

Bitburger Gespräche : Jahrbuch 2012/I

55. Bitburger Gespräche zum Thema 'Zukunft der Demokratie - Demokratie der Zukunft'

von

Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik, Trier, Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier

1. Auflage

[Bitburger Gespräche : Jahrbuch 2012/I – Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik, Trier / Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier](#)

schnell und portofrei erhältlich bei beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

[Methodenlehre, Rechtstheorie, -politik](#)



Verlag C.H. Beck München 2013

Verlag C.H. Beck im Internet:

www.beck.de

ISBN 978 3 406 63646 2

PETER M. HUBER

Das Demokratiekonzept des Grundgesetzes vor neuen Herausforderungen

Herr Bundespräsident, meine Damen und Herren,

ich weiß jetzt nicht, ob ich Vorschläge unterbreiten kann. Ich möchte nur ein paar Schlaglichter auf unser Diskussionsthema werfen, etwas eingeschüchtert natürlich durch die Vorlage von Herrn *Voscherau*, der die Bedingungen genannt hat, unter denen er Respekt vor dem Bundesverfassungsgericht haben wird und sein Demokratieverständnis.

1. Zu Beginn möchte ich zunächst vor dem Fehler warnen, den wir in unserer deutschen Diskussion nach meinem Dafürhalten immer machen, dass wir uns die Europäische Union, bei Herrn *Voscherau* klang es auch so ein bisschen durch, wie eine „aufgeblasene“ Bundesrepublik vorstellen, in der das Europäische Parlament der Bundestag, der Rat der Bundesrat und die Kommission die Regierung sind oder sein werden. Ein solches Modell, das uns einen reichlich unitarischen Bundesstaat beschert hat, ist sehr voraussetzungsvoll, und diese Voraussetzungen liegen in Europa nicht vor. Europa ist – anders als Deutschland – eben kein über die Jahrhunderte gewachsener Nationalstaat, der sich, ursprünglich jedenfalls, auf ein relativ homogenes Volk, mit einer einheitlichen Sprache und einer mehr oder weniger gemeinsamen Geschichte stützen kann, sondern es ist, wie Sie auch geschildert haben, ein sehr heterogenes Gebilde mit 27 Mitgliedsstaaten, unterschiedlichen Kulturen und unterschiedlichen gesellschaftlichen Erfahrungen. Schon aus diesem Grund wird die europäische Konstruktion nie ein Abziehbild des Grundgesetzes sein und deshalb kann man auch nicht davon ausgehen, dass unsere Anforderungen an die Gleichheit der Wahl oder an das Funktionieren einer Demokratie, so richtig sie sein mögen, ohne Weiteres auf Europa übertragbar sind. Daraus folgt nicht, dass wir unsere Vorstellungen von Gerechtigkeit und einem gedeihlichen Zusammenleben aufgeben, wohl aber, dass wir Abstriche von der Selbstgewissheit machen, von der „assertiveness“, mit der wir Europa an unserem Wesen genesen lassen wollen, dass wir genauer hinsehen und etwas bescheidener auftreten.

2. Was die Demokratie angeht, so hat Deutschland, hat das Grundgesetz, hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen anspruchsvolleren – nicht notwendigerweise besseren – Demokratiebegriff entwickelt als alle anderen europäischen Staaten. Das liegt schon daran, dass wir von einem überwölbenden Demokratieprinzip sprechen und überwiegend davon ausgehen, dass es sich dabei um ein optimierungsfähiges Rechtsprinzip handelt, das ausbaufähig und optimierbar ist und in dessen Kontext einzelne Institute wie das Wahlrecht eingeordnet und in dessen Licht sie interpre-

tiert werden müssen.¹ So hat es etwa der Zweite Senat in der Entscheidung zu den Wasserverbänden in Nordrhein-Westfalen gesagt, an der Herr *Jentsch* und Herr *Klein* mitgewirkt haben.² Das, wenn Sie so wollen, „demokratischste“ Land Europas, die Schweiz, kennt dagegen überhaupt kein Demokratieprinzip.³ Demokratie erschöpft sich dort darin, dass die zur demokratischen Willensbildung vorgesehenen Verfahren angewendet werden, und so ist es in den meisten Staaten Europas.

