

2 Politische Repräsentation

If party voting is purely symbolic - if parties really do not transform electoral preferences into policy - why should we have a representative democracy at all, rather than a more efficient non-party-based system?
(Budge und Hofferbert 1990: 112)

Oder anders gefragt, ermöglichen Wahlen den Wählerinnen und Wählern die Selektion der geeigneten Repräsentantinnen und Repräsentanten? Bevor diese Frage thematisiert werden kann, erscheint es zunächst notwendig, den Begriff der Repräsentation zu definieren. Ausgehend von der Entstehung repräsentativer Systeme in Europa und Amerika wird im Folgenden die Entwicklung verschiedener Repräsentationstheorien dargestellt. Hanna F. Pitkins *Concept of Representation* (1967), eine der meistzitierten einschlägigen Arbeiten, wird dabei bedeutender Raum zugestanden. Obwohl ihre Überlegungen zur politischen Repräsentantin beziehungsweise zum politischen Repräsentanten bereits über vier Jahrzehnte zurück liegen, bilden sie auch heute noch den Ausgangspunkt vieler wissenschaftlicher Auseinandersetzungen. Aufbauend auf ihrem Repräsentationsverständnis werden die aktuell diskutierten Typen von Repräsentantinnen und Repräsentanten präsentiert. Das Kapitel schließt mit der Vorstellung der Mandatstheorie, die die theoretische Basis der vorliegenden Studie bildet. Im Mittelpunkt stehen ihre zentralen Annahmen, ihre Anwendbarkeit auf moderne repräsentative Demokratien sowie die Relevanz von Studien zu ihrer Überprüfung.

2.1 Entstehung repräsentativer Systeme

Repräsentative Systeme entstanden im ausgehenden 17. und beginnenden 18. Jahrhundert zunächst im angelsächsischen und mit zeitlicher Verzögerung im kontinentaleuropäischen Raum. Die Revolutionen in England, den Vereinigten Staaten

von Amerika und Frankreich führten zum Umbruch der politischen Ordnung. Beeinflusst von den Ideen der großen Philosophen wie Hobbes, Locke, Montesquieu und Rousseau, etablierten die Staatsarchitekten der drei Länder im Gegensatz zum direkten System im antiken Griechenland *repräsentative* Regierungen. Diese sollten - ebenfalls konträr zum griechischen Losentscheid - per Wahl bestimmt werden. Während der Losentscheid als demokratischer Selektionsmechanismus galt, wurden Wahlen zur damaligen Zeit jedoch als aristokratisch und elitär angesehen (Manin 1997; Urbinati 2006). Warum also folgte keiner der Staatsarchitekten den sonst so oft als beispielgebend angesehenen Griechen?

Die Gründe für die Abkehr vom Selektionsmechanismus im antiken Griechenland liegen im Ursprung der Revolutionen. Allen gesellschaftspolitischen Umbrüchen gemein war die Forderung, dass kein Volk sich je wieder einer Autorität unterwerfen sollte, der es nicht im Vorfeld zugestimmt hatte. In diesem Punkt war der Losentscheid Wahlen unterlegen. Zwar garantierte ein Losentscheid jedem Bürger die gleiche Wahrscheinlichkeit auf ein Amt, die Zustimmung zu den per Zufall Selektierten war jedoch nicht gegeben. Die passive Teilnahme der Bürger an einem Losentscheid legitimierte lediglich das System selbst, nicht aber das Ergebnis. Die aktive Teilnahme an einer Wahl hingegen, führte zur Anerkennung des Systems ebenso wie zur mehrheitlichen Zustimmung der ausgewählten Repräsentanten. Ziel war es also nicht Gleichberechtigung aller in Bezug auf die Chance ein politisches Amt zu bekleiden herzustellen, sondern vielmehr die vorherige, gleichberechtigte Auswahl zu den Volksvertretern zu garantieren (Manin 1997: 83-5).

Außerdem zeugen Schriften und Verhandlungsprotokolle der Architekten repräsentativer Regierungssysteme davon, dass Repräsentanten auserkoren werden sollten, die der breiten Masse überlegen sind. James Madison, einer der Gründungsväter der Vereinigten Staaten von Amerika, meinte

„... under such a regulation it may well happen that the public voice, pronounced by the representatives of the people, will be more consonant to the public good than if pronounced by the people themselves, convened for the purpose.“ (Madison, Federalist 10, in Goldman 2008: 53)

Und auch Emanuel Joseph Siéyès, eine Schlüsselfigur in der Entstehung der repräsentativen Demokratie in Frankreich, vertrat die Auffassung, dass die komplexen politischen Herausforderungen eine Arbeitsteilung in der Gesellschaft und damit

professionelle Politiker notwendig machten. Der Losentscheid erschien für diese Zielerreichung ungeeignet (Manin 1997: 3).¹

Die Ergebnisse in England, den Vereinigten Staaten von Amerika und Frankreich waren Wahlrechtssysteme, die - wenn auch in unterschiedlicher Abstufung - weit von einem allgemeinen, freien und gleichen Wahlrecht entfernt waren. Um möglichst durch Reichtum und Macht der breiten Masse erhabene Repräsentanten an die Spitze des Staats zu stellen, rangen die Staatsarchitekten nicht nur darum wer wahlberechtigt sein sollte, sondern auch darum wer sich überhaupt als Kandidat aufstellen durfte. Im ausgehenden 18. Jahrhundert basierten die Wahlrechtssysteme in England daher auf Finanzkraft und sozialem Rang und in Frankreich auf einem komplexen, zweistufigen Mechanismus. In Amerika hingegen, stand eine Verknüpfung von Eigentum und aktivem sowie passivem Wahlrecht beim verfassungsgebenden Philadelphia Konvent zwar zur Diskussion, die Anwesenden konnten sich jedoch aufgrund der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Bundesstaaten nicht auf eine einheitliche Regelung einigen und so galten für das passive Wahlrecht lediglich Alters- sowie Staatsbürgerschaftsbeschränkungen. Manin kommentierte die Entscheidung über das amerikanische Wahlrecht deshalb wie folgt:

„... one is tempted to say that the exceptionally egalitarian character of representation in the United States owes more to geography than to philosophy.“ (Manin 1997: 107)

