

MITTEILUNGEN

Issue Congruence and Political Communication in Representative Democracies – eine internationale Tagung des DFG-Sonderforschungsbereichs 580 im Alten Schloss Dornburg am 28./29. Oktober 2011

Repräsentative Demokratien nehmen für sich in Anspruch, dass sich die Interessen und Präferenzen der Bevölkerung im Handeln ihrer Repräsentanten widerspiegeln. Auch wenn die empirische Repräsentationsforschung wiederholt zeigen konnte, dass sich Bevölkerung und Politiker häufig in der Bewertung von politischen Streitfragen unterscheiden, so sind doch die zugrunde liegenden Mechanismen, die zu solcher Inkongruenz führen, noch weitgehend unerforscht. Da es naheliegt, dass der politischen Kommunikation eine Schlüsselrolle in diesem Vermittlungsprozess zukommt, verwundert es umso mehr, dass Repräsentations- und Kommunikationsforschung hier noch kein gemeinsames Forschungsfeld etabliert haben. Nicht zuletzt um erste Anknüpfungspunkte dafür zu sondieren, luden *Heinrich Best* und *Lars Vogel* vom DFG-Sonderforschungsbereich 580 im Oktober 2011 zu der internationalen Tagung „Issue Congruence and Political Communication in Representative Democracies“ ein.

Den Auftakt bildete der Beitrag von *Alejandro Ecker* (Universität Wien), in dem die dynamischen Aspekte des Repräsentationsprozesses, insbesondere der Effekt der Nähe zum Wahltermin, untersucht wurden. Er konnte für fast alle EU-Staaten einen über die Wahlperiode stabilen Einfluss der Bevölkerungsmeinung auf die Abgeordneten feststellen („bottom-up“), während der Einfluss der Abgeordneten auf die Bürger („top-down“) im Laufe der Wahlperiode abnahm. Auch *Borbala Göncz* (Sciences Po Paris) wies auf bisher unbedachte Faktoren für die Vermittlung von politischen Standpunkten hin. Ihre Untersuchungen für mehrere Politikfelder belegten, dass Uneinigkeiten der Repräsentanten bei der Bewertung von policy-Transfers auf die supranationale Ebene der EU seitens der Bürger zu einer Befürwortung dieser Transfers führen. *Nina Liljeqvist* (Europäisches Hochschulinstitut Florenz), die sich dem oft diagnostizierten Demokratiedefizit der EU angenommen hatte, zeigte, dass die Abgeordneten im Europäischen Parlament in Bezug auf ihre politischen Präferenzen eine Mittlerposition zwischen den EU-Beamten des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission sowie den Bürgern einnehmen. Ein weiteres Arbeitsfeld zeigte *Simon Moritz* (Otto-Friedrich-Universität Bamberg) mit einer Studie an der Schnittstelle von Repräsentations- und Transformationsforschung auf. Er verglich die Einstellungen von Bürgern und ihren Repräsentanten zur Idee und Leistung von Demokratie in alten und neuen Demokratien. Generell fanden sich die höheren Zustimmungsraten zur Demokratie unter den Repräsentanten, auffallend aber war, dass insbesondere in neuen Demokratien die Bürger auch andere Regierungsformen akzeptieren würden.

Martin Emmer (Freie Universität Berlin) fasste zu Beginn des zweiten Panels den Forschungsstand zur politischen Online-Kommunikation zusammen. Vor dem Hintergrund der Verbreitung digitaler Medien entstand die These einer Zunahme politischer Partizipation, bedingt durch den vereinfachten Zugang zu Informationen und Kommunikation mit Politikern. Von dieser Hypothese ausgehend verglich *Vicky Triga* (Technische Universität

