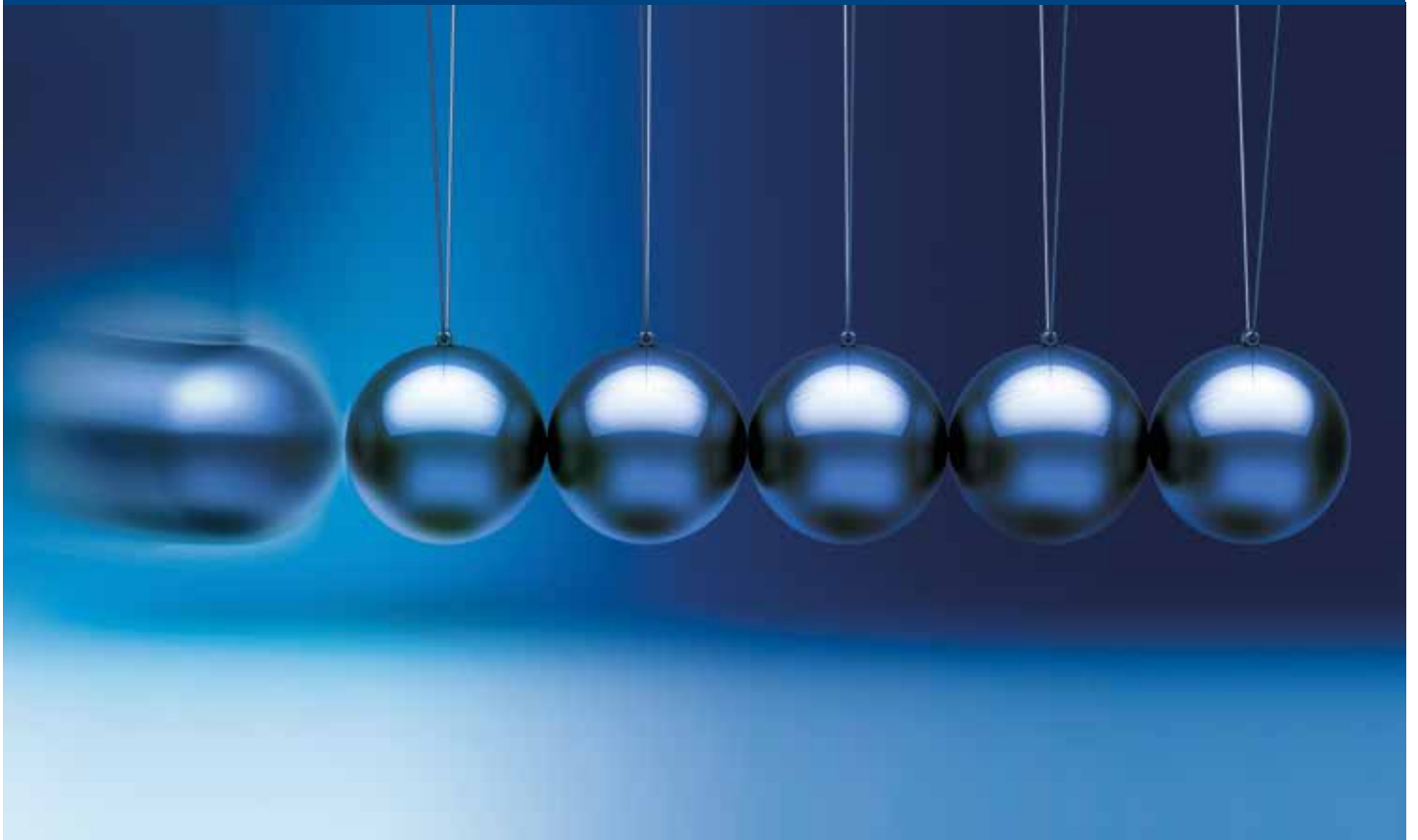


# Vielfältige Demokratie

Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden“





# Vielfältige Demokratie

Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden“



## Inhalt

Verzeichnis der Abbildungen	7
Über die Studie	9
<b>Im Fokus: Zehn Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden“</b>	
<b>1. Deutschland ist auf dem Weg von der repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie</b>	10
<i>In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Die Bürger möchten über wichtige Fragen mitreden und direkt (mit-)entscheiden. Wählen allein reicht ihnen nicht mehr aus.</i>	
<b>2. Während die politischen Eliten noch zögern, sind die Bürger bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen</b>	15
<i>Während die Bürger partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen heute bereits bevorzugen, hängen die gewählten Politiker noch stärker am repräsentativen System. Auch in der Interpretation des repräsentativen Mandats zeigen sich Unterschiede: Politiker interpretieren ihr repräsentatives Mandat deutlich offener und unabhängiger vom konkreten Bürgerwillen.</i>	
<b>3. Der größte Nachholbedarf besteht aus Sicht der Bürger bei der direkten Demokratie</b>	20
<i>Die Bürger möchten über wichtige Fragen direktdemokratisch selbst entscheiden. Sie wünschen sich sehr viel mehr direkte Demokratie als bisher in Deutschland praktiziert wird.</i>	
<b>4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander</b>	24
<i>Die These, nach der die verschiedenen Formen der politischen Partizipation miteinander konkurrieren, hat sich nicht bestätigt. Die drei Säulen der vielfältigen Demokratie stabilisieren sich gegenseitig. Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!</i>	
<b>5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl</b>	27
<i>Bürger und Entscheidungsträger sehen ganz überwiegend gemeinwohlfördernde Effekte durch mehr Beteiligung. Aktive Bürgerbeteiligung generiert bessere Informationen, neue Ideen und fördert die Artikulation und Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen als Grundlage politischer Entscheidungen.</i>	



<b>6. Erfolgreiche Bürgerbeteiligung erhöht die Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie und stärkt das Vertrauen in die demokratischen Institutionen</b>	30
<i>Gut gemachte Bürgerbeteiligung erhöht die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie und stärkt das Vertrauen auch in die repräsentativen Institutionen. Schlecht gemachte bewirkt allerdings das Gegenteil: Sie zerstört Vertrauen und schafft Unzufriedenheit.</i>	
<b>7. Bürgerbeteiligung stärkt das politische Interesse und die demokratischen Kompetenzen der Bürger</b>	34
<i>Mehr Beteiligung durch eine vielfältigere Demokratie stärkt die politische Kultur eines Landes. Demokratisches Interesse und Kompetenz sind förderlich für Engagement und Beteiligung, aber der Zusammenhang wirkt auch umgekehrt:</i>	
<b>8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen</b>	38
<i>Die überwiegende Mehrheit der Bürger und Entscheider sehen auch dann eine erhöhte Akzeptanz politischer Entscheidungen durch direktdemokratische und deliberative Beteiligungsverfahren, wenn die Bürger mit den konkreten Ergebnissen der Entscheidungen nicht einverstanden sind.</i>	
<b>9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen</b>	42
<i>Mehr und frühzeitigere Bürgerbeteiligung kann zeitraubende und teure Fehlplanungen und Fehlinvestitionen vermeiden und trägt dazu bei die Ergebnisse politischer Entscheidungen zu verbessern.</i>	
<b>10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus</b>	45
<i>Ob arm oder reich – die Beteiligungsaktivitäten der Kommunen hängen nicht von ihrem Wohlstandsniveau ab. Die Kassenlage ist kein entscheidender Faktor bei der Entscheidung für oder gegen Bürgerbeteiligung.</i>	
<b>Bürgerbeteiligung zwischen Egoismus und Gemeinwohl von Gisela Erler</b>	48
Dank	54
Impressum	58





## Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 01: Bevorzugte Formen politischer Entscheidung	11
Abbildung 02: Bevorzugte Beteiligungsformen - Einschätzung der Bürger	12
Abbildung 03: Bevorzugte Beteiligungsformen - Einschätzung der politischen Entscheidungsträger	13
Abbildung 04: Systempräferenzen im Vergleich	15
Abbildung 05: Auffassungsunterschiede zum repräsentativen Mandat	17
Abbildung 06: Bürger wünschen sich mehr Möglichkeiten der Mitsprache	18
Abbildung 07: Bürger wünschen sich mehr direkte Demokratie	19
Abbildung 08: Art und Niveau des politischen Engagements der Bevölkerung	20
Abbildung 09: Engagementbereitschaft und Beteiligungspotenzial	21
Abbildung 10: Lokales Beteiligungsangebot und Beteiligungswünsche der Bürger	23
Abbildung 11: Partizipative Engagementbereitschaft bei politisch aktiven und inaktiven Bürgern	25
Abbildung 12: Nutzen und Auswirkungen von Bürgerbeteiligung	28
Abbildung 13: Vertrauen zu einzelnen lokalen Institutionen und Akteuren	31
Abbildung 14: Erfolgreiche Beteiligung erhöht die Demokratiezufriedenheit	32
Abbildung 15: Kognitives Engagement der Bürgerschaft	35
Abbildung 16: Beteiligung erhöht Politikinteresse	36
Abbildung 17: Beteiligung erhöht Akzeptanz politischer Entscheidungen	39
Abbildung 18: Beteiligung als „symbolischer Showevent“	40
Abbildung 19: Beteiligung hilft Fehlplanungen zu vermeiden	42
Abbildung 20: Beteiligung verbessert Politikergebnisse	43
Abbildung 21: Aufwand und Ertrag von Bürgerbeteiligung ausgewogen	45
Abbildung 22: Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus	46







## Über die Studie

Die politische Kultur in Deutschland hat sich nachhaltig verändert. Sie ist vor allem partizipativer geworden. Wählen alleine reicht den Menschen nicht mehr: Direktdemokratische und dialogorientierte Beteiligungsverfahren sind ihnen inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Beteiligungsformen der repräsentativen Demokratie. Die Demokratie in Deutschland ist vielfältiger geworden.

Doch wie passen die neuen Beteiligungswege in unsere Demokratie? Wie wirken sich die neuen Beteiligungsformate und -anforderungen auf das Funktionieren unseres demokratischen Systems aus? Gut erforscht und empirisch untersucht sind die Voraussetzungen und Qualitätskriterien für mehr und gute Bürgerbeteiligung, sowie die Wirkung und Akzeptanz einzelner Beteiligungsformate und ihrer Ergebnisse bei den Bürgern. Wenig erforscht sind dagegen bislang die Wirkungen von Bürgerbeteiligung auf das Funktionieren der Demokratie, und insbesondere ihre Rückwirkungen auf das Funktionieren ihrer repräsentativen Institutionen. Die vorliegende Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden“ möchte einen Beitrag dazu leisten, diese Forschungslücke zu schließen.

Den Kern der Studie bildet deshalb die erste umfassende empirische Untersuchung zu den Wirkungen von Partizipation auf die Demokratie in Deutschland. In bundesweit 27 Kommunen wurden jeweils erstens ein persönliches Interview mit dem Bürgermeister, zweitens online/telefonische Befragungen der Ratsmitglieder sowie von jeweils drei Verwaltungsspitzen und drittens telefonische Befragungen von jeweils 100 Bürgern durchgeführt. Die Befragung fand im zweiten Halbjahr 2013 statt, die Auswertung des umfangreichen Datenmaterials durch die wissenschaftliche Steuerungsgruppe im ersten Halbjahr 2014. Die bundesweiten Aussagen beziehen sich auf die Gesamtstichprobe von 2700 Bürgern und sind somit repräsentativ für Deutschland. Mit der Durchführung der Befragungen war das renommierte Institut Aproxima, Gesellschaft für Markt- und Sozialforschung, betraut. Ergänzend wurden in Expertengutachten die Formen und Wirkungen von Partizipation in den deutschen Bundesländern sowie in vier internationalen Fallstudien (Schweiz, Österreich, Kanada und Brasilien) untersucht.

Die Studie führte die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit ihrem Kooperationspartner, der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg, Frau Gisela Erler, sowie einer wissenschaftlichen Steuerungsgruppe durch. Zu der Steuerungsgruppe gehören: Prof. Dr. Ulrich Eith, Dr. Rolf Frankenberger, Prof. Dr. Brigitte Geißel, Prof. Dr. rer. Pol. Oscar W. Gabriel, Prof. Dr. Norbert Kersting und Prof. Dr. Roland Roth. Allen Beteiligten danken wir herzlich für ihr Engagement.

Prof. Dr. Robert Vehrkamp

Director des Programms Zukunft der Demokratie  
der Bertelsmann Stiftung

Gisela Erler

Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung  
im Staatsministerium Baden-Württemberg

## 1. Deutschland ist auf dem Weg von der repräsentativen zu einer vielfältigen Demokratie

*In unserer Demokratie haben die rein repräsentativen Verfahren ihre Monopolstellung verloren. Durch direktdemokratische Verfahren und neue partizipative Formate der Politikgestaltung entwickelt sich die rein repräsentative Demokratie zu einer vielfältigen Demokratie weiter. Die Bürgerinnen und Bürger möchten über wichtige Fragen direkt (mit-)entscheiden können und auch dann die Chance zur Mitsprache haben, wenn die Entscheidung in den gewählten Gremien fällt (Abb. 1). Wählen allein reicht ihnen nicht mehr aus. Für Bürger und politische Entscheider sind Verfahren der direkten und deliberativen Demokratie inzwischen ebenso wichtig wie die traditionellen Verfahren der repräsentativen Demokratie (Abb. 2 und 3). Die gelebte Demokratie in Deutschland ist längst auf dem Weg von einer rein repräsentativen hin zu einer vielfältigen Demokratie.*

Bereits seit den 1970er-Jahren ist das Repertoire demokratischer Beteiligungsinstrumente vielfältiger geworden. Neben der Teilnahme an Wahlen haben sich vor allem auf Kommunal- und Länderebene neue Formen der Beteiligung etabliert. Neue Formen des Mitentscheidens, Mitmachens und Mitdiskutierens wurden entwickelt, erprobt und in den Instrumentenkasten der gelebten Demokratie in Deutschland integriert. Das Demokratieverständnis und -erleben vieler Menschen hat sich damit nachhaltig verändert:

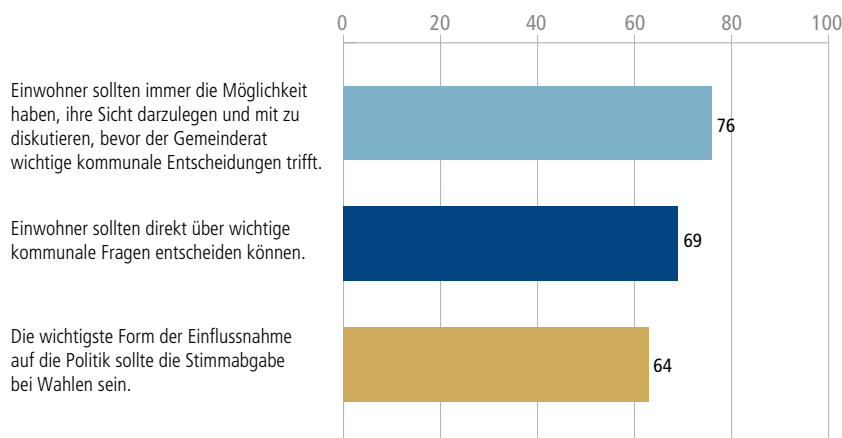
Mehr als drei Viertel (76%) der Menschen in Deutschland halten das generelle Recht auf aktive Mitsprache und Mitdiskutieren für sehr wichtig, bevor ihre gewählten Vertreter Entscheidungen treffen. Mehr als zwei Drittel (69%) glauben, dass Bürger direkt über wichtige Fragen entscheiden sollten. Direktdemokratische und deliberative Instrumente der Mitsprache und Mitentscheidung werden also heute von einem weit überwiegenden Teil der Menschen hierzulande gewünscht und sind in ihrem Verständnis demokratischer Entscheidungsfindung fest verankert. Gleichzeitig bleibt auch die Zustimmung zur repräsentativen Demokratie hoch: Knapp zwei Drittel (64%) halten die Stimmabgabe bei Wahlen weiterhin für die wichtigste Form demokratischer Mitwirkung (vgl. Abb. 1).



### Abbildung 01: Bevorzugte Formen politischer Entscheidung

Angaben in Prozent

Frage: „Es gibt unterschiedliche Auffassungen über die Funktionsweise einer Demokratie. Bitte sagen Sie mir zu jeder der folgenden Meinungen, die ich Ihnen gleich vorlese, wie stark Sie ihr zustimmen oder sie ablehnen.“



Basis: N= 2.700 Bürger ab 18 Jahren aus 27 Kommunen in Deutschland; Skala von 1 (stimme voll und ganz zu) bis 5 (stimme überhaupt nicht zu), addierte Werte aus „stimme voll und ganz zu“ und „stimme eher zu“, Angaben in Prozent der abgegebenen Stimmen.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2014): Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 109.

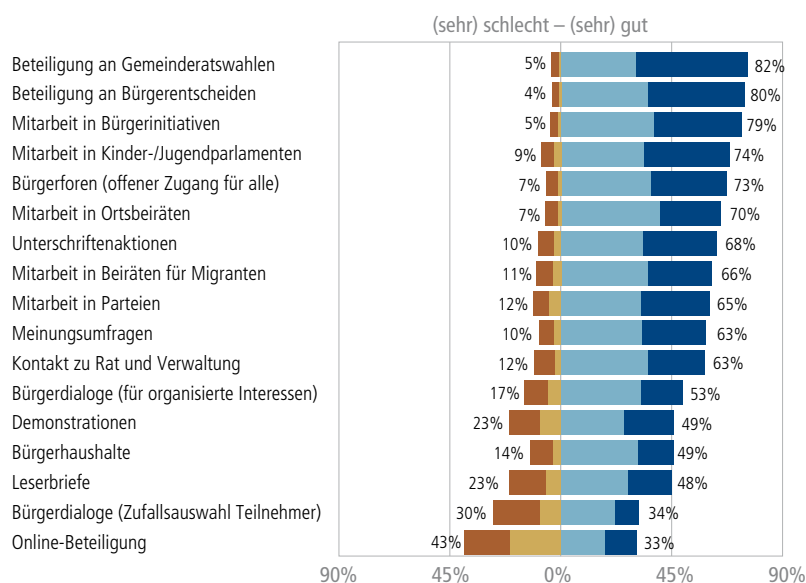
| BertelsmannStiftung

Dasselbe Bild zeigt sich in der Bewertung unterschiedlicher demokratischer Beteiligungsformen: In der Einschätzung der Bürger liegen heute direkte Beteiligungsformen wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheide mit 80 Prozent Zustimmung bereits fast gleichauf mit der Beteiligung an Wahlen (82%), dem Engagement in Bürgerinitiativen (79%) und der Teilnahme an Bürgerforen (73%) (vgl. Abb. 2).

## Abbildung 02: Bevorzugte Beteiligungsformen – Einschätzung der Bürger

Angaben in Prozent

Frage: „Im Folgenden nenne ich Ihnen verschiedene Formen der Bürgerbeteiligung. Bitte sagen Sie mir, wie Sie die jeweilige Form auf einer Skala von 1 = sehr gut bis 5 = sehr schlecht, bewerten?“



Basis: N= 2.700 Bürger ab 18 Jahren aus 27 Kommunen in Deutschland; Skala von 1 (sehr gut) bis 5 (sehr schlecht), fehlende Werte wie „keine Antwort“ und „keine Meinung“ wurden nicht berücksichtigt, Angaben in Prozent der abgegebenen Stimmen, Mittelkategorie bleibt unberücksichtigt.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2014): Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 99.