Die im Rahmen des Philadelphia Konvents geführte Debatte kann als Ursprung einer anhaltenden Diskussion über das Verhältnis zwischen Wählerschaft und Politik angesehen werden. Die sogenannten Federalists, unter ihnen James Madison, Alexander Hamilton und John Jay, verteidigten das ausgehandelte Ergebnis der Verfassung (Goldman 2008) und bekräftigten ihre Meinung, dass den Bürgern eine einzige aktive Rolle im System zugeschrieben werden sollte: Die regelmäßige Auswahl ihrer Repräsentanten. Während einer Wahlperiode sollten die politischen Entscheidungen dann aber in die Hände dieser als geeignet eingestuften Vertreter übergeben werden. Diese Sichtweise politischer Repräsentation kann dem Konzept der Vertrauten (engl. *trustees*) zugeordnet werden. Einmal gewählt entscheiden Volksvertreter nicht nur selbstständig, sondern das System der (Wieder-) Wahl garantiert gleichzeitig auch ein Handeln im Sinne der Wähler (Manin 1997). Verfassungsgegner - Anti-Federalists - bestritten diesen Automa-

1 Bis heute werden in keinem repräsentativen System die Volksvertreterinnen und Volksvertreter per Losentscheid selektioniert (Manin 1997: 8).

tismus und fürchteten, dass sich die Repräsentanten zu weit von den Bürgern entfernen könnten. Das Verständnis von gebundenen Vertretern wird dem Konzept der Delegierten (engl. *delegates*) zugeordnet.² Die Argumente der Verfassungsgegner konnten sich jedoch nicht gegenüber den Befürwortern durchsetzen. Der erste Kongress diskutierte zwar die Auslegung des ersten *Amendments* der *Bill of Rights* (Rede- und Religionsfreiheit) in Bezug auf die Errichtung bindender Vorgaben, die Ideen wurden allerdings wieder verworfen (Rehfeld 2009: 217). Tatsächlich entstand in keinem repräsentativen System die Möglichkeit rechtlich bindende Vorgaben für Politiker zu formulieren (Manin 1997: 163). In England trat eine Gruppe von Parlamentariern erfolglos für die Etablierung von verpflichtenden Wahlversprechen ein. Der Philosoph und später liberale Parlamentarier John Stuart Mill nahm in einem Essay zu diesem Vorstoß Stellung:

„Now, if I vote for a person because I think him the wisest man I know, am I afterwards to set myself up as his instructor, as if I were wiser than me? The wisest men are, we suppose, wiser than any one else. If you knew anybody wiser, why did not choose him? If there is nobody wiser, why set the smaller wisdom to instruct the greater?“
(Mill 1986: 164)

In Frankreich wurde ein System der jederzeitigen Absetzbarkeit von Politikern angedacht, aber nie in Kraft gesetzt (Manin 1997: 164). Es entwickelten sich jedoch Wahlprogramme der werbenden Parteien, wenn diese auch nie den Status von verbindlichen Arbeitsprogrammen erhielten. Mit der Zeit verschwanden die Voraussetzungen bezüglich Finanzkraft und sozialem Stand aus dem Wahlrecht repräsentativer Systeme. Parallel dazu verlor auch die theoretische Diskussion um deren demokratischen Charakter an Bedeutung. Vielmehr wurden repräsentative Systeme häufig mit demokratischen Systemen gleichgesetzt.³ Die wissenschaftliche Diskussion darüber was politische Repräsentation im Kern ausmache und damit ihre Platzierung auf der Spannungsachse zwischen Vertrauten und Delegierten trat in den Vordergrund.

2 Die Anti-Federalists traten für gebundene Repräsentanten vor allem im Sinne deskriptiver Repräsentation ein. Sie wollten die Politiker durch Ähnlichkeit zu ihren Wählern an diese binden. Die Verfassungsgegner waren der Überzeugung, dass, wenn das Wahlsystem kein Abbild der Bürger hervorbringt, auch keine Entscheidungen im Sinne derer hergeleitet werden könnten. Ziel deskriptiver Repräsentation ist es, dass sich die äußerlichen oder sozialen Merkmale der Bevölkerung in der Zusammensetzung der Abgeordneten widerspiegeln (Mansbridge 2003; Williams 2000).

3 Für eine kritische Diskussion siehe zum Beispiel Pitkin (2004) und Saward (2010).

2.2 Verhalten politischer RepräsentantInnen

Soll das Handeln politischer Repräsentantinnen und Repräsentanten durch einen verpflichtenden Wählerauftrag begrenzt werden oder garantiert nur eine vollkommene Entscheidungsfreiheit bestmögliche Repräsentation? Verfechterinnen und Verfechter beider Seiten argumentierten in der Vergangenheit für unterschiedliche Ausprägungen der Konzepte der Vertrauten und Delegierten, sodass die Streitfrage immer wieder von neuem entfacht wurde. Es entstand jedoch keine gemeinsame Diskussion, sondern vielmehr parallel ablaufende Monologe (Pitkin 1967).

Eine der meistzitierten Arbeiten im Bereich der Theorien politischer Repräsentation stammt von Hanna F. Pitkin (1967). In ihrem Werk *The Concept of Representation* stellt sie die oben aufgeführte Frage und versucht die Kontroverse in Gedankenexperimenten zu lösen, die, in Anlehnung an ihre Arbeit, der folgenden Logik entsprechen.⁴

Zwei Akteure, A und B, sind zu einer geschäftlichen Besprechung verabredet. Am Tag des Termins sind die beiden Akteure jedoch überraschend verhindert und schicken deshalb jeweils eine andere Person an ihrer Stelle in die Verhandlungen. A übergibt die Agenden an C und B entsendet D in seinem Namen. Die jeweilige Gegenseite wird über diese Situation informiert. Sowohl C und D erhalten einen konkreten Arbeitsauftrag, von dem sie in keiner Weise abweichen dürfen. In der Besprechung gibt es nun keinen Zweifel darüber, wer wen vertritt. C vertritt A und D vertritt B. An dieser Stelle fragt Pitkin: Handelt es sich hierbei um Repräsentation?

