

# EDITORIAL

Das Rätsel der Repräsentation, „the puzzle of representation“, wollten US-amerikanische Wissenschaftler in den 1960er und 70er Jahren entschlüsseln und gaben damit der empirischen Parlamentsforschung einen kräftigen Schub. In diesem Kontext ist auch die ZParl 1969/70, als die parlamentarische repräsentative Demokratie der Bundesrepublik unter Druck von links und rechts geraten war, entstanden, um diese voraussetzungsvolle und stets entwicklungsbedürftige Regierungsform besser verstehen zu helfen.

In den letzten Jahren hat die Diskussion über die „Krise der Repräsentation“ wieder neue Nahrung erhalten: Einige Beobachter sehen in sinkender Wahlbeteiligung, geschwächten Volksparteien und massiveren Bürgerprotesten Indizien dafür, dass die bisherigen Formen der Interessenvertretung und demokratisch verantwortlichen Entscheidung durch Abgeordnete nicht mehr hinreichend leistungsfähig seien. Andere weisen auf die „Entmachtung“ der Parlamente durch Kompetenzverluste und wachsende Exekutivdominanz infolge der Europäisierung und globaler Verflechtungstendenzen hin. Bevor aber eine „zweite Transformation der Demokratie“ in Betracht gezogen wird, bedarf es einer nüchternen Bilanz der Praxis parlamentarischer Repräsentation. Sie muss am Anfang aller Bemühungen stehen, um den Reformbedarf dieser schwierigen Ordnung zu bestimmen und Maßstäbe für ihre Veränderungen zu gewinnen.

Der Deutsche Bundestag ist eines der am besten dokumentierten Parlamente der Welt. Allerdings ist nur wenig darüber bekannt, wie die Parlamentarier konkret die Repräsentationsfunktion wahrnehmen, also auch, wie sie die Verbindung zwischen den Wählern und der politischen Willensbildung im Bundestag herstellen. Diese Lücke sollte mit dem als deutsch-französischer Vergleich angelegten Forschungsprojekt CITREP, „Citizens and Representatives“, verkleinert werden, in dessen Verlauf 60 deutsche und 60 französische Abgeordnete mehrere Tage in ihren Wahlkreisen begleitet und zu ihrer Repräsentationspraxis wie zu ihrem Repräsentationsverständnis befragt wurden. Gleichzeitig wurde in einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage ermittelt, was die Bürger über ihre Repräsentanten und deren Leistungen denken. Fünf Beiträge mit Befunden aus CITREP sind in diesem Heft abgedruckt.

In Auswertung der Bevölkerungsumfrage kommt *Oscar W. Gabriel* zu dem Schluss, dass die These, die Forderung nach mehr direkter Demokratie sei durch Repräsentationsmängel verursacht, nicht ganz falsch ist. Gleichzeitig bescheinigt er aber den gängigen Krisenszenarien in Medien, Öffentlichkeit und Wissenschaft, zu kurz zu greifen, denn das Gefühl, im politischen System gut vertreten zu werden, erweist sich als kompatibel mit dem Wunsch nach direkter Demokratie. Und dies gilt für die Hälfte der Befragten. Warum bevorzugen Bürger, die die Repräsentationsleistungen der Parlamentarier positiv bewerten, die direkte Demokratie?

Inwieweit die Normvorstellungen, die die Bürger von Parlamentariern haben, und ihre Wahrnehmung der Praxis auseinanderfallen – ein weiterer möglicher Grund für Unzufriedenheit – hat *Miriam Dageförde* untersucht. Vor allem im Hinblick auf die Parteien zeigen sich hier bedenkliche Diskrepanzen: So fordert ein Großteil der Bevölkerung, dass sich die Bundestagsabgeordneten – und zwar eng – an den Interessen ihrer Wähler und ihres Wahlkreises orientieren. Die Wirklichkeit in den Augen der Bürger sieht aber so aus, dass die wichtigste Bezugsgröße der Repräsentanten ihre Partei ist. Zudem übten diese ihr Mandat freier aus, als es den Bürgern lieb ist. Einen weiteren Faktor für das Gelingen von Repräsentation leuchtet *Elisa Deiss-Helbig* aus. Mit einem Experiment in der Umfrage kann sie belegen, dass Bürger ihrem Abgeordneten eher eine gute Vertretung ihrer Interessen zutrauen, wenn dieser aus demselben Beschäftigungsverhältnis (öffentlicher Dienst oder Privatwirtschaft) kommt wie sie selbst. Aber die dominante Rolle für das Vertretenheitsgefühl spielt die parteipolitische Kongruenz. Soziale Übereinstimmung sollte aber nicht unterschätzt werden – ein Fingerzeig für die Kandidatenaufstellung wie für die Wahlkampagnen der Parteien.