BertelsmannStiftung

Die Demokratie ist im Erleben und Verständnis der Bevölkerung in Deutschland vielfältiger geworden. Der Zustimmung zur traditionellen Form der repräsentativen Demokratie hat das jedoch nicht geschadet. Im Gegenteil: Sie genießt noch immer die von allen Beteiligungsformen höchste Zustimmung und wird von den meisten Menschen als die noch immer wichtigste Form der demokratischen Mitbestimmung eingeschätzt.

Für die vielfältige Demokratie bedeutet das: Die verschiedenen Formen der Beteiligung konkurrieren nicht miteinander, sondern ergänzen sich. Die außerordentlich hohe Zustimmung und positive Bewertung der direktdemokratischen und deliberativen Instrumente geht nicht zulasten der repräsentativen Demokratie. Die drei Säulen der vielfältigen Demokratie – die repräsentative, die direktdemokratische und die deliberative – ergänzen sich.

Das neue und vielfältigere Demokratieverständnis spiegelt sich auch in der Rangliste der negativen Bewertungen: Nur noch eine verschwindend kleine Minderheit steht direktdemokratischen Bürgerentscheiden ablehnend gegenüber (4%), und auch das Engagement in Bürgerinitiativen



(5%) sowie in Bürgerdialogen und -foren (7%) wird nur noch von sehr wenigen Menschen in Deutschland eher negativ bewertet.

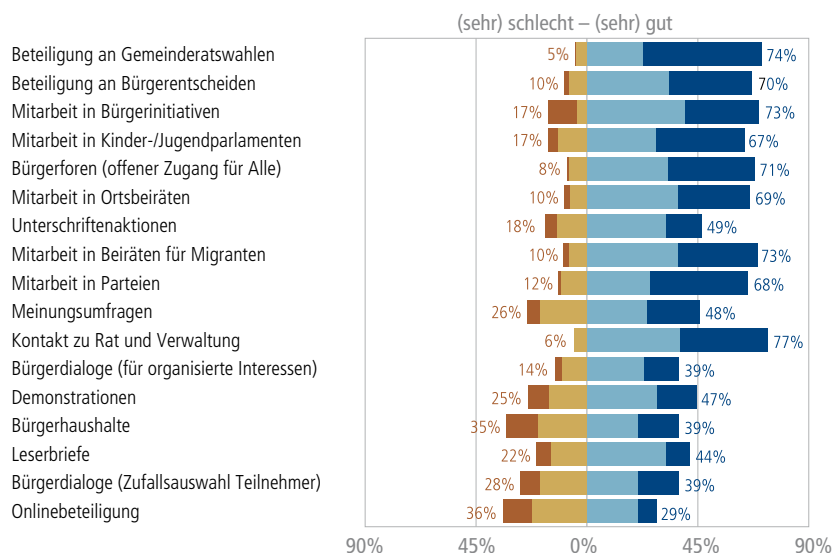
Auffallend in der Rangliste demokratischer Beteiligungswege ist jedoch die ausgesprochen schlechte Bewertung neuer Formen der Onlinebeteiligung – diese haben von allen Beteiligungsformen die geringste Zustimmung erhalten. Nur die Onlinebeteiligung bewerten mehr Menschen eher negativ (43%) als positiv (33%). Auch wenn die jüngere Generation hier deutlich besser bewertet, haben die neuen Formen netzbasierter Beteiligung noch ein vergleichsweise schlechtes Ansehen und konnten sich noch nicht als ein anerkanntes Instrument demokratischer Beteiligung etablieren.

Vergleicht man diese demokratischen Präferenzen der Bürger mit den Einschätzungen und Präferenzen der politischen Entscheidungsträger, zeigt sich zunächst eine starke Übereinstimmung: Auch für die gewählten Lokalpolitiker sind Bürgerentscheide (70%), Bürgerinitiativen (73%) und Bürgerforen (71%) inzwischen ebenso wichtig wie die Beteiligung an Wahlen (74%) (vgl. Abb. 3).

### Abbildung 03: Bevorzugte Beteiligungsformen – Einschätzung der politischen Entscheidungsträger

Angaben in Prozent

Frage: „Im Folgenden nenne ich Ihnen verschiedene Formen der Bürgerbeteiligung. Bitte sagen Sie mir, wie Sie die jeweilige Form auf einer Skala von 1 = sehr gut bis 5 = sehr schlecht, bewerten?“



Basis: N= 680 (587 Ratsmitglieder, 66 Dezenten, 27 Bürgermeister aus 27 Kommunen in Deutschland), Skala von 1 (sehr gut) bis 5 (sehr schlecht), fehlende Werte wie „keine Antwort“ und „keine Meinung“ wurden nicht berücksichtigt, Angaben in Prozent der abgegebenen Stimmen, Mittelkategorie bleibt unberücksichtigt.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2014): Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 103.

Obwohl das Zustimmungsniveau bei allen vier genannten Instrumenten im Vergleich zur Bevölkerung etwas niedriger ausfällt und ein etwas größerer Anteil der politischen Entscheidungsträger einer Mitarbeit in Bürgerinitiativen (17%) und direkten Bürgerentscheiden (10%) noch eher ablehnend gegenübersteht, überwiegen in ihren Demokratiepräferenzen und im allgemeinen Verständnis demokratischer Mitwirkung die Übereinstimmungen zwischen der Bevölkerung und der politischen Entscheidungsträger: Auch sie erleben und verstehen Demokratie als vielfältiger.

Diese Übereinstimmung besteht auch in der Skepsis gegenüber den neuen Formen der Onlinebeteiligung, die bei den gewählten Repräsentanten ebenfalls die geringste Zustimmung (29%) und negativste Bewertung (36%) erhalten.

Bemerkenswert ist darüber hinaus die vergleichsweise geringe Zustimmung zum Instrument der Bürgerhaushalte (39%), die sogar von einem fast gleich starken Anteil der befragten Lokalpolitiker (35%) eher negativ bewertet werden, während bei den Bürgern immerhin fast die Hälfte (49%) Bürgerhaushalte positiv und nur 14 Prozent eher negativ bewerten. Bemerkenswert ist das deshalb, weil kommunale Bürgerhaushalte in Deutschland zu den wenigen deliberativen Beteiligungsformaten gehören, die relativ häufig und regelmäßig in vielen Kommunen durchgeführt werden. Offensichtlich haben sie in ihrer Qualität der Durchführung jedoch bei den Bürgern und vor allem den Kommunalpolitikern bislang eher enttäuscht.

Unterschiede in den demokratischen Präferenzen zwischen der Bevölkerung und ihren politischen Vertretern zeigen sich dann allerdings auf der Ebene der bevorzugten Formen politischer Entscheidungen. Im Gegensatz zur allgemeinen Bewertung demokratischer Beteiligungsinstrumente und -wege, die in beiden Gruppen starke Übereinstimmungen zeigen, offenbaren sich Differenzen, wenn es um die Frage der letztendlichen Entscheidung politischer Fragen geht.



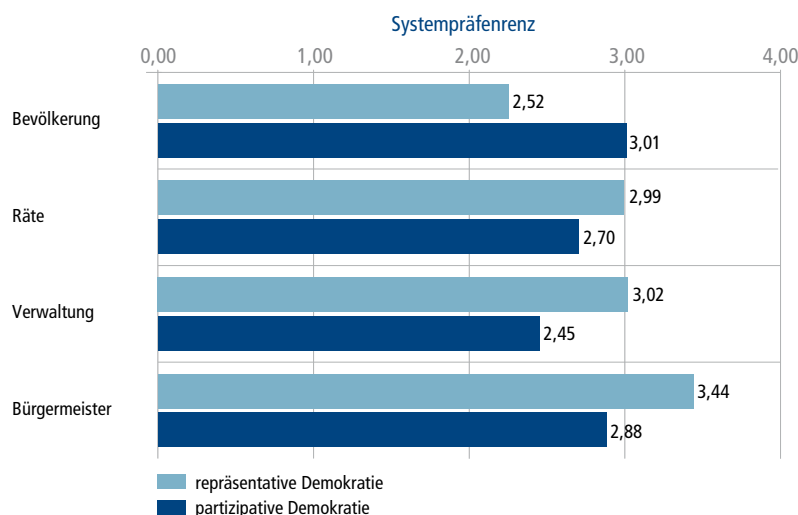
## 2. Während die politischen Eliten noch zögern, sind die Bürger bereits in der vielfältigen Demokratie angekommen

Gefragt, wie sie sich das politische System in der Zukunft wünschen, setzen Bürger und politische Entscheidungsträger unterschiedliche Akzente und Schwerpunkte: Während die Bevölkerung partizipative Formen der Politikgestaltung gegenüber rein repräsentativen heute bereits bevorzugt, hängen die gewählten Politiker noch stärker am repräsentativen System (Abb. 4). Auch in der Interpretation des repräsentativen Mandats zeigen sich Unterschiede zwischen den Bürgern und ihren gewählten Vertretern: Politiker interpretieren ihr repräsentatives Mandat deutlich offener und unabhängiger vom konkreten Bürgerwillen (Abb. 5). Besonders deutlich zeigen sich die Unterschiede bei der direkten Demokratie: Während die Bürgerinnen und Bürger weit überwiegend wichtige Entscheidungen direkt demokratisch treffen möchten, findet sich dafür unter Politikern noch keine Mehrheit (Abb. 6 und 7).

Fasst man die Einstellungen und Wünsche der Bürger zu ihrer bevorzugten Form politischer Entscheidungen (repräsentativ, direktdemokratisch und/oder dialogisch) zu einer demokratischen Systempräferenz zusammen, fällt diese schon heute deutlich zugunsten einer partizipativen Entscheidungsfindung aus (vgl. Abb 4).

**Abbildung 04: Systempräferenzen im Vergleich**

Angaben Mittelwerte



Basis: N= 2.700 Bürger ab 18 Jahren aus 27 Kommunen in Deutschland, sowie N= 680 (587 Ratsmitglieder, 66 Dezernenten, 27 Bürgermeister aus 27 Kommunen in Deutschland), Skala von 1 (stimme voll und ganz zu) bis 5 (stimme überhaupt nicht zu), addierte Werte aus „stimme voll und ganz zu“ und „stimme eher zu“, Angaben in Mittelwerten.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2014): Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 109.

BertelsmannStiftung

Auf einer Skala von 0 bis 4 bevorzugen die Bürger eine partizipative gegenüber einer rein repräsentativen Demokratie mit einer Systempräferenz von 3,01 (partizipative Demokratie) zu 2,52 (repräsentative Demokratie). Die Bürger bevorzugen also ganz deutlich eine direktdemokratische und/oder deliberative (= dialogische) Beteiligung an politischen Entscheidungen, ohne dabei das repräsentative System grundsätzlich infrage zu stellen oder abzulehnen.

Die Systempräferenzen der Bürger lassen ihren Wunsch nach einem harmonisch organisierten und integrierten Mischsystem erkennen: einer vielfältigen Demokratie, in der repräsentative, direktdemokratische und deliberative Beteiligungs- und Entscheidungsverfahren, organisch miteinander verzahnt, neben- und miteinander existieren.

Eine rein repräsentative Demokratie, ohne die entsprechende Integration partizipativer Mechanismen und Verfahren, wird den klar artikulierten Systempräferenzen der Menschen heute nicht mehr gerecht. Und je größer die Kluft zwischen den demokratischen Präferenzen und dem real existierenden demokratischen System wird, umso stärker wächst die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie auch dann, wenn diese als solche gar nicht infrage steht, sondern sich im Gegenteil sogar größter Beliebtheit und großer Zustimmung erfreut.

Vergleicht man diese zunehmend partizipativ orientierten Systempräferenzen der Bürger mit denen der politischen Entscheider, zeigen sich deutliche Unterschiede: Sowohl bei den gewählten Kommunalpolitikern als auch bei den Bürgermeistern und den Verwaltungsspitzen zeigt sich die Systempräferenz spiegelverkehrt zu der der Bürger und damit mehr oder weniger eindeutig zugunsten der repräsentativen Demokratie. Die gewählten Ratsmitglieder bevorzugen diese auf der gleichen Skala von 0 bis 4 mit einer Präferenzausprägung von 2,99 (repräsentative Demokratie) gegenüber 2,70 (partizipative Demokratie), die Verwaltungsspitzen mit 3,02 (repräsentative Demokratie) zu 2,45 (partizipative Demokratie) und die Bürgermeister mit 3,44 (repräsentative Demokratie) zu 2,88 (partizipative Demokratie) (vgl. Abb. 4). Trotz der allgemeinen Zustimmung und grundsätzlich positiven Bewertung partizipativer Formen der Demokratie auch seitens der politischen Eliten (vgl. Abb. 3) gilt somit: Geht es um die direkte Machtverteilung und Entscheidungsbefugnis im politischen System, hängen die politischen Eliten noch deutlich stärker an der repräsentativen Demokratie. Hier sind die Bürger bereits einen Schritt weiter und bevorzugen auch in der Machtfrage der demokratischen Entscheidungsfindung partizipative Strukturen gegenüber rein repräsentativen.

Dennoch verbergen sich hinter diesen Differenzen und Präferenzunterschieden keine unüberbrückbaren Konflikte: In der Bevölkerung wie auch bei den politischen Entscheidergruppen ist die Zustimmung zu allen drei Formen demokratischer Entscheidungsfindung relativ hoch, und keins der drei Entscheidungsverfahren wird von einer der befragten Gruppen mehrheitlich abgelehnt.





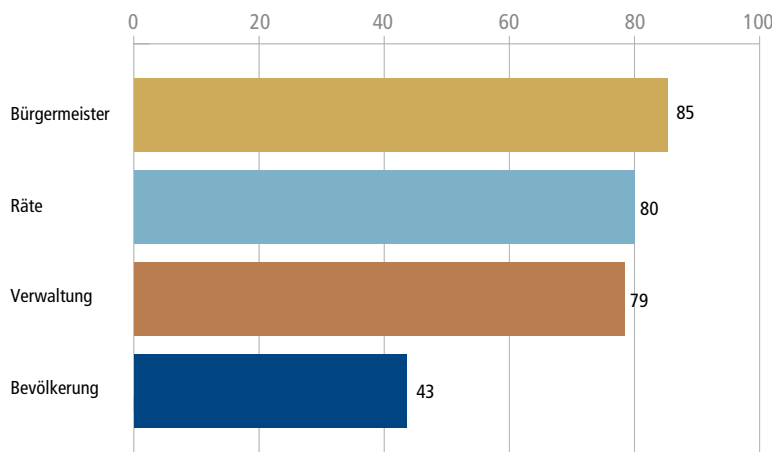
Dennoch scheinen die Bürger ihren politischen Eliten auf dem Weg in die vielfältige Demokratie um einige Schritte voraus zu sein, vor allem dann, wenn es um die konkrete Machtverteilung und demokratische Entscheidungsbefugnis geht.

Ein Unterschied zwischen Bürgern und ihren gewählten Politikern zeigt sich auch im Verständnis des repräsentativen Mandats: Nur noch 43 Prozent der Bürger finden es richtig, dass gewählte Politiker ausschließlich nach ihrem Gewissen entscheiden (sollten), auch wenn die Mehrheit der Bevölkerung anderer Meinung ist. Im Gegensatz dazu versteht die weit überwiegende Mehrheit der Politiker (80%), Bürgermeister (85%) und Verwaltungsspitzen (79%) das repräsentative Mandat freier und unabhängiger von konkreten Bürgerpräferenzen und befürwortet Entscheidungen nach eigenem Gewissen der Mandatsträger auch gegen die Mehrheitsmeinung der Bevölkerung (vgl. Abb. 5).

**Abbildung 05: Auffassungsunterschiede zum repräsentativen Mandat**

Angaben in Prozent

Frage: "Die demokratisch gewählten politischen Repräsentanten sollten nach ihrem Gewissen entscheiden - auch wenn die Mehrheit der öffentlichen Meinung gerade einmal anderen Meinung ist." Dem stimmen voll und ganz oder eher zu:



Basis: N= 2.700 Bürger ab 18 Jahren aus 27 Kommunen in Deutschland, sowie N= 680 (587 Ratsmitglieder, 66 Dezernenten, 27 Bürgermeister aus 27 Kommunen in Deutschland), Skala von 1 (stimme voll und ganz zu) bis 5 (stimme überhaupt nicht zu), addierte Werte aus „stimme voll und ganz zu“ und „stimme eher zu“, Angaben in Prozent.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2014): Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 109.

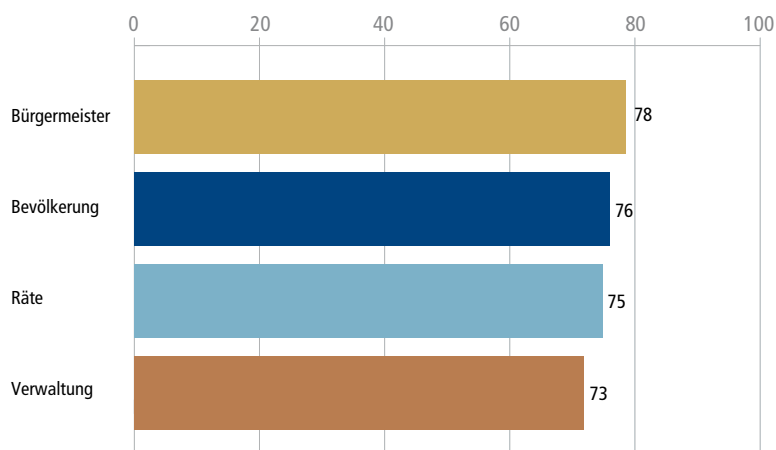
Bertelsmann Stiftung

Darin zeigt sich ebenfalls: Die Bürger sind immer weniger bereit, Entscheidungen ihrer Repräsentanten zu akzeptieren, wenn diese dem Bürgerwillen widersprechen. Sie wünschen sich stattdessen, die wichtigen Entscheidungen selbst zu treffen, und fordern, bei allen Entscheidungen gehört zu werden und mitdiskutieren zu können, bevor die gewählten Gremien entscheiden. Dass sich auch dahinter keine unüberbrückbaren Differenzen verbergen, zeigt jedoch die nahezu identische Einschätzung der Notwendigkeit, den Bürgern vor Entscheidungen zuzuhören und sie mitdiskutieren zu lassen: Das halten 76 Prozent aller Bürger, 75 Prozent der gewählten Ratsmitglieder, 78 Prozent der Bürgermeister und 73 Prozent der Verwaltungsspitzen inzwischen für gleichermaßen richtig und wichtig (vgl. Abb. 6).

### Abbildung 06: Bürger wünschen sich mehr Möglichkeiten der Mitsprache

Angaben in Prozent

Frage: "Einwohner sollten immer die Möglichkeit haben, ihre Sicht darzulegen und mitzudiskutieren, bevor der Gemeinderat wichtige kommunale Entscheidungen trifft." Dem stimmten voll und ganz oder eher zu:



Basis: N= 2.700 Bürger ab 18 Jahren aus 27 Kommunen in Deutschland, sowie N= 680 (587 Ratsmitglieder, 66 Dezernenten, 27 Bürgermeister aus 27 Kommunen in Deutschland), Skala von 1 (stimme voll und ganz zu) bis 5 (stimme überhaupt nicht zu), addierte Werte aus „stimme voll und ganz zu“ und „stimme eher zu“, Angaben in Prozent.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2014): Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 109.