Sie beantwortet die Frage indem sie derartige Gedankenexperimente weiter laufen lässt und die Konsequenzen dieser Ausgangslage betrachtet. C und D sitzen sich in der Besprechung gegenüber und vertreten A und B indem sie die ihnen überreichten Arbeitsaufträge genauestens vorlesen. Sobald es dabei zu einem Konflikt kommt, beispielsweise weil sich die Forderungen von A und B gegenseitig ausschließen, kommt die Besprechung jedoch unweigerlich zum Stillstand. Da weder C noch D befugt sind, von ihrem Auftrag abzuweichen, sind Kompromisse unmöglich geworden und die Besprechung kann nur mehr ergebnislos abgebrochen werden. Wenn jegliche Verhandlung sinnlos ist, hätten die Arbeitsaufträge jedoch genauso gut schriftlich per Post verschickt werden können.

Pitkin (1967: 152-4) argumentiert nun, dass wohl kaum jemand einen *Brief* als Repräsentanten ansehen würde und folgert daraus, dass eine Repräsentantin oder ein Repräsentant mehr als bloßer Bote sein muss. Sie definiert *selbstständiges Handeln* als die erste Voraussetzung für Repräsentation.

4 Die Gedankenexperimente wurden adaptiert gemäß den Ausführungen Pitkins (1967: 152-4)

Betrachten wir erneut die Situation von A und B. Die beiden Akteure können nicht an ihrer Besprechung teilnehmen und entsenden deshalb jeweils ihre beiden Vertretungen C und D mit einem Handlungsauftrag. Alle Akteure werden über diesen Umstand informiert. In der Besprechung, missachten jedoch C und D die Wünsche von A und B und einigen sich auf ein Verhandlungsergebnis, das ihren eigenen Vorstellungen entspricht. Erneut stellt Pitkin die Frage nach der Einschätzung einer derartigen Situation als Repräsentation und beantwortet sie durch die Betrachtung der Konsequenzen des Verhandlungsergebnisses. Sowohl C als auch D treffen sich nach der Besprechung jeweils mit A und B und unterrichten diese über den Ausgang der Verhandlungen. A und B sind erwartungsgemäß mit der gefundenen Lösung unzufrieden und würden das Verhalten von C und D nicht als gute Repräsentation einstufen.

Pitkin (1967: 152-4) leitet daraus ein im Regelfall *mit den Interessen der Repräsentierten konfliktfreies Agieren* als zweite Voraussetzung ab.

Die skizzierten Gedankenexperimente sollen zeigen, dass es nicht darum geht die Diskussion zwischen gebundenen und freien Repräsentantinnen und Repräsentanten durch neue Argumente aufzuheizen um letztlich doch noch den lange gesuchten Sieger der Kontroverse zu küren. Pitkin (1967) argumentiert vielmehr, dass beide Konzepte unterschiedliche essentielle Elemente für ein normatives Verständnis politischer Repräsentation liefern können. Aus dem ersten Beispiel folgt die Notwendigkeit nach selbstständigem aktivem Handeln von Repräsentantinnen und Repräsentanten - eine Grundannahme im Modell der Vertrauten. Aus dem zweiten Beispiel lässt sich die Voraussetzung des Handelns im Interesse der Repräsentierten ableiten, wodurch dem Konzept der Delegierten Rechnung getragen wird.

Sie schließt daraus

„... that political representation is, in fact, representation, particularly in the sense of „acting for“, and this must be understood at the public level. The representative system must look after the public interest and be responsive to public opinion, except insofar as non-responsiveness can be justified in terms of the public interest. At both ends, the process is public and institutional.“ (Pitkin 1967: 224)

Pitkin löst die dichotome Darstellungsform auf, indem sie aus beiden Konzepten Merkmale für ein Repräsentationsverständnis herauskristallisiert. Dadurch wird der Begriff der politischen Repräsentation definiert und es kann ein Rahmen in dem sich das Konzept bewegt, abgesteckt werden. Ihre Arbeit bietet deshalb auch

heute noch den Ausgangspunkt vieler theoretischer Überlegungen zu diesem Bereich (vgl. z.B. Phillips 1995; Rehfeld 2008; Urbinati 2006; Young 2010).

2.3 Typen politischer Repräsentation

Im ausgehenden 20. Jahrhundert entstand eine große Anzahl empirischer Studien über politische Repräsentation. Den Schwerpunkt bildeten Arbeiten aus dem amerikanischen Raum, die sich mit den Einflusskanälen zwischen Kongress und Wählerschaft auseinandersetzten (Bartels 1991; MacKuen 1983; Page und Shapiro 1983; Stimson et al. 1995). Die theoretische Neuerungen konnten zunächst nicht mit dem empirischen Vorstoß mithalten (Mansbridge 2003), da sich Pitkins Überlegungen in dreierlei Hinsicht als ein zu enges Korsett für die gegenwärtige Forschung erwiesen:

Erstens schränkte Pitkin ihren Fokus auf die politische Repräsentantin beziehungsweise den politischen Repräsentanten ein und vernachlässigte so deren notwendige Legitimationsquelle, die Wählerschaft, in ihrer Analyse. Daraus resultierte zweitens, dass ihre Definition zwar den statischen Charakter einer Repräsentantin oder eines Repräsentanten erfassen konnte, die Dynamik der daraus resultierenden, andauernden Beziehung zwischen dieser/m und der Wählerschaft aber in einer Art *Black Box* versperrt blieb (Saward 2010). Und drittens rückten immer häufiger nicht-demokratische Systeme auf nationaler aber auch internationaler Ebene in den Mittelpunkt des Forschungsinteresses. Die Theorien sollten auch Diktaturen, Nicht-Regierungsorganisationen und globale Akteure, wie die Vereinten Nationen oder die Welthandelsorganisation erfassen können (Rehfeld 2006; 2009; Saward 2010).

Anfang des 21. Jahrhunderts entwickelte sich eine wissenschaftliche Diskussion über moderne Repräsentation, die versuchte dieser Pluralität gerecht zu werden (Mansbridge 2003; Rehfeld 2006; 2009; Saward 2010; Urbinati 2006; Young 2010).⁵ Ihr Ziel ist es, eine umfassende Typologie der Arten von Repräsentation - auch abseits *politischer* Repräsentation - zu erstellen.

