



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

Partizipation im Wandel

Unsere Demokratie zwischen Wählen,
Mitmachen und Entscheiden

Partizipation im Wandel

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

Partizipation im Wandel

Unsere Demokratie zwischen Wählen,
Mitmachen und Entscheiden

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Wir verwenden in dieser Publikation keine durchgängig geschlechtergerechte Sprache. Mit »Bürgern«, »Akteuren«, »Initiatoren« etc. sind immer Männer und Frauen gemeint.

© 2014 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Verantwortlich: Christina Tillmann, Stefan Collet
Lektorat: Heike Herrberg
Herstellung: Christiane Raffel
Umschlaggestaltung: Elisabeth Menke
Umschlagabbildung: zentilia/Shutterstock Images
Satz und Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld
ISBN 978-3-86793-588-3

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

Inhalt

Vorwort	7
<i>Jörg Dräger, Gisela Erler, Robert Vehrkamp</i>	
Partizipation und Demokratie im Wandel – Wie verändert sich unsere Demokratie durch neue Kombinationen repräsentativer, deliberativer und direktdemokratischer Elemente?	11
<i>Brigitte Geißel, Roland Roth, Stefan Collet, Christina Tillmann</i>	
Partizipation auf kommunaler Ebene	
Politisches Engagement in deutschen Kommunen: Strukturen und Wirkungen auf die politischen Einstellungen von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung	43
<i>Oscar W. Gabriel, Norbert Kersting</i>	
Partizipation in deutschen Bundesländern	
Effekte und Entwicklungen von direkter Demokratie	185
<i>Theo Schiller</i>	
Potenziale und Entwicklungstendenzen deliberativer Partizipation	233
<i>Roland Roth</i>	

Partizipation im internationalen Vergleich	
Partizipative Verfahren und ihre Wirkung auf politische Systeme	297
<i>Rolf Frankenger, Oscar W. Gabriel, Brigitte Geißel, Jonathan R. Rinne</i>	
Partizipation in Brasilien	327
<i>Thamy Pogrebinski</i>	
Partizipation in Kanada	355
<i>David Laycock</i>	
Partizipation in der Schweiz	414
<i>Adrian Vatter</i>	
Partizipation in Österreich	454
<i>Sieglinde Rosenberger, Jeremias Stadlmair</i>	
Partizipation und Demokratie im Wandel: Wie unsere Demokratie durch neue Verfahren und Kombinationen repräsentativer, deliberativer und direkter Beteiligung gestärkt wird	489
<i>Brigitte Geißel, Roland Roth, Stefan Collet, Christina Tillmann</i>	
Dank	505
Die Autorinnen und Autoren	509
Abstract	515

Vorwort

Unsere Demokratie ist vielfältiger geworden. Über 80 Prozent der Deutschen wünschen sich heute mehr Mitsprachemöglichkeiten jenseits von Wahlen: Sie wollen mitdiskutieren oder bestimmte Entscheidungen selbst treffen. Die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an Beteiligungsmöglichkeiten haben sich damit in den letzten Jahrzehnten grundsätzlich geändert – und unsere Demokratie muss sich an diese veränderten Partizipationserwartungen anpassen.

Mit dieser Weiterentwicklung unserer Demokratie teilen die Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, Baden-Württemberg, und die Bertelsmann Stiftung ein Kernanliegen. Die Bertelsmann Stiftung hat in den letzten Jahren neue Wege der Beteiligung der Bürger an politischen Debatten und Entscheidungen entwickelt und erprobt. Bürger sollten sich themenorientiert und direkt einbringen können. Die systematischen Aufarbeitungen von internationalen Best-Practice-Projekten haben neue Impulse in die deutsche Debatte gebracht. So wurde beispielsweise der Schülerhaushalt in Südamerika analysiert, für Deutschland angepasst und hier als ein neues Beteiligungsverfahren etabliert.

Die Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung hat neben der Durchführung von Modellprojekten besonders die Verankerung und Institutionalisierung von Beteiligung in der Verwaltung vorangetrieben. Das gelang unter anderem über die Erarbeitung von Ausbildungsstandards in der Landesverwaltung zum Thema Bürgerbeteiligung und über den innovativen »Leitfaden für eine neue Planungskultur«, der zusammen mit einer Verwaltungsvorschrift

»Öffentlichkeitsbeteiligung« einen verbindlichen Rahmen für Beteiligung bei großen Planungsprojekten setzt.

