

## 6 Schlussbetrachtungen

### 6.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Ausgangslage für die vorliegende Arbeit ist die normative Überlegung, dass Bürgerinnen und Bürger in einem besonderen Verhältnis zu Parlamentarierinnen und Parlamentariern stehen. Bürgerinnen und Bürger als *Prinzipal* beauftragen Parlamentarierinnen und Parlamentarier als *Agenten*, im Sinne ihrer Präferenzen zu legiferieren. Dieses Prinzipal-Agent-Verhältnis kann aber nur funktionieren, wenn der Prinzipal, also die Bürgerinnen und Bürger, die Möglichkeit haben, die Arbeit des Agenten, also der Parlamentarierinnen und Parlamentarier, öffentlich zu beobachten. Der Agent hat nämlich nicht komplett deckungsgleiche Präferenzen wie der Prinzipal, und wenn der Prinzipal die Arbeit des Agenten nicht kontrollieren, also nicht beobachten kann, dann kann der Prinzipal auch nicht sinnvollerweise entscheiden, ob er die Arbeit des Agenten billigt oder nicht. Öffentliche Beobachtbarkeit des Parlamentes als notwendige Bedingung für das Funktionieren der Prinzipal-Agent-Beziehung nenne ich die *kommunikative Legitimität des Parlamentes*.

Die öffentliche Sichtbarkeit des Parlamentes und damit dessen kommunikative Legitimität wird in erster Linie durch Massenmedien, also durch Journalistinnen und Journalisten, hergestellt. Damit spielen Medien eine besondere Rolle in dem Prinzipal-Agent-Verhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern als Wählerschaft und Parlamentarierinnen und Parlamentariern. Die Relevanz der Medien erschöpft sich allerdings nicht in der blossen Funktion des Sichtbarmachens des Parlamentes. Journalistinnen und Journalisten sind selber nämlich ebenfalls handlungsfähige Akteure mit eigenständigen Präferenzen. Somit existiert im Prinzipal-Agent-Verhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Parlamentarierinnen und Parlamentariern eine dritte Akteursgruppe, Journalistinnen und Journalisten. Aus diesen drei Akteursgruppen ergeben sich zwei *Präferenzfamilien*, welche zueinander teils in einem ausschliessenden Verhältnis stehen. Die Präferenzfamilie der *Politiklogiken* umfasst all jene Präferenzen, welche Bürgerinnen und Bürger und Parlamentarierinnen und Parlamentarier teilen sowie zusätzlich die Schnittmenge der Präferenzen, welche alle drei Akteursgruppen teilen. Die Präferenzfamilie der *Medienlogiken* umfasst all jene Präferenzen, welche Journalistinnen und Journalisten und Parlamentarierinnen und Parlamentarier, nicht aber Bürgerinnen und Bürger teilen. Gegeben der theoretischen Logiken dieser Schnittmengen in der Prinzipal-Agent-Beziehung sowie der empirischen Beobachtung, dass sich das Mediensystem der Schweiz seit ca. Beginn der 2000er Jahre in einer strukturellen Medienkrise befindet, ergeben sich folgende drei Forschungsfragen:

- **FF1:** *In welchem Masse handeln Parlamentarierinnen und Parlamentarier nach Politiklogi-*

*ken und in welchem Masse nach Medienlogiken?*

- **FF2:** *In welchem Masse handeln Journalistinnen und Journalisten in der Berichterstattung über das Parlament nach Medienlogiken und in welchem Masse nach Politiklogiken?*
- **FF3:** *Wandeln sich die Präferenzen von Parlamentarierinnen und Parlamentariern sowie von Journalistinnen und Journalisten im Zuge der Medienkrise?*

Gestützt auf die theoretischen Ansätze von *Agenda Setting*, *Medialisierung* und *Rational Choice-Institutionalismus* habe zur Beantwortung der ersten Forschungsfrage folgende sieben Hypothesen aufgestellt:

- **Hypothese H1:** Abstimmungen im Nationalrat sind nicht durch die vorangehende Berichterstattung zu den betroffenen Geschäften beeinflusst.
- **Hypothese H2:** Abstimmungen im Ständerat sind nicht durch die vorangehende Berichterstattung zu den betroffenen Geschäften beeinflusst.
- **Hypothese H3:** Die eingereichten Vorstösse sind durch die vorangehende Berichterstattung beeinflusst.
- **Hypothese H4:** Die Fragen in den Fragestunden des Nationalrates sind durch die vorangehende Berichterstattung beeinflusst.
- **Hypothese H5:** Fragen in den Fragestunden sind stärker durch Berichterstattung beeinflusst als die eingereichten Vorstösse.
- **Hypothese H6:** Parlamentarierinnen und Parlamentarier handeln stärker nach Politiklogiken als nach Medienlogiken.
- **Hypothese H7:** Parlamentarierinnen und Parlamentarier handeln medialisiert als Mittel zum Zweck zugunsten der Politiklogiken.

Zur Beantwortung der zweiten Forschungsfrage habe ich folgende weitere zwei Hypothesen aufgestellt:

- **Hypothese H8:** Medien berichten am meisten über die traktandierten Geschäfte, weniger über die eingereichten Vorstösse und am wenigsten über die Fragestunden im Nationalrat.
- **Hypothese H9:** Journalistinnen und Journalisten handeln in gleichem Umfang nach Medienlogiken wie nach Politiklogiken.

Diese neun Hypothesen habe ich sowohl quantitativ mit inhaltsanalytischen Daten wie auch qualitativ mit Daten aus teilstrukturierten Leitfadeninterviews geprüft und in Tabelle 28 zusammengefasst, für wie wahrscheinlich ich die einzelnen Hypothesen gegeben der empirischen

Evidenz halte. Die Hypothesen H1 und H2 erachte ich mit je einem Wert von 0.25 als sehr wahrscheinlich nicht wahr: Sowohl im National-, wie auch im Ständerat gibt es quantitative und qualitative Anzeichen dafür, dass das Abstimmungsverhalten durch Berichterstattung in den Medien beeinflusst ist. Die Hypothesen H3 und H4 hingegen erachte ich mit Wahrscheinlichkeiten von 0.8 und 0.85 als sehr wahrscheinlich wahr; es gibt deutliche quantitative wie qualitative Anzeichen dafür, dass sowohl Vorstösse wie auch Fragen in den Fragestunden durch vorangehende Berichterstattung beeinflusst sind. Ebenfalls gibt es empirische Anzeichen dafür, dass die Fragen in den Fragestunden stärker durch Berichterstattung beeinflusst sind als Vorstösse (Hypothese H5); allerdings ist hier die Datenlage nicht über alle Zweifel erhoben und darum die Wahrscheinlichkeit, dass diese Hypothese wahr ist, bei 0.65. Die Hypothese H6, welche postuliert, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier stärker nach Politiklogiken als nach Medienlogiken handeln, erachte ich angesichts der Ergebnisse mit einer Wahrscheinlichkeit von 0.225 als sehr wahrscheinlich falsch. Hypothese H7 besagt, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier dann medialisiert handeln, also dann im Sinne der Präferenzfamilie der Medienlogiken handeln, wenn sie damit gleichzeitig zugunsten der Politiklogiken handeln. Mit einem Wert von lediglich 0.1 erachte ich diese Hypothese als fast definitiv widerlegt. Die Einzelergebnisse für die Hypothesen H1 bis und mit H7 liefern aggregiert zwei Antworten auf die erste Forschungsfrage:

- Die Wahrscheinlichkeit, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier ausschliesslich nach reinen Politiklogiken handeln, beträgt gegeben der Evidenz dieser Arbeit 0.225.
- Die Wahrscheinlichkeit, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier medialisiert ausschliesslich als Mittel zum Zweck der Politiklogiken handeln, beträgt gegeben der Evidenz dieser Arbeit 0.1.

Gemeinsam betrachtet bedeuten diese zwei Antworten, dass sich Parlamentarierinnen und Parlamentarier in ihrem Handeln mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit nicht nach reinen Politiklogiken richten und dass sie, weiter, fast sicher zugunsten der Medienlogiken handeln, ohne, dass sie sich dabei immer nach den Politiklogiken, also den Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger, richten.

Zur Beantwortung der zweiten Forschungsfrage habe ich zwei Hypothesen geprüft. Hypothese H8 postuliert, dass Journalistinnen und Journalisten in ihrer Berichterstattung eine feste Prioritätenliste haben: Am meisten wird über die regulären traktandierten Geschäfte berichtet, gefolgt von eingereichten Vorstössen, und am wenigsten über Fragestunden. Hypothese H8 erachte ich mit einem Wert von 0.3 als recht wahrscheinlich widerlegt an, da sich diese vermutete Rangordnung in der quantitativen Auswertung der inhaltsanalytischen Daten nicht

manifestiert. Hypothese H9 schliesslich postuliert, dass Journalistinnen und Journalisten im gleichen Umfang nach Politiklogiken wie nach Medienlogiken handeln, dass sie also sowohl Präferenzen hegen, welche auch zugunsten der Bürgerinnen und Bürger sind, wie auch solche Präferenzen, welche nicht den Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger entsprechen. Die quantitativen und qualitativen Ergebnisse zu Hypothese H9 liefern widersprüchliche Ergebnisse; darum erachte ich die Wahrscheinlichkeit, dass Hypothese H9 zutrifft, mit einem Wert von 0.55 als sehr ungewiss. Die Ergebnisse zu den Hypothesen H8 und H9 liefern aggregiert die Antwort auf die zweite Forschungsfrage:

- Die Wahrscheinlichkeit, dass Journalistinnen und Journalisten im Kontext der Parlamentsberichterstattung stärker nach reinen Medienlogiken handeln als nach der Schnittmenge von Medienlogiken und Politiklogiken, beträgt gegeben der Evidenz dieser Arbeit 0.575.

Die zweite Forschungsfrage ist weniger eindeutig beantwortet als die erste. Angesichts der Ergebnisse ist es nämlich nur leicht wahrscheinlicher, dass Journalistinnen und Journalisten sich lediglich nach Medienlogiken richten und nicht nach der Schnittmenge von Medienlogiken und Politiklogiken.