Jane Mansbridge (2003) schlug dazu in ihrem Artikel *Rethinking Representation* eine Aufteilung in vier Idealtypen vor, die sich anhand der jeweils zu-

5 Für das theoretische Fundament der vorliegenden Studie sind besonders die beiden erstgenannten Schwächen - sowie deren Erweiterungen - von Bedeutung. Diese bilden daher auch den Fokus der folgenden Darstellung einiger zentraler Arbeiten. Für eine Erweiterung der Theorie auf nicht-demokratische Repräsentation (im internationalen Kontext) siehe zum Beispiel Andrew Rehfeld (2009): *Towards a General Theory of Political Representation* oder Michael Saward (2010): *The Representative Claim*.

grunde liegenden Machtbeziehung zwischen Wählerschaft einerseits und Repräsentantinnen und Repräsentanten andererseits unterscheiden (siehe Tab. 2.1). Ihr

Typ	Beschreibung	Machtbeziehung
Promissory Representation	Repräsentation durch Einhalten von Wahlversprechen	$V_{T1} \Rightarrow R_{T2}$
Anticipatory Representation	Repräsentation der/s zukünftigen Wählerin/s	$R_{T2} \Leftarrow V_{T3}$
Gyroscopic Representation	Intrinsisch motivierte Repräsentation	$V_{T1} \Rightarrow \text{SYSTEM}_{T2}$
Surrogate Representation	Repräsentation durch gemeinsame Interessen, subjektiv bedeutsame Perspektiven	$V_{T1} \Rightarrow 0$

Anmerkung: Direkte Übersetzung aus dem Englischen.

Quelle: Mansbridge (2003: 525).

Tabelle 2.1: Repräsentationstypen nach Mansbridge

erster Repräsentationstyp, jener der *promissory representation*, geht von einer klassischen Sichtweise der Repräsentation aus. Gemäß einer Prinzipal-Agent-Beziehung geben Wählerinnen und Wähler jenem Akteur ihre Stimme, der sie in der kommenden Legislaturperiode vertreten soll. Ihre Wahlentscheidung basiert dabei auf einem aktuellen Wahlprogramm und den darin für die Zukunft versprochenen *Policy*-Vorhaben. Die Machtbeziehung verläuft dementsprechend vorwärts gerichtet: Die Wählerinnen und Wähler bestimmen zum Zeitpunkt der Wahl (V_{T1}) über das zukünftige Verhalten ihrer Repräsentantinnen und Repräsentanten (R_{T2}).

Genau anders herum verhält es sich hingegen bei Mansbridges zweitem Repräsentationstyp. Im Fall der *anticipatory representation* vertreten politische Akteure (R_{T2}) nicht die Wählerschaft der vergangenen Wahl, sondern jene der zukünftigen Wahl (V_{T3}). Sie richten demnach ihr Verhalten so aus, dass sie für ihre Handlungen bei der nächsten Wahl belohnt werden. Bleiben die Wählerpräferenzen stabil, so lassen sich keine Unterschiede zwischen einer *promissory* und einer *anticipatory representation* feststellen. Das normativ erstrebenswerte Verhalten einer politischen Repräsentantin beziehungsweise eines politischen Repräsentanten ändert sich jedoch, wenn sich die Wählerpräferenzen während einer Legisla-

turperiode verändern. Das Modell der *anticipatory representation* trägt somit ein Stück weit dem dynamischen Charakter von Repräsentation Rechnung.

Der dritte Repräsentationstyp beschreibt eine *gyroscopic representation*. Hier entfällt die Vorstellung von Repräsentantinnen und Repräsentanten, die dem Wahlvolk Rechenschaft schulden. Die Wählerinnen und Wähler entscheiden sich für einen speziellen Kandidatentypus, der, ohne mögliche Sanktionen, für eine normativ erstrebenswerte Repräsentation sorgt. Die Repräsentierten (V_{T1}) haben demnach keine direkte Machtbeziehung zu den Politikerinnen und Politikern, sondern nur auf das System ($SYSTEM_{T2}$).

Die *surrogate representation* dehnt das theoretische Korsett noch einen Schritt weiter aus. Repräsentation erfolgt ohne jegliche Art von Legitimation durch die Repräsentierten. Mansbridge (2003: 523) gibt hier das Beispiel eines homosexuellen amerikanischen Kongressabgeordneten, der, obwohl von einem bestimmten Wahlkreis geschickt, für die Rechte homosexueller Menschen im ganzen Land eintritt. Die Vertretenen stehen somit in keiner Machtbeziehung (0) mit ihrem Repräsentanten.

Mansbridge (2003) ermöglicht mit ihrer Kategorisierung den Blick in die *Black Box* der dynamischen Repräsentationsbeziehung zwischen den Wählerinnen und Wählern einerseits und den Gewählten andererseits. Sie fokussiert dabei allerdings ebenso auf die Repräsentantinnen und Repräsentanten.

Saward (2010: 26) greift die Interpretation von Repräsentation als dynamischen Prozess in seiner Analyse auf und schwenkt den Fokus gleichzeitig auf die Wählerinnen und Wähler. Um zur Entwicklung weg von *representation-as-fact* hin zu *representation-as-process* beizutragen, stellt er *Claims* in den Mittelpunkt der Beziehung zwischen Repräsentantinnen und Repräsentanten auf der einen und Repräsentierten auf der anderen Seite. Einen *Claim* definiert er als den Anspruch einer Person die Interessen, Bedürfnisse oder Präferenzen eines Dritten zu repräsentieren. Das Einbringen und Beurteilen von *Claims* bestimmt den Repräsentationsprozess in demokratischen (aber auch nicht-demokratischen) Systemen. Erstere können nach Saward folgendermaßen erkannt werden:

„... provisionally acceptable claims to democratic legitimacy across society are those for which there is evidence of sufficient acceptance of claims by appropriate constituencies under reasonable conditions of judgment.“ (Saward 2010: 145)