a) Vor diesem Hintergrund wird vielleicht deutlich, dass und warum wir, einschließlich des Bundesverfassungsgerichts, erhebliche Kommunikationsprobleme haben, wenn wir in Europa über Demokratie sprechen. Ich bin ganz Ihrer Meinung, Herr *Voscherau*, dass es ein Problem ist, wenn die Deutschen für die Wahlen zum Europäischen Parlament und mithin für die Legitimation europäischer Entscheidungen über das Europäische Parlament nur ein Zwölftel des Stimmgewichts der Malteser besitzen.⁴ Das ist nicht nur ein politisches, sondern auch ein rechtliches Problem, über das man nicht lediglich mit einem lakonischen Achselzucken hinweggehen kann. Es hat Konsequenzen, etwa – und das war ja die Idee, die auch dem Maastricht-Urteil⁵ und später dem Lissabon-Urteil⁶ zugrunde lag –, dass man unter diesen Bedingungen auf der zentralen Brüsseler Ebene nicht dasselbe Maß an Kompetenzen anhäufen kann wie auf der Ebene des Bundes, wo die gleichberechtigte Mitwirkung aller gewährleistet ist und dass das Europäische Parlament im institutionellen Gefüge der Europäischen Union anderen Regelungen zu folgen hat, als es beim Bundestag oder bei den Landtagen der Fall ist.

b) Das hat nichts mit einer Geringschätzung des Europäischen Parlaments zu tun, sondern nur mit einem ideologiefreien Blick auf die Realität. Ich will an dieser Stelle die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Fünf-Prozent-Klausel bei Europawahlen⁷ nicht verteidigen, aber die Kritik an ihr scheint mir Ausdruck einer dermaßen ideologisch inspirierten Realitätsverweigerung.⁸ Die Existenz einer Fünf-Prozent-Klausel wird von manchen wie ein Statussymbol empfunden, das man braucht, um als vollgültiges Parlament in der öffentlichen Wahrnehmung akzeptiert und wahrgenommen zu werden. Dass dabei zehn Prozent der Stimmen unter den Tisch fallen, spielt demgegenüber keine Rolle. Mein Plädoyer zielt demgegenüber auf die Notwendigkeit, die spezifischen Anforderungen an dieses Mehrebenensystem, diesen Staaten- und Verfassungsverbund, in den Blick zu nehmen und unsere Maßstäbe und Therapievor schläge daran auszurichten.

¹ P. M. Huber, Demokratie in Europa – Zusammenfassung und Ausblick, in: *Bauer/ders./Sommermann* (Hrsg.), Demokratie in Europa, 2005, S. 491 (495 f.); S. Unger, Das Verfassungsprinzip der Demokratie, 2008, passim.

² BVerfGE 107, 59 (91 f.); früher schon BVerfGE 5, 85 (204 f.); aus jüngster Zeit BVerfGE 123, 267 (342 ff.).

³ K. P. Sommermann, Demokratiekonzepte im Vergleich, in: *Bauer/ders./Sommermann* (Hrsg.), Demokratie in Europa, S. 191 ff.

⁴ P. M. Huber, in: *Sachs* (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl., 2011, Art. 14 EUV Rn. 48.

⁵ BVerfGE 89, 155 ff.

⁶ BVerfGE 123, 267 (356 ff., 368, 373 f.), Rn. 214, 267, 271, 274 ff.

⁷ BVerfG, Urt. v. 9. 11. 2011, DVBl. 2011, S. 1540, Rn. 78.

⁸ H. Prantl, Ist eh schon wurst, in: SZ vom 10. 11. 2011, S. 4; *Chr. Schönberger*, Das Bundesverfassungsgericht und die Fünf-Prozent-Klausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament, JZ 2012, 80 ff.

3. Was die Demokratie auch mit Blick auf Europa erfordert, muss in erster Linie bei der grundgesetzlichen Ausgestaltung der Demokratie ansetzen – jedenfalls solange sich das deutsche Volk von der in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG niedergelegten spezifischen Konzeption nicht auf dem Weg über Art. 146 GG verabschiedet hat. Diese Demokratiekonzeption, die bei der Selbstbestimmung des Einzelnen ansetzt und daraus die real- und personalplebiszitäre Dimension der Wahlen ableitet, die davon ausgeht, dass der Staatsbürger mit seiner Stimmabgabe für eine bestimmte politische Partei etwas bewirken kann, sieht sich durch drei Megatrends unter Druck gesetzt und herausgefordert.

