalität auf europäischer Ebene?	131
9.	Politisch rationales Entscheiden	139

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Indikatoren politischer Rationalität	82
Graphik 1:	Politisch rationales Entscheiden	84
Tabelle 2:	Politische Rationalität und Organisationsrationalität der EU	122
Tabelle 3:	Indikatoren für Organisationsrationalität	138

1. Einleitung: Wie funktioniert Politik?

Regierung und Volk verstehen sich nicht mehr: Aus der Sicht der Regierenden engagiert sich das Volk zu wenig, interessiert sich nicht ausreichend für Politik und ist politikverdrossen. Aus der Sicht des Volkes sind „die da oben“ viel zu weit weg von den Problemen und Nöten der Bürgerinnen und Bürgern¹. Beide Aussagen sind sicher falsch, weil sie entschieden zu pauschal sind. Jede Unzufriedenheit mit Ergebnissen von Politik zu einem Ausdruck von Politikverdrossenheit zu machen, so verführerisch vereinfachend damit die Schuldzuweisung wird, ist übertrieben und analytisch mehr als unbefriedigend. Vermieden werden sollte aber auch, inszenierte Volksnähe², die zum Repertoire der Politik, insbesondere in Wahlkampfzeiten, aber beispielsweise auch bei populären Sportveranstaltungen und Volksfesten aller Art gehört, für den Beweis eines schwindenden Abstandes von Regierenden und Regierten zu halten.

- 1 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); Für das Vereinigte Königreich zeigte die empirische Forschung um die Jahrtausendwende: „that voters were often satisfied consumers, but when it came to politics they felt impotent and ignored.“ Dennis Kavanagh/ David Butler: The British General Election of 2005, Basingstoke 2005, S. 18. Vgl. auch Vidya Ram: Public Attitudes to Politics, Politicians and Parliament, in: Parliamentary Affairs 59(1), 2006, S. 188-197. Zu einer ausführlichen Sammlung der öffentlichen Missverständnisse im Verhältnis Bürger/Politik vgl. Suzanne S. Schüttemeyer: Abgeordnete: Repräsentanten oder Rädchen im Getriebe?, in: Heinrich Oberreuter (Hrsg.): Macht und Ohnmacht der Parlamente, Baden-Baden, 2013, S. 59-78, hier S. 59f. Für Großbritannien: Sarah Birch/ Nicholas Allen: Judging politicians: The role of political attentiveness in shaping how people evaluate the ethical behaviour of their leaders, in: European Journal of Political Research 54(1), 2015, S. 43-60.
- 2 Vgl. Barbara Hans: Inszenierung von Politik: zur Funktion von Privatheit, Authentizität, Personalisierung und Vertrauen, Wiesbaden 2017.

Die Analysen der (weitgehend populärwissenschaftlichen) Literatur zur Politikverdrossenheit haben nicht zu weiterführenden oder gar systematischen Ergebnissen geführt.³ Dennoch ist solchen Zugängen ein Gespür für politische Parallelwelten nicht abzusprechen. Am überzeugendsten argumentiert in diesem Sinne Rudolf Wassermann im Kontext seiner Auseinandersetzung mit der „Zuschauerdemokratie“. Er identifiziert unterschiedliche Perzeptionen des Politischen. Wassermann verdeutlicht differenzierte Wahrnehmungsprozesse von Politik beispielsweise durch eine Beschreibung der Atmosphäre beim Treffen von Besuchergruppen des Deutschen Bundestages mit ihren Volksvertretern: „Parlamentsbesucher spüren die dünne Luft ‚da oben in Bonn‘ fast körperlich. Wer mit ihnen zu tun hat oder sich nach den Besuchen mit ihnen unterhält, erlebt es immer wieder: das kopfschüttelnde Erstaunen, mit dem sie zur Kenntnis nehmen, was in Bonn für wichtig gehalten wird – wenn sie nicht überhaupt den Eindruck gewinnen, der politische In-sich-Betrieb in Bonn belege Parkinsons Gesetz, wonach sich jede Organisation von einer bestimmten Größe an ausschließlich mit sich selbst beschäftigt.“⁴ Eine ähnliche Distanz zum Parlament entwickelte Roger Willemsen nach einem Jahr Parlamentsbeobachtung in Berlin und damit eines Parlamentsalltags, der die Binnenrationalität der Institution offenlegt.⁵

