ULRICH SARCINELLI

Auf dem Weg zu einer demokratischen Kommunikationskultur? Alte und neue Formen und Verfahren der Bürgerbeteiligung im Kontext politischer und staatlicher Willensbildung¹

I. Vorbemerkungen

Lassen Sie mich zunächst zwei Vorbemerkungen machen: eine zum Titel der 55. Bitburger Gespräche und eine zum Thema meines Vortrages.

Erste Vorbemerkung: Die diesjährigen Bitburger Gespräche stehen unter dem Leitthema „Zukunft der Demokratie – Demokratie der Zukunft“. „Zukunft der Demokratie“, dabei meine ich einen eher skeptischen Unterton herauszuhören; die besorgte Frage, in welchem Zustand sich unsere Demokratie befindet und wohin sie sich entwickelt. „Demokratie der Zukunft“, in diese Formel interpretiere ich demgegenüber eine verhaltene Zuversicht hinein. Jedenfalls ist das meine Grundeinstellung zum Tagungsthema.

Mir geht es um Überlegungen zu einer neuen Kommunikationskultur. Und ich will dabei alte und neue Formen und Verfahren der Beteiligung von Bürgern an der politischen Willensbildung in den Blick nehmen. Wenn von Kommunikationskultur die Rede ist, so meint dies nicht, woran reflexartig gedacht wird, wenn in Deutschland von Kultur gesprochen wird: Kultur im Gegensatz zu Zivilisation. Kommunikationskultur, das ist nichts Harmonisierendes, keine Gemeinschaftstümelei. Kommunikationskultur, man könnte etwa auch von politischer „Streitkultur“ (vgl. *Sarcinelli* 1990) sprechen, ist zunächst verortet im Kontext von politischer Kultur. Im Gegensatz zum alltagssprachlich verbreiteten normativen Verständnis bezeichnen die Sozialwissenschaftlichen politische Kultur als das Gesamt politisch relevanter Einstellungen, Werthaltungen und Verhaltensweisen in einem Gemeinwesen; zugegeben nicht nur für Juristen eine ziemlich schwammige Angelegenheit, die dem Versuch gleichen mag, „einen Pudding an die Wand zu nageln“, wie dies schon früh ein Kollege treffend umschrieben hat (vgl. *Kaase* 1983). Geben sich Szientisten damit vielleicht zufrieden, so schwingen in dem Begriff Kommunikationskultur in Verbindung mit Politik dann doch auch nicht näher präzisiertere Vorstellungen von zivilisiertem Umgang und von politischer Mäßigung mit. Gewisse normative Erwartungen von einer – aristotelisch gesprochen – guten politischen Ordnung sind dabei dann doch im Spiel.

¹ Der Redecharakter des Beitrages wurde weitgehend beibehalten.

Zwar geht es auch bei meinem Thema nicht ohne die Befassung mit den rechtlichen Konsequenzen, zumal die „partizipative Anreicherung des geltenden Rechts“ (Wulfhorst 2011: 587; vgl. Beck/Ziekow 2011) inzwischen auch von juristischer, insbesondere von verwaltungsrechtlicher Seite, diskutiert wird. Bedingungen und Chancen einer neuen Kommunikationskultur hängen aber nicht nur und auch nicht in erster Linie vom Recht ab. Im Fokus der nachfolgenden Überlegungen stehen denn auch eher konsultative, informelle Verfahren der Beteiligung von Bürgern, die über die Teilnahme an Wahlen als zentralem Legitimationsakt hinausgehen. Und noch etwas gilt es hervorzuheben: Auch die neue Kommunikationskultur braucht die Massenmedien. So sehr sie mich in vielen meiner Arbeiten und in Verbindung mit Politik interessiert haben und interessieren (vgl. Sarcinelli 2011a), so spielen sie in diesem Kontext der Politikvermittlung doch nicht die gewohnte Schlüsselrolle. Denn politische Kommunikation ist mehr als medienzentrierte Politikvermittlung.

Ausgangspunkt meiner Überlegungen ist die These, auch der empirische Befund, dass wir es mit wachsenden Legitimitätszweifeln zu tun haben: gegenüber Repräsentanten des politischen Systems, heißen sie nun Parteien, Parlament oder eben auch Regierung. Demokratien sind legitimitätsempfindlicher geworden – auch die unsere. Aus dieser noch zu begründenden These leite ich die Notwendigkeit einer Politikvermittlung mit mehr und besseren Kommunikations- und Partizipationsmöglichkeiten ab. Dazu werde ich zunächst auf zwei demokratietheoretische Schulen oder besser Theoriefamilien, nämlich der realistischen und der normativen, verweisen, um in einem weiteren Abschnitt auf drei Ursachenkomplexe für zunehmende Legitimitätszweifel einzugehen: Zunächst auf Veränderungen in der politischen Kultur, dann auf Entwicklungen im Mediensystem sowie als Drittes auf den Wandel im Staatsverständnis. Dem folgen dann Überlegungen zu Möglichkeiten und Problemen einer neuen Kommunikations- und Beteiligungskultur.

II. Wachsende Legitimitätsempfindlichkeit

Zunächst also zur These von der wachsenden Legitimitätsempfindlichkeit. Inzwischen gibt es mehr als nur Anzeichen dafür, dass sich die Legitimationsbedingungen moderner politischer Systeme verändern. Michael Zürn spricht mit Blick auf die Perspektiven des Regierens in westlichen Demokratien von einer „Verschiebung in der Legitimationsarchitektur politischer Herrschaft zuungunsten originär demokratischer Legitimationsquellen“ (Zürn 2011: 615). Während die „Kerninstitutionen der Mehrheitsbildung“ zunehmend kritisch beäugt würden, hätten „die Institutionen mit gesamtgesellschaftlicher Entscheidungskompetenz, die dem politischen Prozess entzogen sind, wie etwa Zentralbanken und Verfassungsgerichte, überall ein deutlich höheres Ansehen als die demokratischen Kerninstitutionen“ (ebenda: 613). Auch bei uns steht das Bundesverfassungsgericht genauso wie etwa Zentralbank, Polizei oder Bundeswehr bei den Menschen hoch im Kurs. Das honorige Image ist in demokratietheoretischer Hinsicht durchaus ambivalent, wenn ausgerechnet die Institutionen, in

denen der streitige Austrag von Politik zum Kerngeschäft gehört, nur geringes Ansehen haben. Dass die Politik, dass Regierungen nicht erst in diesen Tagen wie Getriebene agieren, dass sich vor allem das zentrale Repräsentationsorgan, das Parlament, immer wieder überfahren fühlt, ist eine nicht zu überhörende Klage, die allen voran der Bundestagspräsident führt. Es geht um Reputationsverluste, in deren Folge Legitimitätseinbußen befürchtet werden. Ist in diesem Zusammenhang schnell von einer Krise der Repräsentation die Rede, so gilt es auf eines hinzuweisen: Die „Geschichte der Repräsentation (ist) auch eine Geschichte der Krise, der Infragestellung von Herrschaftsansprüchen, von der Vormoderne über die Moderne bis in die Gegenwart“ (Sarcinelli 2011, in: *Linden/Thaa*: 90) hinein. Insofern scheint auch ein überhöhtes Repräsentationsverständnis problematisch. Gemeint sind vor allem Identitätsvorstellungen und Vertrauenserwartungen, die einer modernen, komplexen und heterogenen Gesellschaft in der parlamentarischen Parteiendemokratie nicht angemessen sind (vgl. *Weßels* 2010). Insofern spreche ich auch ungern pauschal von Repräsentations- oder gar von Legitimationskrise und stattdessen lieber von Legitimationszweifeln und von wachsender Legitimitätsempfindlichkeit.