Neben diesen Aktivitäten war es uns ein gemeinsames Anliegen, besser zu verstehen, wie die »neuen« Wege der Partizipation, also die Beteiligung der Bürger über Dialogformate und Bürgerentscheide, unsere Demokratie verändern. Wir wussten bereits viel darüber, wie einzelne Formate wirken, ob deren Ergebnisse umgesetzt werden, ob die Akzeptanz der Ergebnisse steigt und wie zufrieden Teilnehmende und Politiker mit den Verfahren sind. Aber wir wussten zu wenig darüber, wie sich unser repräsentatives politisches System durch neue Beteiligungswege verändert und wie es sich anpassen sollte. Wir hatten viele Vermutungen, aber kaum empirische Belege. Mit der vorliegenden Studie möchten wir einen Beitrag dazu leisten, diese Forschungslücke zu schließen.

Die Studie analysiert die systemischen Wirkungen von Partizipation und kommt dabei zu aussagekräftigen Ergebnissen, die in den folgenden Beiträgen detailliert beschrieben und belegt werden. Doch so viel sei vorweggenommen: Für Bürger und politische Eliten sind bereits heute die neuen Formen der Beteiligung genauso wichtig wie die Stimmabgabe bei Wahlen. Die Abstimmung über konkrete politische Fragen und die Beteiligung an Dialogangeboten ist den Deutschen ebenso wichtig wie der Gang zur Wahlurne. Die politischen Entscheidungsträger hängen noch stärker am repräsentativen System, während die Bevölkerung eine partizipative Politikgestaltung deutlich bevorzugt. Besonders groß ist das Beteiligungspotenzial bei direktdemokratischen Verfahren: Zwei Drittel aller befragten Bürgerinnen und Bürger wünschen sich, mehr konkrete Entscheidungen selbst zu treffen.

Die Studie zeigt aber auch: Die repräsentative Demokratie wird durch die neuen Formate nicht geschädigt, sondern im Gegenteil eher gestärkt. Die drei Säulen – Wählen, Mitmachen und Entscheiden – stützen sich gegenseitig und führen in ihrer Kombination zu einer Stärkung unserer Demokratie. Es lassen sich positive Effekte unter anderem auf die demokratischen Kompetenzen der Bürger und die Akzeptanz von Politikergebnissen feststellen.

In den kommenden Jahren werden die Staatsrätin für Zivilgesellschaft und auch die Bertelsmann Stiftung weiter daran arbeiten, die Integration der drei Säulen Wählen, Mitmachen und Entscheiden voranzutreiben. Dazu gehört, die Verbindlichkeit und damit die Wirksamkeit von Beteiligung weiter zu stärken, damit sie selbstverständlich wird. Von übergreifender Bedeutung für unsere Demokratie wird es dabei sein, die politische Inklusivität über alle drei Säulen hinweg zu unterstützen. Gerade die neuen Wege der Beteiligung tragen das Potenzial für eine breite Beteiligung quer durch fast alle Bevölkerungsgruppen in sich; dieses wird im Moment noch nicht voll ausgeschöpft.

Diese Studie wäre ohne die Teilnahme von 27 deutschen Kommunen an der empirischen Erhebung nicht machbar gewesen. Nur mit den Städten und Gemeinden war es uns möglich, erstmals eine so breit angelegte Befragung durchzuführen, die das Fundament der Ergebnisse bildet. Wir bedanken uns herzlich für die Bereitschaft zur Mitwirkung.

Jörg Dräger

Mitglied des Vorstands, Bertelsmann Stiftung

Gisela Erler

Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, Baden-Württemberg

Robert Vehrkamp

Director, Bertelsmann Stiftung

Die Autorinnen und Autoren

Stefan Collet

Stefan Collet arbeitet seit 2012 als Projektmanager bei der Bertelsmann Stiftung im Programm »Zukunft der Demokratie«. Dort betreut er unter anderem die vorliegende Studie »Partizipation im Wandel« und wirkt an der Evaluation von Bürgerbeteiligungsprozessen mit. Zuvor war er von 2010 bis 2011 an der Hertie School of Governance als Research Associate zum Thema Politikberatung tätig. Seit 2010 arbeitet er zudem bei der Initiative für Beschäftigung OWL als Projektleiter in den Bereichen CSR und Arbeitgeberattraktivität. Stefan Collet studierte Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre an der Phillips-Universität Marburg und der Stellenbosch University South Africa.
Kontakt: stefan.collet@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Rolf Frankenberger