Wassermann macht in seiner Analyse jedoch nicht den notwendigen weiteren gedanklichen Schritt von der institutionellen Logik der Politik (wie funktioniert der politische Betrieb?) zum „Kitt“ der von ihm beschriebenen politischen „Normalität“, also zur politischen Rationalität des Politikbetriebs. Er sieht das politische Denken gefangen in der „Gesellschaftsgestaltung über die Gesetz-

3 Vgl. z.B. Kai Arzheimer: Politikverdrossenheit. Bedeutung, Verwendung und empirische Relevanz eines politikwissenschaftlichen Begriffs, Wiesbaden 2002.

4 Rudolf Wassermann: Die Zuschauerdemokratie, München 1989, S. 109.

5 „Es war so laut, dass man oben auf der Tribüne nicht verstehen konnte, was unten gesprochen wurde. Ich verstehe so ein Verhalten nicht. Im Prinzip signalisieren die Abgeordneten damit ihrem Publikum: Es lohnt sich nicht. Ich höre nicht zu, ich wende mich ab, ich schaue eigentlich nach hinten.“ Die Zeit vom 16. April 2014, S. 10.

gebung⁶. Damit stellt er Grenzen des Zugangs für politisches Entscheiden in den Vordergrund, die ihm helfen, zu korrigierendes Fehlverhalten zu erkennen. Diese Grenzen sind nur ein Oberflächenphänomen. Verharrt man auf der Oberfläche der politischen Erscheinungsform mag diese irrationale Züge haben. Sie ist aber durchaus „rational“, wenn der Betrachter die Perspektive wechselt. Unter der Oberfläche reproduziert sich eine politische Routine, die die Selbstbezogenheit politischen Handelns bestärkt. Hier versagen Wertungen⁷, weil diese Routine keiner Willensentscheidung einer Person zugerechnet werden kann. Sie beruht vielmehr auf Erfahrungslernen und ist Ausdruck von Professionalität. Das altbekannte „structure-agency“-Dilemma, also die Frage nach den Freiheitsgraden von politisch Handelnden in institutionellen Kontexten, stellt sich auf besondere Weise. Denn was von den Wählern als Problem mit den politisch Handelnden wahrgenommen wird, ist aus deren Sicht ein sie extrem restringierendes Strukturproblem, versteht man „Struktur“ im Sinne des soziologischen Neoinstitutionalismus, nämlich als kulturelle und kognitive Prägung.⁸ Auch nicht kodifizierte Spielregeln des Politischen wirken als Regeln.

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. Dies trifft für alle Demokratien zu. Für das Londoner Parlament, beispielsweise, stellt Peter Riddell fest: „Most MPs work hard at Westminster and in their constituencies for little

6 Ebd. S. 110. Vgl. auch Hermann Scheer: Der Abgeordnete als Sachbearbeiter, in: Frankfurter Rundschau vom 6. Oktober 2013, S. 7.

7 Gelegentlich werden diese dennoch versucht: „...das so oft geschmähte Machtspiel ist in Wahrheit der edelste Teil der Demokratie“ (Dirk Kurbjuweit: Mann ohne Goldrand, in: Der Spiegel vom 1. Oktober 2012, S. 38).

8 Vgl. u.a B. Guy Peters: Institutional Theory in Political Science. The „New Institutionalism“, London/New York 1999, S. 97ff.

thanks.”⁹ Wahlkämpfe werden von Politikern als Gelegenheit für politischen Austausch verstanden. Genau so erlebte beispielsweise Gerhard Schröder den Bundestagswahlkampf 2005: „Es waren regelmäßig Großveranstaltungen mit oft mehr als zehntausend Zuhörern, und ich traf überall auf die Haltung: So, jetzt wollen wir es doch mal aus erster Hand hören: Was will er eigentlich, und was hat er uns zu sagen? Immer hatte ich das Gefühl: Die da vor mir stehen brauchen Erklärung und Orientierung, und du kannst sie überzeugen, wenn du es schaffst, deine Politik verständlich zu erläutern.“¹⁰ Hinzu kommen zahlreiche weitere Anläufe, Politik zu erklären. Sie reichen von der „politischen Bildung“ bis hin zu Werbekampagnen von Regierungen in eigener Sache. Ist in nicht demokratischen Gesellschaften das Problem der Distanz zwischen Regierung und Volk ein direkter Ausfluss politischer Machtverteilung bis hin zur Repression, so ist in Demokratien die Macht der Herrschenden vielfach eingehegt von Institutionen und Regeln und muss in Wahlen zyklisch immer wieder neu erworben werden.