Um die dritte Forschungsfrage zu beantworten, habe ich keine Hypothesen formuliert, sondern die quantitativen und die qualitativen Daten explorativ reflektiert bzw. analysiert. Bei den quantitativen Ergebnissen spricht nichts für einen kriseninduzierten Wandel. Die in den jeweiligen Sessionen beobachteten Dynamiken zwischen den Aktivitäten im Parlament und der Berichterstattung in den Medien sind zwar nie über alle Stichprobenjahre hinweg identisch. Die teilweise vorhandenen Unterschiede bei den Wechselwirkungen deuten allerdings nicht auf einen Wandel über die Zeit, eher auf ein Rauschen als Folge der Kontingenz der untersuchten Wechselwirkungen. Anders sieht es bei Ergebnissen der explorativen Analyse der qualitativen Daten, der teilstrukturierten Leitfadeninterviews, aus. Zwar handelt es sich bei den qualitativen Einschätzungen der Interviewpartnerinnen und -partner um subjektive Einschätzungen, aber als Einschätzungen, welche von beiden Akteursgruppen getroffen werden, also sowohl von Parlamentarierinnen und Parlamentarierin wie auch von Journalistinnen und Journalisten, ist es nicht verkehrt, diese Einschätzungen ernst zu nehmen. Die von den zwei Akteursgruppen wahrgenommenen Veränderungen umfassen vier wesentliche Punkte:

- Praktisch alle Interviewpartnerinnen und -partner bemerken *Qualitätseinbussen* in der Parlamentsberichterstattung im Besonderen, in der Politikberichterstattung im Allgemeinen. Diese *Qualitätseinbussen* äussern sich, so die Einschätzungen, in oberflächlicherer Berichterstattung, kürzeren Beiträgen, weniger Investigativjournalismus.

- Als eine der Ursachen für die Qualitätseinbussen wird die *Zunahme der Arbeitslast* für Journalistinnen und Journalisten vermutet. Nicht zuletzt aufgrund des hohen Publikationsrhythmus in den Online-Medien müssen Journalistinnen und Journalisten mehr Output in weniger Zeit liefern.
- Weiter wird auch ein *demografischer Wandel* der Redaktionen wahrgenommen. Altgediente Journalistinnen und Journalisten, so die Wahrnehmung, verlassen Medien tendenziell und wechseln zu grossen Teilen in die private oder die staatliche PR-Branche. Redaktionen bestehen zunehmend aus jungen Journalistinnen und Journalisten.
- Dieser Wandel der Redaktionsdemografien in Kombination mit der gestiegenen Arbeitslast führt, so eine weitere Wahrnehmung, zu einem *Kompetenzschwund*. Junge Journalistinnen und Journalisten haben keine Musse, sich vertieft in einzelne Themen oder Dossiers einzuarbeiten, da sie konstant viel Output liefern müssen.

Das, was die Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowie die Journalistinnen und Journalisten in diesen vier miteinander verbundenen Kernpunkten beschreiben, ist recht eigentlich die *Medienkrise*.

## 6.2 Normative Einschätzung der Ergebnisse

Die normative Ausgangslage der vorliegenden Arbeit ist das in Unterunterabschnitt 2.1.4 hergeleitete Verständnis prozeduralisierter Volkssouveränität als Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen den Bürgerinnen und Bürgern als Prinzipal und den Parlamentarierinnen und Parlamentarierin als Agent. Das Parlament geniesst in diesem Verständnis dann und nur dann demokratische Legitimität, wenn der Prinzipal die Möglichkeit hat, die Arbeit des Agenten zu beobachten, um auf Grundlage des Beobachteten bei den Entscheidungsmomenten der Wahlen über den Agenten zu urteilen. Das Parlament als Agent steht also in einer Rechenschaftsbeziehung mit den Bürgerinnen und Bürgern als Prinzipal, und diese Beziehung ist auf die Beobachtbarkeit des Agenten angewiesen. Diese Beobachtbarkeit wird nicht komplett, aber zum grössten Teil durch die öffentliche Kommunikation von Massenmedien hergestellt. *Das* das Parlament öffentlich sichtbar ist, ist gegeben. *Wie* aber genau die öffentliche Sichtbarkeit des Parlamentes zustande kommt, ist nicht klar. Dies ein Stück weit zu prüfen, ist das Ziel dieser Arbeit.

Die normative Aufladung der Prinzipal-Agent-Perspektive kommt durch die handlungstheoretische Konzipierung der betroffenen Akteure zustande. Der normative Auftrag an das Parlament ist es, gemäss den Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger zu handeln. Das ist, auf

der Ebene der einzelnen Handlung einer Parlamentarierin oder eines Parlamentariers, natürlich unmöglich umzusetzen, denn es ist unmöglich, zu jedem Zeitpunkt genau zu wissen, wie die aggregierte Meinung der jeweiligen Wählerschaft aussieht. Darum betrifft die normative Dimension parlamentarischen Handelns nicht zwingend die Entscheidung für oder wider eine bestimmte konkrete Handlung, sondern eher, die generellen Motivstrukturen der Akteure: *Warum* handeln Parlamentarierinnen und Parlamentarier, wie sie handeln? Im Kontext der öffentlichen Kommunikation zum Parlament gehe ich davon aus, wie in Abbildung 4 visualisiert ist, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier nach unterschiedlichen Präferenzen handeln können. Entweder handeln sie komplett nach der Präferenzfamilie der Politiklogiken, oder komplett nach der Präferenzfamilie der Medienlogiken, oder sie handeln nach einer Schnittmenge der Präferenzfamilien der Politik- und der Medienlogiken. Aus der Prinzipal-Agent-Perspektive ist das normative Ziel, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier entweder komplett im Sinne der Politiklogiken, oder im Sinne der Schnittmenge von Politik- und Medienlogiken handeln – Parlamentarierinnen und Parlamentarier sollen also so handeln, dass die Politiklogiken zur Geltung kommen, bzw., genauer: Parlamentarierinnen und Parlamentarier sollen so handeln, dass sie davon ausgehen, dass ihr Handeln zugunsten ihrer Wählerschaft ist.

Ein solches normatives Optimum ist, so die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit, mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit nicht gegeben. Die Wahrscheinlichkeit, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier ausschliesslich nach reinen Politiklogiken handeln, beträgt gegeben der durch die empirischen Analysen zutage geförderten Evidenz lediglich 0.225. Weiter beträgt die Wahrscheinlichkeit, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier medialisiert ausschliesslich als Mittel zum Zweck der Politiklogiken handeln, lediglich 0.1. Diese zwei Einschätzungen quantifizieren nicht genau, wie hoch der Anteil des normativ problematischen Handelns der Parlamentarierinnen und Parlamentarier ist, denn sie beschreiben in erster Linie, als wie aussagekräftig und allgemeingültig ich die zutage geförderte Evidenz einschätze. Trotz der mit den Ergebnissen verbundenen Unsicherheiten bleibt aber festzustellen, dass in Anbetracht des empirischen Gesamtbildes ein beträchtlicher Teil des Handelns der Parlamentarierinnen und Parlamentarier *zuungunsten* der Politiklogiken ausfällt. Und was also bedeutet dieser Befund nun? Er ist nicht unbedeutend, aber er bedeutet, normativerweise, keinen alarmierenden Befund.

Die vorliegende Arbeit gründet in einer konzeptuell-theoretischen Argumentation, welche nach meinem Dafürhalten eine hohe handlungstheoretische und normative Wichtigkeit besitzt – vielleicht ähnele ich in diesem Punkt dem Coiffeur, welcher meint, dass der Kunde unbedingt einen Haarschnitt braucht – , welche so aber bisher in der Literatur nicht existiert.

Das bedeutet, dass das, *was* ich untersuche, die Art, *wie* ich es untersuche und vor allem der Grund, *warum* ich es untersuche, in einer ähnlichen Form wie der hier präsentierten bisher nicht umgesetzt wurde. Wenn für eine empirische Arbeit mit starkem normativen Impetus aber kein Vergleich mit anderen, ähnlich gearteten Arbeiten gemacht werden kann, dann sind auch die Ergebnisse dieser einen Arbeit aus normativer Sicht ohne weitere empirische Bezugspunkte. Und ohne zusätzliche empirische Bezugspunkte, egal, ob diese die zeitliche oder die vergleichende oder beide Dimensionen betreffen, ist es kaum möglich, sinnvoll einzuschätzen, welche normative Bedeutung der eine vorliegende Datenpunkt hat. Oder, in anderen Worten ausgedrückt: Normative Konzepte arbeiten immer mit Idealpunkten, aber ohne eine bestimmte Menge an empirischen Informationen ist es es kaum möglich, abzuschätzen, wie erreichbar oder unerreichbar die Ideale sind. Um aber zumindest ansatzweise zu ertasten, ob die normative Rahmung dieser Arbeit aus praktischer Sicht eine Rolle spielt und wenn ja, in welchem Masse und in welcher Art und Weise, habe ich die Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowie die Journalistinnen und Journalisten nach ihrer eigenen Einschätzung der Situation rund um das Parlament und Medien gefragt.

### 6.2.1 Die praktische Relevanz des Normativen

Um die normative Einschätzung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowie der Journalistinnen und Journalisten zu der Beziehung zwischen Parlament und Medien in Erfahrung zu bringen, habe ich die Interviewpartner zunächst nach ihrer generellen Einschätzung ob der normativen Lage gefragt. Diese generelle Einschätzung fällt konsensuell aus – die Meinungen zum allgemeinen Verhältnis von Parlament und Medien sind, ohne Ausnahme, dass die Gesamtsituation positiv ist. Ein Mitglied des Nationalrates beschreibt die im Allgemeinen befriedigende normative Situation mit folgenden Worten:

Schauen Sie, grundsätzlich befinden wir uns in der Schweiz natürlich in sehr guten Verhältnissen. Wir haben, glaube ich, ein sehr hohes Niveau an Berichterstattungen. Auch von Gratiszeitungen, Boulevard und so weiter. Wenn Sie Politiker fragen, würden sich diese die Kommunikation immer etwas anders vorstellen, das ist klar. Aber das kann auch nicht der Wertemasstab sein. Medien müssen unabhängig sein. Und Unabhängigkeit bedeutet natürlich, dass man vielleicht mal findet: Das ist jetzt nicht so gut.

In einer solchen Lesart wäre normative Kritik, wie ich sie angesichts der empirischen Ergebnisse äussere, eine Art Jammern auf hohem Niveau – im Sinne, dass die Situation bereits sehr nahe an

dem empirisch erreichbaren Ideal ist. Ähnlich wie das oben zitierte Mitglied des Nationalrates schätzt ein Journalist die allgemeine Situation ein:

Ich würde sagen, wir sind noch im grünen Bereich. Und ich würde auch sagen, wenn wir das schweizerische Mediensystem – es gibt viel Kritik an den Schweizer Medien, auch von den Politikern und so weiter, die ist zum Teil berechtigt, zum Teil halte ich sie für nicht berechtigt –, aber wenn wir unser System vergleichen mit gewissen ausländischen Mediensystemen, dann muss ich sagen, können sich eigentlich auch die Politiker nicht so stark beklagen. Da trägt natürlich auch die direkte Demokratie bei. Ich glaube, es gibt kaum ein Land, wo die Medien so intensiv über sachpolitische Themen schreiben.