Zypern) die Nutzung digitaler Medien in fünf südeuropäischen Parlamenten. Sie konnte die Adaption der neuen Kommunikationswege nachzeichnen und bestätigte *Emmers* Diagnose einer zögerlichen Implementation digitaler Kommunikationsmöglichkeiten. So legen politische Akteure weiterhin höchsten Wert auf bilaterale Kommunikation, wie zum Beispiel E-Mails, sowie Informationsbereitstellung; sie vermeiden multilaterale Kommunikation in sozialen Netzwerken und verwenden selten interaktive Elemente. Dass Kommunikation generell ein zentraler Bestandteil des repräsentativen Handelns ist, unterstrich der Beitrag von *Annette Knaut* (Universität Koblenz-Landau). Basierend auf qualitativen Interviews stellte sie eine neue Typologie von Abgeordneten des Deutschen Bundestags vor; dabei seien zwei Typen besonders von Bedeutung: der „Schäfer“, der seinen Repräsentations- und Kommunikationsfokus auf den Wahlkreis richtet, und der „Netzwerker“, der vor allem mit Experten aus seinem Politikfeld sowie wichtigen Parteiakteuren kommuniziert.

Der Vortrag von *Sam Depauw* (Freie Universität Brüssel) thematisierte den Einfluss, den Inkongruenzen von Abgeordneten und Wählern auf das Gefühl der Bürger haben, mit ihrem Engagement etwas erreichen zu können („external efficacy“). Er konnte für Belgien zeigen, dass die Bevölkerung andere Vorstellungen über den politischen Prozess und politische Inhalte hat, als ihre Repräsentanten. Die Distanz hinsichtlich politischer Inhalte verringert sich allerdings mit zunehmendem politischen Interesse und Wissen. Weiterhin konnte er zeigen, dass die Wahrnehmung, die Politiker hätten den Bezug zur Bevölkerung verloren, zunimmt, je größer die individuelle Distanz der Wähler zu ihren Abgeordneten ausfällt. Dies gilt sowohl bei politischen Streitfragen als auch bezüglich der Verfahren politischer Willensbildung, wobei die Inkongruenzen vor allem bei politisch interessierten Bürgern die „external efficacy“ verringern. Eine große Differenz in den Einstellungen von Bürgern und Abgeordneten konnte auch *Laure Squarcioni* (Sciences Po Bordeaux) für Frankreich feststellen. Hier vertraut nicht einmal jeder dritte Wähler dem Abgeordneten seines Wahlkreises. In Anlehnung an *Hanna F. Pitkins* Rollenkonzept begründete *Squarcioni* dieses Misstrauen mit den unterschiedlichen Handlungskonzeptionen von Wählern und Gewählten: Während sich französische Abgeordnete als weisungsgebundene „trustees“ verstehen, favorisieren ihre Wähler den Typus des „delegate“, der responsiv die Interessen seines Wahlkreises weisungsgebunden vertritt. *Uwe Bollow* und *Florian Rabuza* (Universität Stuttgart) fügten den französisch-deutschen Vergleich hinzu. Sie untersuchten den Einfluss des persönlichen Kontaktes zu Repräsentanten auf das politische Vertrauen und das Gefühl französischer und deutscher Wähler, repräsentiert zu werden. Dabei zeigte sich, dass es in der Bewertung der Responsivität der Abgeordneten keine großen Unterschiede zwischen den beiden Ländern gibt. Auch ist es nicht etwa die Häufigkeit des Kontakts zu Abgeordneten, die einen Effekt auf die wahrgenommene Responsivität der Parlamentarier hat, sondern die Zufriedenheit mit diesem Kontakt: Personen, die positive Erfahrungen im Umgang mit ihren lokalen Volksvertretern gemacht haben, nehmen deren Responsivität als höher wahr.

Der Beitrag *Nathalie Gigers* (MZES Mannheim, Universität Bern) eröffnete durch den Einbezug der Wichtigkeit von Streitfragen („salience“) eine weitere Perspektive in der Analyse der Ursachen und Folgen von Issue-Kongruenzen. Sie schlug vor, den Einfluss der persönlichen statt der aggregierten Wichtigkeit auf den Prozess der Repräsentation zu untersuchen. Für die Schweiz konnte sie zeigen, dass die Kongruenz zwischen den Einstellungen der Bürger und der von ihnen gewählten Parteien bei jenen Streitfragen am größten ist, die die Wähler als persönlich wichtig empfunden.