Dennoch sprechen Wähler und Gewählte nicht mehr 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, missverständlich 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 Euphemismus¹¹ („Entsorgungspark“ statt „Müllplatz“, „Waldzustandsbericht“ statt „Waldschadensbericht“, „Negativwachstum“ etc.), auch Maßstäbe werden relativ. Pierre Bourdieu hat auf folgende Paradoxie hingewiesen: „Man kann im Namen des allgemeinen Wohls sprechen, im Namen

9 Peter Riddell: In Defence of Politicians: In Spite of Themselves, in: Parliamentary Affairs 63(3), 2010, S. 545-557, hier S. 546.

10 Gerhard Schröder: Entscheidungen. Mein Leben in der Politik, Hamburg, 3. Aufl. 2006, S. 499.

11 Vgl. auch Peter Dittmar: Die Macht der Sprache. Im Streit um das Richtige für Deutschland, München 2005, S. 32f.

dessen, was für die Allgemeinheit gut ist, und im selben Moment sich dieses Gut aneignen.“¹² Reden und Handeln folgen der Logik der politischen Rationalität, die Zustimmung zu erlangen versucht, aber von strategischen Präferenzen nicht ablassen will.

„Erfolg“ in der Politik ist eine parteipolitisch durchwirkte Kategorie geworden. Nicht die Zufriedenheit der Betroffenen, der Bürgerinnen und Bürger ist der wichtigste Maßstab für erfolgreiche Politik, ja nicht einmal die Problemlösung.¹³ Auch die Nichtentscheidung¹⁴ bzw. die verschobene Entscheidung sind akzeptable politische Lösungen. Es zählt vor allem, dass eine politische Entscheidung „machtcompatibel“ 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 gesetzsgestaltenden – Lobbyisten¹⁵) Gesetzesvorhaben blockieren bzw. deren Umsetzung erschweren können. Die Abstimmung mit „Machtzentren“ ist auch innerparteilich eine strategische Komponente der politischen Entscheidungsfindung, wie Andreas Kießling¹⁶ am Beispiel der CSU gezeigt hat. Die CSU ist für die Darstellung dieses Zusammenhangs ein gutes Beispiel, weil

12 Pierre Bourdieu: Über den Staat, Berlin 2014, S. 183.

13 Dies spiegelt sich auch im politischen Diskurs wider. So Michael Schmitz: Opportunisten und Illusionskünstler, in: Der Spiegel vom 27. August 2012, S. 53. Ausführlicher ders.: Psychologie der Macht. Kriegen was wir wollen, Wien 2012.

14 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.

15 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.

16 Andreas Kießling: Die CSU. Machterhalt und Machterneuerung, Wiesbaden 2004.

die Partei „Machtzentren“ in Berlin und München und dort in der Regierung und in der Fraktion aufweist.

Der Vorwurf an die Politik, sie würde bewusst die Distanz zum Wähler herstellen, also sich nicht erklären wollen, greift zu kurz. Das Gegenteil ist der Fall, Politiker erklären sich nach ihrer Auffassung ständig und eher zu häufig als zu selten. Sie tun noch mehr. Sie interpretieren auch den Wählerwillen im Rahmen der eigenen Rationalitätsmaßstäbe. Dazu gehört auch, dass Politiker ihre politischen Ziele im Laufe einer Legislaturperiode schrittweise anpassen. Maßstab ist dabei ein „Mechanismus“, den die *Aspiration Adaptation Theory*¹⁷ herausgearbeitet hat. Schrittweise werden die beispielsweise in Koalitionsverträgen festgehaltenen politischen Ziele den tatsächlich zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen (eine zum Teil bekannte, aber auch eine zum Teil unbekannte Größe bei Koalitionsverhandlungen) angepasst. Das schließt nicht aus, dass ein Teil der politischen Elite einen gewissen Zynismus gegenüber dem politischen Prozess entwickelt.¹⁸ Frustration entsteht insbesondere dann, wenn politische Veränderungen angestoßen werden, die in der laufenden Legislaturperiode keine unmittelbaren Folgen zeigen. Tun sie dies später, sind sie für den Wettbewerb um Ämter und damit für politisch rationales Handeln irrelevant.