Für die Bewertung repräsentativer Systeme braucht es demnach (1) eine Zielgruppe, die eingebrachte *Claims* (2) durch einen Akt der Anerkennung oder Ableh-

nung beurteilt. Diese Bewertung besitzt (3) einen endlichen Charakter und bedarf (4) gewisser notwendiger Voraussetzungen. Saward definiert (1) die Zielgruppe als die Summe der von einer Repräsentantin beziehungsweise von einem Repräsentanten beabsichtigten und der sich tatsächlich angesprochen gefühlten Menge. Diesen Menschen obliegt es im Folgenden die Bewertung der demokratischen Legitimation von *Claims* vorzunehmen. Als (2) Akt der Anerkennung oder Ablehnung können in repräsentativen Systemen Wahlen angesehen werden.⁶ Den Bürgerinnen und Bürgern wird so die Möglichkeit gegeben über das Vorgehen ihrer Repräsentantinnen und Repräsentanten abzustimmen. Durch die Regelmäßigkeit demokratischer Wahlen ist (3) der endliche Charakter gesichert. Bürgerinnen und Bürger erhalten nach einem vorgegebenen Intervall erneut die Möglichkeit das Verhalten ihrer Repräsentantinnen und Repräsentanten zu bewerten und neuerlich über Anerkennung im Sinne von Wiederwahl oder Ablehnung im Sinne von Abwahl zu entscheiden. Saward schreibt den Bürgerinnen und Bürgern eine aktive Rolle zu. Diesen obliegt es die Bewertung demokratischer Legitimation eines Systems vorzunehmen. Zentral dabei sind (4) die notwendigen Voraussetzungen unter denen sie diese Entscheidung treffen. Als notwendige Voraussetzungen können gewählte Volksvertreterinnen und -vertreter, freie und faire Wahlen, ein allgemeines Wahlrecht, ein passives Wahlrecht, freie Meinungsäußerung, alternative Informationsquellen sowie Souveränität angesehen werden (Dahl 1989: 221; Saward 2010: 155). Die Rolle der Forschung ist demnach nicht demokratische Legitimation selbst zu bewerten, sondern:

„... elaborating the character of the representative claim, paying detailed attention to the conditions under which claims are made, received, and assessed;“ (Saward 2010: 147)

Auch Nadia Urbinati (2006: 226) konstatierte, dass Repräsentationstheorien, die sich mit der Frage nach guter Repräsentation beschäftigen, die „circumstances of political judgment“ in den Vordergrund heben sollten. Ein Aufruf, der bis zum heutigen Zeitpunkt vernachlässigt wurde (Saward 2010: 30). Die vorliegende Studie möchte hier anschließen und führt eine empirische Analyse über das Verhalten von politischen Repräsentantinnen und Repräsentanten im Amt durch. Die Mandatstheorie, die im folgenden Abschnitt präsentiert wird, bietet die geeignete

6 Es sei an dieser Stelle nur kurz auf die oben angesprochene Diskussion von Repräsentation in nicht-demokratischem, internationalen Kontext verwiesen. Saward widmet sich in seiner Arbeit explizit auch dem Ausdehnen des Repräsentationsgedanken in diesem Zusammenhang. Hier wäre ein Festmachen eines solchen Aktes wesentlich komplexer und vielfältiger.

theoretische Basis für die Untersuchung. Sie geht von einer im Sinne Mansbridges (2003) vorwärts gerichteten Machtbeziehung aus, berücksichtigt aber auch einen notwendigen rückwärts gerichteten Blick im Wahlkampf (d.h. ein dynamisches Element) und bezieht das politische Angebot zum Zeitpunkt einer Wahl mit ein, wodurch die Rahmenbedingungen, die Bürgerinnen und Bürger bei der Auswahl ihrer Vertretung vorfinden, untersucht werden können.

2.4 Die Mandatstheorie

Die Mandatstheorie, die in der Literatur in verschiedenen Spielarten diskutiert wird, thematisiert die Auswahl und das Verhalten von Parteien in Regierungsverantwortung. Im Kern besagt die Theorie, dass Parteien im Vorfeld einer Wahl mit politischen Programmen um die Gunst der Wählerinnen und Wähler werben. Diese entscheiden sich am Wahltag schließlich für jene Partei, deren Programm am besten mit ihren eigenen Vorstellungen übereinstimmt. Mit ihrer Stimme verleihen sie einer gewählten Partei so den Auftrag - das Mandat -, sie auf Basis dieses Programms zu vertreten. Während der Amtszeit setzt die Regierung ihr Programm in staatliche Politik um und erfüllt so ihr Mandat.

Die Mandatstheorie basiert damit im Wesentlichen auf drei normativen Annahmen über die Ausgestaltung repräsentativer Demokratien, wobei jede dieser Annahmen als eine Voraussetzung dafür gilt, dass ein Mandat entstehen und eine politische Repräsentation als mandatsorientiert beschrieben werden kann (siehe Tab. 2.2).

Die erste Annahme gilt dem politischen Wettbewerb, der einer Wahl vorausgeht. Um eine Wahlentscheidung treffen zu können, muss sich das politische Angebot von zumindest zwei Parteien voneinander unterscheiden. Die Differenzierbarkeit des politischen Angebots findet sich in vielen Überlegungen zur Mandatstheorie. Pomper (1967: 321-2) geht beispielsweise davon aus, dass der Wahlkampf nur dann eine rationale Wahlentscheidung unterstützen kann, wenn er detaillierte Programme der Parteien beinhaltet.

Manin et al. (1999: 30) sehen ebenfalls einen Wahlkampf in dem Parteien ehrliche, informative Kampagnen führen als Voraussetzung für die Vergabe eines Mandats durch die Wählerinnen und Wähler an. Und auch Roberts (2010: 38) verfolgt in einer der jüngeren Abhandlungen zur Mandatstheorie eine ähnliche Argumentation: Er identifiziert eine Orientierung an politischen Inhalten als wesentliches Element und versteht darunter das Vorhandensein ausführlicher, voneinander abgegrenzter politischer Programme. Die Logik hinter dieser Voraussetzung ist klar: Nur wenn tatsächlich mindestens zwei unterschiedliche Angebote

Informativer Wahlkampf	Unterschiedliche Positionen von zumindest zwei Parteien
Informierte und Policy-orientierte WählerInnen	WählerInnen kennen die Angebote der Parteien und entscheiden auf deren Basis
Mandatstreue Parteien	Parteien setzen ihr Programm um

Anmerkung: Diese Aufzählung beschreibt die wesentlichen Elemente der verschiedenen Varianten der Mandatsstheorie und besitzt daher nicht den Anspruch auf Vollständigkeit. Abweichungen und Ergänzungen zu den zentralen Annahmen werden im Text diskutiert.