Bertelsmann Stiftung

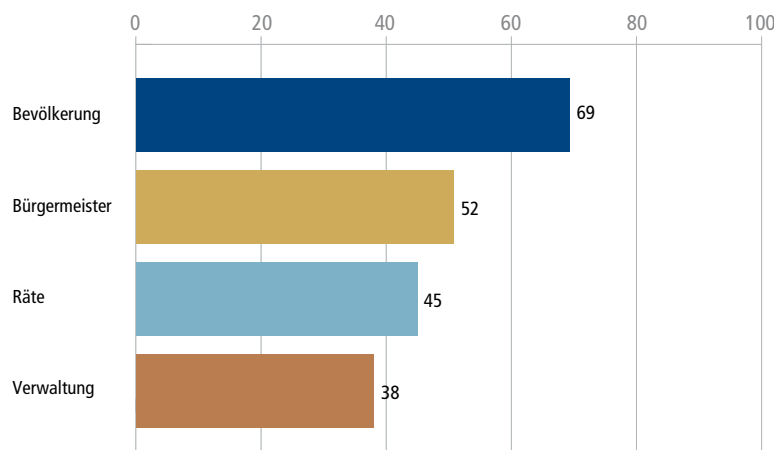
Besonders deutlich werden die Unterschiede zwischen den Bürgern und ihren politischen Eliten vor Ort jedoch bei dem Wunsch der Bürger, über wichtige politische Entscheidungen direkt entscheiden zu können: Während das inzwischen mehr als zwei Drittel (69%) der Bevölkerung wünschen, teilen diesen Wunsch nach mehr direktdemokratischen Entscheidungen zwar immerhin eine knappe Mehrheit der befragten Bürgermeister (52%), jedoch lediglich 45 Prozent der gewählten Ratsmitglieder und nur 38 Prozent der befragten Verwaltungsspitzen (vgl. Abb. 7).



### Abbildung 07: Bürger wünschen sich mehr direkte Demokratie

Angaben in Prozent

Frage: "Einwohner sollten direkt über wichtige kommunale Fragenentscheiden können." Dem stimmen voll und ganz oder eher zu:



Basis: N= 2.700 Bürger ab 18 Jahren aus 27 Kommunen in Deutschland, sowie N= 680 (587 Ratsmitglieder, 66 Dezernenten, 27 Bürgermeister aus 27 Kommunen in Deutschland), Skala von 1 (stimme voll und ganz zu) bis 5 (stimme überhaupt nicht zu), addierte Werte aus „stimme voll und ganz zu“ und „stimme eher zu“, Angaben in Prozent.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2014): Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 109.

BertelsmannStiftung

Spitzt man also die Frage der partizipativen Politikgestaltung zu auf die Machtfrage der Mit- und Letztentscheidungsbefugnisse – entweder der Bürger durch direktdemokratische Entscheidungen auf der einen oder der repräsentativen Letztentscheidung durch die gewählten Kommunalvertretungen auf der anderen Seite – offenbaren sich jeweils an den Eigeninteressen der Beteiligten orientierte Präferenzunterschiede: Die Bürger wollen mehr selbst entscheiden, während die gewählten Ratsmitglieder, die Verwaltung und auch die Bürgermeister in ihrer Bereitschaft zu mehr direkter Demokratie noch etwas zögern.

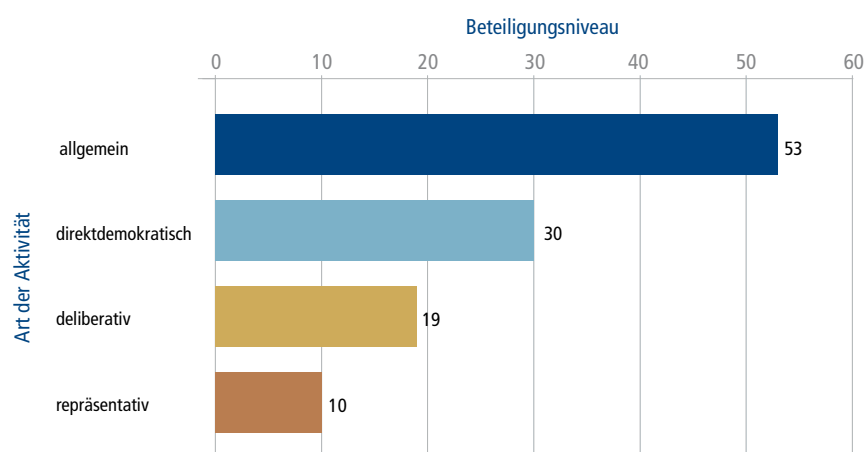
### 3. Der größte Nachholbedarf besteht aus Sicht der Bürger bei der direkten Demokratie

Bereits heute beteiligen sich mehr Menschen an Bürgerentscheiden als in deliberativen oder repräsentativdemokratischen Engagementformen (Abb. 8). Und dennoch: Die Bürgerinnen und Bürger wünschen sich nicht nur, über wichtige Fragen direkt entscheiden zu können, sondern sehen bei der direkten Demokratie auch das größte Aktivierungspotenzial demokratischer Aktivität in Deutschland (Abb. 9). Darüber hinaus geht bei keiner der beiden partizipativen Beteiligungsformen (direktdemokratisch und deliberativ) die Schere zwischen Angebot und Nachfrage so weit auseinander wie bei der direkten Demokratie: Nur bei direktdemokratischen Entscheidungen ist der Wunsch der Bürger sehr viel stärker als das entsprechende Angebot, während die Angebote, sich vor Ort deliberativ zu engagieren, offensichtlich bereits heute größer sind als deren Nachfrage und Nutzung seitens der Bürger (Abb. 10). Der größte Nachholbedarf und das größte Aktivierungspotenzial bestehen aus Sicht der Bürger in einem größeren Angebot an direkter Demokratie.

**Abbildung 08: Art und Niveau des politischen Engagements der Bevölkerung**

Angaben in Prozent

Frage: „Es gibt verschiedene Möglichkeiten, die Dinge in Ihrer Gemeinde zu verbessern oder dafür zu sorgen, dass sie sich nicht verschlechtern. Haben Sie selbst schon einmal etwas getan, um Einfluss darauf zu nehmen, wie die Dinge hier in Ihrer Gemeinde sich entwickeln? (= „allgemein“) Welche der folgenden Möglichkeiten haben Sie schon einmal genutzt, um Einfluss zu nehmen: A) An Volks-/Bürgerbegehren oder -entscheid Teilgenommen (= „direktdemokratisch“). B) In Bürgerversammlungen, Bürgerdialogen oder in Planungsverfahren mitdiskutiert oder Vorschläge für einen Bürgerhaushalt gemacht (= „deliberativ“). C) In einer Partei, in einem Ausschuss des Gemeinderates oder in einem Beirat, z. B. einem Orts- oder Stadtteilbeirat, aktiv mitgearbeitet (= „repräsentativ“).“



Basis: N=2.700 Bürger ab 18 Jahren aus 27 Kommunen in Deutschland für die Kategorie „allgemein“; davon 53 % (N=1.435) die sich schon einmal politisch engagiert haben für die Kategorien „direktdemokratisch“, „deliberativ“ und „repräsentativ“.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2014): Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 49.



Ein über die Stimmabgabe bei Wahlen hinausgehendes politisches Engagement findet sich auch in Demokratien häufig nur bei einer Minderheit der Bevölkerung. Immerhin sagen in Deutschland etwas mehr als die Hälfte der befragten Bürger (53%), sich auch über ihre Stimmabgabe bei Wahlen hinaus schon einmal vor Ort politisch betätigt zu haben (vgl. Abb. 8).

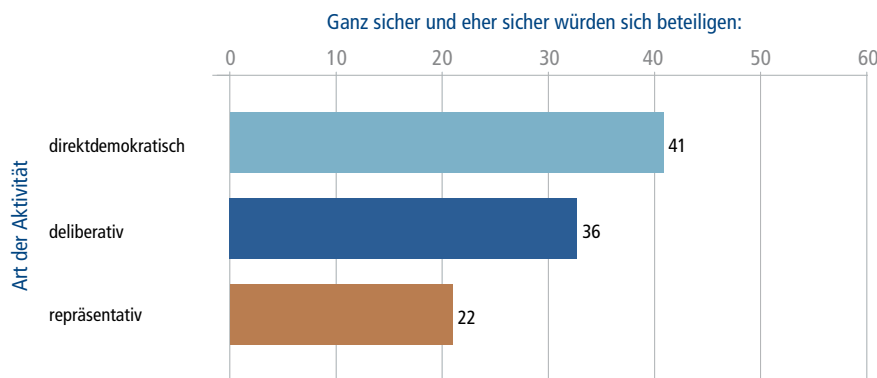
Schlüsselt man diese Selbsteinschätzung des politischen Engagements nach den drei unterschiedlichen Beteiligungsformen (repräsentativ, direktdemokratisch und deliberativ) auf, zeigt sich das höchste Aktivierungsniveau bei der direkten Demokratie: Fast ein Drittel aller Bürger (30%) haben sich nach eigenen Angaben schon einmal an einem Bürgerbegehren oder Bürgerentscheid beteiligt. Dagegen gaben lediglich 19 Prozent an, sich schon einmal in einem dialogorientierten Beteiligungsverfahren engagiert zu haben, und nur jede/r Zehnte (10%) arbeitet in einer Partei oder einer anderen Institution der repräsentativen Demokratie mit.

Ein ähnliches Muster zeigt sich beim Blick auf die zusätzlichen Aktivierungspotenziale demokratischen Engagements: Auch hier sind die Bereitschaft und das bisher ungenutzte Potenzial bei der direkten Demokratie am größten (vgl. Abb. 9).

**Abbildung 09: Engagementbereitschaft und Beteiligungspotenzial**

Angaben in Prozent

Frage: „Welche der folgenden Formen würden Sie persönlich nutzen, um mehr Einfluss auf die Politik in Ihrer Gemeinde auszuüben? A) An Volks-/Bürgerbegehren oder -entscheid teilnehmen (= "direktdemokratisch"). B) In Bürgerversammlungen, Bürgerdialogen oder in Planungsverfahren mitdiskutieren oder Vorschläge für einen Bürgerhaushalt machen (= "deliberativ"). C) In einer Partei, in einem Ausschuss des Gemeinderates oder in einem Beirat, z. B. einem Orts- oder Stadtteilbeirat, aktiv mitarbeiten (= "repräsentativ").“



Basis: N= 2.200-2.222 Bürger ab 18 Jahren aus 27 Kommunen in Deutschland, Angaben in Prozent der gültigen Stimmen, Zustimmung= addierte Werte aus „ganz sicher“ und „eher sicher“.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2014): Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 56.

| BertelsmannStiftung

Vier von zehn Befragten (41%), die bisher an keinem Bürgerentscheid teilgenommen haben, bekunden ihr Interesse und ihre Bereitschaft, dies künftig zu tun. Bei den dialogischen Beteiligungsverfahren und den traditionellen Gremienangeboten der repräsentativen Demokratie ist dieses ungenutzte Potenzial geringer: Während immerhin noch mehr als jede/r Dritte (36%) der bisher dialogisch Inaktiven sich vorstellen kann, künftig solche Dialogangebote zu nutzen, kann sich das mit Blick auf die Institutionen und Gremien der repräsentativen Demokratie nur etwa jede/r Fünfte bisher nicht Aktive vorstellen (22%).

Dasselbe Muster zeigt sich in der grundsätzlichen Ablehnung eines eigenen Engagements in den drei Beteiligungsformen: Während dies noch nicht einmal jede/r Dritte (29%) für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ausschließt, lehnen fast die Hälfte (45%) ein eigenes dialogisches Engagement grundsätzlich ab, und mehr als zwei Drittel aller Bürger (68%) schließen für sich ein eigenes Engagement in den Institutionen und Gremien der repräsentativen Demokratie aus.

Dieses Bild bestätigt die plausible Vermutung über die demokratische Engagementstruktur und das Engagementpotenzial in Demokratien: Je zeitaufwendiger, bindender und voraussetzungsvoller das Engagement ausfällt, umso geringer sind die Bereitschaft und das Interesse der Bürger, solche Angebote zu nutzen. Deshalb bleibt das aktive Engagement in repräsentativen Institutionen und Gremien immer auf eine kleine Minderheit besonders aktiver Bürger beschränkt. Über Wahlen hinaus bieten daher direkte Formen der Demokratie das größte Aktivierungspotenzial. Die Menschen in Deutschland wünschen sich nicht nur mehr direkte Demokratie, sondern fast drei Viertel aller Bürger beteiligen sich entweder schon heute daran oder können sich dies für die Zukunft vorstellen.

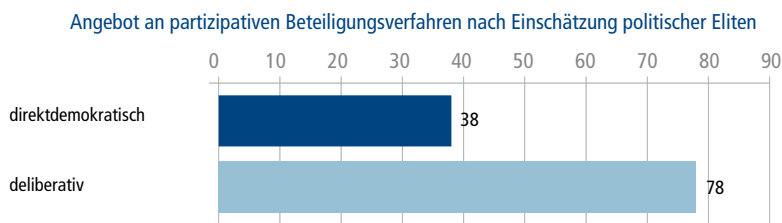
Dennoch zeigen sich auch für die repräsentative Demokratie noch große ungenutzte Engagementpotenziale: Selbst wenn nur etwa jede/r Fünfte der heute dort noch nicht Aktiven sich ein Engagement in einer Partei, einem Ausschuss, Beirat oder Rat vorstellen kann, sind das immerhin fast doppelt so viele Menschen wie die, die das bereits heute tun. Die Parteien und sonstigen Institutionen der repräsentativen Demokratie könnten also die Anzahl aktiv engagierter Bürger deutlich erhöhen, wenn ihre Angebote hinreichend bekannt und attraktiv wären. Repräsentativ engagiert ist in Demokratien immer nur ein kleiner Teil der Bevölkerung, und umso wichtiger wäre es, gerade hier die vorhandene Engagementbereitschaft der Bürger auch wirklich zu nutzen. Dass eine Angebotslücke bei der direkten Demokratie in Deutschland besteht, ergibt sich aus dem Vergleich des Wunsches der Bürger, in wichtigen Fragen direkt entscheiden zu können, und dem aus Sicht der politischen Entscheider bestehenden Angebot solcher Verfahren (vgl. Abb. 10).



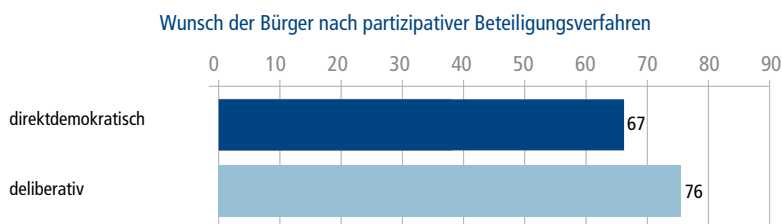
**Abbildung 10: Lokales Beteiligungsangebot und Beteiligungswünsche der Bürger**

Angaben in Prozent

**Frage 1:** „Derzeit wird in Deutschland viel über die Beteiligung der Bürger an der Politik diskutiert. Bitte sagen Sie mir für jede der folgenden Aussagen, wie gut sie die Situation in Ihrer Gemeinde beschreibt? A) Wir führen viele Verfahren durch, in denen Bürger über wichtige politische Fragen entscheiden können (=„direktdemokratisch“). B) Wir führen viele Verfahren durch, in denen Bürger gehört werden und politisch mitdiskutieren. Die endgültige Entscheidung trifft aber der Gemeinderat/Stadtrat (=„deliberativ“).



**Frage 2:** „Es gibt unterschiedliche Auffassungen über die Funktionsweise einer Demokratie. Bitte sagen Sie mir zu jeder der folgenden Meinungen, die ich Ihnen gleich vorlese, wie stark Sie ihr zustimmen oder sie ablehnen. A) Einwohner sollten direkt über wichtige kommunale Fragen entscheiden können (=„direktdemokratisch“). B) Einwohner sollten immer die Möglichkeit haben, ihre Sicht darzulegen und mit zu diskutieren, bevor der Gemeinderat wichtige kommunale Entscheidungen trifft (=„deliberativ“)



Basis: Frage 1: N=680 (587 Ratsmitglieder, 66 Dezernenten, 27 Bürgermeister aus 27 Kommunen in Deutschland). Skala von 1 (trifft voll und ganz zu) bis 5 (trifft überhaupt nicht zu), die Angaben in Prozent beziehen sich auf die addierten Werte aus „trifft voll und ganz zu“ und „trifft eher zu“.  
 Frage 2: N=2.700 Bürger ab 18 Jahren aus 27 Kommunen in Deutschland. Skala von 1 (stimme voll und ganz zu) bis 5 (stimme überhaupt nicht zu). Angaben in Prozent beziehen sich auf die addierten Werte aus „stimme voll und ganz zu“ und „stimme eher zu“.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2014): Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 63.

| BertelsmannStiftung

Während das Angebot an Bürgerdialogen (=deliberativen Verfahren) nach Einschätzung der politischen Eliten (78%) schon heute sogar leicht größer ist als der Wunsch der Bürger nach solchen Verfahren (76%), zeigt sich bei direktdemokratischen Verfahren das Gegenteil: Hier ist der Wunsch nach mehr direkter Demokratie (67%) sehr viel stärker ausgeprägt als das von den politischen Entscheidern selbst eingeschätzte Angebot (38%). Während also bei der deliberativen Demokratie bereits ein leichter Angebotsüberhang herrscht, zeigt sich bei der direkten Demokratie eine klaffende Angebotslücke. Die Bürger wünschen sich deutlich mehr direkte Demokratie, als diese von den politischen Eliten als Angebot in ihren Kommunen wahrgenommen wird.

Der Nachfrageüberhang bei der direkten Demokratie ist damit zwischen den Bürgern und ihren politischen Eliten noch nicht einmal strittig: Beide erkennen, dass der größte partizipative Nachholbedarf in Deutschland beim Angebot an direktdemokratischen (Mit-) Entscheidungsverfahren besteht!