Informationsdefizite hinsichtlich der Präferenzen der Wählerinnen und Wähler sind in politischen Fragen unvermeidlich. Auch ein Kreuz auf dem Wahlzettel ist kein eindeutiges Signal für bevorzugte Lösungen von Policy-Fragen. Dies erlaubt der Politik, bedarfsgerechte Annäherungen an Problemlösungen mit symbol- und prestigeträchtigen Präferenzen, z.B. bei Infrastrukturmaßnahmen¹⁹, zu verbinden oder gar bedarfsgerechtes Handeln durch wählerwirksames Handeln zu ersetzen. Durch Identifikation mit dem Projekt soll beim Wähler Unmittelbarkeit beim Zugang zur

17 Reinhard Selten: *Aspiration adaptation theory*, in: *Journal of Mathematical Psychology* 42 (1998), S. 191–214.

18 Vgl. John Boswell/ Jack Corbett: *Stoic Democrats? Anti-politics, élite cynicism and the policy process*, in: *Journal of European Public Policy* 22(10), 2015, S. 1388-1405.

19 Thorsten Winkelmann: *Defizite bei der Erstellung öffentlicher Infrastrukturen*, Herzogenrath 2014.

Politik entstehen. In einer ausführlichen Studie britischer Regierungsprioritäten der Jahre 1971 bis 2000 haben Anthony Bertelli und Peter John²⁰ nachgewiesen, dass Repräsentation von Interessen des Volkes in Großbritannien gefiltert geschieht. Sie hängt von der wahlpolitischen Relevanz bestimmter Themen und von Signalen ab, die die politischen Risiken bestimmter Entscheidungen markieren. Was der Wiederwahl schadet oder die Regierung destabilisieren könnte, wird zumindest in der „Ankündigungspolitik“ von Wahlprogrammen und Regierungserklärungen gemieden – unabhängig von der gesellschaftlichen Relevanz bestimmter Themen.

Wieso ist kommunikatives Verhalten in modernen Demokratien im Hinblick auf die Inwertsetzung gesellschaftlicher Interessen so unbefriedigend? Politologen²¹ und Journalisten sollten sich über diesen Befund vielleicht nicht beklagen, verschafft er ihnen doch die Rolle des Interpreten politischer Statements für die Öffentlichkeit. Aber für die Politikwissenschaft bleiben die von der Politik angebotene Paradoxie des Darlegens, ohne Verständnis zu wecken, und die wahrgenommene Inhaltsleere ausgefeilter Statements ein erklärungsbedürftiges Instrument politischer Herrschaft. Denn nicht nur wird dieser Teil der politischen Kommunikation als *déformation professionnelle* in Demokratien achselzuckend hingenommen, er ist auch folgenlos. Er ist folgenlos für die politische Kommunikation, aber auch für die Wahrnehmung der Realität durch politische Akteure. Sarah A. Binder schreibt resigniert über die Wirklichkeitskonstruktion amerikanischer Kongressabgeordneter am Beispiel von Entscheidungen über Wahlkreisgrenzen: „Even gold standard research on the limited impact of redistricting in generating safe partisan seats fails to crack lawmakers’ homemade views of their electoral worlds.“²²

20 Anthony Bertelli/ Peter John: Public Policy Investment: Priority-Setting and Conditional Representation in British Statecraft, Oxford 2013.

21 Politikwissenschaftler in den Medien kämpfen nicht selten ähnlich um Worte wie Politiker, um Präzision zu vermeiden, insbesondere wenn sie sich auf Prognosen einlassen.

22 Sarah A. Binder: Challenges Ahead for Legislative Studies, in: Legislative Studies Quarterly 40(1), 2015, S. 5-11, hier S. 9f.