Quelle: Die Annahmen der Mandatsstheorie werden u.a. beschrieben in APSA (1950), Ranney (1954), Kirkpatrick (1971), Kavanagh (1981), McDonald und Budge (2008). Die hier vorgestellte Auswahl folgt Roberts (2010: 38).

Tabelle 2.2: Drei zentrale Annahmen der Mandatsstheorie

zur Auswahl stehen, ist eine Wahl, beziehungsweise eine Aufforderung an die Wählerinnen und Wähler eine Entscheidung zu treffen, überhaupt gerechtfertigt.

Die zweite Annahme über den demokratischen Prozess gilt den Wählerinnen und Wählern selbst. Diese müssen sich im Vorfeld einer Wahl über das politische Angebot der Parteien informieren und die ihnen vorgelegten Inhalte gegeneinander abwägen können. Würden die Wählerinnen und Wähler den Programmen der Parteien keinerlei Aufmerksamkeit schenken, oder wären sie nicht in der Lage deren Bedeutung zu verstehen, so bedürfte es freilich auch keiner inhaltlich differenzierten Programme der Parteien.

Für die Wahlentscheidung muss zudem das Ergebnis dieses Informationsprozesses ausschlaggebend sein. Das heißt, die Wählerinnen und Wähler geben ihre Stimme schließlich jener Partei, deren Inhalte am besten mit ihren eigenen Vorstellungen übereinstimmen. Erneut wäre der Wahlakt und damit die Vergabe des Mandats bedeutungslos, wenn Parteien zwar differenzierbare Inhalte präsentieren und Wählerinnen und Wähler ihre Präferenzen haben, ihre Wahlentscheidung dann aber nicht danach richten.

Die dritte Annahme besagt, dass eine Partei im Amt ihren Wählerauftrag ausübt und ihr Programm umsetzt. Um letztlich von einer mandatsorientierten Repräsentation zu sprechen, bedarf es neben einem informativen Angebot zum Zeitpunkt der Wahl sowie einer informierten und interessierten Wählerschaft auch mandatstreue Parteien.

Bei den beschriebenen Voraussetzungen einer mandatsorientierten Repräsentation handelt es sich um normative, stark vereinfachende Modellannahmen, die in der politischen Praxis nie vollständig erfüllt werden können. Es wäre naiv anzunehmen, dass Wählerinnen und Wähler sämtliche Programme bis ins Detail kennen und ihre Wahlentscheidung nur auf Basis inhaltlicher Übereinstimmungen zwischen ihren Forderungen und den Forderungen der Parteien treffen. Zudem besitzen sie nur eine einzige Stimme um ihren Präferenzen Ausdruck zu verleihen und können somit nur einem Programm als Ganzes, nicht aber einzelnen Teilen, zustimmen.

Gleichzeitig erscheint es als wenig realistisch, dass Parteien in ihren Wahlkämpfen offen all jene Inhalte diskutieren, die sie in der kommenden Legislaturperiode umsetzen möchten und, sobald sie gewählt sind, sich an die Abarbeitung der Wahlkampfthemen machen. Ein abweichendes Verhalten einer Partei im Amt von ihrem ursprünglichen Wählerauftrag kann zudem auch nicht automatisch mit einer Verletzung des Mandats gleichgesetzt werden (Stokes 1999; 2001). Einerseits kann kein politischer Akteur beim Verfassen des Programms vor einer Wahl alle möglichen Ereignisse und Entwicklungen vorhersehen und einplanen. Man denke beispielsweise an negative Auswirkungen einer möglichen Naturkatastrophe, die eine sofortige Reaktion seitens der Regierung verlangen und dadurch andere, bereits im Wahlkampf versprochene, Projekte in den Hintergrund treten lassen. Die Missachtung des eigenen Programms kann in derartigen Fällen dennoch als gelungene Repräsentation verstanden werden.

Andererseits können sich auch die Positionen der Wählerinnen und Wähler im Laufe einer Periode verändern und die Vernachlässigung eines Programmpunkts könnte so dem gegenwärtigen Wählerwillen entsprechen. Manin et al. (1999: 33) erweitern deshalb ihre Vorstellung einer mandatsorientierten Repräsentation um die Voraussetzung, dass die umgesetzten Inhalte nicht nur im Vorfeld einer Wahl klar beschrieben werden müssen, sondern auch zum Zeitpunkt der tatsächlichen Umsetzung die bestmögliche Wahl für die Bürgerinnen und Bürger bedeutet. Beide diskutieren Einwände, das Auftreten unvorhergesehener Ereignisse sowie ein Meinungsumschwung in der Bevölkerung, weisen auf ein retrospektives Element in der Mandatstheorie hin (siehe insb. Roberts 2010: 45; Ranney 1954: 12). Die Voraussetzungen, dass Parteien klare Programme für die Zukunft präsentieren und diese auch umsetzen, sind nicht ausreichend für eine mandatsorientierte Repräsentation. Regierungsparteien müssen auch darauf bedacht sein, in ihrem Wahlkampf jene Vorhaben offen zu legen, die sie umgesetzt haben. So können Wählerinnen und Wähler einerseits beurteilen, wie sich Parteien im Amt verhalten haben, und andererseits abschätzen, wie der Weg der Politikgestaltung

mit diesen Akteuren in der zukünftigen Legislaturperiode aussehen wird (ähnlich auch bei Pomper 1967: 322).