a) Der erste Megatrend ist natürlich die Europäisierung. Wenn es, man kann das schwer quantifizieren, aber die Schätzungen in den Parlamenten der Mitgliedstaaten gehen dahin, dass zwischen 30 und 60 Prozent aller nationalen Gesetze europäischer Provenienz sind,⁹ eigentlich keinen *secteur exclu* ohne unionsrechtliche Anforderungen mehr gibt,¹⁰ dann sind die nationalen Parlamente, das haben Sie ja auch bei Ihrer Einführung gesagt, Frau *Langenfeld*, strukturell im Hintertreffen. Man sucht hier seit 20 Jahren nach Abhilfe: die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat (1992 und 1994) hat uns Art. 23 Abs. 2 – 6 GG beschert, die Föderalismuskommission I die Neufassung von Art. 23 Abs. 6 GG¹¹ und das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts das Integrationsverantwortungsgesetz. Allein Papier ist geduldig, und so warten all diese Vorschriften noch immer auf den Kuss des Prinzen, der sie wach küsst und mit wirklichem Leben und medialer Aufmerksamkeit erfüllt.

Bis dahin bleibt es bei der Gewichtsverlagerung auf die Exekutive, deren überlegenen Personalapparat und besseren Zugang zu Informationen, Sachverständigen und Ähnlichem die Parlamente – vor allem die nicht die Regierung tragenden Fraktionen – nichts Adäquates entgegenzusetzen haben. Hinzu kommt, dass die Regierungen untereinander kommunizieren und dass es mitunter so scheint, als wöge die Loyalität zwischen den verhandelnden Regierungen stärker als die Rückbindung an ihre nationalen Parlamente. Damit soll nicht der Vorwurf des Hochverrats erhoben, sondern ein gruppendynamisch-soziologischer Befund beschrieben werden, den man auch bei Ministerpräsidentenkonferenzen, Innenministerkonferenzen oder Hochschulrektoratkonferenzen beobachten kann. Wann oder wo auch immer sich Funktionsträger treffen – gleichgültig, ob sie Universitäten, Länder oder Nationalstaaten repräsentieren – gilt ihr vorrangiges Augenmerk ihrer Positionierung im Kreis der Verhandelnden und in der Einhaltung der getroffenen Absprachen. Studenten und Professoren der eigenen Universität, das Kabinett oder das Parlament sind zweitrangig. Erinnerung sei insoweit etwa an die Staatsverträge im Medien- oder Glücksspielrecht, wo sich die Landtage seit Jahrzehnten in einer Ratifikationslage befinden.

⁹ P. M. Huber, in: *Streinz* (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 12 EUV Rn. 44 m. w. N.; relativierend *Hölscheidt/Hoppe*, Der Mythos vom „europäischen Impuls“ in der deutschen Gesetzgebungsstatistik, ZParl 2010, 543.

¹⁰ So dezidiert die Anträge der GA *Sharpston* in EuGH, Urt. v. 8. 3. 2011 – C 34/09 – *Ruiz Zambrano*, Rn. 91 ff.

¹¹ P. M. Huber, Der Beitrag der Föderalismusreform zur Europatauglichkeit des Grundgesetzes, ZG 21 (2006), 354 (373 f.).

b) Der zweite Megatrend ist bzw. war die Privatisierung. Zwar sind wir jetzt vielleicht allmählich an ein Ende dieser Entwicklung gekommen. Dessen ungeachtet hat sie jedoch bewirkt, dass öffentliche Verantwortung in vielen Bereichen nur noch begrenzt existiert und einforderbar ist.¹² Damit ist, weil eben die Regelungen des Gesellschaftsrechts gelten, auch die öffentliche Kontrolle erodiert, und mit ihr ein Stück Demokratie, weil sich der entsprechende Lebensbereich mit dem Wahlrecht nur noch begrenzt beeinflussen lässt.

c) Der dritte Megatrend ergibt sich schließlich aus den gesellschaftlichen Veränderungen der vergangenen Jahrzehnte. Anders als früher verfügen heute zwischen 40 und 50 Prozent eines Jahrgangs über die Hochschulreife, wenn nicht sogar über einen Hochschulabschluss. Diese Menschen haben andere Erwartungen und eine andere Anspruchshaltung gegenüber der „Politik“, als dies vielleicht bei unseren Urgroßeltern oder Großeltern der Fall gewesen ist. Diese haben sich noch eher damit zufrieden gegeben, was Autoritäten entschieden haben. Heute verlangen die Bürger effektive Teilhabe an der Entscheidungsfindung. Das Internet hat diese Entwicklung noch weiter beschleunigt, wie Flash-Mobs, die Probleme um Stuttgart 21 oder der Erfolg der Piraten-Partei zeigen.