Gibt es zu dieser politischen Diagnose eine angemessene „Therapie“? Beteiligung, Bürgerbeteiligung, Bürgergesellschaft, das sind inzwischen die Zauberformeln, die bei keiner staatstragenden Rede fehlen und wie eine Art volkspädagogische Medizin empfohlen werden. Was damit als Zukunftsszenario an den Horizont gezeichnet wird, erscheint als eine Art Gegenmodell zur Staatsgesellschaft. Allein dies ist mit Blick auf unsere staatszentrierte Tradition schon mal bemerkenswert. Gemeint ist jedenfalls ein mehr als bisher von freien und gleichen Bürgern getragenes Gemeinwesen: eigentlich die alte aus der griechischen Tradition kommende *Polis*-Idee in Verbindung mit dem aus dem römisch-antiken Denken kommenden und dann von neuzeitlichen Klassikern belebten Gedanken des Republikanismus.

Es geht um die bürgergesellschaftliche Anreicherung des politischen Betriebs, mit der sich vielfältige Erwartungen an eine Belebung der Demokratie verbinden. Bisweilen hat man den Eindruck, die Bürgergesellschaft – diese wohl klingende Formel – wird zu einer Art Passetout, mit dem zunehmende Legitimitätszweifel kuriert werden. Bei aller Skepsis, unverkennbar feiert die Idee des Bürgers eine Renaissance. Warum ist das so? Machen wir uns dazu zunächst klar, wie in der Demokratie Legitimität zustande kommt, um dann zu verstehen, warum unsere Demokratie legitimitätsempfindlicher geworden ist.

III. Zwei Modelle von Demokratie

In der politik- und sozialwissenschaftlichen Forschung gibt es zur Beantwortung der Frage, was Demokratie eigentlich bedeutet, bei sehr grober Betrachtung zwei Schulen: ein sehr schlankes und ein anspruchsvolleres Modell von Demokratie.

Das schlanke Modell kann man mit dem legendären Buchtitel von *Niklas Luhmann* umschreiben als „Legitimation durch Verfahren“ (vgl. *Luhmann* 1983). Gemeint ist

damit Folgendes: Nicht das Volk, die Eliten sind es, die Politik machen. Volkssouveränität, die Vorstellung also, alle Macht gehe vom Volke aus oder werde von ihm gar ausgeübt, gilt danach als eine idealistische Verkennung der Realitäten. Nur die gewählten Repräsentanten entscheiden über die Verteilung von Ressourcen. Den Bürgern kommt lediglich die Aufgabe zu, mit der Teilnahme an Wahlen die Politik zu sanktionieren, positiv oder negativ. *Luhmann* spricht von einem Tauschverhältnis: globale Unterstützung bei Wahlen gegen einigermaßen zufriedenstellende Lebensbedingungen (vgl. ebenda: 166). Dieses minimalistische Konzept steht in der Tradition einer realistischen Schule von Demokratietheoretikern, die mit sozialwissenschaftlichen Neoklassikern wie *Max Weber*, *Joseph A. Schumpeter* und *Antony Downs* verbunden ist. Diese gehen alle von einem ziemlich negativen, zumindest skeptischen Bürgerbild aus und vertrauen ganz auf die Repräsentation durch Eliten (vgl. *Bachrach* 1970). Demokratie wird reduziert auf eine Methode, auf ein Verfahren zur Auswahl von Führungspersonal: Demokratie als geregelte Elitenkonkurrenz. Das Modell überträgt den liberalen Glauben an die Steuerungsfähigkeit eines freien Marktes auf die Politik. Partizipation, Kommunikation, Bürgerbeteiligung über Wahlen hinaus ist nicht oder sehr eingeschränkt vorgesehen, ja eigentlich ein Störfaktor und tendenziell stabilitätsgefährdend.

Dieses schlanke Konzept von Demokratie besticht im ersten Moment. So einfach es ist, so offenkundig wird jedoch: der politische Prozess ist längst voraussetzungsreicher und komplexer. Ob Bürgerprotest im kommunalen Kontext oder Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Akteure (NGOs) auf nationaler und internationaler Ebene: die Erwartungen der Bürger und auch ihr politisches Verhalten sind auf allen politischen Ebenen anspruchsvoller, jedenfalls differenzierter geworden. Mit einem schlichten Tauschverhältnis nach Art der *Luhmann'schen* „Legitimation durch Verfahren“ sind moderne demokratische Verhältnisse in politischen Mehrebenensystemen nicht mehr hinreichend beschrieben. Das gilt schon für die kommunale Ebene, von der nationalen, europäischen und internationalen Ebene ganz zu schweigen.

Normative Demokratiekonzepte, die zweite Theoriefamilie, beschränken sich demgegenüber nicht auf die Auswahl von Führungspersonal. Ihnen gilt Demokratie nicht nur als Staatsform, sondern als eine viele Bereiche durchwirkende Lebenspraxis. Die inzwischen wieder abgeebbte Kommunitarismuskonzeption (vgl. *Honneth* 1993) hat diesen Gedanken aufgenommen. Mit ganz unterschiedlichen Konzepten – von liberalen bis hin zu sozialistischen Ansätzen – steht der Kommunitarismus für mehr Vergemeinschaftung und moralische Verbindlichkeit als Gegenrezept zu den Folgen voranschreitender Individualisierung moderner Gesellschaften (vgl. *Etzioni* 1997). Inzwischen ist die Rede von partizipatorischer Demokratie. Der amerikanische Politikwissenschaftler *Benjamin Barber* spricht von „Strong Democracy“, von einer starken Demokratie (*Barber* 1994). Verbreitet und mit dem Namen *Jürgen Habermas* verbunden ist auch der Begriff der „deliberativen Demokratie“ (vgl. dazu kritisch und mit zahlreichen Verweisen *Ottmann* 2007). Bei allen Unterschieden im Einzelnen: Beratung und Diskurs, Kommunikation und Beteiligung, insgesamt also die verstärkte Inklusion der Bürger, ist hier ausdrücklich erwünscht.