Zum Abschluss der Tagung lenkten drei Beiträge den Blick auf die Repräsentation in den Wahlkreisen. *Thomas Zittel* (Goethe-Universität Frankfurt am Main) identifizierte dabei die Kommunikation im Wahlkampf als den zentralen Mediationsmechanismus zwischen dem Wahlsystem und dem Verhalten der Repräsentanten. Anhand einer Befragung von Kandidaten für den Deutschen Bundestag zeigte *Zittel*, dass (erfolgsversprechende) Wahlkreiskandidaturen Anreize zur personalisierten Wahlkampfführung bieten und anschließend zu einer individualisierten Mandatsausübung führen. *Danny Schindler* (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg) wies anhand erster Ergebnisse der Beobachtung von Abgeordneten während ihrer Mandatsausübung darauf hin, dass Parlamentarier die Präsenz in ihrem Wahlkreis primär dazu nutzen, Informationen von der Bevölkerung aufzunehmen, statt dazu, politische Positionen zu präsentieren. Des Weiteren zeigen erste Auswertungen der Wahlkreisaktivitäten keine systematischen Unterschiede zwischen direkt gewählten Abgeordneten und ihren über die Parteiliste ins Parlament eingezogenen Kollegen. Allenfalls lassen sich für erstere geringfügig höhere Anteile an Veranstaltungen innerhalb des Wahlkreisterritoriums feststellen.

Dem Prinzipal-Agent-Ansatz folgend argumentierte *Lars Vogel* (Friedrich-Schiller-Universität Jena), dass die Bundestagsabgeordneten neben der Bevölkerung mindestens zwei Prinzipalen verantwortlich sind: ihrer Partei und ihrem geografischen Wahlkreis. *Vogel* zeigte, dass die Partei zwar als primärer Prinzipal unumstritten ist. Allerdings legen Issue-Kongruenzen zwischen Abgeordneten und ihrer jeweiligen Wahlkreisbevölkerung nahe, dass die Repräsentanten auch die Präferenzen ihrer Wahlkreise in den parlamentarischen Willensbildungsprozess einbringen.

Die Befunde zeigen, dass der prägnante Titel „Warum die Politik nicht macht, was das Volk will“, der einem Bericht des Deutschlandfunks über die Tagung vorangestellt war (3. November 2011), einer differenzierten Betrachtung bedarf. So konnte wiederholt Übereinstimmung, wenn auch mit graduellen Unterschieden, zwischen Bevölkerung und Repräsentanten gefunden werden. Zudem wurde für eine Reihe von europäischen Demokratien und sogar auf supranationaler Ebene eindrucksvoll bestätigt, dass die klassischen Instrumente von allgemeinen Wahlen und persönlichen Kontakten gerade bei wichtigen Fragen und bei politisch involvierten Bürgern die Übereinstimmung mit ihren Repräsentanten erhöhen. Jedoch wurde ebenso deutlich, dass für die Funktionsweise der parlamentarischen Demokratien gerade die übereinstimmenden Bewertungen der politics, also der Vorstellungen darüber, wie Politik zu machen sei, wichtig sind. Zugleich findet sich hier die größte Distanz zwischen Bevölkerung und Politik, die vor allem durch die unterschiedlichen Handlungskontexte bestimmt ist. Daher knüpfen sich viele Hoffnungen an das Potential der „Neuen Medien“, den politischen Prozess zu reformieren. Auch wenn dieses Potential, wie die Befunde nahelegen, nicht ungebrochen und erst längerfristig zur Entfaltung kommt, zeigte die Tagung, dass politische Kommunikation eine wichtigere Rolle in der Analyse von Issue-Kongruenzen und ihrer Genese spielen sollte.

Daniel Dwars und Franziska Schmidtke