



Prof. Dr. Ulrich Sarcinelli

Politische Kommunikation in der Bürgergesellschaft

Vortrag auf dem 2. Kongress Städtenetzwerk am 6. Oktober 2011 in Berlin



„Politische Kommunikation in der Bürgergesellschaft“, bei diesem Thema geht es um Überlegungen zu Aufbau und Pflege einer *neuen Kommunikations- und Beteiligungskultur*. Gemeint ist damit nicht, woran reflexartig gedacht wird, wenn von Kultur die Rede ist: Kultur im Gegensatz zu Zivilisation. Kommunikations- und Beteiligungskultur meint nichts Harmonisierendes, keine Gemeinschaftstümelei, zielt nicht primär auf Einhegung und Konfliktkanalisierung. Kommunikations- und Beteiligungskultur ist verortet im Kontext von politischer Kultur. Im Gegensatz zum normativen Verständnis bezeichnen die Sozialwissenschaften politische Kultur als das Gesamt politisch relevanter Einstellungen, Werthaltungen und Verhaltensweisen in einem Gemeinwesen.

Ohne die Befassung mit rechtlichen Konsequenzen kommt man zwar auch hier nicht aus – Bedingungen und Chancen einer neuen Kommunikations- und Beteiligungskultur hängen aber nicht in erster Linie vom Recht ab. Gebraucht wird vielmehr eine „partizipative Anreicherung des geltenden Rechts“ (Wulfhorst 2011, 587). Im Fokus stehen Strategien, die sich auf *konsultative, auf informelle Verfahren der Bürgerbeteiligung* konzentrieren. Und noch etwas ist hervorzuheben. Auch die neue Kommunikations- und Beteiligungskultur braucht die Massenmedien. Sie spielen in diesem Kontext der Politikvermittlung aber nicht die gewohnte Schlüsselrolle.

Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist die These, dass wir es mit wachsenden Legitimitätszweifeln zu tun haben. Wenn richtig ist, dass unsere Demokratie legitimitätsempfindlicher geworden ist, dann bedarf es einer Politikvermittlung mit mehr und besseren Kommunikations- und Partizipationsmöglichkeiten. In einem zweiten Schritt ist kurz auf die Ursachen für Legitimitätszweifel einzugehen, um dann zu fragen, wie eine grundsätzliche Umsteuerung aussehen könnte. Im letzten Punkt werden einige Markierungen der neuen Kommunikations- und Beteiligungskultur in der Bürgergesellschaft gesetzt.

Wachsende Legitimationszweifel

Zunächst zur *These von der wachsenden Legitimitätsempfindlichkeit*. Mit Blick auf Deutschlands ‚Krisenverliebtheit‘ ist bewusst nicht von Legitimationskrise die Rede. Beim Dramatisieren spielen wir in der ersten Liga, beim Idealisieren allerdings dann auch. Zu beidem, zum Dramatisieren und Idealisieren, passt „Bürgergesellschaft“. Sie ist inzwischen zur Zauberformel geworden; ein euphemistischer catch-all-Term, der bei keiner staatstragenden Rede fehlen darf. Das

hält uns nicht davon ab, die Bürgergesellschaft auch hier in Stellung zu bringen, weil sie einen doch grundsätzlichen Wendepunkt in unserem politischen Denken markieren kann. Man muss begriffsanalytisch ja nicht zu sehr in die Tiefe gehen. Zu Bürgergesellschaft, Zivilgesellschaft etc. ist viel geschrieben worden. Hier soll genügen, dass Bürgergesellschaft als Gegenmodell von Staatsgesellschaft verstanden wird, was ja in unserer staatszentrierten Tradition schon mal bemerkenswert ist. Gemeint ist ein von freien und gleichen Bürgern getragenes Gemeinwesen: die alte aus der griechischen Tradition kommende Polis-Idee sowie der aus dem römisch-antiken Denken kommende und dann von neuzeitlichen Klassikern belebte Gedanke des Republikanismus.