## 4. Verschiedene politische Partizipationsformen stützen einander

*Die These, nach der die verschiedenen Formen der politischen Partizipation miteinander konkurrieren, hat sich nicht bestätigt. Im Gegenteil: Die drei untersuchten Wege demokratischen Engagements der Bürgerinnen und Bürger (repräsentativ, direktdemokratisch und deliberativ) stehen in einem komplementären Verhältnis zueinander, das heißt, sie stützen einander. Die drei Säulen der vielfältigen Demokratie stabilisieren sich gegenseitig. Die Befürchtung, dass mehr direkte Demokratie und mehr dialogische Beteiligungsangebote der repräsentativen Demokratie schaden, verkehrt sich in ihr Gegenteil: Wer sich in den Institutionen und Gremien der repräsentativen Demokratie engagiert, also in Parteien und sonstigen Gremien, beteiligt sich auch direktdemokratisch und deliberativ – und umgekehrt (Abb. 11). Das bedeutet: Durch mehr direkte Demokratie und Dialogangebote lassen sich zusätzliche Beteiligungspotenziale für die repräsentative Demokratie erschließen. Mehr Bürgerbeteiligung stärkt auch die repräsentative Demokratie!*

In der sozialwissenschaftlichen Forschung gibt es unterschiedliche Auffassungen darüber, wie die einzelnen Formen demokratischer Beteiligung miteinander zusammenhängen. Eine Möglichkeit, diesem Zusammenhang auf die Spur zu kommen, ist die empirische Korrelation der verschiedenen Beteiligungsaktivitäten – woraus sich ein sehr klares Bild ergibt. Die drei untersuchten Formen demokratischer Beteiligung (repräsentativ, direktdemokratisch und deliberativ) korrelieren ausnahmslos deutlich positiv miteinander:

- Personen, die in den repräsentativen Institutionen und Gremien engagiert sind, beteiligen sich auch überdurchschnittlich an direktdemokratischen Entscheidungen und an dialogorientierten Beteiligungsverfahren.
- Noch stärker ist die Beziehung zwischen direktdemokratischen und dialogischen Verfahren ausgeprägt: Personen, die an direktdemokratischen Entscheidungen teilnehmen, engagieren sich überdurchschnittlich auch an dialogischen Verfahren.

Repräsentativ engagierte Bürger sehen somit in direkter Demokratie und Bürgerdialogen keine Konkurrenzveranstaltungen, sondern nutzen auch diese ergänzenden Engagementangebote der vielfältigen Demokratie, um ihrer Stimme und ihren Anliegen Gehör zu verschaffen. Darüber hinaus belegen diese Zusammenhänge, dass Dialogverfahren in der vielfältigen Demokratie eine besondere Rolle spielen: Weil sie mit dem repräsentativen wie auch mit dem direktdemokratischen Engagement so stark korrelieren, fungieren die Dialogangebote als Bindeglied zwischen der repräsentativen und der direkten Demokratie. Viele Dialogangebote und eine intensive Deliberation erweisen sich somit nicht nur als eine Voraussetzung für das Gelingen und die Akzeptanz von repräsentativer und direkter Demokratie, sondern sie verbinden darüber hinaus die repräsentative und direkte zu einer vielfältigen Demokratie.



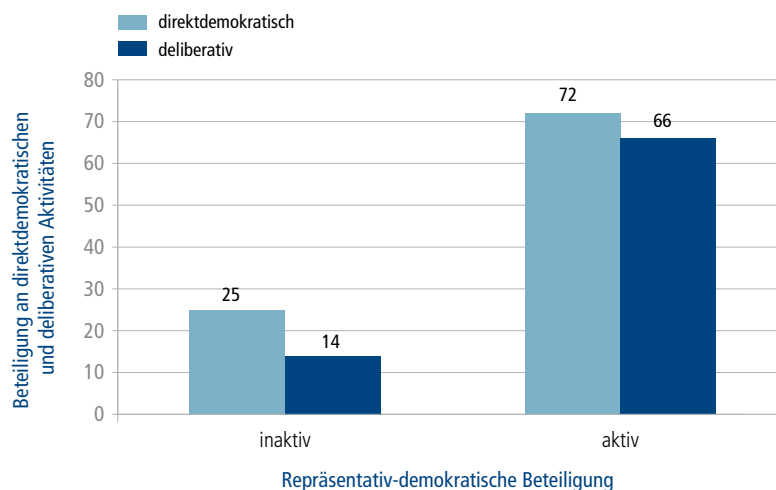


Dass sich über diese allgemeinen Zusammenhänge der drei Partizipationsformen hinaus aus mehr Bürgerbeteiligung auch neue Potenziale für eine Stärkung der repräsentativen Demokratie ergeben, zeigen die folgenden Ergebnisse (vgl. Abb. 11).

**Abbildung 11: Partizipative Engagementbereitschaft bei politisch aktiven und inaktiven Bürgern**

Angaben in Prozent

Frage: „Von den Menschen, die sich schon einmal ("aktiv") oder noch nie ("inaktiv") in einer Partei, in einem Ausschuss des Gemeinderates oder in einem Beirat beteiligt haben, würden sich direktdemokratisch oder deliberativ beteiligen:“



Basis: N=2.700 Bürger ab 18 Jahren aus 27 Kommunen in Deutschland, davon 53% (N=1.435) aktive Bürger.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2014): Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 52.

| BertelsmannStiftung

Zunächst zeigt sich, dass von den Bürgern, die sich in den Institutionen und Gremien der repräsentativen Demokratie engagieren, sich fast drei Viertel (72%) auch an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden und zwei Drittel (66%) auch dialogisch beteiligen würden. Darüber hinaus sind immerhin ein Viertel (25%) der repräsentativ inaktiven Bürger bereit, sich direktdemokratisch zu beteiligen, und immerhin 14 Prozent der repräsentativ Inaktiven würden sich dialogisch engagieren.

Auch wenn also die neueren direktdemokratischen und dialogischen Beteiligungsverfahren lediglich von einer Minderheit der repräsentativ engagierten Bürger genutzt werden, verschaffen sie einem zumindest nennenswerten Teil der bisher inaktiven Bürger neue Zugänge zu demokratischem Engagement. Im Umkehrschluss verringern diese Ergebnisse aber auch die Befürchtungen von Skeptikern der direkten und deliberativen Demokratie: Die Bedenken, dass durch eine massenhaften Mobilisierung politikferner Bürger die Rationalität demokratischer Entscheidungsprozesse untergraben wird, sind unbegründet.

Eine realistische Interpretation der Zahlen legt nahe: In der vielfältigen Demokratie konkurrieren die unterschiedlichen Formen der Partizipation nicht miteinander, sondern stützen und stabilisieren sich gegenseitig.



## 5. Bürgerbeteiligung fördert das Gemeinwohl

*Ein häufig formulierter Einwand gegen mehr Bürgerbeteiligung lautet, dass sich dadurch besonders aktive Gruppen zur Durchsetzung ihrer Partikularinteressen Vorteile gegenüber nicht so aktiven Gruppen verschaffen könnten. Einzelinteressen würden sich so auch gegen das Gemeinwohl durchsetzen lassen und diesem schaden. Das Gegenteil scheint jedoch der Fall zu sein: Bürger und Entscheidungsträger sehen ganz überwiegend gemeinwohlfördernde Effekte durch mehr Beteiligung (Abb. 12). Aktive Bürgerbeteiligung generiert bessere Informationen, neue Ideen und fördert die Artikulation und Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen als Grundlage politischer Entscheidungen.*

Zum Nutzen und zu den Auswirkungen von Bürgerbeteiligung gibt es eine Vielzahl von Meinungen, Hypothesen und Fragen. Führt Bürgerbeteiligung zu besseren Informationen für die Politik und die Verwaltung? Generiert Bürgerbeteiligung neue Ideen? Werden unterschiedliche Interessen durch Bürgerbeteiligung integriert und ist sie somit gemeinwohlorientiert? Oder schadet Bürgerbeteiligung dem Gemeinwohl, weil sie vor allem den Partikularinteressen besonders engagierter Bürgerinnen und Bürger dient?

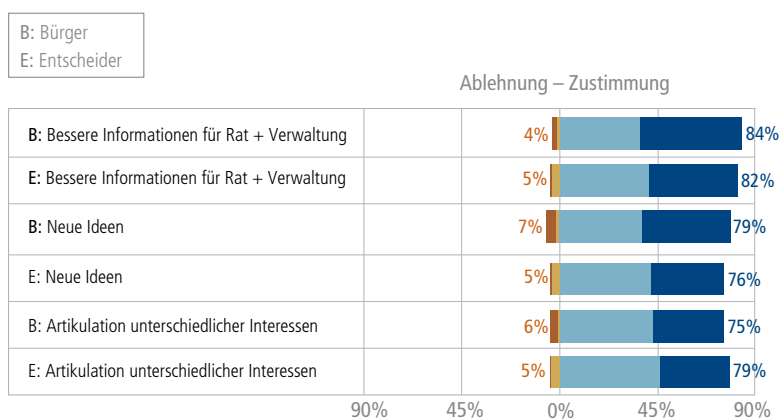
Aus der vorliegenden Studie lassen sich einige Antworten formulieren: Zum einen dazu, wie das die Bürger selbst sehen, zum anderen aber auch dazu, wie die politischen Entscheider das beurteilen, die ja als Adressaten der Bürgerbeteiligung unmittelbar angesprochen sind. Befragt nach dem Nutzen und den Auswirkungen von Bürgerbeteiligung, zeigen die Bürger und ihre Entscheidungsträger erneut ein großes Maß an Übereinstimmung (vgl. Abb. 12).

Beide Gruppen sehen mit einer deutlichen Mehrheit (über drei Viertel) einen informationellen Zugewinn durch Bürgerbeteiligung. Bei den Bürgern sehen das 84 Prozent so, und 82 Prozent der politischen Entscheidungsträger sind ebenfalls der Meinung, dass sie durch Bürgerbeteiligung für ihre politischen Entscheidungen über mehr und bessere Informationen verfügen. Nur vier Prozent der Bürger und fünf Prozent der Entscheidungsträger sehen das nicht so. Übereinstimmend sehen Bürger und Entscheider somit die bessere Informiertheit politischer Entscheidungen als einen wichtigen Vorteil der vielfältigen gegenüber einer rein repräsentativen Demokratie.

### Abbildung 12: Nutzen und Auswirkungen von Bürgerbeteiligung

Angaben in Prozent

Frage: „Es gibt verschiedene Auffassungen über den Nutzen von Bürgerbeteiligung. Wie ist Ihre Meinung dazu?“



Basis: N= 2.700 Bürger ab 18 Jahren aus 27 Kommunen in Deutschland, sowie N= 680 (587 Ratsmitglieder, 66 Dezernenten, 27 Bürgermeister aus 27 Kommunen in Deutschland), Skala von 1 (stimme voll und ganz zu) bis 5 (stimme überhaupt nicht zu), Zustimmung=addierte Werte aus „stimme voll und ganz zu“ und „stimme eher zu“, Ablehnung= addierte Werte aus „stimme eher nicht zu“ und „stimme überhaupt nicht zu“; Mittelkategorie bleibt unberücksichtigt, Angaben in Prozent.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2014): Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 87.

BertelsmannStiftung

Bei der Entwicklung neuer Ideen sehen die Bürger und Entscheider ebenfalls übereinstimmend und mit großer Mehrheit die Vorteile einer vielfältigen Demokratie: Fast acht von zehn Bürgern (79%) meinen, Bürgerbeteiligung generiere neue Ideen, und auch die Entscheider sehen das ganz überwiegend so. Als Adressaten der Beteiligung stimmen mehr als drei Viertel (76%) der Meinung zu, über Bürgerbeteiligung neue Ideen für die Politik entwickeln zu können. Eine vielfältige Demokratie ist damit immer auch eine ideenreichere als eine rein repräsentativ organisierte Demokratie.



Gelingt es schließlich über Bürgerbeteiligung, unterschiedliche Interessen zu artikulieren und in die politischen Entscheidungen mit einfließen zu lassen, dann erhöht Beteiligung auch die Gemeinwohlorientierung von Politik. Dass durch Bürgerbeteiligung mehr und unterschiedliche Interessen in die Entscheidungsfindung einfließen, sehen drei Viertel (75%) der Bürger und sogar deutlich mehr als drei Viertel (79%) der Entscheidungsträger so. Nach übereinstimmendem Urteil der Bürger und Politiker führt Bürgerbeteiligung somit nicht – wie oft vermutet – zu einer unangemessenen Durchsetzung von Partikularinteressen, sondern erhöht die Gemeinwohlorientierung politischer Entscheidungen durch Integration unterschiedlicher Interessen und Sichtweisen.

Bürgerbeteiligung hat allerdings nicht nur positive Auswirkungen, sondern auch negative Nebeneffekte, die jedoch im ebenfalls übereinstimmenden Urteil der Bürger und Politiker nicht annähernd so erheblich erscheinen wie ihre Vorteile:

Ein oft zitiertes Vorurteil gegen Bürgerbeteiligung lautet, dass sich in Beteiligungsverfahren Bürger und Politik häufig eher als Gegner sehen und nicht als Partner. Dem stimmen aber nur etwas weniger mehr als ein Drittel der Bürger und nur 16 Prozent der politischen Entscheider zu. Gleichzeitig wird diese Behauptung negativer Polarisierung durch Beteiligung von fast einem Drittel der Bevölkerung (32%) und einer deutlichen Mehrheit der Entscheider (57%) explizit abgelehnt. Auch andere oft genannte negative Auswirkungen von Beteiligung, wie ihr angeblich mangelnder Konfliktlösungsbeitrag, die angebliche Drückebergerei der gewählten Vertreter und ein Bedeutungsverlust für Parteien und ihre Politiker, werden jeweils nur von etwa einem Fünftel aller Bürger und Entscheider bestätigt – während durchschnittlich deutlich mehr als die Hälfte aller Befragten beider Gruppen solche Negativurteile ausdrücklich verneinen.

## 6. Erfolgreiche Bürgerbeteiligung erhöht die Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie und stärkt das Vertrauen in die demokratischen Institutionen

*Mit der Demokratie als politischem System sind die Deutschen im Allgemeinen sehr zufrieden. Die Klage über eine weit verbreitete und zunehmende Demokratieverdrossenheit erweist sich damit als Mythos. Dennoch gibt es Kritik und Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, die sich auch in Vertrauensdefiziten gegenüber den Institutionen der repräsentativen Demokratie zeigen (Abb. 13). Gut gemachte Bürgerbeteiligung, die von den Bürgerinnen und Bürgern als transparent, nachhaltig und responsiv wahrgenommen wird, erhöht die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie und stärkt das Vertrauen auch in die repräsentativen Institutionen. Schlecht gemachte, von den Bürgern als nicht erfolgreich wahrgenommene Beteiligung bewirkt allerdings das Gegenteil: Sie zerstört Vertrauen und schafft Unzufriedenheit (Abb. 14). Daraus folgt zwar auch: lieber keine als schlecht gemachte und von der Politik nicht ernst gemeinte Bürgerbeteiligung. Aber gleichzeitig gilt: Mehr gute Beteiligung erzeugt höhere Zufriedenheit und schafft neues Vertrauen.*

Von einer Krise der Demokratie zu sprechen, scheint für Deutschland übertrieben. Die allgemeine Zufriedenheit der Deutschen mit der Demokratie als System ist hoch, das zeigen auch frühere Studien (vgl. z.B. die Studie „Gesplante Demokratie“ der Bertelsmann Stiftung aus dem Jahr 2013). Auch mit ihrer lokalen Demokratie vor Ort zeigen sich nur 18 Prozent der befragten Bürger unzufrieden. Mehr als doppelt so viele (42%) erklärten sich dagegen als zufrieden oder sogar sehr zufrieden.

Dennoch gibt es Kritik und Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie, die sich nicht zuletzt in einer sinkenden Wahlbeteiligung, Mitgliederverlusten der Parteien und einer zunehmenden Politik- und Politikerverdrossenheit artikuliert. Auch das Vertrauen in die Institutionen der repräsentativen Demokratie bleibt davon nicht verschont, obwohl die empirisch feststellbaren Vertrauensdefizite noch überschaubar bleiben (vgl. Abb. 13).

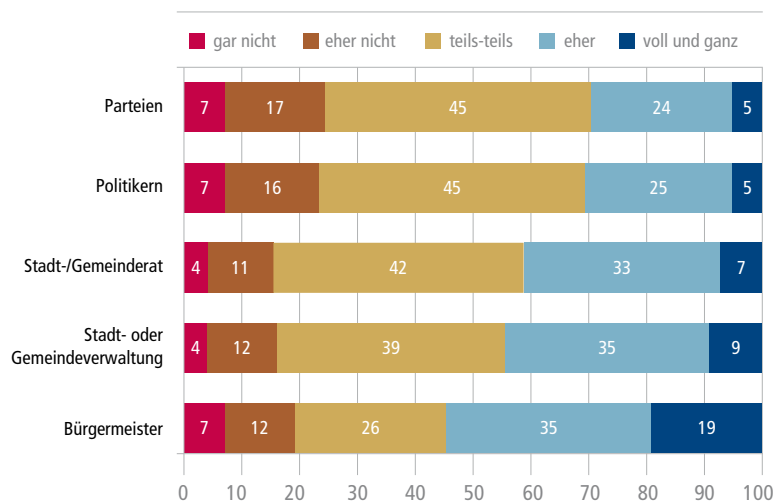
Die Vertrauenswerte zeigen, dass eine Mehrheit der Bürger nur noch den Bürgermeistern „eher“ oder sogar „voll und ganz“ vertraut. Hinsichtlich der Parteien, der Politiker, der gewählten Räte und Verwaltungen sieht das Bild anders aus: Keine dieser vier Institutionen der repräsentativen Demokratie genießt noch das volle Vertrauen der Mehrheit ihrer Bürger.



**Abbildung 13: Vertrauen zu einzelnen lokalen Institutionen und Akteuren**

Angaben in Prozent

Frage: „Wie sehr vertrauen Sie persönlich nachfolgenden Personen und Einrichtungen in Ihrer Gemeinde? Antworten Sie dabei bitte auf einer Skala von 1 (voll und ganz) bis 5 (gar nicht). Mit den Werten dazwischen können Sie Ihre Meinung abstufen.“



Basis: N= 2.700 Bürger ab 18 Jahren aus 27 Kommunen in Deutschland; Skala von 1 (voll und ganz) bis 5 (gar nicht), Angaben in Prozent der abgegebenen Stimmen.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2014): Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 115.

BertelsmannStiftung

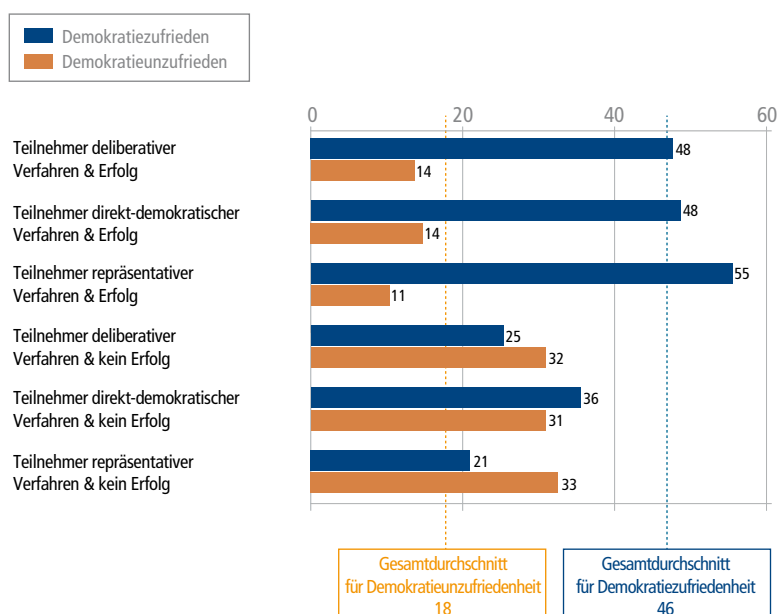
Diese Werte sollten allerdings nicht dramatisiert werden, denn der jeweils größte Anteil der Bürger (39–45%) hat sein Vertrauen zumindest noch „teils-teils“ bewahrt. Auch die explizit negativen Vertrauensurteile beschränken sich noch auf eine Minderheit von einem knappen Viertel aller Bürger (24%) bei den Parteien, 23 Prozent bei den Politikern, 15 Prozent bei den gewählten Räten und 16 Prozent gegenüber den Verwaltungen.