Aus der Einschätzung dieses Journalisten wie auch aus der Einschätzung des oben zitierten Mitgliedes des Nationalrates wird das klare Argument ersichtlich, dass die Situation in der Schweiz im internationalen Vergleich sehr gut ist. Weitere Akteure beschreiben die generelle Situation kurz und knapp als unproblematisch, etwa ein Mitglied des Nationalrates:

Ich habe nicht grosse Probleme.

Obschon die generelle Situation also als positiv beurteilt wird, sehen sowohl Parlamentarierinnen und Parlamentarier als auch Journalistinnen und Journalisten in einzelnen Teilaspekten Probleme. Am meisten wird der in Unterunterabschnitt 5.2.3 beschriebene Qualitätsverlust als normatives Problem gesehen. Ein Mitglied des Nationalrates beschreibt das Problem mit folgender, emotional geladener Beobachtung:

Was heute ein bisschen entsetzlich ist für mich: Es geht fast nie richtig um Inhalte.

Eine gewisse Oberflächlichkeit als Folge des (kriseninduzierten) Wandels von Redaktionen beklagt auch ein weiteres Mitglied des Nationalrates:

Also was ich mir wünschen würde, ist, dass mehr Zeitungen bessere Hintergrundberichte bringen würden. Jetzt habe ich manchmal den Eindruck, viele Zeitungen bilden einfach mal irgendetwas ab. Sie recherchieren zu wenig, was jetzt genau der Hintergrund dazu ist und ob der Hintergrund dann auch tatsächlich stimmt.

Ein anderes Mitglied des Nationalrates sieht im Kontext der Medienkrise nicht zwingend die womöglich sinkende Güte der Berichterstattung als Problem, sondern eher die Medienkonzentration:



Also wir stellen ganz klar den Trend fest, dass wenn wir mit einem Vorschlag im Blick am Abend oder im 20Minuten sind, kriegen wir ein grösseres Echo, als wenn wir in einer Tageszeitung sind. Also offensichtlich wird das mehr durchgeblättert. Das ist sicherlich auch eine Folge der Konzentration dieser Medienhäuser, dass es möglich ist, dass man diese Gratiszeitschriften weiterhin aufrechterhält und suggeriert, das wären die wirklich wichtigen Themen, mit denen sich das Land und das Parlament befasst. Konzentration der Medienseite finde ich schon problematisch. Führt dann zu einer Qualität an Berichterstattung, die mir persönlich Mühe bereitet.

Aus dieser Sicht ist Medienkonzentration nicht die Folge eines funktionierenden Marktes, sondern die Folge eines *dysfunktionalen* Marktes. Die Medienkonzentration beschreibt auch ein weiteres Mitglied des Nationalrates als Problem, und zwar hinsichtlich der abnehmenden Meinungsvielfalt:

Ja also ich glaube eine massive Medienkonzentration. Ich meine, heute steht im Bund dasselbe wie im Tages-Anzeiger, also nicht auf den Lokalseiten. Allein die Redaktion, die Bundeshausredaktion, Bund, Tagi, man weiss genau, [...] das ist ein bisschen Mischung und alles andere wird weggelassen. Die BaZ gibt es nicht mehr wirklich als unabhängiges Blatt, [...], und dann gibt es, ja, halt die Aargauer Zeitung und die Südostschweiz, das ist auch dieselbe Redaktion auf nationaler Ebene.

Diese Meinungsvielfalt erachtet ein anderes Mitglied des Nationalrates als potenzielle Gefahr der «Berlusconisierung»:

Oder demokratisch problematisch wird es erst, wenn wir eine Berlusconisierung haben von der Schweizer Medienlandschaft. Und das ist im Moment ein bisschen der Fall.

Auch ein Journalist empfindet Medienkonzentration als Problem, und zwar, weil die Vielfalt schwindet, aber auch, weil mit der Vielfalt auch die Arbeitsplätze schwinden:

Und im Endeffekt, da sind immer auch Stellen betroffen und das tut einem jedes Mal weh. Das heisst, es gibt weniger Meinungen aus dem Bundeshaus, und weniger Vielfalt. Und das ist relativ selten, dass es mehr gibt, oder. Die Tendenz geht schon in Richtung immer weniger.

Einige Akteure sehen die Probleme aber nicht nur bei den privaten Medien, sondern auch bei der als Verein organisierten, öffentlichen SRG<sup>41</sup>. Ein Nationalratsmitglied beschreibt, dass die SRG zu grosse Macht habe, weil sie über zu umfangreiche finanzielle Mittel verfügt:

Was wirklich vielleicht noch für den Staat ein Problem ist, ist im Fernsehen. Also, ich finde einfach, die SRG hat eine unglaubliche Macht. Das ist, das ist krass. Sie hat extrem viel Mittel, sie hat einen Auftrag, wo ich finde, den muss sie auch haben, bei Zeug, das in diesem Land sonst niemand produzieren würde. [...] Aber was sie in der Tat macht, ist, mit dem gigantischen Dampfwalzen-Budget alles überfahren, sich immer breiter ausdehnen. Und das sind Journalisten, die – natürlich sind das auch unabhängige Journalisten, aber sie sind, schlussendlich, beim Staat.

Ein Journalist erachtet die SRG ebenfalls als teilweise problematisch, weil die Berichterstattung zu staatsnah ausfällt:

Und die [Journalisten bei der SRG] sind auch sehr, sehr auf Linie; die berichten immer sehr staatstragend, und sind lange nicht so kritisch. Das werfen wir ihnen vor. Und sie werfen uns sicher anderes vor, dass wir populistisch sind [...].

Die normative Einschätzung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowie der Journalistinnen und Journalisten hat also zwei Dimensionen. Die erste Dimension betrifft die Meinung zu der allgemeinen, globalen Situation bezüglich des Verhältnisses von Parlament und Medien. Zu der ersten Dimension fällt die normative Bewertung eindeutig positiv aus: Die Situation in der Schweiz ist, vor allem im internationalen Vergleich, unproblematisch. Einzelne Aspekte dieser Gesamtsituation werden aber als problematisch erachtet. Allen voran die durch die Medienkrise bedingten Umbrüche, etwa die wahrgenommene Abnahme der Qualität der Berichterstattung, oder auch die zunehmende Medienkonzentration. Was für einen Bezug hat das theoretische normative Modell des Prinzipal-Agent-Verhältnisses zu diesen praktischen normativen Bedenken?

Das Modell einer Prinzipal-Agent-Beziehung fokussiert auf die zwei involvierten Akteure (bzw. Akteursgruppen), den Prinzipal und den Agenten. Das Problem der mangelnden Beobachtbarkeit des Agenten, also der Informationsasymmetrie zwischen Prinzipal und Agent, wird dabei eher abstrakt behandelt. Prinzipal-Agent-Modelle verwenden die Informationsasymmetrie also als eine Prämisse des Modells, aber diese Informationsasymmetrie selber bildet nicht den Fokus der Forschung, sondern eher die Frage nach Anreizen und Sanktionen, mit denen

<sup>41</sup> Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft.

der Agent «diszipliniert» werden kann. In der Anwendung des Prinzipal-Agent-Modells als normative Grundlage für das Verhältnis von Bürgerinnen und Bürgern zu Parlamentarierinnen und Parlamentariern ist aber das Problem der Informationsasymmetrie nicht mehr einfach eine als konstant erachtete Prämisse, sondern der normative wie auch der empirische Fokus der Forschungsanstrengung. Wenn aber das Problem der Informationsasymmetrie den Kern der Prinzipal-Agent-Konstellation zwischen Wählerschaft und Parlament bildet, dann ist eine Konzeptualisierung von Information von Nöten, welche über die *ad hoc*-Konzeptualisierung, wie ich sie in dieser Arbeit verwende, hinausgeht. Die normativen Überlegungen der Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowie der Journalistinnen und Journalisten liefern zu diesem Zweck wertvollen Input. Das soll nicht bedeuten, dass das theoretisch hergeleitete Prinzipal-Agent-Modell mit kontextbezogenen, nicht-generalisierbaren Komponenten angereichert wird. So wäre es etwa verkehrt, eine solche Variante der Prinzipal-Agent-Theorie zu postulieren, welche die aktuelle Medienkrise bereits in die theoretischen Annahmen integriert. Das wäre darum verkehrt, weil die aktuelle Medienkrise einen Satz an raum-zeitlich abgegrenzten sozialen Ereignissen beschreibt, welche *eo ipso* nicht generalisierbaren Charakter haben. Was aber generalisierbar ist, sind die normativen Kriterien, anhand derer die Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowie die Journalistinnen und Journalisten die Medienkrise beurteilen. Es handelt sich dabei um zwei Kernkriterien:

- Die *Qualität* der Berichterstattung.
- Die *Vielfalt* der Berichterstattung.

Die *Qualität* der Berichterstattung hat, bei näherer Überlegung, einen sehr plausiblen Bezug zu der Problematik der Informationsasymmetrie bei Prinzipal-Agent-Beziehungen. Wenn das normative Ziel nämlich darin besteht, die Informationsasymmetrien zu minimieren, also die Beobachtbarkeit des Agenten zu maximieren, dann spielt fast automatisch auch die Güte der Berichterstattung eine Rolle. Um nur ein banalst mögliches Beispiel als Illustration zu nehmen: Ein Artikel in einer Zeitung kann einen Achtel der Zeitungsseite ausmachen, er kann aber auch die ganze Seite abdecken. Angenommen, in beiden Fällen wird derselbe Gegenstand thematisiert, ein bestimmtes Geschäft aus dem Nationalrat. Es ist zu erwarten, dass die Menge an Informationen in dem Artikel, welcher die ganze Seite ausmacht, höher ist als die Menge an Informationen im kleineren Artikel. Das bedeutet, dass die absolute Anzahl der Artikel dieselbe ist, dem Prinzipal aber der eine Artikel stärker zum Nutzen gereicht als der andere.

Die *Vielfalt* der Berichterstattung kann für die Prinzipal-Agent-Beziehung ebenfalls in einer generalisierten Form von hoher Bedeutung sein. Einerseits bedeutet das Ausleuchten

eines Gegenstandes aus mehreren Blickwinkeln, dass die Form des Gegenstandes tendenziell besser sichtbar wird – das ist denn auch, in stark verkürzter Form, die erkenntnistheoretische Grundlage und Begründung für ein triangulierendes Forschungsdesign, wie ich es in dieser Arbeit anwende.

