

Heinrich Oberreuter

Ideal und Wirklichkeit – Angestrebte Ziele und Umsetzung von Reformen

(Peking, 5.12.2006)

Unser Thema muss in klarer Erkenntnis gänzlich unterschiedlicher Ausgangsbedingungen für Reformprozesse in Deutschland und China behandelt werden. Drei wesentliche Unterschiede seien wenigstens benannt:

- In Deutschland ist von einem relativ vollendeten Ausbau des Sozialstaates auszugehen. Für die Bürger gibt es mittlerweile etwas zu verlieren – und sie empfinden es auch so. China steht dagegen trotz aller Dynamik am Beginn einer Entwicklung (wie Deutschland nach 1945). Es gibt fast nur etwas zu gewinnen.
- In Deutschland ist grundsätzlich von der Verwirklichung des Verfassungsgebots gleichwertiger Lebensverhältnisse auszugehen, selbst trotz der im Osten durch den DDR-Sozialismus verursachten ökonomischen und sozialen Folgen. China dagegen wird charakterisiert durch ein exorbitantes Stadt-Land-Gefälle und ebensolche regionale Diskrepanzen.
- Offensichtlich besteht ein erheblicher qualitativer Unterschied der Verwaltungen, der für Reformprozesse höchst bedeutsam ist. In Deutschland ist die Administration von Reformen verlässlich, bestimmt durch eindeutige Rechtsregeln, Kontrollen und rationale Hierarchien.

I. Inkrementalismus oder Radikalität der Reformpolitik

Der Begriff Reform hat über die Jahrzehnte einen bemerkenswerten Wandel erfahren. Positiv besetzt war er in den 1960er und 1970er Jahren, als er euphorisch Aufbruch nach vorne signalisierte. Kanzler Brandt sagte mit gewisser Hybris damals: „Wir fangen mit der Demokratie erst an.“ Modernisierende Umbrüche waren gemeint. Heute fehlt diese Konnotation gänzlich. Reform meint Sanierung, Vertreibung aus Gewohnheiten und Besitzständen, Verunsicherung und Zukunftsangst. Der Begriff Reform ist derzeit negativ besetzt, obwohl grundsätzlich die Einsicht in Veränderungsnotwendigkeiten vorhanden ist.

Die öffentliche Meinung in Deutschland – und wohl nicht allein dort – leidet unter einer Schizophrenie: abstrakt Zustimmung, konkret aber Ablehnung der einzelnen Reform- oder besser Sanierungsvorschläge. Es gilt das Motto: „Wasch’ mir den Pelz, aber mach’ mich nicht naß!“

Die Distanz der Öffentlichkeit ist mit der Konkretisierung der Reformpolitik in den letzten fünf Jahren sogar gewachsen. Dafür gibt es drei unterschiedliche Hypothesen: die Reformen kamen zu spät und zu wenig entschlossen, sie waren handwerklich schlecht umgesetzt oder sie verfehlten die anvisierte Richtung.

Für die erste Hypothese spricht, dass die Zahl der Maßnahmen sich trotz allen rhetorischen Aufwands in Grenzen hielt. Für die zweite Hypothese spricht, dass sich in einigen Fällen die finanziellen Probleme, die saniert werden sollten, sogar noch verschärft haben. Für die dritte spricht die Diskussion darüber, ob Reformpläne tatsächlich zu mehr Wachstum und Arbeit führen und ob sie nicht weniger

soziale Gerechtigkeit bedeuten. Eine Zwischenbilanz der Reformen und ihrer Umsetzung ist wichtig, weil davon die Chance abhängt, für eine konsequente Weiterführung Zustimmung und Mehrheiten zu gewinnen.

Die Sachverständigen urteilen mehrheitlich negativ: das Notwendige sei nicht, zu spät oder halbherzig angepackt worden, weswegen Deutschland hinter seinen Möglichkeiten zurückbleibe. Die Zögerlichkeit der politischen Akteure besitzt zumindest zwei Ursachen: a) umfassende politische und soziale Reformen gelten als unpopulär und gefährlich für die Regierung; b) solche Reformen akzentuieren Konfliktlinien zwischen den Parteien – oder auch in den Parteien. In Deutschland haben wir gesehen, dass die innerparteilichen Konflikte das größere Problem sein können; denn mit der Großen Koalition hätte der politische Konflikt um die Reformpolitik eigentlich stillgelegt werden sollen. Aber die parteiinternen Auseinandersetzungen lassen das nicht zu. Umsetzung von Reformen soll laut Regierungserklärung nur in „kleinen Schritten“ erfolgen.