Eng damit verbunden sind auch die Deformationen des Parteienstaates, über den *Graf Kielmansegg* gesprochen hat. Der Parteienstaat verliert nicht nur seine ihn stabilisierenden Milieus und zeichnet sich durch eine zunehmende Sozialdemokratisierung der CDU bzw. eine immer weitergehende Verbürgerlichung der SPD aus (für die kleineren Parteien gilt *mutatis mutandis* das Gleiche); er hat, von den Medien und ihrem Drang nach Personalisierung unterstützt, auch die gesamte Willensbildung auf die Kanzlerin/den Kanzler ausgerichtet. Sie erfolgt „top down“, wobei sich der Bürger in allen wichtigen Fragen mit einer sog. Großen Koalition konfrontiert sieht, selbst wenn diese nur von 40 Prozent der Bevölkerung gewählt ist. Die wichtigen Entscheidungen um den Einsatz von Streitkräften oder die europäische Integration werden dann mangels politischer Alternative gleichsam als Ersatzhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht verhandelt. Möglicherweise hätte es weder das Maastricht- noch das Lissabon-Urteil gegeben, wenn der Ratifizierung der Verträge eine offene und kritische Diskussion vorangegangen wäre.

Am Tag nach der Verkündung des Lissabon-Urteils war ich eingeladen, in Rom über die Entwicklung des deutschen Verwaltungsrechts zu sprechen, was angesichts der Karlsruher Entscheidung jedoch niemanden mehr interessierte. Elektrisiert hat jedoch die Idee des Bundesverfassungsgerichts, den Bürger in den Mittelpunkt auch der europäischen Integration zu stellen, mit dem Risiko, dass diese auch schwieriger werden kann. Italienische Kollegen haben mich denn auch vor allem mit der These konfrontiert, Europa sei ein Projekt der Eliten, das man nicht dem Volk überlassen dürfe und für das die Eliten Verantwortung tragen. Das ist eben gerade nicht unsere Sicht.

¹² Siehe insoweit BVerfG, Urt. v. 18. 1. 2012 – 2 BvR 133/10 – Privatisierung Hessischer Maßregelvollzug, Rn. 164 ff.

4. Dem Bürger, und um den geht es ja letztlich, weil weder der Bund noch die Länder noch die Europäische Union Selbstzweck sind, sondern um des Menschen Willen da sind, drohen vor dem Hintergrund des bislang Ausgeführten Ohnmachtserfahrungen. Er läuft Gefahr, zum Objekt eines nicht mehr überschaubaren Systems politischer Entscheidungsfindung zu werden, dessen Steuerungsquellen nicht erkennbar sind und wo die Demokratie unter die Räder geraten kann. Nicht alle scheinen dies als Problem zu begreifen. Kurz vor Weihnachten hat *Christine Lagarde* ein Interview gegeben, in dem sie relativ unverblümt davon gesprochen hat, dass die Demokratie das eigentliche Problem in der Finanzkrise sei. Man könnte die Finanzmärkte durchaus beruhigen, wenn es nicht die Demokratie mit ihren retardierenden und irrationalen Elementen gäbe.

Gefahren drohen der Demokratie aber auch von einem nachlassenden Verständnis für ihre Funktionsbedingungen. *Johannes Masing* hat in der *Süddeutschen Zeitung* vor kurzem einen Artikel über den Entwurf der neuen Datenschutzverordnung aus dem Hause *Reding* geschrieben und darauf aufmerksam gemacht, welche Metamorphose der Datenschutzbeauftragte nach der Entscheidung des EuGH aus dem Jahr 2010¹³ nun endgültig durchlaufen soll.¹⁴ Dieser soll nicht mehr nur wie im Volkszählungsurteil der Verwaltung auf die Finger schauen und damit eine organisatorische Vorkehrung zum Schutz des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung darstellen,¹⁵ sondern zur Überwachung der Unternehmen berufen werden, d. h. öffentliche Gewalt ausüben. Dabei ist er – wie viele andere unionsrechtlich veranlasste Behörden auch – unabhängig und niemandem wirklich verantwortlich. Blickt man auf die Zahl der mittlerweile errichteten Agenturen und unabhängigen Behörden, die uns der europäische Verwaltungsverbund beschert hat, dann verstärkt sich das Unbehagen noch weiter. Wen soll der Bürger zur Verantwortung ziehen, wer mögliche Missstände abstellen? Ist Verantwortung (accountability) nicht der Kern der Demokratie und das Wahlrecht das Instrument, mit dem sie eingefordert werden kann? Stattdessen greift die paternalistische Vorstellung um sich, eine technokratische Elite bürge für bessere Politikergebnisse und sei deshalb legitim. Das wird zwar als Output-Legitimation verbrämt, hat mit Demokratie jedoch nichts mehr zu tun.