Rolf Frankenberger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard Karls Universität Tübingen. Seine Forschungsschwerpunkte sind Autokratie- und Transformationsforschung, Systemtheorie und politische Ökonomie. Aktuell beschäftigt er sich mit Fragen der Zusammenhänge zwischen politischer Kultur, Lebenswelt und Partizipation.
Kontakt: rolf.frankenberger@uni-tuebingen.de

Prof. Dr. rer. pol. Oscar W. Gabriel

Oscar W. Gabriel war nach Stationen als wissenschaftlicher Mitarbeiter und Professor an der Universität Mainz und der Universität Bam-

berg von 1992 bis 2012 ordentlicher Professor für Politikwissenschaft an der Universität Stuttgart, Gastprofessor an der Universität Wien (1998) sowie am Institut d'Études Politiques de Bordeaux (2004/2005). Seit November 2012 ist er ordentliches Mitglied des Deutschen Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung (FÖV) Speyer. Gabriel ist in leitender Funktion an zahlreichen nationalen und internationalen Forschungsprojekten beteiligt. In den Jahren 2011/2012 leitete er unter anderem die Arbeitsgruppe »Möglichkeiten und Grenzen der Bürgerbeteiligung« im Zukunftsdialog der Bundeskanzlerin.
Kontakt: oscar.gabriel@sowi.uni-stuttgart.de

Prof. Dr. Brigitte Geißel

Brigitte Geißel ist Professorin für Politikwissenschaft und politische Soziologie und Leiterin der Forschungsstelle »Demokratische Innovationen« an der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Darüber hinaus ist sie Sprecherin des europäischen Netzwerks ECPR Standing Group on Democratic Innovations. Geißel hat unter anderem an der Harvard University, dem Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), der Abo Akademi University (Finnland) und der University of Illinois (USA) gelehrt und geforscht. Ihre Schwerpunkte liegen in den Bereichen demokratische Innovationen, politische Partizipation, neue Governance-Formen und Zivilgesellschaft.
Kontakt: geissel@soz.uni-frankfurt.de

Prof. Dr. Norbert Kersting

Norbert Kersting ist seit 2010 Professor für vergleichende Politikwissenschaft und Kommunal- und Regionalpolitik am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Er ist Präsident des Research Committee 10 des Internationalen Politologenverbandes IPSA zu »Electronic Democracy« und langjähriges Vorstandsmitglied des Research Committee 5 zu »Comparative Studies on Local Government and Politics«. Seine international vergleichende Forschung konzentriert sich auf demokratische Innovation und politische Beteiligung (online und offline)
Kontakt: norbert.kersting@uni-muenster.de

Prof. Dr. David Laycock

David Laycock ist Professor für Politikwissenschaft an der Simon Fraser Universität in Burnaby, British Columbia. Seine Forschungsschwerpunkte sind Populismus (Komparitistik), Konservatismus und Sozialdemokratie, Repräsentationstheorie und innovative Partizipation sowie Public Policy. Zu seinen wichtigsten Buchpublikationen zählen *Populism and Democratic Thought in the Canadian Prairies*, *The New Right and Democracy in Canada* und *Representation and Democratic Theory*.

Kontakt: laycock@sfu.ca

Prof. Dr. Thamy Pogrebinschi

Thamy Pogrebinschi ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Demokratie und Demokratisierung an dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Sie ist Professorin für Politikwissenschaft am Institut für Sozialpolitik und Politikwissenschaft an der Staatsuniversität Rio de Janeiro (IESP-UERJ), wo sie das Labor für Demokratiewissenschaft (LED-IESP) leitet. In den letzten Jahren forscht sie mit der Unterstützung des brasilianischen Justizministeriums, des Generalsekretärs der brasilianischen Präsidentschaft und der Alexander von Humboldt Stiftung über Partizipationsmechanismen in Brasilien. Sie hat mehrere Artikel zu den Themen Demokratie und Partizipation veröffentlicht und ihre neueren Forschungsergebnisse sind in *Comparative Politics and Critical Policy Studies* erschienen.

