

Jacobs, Lawrence R. / Lawrence, Eric D. / Shapiro, Robert Y. / Smith, Steven S.:

Congressional Leadership of Public Opinion

(Political Science Quarterly, 113, 1, 1998: 21-42)

URL: <http://www.polisci.umn.edu/faculty/ljacobs/psq.php> [Stand: 30.04.2006].

Ausgangslage

Die öffentliche Meinung korreliert mit dem **kollektiven** Verhalten des amerikanischen Kongresses, während ihr Einfluss auf die **individuelle** Entscheidungsfindung der einzelnen Kongressmitglieder nur moderat scheint. Jacobs et al. postulieren, dass diese Diskrepanz zu erklären ist mit den **Zielen und Strategien der Parteiführer** im Kongress. Sie versuchen, dies anhand der Debatte um die US-Gesundheitsreform 1993/94 zu aufzuzeigen.

Bisherige Theoriebildung und empirische Erkenntnisse

Bisherige Theorien gingen gemäss Jacobs et al. davon aus, dass das Verhalten von Kongressmitgliedern von zwei Zielen bestimmt ist, die in einem Spannungsverhältnis stehen:

- Erstens möchten Parlamentarier **wiedergewählt** werden, weshalb sie stark auf die generelle öffentliche Meinung und im Speziellen auf die verbreitete Meinung in ihrem Wahlkreis achten. Die eigene Meinung spielt nur begrenzt eine Rolle.
- Im Gegensatz dazu haben Abgeordnete zweitens auch **Policy-Ziele**. Für die Durchsetzung der eigenen politischen Ansichten ist besonders ein beharrliches Vertreten der eigenen Meinung wichtig, ohne dass man sich zu stark nach der sich oft schnell ändernden öffentlichen Meinung richtet.

Den beiden Zielen entsprechen zwei Hypothesen über den Einfluss von öffentlicher Meinung auf das individuelle Verhalten von Kongressmitgliedern und damit dem Ausmass von individueller Responsivität: Entweder beeinflusst die öffentliche Meinung die Abgeordneten stark, sie verhalten sich responsiv. Oder aber das Gegenteil ist der Fall und die öffentliche Meinung ist wenig relevant für deren Entscheidungsfindung. Für die Prämisse der ersten Ansicht (Wähler beurteilen ihren Repräsentanten anhand dessen Verhalten im Kongress) gibt es wenig empirische Bestätigung. Einerseits beruhe der Wahlentscheid nicht nur auf inhaltlichen, sondern z.B. auch auf persönlichen Kriterien und andererseits seien die Menschen häufig kaum über das Abstimmungsverhalten ihres Abgeordneten informiert: „*The policy-based connection between members and their constituents is likely to be quite loose*“ (23¹).

Auf dem aggregierten Makro-Level des Kongresses scheint die Empirie dagegen darauf hinzuweisen, dass die öffentliche Meinung signifikant mit den Abstimmungsergebnissen im Kongress (d.h. dem policy making) zusammenhängt – dass somit also die kollektive Responsivität des Parlaments als durchaus gegeben erscheint.

Jacobs et. al. glauben nun, dass für die Erklärung dieser unübersichtlichen Situation bisher vor allem zwei Punkte zu wenig beachtet wurden:

¹ Die Seitenangaben beziehen sich alle auf den besprochenen Text.

- Der Fokus lag auf der Rückbindung der Tätigkeit der Repräsentanten (abhängige Variable) an die Interessen der Repräsentierten (öffentliche Meinung als unabhängige Variable). Wenn die öffentliche Meinung aber als exogen gegeben betrachtet wird, läuft man Gefahr, die **umgekehrte Kausalrichtung** zu ignorieren: Die Beeinflussung der Öffentlichkeit durch die Repräsentanten („*Leadership of public opinion*“: 24).
- Die Konzentration auf individuelle Ziele der Abgeordneten (Wiederwahl, Policies) vernachlässigt **kollektive Parteiziele**: Parteien haben eigene Interessen, die sich nicht zwingend mit denen ihrer Mitglieder decken müssen. Besonders interessant sind die Parteiziele für die **Parteiverantwortlichen**, also für die Führer im Kongress.