Mit Bürgergesellschaft verbinden sich vielfältige Erwartungen an eine Belebung der Demokratie – Bürgergesellschaft also als eine Art Passepartout, mit dem zunehmende Legitimitätszweifel kuriert werden? Bei aller Skepsis: Unverkennbar feiert diese Idee eine Renaissance. Warum ist das so? Machen wir uns dazu zunächst klar, wie in der Demokratie Legitimität zustande kommt, um zu verstehen, warum unsere Demokratie legitimitätsempfindlicher geworden ist. In der Forschung gibt es zur Beantwortung der Frage, was Demokratie ist und wie sie funktioniert, im Grunde zwei Schulen: ein sehr schlankes und ein anspruchsvolleres Modell von Demokratie.

Das *schlanke Modell* kann man mit dem zum geflügelten Wort gewordenen Buchtitel von *Niklas Luhmann* umschreiben: „Legitimation durch Verfahren“. 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



Eliten 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 (Luhmann 1983). Dieses minimalistische Konzept steht in der Tradition einer realistischen Schule von Demokratietheoretikern, die mit Vertretern der ökonomischen Theorie der Demokratie wie *Joseph A. Schumpeter* und *Anthony Downs* sowie weiteren Realisten wie *Robert A. Dahl* oder *Giovanni Sartori* u.a. verbunden ist. Die alle gehen von einem ziemlich negativen, zumindest skeptischen Bürgerbild aus. 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 vorgesehen oder sehr eingeschränkt, ja eigentlich ein Störfaktor und 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: Das politische Geschäft, aber auch die Erwartungen der Bürger, sind auf allen politischen Ebenen anspruchsvoller geworden. Mit einem schlichten Tauschverhältnis nach Art der Luhmann'schen „Legitimation durch Verfahren“ sind moderne demokratische Verhältnisse nicht mehr hinreichend beschrieben.

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. Der inzwischen wieder abgeebbte Kommunitarismus hat diesen Gedanken aufgenommen und mit ganz unterschiedlichen Konzepten für mehr Vergemeinschaftung und moralische Verbindlichkeit als Gegenrezept zur Individualisierung moderner Gesellschaften vertreten (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). Und verbreitet ist auch der Begriff der „deliberativen Demokratie“. 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 die aristotelische und republikanische Tradition 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, Einmischen nicht als Störfall, sondern als demokratische Normalität. Im Politologendeutsch: Es geht nicht nur um den Output, sondern auch um die Input-Perspektive von Demokratie, also um 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 einzutauschen. Wir brauchen aber beides: repräsentative 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 Führungspersonal, von Repräsentanten (mit)entscheiden. Ebenso unverzichtbar sind Partizipationsgelegenheiten, neue institutionelle Arrangements der Information, Kommunikation und Beratung mit den Bürgern. Das deutsche Verfahrensrecht bietet in dieser Hinsicht schon einiges. Doch vieles mutet wie ein *Bürgerbeteiligungsverhinderungsrecht* an und bedarf der Verbesserung.

Politische Kultur – Medien – Staatsverständnis

Was spricht für mehr Kommunikation und Bürgerbeteiligung? Was sind die Ursachen der wachsenden Legitimitätszweifel? Auf drei Begründungskomplexe soll kurz eingegangen werden: Veränderungen in der politischen Kultur, Entwicklungen im Mediensystem und schließlich ein Wandel im Staatsverständnis.

Zum ersten Begründungszusammenhang: Im Zuge der Modernisierung unserer Gesellschaft, wie auch vergleichbar hoch entwickelter Gesellschaften, vollzieht sich ein *Wandel in der politischen Kultur*. Die empirischen Befunde dazu sind bekannt: Mitgliederschwund in Großorganisationen, Rückgang konventioneller Beteiligungsformen, schleichende Organisationsauszehrung, wie überhaupt nachlassende Bindekraft aller für politisch-weltanschauliche Verankerung relevanten Institutionen. Das gilt für die Akteure des intermediären Systems vor allem, die für die Sphäre des Öffentlichen von zentraler Bedeutung sind: Parteien in erster Linie, aber auch Gewerkschaften, Kirchen u.a. Institutionen.