Schließlich mag es Parteien im politischen Alltag nicht immer *gelingen*, ihre Inhalte durchzusetzen. Der Misserfolg von Parteien kann auf zumindest drei Gründe zurückgeführt werden, die ebenfalls nicht in einer Missachtung des normativ erstrebenswerten Wählerauftrags, sondern in den institutionellen Rahmenbedingungen, im inhaltlichen Angebot der Parteien und den aktuell verfügbaren Ressourcen liegen.⁷

Die anfänglichen Überlegungen zur Mandatstheorie, die ursprünglich unter dem Begriff *Responsible Party Government Model* bekannt wurde, gingen von einem klassischen Zweiparteiensystem mit einem geltenden Mehrheitswahlrecht aus (Committee on Political Parties, American Political Science Association 1950; Ranney 1954; Kirkpatrick 1971; Friedrich 1963):

„There must exist at least two (and preferably only two) unified, disciplined political parties. Each has its conception of what the people want and a program of various measures designed to satisfy those wants. [...] The party which secures a majority of the offices of government in the election then takes over the entire power of the government and the entire responsibility for what the government does. It then proceeds to put its program into effect.“ (Ranney 1954: 12)

Die Wählerinnen und Wähler können zwischen den Programmen zweier Parteien entscheiden, von denen eine, mit einer absoluten Mandatsmehrheit ausgestattet, nach der Wahl die Geschicke des Lands übernimmt. Das amerikanische sowie britische Parteiensystem galten als geeignet für eine mandatsorientierte Repräsentation. Neben einem informativen Wahlkampf, einer informierten Wählerschaft und der Umsetzung des eigenen Programms wurden deshalb oftmals auch Einpartei-*enregierungen* sowie eine Mehrheit in der Legislative als Modellvoraussetzungen angesehen (Kavanagh 1981: 11).⁸ Insbesondere in politischen Systemen in

7 Die Rahmenbedingungen, in denen Parteien ihr Mandat ausüben, stehen im Blickpunkt der empirischen Studien zum Verhalten von Parteien in Regierungsverantwortung. Die Autorinnen und Autoren der *Comparative Party Pledge Group* (2010, 2012, 2014) haben die hier angeführte Dreiteilung der Einflussfaktoren in die Kategorien institutionelle Rahmenbedingungen, Eigenschaften des inhaltlichen Angebots (d.h. der Wahlversprechen) sowie verfügbare Ressourcen vorgeschlagen. Diese Dreiteilung wird auch in der vorliegenden Studie übernommen.

8 McDonald und Budge (2008) schlagen eine Erweiterung der Mandatstheorie zur Median Mandatstheorie vor. Diese geht davon aus, dass das Mandat nicht einer Regierung, sondern einer Medianpartei übergeben wird, die in der folgenden Legislaturperiode den Kurs der Politikgestaltung dominieren soll. Der Umstand, dass eine Partei mit einer absoluten Mehrheit ausgestattet wird, ist

denen nach einem Verhältniswahlrecht gewählt wird, sind Koalitionsregierungen und damit die Zusammenarbeit mehrerer Parteien für eine stabile Regierung, der dominante Regierungstypus. Die Missachtung des eigenen Wählerauftrags durch Parteien in Koalitionsregierungen mag daher in vielen Fällen darin begründet sein, dass die eigene Position gegenüber dem Koalitionspartner nicht durchgesetzt werden konnte, obwohl sämtliche Versuche in die versprochene Richtung zu handeln unternommen wurden. Auch in diesem Fall kann eine Abweichung vom eigenen Programm nicht automatisch als ignoranten Verhalten einer Partei angesehen werden.

Neben den institutionellen Rahmenbedingungen, die eine mandatsorientierte Repräsentation begünstigen oder erschweren können, mag auch das inhaltliche Angebot von Parteien selbst deren Fähigkeit dieses während der Legislaturperiode umzusetzen, beeinflussen. Dabei stellt sich die Frage wie ein informatives Angebot der Parteien konkret auszusehen hat. Die normativen Annahmen der Mandatstheorie geben keinerlei Auskunft darüber, ob Parteien ausschließlich jene Inhalte präsentieren sollen, die sie ohne Zweifel während der kommenden Legislaturperiode umsetzen können oder auch Themen ansprechen müssen, die möglicherweise mit Schwierigkeiten behaftet sind oder zumindest als ambitioniert eingestuft werden müssen. Eine offene Diskussion beiderlei Arten von Themen erscheint unter einem normativen Blickwinkel repräsentativer, demokratischer Systeme als erstrebenswert. Spricht eine Partei letztere an und folgt sie schließlich in einem geringeren Ausmaß ihrem Programm, so mag dies jedoch nicht einer Verletzung des Mandats gleichkommen.

Neben dem politischen System und dem inhaltlichen Angebot der Parteien mögen zuletzt auch externe Ressourcen, die den Parteien zur Verfügung stehen um ihre Arbeit auszuführen, eine wesentliche Rolle spielen. Die Dauer einer Legislaturperiode, das heißt die im Einzelfall tatsächlich beobachtete Amtszeit, sowie die externe wirtschaftliche Lage können das Verhalten von Parteien, die nach der normativen Verwirklichung ihres Programms streben, beeinflussen.

Die bisherige Diskussion der Mandatstheorie resultiert in den folgenden zwei Schlüssen: Erstens können die normativen Annahmen für eine mandatsorientierte Repräsentation in der politischen Praxis niemals erreicht werden. Zweitens ist eine Missachtung derselbigen nicht gleichbedeutend mit einer Dysfunktion repräsentativer, demokratischer Systeme.

somit nur mehr ein Spezialfall des Modells. Louwerse (2011) spricht sich dafür aus, das Verhalten aller politischen Parteien nach der Wahl zu betrachten, da diese von *ihren* Wählerinnen und Wählern mit einem Mandat ausgestattet wurden - unabhängig davon ob sie in die Regierung eintreten oder nicht.

Genau in diesen Schlussfolgerungen liegt der Wert der Mandatstheorie für empirische Arbeiten über das Verhalten von Parteien im Amt. Die Idealvorstellung einer mandatsorientierten Repräsentation in modernen Demokratien kann als Gerüst dafür verwendet werden, um die Arbeit von Regierungsparteien zu beschreiben und um jene Faktoren zu isolieren, die zur Umsetzung eines Mandats führen. Tatsächlich finden sich in der politikwissenschaftlichen Literatur viele Studien zum Thema, die die Mandatstheorie, unabhängig davon wie das Mandat selbst definiert ist, als theoretische Basis für ihre Analysen heranziehen (z.B. Budge und Hofferbert 1990; Hofferbert und Budge 1992; Hofferbert und Klingemann 1990; Hofferbert et al. 1992; Naurin 2011; Royed 1996; Thomson 2001). Die zentralen forschungsleitenden Fragestellungen sind, ob Parteien tatsächlich danach streben ihr Programm zu verwirklichen und unter welchen Umständen es ihnen gelingt.