Erfolgreiche Reformer halten genau das für falsch. Sir Roger Douglas, Finanzminister in jener Regierung Neuseelands, die ihr Land grundlegend verändert hat, schrieb: „Maßgeblich zu dem Erfolg der Reform hat die Strategie beigetragen, nicht langsam und in kleinen Schritten voranzugehen. Ziele waren klar definiert und in großen, schnellen Sprüngen erreicht. Andernfalls wäre den Interessengruppen Zeit geblieben, sich zu formieren und dem Reformprozess den Wind aus den Segeln zu nehmen.“ Ein zu schnelles Tempo gebe es nicht – denn es dauere ohnehin immer Jahre, bis ein Programm verwirklicht sei. Zweitens dürfe der Reformprozess nicht aufgehalten werden, bevor er ans Ziel gekommen sei. „Für die Reformer bedeutet das, immer wieder eine neue Entscheidung zu treffen, während die Gegner noch damit beschäftigt sind, den Widerstand gegen die

letzte Maßnahme zu mobilisieren. So ist man den Gegnern ... immer einen Schritt voraus.“ Man dürfe sich auch nicht auf das Argument einlassen, Drosselung des Tempos erhöhe die Akzeptanz. Wer sich darauf einlasse, liefe Gefahr, rückwärts zu gehen und Glaubwürdigkeit zu zerstören. Völlig falsch sei es schließlich, breiten Konsens – im Blick auf Wahlen und Wähler – zur Voraussetzung zu machen. Entscheidungen verlören dann Qualität und Konsistenz. Im Lob der Kompromisse gerieten ihre langfristigen Kosten und das eigentlich zu lösende Problem aus dem Blick.

Sir Douglas zieht diese provozierende Bilanz nicht aus der Position eines Einparteiensystems, sondern aus der Perspektive eines offenen pluralistischen Systems mit allen Artikulations- und Organisationsfreiheiten – also mit Wählern, Interessengruppen, Opposition, Medien. Immerhin litt er nicht unter einem Koalitionspartner und einer föderalistischen Struktur.

Umsetzung von Reformen beruht danach auf klarer Definition der Ziele, hohem Tempo der Durchführung und entschiedener politischer Führung.

Konsens wird gewonnen durch positive Ergebnisse von Entscheidungen. Douglas: „Regierungen, die im Amt bestätigt werden wollen, sind also gut beraten, die Entscheidungen, die sie für richtig halten, auch dann zu verwirklichen, wenn damit zunächst Belastungen verbunden sind.“ Der kurzfristig erfolgreiche Kompromissweg führe nur zu wachsender Unzufriedenheit der Bürger.

Thatcher ist in England einen ähnlichen Weg gegangen. Sie hat bestimmte Interessengruppen ausgeschaltet, Partei, Opposition und öffentlicher Meinung kein Gehör geschenkt. Großbritannien ist dadurch gesundet. Ist das also der Königsweg? Skandinavien ist ihn

so nicht gegangen, die Niederländer haben ganz im Gegenteil den Konsens gesucht. Und beide sind erfolgreich gewesen.

II. Abhängigkeit von intervenierenden Faktoren

In Deutschland fehlen klare, kohärente Zielansprachen, hohes Tempo und entschiedene politische Führung. Diese wird jetzt gebremst durch die Große Koalition, zuvor durch innerparteilichen Widerstand. Widerstand und Flügelbildung charakterisieren auch jetzt die Lage. Sie ist zusätzlich erschwert durch die Images, die den Parteien zugeschrieben werden. Ob nach Leistungs- oder Sozialprinzipien regiert werden soll, wird in der Demoskopie partiell gemäß den Rollenerwartungen an die Partei beantwortet: Sozialdemokraten wird das Soziale zugeschrieben, den Liberalen die Leistung. Nur durch die Union geht ein Riss: die eine Hälfte ihrer Anhänger wünscht sie sich nach demoskopischen Befunden zur Bundestagswahl 2005 sozial, die andere leistungsorientiert. Damit entspricht das Bild, das die Union derzeit abgibt, ziemlich genau den Erwartungen, die ihr entgegenschlagen.

Wenn sich die Reformdiskussionen in Deutschland entsprechend um diese beiden Pole gruppieren, dann besteht die Koalition angesichts der Umsetzung von Reformen aus einer gespaltenen und aus einer eher ablehnenden Partei. Nachdem es an klarer Zieldefinition schon immer gefehlt hat, wird sie unter Koalitionsbedingungen nun nicht zu erreichen sein. Tempo und Führung bleiben mit logischer Konsequenz auf der Strecke.