Für weiterführende Forschung, welche das mit dem Konzept der prozeduralisierten Volkssouveränität als Prinzipal-Agent-Beziehung operiert, oder breiter, für Forschung, welche das Prinzipal-Agent-Modell aus öffentlichkeitstheoretischer Perspektive anzuwenden gedenkt, ist eine konzeptionelle Weiterentwicklung angebracht, welche das Problem der Informationsasymmetrie theoretisch ausbaut. Der Beitrag der vorliegenden Arbeit für diese konzeptionelle Weiterentwicklung besteht in der Erkenntnis, dass die blossen Volumina der Berichterstattung, mit denen ich in dieser Arbeit empirisch operiere, lediglich eine Dimension im Kontext der Informationsasymmetrie darstellen. Zwei weitere sowohl empirisch wie auch normativ plausible Dimensionen, um welche das Verständnis von Information und Informationsasymmetrie angereichert werden kann, sind die Qualität sowie die Vielfalt der Berichterstattung.

### 6.3 Weiterführende Forschung

Die Bemerkung am Ende von Forschungsarbeiten, dass weitere Forschung nötig sei, ist für sich genommen wenig mehr als eine Floskel – es wäre eher einer Bemerkung wert, wenn zu einem bestimmten Thema oder Sachverhalt *keine* weitere Forschung nötig wäre. Um an dieser Stelle dennoch einigermaßen gerechtfertigt Anregungen für zukünftige Forschung zum Thema der Wechselwirkung von Parlament und Medien machen zu dürfen, sei zunächst erwähnt, woraus ich diese Empfehlungen ableite: Aus den Fehlern und Unzulänglichkeiten der vorliegenden Arbeit. Das, was ich an dieser Stelle also empfehle, sind nicht generelle Ideen, was alles grundsätzlich noch beforscht werden könnte, sondern spezifischer Dinge, welche aus der Forschungsperspektive der vorliegenden Arbeit verbesserungswürdig sind. Anregungen für eine theoretische Weiterentwicklung habe ich bereits in dem vorangehenden Unterunterabschnitt 6.2.1 formuliert; an dieser Stelle sind konkrete forschungsprogrammatische Aspekte von Interesse.

In Betreff des Forschungsdesigns ist das grösste Manko der vorliegenden Arbeit, dass ich für die Medienstichprobe ausschliesslich deutschsprachige Titel untersucht habe, während das Parlamentsgeschehen eine Totalerhebung darstellt. Dieses asymmetrische Vorgehen ist ein Problem nicht zuletzt, weil sich die parlamentarischen Aktivitäten während der Session nicht sinnvollerweise nach Sprachregionen trennen lassen. Die offensichtliche Lösung ist, nebst Deutschschweizer Medien zusätzlich auch Medien aus der Romandie wie auch aus dem Ticino

in eine zukünftige Stichprobe miteinzubeziehen. So offensichtlich diese Lösung ist, so heikel ist sie auch. Eine zukünftige Stichprobe auf alle Schweizer Sprachregionen auszuweiten bedeutet nämlich, dass bedeutend mehr Ressourcen für die Datenerhebung und -auswertung eingesetzt werden müssen.

Nebst einer Erweiterung der Medienstichprobe auf alle Sprachregionen ist auch eine Ausweitung der erfassten Medientypen von Nöten. Auch die Online-Berichterstattung der Zeitungsverlage sowie der Fernseh- und Radiosender sollte erfasst werden. Für gewisse Fragestellungen dürften die gedruckten Zeitungsausgaben und ausgestrahlten Sendungen nach wie vor im Sinne der *pars pro toto*-Logik repräsentieren, welche Themen in den Medien generell wie prominent sind. Das spezifische auf Agenda-Setting bezogene Design in der vorliegenden Arbeit ist aber in zeitlicher Hinsicht sehr sensibel: Ich habe quantitativ Zeitreihen analysiert, bei welchen die gegenseitigen Einflüsse auf Tagesebene gemessen werden. Das macht für klassische Medien Sinn, denn die meisten Zeitungen erscheinen nach wie vor am Morgen nach einem Sessionstag, Fernseh- und Radiosendungen am Abend desselben Tages. Bei Online-Medien ist diese klar strukturierte zeitliche Komponente nicht mehr vorhanden, denn online kann Berichterstattung zum Parlament *de facto* in Echtzeit veröffentlicht werden, was in Form u.a. von Nachrichtentickern bisweilen auch geschieht. Das Auflösen der zeitlichen Einheit des Tages als Ausgangspunkt für Agenda-Setting-Effekte angesichts der Natur der Online-Medien ist in diesem Sinn sogar eine potenzielle neue Forschungsfrage: Über welche Inhalte des Parlamentes wird online wann berichtet?

Das Design-Paradigma der Triangulation hat sich für die vorliegende Arbeit, so meine ich, vollumfänglich bewährt. Gerade bei jenen Ergebnissen, bei denen sich die inhaltsanalytischen und die interviewbasierten Teilergebnisse widersprechen, wäre die Einschätzung der betroffenen Hypothesen mit nur einer der zwei verwendeten methodischen Herangehensweisen stark verzerrt. Ein Punkt im Zusammenhang mit Triangulation, welchen ich bereits in Unterabschnitt 4.4 erwähne, wird bei einer abschliessenden Betrachtung nach der Besprechung der Ergebnisse nochmals deutlicher. Um die Fragestellungen der vorliegenden Arbeit noch plausibler zu beantworten, wäre ein *dritter* Triangulierungsschritt notwendig gewesen: Die qualitative Analyse einzelner Themenkarrieren im Laufe der Sessionen. Mit der quantitativ ausgewerteten Inhaltsanalyse in der vorliegenden Arbeit werden zwar globale Effekte über eine grosse Datenmenge hinweg ausfindig gemacht, aber um diese über die jeweiligen Zeitreihen generalisierten Dynamiken handlungstheoretisch unmittelbar zu verstehen, ist es nötig, den Lauf einzelner «Themenkarrieren» qualitativ nachzuzeichnen, also hermeneutisch-kausal rückzuverfolgen, wo einzelne Themen ihren Ursprung haben, und, wie sie sich verbreiten.

Das Auslassen dieses dritten Triangulationsschrittes rechtfertige ich in Unterabschnitt 4.4 mit dem Umstand, dass die für ein Forschungsprojekt verfügbaren Ressourcen ein Nullsummenspiel darstellen, und das Einbeziehen weiterer Triangulationsschritt im Sinne von mehr Breite der Analyse demgemäss auf Kosten der Tiefe der Analyse stattfindet. An dieser banalen Realität der begrenzten Forschungsressourcen lässt sich grundsätzlich nichts ändern. Was sich aber ändern lässt, ist die Effizienz der bestehenden Triangulationsschritte. Konkret rate ich für zukünftige Forschung dezidiert von manueller Inhaltsanalyse ab – schlicht, weil der Arbeitsaufwand enorm ist. Obschon eine manuelle Inhaltsanalyse im Sinne des Sinnverstehens immer noch das theoretische Ideal darstellt, existieren mittlerweile zahlreiche automatisierte inhaltsanalytische Verfahren, allen voran Verfahren, welche auf Maschinenlernen basieren (Jordan und T. M. Mitchell 2015), mit denen Texte inhaltlich bereits sehr befriedigend, also für das menschliche Verständnis sinnhaft, analysiert werden können.

### 6.3.1 Wessen Agent? Präferenzen und Lobbying

In der vorliegenden Arbeit habe ich den konzeptionellen Fokus auf die Akteursgruppen der Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowie der Journalistinnen und Journalisten gelegt mit der Frage, wie diese Akteursgruppen handeln und, warum sie handeln, wie sie handeln. Im Zuge der teilstrukturierten Leitfadenterviews haben einige der Interviewpartnerinnen und -partner, sowohl auf Seiten des Parlamentes wie auch der Medien, eine weitere Akteursgruppe bzw. ein zusätzliches Phänomen erwähnt, welches in Kontext dieser Fragestellungen, so die Interviewpartnerinnen und Partner, von Bedeutung sei: *Lobbying*. Ein Mitglied des Nationalrates etwa beschreibt bereits die physische Präsenz von Lobbyisten in der Wandelhalle des Nationalrates als viel ausgeprägter als die Präsenz der Journalistinnen und Journalisten:

Also ich meine das eine ist die Anwesenheit, die physische Anwesenheit in der Wandelhalle. Aber die gehen quasi unter im Gegensatz zu den Lobbyisten, die ebenfalls anwesend sind.

Dasselbe Mitglied des Nationalrates beschreibt im späteren Gesprächsverlauf, dass diese Lobbyisten nicht bloss Interessenvertreter sind, sondern zunehmend «Public Affairs»-Büros, welche in Auftrag von Interessenvertretern lobbyieren:

Ich stelle andere Dinge fest, wie zum Beispiel, dass wir einen enormen Zuwachs an Public Affairs-Büros haben. Das lässt sich ganz klar feststellen. Da haben wir einen enormen Zuwachs. Die beraten zunehmend Firmen. Es sind nicht mehr Verbände,

die lobbyieren, sondern es sind viel mehr Public Affairs-Büros, die direkt für eine Firma sehr professionelle Lobbyarbeit machen. Das stellt man fest, also stelle ich fest innerhalb der letzten zweieinhalb Jahre.

Lobbygruppen sind nicht nur bei der inhaltlichen parlamentarischen Arbeit aktiv, sondern teilweise auch im Kontext der Parlamentsberichterstattung, wie ein Mitglied des Ständerates erklärt:

Es gibt Lobbyisten, die mit Medien zusammenarbeiten - ganz klar. Die dann, wenn sie jemanden für ein Thema gewinnen wollen, dann auch gerade noch das Interview organisieren - oder? Oder die Möglichkeit sich zu äussern. Das gibt es, ja.

Ein Journalist beschreibt, dass Lobbygruppen insbesondere bei eingereichten Vorstössen intensiv mitwirken:

Aber sie sind heute derart professionell, dass ein solcher Vorstoss jetzt vielleicht eingereicht wird, und danach, ich nenn jetzt zum Beispiel, der TCS oder der ACS oder ein Verkehrsclub steht noch dahinter, macht noch eine Begleitdokumentation dazu. Die Leute sind ja heute alle ungeheuer vernetzt und haben ja auch ihre Netzwerke. All die Vorstösse rund um die Zweitwohnungen, die schreiben ja in der Regel die Parlamentarier vielleicht schon selber, aber die Dokumentationen, die liefern ihnen beispielsweise, weiss auch nicht, der Fremdenverkehrsverband oder die schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Bergführer. All diese Lobby-Gruppen, die dahinter stehen, die irgendein Anliegen haben, sich für etwas einsetzen.