Jonathan R. Rinne

Jonathan R. Rinne (Dipl.-Politologe) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand bei Prof. Dr. Brigitte Geißel, Leiterin der Forschungsstelle »Demokratische Innovationen« der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Sein Forschungsschwerpunkt liegt auf der Analyse sowie Weiterentwicklung von direktdemokratischen Verfahren.

Kontakt: rinne@soz.uni-frankfurt.de

Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger

Sieglinde Rosenberger ist Professorin für Politikwissenschaft an der Universität Wien. Unter anderem war sie für Forschungsaufenthalte am Center for European Studies der Harvard University, am European University Institute in Florenz und an der China University of Political Science and Law (CUPL) in Peking tätig. Rosenberger forscht und publiziert zu den Themen politische Partizipation, Repräsentation, Migrationspolitik und Diversität. Derzeit leitet sie das D A CH-Kooperationsprojekt »Taking Side. Protests against Deportation of Asylum Seekers« (Informationen unter <http://inex.univie.ac.at>).
Kontakt: sieglinde.rosenberger@univie.ac.at

Prof. Dr. Roland Roth

Roland Roth lehrt seit 1993 Politikwissenschaft am Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen der Hochschule Magdeburg-Stendal. Er arbeitete als Research Fellow an der University of California in Santa Cruz (UCSC) und am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) sowie als Gastprofessor an der Universität Wien. Er ist Mitbegründer des »Komitees für Grundrechte und Demokratie« und war sachverständiges Mitglied in der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements«. Sein wissenschaftliches und politisches Interesse gilt vor allem den Themenfeldern Demokratie, soziale Bewegungen, Nichtregierungsorganisationen, Bürger- und Menschenrechte.

Prof. Dr. Theo Schiller

Theo Schiller war von 1974 bis zur Emeritierung 2007 Professor für Politikwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg mit den Schwerpunkten deutsche und europäische Politik und Demokratieforschung. Von 1997 bis 2001 war er Vizepräsident der Philipps-Universität Marburg. Daneben leitete er die Forschungsstelle für Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie und war Mitglied des Initiative and Referendum Institute (IRI) Europe.
Kontakt: schiller@staff.uni-marburg.de

Jeremias Stadlmair MA

Jeremias Stadlmair studierte Politikwissenschaft an den Universitäten Salzburg, Warwick und Wien und ist seit 2012 Universitätsassistent und Dissertant am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien. Seine Forschungsinteressen umfassen Migrations- und Staatsbürgerschaftspolitik, politische Partizipation und vergleichende Politikfeldanalyse.

Kontakt: jeremias.stadlmair@univie.ac.at

Christina Tillmann

Christina Tillmann studierte Politikwissenschaft, Öffentliches Recht und Englisch an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster sowie Verwaltungswissenschaften an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer. Danach war sie mehrere Jahre in der strategischen Politik- und Verwaltungsberatung des öffentlichen Sektors tätig. Seit 2008 forscht sie für die Bertelsmann Stiftung zu den Themen Bürgerbeteiligung, Wahlen, strategische Steuerung und politische Strategie. Sie ist Mitautorin eines Lehrbuchs zu strategischer Reformpolitik (*Wie politische Ideen Wirklichkeit werden*, 2014) und leitet u. a. das Projekt »Politik gemeinsam gestalten« der Bertelsmann Stiftung, in dessen Kontext die vorliegende Studie entstanden ist.

Kontakt: christina.tillmann@bertelsmann-stiftung.de

Prof. Dr. Adrian Vatter

Adrian Vatter ist ordentlicher Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bern. Er war von 2004 bis 2007 Professor für Policy-Analyse und Politische Theorie an der Universität Konstanz (D), danach Ordinarius für Schweizer Politik an der Universität Zürich und ist seit August 2009 Inhaber des Lehrstuhls für Schweizer Politik sowie Direktor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Zu seinen Schwerpunkten zählen die schweizerische Politik, politische Institutionen der Machtteilung wie direkte Demokratie und Föderalismus sowie die empirische Demokratieforschung. Seit 2013 ist er Co-Editor der *Swiss Political Science Review*.

Kontakt: adrian.vatter@ipw.unibe.ch

Abstract

In recent decades, expectations regarding popular political influence and participation in our representative democracy have fundamentally changed. Surveys today consistently show that more than 80 percent of German citizens want more opportunities to take part in the political discussion, and even want to make decisions on certain issues themselves. Particularly in German municipalities, dialogue-oriented and direct-democratic processes are increasingly found alongside traditional representative processes such as elections and participation on advisory committees or in parties. No such trend has yet emerged on the federal level, but in many federal states, an increase in the importance of dialogue-oriented and direct-democratic processes is evident.

But how do the new modes of participation fit into our existing representative democratic structures? There already is extensive research on how individual formats function, the degree of satisfaction expressed by participants and politicians, and whether the results of these processes are ultimately implemented and accepted. However, we know far too little about how the new procedures affect the structures of our representative system as a whole. With the current study, Baden-Württemberg's state councilor for civil society and citizen participation and the Bertelsmann Stiftung would like to contribute to closing this gap in the research.

The core of the study is an empirical survey carried out in 27 German municipalities. We would like to thank them once again for their willingness to participate. In these municipalities, we interviewed

mayors, administrative department heads, council members and citizens. The representative citizen survey with its 2,700 respondents across Germany has secured a broad foundation for the study. In addition, we examined the current state of participation in German federal states, while considering international case studies with an eye to what might be learned in Germany.

From these three sources and the subsequent analysis of the municipalities derive the study's three key findings, which might be summed up in the statement that "dialogue-oriented and direct-democratic citizen participation strengthens representative democracy":

- (1) Citizens and political elites today already assess the new forms of participation as being (nearly) as important as voting in elections. Our democracy has thus already become more diverse, as the ability to have a voice on concrete policy issues and participation in dialogue opportunities is for Germans as important as casting a vote at the ballot box:
 - 82 percent: Participation in elections (representative pillar)
 - 80 percent: Participation in (citizen) referenda (direct-democratic pillar)
 - 79 percent: Engagement in citizen's initiatives, and 73 percent: Participation in open-access citizen dialogue (dialogue-oriented pillar)
- (2) Asked about their views on how our political system should function in the future, citizens and policymakers put slightly different emphasis on the three pillars: Political decision makers are still more attached to the representative system, while citizens showed a preference for participatory forms of policymaking.
- (3) The greatest participatory potential lies with direct-democratic measures: More than two-thirds of all citizens surveyed wanted to take a more direct role in making concrete policy decisions, and called for a strengthening of direct-democratic measures of governance.
- (4) The fear that our political system's representative elements and institutions might be undermined – which one might suspect lies

behind politicians' wariness of participatory reforms – is unfounded. Indeed, the opposite is true: Our democracy is strengthened by the dialogue-oriented and direct-democratic pillars.

- The three pillars and forms of participation are mutually reinforcing. Those who take part in processes of citizen dialogue and popular referendums are more likely to vote at election time, and vice versa.
- Participation strengthens citizens' democratic competence. That is, there is a correlation between the degree of participatory activity and the level of interest in politics, overall policy knowledge and trust in others.
- The frequently heard contention that citizen participation and direct democracy would promote only the special interests of particularly active and well-organized citizens is not an opinion shared by the overwhelming majority of the population or the political elite. Three-quarters of respondents in both groups believe the new forms of participation will promote the common welfare, and that different interests and values will be brought into the political sphere.
- Citizens and the political elite agree that citizen participation promotes the acceptance of policy outcomes. Three-quarters of the citizens and politicians surveyed believe that citizens are more willing to accept results they do not personally support if they have previously been given an opportunity to register their opinion, and their voice has been heard.
- Citizens and political elites also agree that citizen participation helps prevent planning failures and bad investments. Just over 85 percent of respondents in each group agree with this statement. Citizen participation rationalizes the planning process, and incorporates citizens' knowledge and experience.
- Finally, a comparison of municipalities' budgetary situations shows that citizen participation is neither optional nor a luxury, but has rather become a part of the "normal" policy process. Municipalities are introducing new formats of participation regardless of their budgetary situations.

However, there remains much to do in shaping and stabilizing the transition and further development toward a diverse democracy.

The positive effects of participation are strongest when participation is well-planned and well-implemented, and when there are binding rules governing how the process is to be run and how the results are to be implemented. The quality and binding status of participation are areas in which more can certainly be accomplished.

Another key issue will be how we strengthen the social inclusiveness of all three pillars, thus enabling participation for citizens of all citizen groups. These new paths hold great potential, which we should use.