Die normativen Demokratieansätze knüpfen letztlich an aristotelische und republikanische Traditionen an. Mit dem Bürger als *zoon politikon*, als *citoyen* verbindet sich eine aktive Bürgerrolle; sie wird zur Voraussetzung für eine gemeinwohldienliche Politik. Gefordert ist ein höheres Maß an diskursiver Verständigung und Partizipation mit mehr Möglichkeiten zur direkten, authentischen Repräsentanz von Bürgerwillen. Gefragt sind Gelegenheitsstrukturen zur Ermöglichung von kollektiven Lernprozessen; Kommunikation, Beteiligung, Einmischen der Bürger in die Politik nicht als Störfall, sondern als demokratische Normalität. Im Politologen-Deutsch: Es interessiert nicht nur der Output, sondern vor allem die Input-Perspektive von Demokratie (Martinsen 2009: 56), also die Art und Weise, wie unter intensiver Beteiligung der Bürger kommuniziert, über Politik beraten und dann entschieden wird.

Es besteht kein Zweifel, dass Demokratiekonzepte der zweiten Kategorie an Relevanz gewonnen haben. Sie gegen die ersteren auszuspielen, hieße allerdings Bürgerpartizipation gegen Repräsentation, die legitimatorische Bedeutung von Kommunikation und Diskurs gegen die Legitimation mehrheitsdemokratischer Entscheidung einzutauschen. Wir brauchen aber beides: Repräsentation und Verfahren, in denen Bürger unter Aufwendung geringer sozialer Kosten und mit der gleichen Wirkung unabhängig von Status und Vermögen im Rahmen von Wahlen ihr Stimmrecht nutzen und über die Auswahl von Repräsentanten (mit)entscheiden. – Nebenbei bemerkt: Hinsichtlich der Elitenrekrutierung gäbe es noch viel zu verbessern! – Ebenso unverzichtbar sind aber auch Partizipationsgelegenheiten, neue institutionelle Arrangements der Information, Kommunikation und Beratung von und mit Bürgern. Es geht um ein Neuaustarieren des Verhältnisses zwischen zwei unverzichtbaren Dimensionen Freiheit, die Wilhelm Hennis einmal mit „Amtsgedanke und Demokratieprinzip“ (Hennis 1962) auf den Begriff gebracht hat. Das deutsche Verfahrensrecht bietet hinsichtlich der Konkretisierung des Demokratieprinzips schon einiges. Doch vieles mutet wie ein Bürgerbeteiligungsverhinderungsrecht an und bedarf der Verbesserung. Bevor ich darauf zu sprechen komme, sollen die Ursachen wachsender Legitimitätszweifel kurz diskutiert werden.

IV. Ursachen wachsender Legitimitätszweifel

Was sind die Ursachen der wachsenden Legitimitätszweifel? Was spricht für das Bemühen um bessere Kommunikation und Bürgerbeteiligung? Ich will kurz auf drei Begründungskontexte eingehen: auf Veränderungen in der politischen Kultur, auf Entwicklungen im Mediensystem und schließlich auf den Wandel im Staatsverständnis. Zur Diskussion stehen politisch-soziologische, politisch-mediale sowie staats-, verfassungs- und verwaltungsrechtliche Gründe.

Zum ersten: Im Zuge der Modernisierung unserer Gesellschaft vollzieht sich ein Wandel in der politischen Kultur. Die empirischen Befunde dazu sind hinlänglich bekannt: der Rückgang der Wahlbeteiligung, wie überhaupt eine Abnahme konventioneller Beteiligungsformen und ein Mitgliederschwind in Großorganisationen. Die

Bindekraft aller für politisch-weltanschauliche Verankerung relevanten Institutionen lässt nach. Das Vertrauen in Institutionen und Verfahren der Repräsentation erodiert. Die Zweifel an der Funktionsweise der Demokratie nehmen zu (vgl. *Hay* 2007). Im Fokus der Kritik stehen vor allem die Akteure des intermediären Systems, die für die Sphäre des Öffentlichen von zentraler Bedeutung sind: Parteien in erster Linie, aber auch Gewerkschaften, Verbände, Kirchen u. a. für Sinnvermittlung und Wertorientierung maßgebliche Institutionen. Bei den „unzufriedenen Demokraten“ (*Klingemann* 2000: 281) beobachten wir grundlegende Veränderungen mit einem Verhaltensmuster, das ich gerne so umschreibe: gesteigertes Mitredenwollen, ohne unbedingt dazugehören zu müssen.

Wie lassen sich solche Veränderungen in der politischen Kultur erklären? In der individualisierten Gesellschaft werden Legitimitätsüberzeugungen zunehmend subjektiv. Sie geraten verstärkt in Abhängigkeit zu individuellen Bedürfnissen und Lebensentwürfen. War schon Anfang der 90er Jahre von „partizipatorische(r) Revolution“ (*Kaase* 1992) die Rede, so sollte dies nicht mit politischem Dauerengagement, womöglich noch im konventionellen und institutionalisierten Rahmen, verwechselt werden. Vielmehr sind es eher neue und inzwischen gar nicht mehr so unkonventionelle Arrangements zur Kommunikation und Beteiligung, die an Attraktivität gewonnen haben: eher niederschwellig und kurzfristig, themen- und projektbezogen, eher unverbindlich als dauerhaft verpflichtend; eben passend zu dem politischen Mentalitätswandel frei nach dem Motto „dabei sein, ohne sich fest binden zu lassen“. Im Zuge dieser Entwicklung verlieren konventionelle Formen der Partizipation als „eigentliche“ politische Aktivität an Bedeutung. Stattdessen erwarten Bürger in stärkerem Maße einen Mix von Beteiligungsformen, angepasst an ihre spezifischen Bedürfnisse und Lebensverhältnisse (vgl. *van Deth* 2009: 155).

Gerade weil sich die milieuspezifischen, politisch-weltanschaulichen Anker gelockert haben und vermutlich weiter lockern werden, wird Kommunikation wichtiger. Weist dies für den einen auf wachsende stimmungsdemokratische Abhängigkeiten, so wird Kommunikation für andere zum Zauberwort. Richtig ist jedenfalls, dass der Vorgang in legitimatorischer Hinsicht auch im Hinblick auf unser politisches Koordinatensystem nicht trivial ist, sondern „elementar“ (vgl. *Lübbe* 2011).

Der zweite Begründungskontext: Auch das Mediensystem, die gesamte Informations- und Kommunikationsumwelt verändert sich. Das betrifft die unglaubliche Dynamik auf der Anbieterseite mit einer geradezu wuchernden Vermehrung von Medienangeboten und Plattformen, und es betrifft die Individualisierung von Nutzungsformen und -interessen auf der Nachfrageseite. Das hat Konsequenzen für das Verhältnis von Politik und Medien. Nach wie vor gilt Medienpräsenz als eine Machtprämie und Publikumsresonanz als eine wichtige – mir scheint wichtiger werdende – Legitimationsressource (vgl. *Sarcinelli* 2011a; 2012). Oder sollte man etwas weniger anspruchsvoll von Glaubwürdigkeits- und Vertrauensressource sprechen? Denn mediale Präsenz scheint zu einem brüchiger werdenden Fundament zu werden. Dies gilt vor allem dann, wenn das Gespür für das rechte Maß von Nähe und Distanz verloren geht. Dafür gibt es immer wieder aktuelle und prominente Beispiele. Jeden-

falls lässt sich gegen die veröffentlichte Meinung auf Dauer nur schwer Politik gestalten.