Wir beobachten grundlegende Veränderungen mit einem Verhaltensmuster, das man so umschreiben könnte: *gesteigertes mitreden wollen, ohne unbedingt dazugehören zu müssen*. – Warum ist das so? In der individualisierten Gesellschaft werden Legitimitätsüberzeugungen zunehmend subjektiv, geraten verstärkt in Abhängigkeit zu individuellen Bedürfnissen und Lebensverhältnissen. Die schon vor Jahrzehnten ausgerufenen „partizipatorische Revolution“ (Kaase) sollte nicht mit Dauer-



Abb. 1: „Dabei sein, ohne sich fest binden zu lassen“ (Foto: Annick Rietz)

engagement, gar im institutionalisierten Rahmen, verwechselt werden. Wenn die Beobachtung zum veränderten politischen Verhalten – dabei sein ohne sich fest binden zu lassen – richtig ist, dann bedarf es neuer institutioneller Arrangements zur Beteiligung der Bürger an der Willensbildung: niederschwellig, kurzfristig, themen- und projektbezogen, eher unverbindlich als dauerhaft verpflichtend. Denn konventionelle Partizipationsformen als „eigentliche“ politische Aktivität verlieren an Bedeutung. Erwartet wird von den Bürgern in stärkerem Maße ein Mix von Beteiligungsformen, angepasst an spezifische Bedürfnisse und Lebensverhältnisse.

Der zweite Begründungskontext: Auch das Mediensystem verändert sich. Nach wie vor ist *Medienpräsenz eine Machtpräemie*, gilt Publikumsresonanz als eine wichtige Legitimationsressource. Gegen die veröffentlichte Meinung ist auf Dauer nur schwer Politik zu gestalten. Aber: Hier ändern sich die Verhältnisse. Der Medienwandel reflektiert nicht nur die Dynamik gesellschaftlicher 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: Die Zunahme von Anbietern, eine fortschreitende Individualisierung von Nutzungsformen vor allem im elektronischen Bereich und ein wachsender Kommerzialisierungsdruck. Hinzu kommt eine Differenzierung von Printangeboten bei gleichzeitiger Konzentration der tagesaktuellen Medien; und das alles mit Besitzerverhältnissen 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 entkoppelt*. Die Logik des Marktes schafft Distanz zum politischen System, seinen Akteuren und Institutionen.

Dem ökonomischen Kalkül folgend ist Publikumsorientierung eine, wenn nicht die dominierende publizistische Maxime. Es geht um die Bewirtschaftung von Aufmerksamkeit. Wo einmal weltanschauungsfeste Verlegerpersönlichkeiten politische

Vorgaben machten, sitzen heute Betriebswirte. Die medialen Verhältnisse sind damit in politischer Hinsicht unberechenbarer geworden. Salopp ausgedrückt: Relevant ist nicht zwingend, was in der Politik als wichtig angesehen wird, sondern was – vermeintlich oder tatsächlich – das zahlende Publikum erwartet. Und weil sich das Publikum in kleiner werdende Teilpublika zerstreut, versucht man es mit immer stärkeren Reizen zu erreichen. Boulevardisierung, Skandalisierung, Rudeljournalismus, konzertiertes Rauf- und Runterschreiben etc. sollen als Stichworte genügen. Das alles sind Entwicklungen, die Zweifel begründen, ob die Medien ihrer politischen Orientierungsfunktion für die Gesellschaft auch in Zukunft noch gerecht werden.

Der dritte Begründungskontext: Für die Öffnung der Politik, für mehr direkte Kommunikation und Beteiligung spricht schließlich, dass *der moderne Staat als Wohlfahrts- und Leistungsstaat an seine Grenzen* gekommen ist. Das sagen wir schon lange und Kommunalpolitiker wissen das besser als andere. Inzwischen haben wir auch Erfahrungen mit dem, was in der Folge von Verwaltungsmodernisierung erprobt, realisiert und dann zum Teil auch wieder rückgängig gemacht worden ist – im Zuge von Privatisierung, von Private Public Partnership und vielem anderem mehr. Unstrittig ist, dass der moderne Staat mehr und mehr begriffen wird als *„Gewährleistungsstaat“*. Hier geht es nicht nur um Staatsentlastung. Was hier langfristig ansteht und wovon schon seit fast zwei Jahrzehnten gesprochen wird, das ist eine neue Staatsarchitektur. Zu beobachten ist die Enthierarchisierung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft.