Empirische Studien über die Anwendbarkeit der Mandatstheorie in modernen repräsentativen Demokratien sind deshalb in vielerlei Hinsicht bedeutsam: Für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sind die Ergebnisse relevant, weil sie Einblicke in das Verhalten der Wählerinnen und Wähler sowie der politischen Parteien liefern und so das Verständnis über die beiden zentralen Akteure im politischen Prozess schärfen. Außerdem ermöglichen sie eine umfangreiche Beschreibung demokratischer Systeme und ihrer Instrumente: So geben sie beispielsweise Aufschluss über die Auswirkungen, die mit der Etablierung eines parlamentarischen im Gegensatz zu einem präsidentiellen System verbunden sind. Oder, sie erlauben es die Effekte eines Mehrheits- im Vergleich zu einem Verhältniswahlrecht zu betrachten. Gerade die Ausgestaltung des Wahlrechts beeinflusst, neben der Parteienlandschaft, die Mehrheitsverhältnisse nach einer Wahl und damit die Anzahl der für eine stabile Regierung notwendigen Parteien. Systeme, in denen wie beispielsweise in Großbritannien nach einem Mehrheitswahlrecht gewählt wird, begünstigen die Bildung von Einparteienregierungen. Die Transformation von Wählerstimmen in Mandate kann allerdings dazu führen, dass die spätere Regierungspartei ihr Programm basierend auf einer Minderheit an Wählerinnen und Wählern im Alleingang verwirklichen kann. Gleichzeitig mögen ein Verhältniswahlrecht und die im Regelfall gebildeten Koalitionsregierungen die Wahlentscheidung ebenso wie die Bewertung der Regierungsarbeit erschweren. Am Tag der Wahl können Wählerinnen und Wähler ihre Stimme nur einer Partei geben. Auf die Auswahl der Koalitionspartner haben sie ebenso wenig Einfluss wie auf das schließlich gemeinsam ausgearbeitete Regierungsprogramm. Nach Ablauf einer Amtszeit ist es im Fall einer Koalitionsregierung zudem schwierig zu beurteilen, welcher Akteur für welche politische Bilanz zur Verantwortung gezogen werden kann.

Empirische Studien über die Anwendbarkeit der Mandatstheorie zeigen also die Konsequenzen auf, die mit den Entscheidungen über die Ausgestaltung eines politischen Systems verbunden sind. Sie helfen dabei, eine *bewusste* Auswahl an demokratischen Instrumenten zu treffen und, wie Manin et al. es treffend formulieren, an deren Reform zu arbeiten.

„The fact is that during the past two hundred years we have thought little about the institutional design of democracy. Since the great explosion of institutional thinking, when the present democratic institutions were invented - and they were invented - there has been almost no institutional creativity. [...] All the democracies that have sprung up since the end of the eighteenth century, including the most recent ones, just combine in different ways, often piecemeal, the preexisting institutions. Hence, there is lots of room for institutional creativity.“
(Manin et al. 1999: 51)

Die Ergebnisse derartiger Studien sind schließlich auch für die Wählerinnen und Wähler selbst relevant. Sie erleichtern es ihnen, eine realistische Bewertung des Wahlkampfes und der politischen Leistungen vorzunehmen. Sie mögen zudem zu ihrer Entscheidung über ihre eigene Beteiligung in und ihrer Einstellung zu repräsentativen Demokratien beitragen.

2.5 Zusammenfassung

Ein modernes Verständnis repräsentativer Systeme geht zumeist von einem demokratischen System aus. Ein Blick auf die geschichtliche Entstehung repräsentativer Systeme zeigt allerdings, dass diese keineswegs mit dem Ziel einer möglichst egalitären Vertretung aller Bürgerinnen und Bürger geschaffen wurden. Die Staatsarchitekten des ausgehenden 17. und beginnenden 18. Jahrhunderts im angelsächsischen und kontinentaleuropäischen Raum einte vielmehr der Gedanke, dass jene Personen gewählt werden sollen, die für eine derartige Aufgabe als geeignet angesehen wurden. Um eine Auswahl in diesem Sinne zu garantieren, wurden Wahlsysteme etabliert, die den Zugang zu den Urnen stark eingrenzten und das Wahlrecht an den finanziellen und/oder sozialen Status eines Bürgers knüpften. Mit der Entwicklung des allgemeinen, freien Wahlrechts werden repräsentative Systeme heute oftmals mit Demokratien gleichgesetzt (ein Überblick findet sich in Manin 1997). Offen bleibt jedoch die Einschätzung der Demokra-

tiequalität derartiger Systeme und damit die Frage nach einem normativ erstrebenswerten Verhalten politischer Repräsentantinnen und Repräsentanten im Amt.

Hannah F. Pitkins (1967) einflussreiche Arbeit über politische Repräsentation sieht selbstständiges Handeln im Interesse der Repräsentierten als Voraussetzung für gelungene Repräsentation. Dieses Verständnis wird in vielen neueren theoretischen Studien aufgegriffen und findet sich auch in den Abhandlungen zur Mandatstheorie wieder (siehe insb. APSA 1950; Ranney 1954; Roberts 2010; McDonald und Budge 2008). Die Theorie geht davon aus, dass Regierungsparteien, die im Vorfeld einer Wahl erfolgreich mit ihrem politischen Programm um die Stimmen der Wählerschaft geworben und so von dieser ein Mandat erhalten haben, ihr Programm während ihrer Amtszeit in politische Inhalte übersetzen. Die Mandatstheorie bietet die Basis vieler empirischer Studien, deren Ergebnisse wertvolle Einblicke in das Verhalten der Parteien bieten und zu einem fundierten Verständnis der Mechanismen moderner, repräsentativer Demokratien beitragen (z.B. Budge und Hofferbert 1990; Hofferbert und Budge 1992; Hofferbert und Klingemann 1990; Hofferbert et al. 1992; Naurin 2011; Royed 1996; Thomson 2001).

Die vorliegende Studie führt einen umfangreichen Test der Mandatstheorie durch. Unter der Annahme, dass Regierungsparteien von ihren Wählerinnen und Wählern mit einem Auftrag ausgestattet werden, stellt sich nun die Frage, wie dieser in der politischen Praxis aussieht. Das folgende Kapitel liefert die Antwort.

Parteien und ihre Wahlversprechen
Einblicke in die Politikgestaltung in Österreich
Praprotnik, K.
2017, XVIII, 262 S. 25 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-658-16270-2