Der Medienwandel reflektiert nicht nur gesellschaftliche Veränderungen, sondern dynamisiert sie zugleich. Die moderne Technologie – Stichwort Digitalisierung, Internetisierung von Kommunikation – führt zur Beschleunigung und erhöht den Reiz-Reaktions-Druck in der Politik. Zwar haben wir in Deutschland etwa im Vergleich zu den USA eine insgesamt noch relativ differenzierte Medienlandschaft. Aber auch hierzulande sind bestimmte Megatrends unverkennbar, wie etwa die weitere Zunahme von Anbietern, die fortschreitende Individualisierung von Nutzungsformen vor allem im elektronischen Bereich und wachsender Kommerzialisierungsdruck. Hinzu kommt eine Differenzierung von Printangeboten bei gleichzeitiger Konzentration der tagesaktuellen Medien; und das alles mit Besitzverhältnissen in verschachtelten Medienkonglomeraten. Dabei verstehen sich inzwischen die großen Medienhäuser als *Content-Provider*, die ihre Medienprodukte auf allen möglichen Plattformen anbieten. Insgesamt ist die mediale Landschaft damit in Deutschland nicht nur unübersichtlicher geworden. Wichtiger noch: Die Entwicklung führt auch dazu, dass sich das Verhältnis zwischen Medien und Politik tendenziell entkoppelt. Das gilt auch und gerade im Vergleich des noch geradezu beschaulichen „Treibhauses“ (*Erich Koeppen*) Bonn mit den Verhältnissen in der „Berliner Republik“. Mit der Zunahme der Wettbewerber um die möglichst exklusive Information schafft die Logik des Marktes Distanz zum politischen System, seinen Akteuren und Institutionen. Dem ökonomischen Kalkül (Quote, Auflage, Verkaufszahlen etc.) folgend ist Publikumsorientierung zu einer, wenn auch medienspezifisch sehr unterschiedlich gewichteten, aber insgesamt doch zentralen publizistischen Maxime geworden.

Mehr denn je geht es um die Bewirtschaftung von Aufmerksamkeit (vgl. *Franck* 1998). Wo einmal weltanschauungsfeste Verlegerpersönlichkeiten für die politische Grundausrichtung von Medienhäusern standen, sitzen heute Betriebswirte. Die medialen Verhältnisse werden damit in politischer Hinsicht unberechenbarer. Salopp ausgedrückt: Relevant ist nicht zwingend, was in der Politik als wichtig angesehen wird, sondern das, was – vermeintlich oder tatsächlich – das zahlende Publikum erwartet. Wie brüchig politisch-mediale Koalitionen und symbiotische Beziehungen werden können, hat gerade im zeitlichen Kontext der Bitburger Gespräche das spezielle Verhältnis unseres Staatsoberhauptes zu *Springer* und insbesondere zur *BILD* gezeigt. Um der spektakulärereren Geschichte willen werden gerne auch über Jahre hinweg gepflegte Loyalitäten – man könnte auch von politisch-medialer Kumpanei sprechen – aufgegeben. Dass diese Beziehungen schwieriger werden und nicht mehr von Dauer sind, kann man begrüßen. Dass in diesem aktuellen Zusammenhang dann ausgerechnet die größte deutsche Boulevard-Zeitung als die Hüterin des Grundrechts der Presse- und Meinungsfreiheit da steht, hat schon etwas Komisches.

Wo sich das Publikum in kleiner werdende Teilpublika zerstreut, wird immer wieder und gerne mit stärkeren Reizen gearbeitet. Boulevardisierung, Skandalisierung, Rudeljournalismus, konzertiertes Rauf- und Niederschreiben, das sind inzwischen geläufige Praktiken eines Betriebes, der in Buchtiteln wie „Die erregte Republik“

(Bussemer 2011), „Nervöse Zone“ (Hachmeister 2007) oder auch „Republik der Wichtigtuere“ (Bruns 2007) salopp auf den Punkt gebracht ist. So bin ich mir nicht mehr sicher, ob die Bilanz des langjährigen journalistischen Beobachters der Bonner und der Berliner Republik, Jürgen Leinemann, noch tatsächlich trägt, wenn er sagt: „Das Wechselspiel zwischen Politik und Medien hat den politischen Betrieb und auch den Charakter unseres demokratischen Systems unrevidierbar verändert. Medienpräsenz ist heute die wichtigste Legitimationsgrundlage für politische Entscheidungen“ (Leinemann 2004: 245). Jedenfalls erscheint diese Legitimationsgrundlage brüchiger und unberechenbarer zu werden.

Der dritte Begründungskontext: Für die Öffnung der Politik, für mehr direkte Kommunikation und Beteiligung spricht schließlich der Wandel des modernen Staates. Carl Schmitt hat es im Vorwort zur 3. Auflage seiner Schrift „Der Begriff des Politischen“ spitz auf den Punkt gebracht: „Die Epoche der Staatlichkeit geht jetzt zu Ende. (...) Der Staat als das Modell der politischen Einheit, der Staat als der Träger der erstaunlichsten aller Monopole, nämlich des Monopols der politischen Entscheidung, dieses Glanzstück europäischer Form und occidentalen Rationalismus, wird entthront“ (Schmitt 1979: 10). Ob man das nun als Niedergang oder als Wandel bezeichnet (vgl. Benz 2001: 223-240), unstrittig ist jedenfalls, dass der moderne Staat als Wohlfahrts- und Leistungsstaat an Grenzen gekommen ist. Das betrifft den Umfang und die Qualität seiner Leistungs- und seiner Steuerungsfähigkeit ebenso wie „die originär demokratischen Quellen der Legitimation von Herrschaft“ (Zürn 2011: 604; vgl. Nullmeier, Frank u. a. 2010).