Kongressmitglieder und öffentliche Meinung

In einem ersten Schritt untersuchen die Autoren die Rolle von öffentlicher Meinung für die Meinungsbildungsprozesse einzelner Abgeordneter. Dazu führten sie im Sommer 1994 **39 Interviews mit den Führungskrews der Büros von Kongressabgeordneten** zum Thema „Art und Benutzung von Informationen über die öffentliche Meinung in der Debatte um die Gesundheitsreform“.

Darin erscheint nun die Bedeutung der öffentlichen Meinung ambivalent. Als Einflussfaktor für die Meinungsbildung und das Verhalten der Kongressmitglieder spielt sie eine geringe Rolle. Umfragen seien nicht glaubwürdig (besonders, wenn sie der eigenen Meinung widersprechen): Einerseits aus technischen Gründen (Methoden-Artefakte der Befragung, Unwissenheit der Leute, etc.), andererseits aus politischen Gründen (Institutionen, Organisationen und Lobbies machen ihre eigenen Umfragen oder sponsern welche). Wichtiger für das Fühlen der Stimmung im Wahlkreis seien etwa persönliche Kontakte, Telefongespräche oder Briefe. Grundsätzlich sei es aber besser, den **eigenen Überzeugungen** und nicht der öffentlichen Meinung zu folgen – „*governing by polls*“ (26) sei gefährlich und zu kurzfristig orientiert. Es erstaunt somit wenig, dass darüber, was denn „das Volk“ effektiv denkt, kaum je Konsens entstehen kann und viel Raum bleibt für Interpretationen.

Für eine relative Mehrheit der Befragten (36%) sind Umfragen nun aber interessant, weil sie **strategisch wichtige Informationen zur Stärkung der – bereits bestehenden – eigenen Position** liefern:

- Erstens erfährt man, welche Bevölkerungssegmente wie denken – und wo man seine Mittel am effektivsten einsetzt, um einen Meinungsumschwung zu erreichen.
- Zweitens lassen sich so politische Botschaften und Argumentationen definieren und konkretisieren – Welche Formulierungen ziehen am besten?
- Und drittens dienen Umfragewerte, die die eigene Position stützen, als rhetorisches Zusatzargument („wir wissen, was die Leute wollen“).

Umfragen werden also nicht dazu gebraucht, die eigenen Policies an die Position der Öffentlichkeit anzupassen. Stattdessen geht es darum, die Argumentationen zur Erklärung von Policies und die Taktiken, diese durchzusetzen, zu optimieren: „*changing (and not responding to) public opinion*“ (27).

Kongressführer und öffentliche Meinung

Anschliessend untersuchen Jacobs et al. das Verhalten der **Parteiverantwortlichen**. Die relevanten Persönlichkeiten sind Robert Michel (R-IL), Minderheitsführer im Repräsentantenhaus, Robert Dole (R-KS), Minderheitsführer im Senat, und Newt Gingrich (R-GA), Minderheits-„Whip“ (etwa: „Einpeitscher“) im Senat. Der Fokus liegt auf den Republikanern, weil diese schliesslich die Auseinandersetzung um die Gesundheitsreform – und im Anschluss

auch die Kongresswahlen – gewinnen sollten. Die Hypothese, dass das Verhalten der republikanischen Leader während der Gesundheitsreform-Debatte durch die **kollektiven Ziele ihrer Partei** dominiert wurde (und nicht durch die öffentliche Meinung oder durch Policy-Ziele), wird anhand von Presseberichten etwa der Washington Post untersucht. Als Hauptziel von Parteien gilt die Maximierung der eigenen Macht, was im konkreten Fall die Zielsetzung „Kongresswahlen 1994 und Präsidentschaftswahlen 1996 gewinnen“ bedeutet.