Ob die Zufriedenheit und das Vertrauen in das Funktionieren der Demokratie sich durch mehr Partizipation der Bürger steigern lässt, ist eine viel diskutierte Frage. Die Ergebnisse der vorliegenden Studie zeigen: Gut gemachte und von den Bürgern als erfolgreich wahrgenommene Beteiligung kann die Zufriedenheit und das Vertrauen durchaus stärken. Noch deutlicher hat sich allerdings gezeigt: Schlecht gemachte und von den Bürgern als nicht erfolgreich wahrgenommene Beteiligung zerstört das Vertrauen und erzeugt zusätzliche Unzufriedenheit (vgl. Abb. 14).

### Abbildung 14: Erfolgreiche Beteiligung erhöht die Demokratiezufriedenheit

Angaben in Prozent

Frage: „Mit der Demokratie in ihrer Gemeinde zufrieden sind insgesamt 46% aller befragten Bürger, während sich 18% aller Befragten unzufrieden zeigen. Die Zufriedenheit/Unzufriedenheit mit der Demokratie hängt jedoch davon ab, ob die Bürger sich schon einmal - mit oder ohne Erfolg - entweder repräsentativ, deliberativ oder direktdemokratisch beteiligt haben.“



Basis: N= 2.700 Bürger ab 18 Jahren aus 27 Kommunen in Deutschland, Skala von 1 (sehr zufrieden) bis 5 (überhaupt nicht zufrieden). Zufriedenheit= addierte Werte aus „sehr zufrieden“ und „eher zufrieden“, Unzufriedenheit= addierte Werte aus „eher nicht zufrieden“ und „überhaupt nicht zufrieden“; Mittelkategorie bleibt unberücksichtigt, Angaben in Prozent der abgegebenen Stimmen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Datengrundlage der Studie „Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden“, Verlag Bertelsmann Stiftung 2014, Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung

Der vertrauensbildende Effekt erfolgreicher Beteiligung zeigt sich darin, dass die Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie bei demokratisch aktiven Bürgern höher ist als bei demokratisch inaktiven und zudem höher liegt als im Durchschnitt aller Bürger (46%). Auch wenn die Unterschiede nicht sehr ausgeprägt sind, liegt der Anteil der Zufriedenen bei Teilnehmenden gelungener direktdemokratischer Verfahren (48%) um immerhin 2 Prozentpunkte über der allgemeinen Zufriedenheit. Ähnliche Werte zeigen sich bei den Teilnehmenden gelungener dialogischer Verfahren, bei denen der Anteil der Zufriedenen (48%) um ebenfalls 2 Prozentpunkte höher liegt als bei allen Bürgern. Am deutlichsten ist der Effekt sogar bei den Teilnehmenden an Institutionen und Gremien der repräsentativen Demokratie: Hier liegt der Anteil der Zufriedenen um 9 Prozentpunkte höher, wenn sie ihr Engagement als gelungen wahrnehmen.





Spiegelbildlich ist bei den demokratisch aktiven Bürgern auch der Anteil explizit Unzufriedener etwas kleiner: Bei den Teilnehmenden gelungener direktdemokratischer und deliberativer Verfahren liegt der Anteil der Unzufriedenen um 4 Prozentpunkte niedriger als bei allen Bürgern. Auch hier ist der Effekt bei repräsentativ aktiven Bürgern, die ihr Engagement als gelungen wahrnehmen, am deutlichsten: Der Anteil derjenigen, die mit dem Funktionieren der Demokratie unzufrieden sind, liegt immerhin 7 Prozentpunkte niedriger als bei allen Bürgern.

Das zeigt: Zumindest behutsam lässt sich durch mehr und gut gemachte Bürgerbeteiligung die Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie stärken und erhöhen. Am größten ist dabei sogar das Potenzial der Parteien und Institutionen der repräsentativen Demokratie: Schaffen sie es wieder, mehr Menschen für ein aktives und als gelungen wahrgenommenes Engagement zu gewinnen, hat das den größten positiven Effekt auf die Demokratiezufriedenheit der Bürger.

Doch das gilt eben nur dann, wenn die Menschen ihr aktives demokratisches Engagement als erfolgreich empfinden, sie also mit den Verfahren, deren Responsivität und deren Ergebnissen zufrieden sind. Sind sie das nicht, bewerten die Menschen ihr Engagement also als nicht erfolgreich, sind die negativen Effekte sogar noch deutlicher als die positiven im Falle erfolgreicher Beteiligung: So nimmt der Anteil der Zufriedenen bei Teilnehmenden nicht erfolgreicher deliberativer Verfahren um 17 Prozentpunkte ab, und bei Teilnehmenden nicht erfolgreicher direktdemokratischer Verfahren sinkt er um 7 Prozentpunkte. Der Anteil der Unzufriedenen steigt sogar deutlich, wenn Beteiligung misslingt: Nicht erfolgreiche Dialogverfahren erhöhen den Anteil der Unzufriedenen um 14 Prozentpunkte, und auch nicht erfolgreiche direkte Demokratie steigert die Unzufriedenheit um 13 Prozentpunkte.

Der Effekt eines Engagements in den Institutionen der repräsentativen Demokratie ist dann am stärksten, wenn es misslingt: Nicht gelungenes repräsentatives Engagement verringert die Zufriedenheit um 21 Prozentpunkte und erhöht gleichzeitig die Unzufriedenheit um 15 Prozentpunkte. Daraus nun den Schluss zu ziehen, Beteiligung dann doch besser nicht zu wagen, wäre zumindest riskant. Wenn Bürger mehr partizipieren wollen und das immer stärker auch artikulieren und einfordern, gibt es keine Alternative zu mehr und guter Bürgerbeteiligung durch mehr direkte Demokratie und mehr Dialog. Um der Demokratie zu nützen, muss sie aber gelingen, und gelingende Beteiligung braucht Professionalität und Qualität im Angebot und in der Durchführung. Vielfalt braucht Qualität. Dann – und nur dann – führt der Weg in die vielfältige Demokratie zu mehr Zufriedenheit und stärkt das Vertrauen auch in die Institutionen der repräsentativen Demokratie.

## 7. Bürgerbeteiligung stärkt das politische Interesse und die demokratischen Kompetenzen der Bürger

*Die politische Kultur ist eine wichtige Determinante für das Funktionieren einer Demokratie. Die Vitalität einer Demokratie ist abhängig von einer sie stützenden politischen Kultur. Die politische Kulturforschung zeigt: Neben Vertrauen und Loyalität braucht eine funktionierende Demokratie die Wachsamkeit und Urteilsfähigkeit ihrer Bürgerinnen und Bürger. Das politische Interesse und die demokratische Kompetenz der Bürger sind deshalb wichtige Voraussetzungen einer vitalen Demokratie (Abb. 15). Wie aber wirken sich demokratisches Engagement und Bürgerbeteiligung auf das politische Interesse und die demokratische Kompetenz der Bürger aus? Die Ergebnisse der Studie zeigen: Mehr Beteiligung durch eine vielfältigeren Demokratie stärkt die politische Kultur eines Landes. Demokratisches Interesse und Kompetenz sind förderlich für Engagement und Beteiligung, und der Zusammenhang wirkt auch umgekehrt: Bürgerbeteiligung und demokratisches Engagement stärken auch das politische Interesse und die demokratischen Kompetenzen der beteiligten Bürger (Abb. 16).*

Für die politische Kultur hierzulande gilt, was bereits für die generelle Zustimmung der Deutschen zur Demokratie festgestellt wurde: Die positiven Einstellungen der Menschen dominieren das Bild. Von einer Krise der demokratischen Kultur kann nach den Ergebnissen der vorliegenden Studie keine Rede sein.

Ein guter Indikator der politischen Kultur ist das kognitive Engagement der Bürger: Wie politisch informiert fühlen sich die Bürger, wie stark ist ihr politisches Interesse und wie schätzen sie selbst ihre politische Kompetenz ein? Die dafür ermittelten empirischen Werte lassen ebenso wenig eine Abwendung der Bürger von der Demokratie erkennen wie die bereits diskutierten Werte zur Systemzufriedenheit mit der Demokratie und das Institutionenvertrauen (vgl. dazu S.31). Auf einer Skala von 0 (sehr schwach) bis 4 (sehr stark) zeigen sich in allen drei untersuchten Dimensionen der politischen Kultur überdurchschnittlich gute Werte (vgl. Abb. 15).



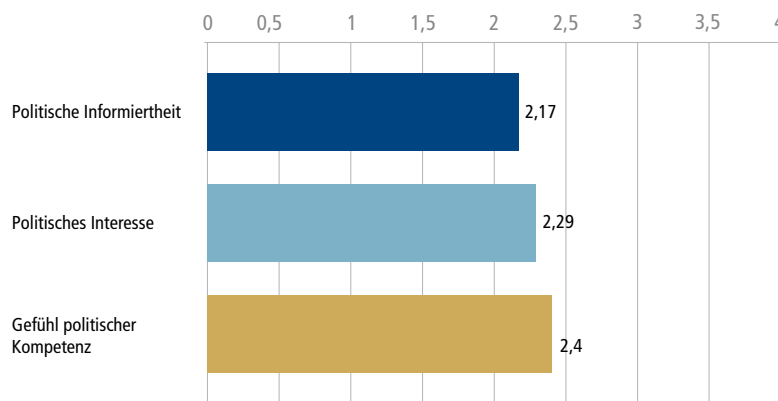
### Abbildung 15: Kognitives Engagement der Bürgerschaft

Angaben in Mittelwerten

**Frage 1:** Politische Informiertheit: „Wie gut fühlen Sie sich durch Ihre Gemeinde über politische Entscheidungen informiert? Sehr gut, gut, teils-teils, weniger gut, gar nicht.“

**Frage 2:** Politisches Interesse: „Wie stark interessieren Sie sich für die Politik in Ihrer Gemeinde?“

**Frage 3:** Politisches Kompetenzgefühl: „Es gibt unterschiedliche Auffassungen über die Funktionsweise einer Demokratie. Bitte sagen Sie mir zu jeder der Meinungen, wie stark Sie ihr zustimmen oder sie ablehnen. Mit den Werten dazwischen können Sie Ihre Meinung abstimmen. A) Leute wie ich haben keinen Einfluss auf politische Entscheidungen in meiner Kommune. B) Wichtige kommunalpolitische Fragen kann ich gut verstehen und einschätzen.“



Basis: N= 2.700 Bürger ab 18 Jahren aus 27 Kommunen in Deutschland, Angaben in Mittelwerten. Die Antworten der Frage 1 und 2 wurden auf den Wertebereich 0 (sehr schwach) bis 4 (sehr stark) rekodiert. Die Werte der Frage 3 wurden auf den Bereich 0/4 (starke Zustimmung) bis 4/0 (starke Ablehnung) rekodiert, addiert und die Summe wurde durch die Zahl der Items (2) dividiert. Der Wert 0 identifiziert jeweils ein sehr schwaches, der Wert 4 ein sehr stark entwickeltes Gefühl politischer Kompetenz.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2014): Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 119.

BertelsmannStiftung

Die befragten Bürger in Deutschland fühlen sich überdurchschnittlich gut informiert (Skalenwert 2,17), sind überdurchschnittlich politisch interessiert (Skalenwert 2,29) und fühlen sich politisch kompetent (Skalenwert 2,4).

Trotz dieser guten Niveauewerte bleibt interessant, wie sich in einer vielfältiger werdenden Demokratie das demokratische Engagement und die neuen Beteiligungsaktivitäten auf diese Indikatoren der politischen Kultur auswirken. Auch wenn generelle Kausalitätsaussagen auf der Grundlage sozialwissenschaftlicher Zusammenhangsanalysen nur schwer möglich sind, zeigt die Analyse der Wirkungszusammenhänge zwischen Bürgerbeteiligung und demokratischer Kultur, dass mehr Beteiligung das kognitive Engagement der Bürger für ihre Demokratie stärkt. Am deutlichsten zeigt sich das beim politischen Interesse und bei der politischen Kompetenz:

- Beim politischen Interesse liegt der Skalenwert aller Bürger bei 2,29 (vgl. Abb. 15). Bei politisch Inaktiven verringert sich dieser auf 2,05, während er bei beteiligten und engagierten Bürgern mehr als einen halben Skalenpunkt höher liegt (2,57).
- Bei der politischen Kompetenz liegt der Skalenwert aller Bürger bei 2,4 (vgl. Abb. 15). Bei den politisch Inaktiven verringert sich dieser auf 2,33, während er bei beteiligten und engagierten Bürgern auf immerhin 2,53 ansteigt.

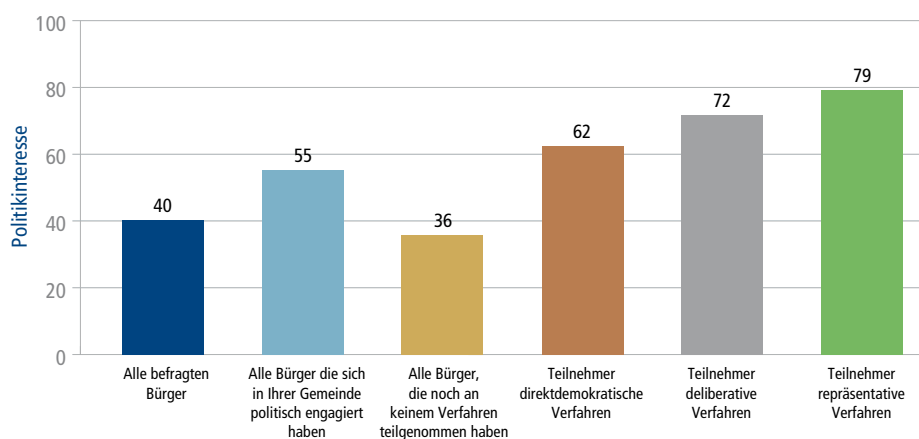
Sich direktdemokratisch, dialogisch oder repräsentativ zu beteiligen, setzt politisches Interesse nicht nur voraus, sondern stärkt es auch und wirkt positiv auf die gefühlte politisch-demokratische Kompetenz.

Beim politischen Interesse waren die Effekte der Zusammenhangsanalyse am stärksten ausgeprägt. Das zeigt sich auch in der folgenden Abbildung, in der die Anteile der politisch Interessierten aufgeschlüsselt werden nach den verschiedenen demokratischen Aktivitäten, an denen sie teilgenommen haben (vgl. Abb. 16).

**Abbildung 16: Beteiligung erhöht Politikinteresse**

Angaben in Prozent

Frage: „Wie stark interessieren Sie sich für die Politik in Ihrer Gemeinde?“



Basis: N= 2.700 Bürger ab 18 Jahren aus 27 Kommunen in Deutschland, Skala von 1 (sehr stark) bis 5 (überhaupt nicht). Zustimmung= addierte Werte aus „sehr stark“ und „eher stark“, davon N=1.435 politisch schon einmal in ihrer Gemeinde engagierte Bürger, Angaben in Prozent der abgegebenen Stimmen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Datengrundlage der Studie „Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden“, Verlag Bertelsmann Stiftung 2014, Gütersloh.

| BertelsmannStiftung



Diese Zahlen bestätigen die Interpretation: Interesse erzeugt Engagement, und umgekehrt stärkt Engagement auch das Interesse. Während sich vier von zehn (40%) aller Bürger als politisch interessiert bezeichnen, ist der Anteil der politisch Interessierten bei politisch engagierten Bürgern signifikant höher: Hier bezeichnen sich bereits deutlich mehr als die Hälfte (55%) als politisch interessiert.

Noch deutlicher wird der Effekt wenn man die befragten Bürger aufschlüsselt nach der jeweils praktizierten demokratischen Beteiligungsform: Bei Teilnehmenden direktdemokratischer Verfahren bezeichnen sich bereits mehr als sechs von zehn Bürgern (62%) als politisch interessiert, und bei dialogisch aktiven Bürgern steigt dieser Anteil sogar auf deutlich mehr als zwei Drittel (72%). Am stärksten ist der Effekt erneut bei denjenigen, die sich in den repräsentativen Gremien und Institutionen der Demokratie engagieren: Hier zeigen sich fast acht von zehn (79%) als politisch interessiert.

Das Fazit lautet: Bürgerbeteiligung, politisches Interesse und demokratische Kompetenzen der Bürger verstärken sich gegenseitig. Mehr Beteiligung stärkt deshalb die politische Kultur als wichtige Erfolgsbedingung einer vitalen Demokratie.

## 8. Bürgerbeteiligung erhöht die Akzeptanz von Politikentscheidungen

*Ein wichtiges Ziel von mehr Bürgerbeteiligung durch direktdemokratische und deliberative Verfahren ist es, die Legitimation und damit die Akzeptanz demokratischer Entscheidungen zu verbessern. Die Akzeptanz des Zustandekommens und der Ergebnisse politischer Entscheidungen sollen durch Bürgerbeteiligung erhöht werden. Wie beurteilen das die Bürger und ihre politischen Entscheider? Die Ergebnisse der vorliegenden Studie ergeben dazu ein klares Bild: Die überwiegende Mehrheit der Bürger und Entscheider sehen auch dann eine erhöhte Akzeptanz politischer Entscheidungen durch Beteiligungsverfahren, wenn die Bürgerinnen und Bürger mit den konkreten Ergebnisse der Entscheidungen nicht einverstanden sind (Abb. 17). Die gegenteilige Auffassung, dass Beteiligung für die Akzeptanz politischer Entscheidungen keine große Rolle spielt, vertreten deutlich weniger Bürger und noch weniger Entscheider. Solange Bürger allerdings nur an der Frage des „Wie“ und nicht an dem „Ob“ einer Entscheidung beteiligt werden, verkommt in den Augen der meisten Bürger und Entscheider mehr Beteiligung zu einer reinen „Showveranstaltung“ (Abb. 18). Auch das Mitdiskutieren braucht deshalb Entscheidungsrelevanz. Nur wenn Beteiligung als responsiv und entscheidungsrelevant empfunden wird, erhöht sie auch in Streitfällen die Akzeptanz unbequemer Entscheidungen.*

Spätestens die großen Proteste im Zusammenhang mit Stuttgart 21 haben gezeigt: Eine mangelnde Input-Legitimation kann verheerende Wirkungen auch für die Output-Legitimation, also für die Akzeptanz politischer Entscheidungen und deren Umsetzung haben. Die mangelhafte Beteiligung im Vorfeld, so wird argumentiert, habe bei Stuttgart 21 nicht nur die Unzufriedenheit mit dem politischen System und den Entscheidungsverfahren erhöht, sondern auch die Akzeptanz der daraus resultierenden Entscheidungen und Ergebnisse beschädigt.

Deshalb ist es interessant, die drei in der vorliegenden Studie untersuchten Beteiligungswege (direktdemokratisch, deliberativ und repräsentativ) bezüglich ihrer Auswirkungen auf die Akzeptanz von Entscheidungen zu untersuchen. Besonders interessant ist dabei zu prüfen, wie sich die unterschiedlichen Beteiligungsformen auf die Akzeptanz auswirken, wenn die Ergebnisse politischer Entscheidungen nicht dem jeweiligen Bürgerwillen entsprechen.

Die Ergebnisse der Studie zeichnen ein sehr klares Bild: Die überwiegende Mehrheit aller Bürger und eine ebenso überwiegende Mehrheit der politischen Entscheidungsträger stimmen der Aussage (voll und ganz) zu, dass eine direkte und/oder deliberative Beteiligung der Bürger an Entscheidungen die Akzeptanz auch dann erhöht, wenn die Bürger mit dem Ergebnis inhaltlich nicht einverstanden sind (vgl. Abb. 17).



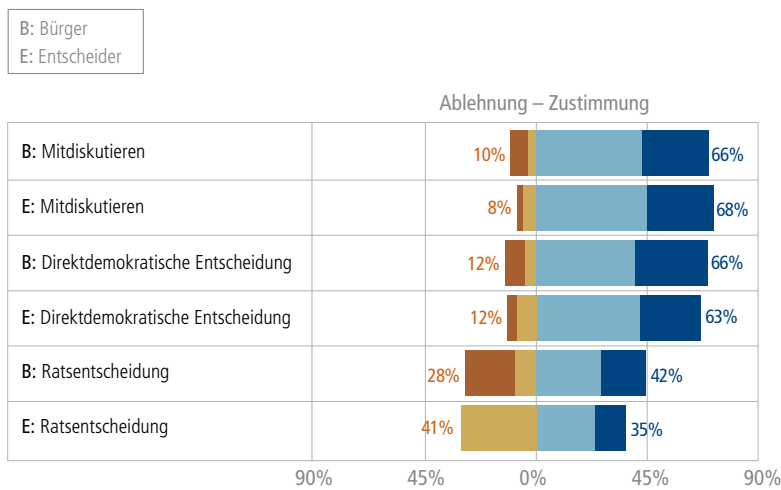
**Abbildung 17: Beteiligung erhöht Akzeptanz politischer Entscheidungen**

**Angaben in Prozent**

**Frage 1:** "Wenn die Bürger bei politischen Entscheidungen gehört werden und Mitdiskutieren können, sind sie eher dazu bereit, ein Ergebnis zu akzeptieren, mit dem sie inhaltlich nicht einverstanden sind, selbst wenn die endgültige Entscheidung bei den gewählten Vertretern liegt." (Mitdiskutieren)

**Frage 2:** "Wenn die Bürger selbst direkt über eine Frage entscheiden können, sind sie eher dazu bereit, ein Ergebnis zu akzeptieren, mit dem sie inhaltlich nicht einverstanden sind." (direktdemokratische Entscheidung)

**Frage 3:** "Für die Akzeptanz politischer Entscheidungen durch die Bürger spielt Bürgerbeteiligung keine große Rolle. Wichtig ist, dass der Gemeinderat seine Arbeit offen, fair und sachgerecht erledigt." (Ratsentscheidung)



Basis: : N= 2.700 Bürger ab 18 Jahren aus 27 Kommunen in Deutschland, sowie N= 680 (587 Ratsmitglieder, 66 Dezernenten, 27 Bürgermeister aus 27 Kommunen in Deutschland), Skala von 1 (stimme voll und ganz zu) bis 5 (stimme überhaupt nicht zu), Zustimmung=addierte Werte aus „stimme voll und ganz zu“ und „stimme eher zu“, Ablehnung= addierte Werte aus „stimme eher nicht zu“ und „stimme überhaupt nicht zu“; Mittelkategorie bleibt unberücksichtigt, Angaben in Prozent.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2014): Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 81.

BertelsmannStiftung

Am deutlichsten zeigen sich die Akzeptanzeffekte bei den deliberativen Beteiligungsverfahren, knapp gefolgt von den direktdemokratischen Verfahren:

- Das Mitdiskutieren und Gehörtwerden in deliberativen Beteiligungsverfahren halten zwei Drittel (66%) der Bürger und sogar etwas mehr als zwei Drittel (68%) der Entscheider für geeignet, um die Akzeptanz auch dann zu erhöhen, wenn die Entscheidungen den Präferenzen der Bürger nicht entsprechen. Nur zehn Prozent der Bürger und nur acht Prozent der Entscheider stimmen dieser Einschätzung nicht zu.
- Direkte Demokratie sehen ebenfalls zwei Drittel der Bürger (66%) und fast zwei Drittel der Entscheider (63%) als geeignet zur Akzeptanzsteigerung strittiger Politikentscheidungen. Wiederum nur eine Minderheit von jeweils zwölf Prozent in beiden Gruppen sehen das nicht so.

Ganz anders sieht das Bild bei isolierten repräsentativ-demokratischen Entscheidungen der gewählten Gemeinderäte aus:

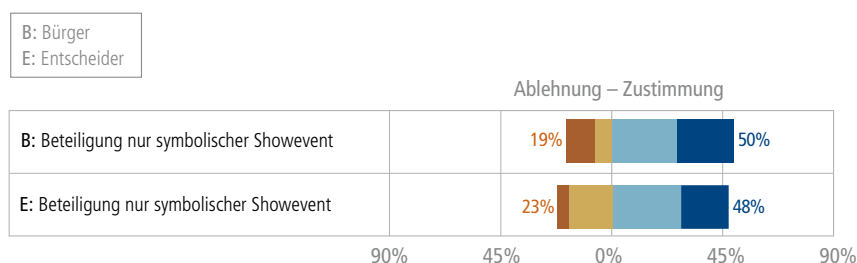
- Der Meinung, dass Bürgerbeteiligung für die Akzeptanz politischer Entscheidungen keine große Rolle spielt, solange nur der gewählte Gemeinderat offen, fair und sachgerecht entscheidet, stimmen nur eine Minderheit von 42 Prozent der Bürger und sogar nur etwas mehr als ein Drittel (35%) aller politischen Entscheider zu.
- Immerhin fast drei von zehn Bürgern (28%) und mehr als vier von zehn Entscheidern (41%) lehnen diese Einschätzung sogar explizit ab, sind also nicht oder sogar überhaupt nicht der Meinung, dass isolierte Ratsentscheidungen geeignet sind, die Akzeptanz strittiger Entscheidungen zu verbessern – auch dann nicht, wenn der Rat offen, fair und sachgerecht dabei agiert.

Diese insgesamt sehr positiven Einschätzung der Akzeptanzverbesserung durch mehr Bürgerbeteiligung setzt jedoch voraus, dass die Beteiligungsangebote von den Bürgern ernst genommen und als transparent, fair, glaubwürdig und responsiv wahrgenommen werden. Beteiligung heißt dabei für Bürger immer auch, mitentscheiden über das „Ob“ und nicht lediglich über das „Wie“ politischer Vorhaben. Der gefährlichste Akzeptanzkiller ist dabei die „Showbeteiligung“, die von den Bürgern als rein symbolische Alibiveranstaltung und Instrumentalisierung wahrgenommen wird. Befragt nach den negativen Auswirkungen von Beteiligung, ist dies auch heute noch die größte Befürchtung der Bürger (vgl. Abb. 18).

### Abbildung 18: Beteiligung als „symbolischer Showevent“

Angaben in Prozent

Frage: „Bürgerbeteiligung verkommt zu einer Showveranstaltung, wenn die Bürger nur darüber entscheiden dürfen, wie etwas umgesetzt wird, aber nicht darüber ob etwas umgesetzt wird.“



Basis: : N= 2.700 Bürger ab 18 Jahren aus 27 Kommunen in Deutschland, sowie N= 680 (587 Ratsmitglieder, 66 Dezernenten, 27 Bürgermeister aus 27 Kommunen in Deutschland), Skala von 1 (stimme voll und ganz zu) bis 5 (stimme überhaupt nicht zu), Zustimmung=addierte Werte aus „stimme voll und ganz zu“ und „stimme eher zu“, Ablehnung= addierte Werte aus „stimme eher nicht zu“ und „stimme überhaupt nicht zu“; Mittelkategorie bleibt unberücksichtigt, Angaben in Prozent.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2014): Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 94.





Immerhin die Hälfte aller Bürger (50%) stimmen auch heute noch der Einschätzung zu, Beteiligung verkomme zu einer „Showveranstaltung“, wenn die Bürger nur über das „Wie“, nicht aber über das „Ob“ mitentscheiden dürfen. Auch fast die Hälfte der Entscheider (48%) teilen diese skeptische Einschätzung nicht entscheidungsrelevanter Beteiligungsverfahren. Nur jeweils eine Minderheit von 19 Prozent der Bürger und 23 Prozent der Entscheider stimmen dem nicht zu, sehen also auch in rein konsultierender und beratender Beteiligung deutlich mehr als reine „Showveranstaltungen“.

Zusammenfassend zeigt sich jedoch, wie tief die positiven Einstellungen zu dialogischen und direktdemokratischen Verfahren mittlerweile in der Bevölkerung, aber auch bei den politischen Entscheidern verankert sind. Zur Akzeptanzbeschaffung gerade umstrittener Entscheidungen reicht das repräsentative Entscheiden der gewählten Vertreter allein nicht mehr aus. In der vielfältigen Demokratie erhöht nur gut gemachte, responsive und vor allem entscheidungsrelevante Beteiligung die erforderliche Akzeptanz – auch und gerade bei strittigen Themen.

## 9. Bürgerbeteiligung verhindert Fehlplanungen und Fehlinvestitionen

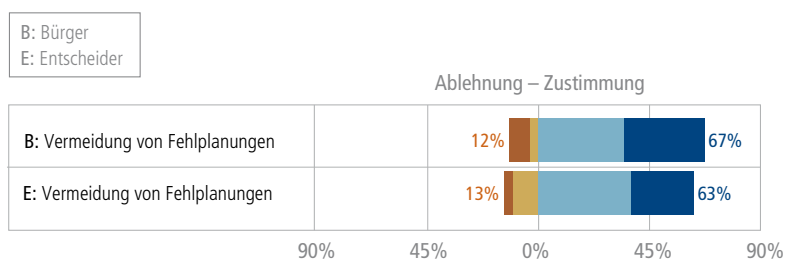
Vor allem bei großen Infrastrukturprojekten soll mehr und frühzeitigere Bürgerbeteiligung helfen, zeitraubende und teure Fehlplanungen und Fehlinvestitionen zu vermeiden. Auch diese oft zitierte Begründung für die Einführung neuer Teilnahmeverfahren hat die vorliegende Studie bestätigt: Die Bürgerinnen und Bürger sehen das ganz überwiegend so, und auch die politischen Entscheider (Abb. 19). Insgesamt attestieren Bürger und Entscheider der Bürgerbeteiligung ein hohes Potenzial, die Ergebnisse politischer Entscheidungen zu verbessern (Abb. 20). Besonders den dialogischen Verfahren der deliberativen Demokratie trauen Bürger und Entscheider das zu. Bei der direkten Demokratie gehen die Einschätzungen auseinander: Hier sehen erneut die Bürger ein deutlich höheres Potenzial als die Entscheider, durch mehr Partizipation politische Entscheidungen zu optimieren (vgl. auch S.43). Gänzlich anders werden reine „Fachentscheidungen“ der Verwaltung beurteilt: Hier artikulieren viele Bürger – und noch mehr die politischen Entscheider – erhebliche Zweifel daran, dass die Fachleute in den Verwaltungen am besten geeignet wären, politische Entscheidungen zu treffen.

Gefragt nach dem Nutzen und den Auswirkungen von mehr Bürgerbeteiligung, stimmen mehr als zwei Drittel der Bürger (67%) und auch nahezu zwei Drittel aller politischen Entscheider (63%) der Einschätzung (voll und ganz) zu, dass sich durch rechtzeitige Bürgerbeteiligung Fehlplanungen und Fehlinvestitionen vermeiden lassen (vgl. Abb. 19).

**Abbildung 19: Beteiligung hilft Fehlplanungen zu vermeiden**

Angaben in Prozent

Frage: „Durch rechtzeitige Bürgerbeteiligung lassen sich Fehlplanungen und Fehlinvestitionen vermeiden.“



Basis: : N= 2.700 Bürger ab 18 Jahren aus 27 Kommunen in Deutschland, sowie N= 680 (587 Ratsmitglieder, 66 Dezernenten, 27 Bürgermeister aus 27 Kommunen in Deutschland), Skala von 1 (stimme voll und ganz zu) bis 5 (stimme überhaupt nicht zu), Zustimmung=addierte Werte aus „stimme voll und ganz zu“ und „stimme eher zu“, Ablehnung=addierte Werte aus „stimme eher nicht zu“ und „stimme überhaupt nicht zu“; Mittelkategorie bleibt unberücksichtigt, Angaben in Prozent.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2014): Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 87.

Bertelsmann Stiftung

Das zeigt: Bürgerbeteiligung rechnet sich! Gerade bei großen Infrastrukturprojekten hat sich inzwischen die Auffassung durchgesetzt, dass mehr und bessere Bürgerbeteiligung bei der Planung und Durchführung schon aus ökonomischen Effizienzüberlegungen dringend geboten ist.



Aufwendige Fehlplanungen und Fehlinvestitionen durch Projekte, die sich dann in der Ausführung als nicht durchführbar oder nicht durchsetzbar erweisen, können so vermieden werden. Nur eine kleine Minderheit der Bürger (12%) und der politischen Entscheider (13%) sehen das nicht so.

Diese Einschätzung der Bürgerbeteiligung als Hilfestellung zur Vermeidung von Fehlplanungen und Fehlinvestitionen geht einher mit einer auch allgemein sehr positiven Einschätzung der Bürger und Entscheider über die Möglichkeiten, durch Bürgerbeteiligung bessere politische Ergebnisse zu erzielen. Fast drei Viertel aller Bürger (72%) und Entscheider (73%) halten Bürgerdialoge, also deliberative Verfahren, bei denen die Bürger Gehör finden und mitdiskutieren können, für geeignet, politische Entscheidungen zu verbessern. Nur eine kleine Minderheit der Bürger (8%) und noch weniger Entscheider (6%) sehen das nicht so (vgl. Abb. 20).

**Abbildung 20: Beteiligung verbessert Politikergebnisse**

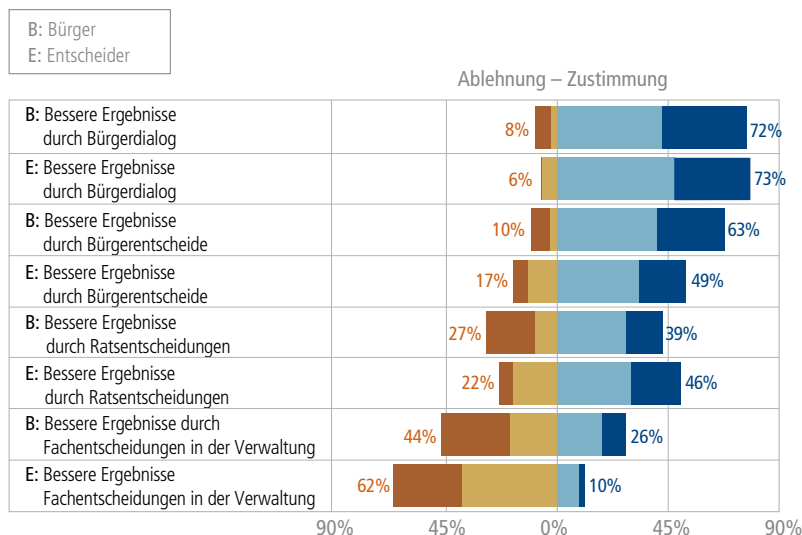
Angaben in Prozent

**Frage 1:** „Wenn Bürger bei der Suche nach Lösungen für politische Probleme Gehör finden und mitdiskutieren können, führt dies zu besseren Ergebnissen.“ (Bürgerdialog)

**Frage 2:** „Die direkte Mitwirkung der Bürger durch kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide führt zu besseren politischen Lösungen.“ (Bürgerentscheide)

**Frage 3:** „Die besten politischen Ergebnisse werden erzielt, wenn die gewählten Vertreter im Gemeinderat frei entscheiden können.“ (Ratsentscheidungen)

**Frage 4:** „Die besten politischen Ergebnisse werden erzielt, wenn die Fachleute in der Verwaltung die Probleme lösen.“ (Fachentscheidungen)



Basis: : N= 2.700 Bürger ab 18 Jahren aus 27 Kommunen in Deutschland, sowie N= 680 (587 Ratsmitglieder, 66 Dezernenten, 27 Bürgermeister aus 27 Kommunen in Deutschland), Skala von 1 (stimme voll und ganz zu) bis 5 (stimme überhaupt nicht zu), Zustimmung=addierte Werte aus „stimme voll und ganz zu“ und „stimme eher zu“, Ablehnung= addierte Werte aus „stimme eher nicht zu“ und „stimme überhaupt nicht zu“; Mittelkategorie bleibt unberücksichtigt, Angaben in Prozent.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2014): Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 85.

Etwas differenzierter fällt die Einschätzung direktdemokratischer Entscheidungen aus. Hier zeigen sich erneut deutliche Unterschiede zwischen den Einschätzungen der Bürger und denen der politischen Entscheider: Während nahezu zwei Drittel aller Bürger (63%) meinen, auch durch Bürgerentscheide verbessere sich die Qualität politischer Entscheidungen, sieht das nur knapp die Hälfte aller Entscheider (49%) so. Immerhin fast jeder fünfte Entscheider (17%) stimmt dieser Einschätzung sogar explizit (überhaupt) nicht zu, sieht also in direkter Demokratie keinen Weg zur Verbesserung politischer Entscheidungen.

Das bestätigt erneut: Bei der direkten Demokratie sind die Entscheider noch deutlich zögerlicher als die Bürger, und in ihren Einschätzungen eher gespalten. Neben den Befürwortern gibt es unter den Entscheidern noch immer Widerstände gegen mehr direkte Demokratie (vgl. auch die Ausführungen auf S. 43).

Eindeutig skeptischer fallen die Einschätzungen zu alleinigen Entscheidungen der gewählten Gemeinderäte und zu Entscheidungen der Fachleute in den Verwaltungen aus:

- Weniger als vier von zehn Bürgern (39%) halten freie Ratsentscheidungen noch für den besten Weg der Entscheidungsfindung, und nur etwas mehr als ein Viertel (26%) traut dies den Fachleuten in den Verwaltungen zu.
- Bei den Entscheidern selbst fällt die Beurteilung alleiniger Ratsentscheidungen (46%) zwar etwas positiver aus als bei den Bürgern, doch ist nur noch jeder zehnte (10%) politische Entscheider der Meinung, die besten politischen Ergebnisse seien von den Fachleuten der Verwaltung zu erreichen. Fast zwei Drittel aller Entscheider bestreiten das sogar ganz explizit.

Auch diese Ergebnisse zeigen: Die Hierarchie der politischen Entscheidungswege hat sich in der vielfältiger gewordenen Demokratie deutlich zugunsten partizipativer Verfahren verschoben. Bürger und Entscheider teilen ganz überwiegend die Einschätzung, dass sich durch mehr Bürgerbeteiligung die Qualität politischer Entscheidungen verbessert.



## 10. Mehr Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus

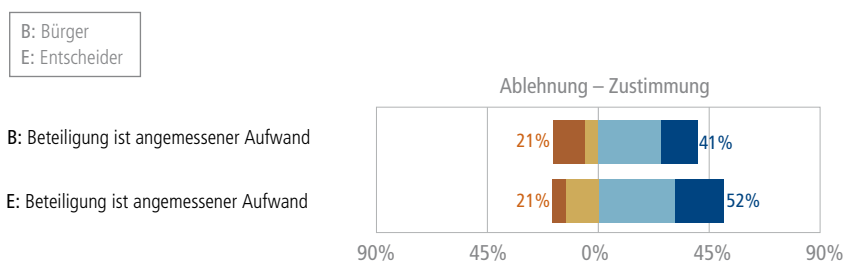
Häufig vorgebrachte Einwände gegen mehr Bürgerbeteiligung sind der Aufwand und die Kosten ihrer Durchführung. Halten Bürger und politische Entscheider diese Einwände für stichhaltig? Folgt daraus, dass Bürgerbeteiligung ein demokratischer Luxus ist, den sich nur wenige „reiche“ Kommunen in Deutschland leisten (können)? Die Ergebnisse der vorliegenden Studie weisen in eine andere Richtung: Zum einen halten die meisten Bürger und politischen Entscheider den Aufwand zur Durchführung von Beteiligung im Verhältnis zu ihren Ergebnissen für angemessen (Abb. 21). Und darüber hinaus zeigt sich im Vergleich der bundesweit 27 untersuchten Kommunen: Ob arm oder reich – die Beteiligungsaktivitäten der Kommunen hängen nicht von ihrem Wohlstandsniveau ab (Abb. 22). Sofern die Kaufkraft ihrer Einwohner die Finanzkraft der Kommune bestimmt, gilt: Die Kassenlage ist kein entscheidender Faktor bei der Entscheidung für oder gegen Bürgerbeteiligung. Für die vielfältige Demokratie bedeutet das: Mehr direkte und deliberative Demokratie ist kein die repräsentative Demokratie nur schmückender Luxus, sondern eine ihrer – von der Kassenlage unabhängige – tragenden Säulen.

Der Auffassung, dass die Kosten und der Aufwand von Bürgerbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis zum Ergebnis stehen, stimmen etwas mehr als die Hälfte aller politischen Entscheider (52%) und etwas mehr als vier von zehn Bürgern (41%) zu. Nur jeweils ein Fünftel aller Bürger und Entscheider (jeweils 21%) teilen diese Auffassung nicht, sehen Aufwand und Ergebnisse von Bürgerbeteiligung also in keinem angemessenen Verhältnis zueinander (vgl. Abb. 21).

### Abbildung 21: Aufwand und Ertrag von Bürgerbeteiligung ausgewogen

Angaben in Prozent

Frage: „Die Kosten und der Aufwand von Bürgerbeteiligung stehen in einem angemessenen Verhältnis zum Ergebnis.“



Basis: : N= 2.700 Bürger ab 18 Jahren aus 27 Kommunen in Deutschland, Skala von 1 (stimme voll und ganz zu) bis 5 (stimme überhaupt nicht zu), Zustimmung=addierte Werte aus „stimme voll und ganz zu“ und „stimme eher zu“, Ablehnung= addierte Werte aus „stimme eher nicht zu“ und „stimme überhaupt nicht zu“; Mittelkategorie bleibt unberücksichtigt, Angaben in Prozent.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2014): Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 94.

| BertelsmannStiftung

Diese Zahlen zeigen zwar durchaus, dass Bürgern und Entscheidern der Aufwand und die Kosten von Bürgerbeteiligung bewusst sind. Gleichzeitig zeigen sie jedoch vor allem, dass die Befragten aus dem Aufwand und den Kosten von Bürgerbeteiligung ganz überwiegend kein entscheidendes Argument gegen die Durchführung von mehr Bürgerbeteiligung ableiten.

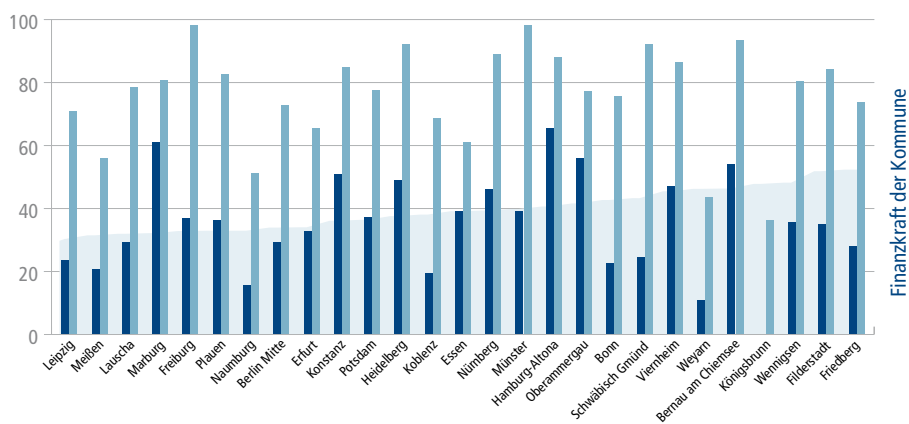
Ein weiteres Ergebnis der Studie lautet darüber hinaus: Bürgerbeteiligung ist weitgehend unabhängig von der Finanzkraft und Kassenlage einer Kommune, zumindest soweit diese mit der durchschnittlichen Kaufkraft ihrer Bürger korreliert (vgl. Abb. 22).

### Abbildung 22: Bürgerbeteiligung ist kein demokratischer Luxus

Angaben in Prozent

Frage: „Derzeit wird in Deutschland viel über die Beteiligung der Bürger an der Politik diskutiert. Bitte sagen Sie mir für jede der folgenden Aussagen, wie gut sie die Situation in Ihrer Gemeinde beschreibt?“

- Wir führen viele Verfahren durch, in denen Bürger über wichtige politische Fragen entscheiden können.
- Wir führen viele Verfahren durch, in denen Bürger gehört werden und politisch mitdiskutieren. Die endgültige Entscheidung trifft aber der Gemeinderat/Stadtrat.
- Finanzkraft der Kommune gemessen an der Kaufkraft der Einwohner in Tsd. Euro



Basis: N= 680 (587 Ratsmitglieder, 66 Dezernenten, 27 Bürgermeister aus 27 Kommunen in Deutschland), addierte Werte aus „trifft voll und ganz zu“, Angaben in Prozent der abgegebenen Stimmen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Datengrundlage der Studie „Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden“, Verlag Bertelsmann Stiftung 2014, Gütersloh.



Wären der Aufwand und die Kosten für die Kommunen entscheidend dafür, ob sie Beteiligung durchführen oder nicht, müsste sich ein systematischer Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Kaufkraft ihrer Bürger, als Indikator ihrer Wirtschafts- und Finanzkraft, und ihrem Angebot an Beteiligungsverfahren zeigen. Das ist aber nicht der Fall. Ganz im Gegenteil: Das Angebot an direktdemokratischen und deliberativen Beteiligungsverfahren ist weitgehend unabhängig von der wirtschaftlichen Situation in den Kommunen. Ob mehr Bürgerbeteiligung stattfindet, ist damit vor allem eine Frage des politischen Willens und der Bereitschaft der politischen Eliten, sich auf die Beteiligungswünsche, -erwartungen und -forderungen ihrer Bevölkerung einzustellen, und damit ihren Bürgerinnen und Bürgern auf dem Weg in die vielfältige Demokratie zu folgen!

## Bürgerbeteiligung zwischen Egoismus und Gemeinwohl

*Gisela Erler*

*Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung  
im Staatsministerium Baden-Württemberg*

Der baden-württembergische Ministerpräsident Kretschmann hat seine Konzeption der Bürgerbeteiligung in dem Slogan der „Politik des Gehörtwerdens“ beschrieben und dem Thema mit der Berufung einer Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung mit Kabinettsrang eine bundes- und europaweit einmalige Stellung verliehen. Ursache für diese starke Betonung von Partizipation war unter anderem der Konflikt um Stuttgart 21 (S 21) – dessen tiefere Ursachen wiederum nicht zuletzt in einer völlig missglückten Kommunikation von Politik und Verwaltung mit der Bevölkerung lagen, gefolgt von einer tiefen Vertrauenskrise. Vor allem in der frühen Phase des Projekts, so heute die Einschätzung, wurde nicht intensiv genug über das „Ob“ diskutiert und wurden keine Alternativen erörtert.

Als Reaktion setzte die grün-rote Landesregierung nicht nur eine Volksabstimmung über S 21 an, sondern legte auch im Koalitionsvertrag fest, dass ein Leitfaden für die frühe Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturvorhaben erarbeitet werden sollte. Ferner wurde die Bürgerbeteiligung zu einer wichtigen Aufgabe für alle Ministerien ernannt – was sich in einem sogenannten Kabinettsausschuss niedergeschlagen hat. Aufgabe der Staatsrätin ist die Bündelung der Landespolitik in diesem Feld.

Seit 2011 summt nun das Land wie ein Bienenstock mit Projekten der Bürgerbeteiligung – etwa im Straßenbau und bei der Energiewende oder zum Nationalpark Schwarzwald. Es gibt Anhörungen etwa zum Jagdgesetz, zum Nachbarschaftsrecht, zum Klimaschutzgesetz, zum Hochschulgesetz auf dem neuen, bundesweit einmaligen „Beteiligungsportal“. Umfangreiche Beteiligungsprozesse vor Ort, geprägt durch Versammlungen mit „Zufallsbürgern“ nach der Idee der Planungszelle, World-Cafés, Online-Petitionen, Bürgerversammlungen und runde Tische finden zu vielen Themen statt – meist professionell begleitet. Der bislang zweimal ausgerufene Ideenwettbewerb „Leuchttürme der Beteiligung“ macht mit jeweils über 100 Bewerbungen die vielfältigen positiven Erfahrungen auf lokaler Ebene deutlich, vernetzt und vertieft sie.

Eine Verwaltungsvorschrift zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten klärt erstmalig in Deutschland für eine Landesverwaltung verbindlich die Prinzipien und auch das konkrete Vorgehen für die Verwaltung – mit der Maxime: früh, verbindlich und dennoch flexibel beteiligen. Früh heißt dabei, die Information möglichst schon zu einem Zeitpunkt weiterzuleiten, zu dem es noch möglich ist, über grundsätzliche Alternativen zu diskutieren, also auch eine „Nullvariante“ zu erörtern und ernsthaft zu prüfen. Aufgefordert zur Bürgerbeteiligung sind hier auch die privaten Bauherren, genannt Vorhabenträger.





In einem bemerkenswerten Schritt hat sich die Bauindustrie, unter Führung des Vereins Deutscher Ingenieure (VDI), selbst dazu entschlossen, frühe und konsequente Bürgerbeteiligung bei Großprojekten als Leitlinie für die Industrie zu entwickeln (VDI-Richtlinien 7000 und 7001). Die Wirtschaft möchte das Risiko ausschalten, durch unzureichende Kommunikation und Diskussion zwischen die Fronten zu geraten und dadurch weitere ökonomische Nachteile und schwere Imageschäden davonzutragen. Es waren nicht zufällig gerade Vertreter des Stuttgarter VDI, die diesen Sinneswandel innerhalb der Ingenieurswelt vorangetrieben haben. Die „Stuttgarter Erklärung“ vom März 2014, unterzeichnet von wichtigen Vertretern der Bauindustrie und der Ingenieursverbände, drückt diesen wichtigen Schritt aus.

Das Ziel, Bürgerbeteiligung gewissermaßen in der DNA des Landes zu verankern, sie in allen Politikfeldern zur Selbstverständlichkeit zu machen und dafür die praktischen Rahmenbedingungen zu schaffen, ist also in Baden-Württemberg ein gutes Stück näher gerückt. In keinem Bundesland ist eine so systematische Verknüpfung aller Entscheidungen und Gesetzgebungsprozesse mit Beteiligungsfragen erkennbar – bis hin zur intensiven Fort- und Weiterbildung der Beamten an den Hochschulen und ihrer konkreten Unterstützung bei der Umsetzung neuer Regeln.

Deutlich geworden sind aber auch einige grundsätzliche Fragen und Probleme, von denen ich drei kurz erörtern möchte.

### **1. Der schwer auflösbare Konflikt zwischen „Beteiligung“ und „Entscheidung“**

Immer wieder wird betont, dass Verwaltung und Politik bei Beginn eines Beteiligungsprozesses deutlich machen müssen, welche Entscheidungsspielräume tatsächlich bestehen. So müsse insbesondere klar sein, ob bei einer Beteiligung die Grundsatzentscheidung über ein Projekt, etwa den Bau einer Stromtrasse oder eines Pumpspeicherkraftwerks, noch zur Debatte steht oder nur das „Wie“ verhandelt wird – also etwa der genaue Standort oder Verlauf. Grundsatzentscheidungen werden in Deutschland in Parlamenten getroffen, im Rahmen der repräsentativen Demokratie. Gerade dies aber ist heute aus Sicht vieler Bürgerinnen und Bürger keine ausreichende politische Legitimation mehr. Sie fordern bei konkreten Vorhaben eine nochmalige Einbindung, trotz erfolgter Wahlentscheidungen, und halten die Mitglieder der Parlamente und Gemeinderäte oft nicht mehr für ausreichend legitimiert, ohne erneute Einzelabstimmung oder zumindest Beratung mit den Bürgerinnen und Bürgern Entscheidungen zu treffen. Bei Planfeststellungsverfahren zu großen Bauten gibt es jedoch in der Regel keine Möglichkeit, Bürgerentscheide durchzuführen. Die Einwände der Bevölkerung auch in informellen Verfahren müssen zwar aufgrund unserer Verwaltungsvorschrift nun ernsthaft geprüft und bewertet werden, aber wichtige grundsätzliche Fragen etwa zur Ästhetik eines veränderten Landschaftsbildes oder zum Heimatgefühl, genießen keinen Rechtsschutz.

Eine Politik des Gehörtwerdens ist im deutschen System also in der Tat keine Politik der zwingenden Umsetzung von Bürgermeinungen. An dieser Bruchlinie entsteht zwangsläufig Frustration

immer dann, wenn Bedenken von Bürgerinnen und Bürgern nach ihrer Meinung unzureichend berücksichtigt werden. So war es beim Nationalpark Schwarzwald, wo eine Mehrheit in einigen angrenzenden Ortschaften in unverbindlichen Abstimmungen nach Ende des intensiven Beteiligungsverfahrens weiterhin massive Ablehnung formulierte und sich nun mit der demokratischen Entscheidung des dafür zuständigen Landtags und mehrheitlich positiver Voten von Gemeinderäten und Kreistagen in der Region zugunsten des Nationalparks arrangieren muss. In der Schweiz, so viel sei angemerkt, ist eine Politik des Gehörtwerdens konzeptionell gar nicht denkbar. Sie ist schon sprachlich, wie der Schweizer Botschafter Guldemann kürzlich formulierte, ein Konstrukt, das gnädig von oben herablickt – während der Schweizer Bürger stets selbst abstimmt und damit entscheidet.

In der Tendenz unterstützt die Landesregierung von Baden-Württemberg die Ausweitung von Abstimmungsrechten auf lokaler und überregionaler Ebene durch erleichterte Bürger- und Volksentscheide. Diese Gesetze sind weitgehend ausformuliert. Das wird den Entscheidungsspielraum von Parlamenten bei manchen Planungen einengen und die demokratischen Organe nötigen, Planungen und Entscheidungen noch gründlicher vorzubereiten und besser zu kommunizieren. Im besten Fall gewinnen Projekte dadurch an Qualität und sind besser mit der Lebensqualität zu vereinbaren. Das Parlament in Baden-Württemberg hat sich bisher allerdings nicht zu einer Wahlrechtsänderung mit Listenwahl bewegen lassen, sodass Frauen weiterhin extrem wenig repräsentiert sind. Eine solche Wahlrechtsänderung ist wohl nur mit einem Volksentscheid durchsetzbar. Die Absenkung des Quorums bei der Volksabstimmung auf 20 Prozent statt der bisher notwendigen 33 Prozent rückt eine gültige Abstimmung zumindest in den Bereich des Denkbaren.

## 2. Der Nimby und das Allgemeinwohl

Die Bürgerbeteiligung ist stets von zwei Seiten unter Druck: Zum einen droht die Gefahr, sich über legitime Einwände und Vorschläge hinwegzusetzen bzw. sie nicht genügend zu berücksichtigen. Zum anderen droht der Vorwurf der Handlungsunfähigkeit des Staates und der ungenügenden Durchsetzung des Gemeinwohls. Letzteres lässt sich gut anhand der Frage eines Gefängnisbaus darstellen.

Die Notwendigkeit des Neubaus in einer bestimmten Region in Baden-Württemberg ist seit langem unbestritten. Ein langer Suchlauf, als Reaktion auf Proteste aus der Bürgerschaft, erbrachte mehrere neue Vorschläge aus verschiedenen Gemeinden. Eine dieser Gemeinden wurde dann von der Landesregierung für besonders geeignet erklärt. Bürgermeister und Gemeinderat setzten einen Bürgerentscheid über das Vorhaben an. Trotz eines Beteiligungsverfahrens, das insgesamt erfreulich sachlich und konstruktiv verlief, erbrachte der Bürgerentscheid ein eindeutig negatives Ergebnis, obwohl sich der Gemeinderat zugunsten des Projekts ausgesprochen hatte. Die Bewohner des kleinen Ortes Tuningen sahen weiterhin überwiegend Nachteile und blieben bei ihren Bedenken.



Das Land möchte nun für die weitere Entscheidung dem Ziel treu bleiben, mit den Kommunen ein Einvernehmen herzustellen, und wird ein ähnliches Verfahren mit den drei verbliebenen Gemeinden durchführen. Im Moment zeichnet sich ein Wettbewerb der Kommunen zugunsten des Projekts ab. Es ist aber im Auge zu behalten, ob und in welcher Weise dennoch Widerstand gegen das Vorhaben entsteht. Die politische Akzeptanz vor Ort ist bei JVA's nicht einfach zu erzielen – bei diesem Thema entwickeln sich viele Anwohner zu Nimbys (aus dem Englischen: not in my back yard), die eine solche Einrichtung nicht in ihrem Umfeld (ihrem „Hinterhof“) haben möchten. Im Maßregelvollzug gilt diese Akzeptanz als gar nicht herstellbar; deswegen nutzt Nordrhein-Westfalen für solche Einrichtungen den § 37 Baugesetzbuch, mit dem die kommunale Entscheidungshoheit zugunsten des staatlichen Interesses aufgehoben werden kann. Diese Möglichkeit besteht letztlich auch in Baden-Württemberg. Die Landesregierung hofft jedoch, auf den Paragraphenrückgriff verzichten zu können, und wird dabei kritisch beobachtet.