Inzwischen haben wir auch einige Erfahrungen mit der Modernisierung des Staates (vgl. Benz 2001); mit dem auch, was vor allem in der Folge von Verwaltungsmodernisierung erprobt wurde an Privatisierung, an *Public Private Partnership*, an *New Public Management*, an Deregulierung und Re-Regulierung u. v. a. m. (vgl. Bogumil/Jann 2009). Eingebürgert hat sich inzwischen die Rede vom „Gewährleistungsstaat“ (vgl. Schuppert 2005). Dieser Begriff zielt nicht nur auf Staatsentlastung, sondern auch auf eine neue Staatsarchitektur, auf die „Fortentwicklung des institutionellen Rahmens der Politikformulierung und -implementation“ (Trute 2002: 345). Steuerungserfolge staatlicher Institutionen sollen durch ein Nebeneinander von Hierarchie und horizontaler Selbstkoordination (vgl. Scharpf 1991) erkaufte, regulative und autoritative Politiken durch kooperative und partizipative, auf Motivation, Kommunikation, Beteiligung und Akzeptanzförderung zielende Handlungsmuster ergänzt werden. Das läuft auf eine neue politische Institutionenordnung hinaus, mit einer Mischung aus Konkurrenz- und Verhandlungsdemokratie und ohne einheitliches Steuerungszentrum. Gunnar Folke Schuppert spricht in einer neueren staatsrechtlichen Skizze vom „Staat als Prozess“ (Schuppert 2010). Dieser moderne Staat verfügt nicht (mehr) über das „Monopol ... zur Gemeinwohlkonkretisierung“ (Ziekow 2011: 36). Weil die substantielle Bestimmung von Gemeinwohl in der pluralistischen Demokratie kaum noch für möglich gehalten wird, scheint die „Prozeduralisierung sowohl der Bestimmung von Gemeinwohl als auch der Gewährleistung ihrer Geltung“ (Neidhardt 2002: 15; Fuchs 2002: 104; Trute 2002: 344 f.) als Ausweg angesehen zu werden. Als Zwischen-

fazit zur Gemeinwohlfindung im Gewährleistungsstaat gilt es demnach festzuhalten: Mehr denn je braucht der Staat die Kooperation mit gesellschaftlichen Gruppen, mit privaten Akteuren, mit Vertretern der Zivilgesellschaft. Mehr denn je ist der Staat auf die Pflege der Kommunikation mit den Bürgern, seien es nun „Wutbürger“ oder „Mutbürger“, angewiesen.

V. Elemente einer neuen Kommunikationskultur

Dies alles spricht für eine andere, stärker bürgergesellschaftlich durchwirkte Kommunikationskultur. Es ist leichter zu sagen, was dabei nicht gewollt sein kann, als im Konkreten zu bestimmen, welche neuen Mitsprachemöglichkeiten bei welchen Anlässen und in welchen Verfahren gemeint sind. Bei neuer Kommunikationskultur ist jedenfalls nicht gedacht an den medienzentrierten Verlautbarungsstil mit politischen Sprechern, Öffentlichkeitsarbeitern, Beratern und *Spindoctors*; eine Art von Kommunikation, die sich als hochspezialisierte Sozialtechnologie versteht, eine zur Politik hinzutretende Vermittlungstechnik, eine von der Politik separierte Sphäre von Kommunikationsprofis zur Generierung von Aufmerksamkeit und Legitimationsbeschaffung. Gedacht ist vielmehr an eine Kommunikation, die in eine „horizontal und vertikal differenzierte(n) Regelungsstruktur“ (Mayntz 2009: 11) passt; eine Kommunikation für ein „komplexes Arrangement verbundener Arenen“ (Benz 1998: 201 f.) mit neuen Beteiligungsmöglichkeiten. Dies will gelernt sein, muss eingeübt und gepflegt werden, um wechselseitiges Vertrauen zu schaffen. So muss sich beispielsweise eine Stadt, die große Infrastrukturprojekte plant, als modernes, kommunizierendes und verhandelndes Gemeinwesen nicht zuletzt dadurch bewähren, dass die Bürger ernst genommen und ihnen neue Diskursräume und Beteiligungsplattformen – möglichst frühzeitig und mit echten Gestaltungsspielräumen – geboten werden. Die neue Kommunikations- und Beteiligungskultur ist anstrengend. Sie verursacht hohe Transaktionskosten und sie ist kein Pazifizierungsgarant.

Nehmen wir die Debatten um Stuttgart 21 und insbesondere das vielbeachtete Schlichtungsverfahren als exemplarischen Fall, aus dem man einiges lernen kann über Möglichkeiten und Grenzen von Bürgerbeteiligung. Zunächst war es die Art der Kommunikation, die trotz weiter bestehendem Streit in der Sache so sehr faszinierte, dass ein Millionenpublikum stundenlang über *Phoenix* die Verhandlungen gebannt verfolgte. Interesse geweckt hatte offenkundig eine Form des Diskurses, die man im politischen Alltagsgeschäft vermisst: eine Transparenz, die trotz stundenlanger Live-Übertragung nicht langweilte; eine Entzauberung von Expertenaussagen; eine vom Schlichter immer wieder eingeforderte klare Sprache; ein Kommunikationsstil, bei dem Konzepte mit Argumenten vorgetragen und mit Gegenargumenten in Frage gestellt wurden. Hier wurde eine Politikvermittlung praktiziert, in der politische Meinungen dem Säurebad des kritisch-argumentativen Austausches ausgesetzt waren. Mit einem gewissen Neid dürften Abgeordnete der Parlamente in Deutschland die starke Resonanz des Beratungsmarathons im Stuttgarter Rathaus verfolgt haben. Parmentar-

rische und außerparlamentarische Akteure begegneten sich auf Augenhöhe. Sie stritten, hörten sich zu und kämpften mit offenem Visier.

Dass dies alles so große Resonanz erhielt, zeigt: Das lokale Infrastrukturprojekt Stuttgart 21 konnte zum bundesweit beachteten Symbol werden, weil hier etwas Zentrales, Übergeordnetes exemplarisch erkennbar wurde: Das Prinzip „Legitimation durch Verfahren“ (*Lubmann*) allein trägt nicht mehr! Bürgerschaftlicher Protest ist eben auch dann nicht ausgeschlossen, wenn Großvorhaben in langwierigen Verfahren rechtsförmig entschieden und nach Abarbeiten aller juristischen Einwände viele Jahre später realisiert werden sollen. Ein Volksentscheid verschafft dem Vorhaben zwar eine neue Legitimationsgrundlage, in Wahrnehmung demokratischer Grundrechte (Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit etc.) bleibt das Projekt in der Diskussion. Es geht kein Weg daran vorbei: Wir brauchen die Umsteuerung von Kommunikation als medienzentriertes, exklusives Spiel von Eliten und Profis hin zur verstärkten, aktiven Organisation inklusiver Bürger-Politik-Kommunikation. Es geht um einen Wandel: weg von der ex-post-Kommunikation und hin zu mehr Präventiv- und prozessbegleitender Kommunikation. Mein Plädoyer zielt deshalb auf die intelligente Weiterentwicklung von Kommunikation in Verbindung mit der Nutzung konsultativer Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung. Das garantiert nicht immer breite Akzeptanz, aber es verspricht Legitimitätsgewinne.