Die öffentliche Debatte begann am 22.09.1993, als Präsident Clinton in einer Rede vor dem Kongress die Grundzüge seines *Health Plans* vorstellte. Dole zeigte sich vorsichtig unterstützend, indem er erklärte, die Republikaner seien grundsätzlich einverstanden mit einer Reform und mit Grundelementen des präsidentiellen Vorschlags. Schliesslich waren die Probleme im Gesundheitswesen offensichtlich: Die Zahl der nichtversicherten Bürger war auf 35 Millionen angestiegen, obwohl die USA mit ca. 13-14 Prozent des BSP mehr für die Gesundheitsversorgung aufwendete als jede andere Nation. Angesichts der **breiten Unterstützung für Reformschritte in der Bevölkerung** – die Gesundheitsproblematik war regelmässig unter den wichtigsten drei Themen bei Umfragen – wäre es politisch unklug gewesen, zu obstruktionistisch zu wirken.

Schon in dieser frühen Phase war den Republikanern allerdings klar, dass ein erfolgreich zustande kommender Zweiparteien-Kompromiss vor allem den regierenden Demokraten nützen würde. Kurzfristig sollte also, so Gingrich, die öffentliche Meinung besänftigt werden, während man langfristig die **Bevölkerung auf die eigene Position einschwören** wollte. Während Dole aufgrund seinen Präsidentschaftsambitionen gezwungen war, nach wie vor Kompromissbereitschaft zu signalisieren und nur moderat zu kritisieren (er konzentrierte sich auf prozessuale Elemente: „*Getting it done right ist better than simply getting it done fast*“: 36), eskalierten Michel und Gingrich die Kritik. Schon immer pointierter auftretend als Dole, ver schmähten sie den Clinton-Vorschlag als „Desaster“ oder als „Sozialismus“ (34).

Den Republikanern kam nun eine **Veränderung der Rahmenbedingungen** entgegen: Einerseits verlagerte sich die öffentliche Aufmerksamkeit – und damit die Prioritätenordnung der Bevölkerung – auf Fragen wie den Somalia-Konflikt oder die Etablierung der NAFTA, andererseits sank das öffentliche Vertrauen in Bill und Hillary Clinton (die die Reformkommission leitete) aufgrund der Whitewater-Affäre.

Der Opposition gelang es, durch ihr Sperrfeuer kritischer Einwände tiefer gehende Zweifel am Konzept der Administration zu stärken und die Mehrheit der Wähler von der Position einer gründlichen Überarbeitung und eine zeitliche Verschiebung der Reform zu überzeugen. Ebenso wichtig wie die Beeinflussung der Öffentlichkeit war auch die **Disziplinierung der Abgeordneten der eigenen Partei**, zumal diese nicht einem Fraktionszwang unterliegen, durch die Desavouierung nicht genehmer Alternativen: Weil die Basis im Wahlkreis die medial vermittelten Statements der Parteiführer früher und öfter hört als diejenigen ihres jeweiligen Vertreters, muss sich dieser in den wesentlichen Punkten an die Parteiführung halten, um nicht ein Glaubwürdigkeitsproblem zu bekommen. Somit können die Parteiverantwortlichen das Angebot an vertretbaren Policies einschränken und die Partei auf eine Linie bringen.

Dadurch und durch das Verweisen auf den Stimmungsumschwung in der Bevölkerung gelang es der Republikanischen Partei nun, die eigenen Reihen zu schließen und mit Blick auf die notwendigen Abstimmungen im Senat ihre **Obstruktionstaktik glaubwürdig zu vertreten**. Da die Verabschiedung der Vorlage 60 von 100 Stimmen im Senat und damit zwischenparteiliche Kooperation erfordert hätte, wurden die Reformbestrebungen im Herbst 1994 angesichts der veränderten Konstellation abrupt aufgegeben. Das republikanische Kalkül, von Senator Bob Packwood treffend formuliert („*We’ve killed health care reform. Now we’ve got to make sure that our fingerprints are not on it.*“ 36), ging mit Blick auf die folgenden Wahlen auf: Die Republikaner errangen nicht nur die Mehrheit der Sitze im Senat, sondern seit mehr als 40 Jahren zum ersten Mal auch wieder im Repräsentantenhaus.