Eine sehr ähnliche Situation beschreibt ein weiterer Journalist und bemüht sich, den Einfluss der Lobbygruppen auch positiv zu deuten:

[A]lso, die schreiben denen ja, ich weiss es jetzt nur von Economiesuisse, die bei verschiedenen bürgerlichen Parteien dann ganze Vorstösse vorschreiben, und man spricht sich sicher zumindest ab, wie man etwas kommuniziert, ob man es gemeinsam macht oder nicht. Aber das machen die Gewerkschaften und die linken Parteien genau gleich, oder, die linken Verkehrsclubs. Das ist ja zum Teil personell auch, sitzen da ja in, also, im VCS sitzen SP-ler und Grüne im Vorstand und so, und drum befruchtet sich das, wenn man es positiv ausdrücken will, befruchtet sich das ja gegenseitig.

Eine Journalistin sieht Lobbyismus in einer ähnlichen Lesart nicht als Problem, sondern eher als normalen Teil des parlamentarischen Geschehens:

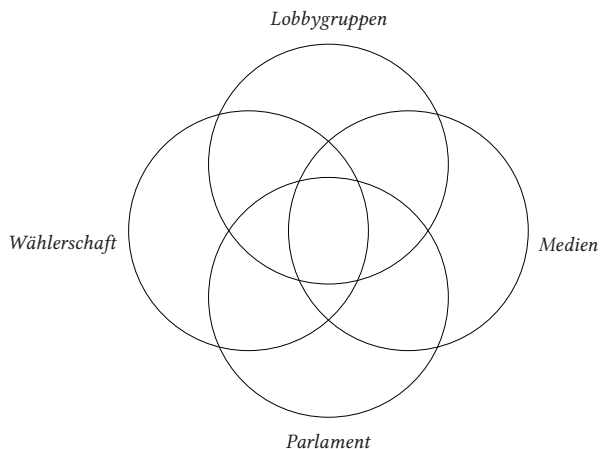
Jeder Parlamentarier ist ein Lobbyist. Er wurde gewählt, damit er für seine Wählerschaft lobbyiert, für die Interessen seiner Wählerschaft; für jene, die am Schluss ihre Stimme für ihn eingelegt haben. Und er ist auch Lobbyist für ganz andere. Sie haben Interessen verschiedenster Art, die sie dann vertreten, erhalten Mandate und lobbyieren dann auch für die. Das finde ich absolut ok.

Diese letzte Meinung wirft die wichtige Frage auf, wie genau Lobbyismus im Kontext der Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Parlamentarierinnen und Parlamentariern aufzufassen ist. Ist Lobbyismus grundsätzlich normativ unbedenklich, weil es sich dabei schlicht um eine Folge des korporatistischen Schweizer Systems (Schmitter 1974) handelt? Oder ist Lobbyismus grundsätzlich normativ problematisch, weil damit eine Form der Einflussnahme stattfindet, welche den Wählerinnen und Wählern vielleicht nicht prinzipiell (die Mitglieder des National- wie auch des Ständerates deklarieren ihre Interessenbindungen im Parlament, allerdings, logischerweise, erst nach der Wahl), aber auf der Ebene der Einzelfälle verborgen bleibt? Es ist nicht ratsam, Lobbygruppen schon allein dadurch, dass es sie gibt, als normativ wünschenswert oder normativ problematisch einzustufen. Die normative Beurteilung von Lobbygruppen muss anhand eines definierbaren und nicht-willkürlichen Kriteriums geschehen. Und ein solches schlage ich mit der vorliegenden Arbeit vor: Der Einfluss von Lobbygruppen im Parlament ist dann normativ unproblematisch, wenn zwischen den Präferenzen der Lobbygruppen, der Präferenzen der Parlamentarierinnen und Parlamentarier, ggf. der Medien, sowie den Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger eine Schnittmenge besteht. Handkehrum ist der Einfluss dann normativ problematisch, wenn eine Schnittmenge der Präferenzen nur zwischen Lobbygruppen, Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowie ggf. der Medien besteht, unter Ausschluss die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger.

In Abbildung 3 visualisiere ich die Schnittmengen für die drei Präferenzfamilien der Bürgerinnen und Bürger, der Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowie der Journalistinnen und Journalisten. Dieses Modell ergänzt um die Präferenzfamilie der Lobbygruppen ist in Abbildung 8 visualisiert. Lobbyismus kann also als weitere Präferenzfamilie in ein normatives Prinzipal-Agent-Modell integriert und damit empirischen Untersuchungen zugänglich gemacht werden. Ist ein solches Vorgehen aber überhaupt sinnvoll? Das Forschungsinteresse der vorliegenden Arbeit liegt ganz bewusst auf den Präferenzfamilien der Politiklogiken und der Medienlogiken. Die Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen Bürgerinnen und Bürgern und



**Abbildung 8:** Schematische Darstellung der Präferenz-Schnittmengen der Wählerschaft, der Parlamentarierinnen und Parlamentarier, der Medien sowie der Lobbygruppen.



Quelle: Eigene Darstellung.

Parlamentarierinnen und Parlamentariern kann dann und nur dann Bestand haben, wenn eine öffentliche Beobachtbarkeit des Agenten gewährleistet ist. Die öffentliche Sichtbarkeit des Parlamentes wird zum grössten Teil durch Medien, also durch Journalistinnen und Journalisten hergestellt. Das bedeutet, dass die Präferenzfamilie der Medienlogiken als Präferenzen der Journalistinnen und Journalisten ganz fundamental Teil der Prinzipal-Agent-Beziehung sind – Medien sind die notwendige Bedingung für die kommunikative Legitimität des Parlamentes. Die Präferenzfamilie der Lobbygruppen hingegen stellt nur eine zusätzliche Präferenzfamilie dar, welche zum Prinzipal-Agent-Problem beiträgt. Das bedeutet, dass Lobbygruppen einer der Gründe sein können, warum Parlamentarierinnen und Parlamentarier Präferenzen haben, welche nicht den Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger entsprechen, warum sie also nicht nach Politiklogiken handeln. Die Präferenzfamilie der Lobbygruppen ist aber nur eine von potenziell unendlich vielen zusätzlichen Präferenzfamilien. Eine direkte und unbedingte Verbindung zu der fundamentalen Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Parlamentarierinnen und Parlamentariern hat allerdings ausschliesslich die Präferenzfamilie der Medienlogiken.

Aus einer rein theoretischen Perspektive ergibt sich somit kein Entdeckungszusammenhang, welcher dem Einfluss von Lobbygruppen besondere Bedeutung zuschreibt. Hier ist aber einzuwenden, dass im Falle der Lobbygruppen zwar nicht die theoretische Herleitung eine empirische Untersuchung rechtfertigt, dafür aber möglicherweise die vermutete empirische Bedeutung der Lobbygruppen. Sollte das Ausmass des Lobbying in der Bundesversammlung tatsächlich so gross sein, wie in den obigen Interviewauszügen angedeutet, dann könnte dies ein dermassen grosses Problem im Sinne der Prinzipal-Agent-Logik darstellen, dass sich eine neue normative Frage stellt: Ab wann ist die Diskrepanz zwischen den Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger auf der einen Seite sowie der Schnittmenge der Präferenzen der Parlamentarierinnen und Parlamentarier und der Lobbygruppen auf der anderen Seite derart gross, dass es sich dabei nicht primär um ein theoretisch herleitbares, sondern um ein des empirischen Impacts wegen bedeutendes Problem handelt?

Es ist so gut wie sicher und im Allgemeinen unbestritten, dass Lobby-Aktivitäten spürbaren, bisweilen sehr grossen Einfluss auf Gesetzgebung haben (vgl. Baumgartner, Berry u. a. (2009), Bennedsen und E. Feldmann (2002) und Helpman und Persson (2001)). Das bedeutet allerdings nicht, dass Lobbying aus theoretischer Sicht automatisch normativen Vorrang vor anderen Fragestellungen hat. Der Einfluss von Lobbying ist darum am ehesten als eine Fragestellung rund um die Präferenzgenese von Parlamentarierinnen und Parlamentariern anzusehen, welche in Ergänzung zu anderen normativ und empirisch bedeutsamen Fragestellungen rund um parlamentarisches Handeln beforschenswert ist.

#### 6.4 Praxisrelevanz der Ergebnisse

In Unterunterabschnitt 2.1.1 argumentiere ich, dass und warum sozialwissenschaftliche Forschungsvorhaben erst dann Sinn machen, wenn der Grund für das Forschungsvorhaben, der sogenannte Entdeckungszusammenhang, hergeleitet wird. Das blosses Reduzieren der Abwesenheit von Information genügt als Begründung für sozialwissenschaftliche Forschung nicht. Dieser Anspruch an explizite Legitimierung sozialwissenschaftlicher Forschung erschöpft sich aber nicht im Entdeckungszusammenhang – auch die *Ergebnisse* sozialwissenschaftlicher Forschung können nicht kontextfrei als blosser und purer Erkenntnisgewinn, also als das blosses Reduzieren der Abwesenheit von Information, verstanden werden.

Der Umstand, dass sozialwissenschaftliche Forschung stets einem Entdeckungszusammenhang entspringt, bedeutet folglich auch, dass das, was diese Forschung herstellt, im Lichte dieses Entdeckungszusammenhanges interpretiert werden muss. Der Entdeckungszusammenhang meint die normativen und empirischen Umstände, welche Anlass zur Forschung geben, und

die Ergebnisse der Forschung müssen entsprechend wiederum auf diese normativen und empirischen Umstände zurückgebunden werden. Das bedeutet in der Konsequenz, dass eigentlich jede sozialwissenschaftliche Forschung *problemorientierte* Forschung ist. Entsprechend müssen die Ergebnisse sozialwissenschaftlicher Forschung auch als Reduktion von Unsicherheit im Handlungsspektrum von Akteuren gedacht werden. Oder, anders ausgedrückt: Sozialwissenschaft hilft Akteuren einerseits, die Wahrscheinlichkeit der empirischen Konsequenzen unterschiedlicher Handlungsoptionen einzuschätzen<sup>42</sup>, und Sozialwissenschaft hilft Akteuren andererseits, die normative Plausibilität unterschiedlicher Handlungsoptionen einzuschätzen.

Sozialwissenschaftliche Forschung, welche diese doppelte Hilfestellung ablehnt und keinerlei Ambition hat, Impact in der in dieser Forschung untersuchten sozialen Realität zu haben, ist recht eigentlich widersprüchlich: Wenn ein bestimmter Aspekt der sozialen Realität im Kontext des Entdeckungszusammenhanges eines Forschungsvorhabens als verhältnismässig wichtiger als alle anderen Aspekte der sozialen Realität angesehen wird<sup>43</sup>, dann drängt sich auch die Frage der Praxisrelevanz auf – wenn ein Aspekt der sozialen Realität im Kontext des Entdeckungszusammenhanges zwar gegenüber allen anderen Aspekten priorisiert wird, aber gleichzeitig bestritten wird, dass die Ergebnisse der Forschung zu diesem einen Aspekt für die Akteure, welche unmittelbar von diesem einen Aspekt betroffen sind, als Hilfestellung relevant sind, dann findet ein offenkundiger Widerspruch statt<sup>44</sup>.

Die Idee, dass sozialwissenschaftliche Forschung letztlich das Ziel haben soll, als Grundlage für Veränderungen der sozialen Realität zu dienen, ist nicht neu. Eine prominente Denkrichtung mit dem Ziel, sozialwissenschaftliche Forschung dezidiert problem- und praxisorientiert durchzuführen, ist die Tradition der «Action Research», zu Deutsch Aktionsforschung. E. T. Stringer (2013, S. 1) beschreibt Aktionsforschung als einen Typus der Forschung, welcher nicht isoliert und abstrakt einzelne Variablen analysiert, sondern sich der Komplexität der Lebenswelt stellt:

Action research is a systematic approach to investigation that enables people to find effective solutions to problems they confront in their everyday lives. Unlike experimental or quantitative research that looks for generalizable explanations

<sup>42</sup> Auch Nicht-Handeln ist in diesem Sinne eine Handlungsoption mit empirischen Konsequenzen.

<sup>43</sup> Diese Priorisierung findet implizit nur schon dadurch statt, dass eben dieser eine Aspekt, und nicht ein beliebiger anderer Aspekt, beforscht wird.

<sup>44</sup> Dieses gesamte Argument ist natürlich prinzipieller, idealisierter Art. In der *sozialwissenschaftlichen Praxis* sind die Motivstrukturen ganz unterschiedlicher Natur, und nur ein Teil der Forschungsvorhaben dürfte komplett offenen Überlegungen rund um Entdeckungszusammenhang und Praxisrelevanz entspringen. Das Spektrum dessen, was beforscht wird, und die Art und Weise, wie dieses beforscht wird, ist zu nicht unwesentlichen Teilen die Folge struktureller und subjektiv-emotionaler (Fehl-)Anreize, wie etwa der «Publish-or-Perish»-Dynamiken (H. P. v. Dalen und Henkens 2012; Fanelli 2010; Rond und A. N. Miller 2005).

related to a small number of variables, action research seeks to engage the complex dynamics involved in any social context.

Aktionsforschung zeichnet sich in forschungsprogrammatischer Hinsicht durch die iterative Natur des Forschungsprozesses aus (Avison u. a. 1999): Forschende und Betroffene tauschen sich aus, damit die so entstehenden Feedback-Zyklen zur Problemlösung beitragen. Dieser stete Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis ist gleichzeitig auch der normative Grundpfeiler der Aktionsforschung (Brydon-Miller, Greenwood und Maguire 2003). Bisweilen wird Aktionsforschung nach zwei Kategorien differenziert, «Action Research» sowie «Participatory Action Research» (Argyris und Schön 1989), zu Deutsch soviel wie partizipative Aktionsforschung. In dieser Aufteilung soll Participatory Action Research den Austausch mit der Praxis während des Forschungsprozesses stärker betonen, während die blosse Action Research eher darauf abzielt, die Forschungsergebnisse einer Problemlösung zuzuführen, ohne aber die von der Forschung Betroffenen im Laufe des Forschungsprozesses in diesen einzubinden.

Die vorliegende Arbeit ordnet sich nicht in die Tradition der Aktionsforschung ein. Weder wurden die in der Arbeit betroffenen Akteure kontinuierlich in den Forschungsprozess eingebunden (Merkmal der partizipativen Aktionsforschung), noch war das Ziel der Arbeit *a priori*, einen bestimmten Wandel in der sozialen Realität herbeizuführen (generelles Anliegen der Aktionsforschung). Die Frage der Praxisrelevanz stellt sich für die vorliegende Arbeit nicht aufgrund der im Vorfeld formulierten Absicht, die Ergebnisse praktisch umzusetzen. Die Frage der Praxisrelevanz ist eher, wie oben argumentiert, eine logische Folge des Entdeckungszusammenhanges – dadurch, dass das, was ich in dieser Arbeit beforsche, aus normativen und empirischen Gründen erforschenswert ist, wird das, was diese Arbeit zutage fördert, für die von dieser Arbeit betroffenen Akteure relevant.

Eine Diskussion der auf diese Art verstandenen Praxisrelevanz besteht aus fünf Schritten:

1. Identifikation der betroffenen Stakeholder.
2. Erkenntnisse für die betroffenen Stakeholder.
3. Ausformulieren der Handlungsempfehlungen.
4. Implementierung der Handlungsempfehlungen.
5. Monitoring und Evaluation.

In der vorliegenden Arbeit können, realistischerweise, nur die ersten drei Punkte ausformuliert werden. Konkrete Massnahmen zur Implementierung der Handlungsempfehlungen sowie ein Monitoring und eine Evaluation des Standes der Umsetzung können an dieser Stelle, nachvollziehbarerweise, nicht durchgeführt werden. Allerdings können die ersten drei Punkte

in einem solchen Masse plausibel hergeleitet werden, dass eine konkrete Implementierung, inklusive Monitoring-Massnahmen, zumindest konzeptuell skizziert werden kann.

#### 6.4.1 Analyseschritt 1: Identifikation der betroffenen Stakeholder

Der Begriff der «Stakeholder» ist in erster Linie ein Leihwort aus der Management-Literatur (Brugha und Varvasovszky 2000; Donaldson und Preston 1995) und meint im Grunde Akteure oder Organisationen, welche ein Interesse am Handeln anderer Akteure oder Organisationen haben, weil sie dadurch betroffen sind. Ein Denken im Sinne der Stakeholder-Perspektive ist sinnvoll, weil damit das Spektrum der Akteure, vor allem aber die Art und Weise, wie die Akteure im jeweils interessierenden Kontext von Bedeutung sind, erweitert wird. Es ist denn auch nicht ganz verkehrt, die gesamte vorliegende Arbeit als eine bestimmte Form der Stakeholder-Analyse zu beschreiben. Der Ausgangspunkt der Arbeit, also der Entdeckungszusammenhang, ist gerade, dass das Parlament in einer kommunikativ sehr intimen Beziehung zu den Bürgerinnen und Bürgern, also zum Souverän als Prinzipal steht. In einer solchen Konfiguration sind die Bürgerinnen und Bürger als Souverän denn auch nichts anderes als ein Stakeholder im Kontext des parlamentarischen Handelns: Das, was im Parlament geschieht, betrifft Bürgerinnen und Bürger direkt und unmittelbar auf eine normativ gehaltvolle Art – der normative Witz der vorliegenden Arbeit ist in diesem Sinne denn auch, dass Bürgerinnen und Bürger ununterbrochen die Rolle der Stakeholder einnehmen und nicht bloss periodisch in Phasen der Wahlen.

Es ist also recht eigentlich klar, dass Bürgerinnen und Bürger einen Stakeholder im Kontext der vorliegenden Problemstellung darstellen. Sie sind aber nicht die einzigen Stakeholder: Auch Parlamentarierinnen und Parlamentarier bilden eine weitere Stakeholder-Gruppen. Parlamentarierinnen und Parlamentarier sind jene Akteure, welche parlamentarisches Handeln herstellen; das Parlament besteht letztlich aus nichts anderem als aus Parlamentarierinnen und Parlamentariern. Wenn das parlamentarische Personal aber gleichzeitig als Stakeholder zu verstehen ist, ist zunächst und offensichtlich die Gefahr der konzeptuellen Zirkularität gegeben. Als Stakeholder gelten nämlich Akteure, welche durch das Handeln *anderer* Akteure beeinflusst sind. Wenn Parlamentarierinnen und Parlamentarier einerseits den *Agens* darstellen, gleichzeitig aber als Betroffene des Agens zu verstehen sind, macht dies keinen unmittelbaren Sinn. Die Rolle der Parlamentarierinnen und Parlamentarier als Stakeholder ergibt sich erst, wenn parlamentarisches Handeln als Summe individuellen *Mikro*-Handelns unterschieden wird von parlamentarischem Handeln als globaler Motivstruktur auf *Meso*-Ebene. Die vorliegende Arbeit hat das Ziel verfolgt, parlamentarisches Handeln in der letzteren Lesart auf Meso-Ebene

zu verstehen, und zwar im Sinne eines Aggregates individuellen Handelns. Das bedeutet, dass das analytische Ergebnis der empirischen Untersuchung die Präferenzen im Sinne der Präferenzfamilien für *keine einzige* Person im Parlament wirklich abbildet. Stattdessen zeichnen die Ergebnisse ein globales Bild auf Meso-Ebene. Eine solche konzeptuelle Unterscheidung nach Präferenzen auf Mikro- und Meso-Ebene (bzw., je nach Fragestellung, Makro-Ebene) ist vor allem im Kontext der Wahlforschung gängig und wohl am besten im Konzept des «Median-Wählers» umgesetzt. Der Median-Wähler existiert als konkrete Person auf der Mikro-Ebene fast sicher fast immer nicht, sondern lediglich als globales Präferenzaggregat<sup>45</sup>.

#### 6.4.2 Analyseschritt 2: Erkenntnisse für die betroffenen Stakeholder

Die Schlussfolgerungen sind nicht für beide Stakeholder-Gruppen gleichermaßen umfassend bzw. folgenreich. Für das Parlament auf Mikro-Ebene sind die Schlussfolgerungen besonders aus normativer Hinsicht weniger schwerwiegend als die Schlussfolgerungen für den Stakeholder der Bürgerinnen und Bürger.

Für den Stakeholder des *Parlamentes auf Mikro-Ebene*, also für individuelle Parlamentarierinnen und Parlamentarier, besteht die erste relevante Erkenntnis in der generellen Skizze der globalen Präferenzen auf Meso-Ebene. Individuelle Parlamentarierinnen und Parlamentarier können in doppelter Hinsicht die globalen Präferenzstrukturen des Parlamentes erfassen. *Erstens* sind sie, offensichtlicherweise, individuelle Akteure, welche das Parlamentsgeschehen in erster Linie *anekdotisch* wahrnehmen. In diesem Sinne stellt eine Untersuchung wie die vorliegende die Möglichkeit dar, die Eigenwahrnehmung durch eine systematisierte Fremdwahrnehmung zu ergänzen. *Zweitens* unterscheidet sich die Art und Weise, wie Parlamentarierinnen und Parlamentarier über ihre Lebenswelt des Parlamentes denken, stark von der Art und Weise, wie in der vorliegenden Untersuchung über das Parlament gedacht wird. Parlamentarisches Handeln verstanden als Handeln im Lichte einer Prinzipal-Agent-Beziehung, fokussiert auf die Frage der Präferenzen, beschreibt das Parlament als ein ein Stück weit zwar abstraktes, dafür aber komplexitätsreduziertes – und somit analysierbares – Modell. Dieses Modell entspricht nicht der parlamentarischen Lebenswelt, aber es ist nicht in einem solchen Masse davon entfernt, dass es für das parlamentarische Personal nicht nachvollziehbar wäre.

Eine zweite relevante Erkenntnis für individuelle Parlamentarierinnen und Parlamentarier besteht in der Quantifizierung des Verhältnisses zwischen Politiklogiken und Medienlogiken. Es ist normativ grundsätzlich wünschenswert, dass Politiklogiken im Parlamentsgeschehen Vor-

<sup>45</sup> Es sei aber darauf hingewiesen, dass Modell des Median-Wählers seit Langem durchaus umstritten ist (Hinich 1977; Romer und Rosenthal 1979).

rang vor Medienlogiken haben. Das bedeutet verallgemeinert, wie in Unterunterabschnitt 2.2.2 argumentiert, dass parlamentarisches Handeln Folge aufrichtiger normativer politischer Überzeugungen sein soll. Wenn Parlamentarierinnen und Parlamentarier in dieser normativen Idealsituation medialisiert, also zugunsten der Präferenzfamilie der Medienlogiken handeln, dann nur als Mittel zum Zweck, um den Politiklogiken stärker zum Ausdruck zu verhelfen. Die empirischen Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass beide Bedingungen dieser normativen Idealsituation deutlich nicht erfüllt sind. Weder handeln Parlamentarierinnen und Parlamentarier ausschliesslich nach Politiklogiken (die Wahrscheinlichkeit, dass dem so ist, beträgt lediglich rund 22%), noch handeln sie medialisiert ausschliesslich als Mittel zum Zweck, um damit auf Politiklogiken zuzuarbeiten (die Wahrscheinlichkeit hierfür beträgt gerade Mal knapp 10%).

Für den Stakeholder der *Bürgerinnen und Bürger* sind, zunächst, dieselben Erkenntnisse wie für den Stakeholder des Parlamentes von Bedeutung: Bürgerinnen und Bürger stehen zum Parlament in einer engen, symbiotischen Beziehung, sodass jene Dinge, welche für das Parlament von Bedeutung sind, auch automatisch für Bürgerinnen und Bürger bedeutend werden. Somit ergibt sich zunächst ein globales Bild der Präferenzlagen im Parlament auf der Meso-Ebene. Bürgerinnen und Bürger haben wohl, grundsätzlich, Annahmen über die Präferenzlagen der spezifischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier, welche sie wählen (rationaliter sollte genau dies die Motivation zum Wählen sein), aber ein globales Bild der Präferenzlagen ist eine genuin neue Erkenntnis.

Die zweite für Bürgerinnen und Bürger relevante Erkenntnis ist, analog zu jener für den Stakeholder des Parlamentes, die Quantifizierung des Verhältnisses von Politik- zu Medienlogiken im Parlament. Diese Erkenntnis ist für Bürgerinnen und Bürger bedeutender als für Parlamentarierinnen und Parlamentarier, denn, in der Logik der Prinzipal-Agent-Beziehung gedacht, ist es für Bürgerinnen und Bürger als Prinzipal von unmittelbarem Interesse, wie die Präferenzlage des Agenten aussieht. Es ist ja gerade diese Informationsasymmetrie, welche den Kern der Prinzipal-Agent-Beziehung ausmacht: Der Prinzipal weiss nicht, in welchem Masse die Präferenzen des Agenten seinen eigenen Präferenzen entsprechen. Die Bedeutung dieser Erkenntnis wird allerdings durch den Umstand abgeschwächt, dass die vorliegende Arbeit ein globales Präferenzbild zeichnet, nicht aber konkrete Motivstrukturen auf Ebene von Parteien oder individuellen Parlamentarierinnen und Parlamentariern; Letzteres wäre für Bürgerinnen und Bürger am interessantesten.

Eine dritte für den Stakeholder der Bürgerinnen und Bürger wichtige Erkenntnis betrifft die Rolle der Medien. Medien sind eine unentbehrliche Komponente der kommunikativen Legitimität des Parlamentes: Erst dadurch, dass Medien über das Parlamentsgeschehen berichten,

wird das Parlament für Bürgerinnen und Bürger beobachtbar. Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung legen aber den Schluss nahe, dass Medien nicht einfach passive Berichterstatter sind, sondern die Berichterstattung aktiv und vor allem nach eigenen Präferenzen gestalten. Die Wahrscheinlichkeit, dass Journalistinnen und Journalisten stärker nach reinen Medienlogiken handeln als nach der Schnittmenge von Medienlogiken und Politiklogiken, beträgt rund 55%. Das ist aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger nicht unproblematisch, denn für sie wäre es normativ wünschenswert, dass Medien stärker, wenn nicht gar vorwiegend, ihr Handeln nach der Präferenzfamilie der Politiklogiken ausrichten.

Die vierte für Bürgerinnen und Bürger bedeutende Erkenntnis ist der Befund, dass die Medienkrise im Kontext der Wechselwirkungen zwischen Parlament und Medien mit einiger Wahrscheinlichkeit einen Einfluss hat. Wenn auch die inhaltsanalytischen Befunde keine Effekte der Medienkrise nahelegen, werden diese sowohl von Parlamentarierinnen und Parlamentarier wie auch von Journalistinnen und Journalisten deutlich wahrgenommen. Der womöglich wichtigste Effekt der Medienkrise lässt sich unter dem Schlagwort *Qualitätseinbußen* zusammenfassen. Wenn auch die Berichterstattungsvolumina nicht abnehmen, wandelt sich die Güte der Berichterstattung. Medien, also Journalistinnen und Journalisten, haben weniger Ressourcen zur Verfügung und stehen unter höherem Druck. Zudem findet ein demografischer Wandel auf den Redaktionen statt, im Zuge dessen die Tiefe der Dossier- und Themenkenntnisse erodiert. Diese Veränderungen haben einen direkten Bezug zur Frage der kommunikativen Legitimität, denn die durch Medien hergestellte Beobachtbarkeit des Parlamentes besteht nicht nur aus einer quantitativen Komponente (*wie viel* wird berichtet), sondern zusätzlich auch aus einer qualitativen Komponente (*wie* wird berichtet).

### 6.4.3 Analyseschritt 3: Ausformulieren der Handlungsempfehlungen

In Betreff der möglichen Handlungsempfehlungen unterscheiden sich die zwei Stakeholder-Gruppen mit einiger Deutlichkeit voneinander. Während für die Stakeholder-Gruppe der Bürgerinnen und Bürger gewisse verallgemeinerte Handlungsempfehlungen aus den für diese relevanten Befunden ableitbar sind, ist dies für die Stakeholder-Gruppe der Parlamentarierinnen und Parlamentarier kaum möglich. Parlamentarierinnen und Parlamentarier sind autonome Akteure, welche im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Handlungskompetenz handeln dürfen, wie sie wollen. Nun ist es durchaus möglich, dass Teile dieses Handelns aus einer normativen Perspektive problematisch erscheinen, wie dies eben in der vorliegenden Arbeit der Fall ist. Aus einer naiv-utilitaristischen normativen Perspektive könnte man nun schlicht das Ziel setzen, dass die Menge an normativ unerwünschtem Handeln zu minimieren sei, bzw., dass die Menge



an normativ erwünschtem Handeln zu maximieren sei. Ein solches Vorgehen wäre aber sowohl selber normativ problematisch, und es wäre zudem praktischerweise kaum umsetzbar.

Aus normativer Sicht wäre es aus mindestens drei Gründen heikel, das parlamentarische Handeln in jene Richtung zu steuern, wie sie im Rahmen der vorliegenden Arbeit normativ wünschenswert wäre. *Erstens* ist die normative Perspektive der vorliegenden Arbeit, so sehr ich auch von ihr überzeugt bin, bei weitem nicht die einzig mögliche normative Betrachtungsweise parlamentarischen Handelns. Das bedeutet also schlicht, dass die vorliegende normative Perspektive und Einschätzung nur *eine* mögliche Perspektive und Einschätzung darstellt. Aus einer neo-korporatistischen normativen Perspektive etwa dürfte die Beurteilung parlamentarischen Handelns deutlich anders ausfallen. Der *zweite* Grund, warum eine Beeinflussung parlamentarischen Handelns in die gewünschte Richtung heikel ist, ist die normativ wünschenswerte Handlungsautonomie der Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Mitglieder des Parlamentes sind in ihrer verfassungsrechtlichen Rolle als Agenten in ihrem Handeln prinzipiell frei – und der Witz des Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen Wählerschaft und Parlamentarierinnen und Parlamentariern besteht gerade darin, dass ein Handeln im Sinne der Politiklogiken ein solches Handeln ist, bei welchem Parlamentarierinnen und Parlamentarier frei nach bestem Wissen und Gewissen im Glauben handeln, dass sie zugunsten ihrer Wählerschaft handeln. *Drittens* schliesslich ist die normative Einschätzung in der vorliegenden Arbeit an Empirie gebunden, und diese Empirie wiederum ist mit Ungewissheiten verbunden. Wenn auch die empirischen Ergebnisse nicht vollständig ohne Aussagekraft sind, kann nicht der Anspruch erhoben werden, dass sie ein komplettes und komplett fehlerfreies Bild zeichnen. Stattdessen deuten die Ergebnisse eher eine Silhouette an, welche dann normativ gedeutet werden kann. Diese Silhouette aber zum Anstoss zu nehmen, das Handeln der Parlamentarierinnen und Parlamentarier zu beeinflussen, wäre gegeben der Ungewissheiten dieser Silhouette falsch.

Das parlamentarische Handeln beeinflussen und steuern zu wollen, ist darüber hinaus praktischerweise unmöglich: Individuelle Motivstrukturen vorzuschreiben und diese Vorschriften zu kontrollieren, ist kaum umsetzbar – zumindest nicht in einem halbwegs demokratischen System.

Das parlamentarische Handeln kann normativerweise nicht in eine gewünschte Richtung gesteuert werden. Für die Stakeholder-Gruppe der Bürgerinnen und Bürger ist aber eine normativ vertretbare und praktischerweise umsetzbare Handlungsempfehlung ableitbar. Bürgerinnen und Bürger haben in der Prinzipal-Agent-Beziehung mit dem Parlament die Rolle des Prinzipals. Das grundlegende Problem in einer jeden Prinzipal-Agent-Beziehung ist die Informationsasymmetrie zwischen Prinzipal und Agent. Im Kontext der vorliegenden Arbeit hat sich gezeigt, dass

der Agent, also Parlamentarierinnen und Parlamentarier, sehr wahrscheinlich in einem nicht-trivialen Masse nicht nach Politiklogiken, also nicht primär nach bestem Wissen und Gewissen zugunsten der Wählerschaft handelt. Aus Sicht der Wählerschaft, also aus der Sicht des Prinzipals, ist das ein Problem. Die Lösung dieses Problems besteht aber nicht darin, den Agenten, also Parlamentarierinnen und Parlamentarier, dazu zu zwingen, stärker nach den Politiklogiken zu handeln. Die Lösung besteht stattdessen in der *Reduktion der Informationsasymmetrien* zwischen Prinzipal und Agent. Dies ist aus der Perspektive der Prinzipal-Agent-Theorie eine recht offensichtliche Lösung, denn sie besteht schlicht darin, das Grundproblem der Beziehung zwischen Prinzipal und Agent, die Informationsasymmetrien, anzugehen.