Auch wer das Modell Douglas/Thatcher favorisiert, muss fragen: Gibt es quasi politisch-strukturelle Bedingungen, die in Reformprozesse intervenieren können? Ja – und auch Douglas hat sie partiell

erwähnt. Indem ich solche intervenierende Faktoren benenne, verbinde ich damit nicht die These, man könne sich nicht über sie hinwegsetzen. Die damit verbundenen Risiken waren offensichtlich auch umsetzungsstarken Reformern bekannt. Auch sie konnten erst a posteriori diese Risiken als Erfolgsbedingungen definieren, nicht von vornherein.

Ich möchte grob und kursorisch zwei solcher zu beachteter Faktorenbündel benennen: politische Kultur (oder auch politisch-soziale Kultur) und politisches System.

Politisch-soziale Kultur:

- a) Die Prägekraft der Tradition versus Veränderungsoffenheit. Historiker beschreiben mittlerweile die Geschichte der BRD unter dem Signum der Sicherheit. Das spricht gegen allzu großen Veränderungswillen im Volk. Veränderung verunsichert.
- b) Die Neigung zum Konsens und die Distanz gegenüber dem Wettbewerb. Die politische Kulturforschung schreibt den Deutschen nach wie vor große „Sehnsucht nach Harmonie“ (so schon Dahrendorf vor 40 Jahren) zu. Die Große Koalition entspricht weithin grundsätzlich diesem Wunschbild des Politischen. Lebensfragen – Gesundheit, Arbeit, Rente –, um die es in den aktuellen Reformprozessen weithin geht, sollten nach weit überwiegender Meinung aus dem Parteienstreit herausgehalten und im Konsens beantwortet werden. (Umso schlimmer ist dann auch noch der Streit darum innerhalb der Parteien!)
- c) Kollektivismus contra Eigenverantwortung und Subsidiarität. In Deutschland herrscht nach wie vor das historisch begründete hohe Maß an Staatserwartung vor. Erwartungen an den sorgenden Vater Staat, verbunden mit der keineswegs uneigennützigem Skepsis von Interessengruppen gegenüber der Fähigkeit der Individuen für sich selbst einzustehen. Grotesk: die Politik will dem

Einzelnen „Eigenverantwortung zurückgeben“ (Bundeskanzler G. Schröder) – aber der will sie wegen der damit verbundenen Risiken nicht tragen. Hierin liegt eine wesentliche Differenz zum angelsächsischen Kulturkreis, dem entfernt ja auch Neuseeland hinzuzurechnen ist.

- d) Apathie contra Reaktionsbereitschaft, langfristige Parteibindung contra hohe Volatilität des Elektorats. Kurzfristiges wirtschaftliches Nutzenkalkül, Wechsel- und Protestbereitschaft bestimmen zunehmend das Wahlverhalten. Die negativen Folgen von Reformen wirken unmittelbar, die positiven langfristig und erst in der Zukunft. Bleiben Zieldefinition und Zielerklärung defizitär, Zukunftsperspektiven diffus und unsicher, dann werden Reformen an der Wahlurne abgestraft und es wächst Protestpotential. Trotz des gebremsten Tempos bei der Umsetzung von Reformen geschieht in Deutschland derzeit genau das. Das Misstrauen gegenüber den politischen Akteuren und Institutionen, ja sogar gegenüber der Leistungsfähigkeit der Demokratie, war in der BRD noch nie so ausgeprägt wie derzeit. Es könnte auch bei entschiedener Umsetzung kaum höher sein. Insofern fragt sich bei allem Respekt vor kulturellen Eigenheiten, ob nicht doch viel für die Strategie des Radikalreformers Douglas gesprochen hätte.

Konstruktion des politischen Systems:

Das ist hier nicht zu vertiefen und als bekannt vorauszusetzen, z.T. implizit bereits erwähnt. Hier ist vor allem die Frage nach der Vielzahl von Vetospielern und der Zahl und Intensität von Vetopositionen interessant.

Ein offenes, pluralistisches System politischer Willensbildung, das Individuen, Gruppen und Interessen Entfaltungsfreiheit einräumt, ist gleichsam ein natürlicher Hort effektiver Widerstände.