Natürlich bleibt die Stärkung plebiszitärer Elemente in unserer Demokratie auf der Tagesordnung. Diese Frage steht hier aber nicht im Mittelpunkt. Nichts spricht dagegen, die Hürden bei Referenden und Volksentscheiden zu senken, wo sie zu hoch sind und Bürgerbeteiligung eher verhindern als fördern. Auch die Einführung direktdemokratischer Instrumente auf der Bundesebene steht weiterhin auf der Agenda. Man wird dabei allerdings bedenken müssen, dass sich Elemente z. B. aus der historisch gewachsenen Schweizer Konkordanzdemokratie nicht so einfach auf die bundesdeutschen, wesentlich stärker durch den Parteienwettbewerb geprägten Verhältnisse übertragen lassen. Auch aus dem kalifornischen Modell mit seinen weitgehenden plebiszitären Rechten, haushaltsrechtlichen Befugnissen und den zu besichtigenden Politikblockaden kann nur gelernt werden, wenn eine Reihe von rechtlichen Vorgaben und Einschränkungen für Plebiszite gemacht werden. Die ganze Debatte um plebiszitäre Instrumente muss nüchtern geführt werden, möglichst vom politischen Tagesstreit losgelöst und unter sorgfältiger Abwägung der verfassungsrechtlichen Probleme und politischen Folgen.

Wichtiger noch als dies alles erscheinen mir die Verbesserung und Erweiterung der Kommunikationsmöglichkeiten im Rahmen des bestehenden Repräsentativsystems, auch in Verbindung mit der viel gescholtenen Parteiendemokratie. Deren schon oft prognostiziertes Ende ist weder zu erkennen noch zu wünschen. Bisher jedenfalls sind keine Akteure in Sicht, die das Geschäft der Parteien, nämlich die Vermittlung zwischen „Volkswillensbildung“ und „Staatswillensbildung“ (*Grimm* 1991: 265), auf absehbare Zeit übernehmen könnten.

VI. Kommunikation in neuen Beteiligungsarrangements

Schaut man auf das deutsche Verfahrensrecht, dann stellt sich die Frage: Gibt es nicht bereits viele Beteiligungsmöglichkeiten und werden diese überhaupt ausgeschöpft? Man denke nur an Mediations- und Schlichtungsverfahren, an Runde Tische, an ergänzende Beteiligung im Vorfeld von förmlichen Planungsverfahren, an Bürgerentscheide, Konsensuskonferenzen, an Planungszellen und Planspiele, an Bürgergipfel, Zukunftswerkstatt, Fokusgruppen und anderes mehr. Erfahrungen gibt es inzwischen mit allen diesen Modellen, doch fehlt eine breite empirische Bilanz, die fundierte rechtspolitische Konsequenzen ebenso erlaubt wie eine demokratietheoretische Bewertung. Unklar bleibt, „wie diese bestehenden Beteiligungsformen jeweils in die gesetzlich bestehenden Verfahrensstrukturen eingebunden werden können“ (Böhm 2011: 618).

Obwohl schon bestehende Chancen nicht selten gar nicht wahrgenommen werden, gibt es ein verbreitetes Unbehagen. Dafür lassen sich eine Reihe von Gründen nennen: Die Unübersichtlichkeit der Beteiligungsinstrumente, deren Einsatz in einem fortgeschrittenen Planungsstadium, mangelnde Transparenz, die enge Definition des Kreises der Betroffenen (z. B. bei Planfeststellungsverfahren), fehlende Aushandlungsspielräume und anderes mehr. Die Öffentlichkeitsbeteiligung, so schreibt *Reinhard Wulfhorst* in der Zeitschrift „Die Öffentliche Verwaltung“, werde „dem Hauptzweck des Verfahrens untergeordnet, ein konkretes Vorhaben innerhalb eines begrenzten Zeitraumes daraufhin zu prüfen, ob es mit den gesetzlichen Vorgaben in Einklang zu bringen ist“ (Wulfhorst 2011: 583).

Die Politik scheint über die gewohnte Politikerrhetorik in Sachen Öffentlichkeitsbeteiligung hinaus den Innovationsbedarf in Richtung transparenterer und früher ansetzender Verfahren zu erkennen. So hat beispielsweise das Bundesforschungsministerium nach einem komplexen Dialogprozess mit regionalen Bürgerkonferenzen, Bürgerwerkstätten, Ideensammlungen und Online-Konsultationen sowie einem abschließenden Bürgergipfel einen „Bürgerreport“ zu „Energietechnologien für die Zukunft“ (Bürgerreport 2011) vorgelegt. Ein vergleichbarer Prozess von Bürgerbeteiligung wurde in Rheinland-Pfalz im Zusammenhang mit der Kommunal- und Verwaltungsreform organisiert (vgl. *Sarcinelli/König/König* 2009 und 2010). Der Bundesverkehrsminister kündigte an, Verwaltungsverfahren übersichtlicher und konfliktfreier gestalten sowie die Öffentlichkeit besser beteiligen zu wollen. Dazu bereite sein Ministerium gerade ein Handbuch vor, mit einem Leitfaden, „wie die Beteiligung von Bürgern innerhalb und außerhalb des gesetzlichen Verfahrens verbessert werden kann“ (Ramsauer 2010). Die Beispiele ließen sich fortsetzen. – Auf möglicherweise auch gegenläufige Bewegungen verweist *Monika Böhm* allerdings im Zusammenhang mit dem geplanten „Gesetz zur Vereinheitlichung und Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren“ (Dezember 2010) sowie auf das „Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz“ von 2006 (vgl. *Böhm* 2011: 618).

Auch in der juristischen Literatur werden Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des geltenden Rechts, insbesondere des Zulassungs- und Planungsrechts, diskutiert

(vgl. *Wulfhorst* 2011). Ich kann dazu nur einige Hinweise geben: Dazu gehört die Möglichkeit der Vorerörterung im Vorfeld von Planfeststellungsverfahren, um vor allem bei Großprojekten frühzeitig Interessenkonflikte zu erkennen, Informationen auszutauschen und Planungsalternativen diskutieren zu können. Wie bei der Mediation könnte eine neutrale Person die Verhandlungsleitung bei der Öffentlichkeitsbeteiligung übernehmen. Volksabstimmungen könnten in einem früheren Stadium der Projektrealisierung durchgeführt werden, wenn das Vorhaben konzeptionell entscheidungsreif, aber noch nicht unumkehrbar ist. Fast „wie die Quadratur des Kreises“ (ebenda) mag da die Kunst erscheinen, mit mehr und besserer Beteiligung nicht Verfahrensverzögerung, sondern möglichst auch eine Verfahrensbeschleunigung hinzubekommen.