Dieser Politikansatz mag in begrenztem Umfang – bei der Bundesbank oder der Europäischen Zentralbank – sinnvoll gewesen sein. In dem Maße jedoch, in dem das neue unionsrechtlich determinierte Verwaltungsrecht auf die Herrschaft von (von wem auch immer legitimierten) Experten setzt, verliert das Wahlrecht immer weiter an Substanz, machen sich Ohnmachtsempfindungen breit.

5. Ohnmachtsempfindungen aber sind gefährlich und machen anfällig für Kurzschlüsse. Ein Schweizer Staatsrechtslehrer hat mal den schönen Satz gesagt, dass es zwei politische Systeme gebe, eines mit zufriedenen Politikern und einem unzufriedenen Volk und eines mit einem zufriedenen Volk und unzufriedenen Politikern. Es ist

¹³ EuGH Rs. C 518/07 – Kommission/Deutschland, Slg 2010, I-1885-1918.

¹⁴ *J. Masing*, Grundrechte in Gefahr, SZ vom 9. 1. 2012, S. 6.

¹⁵ BVerfGE 65, 1 (46).

meine feste Überzeugung, dass angesichts der demografischen, kulturellen, sozialen und bildungsspezifischen Veränderungen die tendenzielle Erosion des Wahlrechts der Gegensteuerung bedarf und die politische Kommunikation der Ergänzung. Der paternalistische Gestus, mit dem die Politik nach wie vor Entscheidungen trifft und sie dem Volk im Nachhinein mitunter zu erklären versucht, ist Ausdruck eines Elitebewusstseins oder -dünkels, das für unsere Gesellschaft inadäquat geworden ist.

Eine Therapie kann zu einem geringen Anteil in der Ergänzung des repräsentativen Systems um direktdemokratische Elemente bestehen. Sie sind, *Graf Kielmansegg*, keine Alternative, sondern dienen, wie das bayerische Beispiel zeigt, im Gegenteil der Stabilisierung der repräsentativen Demokratie. Bayern ist das Land mit den reichsten und längsten Erfahrungen mit direkter Demokratie nach 1949 bzw. 1946. Aber auch hier gab es in 65 Jahren lediglich 11 Volksentscheide und etwa 1700 Bürgerbegehren in ein paar tausend Kommunen. Die repräsentative Demokratie in Bayern unterscheidet sich nicht von der in Hannover, Hamburg oder in Berlin. Aber nirgends sind die Menschen mit ihrem Staat und seinen Institutionen zufriedener als im Freistaat Bayern, was auch damit zu tun haben dürfte, dass sie als Staatsbürger zählen. Das Referendum über das AKW Zwentendorf in Österreich wurde vorhin als Beispiel genannt. Wir hatten, wie Sie wissen, in Bayern ein Problem mit dem Rauchverbot, das die Öffentlichkeit, Parteien, Schulen, Verbände und Familien jahrelang beschäftigt hat. Die 2/3-Mehrheit im Landtag war nicht in der Lage, das Problem zu lösen, nicht die Sanktionierung durch das Bundesverfassungsgericht und ebenso wenig ein später gefundener Kompromiss. 2010 hat dann das Volk gesprochen. Jetzt ist Ruhe, und das Rauchverbot funktioniert sogar auf dem Oktoberfest.

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 Sozialwissenschaften 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 präzisierete 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“ (Wulffhorst 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 Passepartout, 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 legitimitäts-empfindlicher 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 Kommunitarismusdiskussion (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 Mitgliederschwund in Großorganisationen. Die