

interpreted. The starting hypothesis of the book is that the media exercise a more direct influence on this dimension; great attention is given to the role of framing and information processing. The policy institutions, on the other hand, refer to the structural setting of policy-making, especially the actors involved. It is expected that the media may exercise indirect influence on this aspect by integrating new stakeholders to the debate and thereby helping open up the policy arena to a wider range of actors.

Each chapter contributes with an empirical analysis of media reporting and documents from political institutions, in order to characterize the degree of media influence over policy-making in different contexts. The topics which the book covers are multifarious – they range from explorative analysis on how party manifestos of winning and losing parties are affected by media coverage in Belgium to more theoretical reflections on media influence's on gender and anti-discrimination policies in Germany. The findings of the book reveal that the media's influence varies according to the specific nature of different policy fields and also to structural conditions of the policy process, from which different patterns of influence can be observed in different political systems. According to the authors especially innovative and controversial policy fields are subject to media influence; additionally, the number of actors involved and the level of dissent among them is a powerful determinant of media intervention in the debate.

The book succeeds in showing that media's influence has changed over time and may take different routes. It also provides clear support to the claims that the relationship between media and politics is neither unidirectional nor straightforward, due to a fundamental mismatch between how media and policy-making operate. In this sense, the authors get their message across in terms of the inherent complexities of the subject. However, although they claim to effectively move beyond the traditional analytical dichotomy, it is not substantially challenged and the original theoretical categories are

applied. The evidence in the book supports both the agenda-setting and the indexing theses, only to distinguish some of the circumstances in which each of them is more prominent.

The basis mechanism for the agenda-setting thesis is fully acknowledged in the conclusion in a discussion of how the media undeniably portrays a “social construction of reality”, through the selection of events that are reported and how they are framed to fit its logic of personalization and sensationalization of issues. Therefore, the media does influence the public's perception of political issues by partly setting the lenses through which they are seen. This discursive power is what gives the media such strong potential influence on policy making. On the other hand, some situations are identified in which the media functions as a mere amplifier of how political actors frame and transmit certain issues to the public. One example is media reporting on the Iraq war in the United States, in which the story line defined by the government was not challenged.

Altogether, it seems that the initial question of the book – **whether and to what extent political decision-makers adopt media's constructions of reality in their own perceptions and evaluation** – remains open. The book cannot reject that political professionals might be immunized against media influence due to their access to numerous alternative sources of information. Therefore, it cannot disprove that the political intervention on part of journalists might as well only be peripheral. Media is a source of information and power and the book showed the growing power of media in public policy, but this power and influence is also limited and confined. However, at the same time the book raises important questions for future research agenda and contributes with perspectives for empirical research. It is also an interesting initial literature on current issues and debates in the realm of political communication.

Enikő Soujon and Bianca Vaz Mondo
Hertie School of Governance

Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie

Mundo Yang

Rezension von *Beck, Kurt/Ziekow, Jan* (Hrsg.) (2011). **Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie**. Wiesbaden: VS-Verlag.

Nach den Auseinandersetzungen um Stuttgart 21 hat sich ein breiter gesellschaftspolitischer Konsens herausgebildet. Spitzenpolitiker aller Parteien kündigen an, in Zukunft für mehr Bürgerbeteiligung sorgen zu wollen, und auch außerhalb der Parlamente herrscht seltene Einigkeit. Vom Bund für

Umwelt und Naturschutz bis hin zum Bundesverband der Deutschen Industrie – überall lautet der Tenor: Die Bürger müssen frühzeitiger und umfassender bei so großen politischen Entscheidungen einbezogen werden. Doch ob sich aus diesen Appellen eine tragfähige Reformpolitik entwickeln wird, ist derzeit noch ungewiss.

Vor diesem Hintergrund erscheint der von Kurt Beck und Jan Ziekow herausgegebene Sammelband hochaktuell. Die

darin enthaltenen Beiträge verarbeiten den Streit um den schwäbischen Hauptbahnhof zwar nur beiläufig. Doch kann an ihnen abgelesen werden, wie die nun angestrebte Reformpolitik aussehen könnte, ja vielleicht auch sollte. Die Sammelbandbeiträge stellen die Vorträge einer Fachtagung dar, deren Hauptthema die von 2008 bis 2009 in Rheinland-Pfalz durchgeführten Bürgerbeteiligungsprojekte waren. Unter der Ägide des Ministerpräsidenten Kurt Beck fanden damals verschiedene Bürgerkonferenzen, Kleingruppenberatungen („Planungszellen“), repräsentative Befragungen per Telefon und eine Online-Befragung statt. Auf diese Weise brachten sich tausende Bürger in die Ausgestaltung der „Kommunal- und Verwaltungsreform“ ein. Neu geordnet wurden damals politisch-geographische Grenzen und damit einhergehend auch die öffentliche Verwaltung in Rheinland-Pfalz.

Der in Kurt Becks Beitrag dargestellte Erfolg dieser Beteiligungsverfahren basiert auf einer politischen Formel, die das Verhältnis zwischen Regierungshandeln und der verstärkten Einbindung der Bürger nicht als Gegensatz sondern als gegenseitige Stärkung begreift. Die Politik müsse die „kreativen Potenziale“ (S. 23) der Bürger nutzen, wolle sie die „großen gesellschaftlichen Herausforderungen“ (ibid.) der Zukunft bewältigen können. Die Bürgerbeteiligungsverfahren in Rheinland-Pfalz seien daher von Anfang an darauf ausgerichtet gewesen, den Bürgern bei der Ausgestaltung der Reform politischen Einfluss einzuräumen. Vorschläge und Anregungen von Bürgern seien, so Beck, in folgende Teile der 2010 verabschiedeten Kommunal- und Verwaltungsreform eingegangen: Verlagerungen von Zuständigkeiten auf die kommunale Ebene, neue geographische Zuschnitte der Gemeinden, Erprobung eines mobilen Bürgerservices, verstärkter Einsatz von eGovernment-Instrumenten sowie die Erleichterung direktdemokratischer Abstimmungen (S. 27 f).