Eine wettbewerbsoffene, Pluralität von Machtzentren im Sinne der Balance, Hemmung und Kontrolle politischer und staatlicher Macht gewährleistende Systemkonstruktion institutionalisiert geradezu bewusst Hindernisse ungebrochener, „schlanker“ Durchsetzung – z.B. durch die Konkurrenz in Vielparteiensystemen, Koalitionskonstellationen, durch das Wechselspiel von Mehrheit und Opposition und durch das Gegengewicht des Föderalismus gegen die zentralstaatliche Entscheidungskompetenz. Solche institutionellen Arrangements lassen sich politisch durchaus zum Verhinderungspotential stilisieren. Graduelle An- oder Abwesenheit entsprechender Vetospieler oder graduelle Geltung oder Nichtgeltung entsprechender Vetopositionen verändern objektiv das politische Durch- und Umsetzungsspiel. Weder Neuseeland noch Großbritannien kennen die durchaus parteipolitisch nutzbare Verhinderungs- und Abschwächungsmacht einer mit Einspruchs- und Zustimmungsrechten ausgestatteten 2. Kammer. Auch die politisch-psychologische Wirkung von „mid-term elections“ darf nicht unterschätzt werden.

Für unterschiedliches Umsetzungstempo von Reformen – also auch für Gemessenheit – kann es grundsätzlich gute Gründe geben, die den Reformwillen des politischen Führungspersonals herausfordern. Sie entlassen die Führung aber nicht aus dem Zwang, ihre Prioritätensetzung zu begründen: Warum geht sie langsamer oder schneller vor? Verhält sich das gewählte Tempo rational zu den anvisierten Zielen?

III. Zur Rationalität politischer Entscheidungsprozesse

Die Frage nach Ideal und Wirklichkeit verdient zusätzlich eine grundsätzliche Antwort. Ich sehe darin das Problem der Rationalität der Politik aufgeworfen, die eine andere ist als die der Techniker

und Experten. Im Kern geht es in der Politik stets um Macht und Mehrheit. Für einen Politiker ist es fast unmöglich, eine vielleicht einzig richtige Entscheidung zu akzeptieren, wenn er dadurch die Mehrheit verlieren könnte. (Mit diesem Risiko bricht Douglas – analytisch im Nachhinein). Denn die Alternative ist dann immer der Übergang der Macht an den politischen Gegner – und das muss im Selbstverständnis immer die falscheste Lösung sein.

Zum zweiten ist Politik schon immer als wertorientierte Steuerung der Gesellschaft verstanden worden. Deswegen kann man aber nicht auf rationalitätsentleerte Politik plädieren. Diese verlöre schnell ihre Gestaltungskraft und ihre Legitimität beim Wähler. Am Ende müssen nämlich die Ergebnisse stimmen. Auch das ist ein Hinweis auf die Umsetzung – Reichweite, Tempo – von Reformen. Ideologie und Rationalität treten im modernen Staat in ein Spannungsfeld, in dem sie sich gegenseitig korrigieren und balancieren. Diese Balance ist stets gefährdet. Dem gehe ich nun in drei Schritten nach.

1. Sachrationalität

Die These: Die Rationalität der Politik ist eine andere als die der Experten. In Entscheidungsprozessen müssen sich beide miteinander verbinden.

Die Politik hat viele Möglichkeiten, diesem Postulat zu entsprechen:

- Zuerst durch Spezialisierung und Arbeitsteilung in den Parlamentsfraktionen, in denen es längst eine Entwicklung weg von den Generalisten hin zu den Spezialisten gibt, denen die jeweiligen Nichtspezialisten auf der Basis der gemeinsamen parteiprogrammatischen Orientierung Vertrauen entgegenbringen.
- Zweitens durch die Herausbildung sachrationaler Infrastrukturen, die diese Entwicklung unterstützen: Hilfsdienste, Beraterstäbe,

Zuarbeit. Der einzelne Abgeordnete muss seine Entscheidung nicht mehr aus der Hüfte schießen, sondern er kann sie wohl vorbereitet und wohlaufbereitet treffen.