Steuerungserfolge staatlicher Institutionen sind nur durch ein Nebeneinander von hierarchischer Steuerung und horizontaler Selbstkoordination (vgl. Scharpf 1991) zu erkaufen. Regulative und autoritative Politiken bedürfen zunehmend der Ergänzung durch kooperative und partizipative, auf Motivation, Kommunikation, Beteiligung und Akzeptanzförderung zielende Handlungsmuster. Das läuft auf eine neue politische Institutionenordnung hinaus. Deren Kennzeichen ist heute schon eine Mischung aus Konkurrenz- und Verhandlungsdemokratie. Der moderne Staat hat kein einheitliches Steuerungszentrum mehr. Und als Gewährleistungsstaat verfügt er demnach nicht (mehr) über das „Monopol ... zur Gemeinwohlkonkretisierung“ (Ziekow 2011, 36). Er braucht die Kooperation mit



gesellschaftlichen Gruppen, mit privaten Akteuren und Vertretern der Zivilgesellschaft, kurz: Er braucht die Bürger, um seine Aufgaben zu erfüllen und um den Erwartungen der Menschen gerecht zu werden.

Neue Kommunikations- und Beteiligungskultur

Dies alles spricht für eine andere, stärker bürgergesellschaftlich durchwirkte Kommunikationskultur. Gemeint ist damit gerade nicht ein medienzentrierter Verlautbarungsstil mit politischen Sprechern, Öffentlichkeitsarbeitern, Beratern und Spindoctors; einer Art von Kommunikation, die sich als hochspezialisierte Sozialtechnologie versteht, eine zur Politik hinzutretende Vermittlungstechnik und von der Politik separierte Sphäre von Kommunikationsprofis zur Generierung von Aufmerksamkeit und Legitimationsbeschaffung. Notwendig ist vielmehr 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: 201f.) mit Schritten hin zu einer neuen Beteiligungskultur. Dies will gelernt sein, muss eingeübt und gepflegt werden, um wechselseitiges Vertrauen zu schaffen. Die Stadt muss sich als modernes, kommunizierendes und verhandelndes Gemeinwesen nicht zuletzt dadurch bewähren, dass die Bürger ernst genommen und ihnen neue Diskursräume und Teilnehmungsplattformen geboten werden. Die neue Kommunikations- und Beteiligungskultur ist anstrengend. Sie verursacht hohe Transaktionskosten und sie ist kein Pazifizierungsgarant.

Man sollte die Debatten im Schlichtungsverfahren zu Stuttgart 21 nicht idealisieren. Aber, auf der Suche nach einer neuen Kommunikationskultur kann man doch einiges lernen. War es nicht gerade die Art der Kommunikation, die trotz weiter bestehendem Streit in der Sache so sehr faszinierte, dass ein Millionenpublikum stundenlang über Phönix 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 so manche Abgeordnete des Bundestages, der Landtage und Ratsmitglieder der Kommunalparlamente die starke Resonanz des Beratungsmarathons im Stuttgarter Rathaus verfolgt haben. Praktiziert wurde jedenfalls ein Diskurs, den man sonst vermisst. Parlamentarische 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 wurde zum bundesweit beachteten Symbol, weil hier etwas Zentrales, Übergeordnetes exemplarisch deutlich wurde: Das Prinzip „Legitimation durch Verfahren“ allein trägt nicht mehr! Bürgerschaftlicher Protest ist eben auch dann nicht ausgeschlossen, wenn Großvorhaben in langwierigen Verfahren rechtsförmig entschieden und dann nach Abarbeiten aller juristischen Einwände viele Jahre später realisiert werden sollen. 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 (Sarcinelli 2011a). Mein Plädoyer zielt deshalb auf die intelligente Weiterentwicklung und Nutzung konsultativer Möglichkeiten der Kommunikation und Bürgerbeteiligung.

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 Bundesebene wird auf der Agenda bleiben. 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 in Deutschland implantieren lassen. Auch aus dem kalifornischen Modell mit seinen weitgehenden plebiszitären Rechten und den zu beachtenden 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 kann ich weder sehen noch wünschen, auch nicht auf der kommunalen Ebene. Ich kann keine Akteure erkennen, die das Geschäft der Parteien, nämlich die Vermittlung zwischen Volks- und Staatswillensbildung, auf absehbare Zeit übernehmen könnten.