Lässt sich im geltenden Planungs- und Zulassungsrecht einiges verbessern, so gilt jedoch auch hier: Recht ist nicht alles. Es kommt ganz wesentlich auf die Einstellungen und das Verhalten von Entscheidungsbeteiligten und -betroffenen an. Auch dazu nur wenige Stichworte:

- Ohne eine bürgerfreundliche Grundeinstellung bei den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung laufen alle Anstrengungen in Sachen Modernisierung der Kommunikation ins Leere.
- Bürgerbeteiligung ist kein Selbstläufer. Man muss sie politisch wollen! Sie bedarf des Anstoßes – auch und vor allem – durch die politische Spitze und sie braucht politisch-administrativen Rückenwind. Nicht selten wird sie aber in Politik und Verwaltung als lästige Pflicht, als Zeitverschwendung und sicherer Weg zur Maßnahmenverhinderung empfunden.
- Die neue Kommunikations- und Beteiligungskultur muss verankert sein in einer Leitidee, die von der politischen Führung glaubwürdig repräsentiert wird und möglichst auch bei den maßgeblichen parlamentarischen Kräften programmatisch verankert ist.
- Sinn macht und Motivation schafft Bürgerbeteiligung vor allem dann, wenn echte Handlungsspielräume bestehen. Sie braucht Transparenz über das Verhandelbare ebenso wie über das nicht Verhandelbare.
- Eine neue Kommunikations- und Beteiligungskultur ist keine politische „Spielwiese“, kein Beschäftigungsprogramm zur Ruhigstellung der Bürger. Sie bietet die Chance, den Souverän ernst zu nehmen und in eine aktive Beratungsrolle zu bringen. Wird für die Bürger Transparenz über die politisch-administrativen Konsequenzen ihres Engagements hergestellt, so unterstreicht dies die Glaubwürdigkeit des Beteiligungsprozesses.
- Dazu gehört dann auch die intensive Nutzung neuer Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten (Stichwort *Open Data*), die sich heute in Form von Internetplattformen, Dialogforen, Infoboxen, insgesamt also durch E-Partizipation bieten. Um solche niederschweligen Beteiligungsplattformen aktiv zu fördern und kontinuierlich auch interaktiv zu pflegen, bedarf es personeller und zeitlicher Ressourcen. Das verschämte Ablegen von Informationen in einer abgelegenen Homepage oder die Angabe einer Internetadresse genügt da allerdings nicht.

- Zielführend ist in diesem Zusammenhang auch der Vorschlag eines „Kommunikations- und Beteiligungs-Scopings“ (ebenda: 589), bei dem ähnlich der Umweltverträglichkeitsprüfung ein für die Bürger einsichtiger Kommunikations- und Beteiligungsfahrplan aufgestellt wird.

Dies alles sollte mehr als bisher fall- und projektorientiert erfolgen. Dabei gilt es im Einzelnen und situationsgerecht immer wieder zu überprüfen, ob und inwieweit über formelle Beteiligungsmöglichkeiten hinaus konsultative Kommunikation und Beteiligung angebracht sind. Bürger sind durchaus kompetent zur eigenen Interessenvertretung (vgl. *Sarcinelli/König* 2012). Vor allem bei Großprojekten bedarf es jedoch professioneller Organisation und Dokumentation von Diskursen und Beratungsgegenständen.

VII. Zum Repräsentations-/Partizipationsparadox der neuen Kommunikationskultur

Ich komme abschließend noch einmal auf die Legitimationsfrage zurück. Ging es in der Eingangsthese um den Verweis auf eine zunehmende Legitimitätsempfindlichkeit, also um die subjektive Seite von Legitimität, so wirft jede Ausweitung von Kommunikation und Beteiligung auch objektive Legitimitätsprobleme auf. Denn Partizipation und Repräsentation können sich ergänzen. Sie reiben sich aber demokratietheoretisch und in der politisch-praktischen Wirklichkeit. Das betrifft insbesondere drei Fragen. Erstens: Wer darf, wer soll beteiligt werden, wer gehört zum Kreis der Betroffenen? Vor allem bei Infrastrukturprojekten mit geographisch weiter ausstrahlenden Wirkungen fällt hier die Antwort nicht leicht. Zweitens die Frage nach den Motiven der Beteiligten. Dabei geht es nicht um einen Gewissens-TÜV, sondern um den empirischen Befund und die gar nicht triviale Erkenntnis, dass es ganz unterschiedliche Beteiligungsinteressen gibt; altruistische und gemeinwohlorientierte, oft aber auch höchst eigennützige Motive. Zu Recht verweist *Collin Crouch* in seinem viel zitierten Buch „Postdemokratie“ ausdrücklich auch auf die „nichtpolitische(n) Tugenden der Zivilgesellschaft“ (*Crouch* 2008: 25). Die in so manchem engagierten Kopf real existierende Vorstellung von „Vorgartendemokratie“, für die man lebhaft Partikularinteressen vertritt, ist menschlich allzu verständlich. Auf der Suche nach einer neuen Kommunikationskultur hilft diese Erkenntnis nicht nur einen klaren Kopf zu behalten. Sie macht auch deutlich, dass Bürgerbeteiligung im Vergleich zum Repräsentationsprinzip keine höhere Dignität beanspruchen kann. Insofern ist zu betonen: Bürgerbeteiligung ist keine Harmonieveranstaltung und sie verdient auch nicht immer ein Gemeinwohlseigel. Deshalb bleiben gewählte Repräsentanten in der Verantwortung für den gemeinwohldienlichen Interessenausgleich.

Nicht weniger ernüchternd muss die Antwort auf die dritte Frage – die Frage nach dem Kreis der tatsächlich Beteiligten – ausfallen. Denn mit der Ausweitung der Beteiligungsmöglichkeiten verschärfen sich die Repräsentationsprobleme in unserer Demokratie. Mehr Kommunikation und Bürgerbeteiligung trägt zwar einer insgesamt diffe-

renzierter, individualisierter und wählerischer gewordenen Gesellschaft Rechnung. Das kann konfliktkanalisierend wirken und zum Abbau von politischer Distanz zur „Institutionenpolitik“ beitragen. Glaubwürdigkeit gewinnt dies alles in dem Maße, wie eine kontinuierliche und für die Bürger nachvollziehbare Rückkoppelung an die Repräsentanten des parlamentarischen Parteiensystems stattfindet. Diese Rückkoppelung ist umso notwendiger, als die international vergleichende Beteiligungsforschung auf eine Repräsentations-Partizipationslücke verweist. Denn mit der Bedeutungszunahme freiwilliger, über die Teilnahme an Wahlen hinaus gehender, Beteiligung nimmt die soziale Selektivität zu. Es ist vor allem die mit besseren Ressourcen ausgestattete „Aktivbürgerschaft“, welche die erweiterten Beteiligungschancen nutzt (vgl. *Merkel/Petring* 2012). Soziale Selektion, Selbstexklusion der Unkundigen, ungleich verteilte Kampagnenfähigkeit und Ergebniskonservatismus, also Status-quo-Orientierung, dies sind Befunde, die als gesichert gelten können.