- Drittens stellt ihm die Institution Parlament formell entscheidungsvorbereitenden Sachverstand zur Verfügung, etwa in Hearings oder in Enquete-Kommissionen. Beides sind Instrumente, die grundsätzlich sehr wohl geeignet sind, politische Entscheidungen auf eine informierte Basis zu stellen.
- Viertens gibt es eine Fülle von Kontakten zwischen organisierten Interessen, Entscheidungsbetroffenen und Entscheidenden – Kommunikationskanäle, die gerade im Verbandsbereich keiner gesonderten Schilderung bedürfen und die selbstverständlich absolut legitim sind. Denn die Demokratie ist keine Veranstaltung parlamentarischer Eliten, sondern sie beruht auf der Mitdiskussion und Mitwirkung der Betroffenen und Kundigen bis tief ins Vorfeld der formalen Entscheidungen hinein. Es ist ja gerade ein Kennzeichen von Rationalität, dass Entscheidungen nicht an denen vorbei getroffen werden, die von einer Sache am meisten verstehen und am intensivsten betroffen sind. Konsultation geht der Decision voraus.
- Fünftens gibt es seit neuerem und nicht ganz unproblematisch die Entwicklung, dass die Politik, speziell auf gouvernementaler Ebene, in einer über die soeben geschilderten Konsultationen weit hinausreichenden Weise mit Entscheidungsbetroffenen in Konsensrunden geradezu paktiert – je brisanter die Materie um so mehr –, um im Vorfeld Zustimmung zu organisieren und Konflikte zu vermeiden. Unter demokratischen Gesichtspunkten ist diese Entwicklung problematisch, weil es im Grunde von der Regierung abhängt, wen sie in diese Paktsysteme einbezieht, und weil die formal und substantiell eigentlich entscheidungsberechtigten Parlamente dadurch in eine Ratifikationssituation gedrängt werden;

denn die Kraft und Möglichkeit, auf solche Weise getroffene Vor-entscheidungen noch einmal auszuhebeln, besitzen sie nicht.

Die Relevanz all dieser aufgeführten Instrumente hängt natürlich vom politischen Willen ab, sich ihrer auch zu bedienen. Wo in speziellen Fragen z. B. der Wille zur Sachrationalität fehlt, weil politische Präokkupationen und Symbole bedient werden müssen, werden die hier aufgeführten Instrumente entweder gar nicht oder nicht entsprechend ihrer Zwecksetzung und der ihnen innewohnenden Möglichkeiten benutzt.

Grundsätzlich neigt die Fach- und Wissenschaftssprache dazu, Entscheidungen, welche Rationalitätskriterien ausklammern, als ideologisch zu bezeichnen. Allerdings wird niemand in der Politik entsprechende Absichten zugeben. Diese offenbaren sich im Wesentlichen im Blick auf die Entscheidungsprozeduren.

2. Entscheidungsrationaliät

Auf der Suche nach der Entscheidungsrationaliät sollen nicht alle hier aufgeführten Instrumente analysiert werden. Es genügen einige Schlaglichter: nur vier Problemzonen seien benannt, die im Entscheidungsverfahren der Suche nach der Sachrationalität entgegenwirken – nicht müssen, aber können.

2.1. Politikerrekrutierung

Die Abgeordneten rekrutieren sich aus einem schmalen sozialen Sektor. Die meisten gehören zum aufsteigenden neuen Mittelstand. Große Teile der Wirtschaft, der Wissenschaft, der unternehmerisch

Tätigen und der Technik gelten als unterrepräsentiert. Das interessiert unter dem Gesichtspunkt der Mentalität, mit der politische Entscheidungen angegangen werden. Es interessiert aber auch unter dem Gesichtspunkt des vom Parlament unmittelbar selbst zu mobilisierenden Sachverstands bei der Lösung z. B. der aktuellen technologischen Probleme und ihrer Folgen einschließlich ihrer Sozialverträglichkeit. Daran erweist sich die Funktionsfähigkeit des Parlaments wegen der dem Parlament verfassungsmäßig zugewiesenen Aufgabe politischer Steuerung und demokratischer Legitimation; beide aber doch nicht Rationalitätsentleert oder Rationalitätsverdünnt.

Zu bedenken bleibt dabei freilich auch, dass aus der Gesellschaft falsche Anforderungen an das Führungspersonal gestellt werden. Der Sachrationalität entsprechende Führungskompetenz rangiert gewiss nicht an erster Stelle. Die Wähler wollen Wahlkreislöwen, die Parteibasis Stallgeruch und das Fernsehen telegene Typen.