Einstellungen und Verhaltensweisen

Obwohl das deutsche Verfahrensrecht bereits viele Beteiligungsmöglichkeiten vorsieht, werden diese von den Bürgern als unzureichend empfunden und zum Teil auch nicht wahrgenommen. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen: Die Unübersichtlichkeit der Beteiligungsinstrumente, deren Ein-



satz in einem fortgeschrittenen Planungsstadium, mangelnde Transparenz, die enge Definition des Kreises der Betroffenen (z.B. bei Planfeststellungsverfahren), fehlende Aushandlungsspielräume u.a.m. All dies dient vor allem einem Zweck, nämlich in rechtlicher Hinsicht der Vereinbarkeit bestimmter Vorhaben im Rahmen des Verwaltungsverfahrens Rechnung zu tragen. Demgegenüber werden in der juristischen Literatur bereits Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des geltenden Rechts diskutiert (vgl. Wulfhorst 2011), die ich hier nur skizzieren kann: 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. Die große Kunst bei all dem wird sein, 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 Einstellungen und Verhaltensweisen von Entscheidungsbeteiligten und -betroffenen an: Dazu abschließend einige 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 – durch die politische Spitze und sie braucht politisch-administrativen Rückenwind. Nicht selten wird sie aber als lästige Pflicht, als Zeitverschwendung und Maßnahmenverhinderung empfunden.
- Die neue Kommunikations- und Beteiligungskultur muss verankert sein in einer Leitidee, die von der politischen Führung glaubwürdig repräsentiert wird und etwa auch bei den maßgeblichen Kräften der Ratsparteien programmatisch verankert ist.
- Bürgerbeteiligung braucht echte Handlungsspielräume. 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. Werden diese neuen Beteiligungsplattformen aktiv gefördert und kontinuierlich gepflegt, so könnten sie ein wesentlicher Bestandteil von E-Governance werden. Das verschämte Ablegen von Informationen in einer abseitigen Homepage 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. Vor allem bei Großprojekten bedarf es professioneller Organisation und Dokumentation von Diskursen und Beratungsgegenständen. Das schließt die lebhafteste Vertretung von Partikularinteressen nicht aus und enthebt gerade deshalb die gewählten Repräsentanten nicht der Letztverantwortung für einen gemeinwohldienlichen Interessenausgleich.

Mehr Kommunikation und Bürgerbeteiligung ist keine politische Harmonieveranstaltung und Gemeinwohlgarant. Das Plädoyer für mehr Kommunikation und Bürgerbeteiligung trägt aber einer insgesamt differenzierter, individualisierter und wählerischer gewordenen Gesellschaft Rechnung. Das kann konfliktkanalisierend wirken und zum Abbau von politischer Distanz zur Institutionenpolitik gerade auf der kommunalen Ebene beitragen. Glaubwürdigkeit gewinnt dies alles in dem Maße, wie eine kontinuierliche und für die Bürger nachvollziehbare Rückkoppelung an die Repräsentanten des parlamentarischen Parteiensystems stattfindet. Das ist umso notwendiger, als wir um die Repräsentations-Partizipationslücke wissen. Denn mit der Bedeutungszunahme freiwilliger, über die Teilnahme an Wahlen hinaus gehenden, Beteiligung verschärft sich das Problem politischer Ungleichheit.

Es ist vor allem die mit besseren Ressourcen ausgestattete „Aktivbürgerschaft“, welche die erweiterten Beteiligungschancen nutzt. Die basisdemokratische Euphorie der Befürworter direktdemokratischer Verfahren dürfte allein durch vier in diesem Zusammenhang identifizierte Paradoxa gedämpft werden (vgl. Merkel 2011): Soziale Selektion, Selbstexklusion der Unkundigen, ungleich verteilte Kampagnenfähigkeit und Ergebniskonseratismus. Die Dominanz ressourcenstarker Milieus und Aktiver gilt gleichermaßen für Offline-Partizipation wie auch im Rahmen von Online-Beteiligungsmöglichkeiten (vgl. Sarcinelli 2011b). Dieses Grunddilemma lässt sich viel-



leicht abmildern, aber nicht grundsätzlich dadurch lösen, dass man versucht, auf Milieubasis die Repräsentanz zu verbreitern, wie dies im Städtenetzwerk intendiert ist. Gerade dadurch kann man sich ein neues Problem einhandeln, nämlich die frühzeitige milieuspezifische Segmentierung und ggf. Verfestigung von Interessen im Beratungsprozess.