Wie aber können die Informationsasymmetrien zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Parlamentarierinnen und Parlamentariern abgebaut werden? Auch hier gilt es, eine Lösung vorzuschlagen, welche mit anderen normativen Prinzipien kompatibel ist. Das bedeutet, dass es *a priori* normativ nicht akzeptabel ist, die Handlungsautonomie der Parlamentarierinnen und Parlamentarier einzuschränken, auch nicht im «positiven» Sinn: Es ist nicht zulässig, Parlamentarierinnen und Parlamentarier dazu zu zwingen, in einer wie auch immer gearteten Kommunikationsform regelmässig Rechenschaft abzulegen, um damit Informationen für die Bürgerinnen und Bürger herzustellen. Wenn ein Mehr an Informationen notwendig ist, dieses Mehr aber nicht durch das Parlament selber hergestellt wird, dann bleibt ein anderer, offenkundiger Ort, an welchem diese Informationen hergestellt werden können: Journalismus.

Journalistinnen und Journalisten als bedeutende Quelle öffentlicher Kommunikation haben, so das Argument der vorliegenden Arbeit, eine besondere Rolle im Kontext der kommunikativen Legitimität des Parlamentes. Dadurch, dass sie über die Arbeit des Parlamentes berichten, ermöglichen Sie es Bürgerinnen und Bürgern, Parlamentarierinnen und Parlamentarier als Agenten zu beobachten. Wenn nun aus normativer Sicht ein Mehr an Informationen wünschenswert ist, und dieses Mehr an Informationen durch Journalistinnen und Journalisten hergestellt werden soll, dann stellt sich die Frage, wie diese dazu bewegt werden können. Diese Frage stellt sich auf Mikro-Ebene von Journalistinnen und Journalisten wie auch auf Meso-Ebene der Medienorganisationen.

Eine normativ suboptimale Option ist die Variante der «Brechtstange»: Medienschaffende und Medienorganisationen werden schlicht dazu gezwungen, mehr Parlamentsberichterstattung zu betreiben. Diese Option ist offenkundigerweise gleichermaßen unrealistisch wie nicht wünschenswert. In demokratischen Gesellschaftsordnungen gibt es praktischerweise keine Instrumente, um eine genehme Art der Berichterstattung zu erzwingen, und normativerweise wäre ein solches Steuern der journalistischen Arbeit problematisch.

Es ist also offensichtlich keine gangbare Weg, ein Mehr an Parlamentsberichterstattung zu erzwingen. Es ist aber möglich, *Anreize* zu setzen, damit Journalistinnen und Journalisten und damit Medienorganisationen freiwillig mehr über das Parlament berichten. Oder, im konzeptuellen Jargon der vorliegenden Arbeit: Mit den richtigen Anreizen kann Parlamentsberichterstattung einen höheren Rang in der Präferenzordnung von Journalistinnen und Journalisten bzw. von Medienorganisationen einnehmen.

Die Anreize müssten pekuniärer Natur sein: Journalistische Arbeit ist aufwendig und endlich, und sie ist von Opportunitätskosten geprägt – es mag sein, dass Journalistinnen und Journalisten gerne komplett intrinsisch gerne mehr über das Parlament berichten wollen, aber in der Zeit und mit den Ressourcen, wie sie dies bewerkstelligen würden, können sie auch anderen, für sie potenziell nicht minder interessanten Themen nachgehen, und dabei zusätzlich ein finanzielles Einkommen generieren. All dies ist natürlich recht offensichtlich, aber gerade in Zeiten der Medienkrise ist es notwendig, zu betonen, dass journalistische Arbeit Arbeit ist und nicht Freizeitbeschäftigung. Aus diesem Grund müssen die Anreize für mehr Parlamentsberichterstattung finanzielle Anreize sein.

Wenn von finanziellen Anreizen die Rede ist, dann ist die Rede von einer Massnahme der *Medienförderung*. Konkret müsste die Medienförderungsmassnahme zugunsten eines Mehr an Parlamentsberichterstattung die Form *direkter* und *selektiver* Medienförderung (Künzler u. a. 2013, S. 4) annehmen. Das bedeutet, dass eine öffentliche Förderung von Gefässen und Inhalten, welche sich der Parlamentsberichterstattung widmen, einzurichten wäre. Dies widerspricht der gängigen Praxis der Medienförderung in der Schweiz; üblich und in der Medienbranche akzeptiert sind nach wie vor indirekte Massnahmen der Medienförderung, in erster Linie Posttaxenverbilligung für den Versand von Printerzeugnissen, sowie die (an und für sich direkte) Förderung privater Rundfunkanbieter über das sogenannte *Gebührensplitting*<sup>46</sup>.

Direkte und selektive Medienförderung betrifft in erster Linie private Medienorganisationen. Die grösste Medienorganisation der Schweiz, die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG, übt aber einen öffentlichen Auftrag aus und ist zu diesem Zweck grossteils öffentlich finanziert. Angesichts der Bedeutung der SRG stellt sich die Frage, ob Medienförderung zugunsten von Parlamentsberichterstattung bei privaten Medien zielführend ist, und, ob stattdessen nicht die SRG Programmgefässe schaffen sollte, welche sich dem Parlamentsgeschehen widmen.

Idealerweise gäbe es sowohl bei privaten Medien wie auch bei der SRG mehr Parlamentsberichterstattung. Praktischerweise sind Ressourcen aber limitiert, und beide Formen der

---

<sup>46</sup> Konzessionierte private Radio- und Fernsehanbieter erhalten einen Anteil der für die SRG erhobenen Gebühren.

zusätzlichen Parlamentsberichterstattung können nicht gleichzeitig verfolgt werden. Auf den ersten Blick mag der Eindruck entstehen, dass es bei einem Entweder-Oder einfacher ist, die SRG dazu zu bewegen, mehr Parlamentsberichterstattung herzustellen, statt neue Instrumente der Förderung privater Medienunternehmen einzuführen. Auf den zweiten Blick dürfte aber recht klar sein, dass diese Variante die normativ und praktisch problematischere ist. Die SRG ist als privater Verein organisiert und sie gestaltet das Programm als Umsetzung des politischen Auftrags frei. Das bedeutet, dass es keine Mechanismen gibt, um konkrete Programminhalte von aussen vorzuschreiben. Diese einzuführen, wäre normativ fragwürdig und politisch ungewiss; damit würde der potenziellen politischen Usurpierung der SRG im Sinne des «politics in broadcasting» (M. Kelly 1984) Tür und Tor geöffnet.

Die Einführung finanzieller Medienförderungsmassnahmen zugunsten der Parlamentsberichterstattung bei privaten Medienorganisationen, andererseits, wäre politisch zwar aufwendig, aber grundsätzlich normativ weniger heikel als Eingriffe in die Programmautonomie der SRG. Bei diesem Instrument handelt es sich um das Schaffen eines Anreizes und nicht eines verbindlichen Zwangs. Das bedeutet, dass diese Massnahme der Medienförderung komplett freiwillig entweder angenommen oder ausgeschlagen werden kann.

Zusammengefasst lassen sich also aus der vorliegenden Untersuchung grundsätzlich zwei Handlungsempfehlungen ableiten:

- Es werden finanzielle Anreize für private Medienunternehmen geschaffen, um mehr über das Parlament zu berichten. Diese Anreize haben die Form direkter und selektiver Medienförderung.
- Die SRG wird dazu bewogen, mit den der SRG zur Verfügung stehenden Ressourcen mehr über das Parlament zu berichten.

Von diesen zwei potenziellen Massnahmen ist die erste, die Schaffung von Förderung für private Medienunternehmen, die praktisch realistischere und normativ wünschenswertere.

#### **6.4.4 Umsetzungsschritt: Implementierung, Monitoring und Evaluation**

Das Ausarbeiten eines umfassenden Umsetzungsplanes ist im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht angebracht. Dies ist nicht einem Mangel an Ideen und Fantasie geschuldet, sondern dem Kontext – ein *unilateral* erarbeiteter Umsetzungsplan hat keine Aussicht auf Umsetzung. Die Umsetzung wäre eine grosse politische Aufgabe, denn das Konzept der selektiven Förderung von Medieninhalten ist in der gegenwärtigen Medienförderungs-Debatte der Schweiz ein eher heisses Eisen. Am ehesten bietet die Eidgenössische Medienkommission EMEK (2015)

mit ihren Vorschlägen für die zukünftige Ausgestaltung der Medienförderung in der Schweiz einen möglichen Anknüpfungspunkt. Im Diskussionspapier der EMEK wird vorgeschlagen, eine staatsferne Stiftung einzurichten, welche den Zweck verfolgt, private Medien zu fördern. Die Stossrichtung des EMEK-Vorschlages ist allgemeine direkte und indirekte Förderung über unterschiedliche Massnahmen. Die angedachte Stiftung hätte aber auch die Kompetenz, einzelne Inhalte selektiv und direkt zu fördern (ebd., S. 21):

Die Stiftung wäre in der Lage, Unterstützungsgesuche für Medien-«Infrastrukturen» zu genehmigen sowie Entwicklungs- und Produktionsaufträge zu vergeben.

Mit der Kompetenz ausgestattet, «Entwicklungs- und Produktionsaufträge» zu vergeben, wäre die von der EMEK vorgeschlagene Stiftung ein geeigneter Ort, um Medienförderung zum Zwecke eines Mehr an Parlamentsberichterstattung zu realisieren.

**Open Access** Dieses Buch wird unter der Creative Commons Namensnennung - Nicht kommerziell 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche für nicht kommerzielle Zwecke die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäss nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Etwaige Abbildungen oder sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende oder der Quellreferenz nichts anderes ergibt. Sofern solches Drittmaterial nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht, ist eine Vervielfältigung, Bearbeitung oder öffentliche Wiedergabe nur mit vorheriger Zustimmung des betreffenden Rechteinhabers oder auf der Grundlage einschlägiger gesetzlicher Erlaubnisvorschriften zulässig.