Wenn wir einmal Machiavellis Ratschläge an den Fürsten auf das Parlament anwenden, so werden die im konkreten Entscheidungsverfahren durch diese Rekrutierungsmechanismen potentiell auftretenden Defizite deutlich. Für Machiavelli ist es unerlässlich, dass sich Rat erteilen lässt, wer regiert. So ist das erste Problem, dass, wer politisch zu entscheiden hat, erkennen muss, dass er umfassender Informationen bedarf. Ein zweites Problem beschreibt Machiavelli wie folgt: „Es ist ja eine allgemeine und untrügliche Regel: Ein Fürst, der nicht selbst Verstand genug hat, kann nicht gut beraten sein, es sei denn, dass er zufällig einem sehr klugen Manne sich anvertraute. Hier könnte er allerdings gut geleitet werden; aber es würde nicht lange dauern, denn ein solcher Mitarbeiter würde ihn bald um seinen Staat bringen. Hat aber ein am Verstande schwacher Fürst viele Ratgeber, dann wird es ihm wieder an Fähigkeit fehlen, ihre widersprechenden Vorschläge zu fassen und zu vereinigen.“

Alle werden an ihren eigenen Nutzen denken, ohne dass er sie zu rechtzuweisen oder zu beurteilen vermag. Und da nun die Menschen immer schlecht sind, wenn man es nicht versteht, sie zu zwingen, gut zu sein, so wird ein Fürst, der nicht Menschenkenner ist, übel fahren. Hieraus folgt der Schluss: Die guten Ratschläge, sie mögen kommen, woher auch immer, müssen aus der Klugheit der Fürsten erwachsen und nicht die Klugheit der Fürsten aus den guten Ratschlägen.“

Die These, gute Ratschläge müssten im Grunde aus der Klugheit der Fürsten erwachsen, deckt sich in etwa mit dem Postulat, moderne, mitregierende Parlamente müssten selbst eine gehörige Portion mobilisierbaren Sachverständes in sich bergen. Die parteiinternen Rekrutierungskriterien folgen aber politischen Rationalitäten. Es ist fast ein Wunder, welche Qualität an Personal wir in den Parlamenten immer noch vorfinden. Andererseits ist es aber nur konsequent, wenn daneben auch Defizite zu beklagen sind.

2.2. Instrumentenverfall

Als Instrumentenverfall sei eine Nutzung der vorher beschriebenen Möglichkeiten bezeichnet, die nicht der Erforschung und Aufklärung von Sachverhalten zum Zwecke der Information der politischen Entscheidung dient, sondern im wesentlichen zur Illustration und Untermauerung vorgefasster Positionen. Man kann z.B. nur mit jenen Betroffenen oder Wissenschaftsvertretern sprechen, welche die eigene Position unterstützen. Man kann sich Pseudokompetenz engagieren. Man kann also Sachverstand instrumentalisieren, was natürlich dessen Korrumpierbarkeit voraussetzt.

Für das Parlament hat ein Hearing dokumentarisch-politischen, nicht aufklärerischen Charakter, Ausnahmen bestätigen nur die Regel. Für den auch bei einer solchen Veranstaltung um rationale Aufklärung bemühten, nicht instrumentalisierten Wissenschaftler entsteht der Eindruck, wissenschaftliche Erkenntnis werde zu einem Problem der politischen Antagonismen und Mehrheitsverhältnisse uminterpretiert. Für die Öffentlichkeit entsteht Verwirrung und der Eindruck, selbst die Experten seien sich nicht einig. In Wirklichkeit verläuft die Front aber zwischen Experten und Pseudoexperten. Das grundlegende Defizit freilich ist ein machiavellistisches in schlechterem Sinne: Die Sache soll bisweilen gar nicht rational aufgeklärt werden, weil dies den politischen Optionen widerspräche. Zugespitzt: Die Sach-Rationalität der Politik hängt nicht zuletzt davon ab, wie nahe ihr im Entscheidungsverfahren die Mehrheiten überhaupt kommen wollen.

2.3. Machtpolitischer Instrumentenmissbrauch

Machtpolitischer Instrumentenmissbrauch zur Durchsetzung einer vorgefassten politischen Position – ein sicher harter Vorwurf. Aber die Inszenierung von Konsens unter der Androhung, notfalls die Dinge auch ohne Verhandlungen und im Konflikt einseitig gesetzgeberisch zu regeln, wird man so bezeichnen dürfen. Betroffenen steht dabei natürlich der Weg des Rückzugs offen. Aber sie würden sich dadurch der Möglichkeit der Mitbestimmung und der Schadensbegrenzung (oder: der mitbestimmenden Schadensbegrenzung) entledigen. Unter derartigen Zwängen besteht im Grunde keine Chancengleichheit bei der Suche nach Konsens – wobei hier überhaupt nicht gegen das Letztentscheidungsrecht der Politik argumentiert werden soll und darf. Die allgemeinverbindliche Entscheidung bleibt Sache der Politik. Aber wenn diese sich den Mantel der Legitimation

durch Betroffene umhängen will, müsste der Entscheidungsdiskurs wohl offener und symmetrischer verlaufen, als dies in Deutschland beim sogenannten Energiekonsens der Fall war, der offensichtlich substantiell ohnehin nur eine Ausstiegsvereinbarung gewesen ist.