Klar ist, dass die Aufnahme von Flüchtlingen eine Aufgabe ist, die von einer Regierung vollzogen werden muss. Ziel unserer Politik des Gehörtwerdens ist es jedoch, auch in diesen Fällen durch möglichst intensive Diskussion mit der Bevölkerung die Hürden zu senken, Vorbehalte abzubauen und die Grundlage für ein soziales Gelingen der Ansiedlung zu legen. Bei Gefängnissen wissen wir, dass gerade in Baden-Württemberg das intensive Ehrenamt rasch dazu führt, dass etwa Sportvereine sich einbringen und eine Justizvollzugsanstalt oder eine Asylunterkunft in das Gemeinwesen integriert wird. Bei dem Thema Flüchtlinge sehen wir einen großen Wandel in der Bevölkerung: Die Bereitschaft, die Menschen aufzunehmen, ihnen konkret zu helfen, Sprachunterricht zu geben, Arbeitsplätze bereitzustellen, ist mittlerweile hoch. Die Stadt Schwäbisch Gmünd mit ihrem aufgeschlossenen Oberbürgermeister praktiziert schon lange eine konstruktive Flüchtlingspolitik und hat gezeigt, wie Flüchtlinge durch ihren aktiven Einsatz bei der Landesgartenschau zu respektierten Mitbürgerinnen und Mitbürgern werden. Auch in diesem Bereich kann die Kooperation der Verwaltung mit wohlwollenden Bürgerinnen und Bürgern dazu führen, dass ablehnende Gefühle und Ängste deutlich reduziert werden und ein Flüchtlingsheim als Bereicherung und humanitäre Einrichtung gesehen wird.

Doch das Spannungsfeld bleibt bestehen: Es gibt Themen, die vielleicht gegen Mehrheiten durchgesetzt werden müssen und erst im Nachhinein akzeptiert werden. In unseren dicht besiedelten Landschaften und komplexen Gesellschaften ist es aber durchaus sinnvoll, das Neue gut auf seine Verträglichkeit zu prüfen und nur im äußersten Notfall auf das Prinzip des alternativlosen Sachzwangs zu setzen.

### 3. Wo bleiben die „stimmlosen“ Gruppen?

Die Beiträge dieses Bandes zeigen eindrucksvoll, dass es um die repräsentative Demokratie im Kern nicht schlecht bestellt ist. Sie zeigen aber auch, dass ergänzende Formen der Partizipation, wie Bürgerentscheide oder Beteiligungsprozesse, von den Menschen gefordert und auch zunehmend genutzt werden. Unübersehbar ist jedoch, dass rund ein Drittel der Menschen aus all

diesem ausgeschlossen sind – darunter viele Menschen mit geringer Bildung, Jugendliche, Migranten, alleinerziehende Mütter. Eine oft gehörte Forderung an die Bürgerbeteiligung lautet, diese Gruppen ebenfalls anzusprechen. Häufig wird der Verdacht geäußert, Beteiligung verschärfe die Spaltung der Gesellschaft, da vorwiegend ältere Männer mit guter Bildung und ökonomischer Sicherheit hier ihre Meinungen zum Ausdruck bringen.

In Baden-Württemberg gehen wir dies systematisch an. Zum einen durch die stärkere Nutzung des Prinzips der Auswahl von Zufallsbürgern aus dem Melderegister. Dies wird auf kommunaler Ebene häufig praktiziert und führt dazu, dass deutlich mehr jüngere Menschen, mehr Berufstätige und mehr Frauen in die Debatten einbezogen werden. Für sozial Benachteiligte allerdings gilt dies kaum. Hier müssen aufsuchende Formen angewandt werden.

Wir haben das Konzept der „Beteiligungsorte“ formuliert: Das heißt, dass Nachbarschaftszentren, Mehrgenerationenhäuser, Brennpunktschulen etc. von den Verwaltungen als Partner für Stadtteilentwicklung und Stadtplanung identifiziert und aufgewertet werden. Hier sitzen „Normalbürgerinnen“ ohne politische Vorfestlegungen, bunt gemischt, alltagserfahren, mit der Kompetenz, die Bedürfnisse ihrer Gruppen zu artikulieren. In Stuttgart wurde die Koordination der Quartiersentwicklung für einen Stadtteil an das Eltern-Kind-Zentrum vergeben, das zugleich Mehrgenerationenhaus ist und anerkanntermaßen über die besten Drähte in alle Milieus hinein verfügt. Das Zentrum wird bei dieser Arbeit von der Breuninger Stiftung mit ihrer Kompetenz für Bürgerbeteiligung unterstützt.

Für das Land Baden-Württemberg planen wir nun im Rahmen seiner Engagementsstrategie, solche „Orte der Beteiligung“ modellhaft zu begleiten und zu qualifizieren. Die Idee, Begegnungsorte in der Nachbarschaft zu Planungspartnern der Bauämter zu machen, ist nicht neu, aber sie wurde bisher nicht systematisiert. In Offenburg etwa wurde ein Brennpunktstadtteil äußerst erfolgreich auf diese Weise aufgewertet. Es geht aber darum, genau diese Kompetenzen in den Verwaltungen und bei den Projektträgern zu verbreitern. Generell ist das Ziel unserer Politik, sowohl Bürgerinitiativen dialogfähig und -willig zu stimmen als auch neue Akteure für den Dialog mit Verwaltung und Politik zu gewinnen.

Die Politik des Gehörtwerdens ist ein Prozess: nicht nur gesetzgeberisch, nicht nur verwaltungstechnisch, sondern auch ein gemeinschaftlicher Lernprozess. In Baden-Württemberg mit seiner reichen Kultur des Engagements ist sie eine logische Weiterentwicklung. Als Struktur für diese Verknüpfung wurde, mit Unterstützung großer Stiftungen im Land, die „Allianz für Beteiligung“ geschaffen, die Akteure der Beteiligung in der Zivilgesellschaft miteinander verknüpft, berät und Know-how verbreitert.

### **Und wo bleibt der Protest?**

Es wird auch bei verstärkter Bürgerbeteiligung Protestbewegungen gegen politische Entscheidungen und Sachverhalte geben – etwa gegen Bauprojekte, gegen die Massentierhaltung, gegen Fracking, gegen Entwicklungen im Bereich des Finanzkapitals oder des Internets. Ebenso wie,



von anderer Seite, gegen die Verwirklichung von Inklusion, gegen die Gleichstellung Homosexueller und gegen Zuwanderung protestiert wird. Beteiligung löst nicht alle Fragen in Harmonie auf. Sie dient aber dazu, das zivile Streiten zu ermöglichen, Debatten zu versachlichen, Respekt zu fördern.

Protestbewegungen sind oft misstrauisch gegenüber der Beteiligung. Sie fürchten die Vereinnahmung und dass ihren Anliegen die Schärfe genommen wird. Es handelt sich dabei jedoch um eine normale gesellschaftliche Dynamik: Viele Protestinhalte sind zunächst marginal, gewinnen dann jedoch an Zuspruch. Das bedeutet wiederum, dass die Gesellschaft Inhalte aufgreift, sie verändert, oftmals auch etwas glättet und integriert. Der Erfolg einer Bewegung misst sich paradoxerweise nicht zuletzt daran, wie weit sie von vielen anderen Kräften, auch von Politik und Verwaltung, letztlich zumindest teilweise aufgenommen wird. Sozialdemokratie und Grüne erfahren, aus ihrer Sicht oft schmerzhaft, dass Teile ihrer Programmatik von anderen Parteien übernommen und „verwässert“ werden. Das ist aber nur ein legitimer Lernprozess. Solange grundsätzliche Änderungen am System mit demokratischen und friedlichen Methoden verlangt werden, sind und bleiben Protestbewegungen wichtiger und unverzichtbarer Teil der gesellschaftlichen Erneuerung. Die Politik muss dies erkennen und respektieren, selbst wenn es unbequem ist.

Wer protestiert, muss auch damit leben, dass in einer Demokratie letztlich allein die Parlamente oder alle Stimmberechtigten per Volksabstimmung entscheiden, ob und inwieweit Forderungen erfüllt werden. Gefühlte Mehrheiten können dann leicht zu Minderheiten werden – was bitter sein kann. Mehrheiten aber, und dies zeigt gerade die heutige Lage in vielen Ländern, dürfen sich niemals einfach gedankenlos oder gar gewalttätig über Minderheitenpositionen hinwegsetzen. Der Respekt vor der Minderheit ist auch im Zeitalter von Beteiligung und Volksentscheiden zentral für die Weiterentwicklung. Sonst drohen Stagnation, Enge, Populismus. Nicht umsonst wird auch in der Schweiz eine Debatte darüber geführt, wo die Grenzen ihrer direkten Demokratie liegen.

Vor diesem Hintergrund liefert die vorliegende Wirkungsstudie uns als Landesregierung fünf wertvolle Erkenntnisse und Ergänzungen für unsere politische Alltagsarbeit:

- Partizipation schafft eine vielfältige Demokratie.
- Partizipation und direkte Demokratie stützen einander.
- Partizipation fördert das Gemeinwohl, nicht nur Partikularinteressen.
- Partizipation ist kein Luxus.
- Partizipation braucht noch mehr direkte Demokratie.

Ich bedanke mich bei der Bertelsmann Stiftung sowie bei den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern für die bereichernden Diskussionen und die professionelle Zusammenarbeit bei dieser Studie. Ich wünsche mir, dass sie dazu beiträgt, Vorbehalte gegenüber der direkten Demokratie und der Bürgerbeteiligung abzubauen, neue Impulse in den Kommunen und Bundesländern zu setzen und Lust auf mehr Partizipation und eine vitale Demokratie zu machen.

## Dank

*Wir bedanken uns herzlich bei all denen, die in den 27 Kommunen an der Befragung teilgenommen haben, für ihr Engagement und ihren Beitrag zu der vorliegenden Studie.*

Berlin Mitte-Tiergarten-Wedding (Berlin)  
Bernau am Chiemsee (Bayern)  
Bonn (Nordrhein-Westfalen)  
Erfurt (Thüringen)  
Essen (Nordrhein-Westfalen)  
Filderstadt (Baden-Württemberg)  
Freiburg (Baden-Württemberg)  
Friedberg (Bayern)  
Hamburg-Altona (Hamburg)  
Heidelberg (Baden-Württemberg)  
Koblenz (Rheinland-Pfalz)  
Königsbrunn (Bayern)  
Konstanz (Baden-Württemberg)  
Lauscha (Thüringen)  
Leipzig (Sachsen)  
Marburg (Hessen)  
Meißen (Sachsen)  
Münster (Nordrhein-Westfalen)  
Naumburg (Sachsen-Anhalt)  
Nürnberg (Bayern)  
Oberammergau (Bayern)  
Plauen (Sachsen)  
Potsdam (Brandenburg)  
Schwäbisch-Gmünd (Baden-Württemberg)  
Viernheim (Hessen)  
Wennigsen (Niedersachsen)  
Weyarn (Bayern)

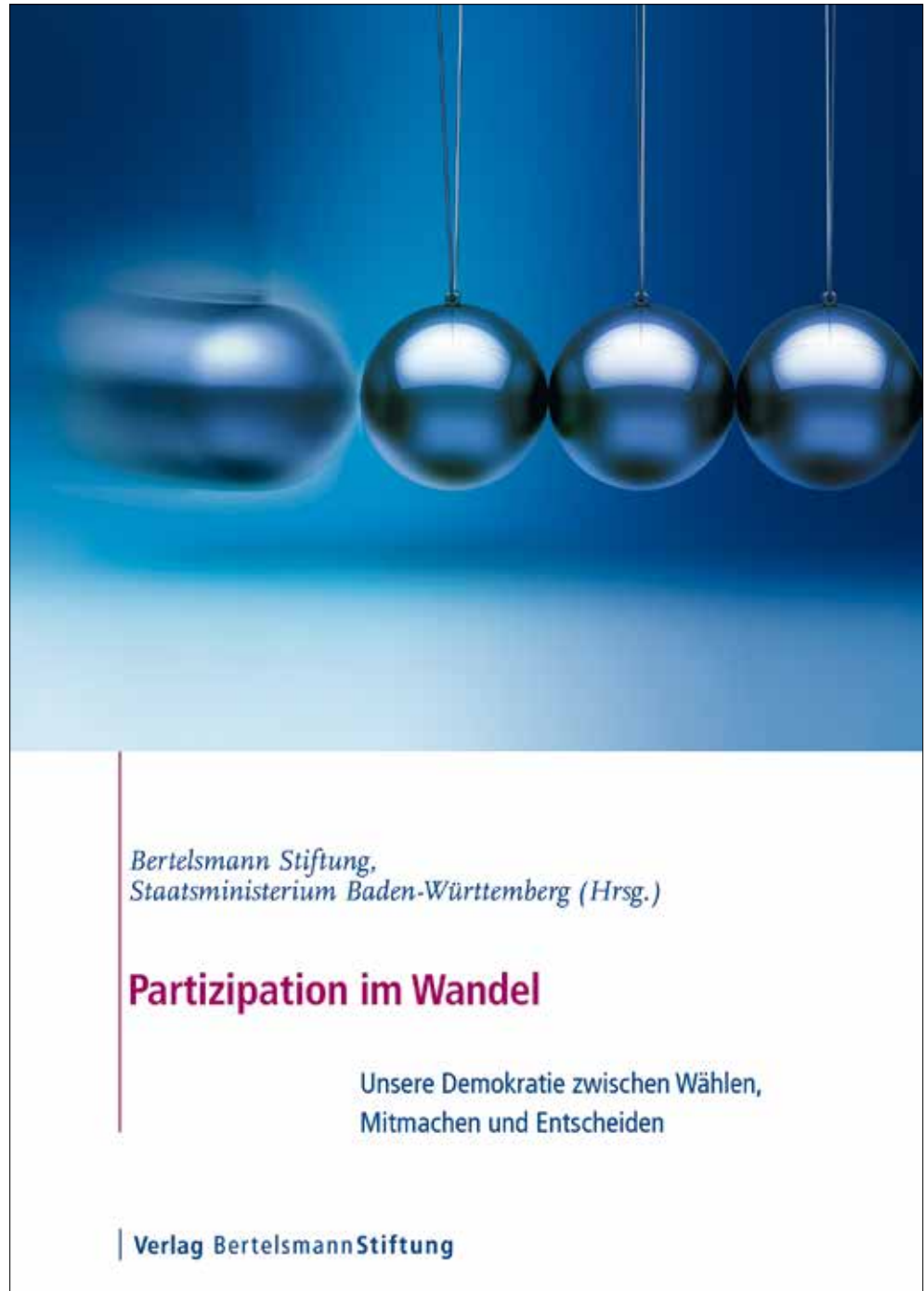


*Ein besonderer Dank gilt den Wissenschaftlern, die gemeinsam mit uns in den letzten Monaten die Studie „Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden“ erarbeitet haben, auf der die vorliegende Publikation basiert.*

Professor Dr. Ulrich Eith, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg  
 Dr. Rolf Frankenberger, Eberhard Karls Universität Tübingen  
 Professor em. Dr. Oscar W. Gabriel, Universität Stuttgart / FÖV Speyer  
 Professorin Dr. Brigitte Geißel, Goethe-Universität Frankfurt  
 Professor Dr. Norbert Kersting, Westfälische Wilhelms-Universität Münster  
 Professor Dr. Roland Roth, Hochschule Magdeburg-Stendal

*Ebenso danken wir den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Fachkonferenz „Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden“ vom 20. Mai 2014 in Stuttgart für ihr Engagement und ihre wertvolle Mitarbeit bei der Erarbeitung der Studie.*

Marco Brehme, Goethe-Universität Frankfurt  
 PD Dr. Marc Bühlmann, Universität Bern  
 Professor Dr. Ulrich Eith, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg  
 Professor Dr. Adalbert Evers, Justus-Liebig-Universität Gießen  
 Dr. Rolf Frankenberger, Eberhard Karls Universität Tübingen  
 Professor Dr. Jochen Franzke, Universität Potsdam  
 Professor Dr. Markus Freitag, Universität Bern  
 Professor em. Dr. Oscar W. Gabriel, Universität Stuttgart / FÖV Speyer  
 Professorin Dr. Brigitte Geißel, Goethe-Universität Frankfurt  
 Professor Dr. Eike-Christian Hornig, Justus-Liebig-Universität Gießen  
 Professor Dr. André Kaiser, Universität zu Köln  
 Dr. Jan-Hendrik Kamlage, Kulturwissenschaftliches Institut Essen  
 Professor Dr. Norbert Kersting, Westfälische Wilhelms-Universität Münster  
 Professor Dr. Andreas Kost, Universität Duisburg-Essen /  
 Landeszentrale für politische Bildung NRW  
 Professor Dr. Hans-Joachim Lauth, Julius-Maximilians-Universität Würzburg  
 Dr. Volker Mittendorf, Bergische Universität Wuppertal  
 Professorin Dr. Thamy Pogrebinski, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung  
 Professor Dr. Hermann Pünder, LL.M., Bucerius Law School Hamburg  
 Professor Dr. Dr. h.c. Ortwin Renn, Universität Stuttgart  
 Jonathan R. Rinne, Goethe-Universität Frankfurt  
 Professor Dr. Roland Roth, Hochschule Magdeburg-Stendal  
 Professor Dr. Gary Stuart Schaal, Helmut Schmidt Universität Hamburg  
 Professor Dr. Theo Schiller, Philipps-Universität Marburg  
 Professor Dr. Jan W. van Deth, Universität Mannheim



*Bertelsmann Stiftung,  
Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.)*

## **Partizipation im Wandel**

Unsere Demokratie zwischen Wählen,  
Mitmachen und Entscheiden

| Verlag Bertelsmann Stiftung





*Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.)*

## Partizipation im Wandel

*Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*

*2014, 518 Seiten, Broschur, 38 Euro*

*ISBN 978-3-86793-588-3*

Politische Partizipation ist ein zentrales Wesensmerkmal von Demokratien. Neben den traditionellen Partizipationsformen wie der Stimmabgabe bei Wahlen haben neuere Formen in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Bürger nehmen heute ebenso durch dialogorientierte und direktdemokratische Verfahren, wie Bürgerforen oder Bürgerentscheide, direkten Einfluss auf politische Debatten und Entscheidungen. Unsere Demokratie ist damit vielfältiger geworden. Doch welche Rollen spielen dialogorientierte und direktdemokratische Verfahren im politischen Alltag genau? Wie passen sie zu den traditionellen Partizipationsformen und wie werden sie von Bürgern und politischen Eliten bewertet? Welche Wirkung haben sie auf unser politisches System?

Gemeinsam mit der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg ist die Bertelsmann Stiftung diesen zentralen Fragen nachgegangen. Die Ergebnisse stützen sich auf empirische Daten aus 27 deutschen Kommunen sowie Expertengutachten zu den Bundesländern und ausgewählten internationalen Fallstudien.

## Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

### **Verantwortlich**

Prof Dr. Robert Vehrkamp  
Christina Tillmann

### **Redaktionelle Mitarbeit**

Rose Beaugrand  
Stefan Collet  
Jérémie Gagné

### **Lektorat**

Heike Herrberg

### **Gestaltung**

Burak Korkmaz, Köln

### **Fotos**

© zentilia - Shutterstock Images

### **Druck**

Druckerei Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH



## Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

Prof. Dr. Robert Vehrkamp  
Programm Zukunft der Demokratie  
Telefon +49 5241 81-81526  
Fax +49 5241 81-681526  
[robert.vehrkamp@bertelsmann-stiftung.de](mailto:robert.vehrkamp@bertelsmann-stiftung.de)

Christina Tillmann  
Programm Zukunft der Demokratie  
Telefon +49 5241 81-81335  
Fax +49 5241 81-681335  
[christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de)

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)