Schlussfolgerungen

Die Übereinstimmung zwischen dem Verhalten des amerikanischen Kongresses und der öffentlichen Meinung basiert nicht unbedingt darauf, dass der Kongress responsiv handelt – wie bereits die Tatsache, dass die einzelnen Abgeordneten sich kaum von der öffentlichen Meinung leiten lassen, nahe legt. Vielmehr zeigen Jacobs et al., dass es den republikanischen Parteiführern 1994 gelungen ist, die öffentliche Meinung auf die eigene Position einzuschwören und so den Anschein zu erwecken, man handle im Interesse des Volkes. Somit ist es angemessener, von einer **Kausalität „Politik beeinflusst öffentliche Meinung“** anstelle des gegenteiligen Zusammenhangs auszugehen: *„public opinion is not an exogenous force in policy making but rather is a product of elite behaviour, communicated through the media“* (37). Dies, weil die meisten Menschen unklare und/oder inkonsistente Präferenzordnungen hätten und sich deren Elemente durch geschicktes Timing und gute Auswahl der Argumente gegeneinander ausspielen liessen.

Diese Erkenntnisse haben nun theoretische und praktische Implikationen. **Für die politische Praxis** lassen sich folgende Punkte festhalten: Um die strategischen Ziele der Partei zu erreichen, müssen Meinungsumfragen evaluiert und interpretiert, eigene Argumentationen angepasst und verbreitet und die mediale sowie die Kongressagenda strukturiert werden. Parteiapparate zur Bearbeitung der Medien und der Öffentlichkeit dürften somit zunehmend wichtiger werden, genauso wie die medialen Kompetenzen bei der Selektion von Parteiführern weiter in den Vordergrund rücken dürften.

Auf theoretischer Ebene lässt sich feststellen, dass der Rolle von Eliten innerhalb der Elite – den Parteispitzen – mehr Gewicht zukommen sollte, da diese unter Umständen andere Ziele (kollektive Parteiziele) in den Vordergrund stellen als der „durchschnittliche“ Abgeordnete und diesen durch ihr Handeln auch beeinflussen, indem sie dessen Alternativen zumutbarer Policies strukturieren. Zudem sollte die Verbindung von öffentlicher Meinung und Parlament als komplexe, interdependente Beziehung gesehen werden – eher aber mit Fokus auf öffentliche Meinung als abhängige, beeinflusste Variable. Eliten können die öffentliche Meinung auf ihre Position einschwören, so dass sie langfristig und oberflächlich gesehen paradoxerweise als responsiv erscheinen.

Würdigung und Kritik

Mit der *„Leadership of public opinion“*-Konzeption weisen Jacobs et al. meiner Meinung nach zurecht darauf hin, dass Politiker jenseits von inhaltlichen, gemeinwohlorientierten Zielen auch Ziele des Machterhalts im Auge haben – und dass sich die Wiederwahl auch anders sichern lässt, als der Meinung „des Volkes“ entsprechend zu handeln, eine Variable, die nun eben kaum als exogen gegeben vorausgesetzt werden kann. Somit gehen sie über die beiden stark am Gemeinwohl orientierten Idealtypen „Delegierter“ und „Treuhänder“ hinaus.

Jedoch lassen die Autoren eine klare Definition von „öffentlicher Meinung“ ebenso vermissen wie eine Konkretisierung der Frage, wie genau das Eliteverhalten denn die persönliche Meinung beeinflussen soll (oder allgemeiner: wie sich eine Meinung, die nicht als exogen gegeben betrachtet wird, konkret bildet). Auch die Rolle der Medien als Hauptvermittler von politischen Botschaften bleibt relativ unklar.

Dass der untersuchte Fall der Gesundheitsreform aufgrund der hohen Komplexität und der thematischen Breite möglicherweise für andere Issues nicht repräsentativ sein könnte, merken Jacobs et al. selber an: *„A major tax bill, for example, may generate closer adherence to perceived constituency views“* (28). Zudem muss man sich überlegen, inwieweit sich die Ergebnisse auch über die spezifischen Verhältnisse in den USA hinaus verallgemeinern lassen (Mehrheitswahlrecht mit Einerwahlkreisen, Zweiparteiensystem, schwache Parteienorganisation etc.).