In der Sache seien nur die Ungereimtheiten erwähnt, die sich um den Import von Atomstrom bei Abschaltung eigener Kernkraftwerke, um die Belastung des Klimas durch CO₂, um die Stilllegung ausgerechnet der sichersten Kernkraftwerke im Weltmaßstab und um den Abschied von einer Technologie herum ranken, in der wir lange Zeit führend gewesen sind. Im Übrigen fällt es auch schwer, den beschworenen Gefahrenszenarios Glauben zu schenken, wenn der Ausstieg zwar grundsätzlich beschlossen wird, die Abschaltung aber noch Jahrzehnte auf sich warten lässt. Wenn diese Energie sicherheitsphilosophisch und ethisch nicht zu vertreten ist, dann wären die vereinbarten Laufzeiten nicht zu verantworten.

2.4. Die Tagesordnung der Mediendemokratie

Zwischen der Fernseh-dramaturgie und der politischen Ratio gibt es, wie auch der frühere Bundeskanzler Helmut Schmidt schon vor längerem festgestellt hat, einen Konflikt: Diese Dramaturgie sei vielfach an Stelle der Staatskunst getreten. Sie bestimme, was in unserem Zusammenhang besonders interessiert, die Agenda der Politik, verursache ein Übermaß an Publikumsorientierung statt politischer Führung und verändere nicht nur die Aktionsweise der Politiker, sondern auch die Substanz der Politik selbst, weil sie auf „Action“ angelegt sei. Politisches Handeln wird dadurch erschwert, dass komplexe Probleme einem auf einfache Formeln und Lösungen eingestellten Fernsehpublikum nur schwer klargemacht werden können.

Die jüngere Forschung betont die alles überwölbende Bedeutung der Emotionen, die Übermacht von Rhetorik und Inszenierung, die mehr geeignet erscheine, populäre Leidenschaften zu manipulieren, als die Bürger wirklich in eine aufgeklärte politische Debatte hinein zu ziehen. Diese Tendenz ist gegenläufig zu den Kompetenzen, die im Entscheidungsprozess gebraucht werden.

Das wirft zwei Probleme auf: Zum einen gibt es eine tiefe Kluft zwischen dem Handeln der Politiker im Entscheidungsprozess und ihrem Auftreten in der Öffentlichkeit – eine Kluft, die Politiker mit eigenständiger Kompetenz wahrscheinlich nur mit Zynismus überbrücken können. Zum andern hat der Wandel in der Form offensichtlich mittlerweile auf die Substanz durchgeschlagen. Die Politik gibt sich nicht nur anders, sie ist auch anders geworden. Theater, Themenverschleiß und Diskontinuität haben in sie Einzug gehalten. Bisweilen sucht man mehr nach zündenden Begriffen statt nach tragfähigen Lösungen: eine Politik, die eher kommunikative Daten setzt, die nur so tut, als ob. Wahrscheinlich haben wir mit der neuen, fernesezialisierten Politikergeneration schon ein drittes Problem: dass es dieser Generation schwerfällt, die Substanz hinter der Show zu erkennen. Politische Probleme und ihre Substanz lösen sich aber nicht in Dramaturgie und Inszenierungskunst auf. Sie sind resistent. Aber die institutionellen Entscheidungsprozeduren, in denen sie bearbeitet werden, entziehen sich weitgehend dem Visualisierungszwang der Fernsehdemokratie. Sie bleiben ebenso wie die Inhalte dem Publikum verborgen.

Damit wird als drittes größeres Themenfeld die Vermittlungsrationa-
lität der heutigen Demokratie interessant:

3. Vermittlungsrationa- lität

Wenn unsere Definition der spezifischen Rationalität des Politischen zutrifft, muss Publikumsorientierung vordringliches Politikerinteresse sein, und damit zugleich die Anpassung an die Eigengesetzlichkeiten der Medien. Längst ist die Politik ihr nicht mehr nur unterworfen. Sie hat sich an sie angepasst und nutzt sie mittlerweile selbst. Sie nutzt sie aber nach der Medienlogik, nicht nach der Funktionslogik und den Rationalitätskriterien der Entscheidungsmaterien.

Fernsehbestimmte Politikvermittlung entspricht weder der Komplexität der Sachen noch der Komplexität der politischen Willensbildungsprozesse. Mit dieser Vermittlungsrationalität verhält es sich wie mit der politischen: Image rangiert vor Inhalten, Symbolik vor Substanz. Zugespitzt zusammengefasst heißt das, dass in brisanten Fragen der öffentliche Diskurs und der Entscheidungsdiskurs sichtbar am ehesten durch Stimmungen, Emotionen, Ängste vermittelt werden. Hier öffnet sich das Tor für Irrationalitäten am breitesten. Denn Emotionen, Verunsicherungen, Stimmungen lassen sich durch komplexe Argumente nur schwer wieder einfangen, durch zusätzliche, bestätigende Emotionalisierung um so mehr aber ausweiten und verstärken. Diskussionen um „soziale Gerechtigkeit“ in Reformprozessen sind dafür äußerst anfällig.

Eines unserer größten Vermittlungsprobleme ist die Zurückhaltung wirklichen Sachverstandes in der Öffentlichkeit. Viel zu wenig begreift er, dass im Medium der Öffentlichkeit auch die Voraussetzung für die Legitimität des eigenen beruflichen Handelns geschaffen wird. Der Einfluss von Pseudokompetenz ist auch deswegen gestiegen, weil der wirkliche Sachverstand mit Staunen vor dieser Art der Diskussionsführung und seiner Wirksamkeit steht. Wenn überhaupt, argumentiert er zu kompetent, komplex und rational, um sich noch verständlich zu machen. Zum anderen lehnt er es, typisch wissen-

schaftlich und insoweit auch weltfremd, ab, sich auf ein bestimmtes Argumentationsniveau überhaupt einzulassen. Wissenschaftliche Kompetenz hat noch nicht ganz begriffen, was die Besetzung der öffentlichen Meinung für das Entscheidungsklima bedeutet, Pseudokompetenz dagegen sehr wohl.

IV. Fazit: Institutionelle Implikationen

Ziehen wir ein Fazit, so könnte es lauten, dass Sachrationalität heute erheblich unter der Bedrängnis durch die Verformungen der Entscheidungs- und Vermittlungsrationalität – oder deren eigentümlicher Logik – zu leiden hat. Das rationale Argument verfehlt in aufgewählten Diskussionsprozessen seine Wirkung. Es kommt vielfach zu spät, erreicht seine Adressaten nicht und ist in Gefahr, Entscheidungsprozesse weder vorrangig noch nachhaltig zu strukturieren. Dabei wird selbst der Politik zunehmend bewusst, dass wir eigentlich in einer Wissensgesellschaft leben. Ist sie aber in der Lage, deren Voraussetzungen zu entsprechen?

Stimmen die hier vorgetragenen Überlegungen, sind Zweifel erlaubt. Auch die Institutionen scheinen nur noch eingeschränkt in der Lage zu sein, Defizite der Personalrekrutierung, der Informationsaufnahme und -verarbeitung sowie die vordringlichen Interventionen der Medien- und Stimmungsdemokratie aufzufangen. Im Kern des politischen Systems, auch in seinen institutionellen Ausprägungen, wächst unter Vernachlässigung politischer Führung und in vermeintlicher Beachtung demokratischer Postulate die Priorität der eigentümlichen politischen Rationalität.

Dieser Vorgang gleicht der Beobachtung Karl W. Deuschs, dass die Ausprägung von Routinen zu einer Beschränkung von Kreativität

und Originalität sowie zur Verhärtung routinemäßiger Verfahrensweisen bei der Auswahl und Verarbeitung von Informationen führt. Die Routinen wären in diesem Fall die Reflexe der Machtsicherung, welche die Informationen und Problemlösungen filtern. Deutsch nennt solches Lernen „pathologisch“. Für Reformen und ihre Umsetzung ist das in höchstem Maße hinderlich.

Im Kern stellt sich damit die Frage, inwiefern politische Institutionen tatsächlich die ihnen demokratiethoretisch zugemutete und von ihnen auch reklamierte Rolle zentraler Entscheidungsinstanzen substantiell (noch) wahrnehmen und behaupten können; denn auf ihre bloße formale oder auch symbolische Fortexistenz kommt es nicht an, sondern auf ihre tatsächliche „Behauptung von Dauer“.

Es ist mir darauf angekommen, nicht nur die Reformhindernisse, sondern durchaus auch die „Rationalitätsreserven“ anzusprechen, die nach wie vor bestehen (Stichwort: Sachrationalität). Die Risiko- und Spannungsfelder in der Praxis bleiben freilich bestehen.