Zur Lektüre ist dieser Tagungsband damit jenen zu empfehlen, die sich darüber informieren wollen, wie ein politisch wirksamer Bürgerbeteiligungsprozess geplant und umgesetzt wurde. Ausführlich sind die einzelnen Details der Beteiligungsverfahren sowie der Kommunal- und Verwaltungsreform in den Beiträgen von Karl-Peter Bruch, Hellmut Wollmann, Hans-Liudger Dienel, Helmut Klages und Ulrich Sarcinelli nachzulesen. Im Vergleich zur bisherigen Literatur über Bürgerbeteiligungsprojekte leistet der Tagungsband zudem einen wichtigen neuen Beitrag: Deutlich wird, wie wichtig eine breite Reformkoalition und -diskussion sind, um Beteiligungsprozessen den Weg zu ebnet.

Für die bundespolitische Ebene legen jeweils die SPD-Bundestagsabgeordneten Ute Kumpf und Michael Bürsch dar, dass Willy Brandts Diktum „Wir wollen mehr Demokratie wagen“ (S. 15) das politische Leitbild für bürgerschaftliches Engagement in der SPD prägt. Dass eine Politik für mehr demokratische Beteiligung auch außerhalb der SPD betrieben wird und wurde, verdeutlichen Warnfried Dettling, Roland Roth, Andreas Gross und Ulrich von Alemann. Lehrreich sind vor allem Alemanns historische Ausführungen. Sah Anfang der 1970er Jahre Wilhelm Hennis noch angesichts der zuneh-

menden Demokratisierungsbestrebungen gar die abendländische Kultur in Gefahr (S. 203), so wurde später viel gelassener über Bürgerbeteiligung diskutiert und in den darauf folgenden Jahrzehnten wurde vor allem auf kommunaler Ebene an demokratisierenden Reformen gearbeitet.

Wie diese politische Arbeit für mehr Bürgerbeteiligung seit den 1990er Jahren im Einzelnen aussah, darüber berichten Ansgar Klein, Thomas Olk und Birger Hartnuß. Aus Sicht des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement stellen sie in ihrem Beitrag die rheinland-pfälzischen Beteiligungsverfahren in den Kontext der bundesweiten Bemühungen, Engagementförderung als eigenständiges Politikfeld zu etablieren. Auch in Kurt Becks Beitrag ist nachzulesen, wie wichtig politische Diskurse und normative Leitbilder für die Verwirklichung seiner Reformpolitik sind. Beck orientiert sich an der Idee einer aktiven Bürgergesellschaft, die nichtsdestotrotz eines aktiven Staats zu ihrer Ermöglichung bedarf. Folgerichtig ist aus Becks Sicht daher die Einrichtung der „Leitstelle Bürgergesellschaft und Ehrenamt“, die seit 2006 die Engagementpolitik in Rheinland-Pfalz ressortübergreifend koordiniert und abstimmt.

Dass es solche Leitstellen mittlerweile in zahlreichen Landesregierungen gibt, führt Frank Heuberger näher aus. Wichtig für die ressortübergreifende Koordination von Engagementpolitik ist dabei die Anbindung an Diskussionen über politische Querschnittsaufgaben wie Nachhaltigkeit oder Governance. Diesen breiter gefassten reformpolitischen Diskursen wird in den Beiträgen von Heike Walk über partizipative Governance und Hermann Hill über Open Government nachgegangen. Offen bleibt Hill zufolge aber, inwiefern solche Reformideen „... mit geltenden Verfassungsprinzipien ... oder einer rechtsstaatlichen Vorhersehbarkeit und Kontrolle“ (S. 60) zu vereinbaren sind. Mit dieser Frage beschäftigt sich Jan Ziekow eingehender. Er korrigiert zunächst die gemeinhin als Tatsache angesehene Vorstellung, dass die Einführung von Bürgerbeteiligungsmaßnahmen unweigerlich mit der bestehenden repräsentativen Demokratie kollidiere. Es verhalte sich sogar umgekehrt. Mehr Bürgerbeteiligung werde im Verfassungsrecht „nicht nur nicht ausgeschlossen, sondern vielmehr gefordert“ (S. 39).

Betrachtet man die vielen, teilweise sehr kurz ausfallenden Beiträge als Sinnzusammenhang, fällt abschließend auf, dass die Stärke dieses Tagungsbandes darin besteht, die bisherige öffentliche Diskussion über mögliche Maßnahmen zur Einführung neuer Beteiligungsmöglichkeiten durch fundierte Argumente aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Sektoren zu bereichern. Das interdisziplinäre Zusammenspiel der Beiträge verdeutlicht, dass mehr Bürgerbeteiligung nicht nur demokratietheoretisch und politisch wünschenswert, sondern vor allem reformpolitisch umsetzbar, rechtlich mit der verfassten Demokratie vereinbar und entscheidend zur passgenauen, tragfähigen und legitimen Lösung politischer Probleme ist.

Mundo Yang
Universität Siegen
mundo.yang@uni-siegen.de