Was aus der CITREP-Studie an empirischen Erkenntnissen über das Alltagsgeschäft der Repräsentation gewonnen wurde, kann in *Sven T. Siefkens* Überblicksbeitrag nachgelesen werden. Danach kann erheblich fundierter geprüft und beurteilt werden, wie die Abgeordneten bei ihrer Wahlkreis-

arbeit die Anforderungen von Bürgern, Interessengruppen, Parteien und Medien vereinbaren und ob sie das richtige Mischungsverhältnis zwischen ihren Aufgaben der Responsivität und thematischen Führung finden. Welchen Stellenwert speziell die Parteiarbeit einnimmt, analysiert *Danny Schindler*. Zwar ist die Parteiorganisation die wichtigste Bezugsgruppe; die Basisarbeit der Abgeordneten ist aber durch vielfältige Formen und Funktionen geprägt. Weitere aufschlussreiche Details zur Bedeutung der Parteienkonkurrenz und des persönlichen Wettbewerbs illustrieren, in welcher spannungsreicher Realität der parlamentarischen Parteiendemokratie sich Bundestagsabgeordnete bewegen und bewähren müssen.

Diese wird weiter erhellt durch den Beitrag von *Martin F. Delius*, *Michael Koß* und *Christian Stecker*. Sie haben das Verhalten der SPD-Abgeordneten in namentlichen Abstimmungen während der Großen Koalition in der 16. Wahlperiode untersucht. Danach sank die Neigung zum Dissens mit zunehmender Bundestagerfahrung und dem Erlangen von Ämtern in Fraktion und Regierung deutlich. Hingegen gab es – konträr zu gängigen Annahmen – keine nennenswerten Unterschiede zwischen Direkt- und Listenmandataren. Dieses beliebte Interpretationsmuster (nicht nur anglo-amerikanischer Forscher) weisen auch *Moritz Küpper* und *Georg Wenzelburger* in ihrer quantitativen Analyse aller Seiteneinsteiger in den Bundestag seit 1949 zurück. Welche Merkmale sie von ihren „normalen“ Kollegen unterscheiden und welche Parteien ein besonders günstiges Umfeld für den Quereinstieg bieten, vervollständigt systematisch die Kenntnisse über einen Abgeordnetentypus, „an den sich viele – falsche – Hoffnungen knüpfen“.

Wie gehofft, hat das letzte Heft der ZParl Diskussionen angestoßen. Vehement widerspricht *Wolfgang Zeh* mit systemtypologischen, funktionalen und verfassungspolitischen Argumenten dem Plädoyer *Frank Deckers*, die Ministerpräsidenten in den Bundesländern direkt wählen zu lassen. Thematisch ergänzt wird er durch *Richard Leys* parlamentsrechtliche Abhandlung über die Bestimmung der Stellvertreter der Ministerpräsidenten. Und *Patrick Horst* legt dar, warum er seine Beurteilung des neuen Hamburger Wahlrechts – entgegen den Befunden von *Michael Jankowski* u.a. – aufrecht erhält.

Das demokratiepolitisch sensible Wahlrecht dient *Gerd Strohmeier* dazu, die Verlässlichkeit des Bundesverfassungsgerichts auf den Prüfstand zu stellen. An der dazu ergangenen Judikatur zeigt er etliche Kehrtwendungen, Ungenauigkeiten, Widersprüche und Übergriffe in das Terrain des Gesetzgebers auf, der sich nicht mehr „auf Karlsruhe verlassen“ kann. Diese Kritik setzt *Ulrich Karpen* fort. Am Beispiel des Europäischen Stabilitäts-Mechanismus und des Fiskalpaktes erörtert er, wie weit das Gericht inzwischen geht, um „Zugriff auch auf hochpolitische Materien zu nehmen“ und dabei den Demokratie- und Staatsbegriff „in einzigartiger Weise“ auslegt. Man darf gespannt sein, ob das anstehende Endurteil über das Rettungspaket die Kritiker des Gerichts erneut bestätigt.

Den zweiten Strang der Diskussion über die „Krise der Repräsentation“ nimmt *Rainer-Olaf Schultze* auf. In den hochgelobten neuen Formen des Regierens durch „zivilgesellschaftliche Akteure“ und „Governance-Netzwerke“ sieht er Anspruch und Wirklichkeit weit auseinander klaffen. Er diskutiert, wie man der „Governance-Falle“ entkommen kann, die sich zwischen der Symbolebene neo-demokratischer Politik und der Realität der politischen Ergebnisse auftut.

Dass sich Konflikte einstellen können zwischen Repräsentanten und Repräsentierten, hat schon *Edmund Burke* 1774 in seiner berühmten Rede an die Wähler von Bristol zum Thema gemacht. Wie beide Seiten mit diesen Konflikten umgehen, wie sie ausgetragen und ausgehalten werden, entscheidet über die Handlungs- und Zukunftsfähigkeit demokratischer Gesellschaft. Wer wissen will, wie weit die Politikwissenschaft gediehen ist, das Rätsel der Repräsentation zu entschlüsseln, dem sei der Beitrag von *Alexander Kühne* empfohlen, in dem er Ergebnisse, Theorien und Methoden der Repräsentationsforschung Revue passieren lässt.

Und zu guter Letzt sei mitgeteilt, dass die Redaktion der ZParl künftig Verstärkung durch einen jungen, ausgewiesenen Parlamentarismusforscher erhält: Die Redaktion freut sich auf die Zusammenarbeit mit *Sven T. Siefken*.

Suzanne S. Schüttemeyer