Das sollte die basisdemokratische Euphorie von Befürwortern direktdemokratischer Verfahren dämpfen (vgl. *Merkel* 2011). Die Dominanz von Aktiven ressourcenstarker Milieus gilt gleichermaßen für Offline-Partizipation wie auch im Rahmen von Online-Beteiligungsmöglichkeiten (vgl. zusammenfassend *Sarcinelli* 2011b). Bei allen über allgemeine Wahlen hinausgehenden Beteiligungsmöglichkeiten bedarf es also der Rückbindung an die Repräsentativorgane. Zu wünschen ist demnach nicht die Metamorphose der repräsentativen Demokratie in eine „Publikumsdemokratie“ (*Manin* 2007: 297), sondern eine neue, beteiligungsfreundliche Kommunikationskultur mit Lernprozessen auf beiden Seiten, auf Seiten der Bürger wie auf Seiten der Repräsentativorgane und ihrer Vertreterinnen und Vertreter.

VIII. Literatur

- Bachrach, Peter* (1970): Theorie demokratischer Elitenherrschaft. Eine kritische Analyse. Frankfurt am Main.
- Barber, Benjamin R.* (1994): Starke Demokratie – Über die Teilhabe am Politischen. Berlin.
- Benz, Arthur* (1998): Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat. In: *Greven, Michael Th.* (Hg.): Demokratie – eine Kultur des Westens? Opladen, S. 201-222.
- Benz, Arthur* (2001): Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse. München/Wien.
- Böhm, Monika* (2011): Bürgerbeteiligung Stuttgart 21: Änderungsbedarf und -perspektiven. In: *Natur und Recht (NuR)* 2011, S. 614-619.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner* (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden (2. völlig überarb. Aufl.).
- Bruns, Tissy* (2007): Republik der Wichtigster. Ein Bericht aus Berlin. Freiburg i. Br.
- Bussemer, Thymian* (2011): Die erregte Republik. Wutbürger und die Macht der Medien. Stuttgart.
- Crouch, Colin* (2008): Postdemokratie. Frankfurt am Main.
- Etzioni, Amitai* (1997): Die Verantwortungsgesellschaft. Individualismus und Moral in der heutigen Demokratie. Darmstadt.
- Fuchs, Dieter* (2002): Gemeinwohl und Demokratieprinzip. In: *Schuppert, Gunmar Folke* (Hg.): Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz. Berlin, S. 87-106.
- Franck, Georg* (1998): Ökonomie der Aufmerksamkeit. Ein Entwurf. München.
- Grimm, Dieter* (1991): Die Zukunft der Verfassung. Frankfurt am Main.
- Hachmeister, Lutz* (2007): Nervöse Zone. Politik und Journalismus in der Berliner Republik, München.
- Hay, Colin* (2007): Why We Hate Politics. Cambridge.
- Hennis, Wilhelm* (1962): Amtsgedanke und Demokratiebegriff. In: *Hesse, Konrad/Reickel, Siegfried/Scheuner, Ulrich* (Hg.): Staatsvertrag und Kirchenordnung. Tübingen, S. 51-70.
- Honneth, Axel* (1993): Kommunitarismus. Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften. Frankfurt am Main.
- Klingemann, Hans-Dieter* (2000): Unterstützung für die Demokratie: Eine globale Analyse für die 1990er Jahre. In: *Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Welzel, Christian* (Hg.): Demokratisierung: Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich. Wiesbaden, S. 266-297.
- Leinemann, Jürgen* (2004): Höhenrausch. Die wirklichkeitsleere Welt der Politiker. München.
- Lübbe, Hermann* (2011): Jenseits von Gut und Böse. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. 12. 2011, S. 9.
- Luhmann, Niklas* (1983): Legitimation durch Verfahren. Frankfurt am Main.
- Mayntz, Renate* (2009): Governance-Theorie: Erkenntnisinteresse und offene Fragen. In: *Grande, Edgar/Mayer, Stefan* (Hg.) (2009): Perspektiven der Governance-Forschung. Baden-Baden, S. 9-19.
- Merke, Wolfgang* (2011): „Entmachten Volksentscheide das Volk? Anmerkungen zu einem demokratischen Paradoxon“, *WZB-Mitteilungen* 131, S. 10-13.
- Neidhardt, Friedhelm* (2002): Zur Einführung: Fragen zum Gemeinwohl. In: *Schuppert, Gunmar Folke* (Hg.): Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz. Berlin, S. 13-16.
- Nullmeier, Frank u. a.* (2010): Prekäre Legitimitäten. Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation. Frankfurt am Main.
- Ottmann, Henning* (2007): Liberale, republikanische, deliberative Demokratie. In: *Patzelt, Werner/Sebaldt, Martin/Kranenpohl, Uwe* (Hg.): Res publica reformanda. Wissenschaft und politische Bildung im Dienste des Gemeinwohls. Festschrift für *Heinrich Oberreuter* zum 65. Geburtstag. Wiesbaden, S. 104-113.

- Sarcinelli, Ulrich* (2011a): Politische Kommunikation in Deutschland. Medien und Politikvermittlung im demokratischen System. Wiesbaden (3. erw. und überarb. Aufl.).
- Sarcinelli, Ulrich* (2011b): Die schöne neue Web 2.0-Welt. Wege zu einer demokratischen Öffentlichkeit? In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Heft 4/2011, S. 175-180.
- Sarcinelli, Ulrich* (2012): Medien und Demokratie. In: *Mörschel, Tobias/Krell, Christian* (Hg.): Demokratie in Deutschland. Zustand – Herausforderung – Perspektiven, VS-Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden, S. 271-317.
- Scharpf, Fritz W.* (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts. In: Politische Vierteljahresschrift, 32. Jg., S. 621-634.
- Schmitt, Carl* (1979): Der Begriff des Politischen. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien. Berlin (unveränderter Nachdruck der 1963 erschienenen Auflage).
- Schuppert, Gunmar Folke* (2005): Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand. Baden-Baden.
- Trute, Hans-Heinrich* (2002): Gemeinwohlsicherung im Gewährleistungsstaat. In: *Schuppert, Gunmar Folke* (Hg.): Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz. Berlin, S. 329-347.
- Weßels, Wolfgang* (2009): Bürgervertrauen ist parteiisch. Von einer Repräsentationskrise kann in Deutschland keine Rede sein. In: WZB-Mitteilungen 129, S. 9-12.
- Wulfshorst, Reinhard* (2011): Konsequenzen aus „Stuttgart 21“: Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung. In: Die Öffentliche Verwaltung, 64. Jg., Heft 15, S. 581-590.
- Ziekow, Jan* (2011): Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement in der verfassten Demokratie. In: *Beck, Kurt/Ziekow, Jan* (Hg.): Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie. Wiesbaden, S. 33-43.
- Zürn, Michael* (2011): Perspektiven demokratischen Regierens und die Rolle der Politikwissenschaft im 21. Jahrhundert. In: Politische Vierteljahresschrift, 52. Jg., Heft 4/2011, S. 603-635.