Wir brauchen gerade bei allen über allgemeine Wahlen hinausgehenden Beteiligungsmöglichkeiten die Rückbindung an die Repräsentativorgane. Im Idealfall entwickelt sich eine Kommunikationskultur mit wechselseitigen Lern- und Erziehungsprozessen. Das führt nicht zur Metamorphose der repräsentativen Demokratie in eine „Publikumsdemokratie“ (Manin 2007, 297). Und eine Garantie, dass aus dem „Wutbürger“ ein „Mutbürger“ wird, ist es auch nicht. Aber das Arbeiten an einer neuen Kommunikationskultur bietet zumindest die Chance, dass aus Ablehnungsbeteiligung „Gestaltungsbeteiligung“ (Albig) werden kann.

Prof. Dr. Ulrich Sarcinelli

Professor für Politikwissenschaft und Vizepräsident an der Universität Koblenz-Landau

Quellen:

- 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
- Etzioni, Amitai (1997): *Die Verantwortungsgesellschaft. Individualismus und Moral in der heutigen Demokratie*. Darmstadt
- Luhmann, Niklas (1983): *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt am Main
- Manin, Bernard (2007): *Kritik der repräsentativen Demokratie*. Berlin
- Mayntz, Renate (2009): *Governance-Theorie: Erkenntnisinteresse und offene Fragen*. In: Grande, Edgar/Mayer, Stefan (Hrsg.) (2009): *Perspektiven der Governance-Forschung*. Baden-Baden, S. 9-19
- Merkel, Wolfgang (2011): *Entmachten Volksentscheide das Volk? Anmerkungen zu einem demokratischen Paradoxon*, WZB-Mitteilungen 131/März: 10-13
- 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* 4/2011, S. 175-180
- Scharpf, Fritz W. (1991): *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts*. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 32. Jg., S. 621-634
- 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 (Hrsg.): *Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie*. Wiesbaden, S. 33-43

Über 600 Bürgerideen, tausende Meinungen, eine Bürgervision

Hamburg 2030. Das Zukunftscamp.

6. bis 11. Februar 2012

Über zwei Jahre hinweg hat das Bürgerlabor Nexthamburg Ideen und Wünsche für Hamburg gesammelt. Die über 600 Bürgerbeiträge werden im Rahmen des Zukunftscamps im Februar 2012 zu einer Bürgervision zusammengefasst – zugleich Ergebnis der bisherigen Arbeit und Auftakt für eine neue Stufe im Nexthamburg-Prozess. Auch auf nexthamburg.de können Interessierte bald ihr eigenes Nexthamburg schaffen und es zum Teil der Bürgervision machen.

Vom 6.2. bis zum 11.2.2012 lädt der Bürger-Think Tank Nexthamburg gemeinsam mit seinen Partnern ins alte Ohnsorg-Theater in Hamburgs City zum Zukunftscamp ein. Alle Bürger sind eingeladen, gemeinsam aus den bisherigen Ideen und Wünschen der Nexthamburg Community eine Vision für Hamburg im Jahr 2030 zu bauen. Die Bürgervision wird nach dem Zukunftscamp an Politik und Verwaltung übergeben – als wichtiger Beitrag für einen ab 2012 geplanten Leitbildprozess der Stadt.

Besondere Attraktion des Zukunftscamps ist das abwechslungsreiche Abendprogramm: Debatten, Kino, Barcamp

und Musik machen das alte Ohnsorg-Theater für fünf Tage zu einem Ort des Austausches und der Kultur.

Mach mit und komm zum Zukunftscamp!

Mit Deinem Beitrag kannst Du die Zukunft der Stadt mitbestimmen.

Hamburg 2030. Das Zukunftscamp.

6.2. bis 11.2.2012

**Altes Ohnsorg-Theater,
Große Bleichen 23-25,
Hamburg City,
geöffnet von 10 Uhr bis 0 Uhr.
Offen für alle. Teilnahme frei.**



Mehr Informationen und Programm unter:
www.nexthamburg.de/zukunftscamp

Das Zukunftscamp wird durchgeführt von Nexthamburg, der ZEIT-Stiftung, der Körber-Stiftung und dem Museum für Hamburgische Geschichte – mit freundlicher Unterstützung der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt.